

ANALÜÜSIMEMO

KELLELE EDASTAMISEKS: ETKL, liikmed

Teema: võõrtöajõud, ränne

Eesmärk ja uurimisküsimused

Analüüsi eesmärgiks on leida tugipunktid Eesti immigratsioonipoliitika aruteluks.

Uurimisküsimused:

- Kus olnud head kogemused (kas indekseid vm alusel)
- Milline on soovitatav mõju
- Mis muudatused on vajalikud atraktiivsuseks või hõlbustamiseks
- Erinevad mõõtmed: talendid ja investorid v oskustöölised v pagulased
- Milliste kriteeriumide alusel edukust hinnata
- Migratsiooni ja majanduskasvu seos
- Heaoluriigi ja Eesti erinevad võimalused
- Rahvastiku jätkusuutlikkus, avalike teenuste rahastus

1. Eesti tööjõu/rahvastiku vajadus

Esmane praktiline vajadus immigrantide järele tuleneb tööealiste elanike vähenemisest Eestis ning nii ettevõtjate kui majandusekspertide tõdemusest, et majanduskasvu pidurdab enim kvalifitseeritud tööjõu puudus.

2005-2014 (s.o 10 a jooksul peale emapalga kehtestamist) on Statistikaameti andmetel loomulik iive olnud -1357, st igal aastal sureb 1360 inimest rohkem, kui sünnib. Väljaränne on viimased 10 a olnud keskmiselt 2000 inimest rohkem, kui sisserränne. Prognoosi kohaselt väheneb Eesti rahvaarv kuni 2040 aastaks keskmiselt 4800 inimese võrra. Tööealiste inimeste arv väheneb samal ajal keskmiselt 6350 inimese võrra ja pensioniealiste arv kasvab 3400 inimese võrra. Pensionisaajate arvu kasv tähendab, et muude tingimuste samaks jäädes kasvab ka vajadus maksumaksjate järele (et ülalpeetavate suhe tööealistesse jääks samaks). **Tööandjate Keskliidu arvutuste kohaselt peaks immigrantid muude tingimuste samaks jäädes aastani 2040 täitma keskmiselt ca 5000 töökohta aastas¹.** See vajadus on väiksem, kui tööjõus osalemise määr, tootlikkus või maksustamise tase kasvab, pensionid ja ravikindlustuse kate väheneb, pensionite jm sotsiaalteenuste finantseerimiseks leitakse muid skeeme vmt.

¹ Statistikaameti rahvastikuprognosis andmete põhjal arvatud tänane ülalpeetavate määr ja selle alusel leitud, kui suur peaks rahvastikuprognosis alusel olema tööealiste inimeste arv 2040. Puudujääk on arvutusliku tööealiste vajaduse ja prognoositava tööealiste arvu vahe.

Kui arvutus teha puhtalt demograafilistele andmetele tuginedes, vajame aastas keskmiselt 10000 tööealist immigranti, et suhtarvud, sh maksumäärad jääksid praegusele tasemele. Samasuure arvu immigrantide vastuvõtmiseks peab Eesti valmis olema, kui arvestame, et 5000st hõivatust iga kolmas „võortöötaja“ võtaks kaasa elukaaslase ja 2 ülalpeetavat, kes vähemalt esialgu tööle ei asu. Kvalifitseeritud võortöötaja usutavasti tuleks pigem perega.

Tabel 1. Tööjõu ja ülalpeetavate muutused 2030 ja 2040 (allikas: Statistikaamet, autori arvutused)

	2015	2030	2040
kokku elanikke	1 316 135	1 259 444	1 210 042
tööealised	857225	7658701	717186
ülalpeetavad	458 910	493 573	492 856
ülalpeetavate määr	0,54	0,64	0,69
2015 määra järgi tööealiste vajadus		921 974	920 635
puudujääk perioodil kokku		156 104	203 449
puudujääk aastate lõikes keskmiselt		10 407	8 138
Hõivatute arv (94-95%)	641 000	572 689	536 284
ülalpeetavate määr hõivatu kohta	1,05	1,20	1,26
aastane hõivatute puudujääk		5 290	4 136

Samas ei ole kõik tööealised veel aktiivsed maksumaksjad. Tööealisest elanikkonnast (15-74 eluaastat) osaleb praegu tööjõus vaid 69%, mis ometi on maailmas üks parimaid näitajaid². Neile lisanduvad ettevõtjad, kes pole ühegi töölepinguga seotud ega ole ka töötuna registreeritud, ent loovad lisandväärtust ja maksavad makse ettevõtete kaudu. Heitunud tööealised on samuti aktiivse elanikkonna ülalpeetavad, kui tööturul mitteosalevad ettevõtjad välja arvata. Ka Riigikontrolli audit toob välja, et tööjõupuudust aitaks immigratsiooni kõrval leevendada ka tööjõus osalemise määra suurendamine, ümberõpe ja tootlikkuse kasv³. Arvutused näitavad, et kui tööjõus osalemise määra suurendada 72%ni, kaob tööjõu arvutuslik puudujääk.

Avaliku sektori töötajad toetavad küll erasektori tootlikkust ja loovad selleks tingimused, ent nende palgaraha on erasektori töötajate ja ettevõtjate tasutud maksudest finantseeritud. Avaliku sektori töötajaid on ca 137000⁴. Seega on tegelikke maksumaksjaid vaid ca 36% kogu rahvastikust ja ca 78% hõivatud tööealistest elanikest. Mida suurem on erasektori osakaal hõives, seda väiksem maksukoormus igale erasektoris töötavale inimesele langeb. Arvutused näitavad, et avaliku sektori kärpimisel 15%-ni tööga hõivatud inimestest 2040. aastaks väheneks tööjõupuudujääk 2000-3000 inimeseni aastas, mida tõenäoliselt vähendaks veel oluliselt tööviljakuse kasv.

² EL-i keskmine 2013 oli 58% ja OECD 60% (Allikas: <https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm>).

³ Ülevaade riigi rändepoliitika valikutest: Milline on rände roll tööjõupuuduse vähendamisel. Riigikontroll 2015.

⁴ Siin kasutatud statistikaameti andmeid, kus sisalduvad ka riigi osalusega ettevõtete töötajad. Riigiraha.fin.ee portaali 2015 andmetel oli riigiametnikke 120000, s.o 19% hõivatutest.

Arvestama peab sedagi, et inimesed pole riigile olulised vaid maksumaksjatena. Iga elanik on ka tarbija ja muudab siseturgu tugevamaks. Siseturg on oluline ekspordisuuna tasakaalustaja. Mida suurem on siseturg, seda paremad eeldused on riigi majandusel eksporditurgude vähenemised üleelamiseks.

Lisaks kvantiteedile tuleks immigratsioonipoliitika kujundamisel omandada ülevaade milliste omadustega immigrante on Eestis enim vaja. Maailmas on peamiselt kasutusel 2-3 süsteemi selle määratlemiseks. Esimene on tööandjapõhine süsteem, mis tähendab, et lähtutakse tööandjate vajadusest. Teine võimalus on riigil analüüsi tulemusena (peaks samuti sisaldama konsultatsioone või intervjuusid tööandjate, erialaliitude ja ekspertidega) määratleda konkreetset ametikohad või valdkonnad, mille spetsialistide järgi nüüd või tulevikus vajadus on. Kolmandaks võib tuua üsna levinud segameetodi, mille puhul antakse erinevaid elamis-/töölubasid nii tööandja ühekordse vajaduse kui ekspertide hinnangul oluliste erialade või haridustaseme esindajatele. Mõnedes riikides (nt Uus- Meremaa, Austraalia, Kanada) ja Euroopa Liidu institutsioonides kasutatakse nn *talent pool* süsteemi, mille puhul vajalike erialade või kõrgharidusega immigrandid saavad eelnevalt elamis-/tööloa testi sooritada ja jäävad n.ö reservi, kust tööandjatel on neid lihtsam leida ja värvata.

Alternatiiv immigratsioonile, produktiivsuse tõusule ja tööjõu aktiveerimise on pensionide vähendamine või maksumäärade tõus.

1) Muude tingimuste samaks jäädes (et tulumaksutulu ja ravikindlustuse fond elanikkonna suhtes ning pensionifond pensionäri kohta jääks samaks) tõuseks tulumaksukoormus **hõivatu** kohta 10% (16€ kuus) ja sotsiaalmaksukoormus 45% (140 € kuus). **Erasektori hõivatu** kohta kasvaks tulumaksukoormus 17% (32€ kuus) ja sotsiaalmaksukoormus 53% (209€ kuus). Kokku on seega 25 aasta jooksul surve tööjõumaksude kasvule 30-40%, ulatudes 150-250 €-ni töötaja kohta kuus.

Tulumaksu määra tuleks halvimal juhul tõsta ca 23%-le ja sotsiaalmaksu määra 52%-le. Keskmise brutopalgaga 1100€ kuus puhul tähendaks see nt seda, et kuus makstaks sotsiaalmaksu praeguse 363€ asemel 572€ kuus ja tulumaksu 178€ asemel 210€ kuus.

2) Kui maksukoormuse tase hõivatu kohta jääks praegusele tasemele ja kogu pensionikindlustuse osa läheks pensionimakseteks, tuleks riiklikke pensione vähendada 30-35% ehk praegusest keskmisest kuisest brutopensionist ca 90-100€.

2. Immigratsiooni ja majanduse seos

Teoreetiliselt võib immigratsioon mõjutada järgmisi näitajaid:

- Eratarbimine
- Maksulaekumine
- Ettevõtete kasv ja uute ettevõtete loomine
- Oskusteave
- Kaubanduse käive
- Majanduskasv (läbi maksude, innovatsiooni, ärisektori kasvu ja eratarbimise)
- Hõive

- Palgatase
- Eluaseme hinnad
- Koolid ja lasteaiad, muud avalikud teenused
- Mittemajanduslikud:
 - o Tolerantsus – avatus – õpivõime
 - o Silmaring – oskusteave
 - o Mitmekesisus

Järgnevalt uuritakse, milline on teiste riikide empiiriline kogemus immigratsiooni mõjust majandusindikaatoritele.

Positiivne neto-immigratsioon suurendab nõudlust elamispinna järele. Mitmed uuringud käsitlevad trende põliselanikest ja immigrantidest eluasemeomanike seas, ent immigrantid võivad elamispiinade nõudlust ja hinda mõjutada ka läbi üürituru. Omanikusuhe on uurijatele olnud ilmselt atraktiivne, kuna omandisuhte kohta on riikidel paremad (detailsemad, täielikumad) andmed.

Uus-Meremaa uuring tuvastas positiivse seose migratsiooni, eluasemehituse ja eluaseme hinnataseme vahel⁵.

USA uuring⁶ tuvastas, et immigratsioon tõstis nii rendi kui elamispiinade hindu – 1% elanike kasv tõstis eluaseme hindu 1%. Mõju töötasude suurusele oli tagasihoidlikum – 1% konkreetse oskusteabega inimeste arvu kasv vähendas sama oskusteabega inimeste keskmist töötasu vaid 0,03%.

USA uuringud ei ole sageli suutnud teha ühest järeldust immigratsiooni mõjust põliselanike hõivele ja töötasudele⁷. Seda põhjendatakse sellega, et USA majandus neelab immigrantid luues uusi töökohti selmet asendada USA-s sündinud töötajad. Samuti on suured erinevused ajaperioodide ja osariikide võrdluses. Giovanni Peri 2010 a põhjalikumas uuringus tuuakse välja, et kohalikul tasandil (osariik) seostatakse immigratsiooni produktiivsuse kasvu, töötundide keskmise arvu kasvu ja oskusteabe vähenemisega. Viimased kaks on ilmselt tugevas seoses immigrantide konjuntuuriga (haridustase ja valdkond). Immigrantide lisandumine tööjouturule, suuruses 1%, hõivatute arvust, kasvatas keskmist palka pikas perspektiivis (1990-2007) 0,6-0,9%. See moodustas 20-25% kogu palgakasvust samal perioodil. Kasv tulenes efektiivsus ja produktiivsuskasvust pikemas perspektiivis. Samuti kasvas pikemas perspektiivis kapitalimahutavus, kuigi lühemas perspektiivis see vähenes (odavam tööjoud ja lihtsam tehnoloogia, mis loob aluse arenguks pikemas perspektiivis). Nii madalama⁸ kui kõrgema⁹ haridustasemega

⁵ The Economic Impact of Immigration on Housing in New Zealand 1991–2016, Business and Economic Research Limited 2008.

⁶ Saiz, A., Immigration and Housing Rents in American Cities, 2006.

⁷ Peri, G., The Effect of Immigrants on U.S. Employment and Productivity, 2010.

⁸ immigrantid valisid teeninduse ja põllumajanduse sektori, kohalikud tööstuse ja kaevanduse.

⁹ Immigrantid valisid vähese keeleoskuse tõttu pigem inseneri, doktori või teadlase eriala, kohalikud juhi, meditsiiniõe või õpetaja eriala.

immigrandid ja kohalikud valivad erinevad erialad, mis tekitab spetsialiseerumisest tulenevat efektiivsust.

Ka UK kogemus näitab, et kui suurendada immigrantide osa tööjõus 1 protsendi võrra, vähenevad palgad esialgu 0,3%, kuid pikemas perspektiivis aitab see hoopis palku kasvatada¹⁰. Mõju hõivele leiti samuti olevat väike. Uuringus toonitatakse aga, et regionaalsel tasandil ja teatud demograafilistes gruppides võib mõju olla märkimisväärses, eriti lühikeses perspektiivis.

Uuring Ida- ja Kesk-Euroopa immigrantide mõjust UK majandusele peale laienemist 2004 leidis, et immigrandid osalesid rohkem tööjõus, olid keskmisest kõrgemini maksustatud ja kasutasid rohkem sotsiaaltoetusi kui britid. Ida- ja Kesk-Euroopa immigrandid olid keskmisest kõrgemini haritud ja nooremad.

Uuemad Skandinaavia immigratsiooniuringud märgivad, et vähesel määral on kohaliku tööjõu asendamist märgata madalama haridusega töötajate hulgas¹¹. Samuti on tõdetud, et kokkuvõttes on majanduslik mõju kergelt positiivne, ent see jaotub ühiskonnas ja regiooniti ebaühtlaselt.

Saksamaal on märkimisväärsed järeldusi tehtud mitmekesisuse ja võõrtööjõu mõju kohta tööjõuturule ja palkadele kohalikul tasandil¹². Selgus, et Saksamaal võib leida nii positiivset kui negatiivset mõju, mis tuleneb immigratsioonist ja mitmekesisusest. Positiivsena toodi välja kõrgelt kvalifitseeritud immigrantide mitmekesisusest ja arvukusest tulenevat positiivset mõju produktiivsusele ja ka kohaliku tööjõu hõivele ja palgatasemele. Madalapalgaliste töökohtade produktiivsusele, kohaliku tööjõu hõivele ja palgatasemele on Saksamaal paiguti olnud negatiivne mõju, kuna sakslastest töötajaid on nendel töökohtadel rohkem välja vahetatud immigrantidega, kelle kvalifikatsioon on madalam ja kellega suhtlemine jmt on ajamahukam ja vähem-efektiivne. Uuem uuring leidis, et madalapalgalisi kohalikke töötajaid ei vahetatud immigrantide vastu välja, vaid immigrandid võimaldasid tööandjatel laieneda ja ka kohalike töötajate töökohad alles hoida¹³. Negatiivset mõju saab elimineerida, kui madala kvalifikatsiooniga immigrandid hajutada. Kõige kahjulikum on tööjõuturu seisukohalt paigutada samasse regiooni palju kultuurselt homogeeniseid madala kvalifikatsiooniga immigrante¹⁴.

Erinevad uuringud on välja toonud ka erirahvustest jm tunnustega immigrantide erinevat mõju eluasemeturule (ostmine vs rent jne).

¹⁰ Nijkamp, P., Migration Impact Assessment: A Review of Evidence-Based Findings, 2012.

¹¹ Nijkamp, P., Migration Impact Assessment: A Review of Evidence-Based Findings, 2012.

¹² Südekum, J., Wolf, K., Blien, U., The Effects of Cultural Diversity on Regional Labour Markets in Germany, 2008.

¹³ Malchow-Møller, N., Munch, J.R., Skaksen, J.R., Do Immigrants Take the Jobs of Native Workers? 2009.

¹⁴ Südekum, J., Wolf, K., Blien, U., The Effects of Cultural Diversity on Regional Labour Markets in Germany, 2008.

3. Võimalikud kriteeriumid edukuse hindamiseks

Lisaks majanduslikele kriteeriumitele, kui edukas on riik olnud võõrtööjõu kasutamisel, võib olla oluline mõõta, kui atraktiivne on riik immigrandide jaoks.

Rahvusvahelise immigrandidevõrgustiku ExpatInsider'i kriteeriumid, mõõtmaks 65 riigi immigrandisõbralikkust – kui hea immigrandil riigis elada on: üldine elukvaliteet, kohanemise lihtsus, töö- ja karjääriringimused, pereelu (sh haridus- ja lastehoiuvõimalused ja kulukus), finantssituatsioon ja üldine rahulolu.

2015 edetabeli top 10: Ecuador, Mehhiko, Malta, Singapur, Luxemburg, **Uus-Meremaa**, Tai, Panama, **Kanada**, **Austraalia**. Austria on 11, USA 13, Poola 15 ja Tšehhi 22 kohal. Paljude pagulaste sihtmärk Rootsi on alles 37., Iirimaa 40. ja Soome 51. kohal.

4. Riigid, kellelt õppida

Järgnevalt antakse ülevaade riikidest, kes kirjanduse põhjal võiksid olla immigratsiooni edukalt juhtinud ning omada teistest suuremat kogemust immigrandidega (loetelu ei pruugi olla täielik):

1) Iirimaa

- Alates 2004 suur immigrandide sissetulek ida-euroopast. Töötuse määr ei mõjutanud – töökohad olid olemas või tekkisid piisavalt kiiresti. Palgakasvu silmnähtavalt ei aeglustanud. Tööjõukulud vähenesid järsult üheks aastaks. Võimalik, et tõstis kinnisvara ja majutuse hinda, mis nüüd jälle langenud. Töötuse määr 8,9%, tööjõus osalemise määr 60%, väga kõrge tootlikkus.
- Tundub, et on immigratsiooni suhtunud pragmaatiliselt ja proaktiivselt Iirimaa puhul on kritiseeritud, et sotsiaalse integratsiooni pool on nõrk.
- Iirimaa kõrval on suurem ja mõnes mõttes atraktiivsem riik, kes võiks parimad immigrandid endale tõmmata. Sellegipoolest peetakse Iirimaad paremaks talentidest immigrandide jahtijaks, kui UK.

2) Austraalia:

- Suur kogemus - 25% elanikkonnast immigrandid.
- *Skilled migrant'i* punktisüsteem ja *talent pool*.
- Töötusemäär vaid 6%, EL-s 9,3%. Tööjõus osalemise määr 65%.
- Pagulaste osas jõulised meetmed.
- Probleemid imigrantide lastega ja madalama kvalifikatsiooniga immigrandide inimõiguste tagamisega.

3) Kanada

- Majandus hea, töötuse määr 7%, tööjõus osalemise määr 65,8.
- Kõrval suur-riik, mis võib paljude jaoks olla atraktiivsem.
- Edukas talendijahtija, kasutusel *talent pool* koos muude süsteemidega.
- Üks suurima immigrandide arvuga riike 21% elanikest.
- Ettevõtjaid soodustatakse, mh kui ettevõtte pankrotistub, ei muutu elamisluba kohe kehtetuks.



- 4) Uus-Meremaa:
- Riigi turundatakse aktiivselt.
 - Väga hea süsteem immigrandi suunamiseks.
 - Teatakse täpselt, keda rohkem vaja, *talent pool* (punkti-ja tööandja süsteemi hübriid, inimene saab teha mingi testi ja jääb andmebaasi ootama nagu EL ametnike reserv).
 - Palju erinevaid viisaid jm võimalusi, mille raames töö- või eluluba võimalik saada.
 - Majandus ja rahvastik kasvab endiselt, kõrge produktiivsus.
 - Töötuse määr 6%, töajõus osalemise määr 68,6%.
 - Tehtud palju uuringuid immigratsiooni majandusliku mõju uurimiseks.
 - Kõrval suurem ja v-o atraktiivsem riik.
- 5) Austria:
- Talendijahtija.
 - Immigrantidega sõlmitakse *integration agreement*, millega võetakse lubadus õppida keelt ja kultuuri jne.
 - Punktisüsteem, et saada punavalge kaart.

Tähelepanekud:

- Kanadal ja USA-l olemas pikaajaline plaan talentide meelitamiseks, EL-l üldjuhul mitte.
- USA-s aastas keskmiselt 1,7 mln kõrgharidusega immigranti, EL-s 200 tuhat!
- Saksamaa on ärganud ka talendiotsijana - Make-it-in-germany.de + pilootprojektid koostöös Bosnia, Serbia, Tunisia, Indonesia, India and Vietnam.
- Maltal selge nägemus ja suund selektiivse immigratsioonipoliitika suunas.

Kokkuvõte

- Maksutaseme, produktiivsuse jm tingimuste samaks jäädes võib Eesti vajada ca 10000 tööealist immigranti aastas. Arv võib olla väiksem, kui Eesti inimeste töajõus osalemise määra suudetakse suurendada või immigrantidena õnnestub tuua rohkem kõrgelt kvalifitseeritud töajõudu või oskustöölisi, kelle järele nõudlus on suurem, et tõsta produktiivsust. Tööturult jääb aastas keskmiselt puudu 5000 töötavat inimest ja maksumaksjat.
- Teiste riikide kogemus kinnitab, et kui immigratsiooni aktiivselt juhtida, on võimalik majandust oluliselt parandada ja negatiivset kaasmõju minimeerida.
- Kuigi lühiajalises perspektiivis võib täheldada ka negatiivseid mõjusid majandusele, eriti madalama kvalifikatsiooniga kohalike töötajate hõivele ja palgatasemele, on pikemas perspektiivis teiste riikide kogemus immigratsiooni mõjust majandusele valdavalt positiivne.
- Lisaks majanduslike eesmärkidele võib talentide ligimeelitamiseks vajalik olla ka Eesti valmisoleku suurendamine immigrantide vastuvõtmiseks, sh kohanemise lihtsustamine.
- Riigid, kellelt tõenäoliselt oleks Eestil hea õppida immigratsiooni juhtimist on Kanada, Iirimaa, Uus-Meremaa, Austraalia, Austria.