

# Tööjõupuuduse prognooside kasutamine tööjõurände poliitika kujundamisel

Helina Maasing,  
ERV analüütik

Euroopa Liidu tööturg seisab tulevikus silmitsi oluliste kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete probleemidega. Vananev elanikkond vähendab tööjõu pakkumist ning tehnika kiire areng ja järjest suurenev nõudlus erioskuste järele mõjutavad tööturul vajatavate kutsealade ja ametikohtade esindajaid. Seepärast on üks peamisi poliitika-kujundajate ees seisvaid ülesandeid kindlaks teha tegelik (struktuurne) tööjõupuudus, mida ei saa rahuldada kohaliku tööjõu arvelt isegi hästi toimiva tööturu tingimustes või soodustades näiteks tööjõuvahendust või investeerides haridusse/ koolitusse. Kuigi sisseränne kolmandatest riikidest ei ole Euroopa majandusprobleemide lahendamise võluvits, siis peetakse seda võimalikuks tööjõupuuduse leevendamise vahendiks. Võõrtöötajate ligimeelitamise ühe peamise põhjusena nimetavad poliitikakujundajad ja tööandjad just tööjõu- ja oskustöötajate puudust.<sup>1</sup>

Sihipärase tööjõu poliitika väljatöötamise eelduseks on tööjõupuuduse ulatuse väljaselgitamine ja hindamine. Seetõttu on äärmiselt oluline analüüsida riiklikke tööturu vajadusi, et teha kindlaks puudujäägid ja jälgida turu arengusuundumusi. Sellel eesmärgil viis Euroopa rändevõrgustik, Euroopa Komisjoni eestvedamisel, 2015. aastal läbi uuringu "Tööjõupuuduse kindlaksmääramine ja vajadus kolmandatest riikidest lähtuva tööjõurände järele EL-s".<sup>2</sup> Uuringu eesmärk oli tuvastada seosed tööjõupuuduse analüüside ja tööjõurändepoliitika vahel EL liikmesriikides.

Käesolev analüüs on kokkuvõtte nimetatud uuringu peamistest tulemustest. Ära on märgitud teiste liikmesriikide peamised väljakutsed ja praktikaid, mida Eesti võiks arvesse võtta oma tööjõurändepoliitika paremaks rakendamiseks.

## Ränne kui tööjõupuuduse leevendamise vahend

Uuringu raames tuvastati kaks eri lähenemisviisi majandusrände sidumisel tööjõupuudusega.<sup>3</sup> Neist esimene **põhineb nõudlusel**: selle kohaselt tagatakse kiirem ja/või lihtsustatud vastuvõtt nendele sisserändajatele, kes otsivad tööd eelnevalt kindlaksmääratud kutsealadel, kus valitseb tööjõupuudus. Selleks on kasutusel mitmeid meetmed, muuhulgas tööturustestidest vabastamine (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, PL), sisserände piirarvudest vabastamine (HR, IT), miinimumsissetuleku nõuete alandamine (EE, EL, IE, LV, NL, UK), teatavate juba riigis viibivate rühmade, nagu välisstudengite (DE, LT, FR) ja varjupaigataotlejate (SE) tööturule juurdepääsu lihtsustamine ning soodsamad tingimused perekondade taasühinemiseks (nt IE).

Nõudlusel põhinevates süsteemides delegeeritakse otsuse tegemine tööandjatele. Seetõttu peab sellise lähenemisviisi puhul kolmanda riigi kodanikul olema tavaliselt tööpakkumine tööandjalt, enne kui tema elamisloataotlus läbi vaadatakse. Üheks tüüpilisemaks riigiks, mis kasutab sellist lähenemisviisi tööjõurändele on Rootsi. Alates 2008. aastast on Rootsi tööandjatel õigus värvata kolmanda riigi kodanik vabale töökohtale, kui ei leita sobivat töötajat kohalikult tööturult või Euroopa Liidust (EL). Võõrtöötajate sisenemiseks Rootsi tööturule ei ole kehtestatud sisserände piirarvu ja see on avatud kõikide oskustasemetega töötajatele olenemata kodakondsusest või nende tööle tulemise kestvusest. Selline, nõudlusel põhinev lähenemine võimaldab tööandjatel paindlikult reageerida kiiresti muutuvale olukorrale tööturul.

Teine lähenemisviisi põhineb **inimkapitali või tööjõu pakkumise mudelil**, mille puhul kolmanda riigi kodanike vastuvõttureegleid kohandatakse nii, et meelitada riiki selliseid sisserändajaid, kes on oma omaduste tõttu tööturule sisenemisel soodsamas

1 Euroopa Komisjoni teatis „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia“, KOM(2010) 2020 (lõplik).

2 Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn\\_labour\\_shortages\\_synthesis\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_labour_shortages_synthesis_final.pdf)

3 See eristamine põhineb Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni 2012. aasta uuringul „Labour shortages and migration policy“, lk 14.

seisundis. Sellise mudeli raames töötatakse välja poliitikameetmeid, mis meelitavad riiki sisserändajaid, kelle kutseoskusi või muid omadusi (nt investeeringute väljavaade) peetakse majanduse jaoks soovitatavaks. Seejuures ei tehta jõupingutusi nende inimeste sidumiseks kutsealadega, kus valitseb tööjõupuudus.

Käesoleva uuringu raames selgus, et **enamus liikmesriikide töörände poliitika ei lähtu riigi tööjõupuuduse olukorrast**. Siiski tunnistatakse töörände kasulikkust tööjõupuuduse vähendamisel. Näiteks Hispaania, Kreeka ja Portugal keskenduvad oma töörände poliitikate rakendamisel põllumajandus- ja hooajatöölisele, kellest on seal riigis puudus. Leedu ja Suurbritannia, aga soodustavad kõrget kvalifikatsiooni nõudvatele kutsealadele töötajate leidmist, mis on pigem osa riigi majanduse konkurentsivõime suurendamisest, kui otseselt tööjõupuudusega tegelemise meede. Iirimaa püüab tagada, et enamik kolmandate riikide kodanikele väljaantavaid töөлubasid on otseselt seotud kindlaksmääratud tööjõupuuduse või -ülejäägiga. Selleks kasutatakse kaht kutsealade loetelu, mis mõlemad põhinevad iga-aastases riiklikus kutseoskuste teabelehes (*National Skills Bulletin*) esitatud tööjõupuudusega kutsealade loetelul.

Üsna tihti on nende kahe lähenemisviisi elemendid siiski kombineeritud. 14 liikmesriigis (AT, BE, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, MT, PT, UK) on välja töötatud tööjõu nõudlusel põhinevate ja tööjõu pakkumise mudelite elementidega meetmed, mis soodustavad selliste majanduslikel põhjustel sisserändajate vastuvõtmist, kelle kutseoskusi peetakse vajalikuks (ja/või selleks, et piirata nende kolmandate riikide kodanike vastuvõttu, kelle kutseoskusi on tööturul piisavalt, nagu Iirimaa ja Ühendkuningriigis).

## Tööjõupuuduse väljaselgitamine EL liikmesriikides ja nende kasutamine rändepoliitika kujundamisel

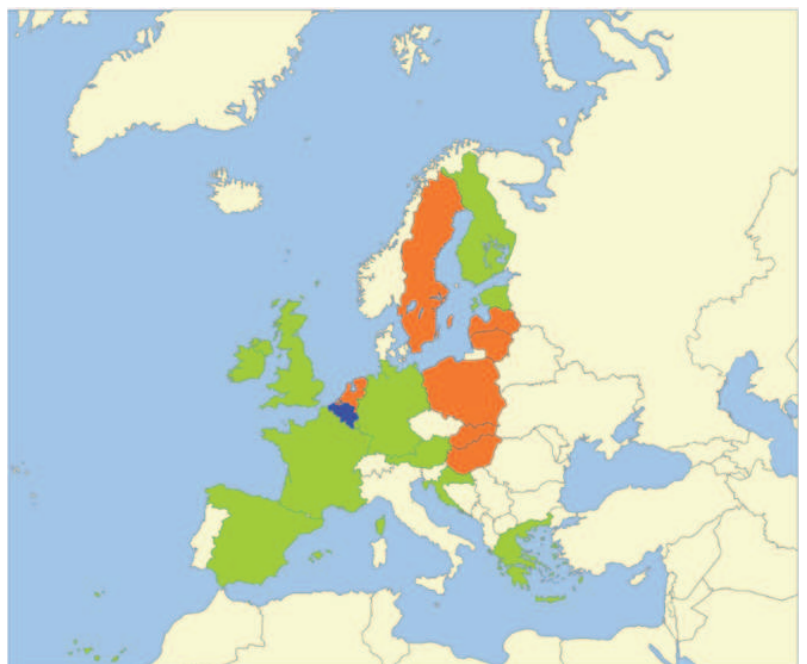
Uuringus osalenud liikmesriigid käsitlevad rännet võimaliku tööjõuallikana, kuid nende lähenemisviisid on erinevad. Osa riike ei püüa aktiivselt viia sisserändajate oskusi vastavusse eelnevalt kindlaksmääratud kutsealadega, kus valitseb tööjõupuudus. Nad eelistavad jätta võõrtöötajate vastuvõtmise tööturгу suunavate jõudude, eriti tööandjate otsustada. Samas enamik riike püüab siiski viia võõrtöötajate pakkumise vastavusse tööjõu nõudlusega, kuigi mõnikord piirduvad need püüdlused sellega, et riiki püütakse meelitada töötajate

konkreetsed allrühmi (nt hooajatöötajad). Lisaks on osa liikmesriike kavandanud spetsiaalse poliitika kõrge kvalifikatsiooniga töötajate värbamiseks; sellist poliitikat ei käsitata siiski mitte tööjõupuuduse leevendamise strateegiana, vaid pigem osana konkurentsivõime suurendamise strateegiast, mille eesmärk on toetada innovatsiooni ja liikumist teadmispõhisema majanduse poole.

Enamikus liikmesriikides määratakse kindlaks tööjõupuuduse hetkeseis. Osa riike prognoosivad tulevast tööjõu- või oskustöötajate puudust (BE, EE, FI, FR, IT, IE, LU, LV, NL, PT, SE). Liikmesriigid kasutavad tööjõupuuduse mõõtmiseks ja liigitamiseks väga erinevaid meetodeid. Levinuim meetod on täitmata töökohtade arvu kindlaksmääramine (arvutatakse erinevusena vabanevate töökohtade arvu ja nende vabade töökohtade täitmise vahel). Muud meetodid on tööandjate seas läbiviidud uuringud (15s LRs), sektorianalüüs (14s LRs), tööjõuvajaduse prognoos (19s LRs) ja kvalitatiivsed uuringud või analüüsid (12s LRs). Sageli rakendatakse erinevaid meetmeid koos. Samuti enamik neist prognoosidest otseselt ei analüüsi rände potentsiaali tööturu olukorra parandamiseks.

Tööjõupuudusega kutsealade loetelu on üks peamisi vahendeid, mida liikmesriigid kasutavad rände sidumisel tööjõupuudusega. ERV uuringus osalenud 25 liikmesriigist 21s on olemas loetelud kutsealadest, kus valitseb riiklik tööjõupuudus.

Tööjõupuudusega kutsealade loetelud võib jaotada kolme laiemasse kategooriasse vastavalt sellele, mil määral need on seotud tööjõurändega.



**Joonis 1. Tööjõupuudusega kutsealade loetelude kasutamine liikmesriikides seoses tööjõurändega**

Esimeses riikide rühmas (HU, LV, LT, MT, NL, PL, SK) tehakse nende loetelude koostamisel kindlaks tööjõupuudusega kutsealad, kuid loetelud ei ole sõnaselgelt seotud rändepoliitikaga, näiteks kutsealade baromeetrid (kaardil tähistatud oranžiga). Teises riikide rühmas (AT, DE, EE, EL, ES, FR, HR, IE, LU, UK) koostatakse tööjõupuudusega kutsealade loetelud sõnaselgelt kolmandate riikide kodanike vastuvõtmise üle otsustamise vahendina ja need loetelud on õiguslikult siduvad (kaardil tähistatud rohelisega). Kolmandas rühmas on näiteks Belgia, kes koostab tööjõupuudusega kutsealade loetelud muul eesmärgil kui tööjõurände, kuid kasutab neid loetelusid oma tööjõurände poliitika väljatöötamiseks (kaardil tähistatud sinisega).

Kutsealade loetelu koostatakse üldiselt mitme kriteeriumi alusel. Põhikriteeriumid puudutavad tööturul valitseva pakkumise ja nõudluse analüüsi:

- nõudluse poole kriteeriumid hõlmavad statistikat, mis põhineb tööandjate seas läbiviidud uuringutel ja avalikus tööturuasutuses registreeritud vabade töökohtade andmetel (nt LV, PL);
- pakkumise poolel analüüsitakse tavaliselt registreeritud töötute arvu ja profiili. Pakkumise poole analüüs võib hõlmata haridussüsteemist oodatavate tulevaste töötajate ressursi.

Paljudes riikides arvutatakse nõudluse ja pakkumise analüüsi kombineerides üldine tööjõupuuduse määr või näitaja, mida kasutatakse kutsealade loetelu koostamiseks (nt AT, DE, FR, IE, NL, UK). Näiteks Austrias on tööjõupuudus õiguslikult määratletud, kui maksimaalselt 1,5 töötut töötajat on registreeritud vaba töökohta kohta. Leedus sisaldab tööjõupuudusega kutsealade loetelu kutsealad, kus nõudlus on pakkumisest vähemalt kaks korda suurem ja vaba töökoht jääb täitmata vähemalt kolmeks kuuks.

## Tööjõuvajadusest lähtumine Eesti rändepoliitikas

Eesti töörande poliitika põhineb pigem tööjõu nõudluse mudelil, kuid kolmandate riikide kodanike juurdepääsul tööturule võib leida teavaid inimkapitaliga seotud elemente. Välismaalaste seadusest tulenev töötamiseks antavate elamislubade eesmärk on soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, luues võimaluse võtta Eestisse tööle vajalike teadmiste ja oskustega välismaalasi.<sup>4</sup> Poliitiliste ja sea-

dusandlike vahenditega soodustatakse kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu (määratletud omandatud haridustaseme ja/või palgataseme alusel) vastuvõtmist. Selle eesmärgiks pole niivõrd tööjõupuuduse leevendamine, vaid innovatsiooni ja riigi majanduse konkurentsivõime toetamine.

Eesti töörande üldist regulatsiooni iseloomustavad järgmised elemendid: tööturu test, palgakriteerium ja sisserände piirarv. Tööturu testi eesmärk on kaitsta kohalikku tööturгу, mistõttu kolmanda riigi kodaniku töölevõtmiseks tuleb lähtuda sellest, et vastavate oskustega tööjõudu ei ole võimalik leida Eestist või Euroopa Liidust. Seda hindab Töötukassa vabade töökohtade andmete ning töötajate/registreeritud töötute profiili sobivuse alusel.

**2016. aasta** alguses jõustus välismaalaste seaduse muudatus, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikke **palgata lihtsustatud tingimustel ametikohtadele, kus valitseb (suur) tööjõupuudus**. Selle muudatuse eesmärgiks oli vähendada Eestis tööjõupuudust ning võtta Eestisse tööle vajalike teadmiste ja oskustega välismaalasi, et soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut.<sup>5</sup>

Vabariigi Valitsusele anti õigus kinnitada nimekiri valdkondadest, kus valitseb tööjõupuudus. Kolmanda riigi kodaniku palkamisel ametikohale nendes valdkondades ei ole vajalik eelnev Töötukassa luba, samuti jääb neile välismaalastele makstava töötasu alampiir madalamaks, võrreldes nimekirja mittekuuluvate valdkondadesse palgatud välismaalastega. Kui üldine nõue välismaalasele makstava töötasu osas on, et isikule tuleb maksta vähemalt 1,24 korda Eesti keskmist palka, teatud juhtudel ka 1,5- või 2-kordset keskmist palka (vastavalt EL sinise kaardi ja tippspetsialisti puhul), siis tööjõupuuduse valdkonda välismaalase palkamisel tuleb ei pea tema töötasu ületama riigi keskmist palka.<sup>6</sup>

Loetelu valdkondadest, kus esineb tööjõupuudus, võib kehtestada Vabariigi Valitsuse korraldusega kuni kaheks aastaks.<sup>7</sup> Kaheaastane periood kehtestati seadusandja poolt põhjusel, et see on kõige optimaalsem aeg hindamiseks Eesti tööjõuturu tööjõupuudust. Selle perioodi möödumisel hinnatakse uuesti tööjõuvajadust nendes valdkondades ning vajadusel muudetakse nimekirja.<sup>8</sup>

Loetelu kutsealadest, kus esineb tööjõupuudus, koostatakse erinevate ministriumide koostöös (Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium,

4 Välismaalaste seadus § 176 lg 1, RT I, 17.12.2015, 14, www.rigiteataja.ee

5 Seletuskiri välismaalaste seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde (809SE)

6 Välismaalaste seadus § 178 lg 13, RT I, 17.12.2015, 14, www.rigiteataja.ee

7 Välismaalaste seadus § 181 lg 8, RT I, 17.12.2015, 14, www.rigiteataja.ee

8 Seletuskiri välismaalaste seaduse muutmise ning sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde (809SE)

Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium) ning see põhineb erinevatel kvantitatiivsetel ja kvalitatiivsetel tööjõuvajaduse ning tööturu prognoosidel. Näiteks koostab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium regulaarselt tööjõuvajaduse prognoose, Kutsekoda hakkab aga teostama seiret kvalitatiivse tööjõuvajaduse osas. Lisaks koostatakse teatud aja möödudes vajaduspõhiseid analüüse ja uuringuid tööjõuvajadusest erinevates sektorites. Kõik need andmestikud on sisendiks valdkondade loetelu koostamiseks, kus esineb tööjõupuudus.

## Väljakutsed kutsealade loetelude kasutamisel rändepoliitikas

Kuigi kutsealade loetelu, kus esineb tööjõupuudus, koostamine rändepoliitikas on Eestis alles uus asi, siis teiste riikide kogemuste põhjal võib välja tuua mõningad tähelepanekud, mida võiks nende tegemisel arvestada.

Esiteks, on oluline luua **seire mehhanismid** tööjõurände mõju hindamiseks tööjõupuudusega kutsealadel. Enamik liikmesriike on küll kasutusele võtnud tööjõurände üldise seire mehhanismid, kuid siiski ei jälgita suuremas osas liikmesriikides konkreetselt tööjõurände mõju tööjõupuudusega kutsealadele (CY, EE, EL, LT, LU, LV, NL, PT, SK, UK) või jälgitakse seda üksnes piiratud ulatuses (BE, DE, ES) või ad hoc alusel (AT, DE, FI, FR, SE). Tööjõurände mõju tööjõupuudusega kutsealadele jälgitakse ainult Horvaatias, Iirimaa, Itaalias, Maltas ja Poolas. Seiret võiks rakendada ka üldise rände puhul, sh ka EL-sisese liikuvuse üle, kuigi vastavate andmete kogumine võib olla raskendatud.

Mitmed liikmesriigid töid esile probleemid tööjõupuuduse **analüüside aluseks olevate andmete täpsusega**. Näiteks Austria, Iirimaa, Leedu, Saksamaa, Soome ja Tšehhi töid välja, et tööandjad ei teavita avalikku tööturuasutust kõikidest täitmata töökohtadest. Saksamaal ja Soomes võib hinnangute kohaselt olla avalikus statistikas esitatud andmetega võrreldes kaks korda rohkem täitmata töökohti. Andmete ebatäpsus võib aga mõjutada töö- ja majandusarengu ametite hinnangutel põhinevate kutsealade baromeetrite täpsust. Ka Eestis erinevad Töötukassa ja Statistikaameti vabade töökohtade andmed umbes kahekordselt.

Tööjõupuudusega **kutsealade loetelude** koostamisel peaksid need **olema koostatud võimalikult konkreetselt**. Näiteks Belgias esineb tööjõurände poliitikas kasutatavate tööjõupuudusega kutsealade loetelude puhul probleeme just üksikute kutsealade liigitamisel, kuna antud loetelud sisaldavad liiga

avaralt määratletud kutsealasid ja seetõttu on loetelude kasutamine tööjõurände suunamise vahendina raskendatud.

Samuti tuleks **tööjõuvajadust hinnata tulevikku vaadates**. Näiteks Ühendkuningriigid töid esile, et kuna neil põhineb tööjõupuudusega kutsealade loetelu olemasoleval statistikal, siis on see pigem reaktiivne, kui proaktiivne. Hetkel on nad välja töötamas uut metodoloogiat tööjõuvajaduse prognoosimeetmete parandamiseks. ■



Euroopa rändevõrgustik (ERV) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja selle poolt koordineeritud uurimis- ja teabevahetuse võrgustik, mis koosneb liikmesriikide riiklikest kontaktpunktidest ja kohalikest rände- ja varjupaiga valdkonna organisatsioonidest, millega kontaktpunktid koostööd teevad.

ERV peamine eesmärk on koguda ja analüüsida ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat rände- ja varjupaigavaldkonna infot ning jagada saadud teavet poliitikakujundajate ja laiemale avalikkusele.

### Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt

Address: Narva mnt 25, 10120 Tallinn  
Telefon: 640 9464  
E-post: emn@tlu.ee  
Koduleht: <http://emn.ee>



Uuringu "Tööjõupuuduse kindlaksmääramine ja vajadus kolmandatest riikidest lähtuva tööjõurände järele EL-s" ja teiste liikmesriikide raportid on leitavad ERV kodulehel [www.ec.europa.eu/emn](http://www.ec.europa.eu/emn)