

EMN INFORM

Tööjõupuuduse kindlaksmääramine ja vajadus kolmandatest riikidest lähtuva tööjõurände järele ELis

1. SISSEJUHATUS

Selles EMN Informis esitatakse 2015. aasta novembris avaldatud Euroopa rändevõrgustiku (ERV) uuringu „Tööjõupuuduse kindlaksmääramine ja vajadus kolmandatest riikidest lähtuva tööjõurände järele ELis“ peamised järeldused. Kõnealune uuring põhines 25 (liikmes)riigi¹ ERV kontaktpunktide esitatud aruannetel, mille alusandmed koguti ühtsete nõuete alusel. Peamised järeldused on esitatud allpool.

2. OLULINE TAUSTTEAVE

- ★ Vajalikkude kvalifikatsiooni omavate töötajate puudus on muutunud **suureks probleemiks, mis kahjustab Euroopa konkurentsivõimet**. Tehnika kiire arengu, Euroopa rahvastiku vähenemise ja tööjõu vananemise tõttu on edaspidi oodata tööjõupuuduse süvenemist.
- ★ Kiireks reageerimiseks sellele probleemile on äärmiselt oluline prognoosida tööturu vajadusi, analüüsides tööturu eesmärgiga kindlaks teha puudujäägid ja jälgida turu arengusuundumusi. Kõnealustele väljakutsetele saab vastata sellel analüüsil põhineva **tööjõurände juhtimisega** vastavalt majanduslikele vajadustele.
- ★ Selle uuringu raames analüüsiti i) tööjõurände rolli tööjõupuuduse leevendamise vahendina, ii) tööjõupuuduse tuvastamiseks ja seireks Euroopa Liidu ja liikmesriikide tasandil kasutatavaid

vahendeid (nt tööandjaid hõlmavad uuringud, prognoosid ja kvalitatiivsed uuringud) ning iii) nende vahendite kasutamise määra tööjõurände poliitika kavandamisel liikmesriikide tasandil.

- ★ Seni on kolmandatest riikidest oskustöötajate kaasamiseks liidu tasandil tehtud jõupingutustel olnud piiratud mõju. Osaliselt tuleneb see mitme liidu õigusakti (nt hooajatöötajaid, ettevõtjasiseselt üleviidud töötajaid ning üliõpilasi ja teadlasi käsitlevad direktiivid) olemusest, kuid samuti Euroopa Liidu sinise kaardi direktiivi piiratud kohaldamisest. Kuigi liidu tasandil on kasutusele võetud mitmesugused vahendid tööjõupuuduse tuvastamiseks ja prognoosimiseks liikmesriikides, nagu kutseoskusvajaduste prognoosid, tööandjaid puudutavad uuringud ja *ad hoc* uuringud, ei uurita siiski nende vahendite raames konkreetset võimalust kasutada rännet tööjõupuuduse leevendamiseks.
- ★ Enamik liikmesriike peab rännet tööpuudust käsitleva laima strateegia osaks. Erinev on siiski see, kui suure suhtelise tähtsuse nad omistavad tööjõurändele võrreldes muude meetmetega, nagu alalise elanikkonna aktiveerimine tööturul ning haridus- ja koolitusvõimaluste ümberkujundamine. Liikmesriikide avalikes ja poliitilistes aruteludes väljendatakse muret selle üle, et sisserändajad konkureerivad kohalike töötajatega. See võib takistada liikmesriike tegelemast aktiivselt tööjõurände majandusliku juhtimisega.
- ★ Tuvastatud on kaks lähenemisviisi majandusliku rände sidumisel tööjõupuudusega: **pakkumisel põhinev nn inimkapitali lähenemisviis**, mille puhul vastuvõtmisraamistikke kohandatakse selliste rändajate ligimeelitamiseks, kes on oma

¹ Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik, Ungari, Ühendkuningriik.

omaduste tõttu tööturule sisenemisel soodsas seisundis, ja **nõudlusel põhinev lähenemisviis**, mille puhul tagatakse kiirem või lihtsustatud vastuvõtt sisserändajatele, kes otsivad tööd eelnevalt kindlakstehtud kutsealadel, kus valitseb tööjõupuudus. Tegelikult toimivad need kaks mudelit sageli koos.

- ★ Riikides, kus on vastu võetud inimkapitali mudel, ei käsitleta kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu rände hõlbustamist siiski mitte tööjõupuuduse kõrvaldamise meetmena, vaid vahendina, mis toetab innovatsiooni ja liikumist teadmistepõhise majanduse suunas. Nendes liikmesriikides peetakse peamiseks poliitiliseks prioriteediks kõrge kvalifikatsiooniga sisserändajate ligimeelitamist kolmandatest riikidest ja neile sisenemisloa andmist, kuid rändepoliitikas ei viidata konkreetsetele kutsealadele, kus valitseb tööjõupuudus.
- ★ Liikmesriigid on kooskõlas nõudlusel põhineva mudeliga, mille eesmärk on rahuldada nõudlus konkreetsete kutsealade järele, vastu võtnud erinevad poliitikameetmed, et kohandada/muuta tööjõupuudust arvesse võttes oma tööjõurände poliitikat. Need meetmed on muu hulgas järgmised: tööturustestidest vabastamine (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, PL), sisserände piirarvudest vabastamine (HR, IT), punktisüsteemi kasutamine (AT), miinimumsissetuleku nõuete alandamine (EE, EL, IE, LV, NL, UK), teatavate juba riigis viibivate rühmade, nagu üliõpilaste (DE, LT, FR) ja varjupaigataotlejate (SE) juurdepääsu lihtsustamine ning soodsamad tingimused perekondade taasühinemiseks (nt IE).
- ★ Enamikus liikmesriikides on hulk sidusrühmi kaasatud tööjõurände poliitika kujundamisse või selle kohandamisse tööturu vajadustega. Sidusrühmade osalemine võib toimuda ametlike konsultatsioonide kaudu või *ad hoc* alusel.
- ★ Enamik liikmesriike tegeleb tööjõupuuduse kindlaksmääramisega ja nad kasutavad selleks **väga mitmesuguseid meetodeid**, sealhulgas täitmata töökohtade arvu hindamine, uuringud, sektorianalüüs ja kvalitatiivsed uuringud. Valdav enamik liikmesriike teeb kindlaks tööjõupuuduse hetkeolukorra, kuid tulevase tööjõupuuduse prognoosimist kasutatakse väiksemal määral.
- ★ Liikmesriigid **määratlevad tööjõupuudust** erinevalt, näiteks võidakse arvesse võtta sektoreid või kutsealade rühmi, kvalifikatsiooni ja/või oskuste taset, tööhõive liiki või tööjõupuuduse kestust ja suurust. Lisaks võib analüüs põhineda riiklikul või piirkondlikul tasandil ning erineda sageduse, ajakava ja aluste poolest.
- ★ 21 liikmesriigis koostatakse nende **kutsealade loetelu, kus valitseb tööjõupuudus**. Loetelude koostamise kaasatakse erinevaid sidusrühmi,

näiteks sotsiaalpartnerid, eri ministriumid, riigiasutused ning mitmepoolsed organisatsioonid ja tööturu- või rändeeksperdid.

- ★ Loetelude kasutamisel võib eristada kolme rühma. Kaheksas liikmesriigis, mis koostavad konkreetset loetelu kutsealadest, kus valitseb tööjõupuudus, kasutatakse neid loetelusi mitte tööjõurände poliitika kavandamiseks, vaid aktiveerimismeetmete väljatöötamiseks. Kahe liikmesriigis on selliste loetelude koostamise sõnaselge eesmärk mitte tööjõurände kindlakstegemine, vaid oma rändepoliitika teatavate aspektide kujundamine. Kümnes liikmesriigis kasutatakse neid loetelusi selge otsustusvahendina kolmandatest riikidest pärit töötajate vastuvõtmisel.
- ★ Enamik liikmesriike jälgivad üldiselt tööjõurännet, kuid ainult mõni jälgib rände mõju nendele kutsealadele, kus valitseb tööjõupuudus, ja osa jälgib seda piiratud ulatuses või *ad hoc* alusel. Ainult viies liikmesriigis on võetud põhjalikke meetmeid, et hinnata rände mõju tööjõupuudusele. Liidu kodanike ELi-sisese liikuvuse seire on väga piiratud ja tundub, et ükski liikmesriik ei jälgi kolmandate riikide kodanike liikuvust.

Täitmata töökohtade ulatus ja olemus ELis

Selle uuringu raames esitasid 12 liikmesriiki teavet **täitmata töökohtade** kohta kuues eelnevalt väljavalitud sektoris (pedagoogika, IKT, põllumajandus, metsandus ja kalandus, isiklike teenuste osutamine, inimeste hooldamine ja tervishoid). Nendel andmetel põhinevatesse liikmesriikidevahelistesse võrdlustesse tuleks suhtuda ettevaatusega, sest andmed puudutavad eri aastaid ja koguti eri meetodite abil. Statistikast ilmneb siiski, et täitmata töökohtade arv ELis on märkimisväärne, isegi kui võtta arvesse ainult kuut eelnevalt väljavalitud sektorit. Lisaks tuleb märkida, et kõrget kvalifikatsiooni nõudvad kutsealad ei ole ainsad, kus valitseb tööjõupuudus; see valitseb ka keskmist ja madalat kvalifikatsiooni nõudvatel kutsealadel, sealhulgas sellistel kutsealadel nagu hooldustöötajad kodus, kokad, ettekandjad ja kelnerid ning koristajad.

Enamikus kaheksast liikmesriigist, kes esitasid statistikat tööjõupuudusega kutsealade loetelu 15 peamise kutseala kohta, on esimesel kolmel kohal keskmist kvalifikatsiooni nõudvad kutsealad (allpool tabel 1, milles võetakse kokku kokkuvõtva aruande 4. lisa kogutud teave).

**Tabel 1. Kolm peamist kutseala, kus valitseb
tööjõuvajadus (ISCO-08 kutsealade põhjal)**

| Riik | Aasta | 1 | 2 | 3 |
|------|-------|---|---|---|
| AT | 2015 | Tööpinkide seadistajad | Katusekatjad (bituumen) | Tööpinkide seadistajad – freespingi operaatorid |
| HR | 2015 | Karjatöölised | Põllusaaduste ja köögiviljakasvatajad | Tervisespordiinstruktorid ja rekreatsioonikorraldajad |
| CZ | 2014 | Põllutöölised | Veoautojuhid | Turvamehed |
| EE | 2013 | Mootorsõidukite ja liikurmasinate juhid | Äri- ja haldusalal töötavad spetsialistid | Tootmisjuhid ja põhitegevuse juhid |
| FI | 2014 | Telefonimüügiagendid | Eriarstid | Hambaarstid |
| HU | 2014 | Kaevanduse ja karjääri lihttöölised | Monteerijad | Mehaaniliste seadmete monteerijad |
| LV | 2014 | Tarkvaraarendajad | IKT | Filmi-, teatri- jms lavastajad ja produtsendid |
| PT | 2014 | Õmblusmasinate operaatorid | Ettekandjad ja kelnerid | Müügiesindajad |

ELi tööjõurände õigusraamistik. ELi tasandi vahendid tööjõupuuduse analüüsimiseks.

Hetkel reguleerivad tööjõurännet neli **direktiivi**, kuid nende mõju peetakse piiratuks, sest kaks direktiivi on vastu võetud alles hiljuti (hooajatöötajate direktiiv (2014/36/EL) ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate direktiiv (2014/66/EL), mis mõlemad võeti vastu 2014. aastal) ja kahe direktiivi rakendamisel on tuvastatud probleeme (sinise kaardi direktiiv (2009/50/EÜ), teadlaste direktiiv (2005/71/EÜ)).

Liidu tasandil on välja töötatud hulk vahendeid **tööjõupuuduse seireks ja prognoosimiseks** liikmesriikides, näiteks Euroopa Tööhõive Seirekeskus, Euroopa Kutseõppe Arenduskeskuse (Cedefop) prognoos, Euroopa vabade töökohtade seire, ELi oskuste ülevaade ja ELi tööjõuvaatlus. Nimetatud vahendid tuginevad siiski riiklike asutuste kogutud teabele. Need ei kaalu ka konkreetset küsimust, kas rännet saab kasutada tööjõupuuduse kõrvaldamiseks.

Tööjõurände poliitika liikmesriikides

Enamik uuringus osalenud liikmesriike käsitlevad **rännet võimaliku tööjõuallikana**, kuid nende lähenemisviisid on kahes aspektis erinevad: vahendid, mida nad kasutavad sisserändajate ja tööjõupuudusega kutsealade vastavusse viimise lihtsustamiseks, ning rände suhteline tähtsus võrreldes muude tööjõu aktiveerimise strateegiatega.

Osa riike ei püüa aktiivselt viia sisserändajaid vastavusse eelnevalt kindlaksmääratud kutsealadega, kus valitseb tööjõupuudus. Nad eelistavad jätta võõrtöötajate vastuvõtmise tööturgu suunavate jõudude, eriti üksikute tööandjate otsustada. Selle lähenemisviisi selge näide on Rootsi, kus tööandjatel on õigus värvata kolmandate riikide kodanikke

vabadele töökohtadele, kui nad ei leia sobivaid töötajaid Rootsist või Euroopa Liidust (EL).

Enamik riike püüab siiski viia võõrtöötajate pakkumise vastavusse tööjõu nõudlusega, kuigi mõnikord piirduvad need püüdlused sellega, et riiki püütakse meelitada töötajate konkreetseid allrühmi (nt hooajatöötajad).

Osa liikmesriike on kavandanud spetsiaalse poliitika kõrge kvalifikatsiooniga töötajate värbamiseks; sellist poliitikat ei käsitata siiski sageli mitte tööjõupuuduse leevendamise strateegiana, vaid pigem osana konkurentsivõime suurendamise strateegiast, mille eesmärk on toetada innovatsiooni ja liikumist teadmistepõhisema majanduse poole.

Enamikus liikmesriikides osalevad tööjõurännet käsitlevates **avalikes aruteludes** mitmesugused sidusrühmad. Üldiselt tuntakse muret võõrtöötajate ja kohalike töötajate omavahelise konkurentsi üle ning tööjõu nõudluse hindamisel esinevate probleemide pärast.

Tööjõupuuduse kindlakstegemiseks sisse seatud vahendid liikmesriikides

Kuigi enamikus liikmesriikides on sisse seatud tööjõupuuduse hetkeseisu jälgimise süsteem, püütakse tulevast tööjõupuudust prognoosida ainult 11 liikmesriigis.

Suuremal osal riikidel puudub **tööjõupuuduse mõiste** õiguslik määratlus, kuid tegelikkuses on see määratletud peamiselt sektorite või kutsealade rühmade ja/või kvalifikatsiooni ja/või oskuste taseme alusel. Osa riike lisavad määratlusse ka tööhõive liigi (nt hooajaline tööhõive), tööjõupuuduse kestuse ja raskusastme. Tööjõupuudust saab analüüsida riigi tasandil (8 liikmesriigis) või piirkondlikul või kohalikul tasandil (11 liikmesriigis). Tööjõupuuduse määratlemisel võib arvesse võtta ka ajakava (kas tööjõupuudus on pika- või lühiajaline), sagedust (kas see on tsükliline või struktuurne) ja põhjuseid.

Liikmesriigid kasutavad tööjõupuuduse mõõtmiseks eri **meetodeid**, mida saab kasutada koos või eraldi. Enamasti ei ole need siiski kohandatud tulevaste vajaduste prognoosimiseks.

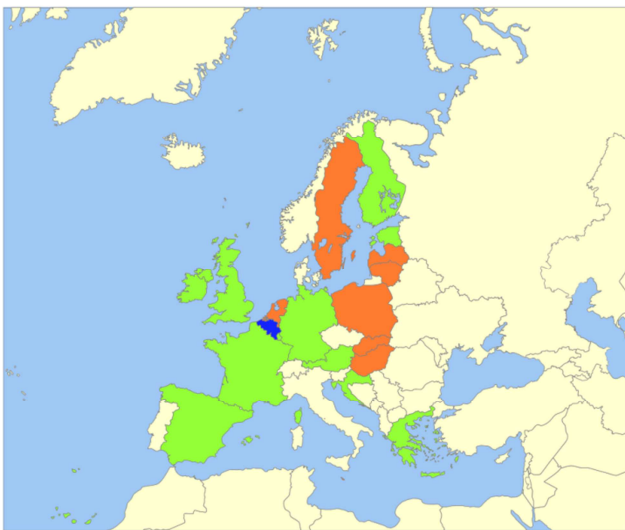
- ★ Osa liikmesriike võtab arvesse selliste vabade töökohtade arvu, mis püsivad täitmata teatava tähtaja möödumisel pärast avalikus tööturuasutuses ametlikult registreerimist.
- ★ Enamikus liikmesriikides uuritakse telefoni teel või kirjalikke küsimustikke kasutades tööandjate värbamisvajadusi ning rakendatakse erinevaid valimi hindamise meetodeid.
- ★ Laialtlevinud on ka sektorialüüsi tegemine, kuigi enamikus riikides ei kasutata seda rändevajaduste kindlaksmääramiseks.

- ★ 19 liikmesriigis prognoositakse analüüsi põhjal tööjõurände vajadusi.
- ★ Mõnes riigis tehakse ka kvalitatiivseid uuringuid.

Enamik liikmesriike koostavad tööjõupuuduse kindlakstegemise järel nende **kutsealade loetelu, kus valitseb tööjõupuudus**. Loetelude ajakohastamise sagedus on vahemikus kolmest kuust kuni kolme aastani. Tööjõupuudusega kutsealade loeteludes püütakse arvesse võtta nii tööjõu pakkumist kui ka tööjõu nõudlust.

Nagu allpool joonisel 1 näidatud, kasutavad liikmesriigid neid loeteluid erinevalt. Osa koostab küll tööpuudusega kutsealade loetelu, kuid ei seo seda tööjõurändega (kaardil tähistatud oranžiga), teised koostavad sellise loetelu muul eesmärgil kui tööjõuränne, kuid kasutavad seda oma tööjõurände poliitika teatavate aspektide väljatöötamiseks (kaardil tähistatud sinisega), ning mõni liikmesriik koostab loetelu selge eesmärgiga otsustada võõrtöötajate vastuvõtmise üle (kaardil tähistatud rohelisega).

Joonis 1. Tööjõupuudusega kutsealade loetelude kasutamine liikmesriikides seoses tööjõurändega



Enamik liikmesriike kaasavad tööjõupuuduse kindlakstegemisse erinevaid **sidusrühmi**, kas ametlike konsultatsioonide kaudu või *ad hoc* alusel. Sidusrühmad hõlmavad alati sotsiaalpartnereid, kuid kaasata võidakse ka mitmepoolseid organisatsioone ning tööturu- ja rändeksperte.

Tööjõupuuduse prognoosimise **probleemidest** tõstsid enamik riike esile meetoditest tulenevad raskused tööturu arengu prognoosimisel.

Tööpuudusega kutsealade loetelude kasutamise määr tööjõurände kindlakstegemisel

Enamik liikmesriike on kehtestanud soodsama õigusraamistiku võõrtöötajate jaoks, kes kandideerivad tööpuudusega kutsealade loetelus nimetatud töökohale. Tavaliselt on ette nähtud vabastamine tööturust või sisserände piirarvudest ning selliste töötajate palgakünnis on sageli madalam kui teistel kutsealadel.

Teatavates riikides on tööjõupuudusega kutsealadele kandideerivate võõrtöötajate vastuvõtmine tõenäolisem, kuna nad saavad rohkem punkte (punktipõhise süsteemi korral) või kuna kolmandate riikidega on sõlmitud kahepoolsed kokkulepped konkreetse kutseala töötajate värbamiseks.

Osa liikmesriike annavad tööturule lihtsama juurdepääsu muudel kui majanduslikel põhjustel rändajatele (üliõpilased, pagulased, riiki lubatud isikud), kui asjaomased kutsealad on kantud tööjõupuudusega kutsealade loetelusse. Tööjõupuudusega kutsealadel töötavatele võõrtöötajatele antakse mõnikord ka muud õigused, nagu perekonna kohese taasühinemise või ajutise seadustamise õigus.

Tööjõurände tulemuste jälgimine seoses tööjõupuudusega

Tööjõurände mõju kutsealadele, kus valitseb tööjõupuudus, jälgitakse vaid vähestes liikmesriikides.

Üheksas liikmesriigis ei jälgita seda süstemaatiliselt, kuid osa neist jälgivad mõju *ad hoc* alusel, näiteks seoses konkreetsete kutseoskuste või poliitikameetmetega. Mõnes riigis jälgitakse tööjõurände mõju ainult teatavate tööjõupuudusega kutsealade puhul. Üksnes viies liikmesriigis jälgitakse korrapäraselt tööjõurände mõju tööjõupuudusele, mõnel juhul rändepoliitika ametliku kavandamisprotsessi osana.

Liikmesriikide tasandil kogutakse küll statistilisi andmeid Euroopa Liidu töötajate ELI-sisese liikuvuse kohta, kuid see statistika ei ole konkreetsetel keskendunud liidu töötajate liikuvusele nendes tööturu segmentides, mida mõjutab tööjõupuudus. Enamikus liikmesriikides puuduvad vahendid kolmandate riikide kodanikest võõrtöötajate ELI-sisese liikuvuse jälgimiseks.

3. LISATEAVE

Lisateavet saab Euroopa rändevõrgustiku veebilehelt, sealhulgas selle uuringu raames esitatud riikide aruannetest, ja esitades päringu e-posti aadressil emn@icfi.com.

Koostatud: november 2015

Vastutuse välistamine. Käesoleva Informi on koostanud Euroopa rändevõrgustik (ERV), mis hõlmab Euroopa Komisjoni, Euroopa

rändevõrgustiku teenusepakkuja (ICF) ja Euroopa rändevõrgustiku riiklike kontaktpunkte. Inform ei pruugi väljendada Euroopa Komisjoni, ERV teenusepakkuja (ICF) ega ERV riiklike kontaktpunktide arvamusi ja seisukohti ning selle järelused ei ole neile siduvad. Samuti ei vastuta Euroopa Komisjon, ICF ega ERV riiklikud kontaktpunktid selle eest, kuidas esitatud teavet kasutatakse.