



Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond



Eesti
tuleviku heaks

Teema kokkuvõte # 4

TÖÖRÄNNET REGULEERIVAD RÄNDEPOLIITIKAD

Kristi Anniste, Poliitikauuringute Keskus Praxis



RITA-RÄNNE
projekt

RITA-RÄNNE projekt aitab välja töötada teaduslikult põhjendatud innovaatilisi lähenemisi rände ja lõimumise protsesside juhtimiseks Eestis, eesmärgiga aidata kaasa majanduse arengule ja ühiskonna sidususe suurenemisele

Rändepoliitikat võib lähtuvalt selle rakendamise tasemest eristada nii globaalseks, riikide üleseks kui ka riiklikeks. Suures osas on ränne **riiklike rändepoliitikate** reguleerida, kuna ebaefektiivne rände juhtimine võib ohustada riigi sotsiaalset sidusust, julgeolekut ja suveräänsust. Lisaks toetab riiklike rändepoliitikate olulisust käimasolev riikidevaheline konkurents talentide ligimeelitamisel, mis leevendaks vananevast rahvastikust ja kahanevast tööjõust tulenevat survet majandusele. Seetõttu keskendub käesolev poliitikaanalüüs just riiklikele rändepoliitikatele.

Riikide rändepoliitikad **pole kunagi olnud staatilised** ning vastavalt ühiskonnas toimuvatele arengutele ja muutustele on neid pidevalt muudetud, eesmärgiga mõjutada nii riikide rahvastikku kui tööjõuturgu. Nii on muutuste korral tööjõuturul üheks poliitikakujundajate võimaluseks muuta rändepoliitikat, kas piiramaks sisserännet või meelitamaks ligi vajalike oskustega tööjõudu. Seda on olulisemad pika sisserändekogemusega riigid ajaloos ka korduvalt teinud.

Konservatiivne rändepoliitika: üldine vs selektiivne

Konservatiivse rändepoliitika puhul eristatakse omakorda üldist ehk mitte-selektiivset ning selektiivset rändepoliitikat. **Üldise ehk mitte-selektiivse rändepoliitika** puhul ei seata piiranguid sisserändaja päritolule, haridustasemele, oskustele, tööandja olemasolule jms ning sisserännet reguleeritakse enamasti vaid kvoodi ehk piirarvuga.

Üldise rändepoliitika rakendamises nähakse sageli riski, et sisserändajad muutuvad koormaks riigi sotsiaalsüsteemile, kuna kasutavad sotsiaaltoetusi kohalikest rohkem ning seetõttu tekitavad kokkuvõttes riigile rohkem kulu kui tulu. Samuti on leitud, et selektiivne rändepoliitika toetab sisserändajate lõimumist ühiskonda üldisest rändepoliitikast paremini, kuna toetab sisserändaja kohanemist tööturul ning seeläbi ühiskonnas ka laiemalt¹.

Kvootide rakendamisel on nii üldise kui selektiivse rändepoliitika puhul oluline arvesse võtta, et suure osa sisserändajatest moodustavad inimesed, kellele sisseränne on tagatud rahvusvaheliste konventsioonide või üldiste inimõigustega ning kelle sisserände osas puudub riikidel kontroll – nt pererändajad, põgenikud jm.

Selektiivne rändepoliitika

Viimasel aastakümnel on üleilmse talendijahi tingimustes aina rohkem riike hakanud rakendada **selektiivset rändepoliitikat**. Kuna selektiivse rändepoliitikaga soovitakse reguleerida riikide tööjõuturgu, baseeruvad need peamiselt sisserändajate oskustel (sh keeleoskusel), haridustasemel, töökogemusel ja vanusel. Need tunnused on hõlpsasti mõõdetavad võrreldes teiste tööturul kohanemist toetavate näitajatega, nagu isiku motivatsioon, võimekus, suhtlemisoskused jm isikuomadused.

Selektiivsed rändepoliitikad jagunevad laias laastuks kolmeks tüüpiliseks mudeliks, mida on rakendanud või rakendavad klassikalised sisseränderiigid Kanada, Austraalia ja USA: 1) **inimkapilati mudel**, kus sisserändajaid valib valitsus punktisüsteemi alusel (Kanada); 2) nn **uuskorporatiivne mudel**, kus sisserändajaid valib valitsus punktisüsteemi alusel, kuid olulise kriteeriumina arvestatakse

¹ Rallu, J. L. (2011) Naturalization Policies in France and the USA and Their Impact on Migrants' Characteristics and Strategies. *Population Review*, 50(1).

sisserändaja osalemist ettevõtluses ja tööjõus (Austraalia); 3) **turule orienteeritud nõudluspõhine mudel**, kus sisserändajaid valivad tööandjad (USA). Inimkapitali ja uuskorporatiivset mudelit on nimetatud ka pakkumuspõhiseks mudeliks, kuna nende puhul algatavad sisserändajad ise sisserändeprotsessi².

Inimkapitali mudel

Inimkapitali mudel toetab kõrgelt haritud inimeste püsivat sisserännet. Klassikaline näide inimkapitali mudelist on **Kanada** ja selle 1990. aastatel alguse saanud rändepoliitika. Kui alates 1960. aastatest arendatud punktisüsteem oli senini eelistanud riigile vajalike ametialaste oskustega inimesi, tõsteti 1990ndatel punktisüsteemi fookus ametitelt erinevatele inimkapitali näitajatele. Nii omasid erilist kaalu punktisüsteemis inglise või prantsuse keele oskus ja haridustase. Hinnati ka töökogemust, vanust, töökoha olemasolu ja kohanemisvõimet.

Peamiseks kriitikaks inimkapitali mudelile on asjaolu, et sisserändaja hea haridus ei taga töökohta sihtriigis. Kuna viisataotluste arv oli suur ning sisserändajate toimetulek tööturul oli kesine, nt ei töötanud kõrgelt haritud sisserändajad sageli oma erialale vastaval töökohal, hakkas ka Kanada 2000. aastate keskel järk-järgult inimkapitali mudelist eemalduma. Näiteks hakati püsiva elamisloa andmisel eelistama Kanadas ülikooli lõpetanud välistudengeid ning isikuid, kes olid Kanadas juba vähemalt kaks aastat ajutise viisa alusel töötanud. Samuti hakati eelistama inimesi, kellel on vähemalt üheaastane töökogemus mõnel Kanadas puuduoleval ametialal või kellel on tööpakkumine mõnelt Kanada tööandjalt. Seega on Kanada loobunud inimkapitali mudelist ning võtnud kasutusele kombineeritud mudeli, kus punktisüsteemi kaalutakse riigis puuduolevate ametialaste oskustega ning aina rohkem antakse välja ajutisi tööviisaid, mille omanikel on hiljem tööandja toetuse olemasolul võimalik taotleda püsivat elamisluba.

Uuskorporatiivne mudel

See rändepoliitika mudel võtab punktisüsteemi kõrval arvesse ka riigis puuduolevaid ametialaseid oskusi ning selle klassikaliseks näiteks on **Austraalias** hetkel rakendatav süsteem. Austraalia katsetas Kanada eeskujul mitmeid mudeleid, sh inimkapitali mudelit, kuid sisserändajate kõrge töötuse tõttu mindi 1996. aastal üle oskuste-põhisele lähenemisele. Töötati välja oskustöölise programm, mis on suunatud kuni 50-aastastele inglise keelt kõnelevatele sisserändajatele ametialadelt, mille järele Austraalias on parasjagu nõudlus. Kasutusel on punktisüsteem, mis toetub nn puuduolevate oskustöötajate ametite nimekirjale – alates 2011. aastast ei menetleta isikute viisataotlusi, kel puudub töökogemus mõnel oskustöötajate nimekirja kuuluval ametialal. Nimekirja täiendatakse pidevalt koostöös tööandjate ja ametiühingutega ning see aitab täita tööjõuvajadust sektorite ja puuduolevate ametialaste oskuste kaupa. Tööandjate ja töötajate esinduste kaasamine sisserändajate valikumehhanismi peaks tagama, et sisserändajate oskused vastaksid Austraalia majanduse tegelikele vajadustele. Seega kujundavad Austraalia valitsus, tööandjad ja tööjõud rändepoliitikat ühiselt³. Lisaks on Austraalia rändepoliitikasse integreeritud **regionaalsed meetmed**, mille eesmärk on meelitada oskustöölisi suurtest keskustest väljaspool asuvatesse ja maapiirkondadesse, kus tööandjatel on raskusi töökohtade täitmisega. Näiteks võib taotleda viisat, kus punktisüsteem annab lisapunkte neile, kes soovivad asuda elama kaugematesse (maa)piirkondadesse ning nende puhul hõlbustatakse ka

² Koslowski, R. (2014) Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation. *International Migration, Special Issue: Skilled Immigration Trends* June 2014, lk 26-39.

³ Koslowski, R. (2014) Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation. *International Migration, Special Issue: Skilled Immigration Trends* June 2014, lk 26-39.

ametialase kvalifikatsiooni tunnustamist. Kasutusel on ka nn regionaalne rändeskeem, mis võimaldab regionaalsetel tööandjatel pakkuda sisserändajale tööd Austraalias maksimaalselt kaheks aastaks.

Ka usukorporatiivne süsteem on pärinud omajagu kriitikat. Esiteks ei pruugi see ära hoida taotlejate suurt arvukust. Austraalia rakendab taotlejate arvu piiramiseks 2012. aastast süsteemi, kus taotlejad peavad kõigepealt esitama veebipõhise huviavalduse, mille põhjal kontrollitakse isiku kvalifikatsiooni ning väljavalitud kutsutakse esitama ametlikku avaldust. See süsteem võimaldab riigil piirata kutsutute arvu ametialade lõikes hoolimata sellest, kas isik ületab punktisüsteemi lävendi või mitte. Teiseks on tööandjad kurtnud, et süsteem ei ole piisavalt paindlik ning menetlusprotsess piisavalt kiire vastamaks tööturu hetkevajadustele. Seetõttu muudeti oskustööliste suunatud rändeprogrammi fookust 2008. aastast nõudluspõhise suunas, kus eelisjärjekorras menetleti taotlejaid, keda toetab tema tööandja (st taotlejaid, kellel on töökoht Austraalias olemas). See aga tähendab, et eelisjärjekorras saavad püsiva elamisloa Austraalias juba ajutise viisa alusel töötavad inimesed. Tööandja poolt toetatava sisserände hõlbustamiseks on rakendusel ka veebipõhine platvorm, mille abil saavad tööandjad otsida huviavalduste andmebaasist erinevate kriteeriumite alusel (amet, haridus, inglise keele oskus jm) oskustöötajaid, keda nad sooviksid palgata ning toetada püsiva elamisloa taotlemisel.

Nõudluspõhine mudel

Nõudlus- ehk tööandjapõhist rändepoliitikat rakendab suurematest sisseränderiikidest vaid USA. Selektiivne rändepoliitika sai USA-s alguse juba 20. sajandi alguses ning see on pikalt toetanud nii püsivat kui ajutist kõrgelt haritud inimeste sisserännet. USA nõudluspõhine mudel võimaldab välismaalastel taotleda viisat lühiajaliseks riigis viibimiseks, kuid tööandja toetuse korral võivad nad taotleda kohe ka püsivat elamisluba. Selline süsteem annab tööandjatele paindlikkust, et palgata sisserändajaid nii püsivatele kui ajutistele töökohtadele. Süsteem muudab sisserände atraktiivsemaks ka kõrgelt kvalifitseeritud välismaalastele, kelle jaoks on oluline paindlikkus ning võimalus valida esialgu ajutine viisa ning hiljem vajadusel taotleda juba püsivat elamisluba. Lisaks võimaldatakse kõrgelt haritud ajutistel sisserändajatel tulla USA-sse lähetatud töötaja viisa alusel (nt ettevõttesised üleviimised), mida saab pikendada kuni viieks aastaks ning mis võimaldab taotleda ka püsivat elamisluba.

Seega valivad USA-s sisserändajaid tööandjad, kuigi riigi poolt kehtestatud kriteeriumite jm tingimuste alusel. Valitsus rakendab selektiivset rändepoliitikat peamiselt tõstes ringi viisakvoote pererändelt töörandele ning lihttööstelt kõrgelt haritud tööjõule.

Nõudluspõhise mudeli eelis teiste mudelite ees on selle lihtsus ning tööandjate soovidega arvestamine. Samas ei pruugi see arvestada ei avalike ega sisserändajate huvidega.

Selektiivne rändepoliitika põhjamaades

Selektiivse rändepoliitika kujundamisel on paljud riigid võtnud eeskujuna klassikalistest sisseränderiikidest. Ka mitmed Põhjamaad on töörande juhtimisel ja kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajate riiki meelitamisel võtnud üle mitmeid elemente eelkirjeldatud mudelistest.

Taani

Taani rändepoliitikas on esindatud nii tööandja toetusel põhinev **nõudluspõhine skeem** välistöötajate värbamiseks, kui ka **pakkumuspõhine skeem**, mis samas arvestab Taanis vajaminevaid oskusi. Seega sarnaneb Taani rändepoliitika kõige enam Austraalia usukorporatiivsele mudelile.

Rändepoliitika eesmärk on meelitada riiki mitte ainult kõrgelt haritud, vaid ka majanduslikult toimetulevaid sisserändajaid, kes integreeruvad kiirelt tööturule. Vajalike oskustega sisserändajate valimiseks on kasutusel mitmed skeemid, valikuprotsess on range ning valitsus saab vastavalt nõudlusele tööturul kriteeriume muuta.

Näiteks rakendatakse kõrge kvalifikatsiooniga sisserändajate valimisel **palgataset**, kuivõrd töötaja kõrge kvalifikatsioon peaks väljenduma tema palgas. Seda skeemi on samas kritiseeritud, kuna paljudel kõrge kvalifikatsiooniga töötajatel ei pruugi olla ka kõrge palk.

2015. aastast hakati talentide sisserände kiirendamiseks rakendama ka skeemi, kus viisataotlusi menetletakse kuni 10 päevaga, kuid mille jaoks peab sisserändajal olema tööpakkumine riikliku heakskiidu saanud tööandjalt ning töö ise peab vastama teatud kriteeriumitele (nt palgatase, töö teadlase või haridustöötajana, lühiajaline töö).

Lisaks on kasutusel skeem, mis toetub Taanis vajaminevatele ametitele, kusjuures igale ametile on seatud lisaks nõuded hariduse ja töökogemuse osas.

Talentide meelitamiseks rakendatakse ka idufirmadele ja andekatele ettevõtjatele suunatud rändepoliitikat, kus viisa taotlemiseks peab ettevõtja kirjeldama oma ärimudelit või esitama oma toote prototüübi, mille põhjal otsustatakse, kes saavad taotleda elamisluba. Lisaks peab viisataotleja tõendama, et omab piisavalt raha iseenda (ja oma perekonna) ülalpidamiseks ning et tema osalus ettevõttes on aktiivne – investorid ja vaid osanikud ei saa selle skeemi alusel elamisluba taotleda. Selle skeemi alusel antav elamisluba võimaldab lisaks Taanis elamisele asutada seal ilma registreerimata ka iduettevõtte. Samuti on ettevõtjatel ligipääs Euroopa vabaturule ning innovatsiooniettevõtete võrgustikule, mis toetab väikeettevõtjaid informatsiooni, partnerite ja investorite leidmisega. Programmi on kritiseeritud, kuna selle kaudu on Taani tulnud väga vähe inimesi (kvooti pole veel kordagi täidetud), ettevõtjatel pole õigust sotsiaalhüvitistele ning kui taotleja tahab minna palgatööl, tuleb elamisluba vahetada.

Kuni 2016. aastani rakendati Taanis kõrgelt kvalifitseeritud töötajate leidmiseks ka punktisüsteemi. Kuna aga tööandjad ei olnud sisserändajate valikumehhanismi kaasatud ning skeemi raames saabunud kõrge kvalifikatsiooniga sisserändajad hakkasid sageli tööle madalamaid oskusi eeldavil töökohtadel, see skeem tühistati.

Kuna Taani eeldab sisserändajatelt majanduslikku sõltumatust, ei ole liitunud Euroopa Liidu skeemidega, mis hõlbustavad kolmandatest riikidest pärit teadlaste jt talentide sisserännet ning selle asemel rakendatakse omaenda riiklikku strateegiat, mis eeldab teadlastelt lisaks tööpakkumisele ka täiskohaga töötamist ning seda, et töötasu oleks vastavuses Taani palkadega.

Rootsi

Rootsi rändepoliitika on alates 2008. aastast **täielikult nõudluspõhine** ning tööandjad ise otsustavad, milliste oskustega välistöötajat vaja läheb. Seega on Rootsis kasutusel USA mudel välistööjõu värbamiseks. Tööränne Rootsi eeldab tööpakkumise olemasolu Rootsi tööandjalt ning sisserändajate töötasule on kehtestatud palgatase. Erinevate sektorite ametitele rakenduvad erinevad tingimused nt palga või haridustaseme osas. Kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu riiki meelitamiseks võeti 2012. aastal kasutusele maksumuudatused, kus esimesel kolmel aastal on osades sektorites (nt teadus, tehnoloogia) töötavate kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajate sissetulekust 25% maksuvaba.

Paraku pole nõudluspõhise süsteemi rakendamine Rootsis soovitud tulemust andnud, kuna tööjõupuuduse all kannatavatesse sektoritesse pole välistöötajaid oluliselt värvatud ning pigem on tekkinud olukord, kus välistöötajate värbamine võimaldab tööandjatel alandada palkasid⁴.

Soome

Soome rändepoliitika põhifookus on suunatud sisserändajate integreerumisele Soome ühiskonda ja tööturule. Töörännet juhtiv rändepoliitika **võtab arvesse nii nõudlust kui pakkumist** ning põhineb tööandja toetusele, st sisserändajal peab olema töökoht enne Soome jõudmist. Lisaks on osadel ametialadel kehtestatud sisserändaja töötasule palgatasemed, mis sõltuvad sisserändaja kvalifikatsioonist. Tööandja peab tõendama vajadust välismaalane palgata ning tagama, et välismaalane töötaks kehtiva elamisloaga. Viisataotleja peab nii ajutise kui püsiva elamisloa saamiseks tõendama kindlaksmääratud summas rahaliste vahendite olemasolu.

Selektiivse rändepoliitika mudelite efektiivsus

Võrdlevaid uuringuid erinevate selektiivsete rändepoliitikate efektiivsusest kõrgelt kvalifitseeritud sisserände toetamisel ja riigi majanduse konkurentsivõime tõstmisel on tehtud vähe. Seejuures tuleb rändepoliitikate efektiivsuse hindamisel võtta arvesse, et tulemused sõltuvad suuresti sellest, kuidas efektiivsust mõõta ning kas sisserände puhul arvestada vaid püsivat või ka ajutist rännet⁵.

Sageli soovitatakse kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajate riiki meelitamiseks punktisüsteemi kasutuselevõttu. Kui mõõta rändepoliitika efektiivsust püsivalt riiki saabunud tööandajate kõrge osakaaluga (võrreldes pererändega), on punktisüsteemil põhinevad Kanada ja Austraalia mudelid tõesti tõhusamad kui nt nõudluspõhine USA mudel. Samas leidub sellele ka mitmeid vastuargumente. Nii on Kanada võidelnud juba alates punktisüsteemi kasutuselevõttust 1967. aastal sisserändajate töötusega ning Austraalia on aina enam hakanud kaasama tööandjaid sisserändajate valikuprotsessi tagamaks, et sisserändajatel oleks riigis ka töökoht. Lisaks kui arvestada püsiva sisserände kõrvale ajutised kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajad, tundub talentide riiki meelitamisel hoopis USA mudel parim⁶.

Kui mõõta rändepoliitika efektiivsust sisserändajate haridustasemega (võrreldes püsielanikega), on inimkapitali mudel parim – rohkem kui pooltel Kanadasse sisserännanutest on kõrgharidus. Samas ei tõsta kõrgelt haritud sisserändajad riigi konkurentsivõimet, kui need kõrgelt haritud inimesed on töötud. Erialase töö leidmist võib takistada sisserändaja piiratud keeleoskus ning mõnel juhul võib olla raske omandada oma erialal töötamiseks vajalikku tunnistust. Samuti ei pruugi punktisüsteem olla piisavalt dünaamiline, et võtta kiiresti arvesse tööturul toimunud muutusi ning muutuvat vajadust teatavate oskuste järele.

⁴ Emilsson, H. (2016) Recruitment to occupations with a surplus of workers: The unexpected outcomes of Swedish demand-driven labour migration policy. *International Migration*, 54 (2): 5-17.

⁵ Koslowski, R. (2014) Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation. *International Migration, Special Issue: Skilled Immigration Trends*, June 2014, lk 26-39

⁶ Ibid.

Rändepoliitika efektiivsuse mõõtmisel võib lähtuda ka sellest, mil määral kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajad töötavad oma oskustele vastaval töökohal või milline on sisserändajate toimetulek tööturul. Sellisel juhul on parimaks lahenduseks uuskorporatiivne mudel⁷⁸.

Väärrib märkimist, et nii Kanada, Austraalia kui ka USA valitsused on muutnud või kaaluvad oma rändepoliitika muutmist üksteisele sarnasemaks: USA on korduvalt kaalunud punktisüsteemi kasutuselevõttu ning Kanada ja Austraalia suurendavad järk-järgult tööandja rolli sisserändajate valikul. Samuti on nõudluspõhise rändemudeli katsetamine Rootsis näidanud, et riigil võiks siiski olla oluline roll sisserändajate valikuprotsessis.

Seega ei ole erinevate selektiivsete rändepoliitikate puhul ühte kindlat kõige efektiivsemat mudelit ning **rändepoliitikate kujundamisel tasub arvesse võtta erinevate mudelite elemente**, kasutades nn kombineeritud skeemi, **kus võetakse arvesse nii sisserändaja kohanemise võimekust kui ka majanduse hetkeolukorda ja tööjõuvajadust**.

⁷ Ibid.

⁸ Richardson, S., Lester, L. (2004) A Comparison of Australian and Canadian Immigration Policies and Labour Market Outcomes. Report to the Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs. The National Institute of Labour Studies, Flinders University – September 2004.