

EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD

VIHIK NR. 1.

Raul Eamets

**EESTI TÖÖTURG JA TÖÖPOLIITIKA
EUROOPA LIITU INTEGREERUMISEL**

TARTU 2000

Vastutav toimetaja
Liina Kulu

Keeletoimetaja
Leonhard Uuspõld

Kaane kujundanud
Ain Sakk

Käesolev brošüür ilmub koostöös
Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadiga.

© TÜ Euroopa Kolledž, 2000
ISBN 9985-60-779-1
Kirjastus AS Võru Täht
Oja 1, Võru

SAATEKS

Eesti valmisolek Euroopa Liiduga ühinemiseks seisneb nii seadusandlus- ja haldussuutlikkuses kui ka majandusliku lõhe vähendamises võrreldes Euroopa arenenud riikidega. Samas on Eesti liitumisel Euroopa Liiduga äärmiselt oluline ka inimeste valmisolek teadliku valiku tegemiseks, tuginedes mitmekülsele informatsioonile ühinemise või mitteühinemise tagajärgede kohta. Seetõttu vajab ühiskond laialdast arutelu selle üle, millised tulemused kaasnevad liitumise või mitteliitumisega nii Eesti jaoks tervikuna kui ka üksikute regioonide ja konkreetsete valdade või teatud elanikkonnakihtide lõikes. Just sellise arutelu algatamine ja edendamine on olnud eurointegratsioonialase rahvakoolituse põhieesmärk.

Koostöös Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadiga alustasid Avatud Hariduse Liit (AHL) ja TÜ Euroopa Kolledž eurokoolituse projektiga 1998. a. sügisel. Täna on juba kolme õppesemestri vältel tegeldud eurokoolitusprojekti peamise eesmärgiga – Euroopa Liidu alase huvitatuse ja informeerituse tõstmisega ning Eesti ühinemisprobleemidest ülevaate andmisega. Informatsiooni on leitatud regionaalsel tasandil ning eurokoolitusse on kaasatud kohalikke avalikkust nii AHL koolitusvõrgustiku kui maakondlike Euroopa Liidu infopunktide kaudu.

Eurokoolitusprojekti osalevad lektorid ja õppuste läbiviijad on vastava ettevalmistuse saanud TÜ üliõpilased ja magistrandid ning eurointegratsiooni maakondlikud teabekorraldajad. Iga lektorina esinev üliõpilane või magistrant on läbinud Euroopa Kolledži korraldatud 20-tunnise eurokoolitusprogrammi, mille raames on õppurid saanud teavet nii Euroopa Liidu eri valdkondade kui ka Eesti olude kohta Euroopa Liiduga integreerumise kontekstis. Lisaks sellele on tudengitele õpetatud avaliku esinemise ja täiskasvanute koolituse põhitõdesid.

Rahvakoolituse kuulajate ringi ning kohalike eurodebattide organiseerimine ja õppuste korraldamine on olnud AHL piirkondlike keskuste ülesanne.

Täna Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi initsiatiivile ja PHARE finantseerimisele on osutunud võimalikuks hakata publitseerima loenguid, mis põhinevad valdavalt TÜ Euroopa Kolledži 20-tunnise eurokoolitusprogrammi materjalidel. Käesolev vihik on Euroopa Kolledži loengute sarjas ilmuvatest brošüüridest esimene. Sellesse sarja on kavandatud kokku üheksa vihikut. Loengute avaldamise eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidust ja saavutada asjakohases arutelus uus kvaliteet, mis tugineb argumenteeritud ja akadeemiliselt põhjendatud seisukohtadel. Brošüüridesse on üritatud koondada uuemat informatsiooni, mis annab kasutajale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikast ja tegevusest Eesti perspektiividest lähtudes. Seega ei ole tegemist pelgalt õppematerjaliga, vaid õppekirjandus on seotud teadusliku lähenemisega.

Head lugemist soovides

Peeter Vihalemm, AHL juhatuse esimees

Raul Eamets, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor

SISSEJUHATUS

Käesolevas vihikus antakse ülevaade Eesti tööturu ja tööpoliitika olukorrast Euroopa Liidu tööturu ja tööpoliitika arengu kontekstis. Euroopa Liidu tipp-tasemel viimase kümne aasta jooksul tehtud poliitilistes otsustes domineerivad valdavalt kaks-kolm teemat. Eeskätt on tähelepanu keskendatud rahaliidu moodustamisele ja ühisele rahale üleminekule ning Euroopa Liidu laienemisega seotud küsimustele (diskussioonid laienemise ajakava, osalejate ringi, laiendusega kaasnevate Euroopa Liidu struktuursete reformide jne. osas). Samas on paralleelselt olnud pideva tähelepanu all tööhõive ja tööpuudusega seotud küsimused, sest tööpuudus on 1980-ndate ja 1990-ndate aastate üks valusamaid majandusprobleeme Euroopa Liidus. Seejuures on toimunud oluline rõhuasetuste muutus – passiivselt tööpoliitikalt aktiivsele tööpoliitikale. Kui enne Amsterdami lepingut tegeldi Euroopa Liidu keskorganite tasandil eeskätt tööpuuduse probleemidega (eelkõige selle leevendamise küsimustega), siis tänaseks räägitakse rohkem tööhõivest, uute töökohtade loomisest, täiendõppest ja üldse laiemalt aktiivsest tööpoliitikast.

Sõltumata sellest, millal Eesti saab Euroopa Liidu liikmeks, tuleb ka siinset tööpoliitikat kavandades hakata üha rohkem tähelepanu pöörama Euroopa Liidu tööpoliitika küsimustele. Üheks positiivseks sammuks sellel teel oli 1999. aastal Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel kokkupanud tööhõive arengukava, milles fikseeriti Eesti tööpoliitika võtmeküsimused ja strateegiad lähemaks viieks aastaks. Käesoleva vihiku viimases osas on osaliselt kasutatud lõike tööhõive arengukavast, kuna autor osales nimetatud kava väljatöötamise protsessis.

Alljärgnevas ülevaates on pandud suurem rõhk Eesti tööturu olukorra analüüsimisele. Selleks, et analüüsida Euroopa Liiduga ühinemise mõjusid Eesti tööturul ja tööpoliitikas, tuleb ennekõike tunda meie tänaseid olusid nii positiivsete aspektide kui ka probleemsete valdkondade osas.

Vihiku struktuur on üles ehitatud järgmiselt: esimeses pooles antakse ülevaade Eesti tööhõives toimunud muutustest, analüüsides mõningaid muutusi ka rahvusvahelise võrdluse kontekstis, ning käsitletakse pikemalt tööpuudusega seotud küsimusi, vaadeldes eelkõige struktuurset tööpuudust. Vihiku teises pooles analüüsitakse põgusalt Euroopa Liidu tööturul toimunud muutusi ja viimaseid suundumusi tööpoliitikas ning vaadeldakse üksikasjalikumalt Eesti tööturu probleeme läbi nelja Euroopa Liidu “tööpoliitika samba”, mis moodustavad tänase n-ö. Luksemburgi protsessi sisu. Viimase kaudu realiseeritakse Amsterdami lepingu põhimõtteid tööpoliitika valdkonnas.

Kuna autor on ka varasemalt avaldanud tööturualaseid kirjutisi, on käesolevas vihikus kasutatud osalt juba varem avaldatud materjale (näiteks Tartu Ülikooli majandusteaduskonna õppejõudude poolt 1999. aastal koostatud kollektiivses monograafias "Eesti majanduse konkurentsivõime" avaldatud peatükk "Eesti tööturg ja tööjõu konkurentsivõime" ning UNDP poolt väljaantud Eesti inimarengu aruandeid 1998. aastast ja 1999. aastast, kus allakirjutanu oli tööturgu ja tööpuudust käsitlevate osade autoriks).

EESTI TÖÖTURU JA TÖÖPOLIITIKA ÜLEVAADE

Üldised tendentsid Eesti tööturul

Üleminekul plaanimajanduselt turumajandusele iseloomustab Eesti tööturuga töajõu vähenemine, mis on põhjustatud negatiivsest loomulikust ja mehaanilisest iibest ning muutunud majanduslikust olukorrast. Alates 1991. aastast võib rääkida ka esimestest tööpuuduse ilmingutest: tööpuudus ületas siis 1% taseme. Majanduse kiire ümberstruktureerumise käigus vabanes hulgaliselt töajõudu, kes proovis leida rakendust uutes ja kiiresti arenevates majandusharudes (nt. kaubanduses, hotellinduses, toitlustuses jne.). Töajõu ümberkvalifitseerumise vähest kiirust tõestab siiski tekkinud struktuurne tööpuudus.

Struktuurse tööpuuduse all peetakse siinkohal silmas seda, et töajõuressursi kvaliteet (töötajate haridus ja kvalifikatsioon) või paiknemine (geograafiline asukoht) ei vasta majanduse reaalsele vajadustele. Sageli ollakse ühes regioonis tõsiasja ees, et on küll olemas vakantsed töökohad, kuid puudus on vastava kvalifikatsiooniga töötajaid (kvaliteedi mittevastavus). Vajaliku kvalifikatsiooniga töötajad on küll teistes maakondades, kuid üldiselt madala mobiilsuse tõttu ei ole neid võimalik kasutada (geograafiline mittevastavus).

Suuremad muutused toimusid tööturul 1992. ja 1993. aastal asetleidnud esimeste majandusreformide käigus. Nimetatud aastatel vähenes kogu hõive vastavalt 5,2 ja 7,5%. Kokkuvõttes tähendas see ligi 100 000 inimese lahkumist töajõust. Neil aastail suurenes töötus 37 000 inimese võrra ja mitteaktiivsus 38 000 inimese võrra. Ülejäänute näol on tegemist tõenäoliselt kogu rahvastiku negatiivse, mehaanilisest ja loomulikust iibest tuleneva vähenemisega.¹ Kogu vaadeldaval perioodil (1989–1997) vähenes hõive 23,1% ehk 193 000 inimese võrra (vt. tabel 1). Samuti on sel perioodil märgatavalt kasvanud töötus ja mitteaktiivsus. Probleeme tekitab mõlema kategooria suurenemine, ehkki majanduse seisukohast on mitteaktiivsuse kasv isegi ohtlikum. Mitteaktiivsete inimeste all mõistetakse neid, kes ei otsi tööd, kuna ei soovi seda leida. Need n-ö. passiivsed inimesed jäävad tegelikult tööpoliitika vaateväljast välja, sest kui inimene ei otsi tööd, siis ei ole tema suhtes võimalik ka mingeid tööpoliitika meetmeid rakendada. Antud aspektist lähtuvalt on huvitav vaadelda ka nimetatud kategooriate soolist jaotumist. Kui aastatel 1989–1997 kasvas kogu mitteaktiivsus 31,4%, siis naiste mitteaktiivsus suurenes 28,8% ja meeste mitteaktiivsus 36%. Absoluutarvudes oli mitteaktiivseid naisi 1997. aastal 210 400 ning mehi 123 100. Mitteaktiivsed naised moodustasid kõigist antud vanusevahemikku kuuluvatest naistest 38,3%, meeste puhul oli vastav näitaja 24,7%.

¹ Statistikaameti andmetel on aastail 1989–1997 rahvastik vähenenud ca 46 000 inimese võrra.

Tabel 1

Tööealine elanikkond (15–69) soolises lõikes vastavalt tööturu seisundile
(tuhandetes)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mehed ja naised									
Tööjõud	842,6	831,7	819,8	794,8	757,8	749,4	726,9	717,6	713,5
Hõivatud	837,9	826,4	807,8	765,7	708,1	692,6	656,1	645,6	644,1
Töötud	(4,7)	5,3	12,0	29,1	49,6	56,7	70,9	71,9	69,4
Mitteaktiivsed	253,8	270,5	284,2	306,4	322,1	320,1	334,6	336,5	333,6
KOKKU	1 096,4	1 102,3	1 104,0	1 101,2	1 079,9	1 069,4	1 061,6	1 054,1	1 047,0
Hõive määr %	76,4	75,0	73,2	69,5	65,6	64,8	61,8	61,3	61,5
Töötuse määr %	(0,6)	0,6	1,5	3,7	6,5	7,6	9,7	10,0	9,7
Hõive muutus %*		-1,4	-2,3	-5,2	-7,5	-2,2	-5,3	-1,6	-0,2
Mehed									
Tööjõud	429,1	429,3	427,5	420,7	399,9	395,5	382,9	375,8	374,5
Hõivatud	426,7	426,7	421,5	404,4	373,9	366,6	342,3	335,4	336,7
Töötud	...	...	6,1	16,3	26,0	28,9	40,6	40,4	37,9
Mitteaktiivsed	90,5	93,5	96,1	102,1	112,6	112,2	121,5	125,1	123,1
KOKKU	519,6	522,7	523,7	522,8	512,5	507,8	504,4	500,9	497,8
Hõive määr %	82,1	81,6	80,5	77,4	73,0	72,2	67,9	67,0	67,6
Töötuse määr %	...	...	1,4	3,9	6,5	7,3	10,6	10,7	10,1
Hõive muutus %*		0,0	-1,2	-4,1	-7,5	-2,0	-6,6	-2,0	0,4
Naised									
Tööjõud	413,5	402,5	392,2	374,1	357,9	353,8	344,0	341,8	338,8
Hõivatud	411,3	399,7	386,3	361,3	334,2	326,0	313,8	310,2	307,4
Töötud	...	(2,8)	6,0	12,8	23,7	27,8	30,3	31,6	31,5
Mitteaktiivsed	163,3	177,0	188,1	204,3	209,5	207,8	213,2	211,4	210,4
KOKKU	576,8	579,5	580,3	578,4	567,4	561,7	557,2	553,2	549,3
Hõive määr %	71,3	69,0	66,6	62,5	58,9	58,0	56,3	56,1	56,0
Töötuse määr %	...	(0,7)	1,5	3,4	6,6	7,9	8,8	9,2	9,3
Hõive muutus %*		-2,8	-3,4	-6,5	-7,5	-2,5	-3,7	-1,1	-0,9

Märkus: * muutus võrreldes eelneva aastaga;

... andmete aluseks on valim vähem kui 20 isikut;

() andmete aluseks on valim 20–39 isikut.

Allikas: Eesti Statistikaamet.

Muutused hõives

Hõive muutusest annab üksikasjalikuma ülevaate hõive võrdlus tootmisharuti, mida kirjeldab tabel 2. Majandusharude kaupa võib hõive muutused jaotada järgmistesse gruppidesse².

- **Esimese grupi** moodustavad põllumajandus, kalandus ja tööstus ehk need majandusharud, kus hõive on pidevalt langenud³. Seda protsessi võib pida-

² Üleminekuajaperioodil toimunud hõive muutusi on analüüsitud lähemalt raamatus Eamets, R., Kulikov, D., Philips, K. *Eesti Tööjõu-uuring 1995. Struktuurimuutused Eesti tööturul aastatel 1989–1994*. Statistikaamet, 1997.

da loomulikuks, kuna hõive languse põhjuseks oli nimetatud harude varasem suur osatähtsus Eesti majanduses. Nende majandusharude, eriti põllumajanduse suur osakaal tulenes tollasest Nõukogude Liidu majanduspoliitikast. Samas on drastiline hõive langus endaga kaasa toonud ka täiendavaid sotsiaalseid probleeme, sest vabaneb suur hulk inimesi, kes ei leia rakendust ja kes reeglina ei vaheta ka oma elukohta töö leidmise eesmärgil.

- **Teise gruppi** kuuluvad majandusharud, kus üleminekuperioodi algust iseloomustab hõive langus ja alates majandusreformide käivitumisest pidev hõive kasv. Siia kuuluvad kinnisvara- ja äriteenused, riigivalitsemine, haridus ning muud isikuteenused.
- **Kolmanda grupi** moodustavad majandusharud, kus hõive on tõusnud kogu vaadeldud perioodi jooksul. Siia kuuluvad rahandus, kaubandus ning energia.

Rahandus oli Eesti NSV-s üks tsentraliseeritumaid majandusharusid. PANGAD ei toimunud kasumit teenivate majandusettevõtetenä, vaid olid sisuliselt finantsressursside ümberjaotamise institutsioonid. Tsentraliseeritus ja venekeelne asjaajamine oli üks põhjusi, miks oli vaja teostada põhjalikke kaadrimuutusi nendes pankades, mis kasvasid välja endisest nõukogudeaegsest pangasüsteemist. Hõive suurenemist panganduses pärast 1993. aastat võibki seostada kaadri uuendamise, harukontorite võrgu väljaarendamise ning teiste rahandusega seotud institutsioonide arenguga.

Majandusreformi tulemusena on kaubandus arenenud kõige kiiremini. Majanduse muutused algasid Eestis eelkõige kaubanduses, sest pärast plaanimajanduse süsteemi nõrgenemist 1980. aastate lõpul hakkas vaba ettevõtlus kaubanduse erinevates avaldumisvormides arenema väga kiiresti. Esialgu toimus areng kooperatiivses vormis, mis oli esimene turumajandusliku ettevõtluse vorm Eestis. Kuna käsumajanduse tulemuseks oli defitsiit enamikus kaubagruppides, siis oli see väga soodne kaubanduse kiireks arenguks. Praeguseks on välja arendatud jae- ja hulgikaubandussüsteem, mida iseloomustavad spetsialiseeritus ning vastavate jae- ja hulgikaubanduskettide olemasolu.

- **Neljandasse gruppi** kuuluvad ehitus, transport ja side. Neis majandusharudes suurenes hõive kuni 1991. aastani, reformide perioodil toimus teatud langus ja seejärel uus tõus viimastel aastatel. Kahjuks puudub aga adekvaatne ülevaade nimetatud harude arengust, sest 1997. aasta tööjõu-uuringu suhteliselt väike valim põhjustas suhteliselt suuri kõrvalekaldeid 1995. ja 1996. aasta andmetes.

³ Kõrvutades tabelis 2 esitatud 1994. ja 1995 aasta andmeid ilmneb, et praktiliselt kõigis majandusharudes on toimunud väga suur nihe, mille põhjuseks ei ole majanduskeskkonna drastiline muutus, vaid kahe erineva küsitluse (ETU 95 ja ETU 97) andmete kõrvutamine. Kuna kahe küsitluse aluseks oleva valimi suurus ja moodustamise meetodika on erinevad, kajastub see erinevus ka uuringute tulemustes. Üldised trendid ja suundumused hõive ümberstruktureerumises on jäänud aga samaks. Vt. lähemalt Pettai, Ü., Sõstra K. *Eesti Tööjõu-uuring 1995 ja 1997. Tööjõud Eestis 1989–1997*. Statistikaamet, 1998.

Ehituses toimunud hõive languse peamiseks põhjuseks on olnud üldise elatustaseme ja majanduskasvu langus, millega on kaasnud langus nii riiklikul kui ka eraehitusturul. Teisalt näitab hõive muutus ehituses võrreldes sisemajanduse koguprodukti muutustega, et tootlikkus ehituses on suurenenud, sest ehituse osatähtsus sisemajanduse koguproduktis on vähenenud vähem kui hõive. Seega võib rääkida teatud kvalitatiivsest arengust ehitusega seotud tööjõus.

Üheks transpordis ja sides toimunud hõive muutuse põhjuseks on tõenäoliselt ka tehnoloogia areng, sest tänapäeva sidesüsteemide automatiseeritus on kõrge ja need vajavad seetõttu vähem tööjõudu. Samas saame ka siin rääkida majanduslanguse üldisest mõjust.

Tabel 2

Tööealise elanikkonna (15–69) hõive osakaal koguhõivest tegevusala järgi (aasta keskmine %-des)

Tegevusala	Aasta								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Põllumajandus, jahindus ja metsamajandus	18,0	18,0	17,4	16,3	14,3	12,6	9,6	9,2	8,3
Kalandus	3,2	3,1	3,0	2,8	2,3	2,0	0,9	0,8	1,1
Mäetööstus	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,4	1,4	1,2
Töötlev tööstus	25,7	25,1	24,6	23,6	21,4	20,7	24,8	23,9	22,3
Energeetika, gaasi- ja veevarustus	2,2	2,2	2,3	2,3	2,6	2,8	2,4	2,5	2,7
Ehitus	7,7	8,0	8,1	7,9	7,4	7,2	5,4	5,7	7,4
Hulgi- ja jae-kaubandus	7,4	7,6	8,1	9,4	11,4	12,7	12,6	13,3	14,0
Hotellindus ja toitlustus	2,2	2,1	2,3	2,3	2,4	2,7	2,7	2,7	2,3
Veondus, laondus ja side	7,8	8,1	8,3	8,0	8,3	8,4	10,0	10,0	9,2
Finantsvahendus	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0	1,2
Kinnisvara-, üürimis- ja äriteenindus	4,0	4,0	3,8	3,7	3,9	4,3	4,9	5,0	5,4
Riigivalitsemine ja riigikaitse	3,9	3,8	3,9	4,2	4,9	5,3	5,4	5,4	5,3
Haridus	6,1	6,0	6,0	6,4	7,0	7,0	8,5	8,7	9,0
Tervishoid ja sotsiaaltöö	6,0	6,0	6,2	6,3	6,7	6,8	5,6	5,6	5,6
Muud riigi-, sotsiaal- ja isikuteeninduse liigid	3,6	3,6	3,6	3,6	3,9	3,9	4,5	4,5	5,2
Muu	...	0,4	0,5	0,7	0,9	0,9	...	...	–
KOKKU	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Allikas: Eesti Statistikaamet, 1989–1994 ETU 95 andmed, 1995–1996 ETU 97 andmed ja 1997. aasta ETU 98 andmed.

Eesti hõives toimunud muutused võrreldes teiste Ida-Euroopa riikidega⁴

Eesti võrdlemisel lähinaabrite ja ühtlasi ka konkurentide Läti ja Leeduga ning Euroopa Liiduga ühinemist taotlevatest riikidest Ungari, Tšehhi, Poola ja Sloveeniaga, on kasutatud OECD vastavaid tööturualaseid andmebaase, mis kasutavad tööturu-uuringute tulemusi (OECD-CCET, 1997). Seega peaksid tulemused olema riigiti võrreldavad. Võrdluse eesmärgiks on näidata Eesti positsiooni Euroopa Liidu läbirääkimistel, lähtudes tööjõu pakkumise seisukohast. Eesti andmed on saadud Eesti tööjõu uuringu (ETU) 1995 ja ETU 1997 põhjal.

Põllumajanduse puhul võib märkida, et Eesti on liikunud järjest enam sellise hõivestruktuuri poole, mis iseloomustab Euroopa arenenud riike (vt. tabelid 3 ja 4). Lähinaabritega võrreldes on Eesti põllumajanduses toimunud kõige suurem langus. Hõivatute arv oli 1995. aastaks võrreldes 1991. aastaga vähenenud 55,7%⁵ võrra. Samal perioodil langes hõive Lätis vaid 11,3%, Leedus⁶ aga on põllumajanduse hõive koguni tõusnud 10,1%. Selline tendents annab tunnistust Eestis toimunud kiirest põllumajanduse ümberstruktureerumisest, omalaadsest šokiteraapiast, mis väljendub lisaks hõive kiirele langusele ka tootmise languses. Omaette küsimus on, kuivõrd elujõulised ja efektiivsed on uued majandusstruktuurid, mis tekkisid endiste ühismajandite asemele.

Kui arenenud riikide madal hõive põllumajanduses tugineb eelkõige kõrgele efektiivsusele, siis Eestis saab tõenäoliselt rääkida lihtsalt tootmise vähenemisest. Põllumajanduse hõive osakaal Eesti koguhõives oli 1996. aastal 10,0%, mis on enam-vähem samal tasemel Sloveenia ja Ungariga (Sloveenia puhul on kasutatud 1996. aasta II kvartali tulemusi).

Tööstuses on nelja aasta jooksul kõige suuremad hõive langused läbi teinud Läti ja Leedu. Eestis on hõive langus tööstuses olnud oluliselt väiksem – 14,7% (vt. tabel 4). Väiksem langus aga tähendab seda, et võrreldes Läti ja Leeduga on Eestis suurem tööstuses hõivatute osakaal koguhõivest. Eesti on tööstuses hõivatute taseme poolest täiesti võrreldav Poola ja Ungariga.

⁴ Antud peatükis on kasutatud materjale raamatu “Eesti majanduse konkurentsivõime” peatükist “Eesti tööturg ja tööjõu konkurentsivõime”. Tartu, 1999, lk. 240. Peatüki autorid Eamets, R. ja Philips, K.

⁵ Võrreldes näiteks Tšehhi analoogilisi andmeid, võib täheldada samasugust langust vahemikus 1989–1993, mil hõive põllumajanduses langes 31% (Gottvald *et al.*, 1994, lk. 3). Üldiselt võib öelda, et teiste Ida-Euroopa riikide (v. a. Läti ja Leedu) hõive muutuse näitajad ei ole sama perioodi ulatuses Eesti näitajatega võrreldavad, sest reformid algasid enamikes Ida-Euroopa riikides mitu aastat varem.

⁶ Ajavahemik 1992–1996.

Tabel 3

**Hõive võrdlus majandusharude kaupa
Ida-Euroopa riikides ja Eestis (%)**

Haru	Rumeenia (1996 I kv.)	Ungari (1996)	Tšehhi (1996)	Sloveenia (1996 II kv.)	Poola (1996)	Eesti (1996)	Läti (1996)	Leedu (1996)
Põllumajandus*	38,0	8,4	6,2	10,3	22,1	10,0	18,5	24,2
Mäetööstus	2,2	0,9	1,8	1,0	2,8	1,4	0,3	0,2
Töötlev tööstus	23,0	23,6	28,9	34,5	20,9	23,9	17,5	17,4
Energeetika	2,1	2,5	2,0	1,5	1,8	2,5	1,4	2,5
Ehitus	4,3	6,0	9,5	5,4	6,1	5,7	6,0	7,2
Kaubandus**	9,0	16,7	16,1	15,7	14,0	16,0	16,1	13,8
Veondus	5,3	8,9	7,8	5,9	5,9	10,0	8,8	5,7
Finants- vahendus***	2,4	5,9	7,0	6,5	1,9	6,0	6,5	3,5
Tervishoid****	7,1	15,1	11,8	11,3	13,3	14,3	15,0	15,1
Riigivalitsemine	4,7	7,3	5,4	4,7	5,0	5,4	4,7	4,1
Muud teenused	2,0	4,7	3,5	3,1	6,1	4,7	5,3	6,3
Kokku	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Märkus: * koos kalandusega; ** koos restoranide ja hotellidega;

*** koos kinnisvara ja äriteenustega; **** koos haridusega.

Allikas: Eamets, R., Philips, K. Eesti tööturg ja tööjõu konkurentsivõime. Peatükk raamatust "Eesti majanduse konkurentsivõime". Tartu, 1999, lk. 240.

Tabel 4

**Hõive muutus kolme Balti riigi majandusharudes (1995. aasta võrreldes
1991. aastaga Eestis ja Lätis; 1996. aasta võrreldes 1992. aastaga Leedus) (%)**

Haru	Eesti	Läti	Leedu
Põllumajandus*	-55,7	-11,3	10,1
Mäetööstus	-27,2	-25,0	-41,7
Töötlev tööstus	-14,7	-41,6	-42,2
Energeetika	-8,8	54,5	38,7
Ehitus	-39,3	-45,4	-29,7
Kaubandus**	15,4	7,3	16,3
Veondus	5,3	-1,9	-23,5
Finantsvahendus***	14,9	-9,4	0,9
Tervishoid****	-5,4	11,3	3,6
Riigivalitsemine	7,9	133,3	37,9
Muud teenused	-8,9	-33,0	-10,7
Kokku	-15,7	-14,9	-10,6

Märkus: * koos kalandusega; ** koos hotellinduse ja toitlustusega;

*** koos kinnisvara ja äriteenustega; **** koos haridusega.

Allikas: Eamets, R., Philips, K. Eesti tööturg ja tööjõu konkurentsivõime. Peatükk raamatust "Eesti majanduse konkurentsivõime". Tartu, 1999, lk. 241.

Eesti majanduses on suur hõive langus olnud ehituses. Samas võrreldes 1995. aastaga oli juurdekasv 1996. aastal 3,5%. Üheks niisuguse hõive languse

põhjuseks on kindlasti asjaolu, et ETU 95 (1989–1994) ja ETU 97 (1995–1996) tehti erinevate valimitega.⁷ Siit tuleneb ka mõnedes majandusharudes, kaasa arvatud ehituses, suhteliselt suur vahe 1994. aasta ja 1995. aasta andmete vahel, mis omakorda mõjutab ka muutuste näitajaid. Eestis oli 1996. aastal ehituses hõivatud 5,7%. Sama palju oli ehituses 1996. a. hõivatuid Lätis, Ungaris ja Sloveenias. Tšehhis oli vastav näitaja 9,5%.

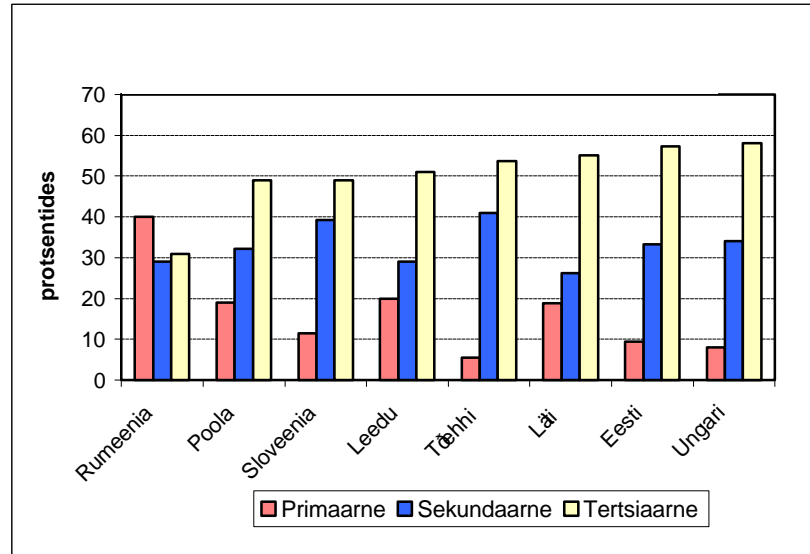
Eestis on kõige kiiremini arenenud kaubandussektor (kaasa arvatud hotellindus ja toitlustus) – nelja aasta juurdekasv 15,4% ja hõivatuid 1996. a. 16%. Samal tasemel on ka teised võrreldavad Ida-Euroopa riigid, v. a. Leedu, Poola ja Rumeenia.

Võrreldes Läti ja Leeduga on Eestis väga kiiresti kasvanud hõive rahanduses (koos kinnisvara ja äriteenustega). Kui võrreldaval perioodil on Eesti saavutanud kasvu 14,9%, siis Leedu on säilitanud sama taseme ja Lätis on hõive isegi vähenenud 9,4% võrra. Hõive oli Lätis 6,5% ja Eestis 6,0% (vt. tabel 3). Eesti finantssektori kiire kasvu tõttu on Eestil teatud eeliseisund võrreldes naabritega, mida tõendab ka Eesti finantsasutuste interventsioon Läti ja Leedu turgudele ning Riia ja Vilniuse börside sõltuvus Tallinna Väärtpaberibörsil toimuvast. Eestis varem alanud areng tähendab ka seda, et finantskriisid on puhkenud esimesena Eestis ja alles seejärel teatud viiteperioodiga Lätis ja Leedus. Näiteks võib tuua 1992.–1993. aasta panganduskriisi ja 1997. aasta börsikrahi.

Balti riikidest on hõivatute suhtarv riigivalitsemises kõige suurem Eestis (5,4%). Võrreldes teiste Ida-Euroopa riikidega on näiteks Ungaris see näitaja veel kõrgem – 7,3%. Samas oli riigivalitsemises hõive juurdekasv Lätis 133,3% (võrdlusena Leedus 37,9% ja Eestis 7,9%).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kõige rohkem on tertsiaarses sektoris hõivatuid Ungaris, järgnevad Eesti ja Läti. Eesti sarnaneb hõivestruktuurilt kõige rohkem Ungariga (vt. joonis 1). Kui Eestis on primaarsektoris hõivatud 9,5% koguhõive, siis Ungaris on vastav näitaja 8,0%; sekundaarsektoris hõivatute osatähtsus on Eestis 33,2% ja Ungaris 34% ning tertsiaarsektorites vastavalt 57,3% ja 58%.

⁷ ETU 95 ja ETU 97 küsitluse võrdluse kohta vt. lähemalt Pettai, Ü., Sõstra K. Eesti Tööjõu-uuring 1995 ja 1997. Tööjõud Eestis 1989–1997. Statistikaamet, 1998, lk. 16–17.



Joonis 1. Hõive Eesti majanduse kolmes põhisektoris võrreldes teiste Ida-Euroopa riikidega 1998. aastal (%).⁸

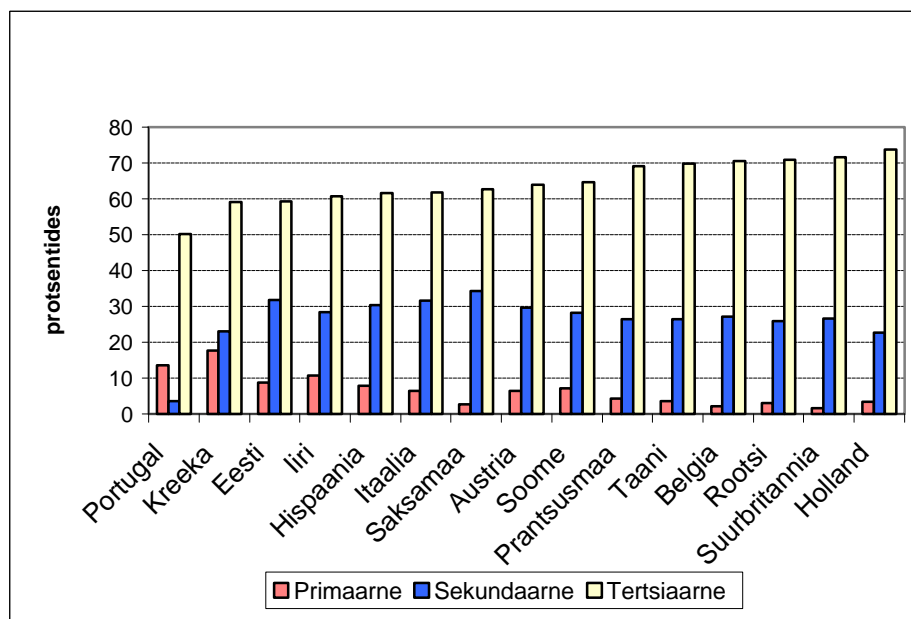
Allikas: *Central European Countries' Employment and Labour Market Review*. Eurostat, Brüssel, 1999.

Eesti tööturu potentsiaali põhjal võib positiivsena märkida majanduses toimunud hõive kiiret ümberstruktureerumist. Võrreldes Läti ja Leeduga on viimaste aastate jooksul hõive struktuur majandussektorite lõikes muutunud kõige kiiremini Eestis, lähenedes Euroopa Liidu keskmistele näitajatele. Positiivsena võib veel nimetada asjaolu, et hõive tööstuses võrreldes Läti ja Leeduga on langenud kõige vähem ja et tertsiaarses sektoris on hõive väga kiiresti kasvanud. Küll aga võib põllumajandusliku hõive kiire langus tekitada täiendavaid sotsiaalseid probleeme maapiirkondades.

Kui Eestit võrrelda Euroopa Liidu liikmesriikidega, siis enamikus neis riikides on primaarsektori osakaal hõives veelgi väiksem. Näiteks oli 1998. aastal Taanis primaarsektoris hõivatud 3,7%, Hollandis 3,3%, Itaalias 6,4%, Saksamaal 2,8%, Soomes 7,1%, Rootsis 3,1% (vt. joonis 2). Primaarsektori osakaal võrreldes Eestiga on suurem Kreekas, Portugalis ja Irimaal. Et Euroopa Liidu juhtivate riikide tasemele jõuda, peaks tertsiaarsektori osakaal Eestis kasvama 59%-lt 70%-le.

Kokkuvõttes võib öelda, et hõive seisukohast on toimunud kiire kasv tertsiaarses sektoris ja suhteliselt suur langus primaarses ja sekundaarses majandussektoris.

⁸ Primaarne sektor hõlmab põllumajandust, kalandust ja mäetööstust; sekundaarne töötlevat tööstust, ehitust ja energeetikat; tertsiaarne ülejäänud majandusharusid.



Joonis 2. Eesti hõive majandussektorite järgi võrreldes Euroopa Liidu liikmesriikidega (Eesti puhul kasutatud 1999. a. II kvartali andmeid, teiste riikide puhul 1998. a. andmeid).

Allikas: Eesti Statistikaamet ja *Employment in Europe 1999*.

Tööpuudus

Kõige operatiivsema ja kiirema ülevaate tööpuuduse hetkeolukorrast Eesti tööturul annab Tööturuameti statistika, mis näitab, kui palju on registreeritud töötuid töötajaid⁹ ning kui suur osa inimestest otsib tööd riiklike hõivetalituste kaudu. Tööturuameti statistika on väärtuslik eelkõige oma operatiivsuse tõttu, kuna neid avaldatakse igakuiselt. Samuti võimaldavad need andmed analüüsida töötust regionaalsest aspektist lähtudes.

Üsna tervikliku ülevaate tööturu olukorrast ja hetkevajadustest annaks ka vakantsete töökohtade statistika, kuid kahjuks on vakantsete töökohtade osas informatsioon puudulik eelkõige seetõttu, et ettevõtted ei esita andmeid.

Et saada täiendavat informatsiooni tööturul toimuva kohta, käivitati Eesti Statistikaameti poolt alates 1995. aastast Eesti tööjõu uuring, mida korraldati 1997., 1998. ja 1999. aastal. Eesti tööturu uuringu (ETU) definitsioonides lähtuti

⁹ Registreeritud töötut töötaja on isik, kellel puudub sissetulek ja kes registreerib elukohajärgses hõivetalituses oma soovi tööd leida, külastab hõivetalitust vähemalt kord kuus ja on nõus sobiva töökoha tekkimisel kohe täistööajaga tööle asuma.

rahvusvahelistest standarditest ja definitsioonidest.¹⁰ Kuna tegemist on rahvusvaheliselt tunnustatud tööturu definitsioonidega, võimaldab ILO tööpuuduse näitaja Eesti andmeid võrrelda teiste siirderiikidega ja annab ka põhjalikuma pildi töötute tegelikust arvust. Põhjus on selles, et mitte kõik inimesed, kes tegelikult tööd otsivad, ei saa ennast ametlikult töötuks registreerida, sest seaduste nõuded on Eestis suhteliselt karmid. Et teada saada tegelikku töötute arvu, ongi vaja läbi viia küsitlus.

Töötuse mõõtmisel Eestis on otstarbekas kasutada kahte näitajat: registreeritud tööpuuduse määra (töötud tööotsijad jagatud tööjõuga) ja kogu (ILO) tööpuuduse määra (ETU töötud jagatud tööjõuga) (vt. tabel 5).

Tabel 5

Registreeritud töötud, töötud tööotsijad ja töötud vastavalt ILO definitsioonidele
(tuhandetes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Registreeritud töötud (keskmiselt kuus)	18,8	17,3	13,9	17,2	18,3	18,0
Töötud tööotsijad (keskmiselt kuus)	33,4	37,3	34,9	37,9	34,0	32,0
Registreeritud tööpuuduse määr (töötud tööotsijad jagatud tööjõuga) (%)	4,5	5,1	5,1	5,5	5,1	4,7
Töötud vastavalt ILO definitsioonidele	49,6	56,7	70,9	71,9	69,4	70,2
Tööpuuduse määr (töötud vastavalt ILO definitsioonile jagatud tööjõuga) (%)	6,5	7,6	9,7	10,0	9,7	9,9

Allikas: Eesti Statistikaamet.

Eestis on tööpuudus kasvanud järk-järgult, jõudes praeguseks 11–12%-ni. Võrdlusena võib välja tuua, et Soomes oli tööpuudus 1996. aastal 17%, Euroopa Liidus keskmiselt ligikaudu 10% ning Lätis Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) andmetel ligi 14%¹¹ (Eurostat, 1999). Tööpuuduse teatud vähenemist Eestis 1997. aastal (9,6%) võib seletada üldise majanduskeskkonna paranemisega. Sisemajanduse koguprodukt kasvas sel aastal 11,4%. Jätkuvalt suhteliselt madal tööpuuduse tase 1998. aastal (II kvartalis 9,7%) on seletatav

¹⁰ Vastavalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO – *International Labour Organization*) standarditele on töötute isik see, kes ei ole hõivatud, kuid on võimeline töötama ja soovib tööd leida. Töövõimelisus näitab inimese vaimset ja füüsilist võimet teha tööd. Soov leida tööd tähendab, et isik on uuritava perioodil otsinud tööd. Tekstis on seda tööpuuduse määra edaspidi nimetatud ILO tööpuuduseks. (Täpsem ülevaade definitsioonidest ja määratlustest vt. Eamets, R., Piliste, T. 1996.).

¹¹ Nii Eestis kui Lätis erinevad registreeritud töötuse ja ILO töötuse määrad väga oluliselt.

veel 1997. aasta mõjudega. 1999. aasta esimesel poolel kasvas Eestis tööpuudus ja ilmnes eriti selgelt registreeritud tööpuuduse tasemes. Vastavalt ETU 99 andmetele oli 1999. a. II kvartali töötuse määr 11,7%.

1999. aasta tööpuuduse kasv viitab juba uutele ilmingutele Eesti majanduses. Eelkõige annab see tunnistust Venemaa majanduskriisi järelmõjudest Eesti majandusele, aga ka turumajandusliku konkurentsiga kaasnevast vajadusest majandada efektiivsemalt ning tulla toime tunduvalt väiksema arvu töötajatega. Vajadust kulude olulise kokkuhoiu järele on täheldatud ka riigivalitsemises.

Eestis nagu ka enamikus Ida-Euroopa riikides tekkis tööpuudus ühest majandussüsteemist teisele üleminekul. Üleminekuaja töötuse põhjused on nii majandusliku, sotsiaalse kui psühholoogilise tagapõhjaga. Lisaks makromajanduslikule šokile¹² võib näiteks tuua veel inimeste passiivset suhtumist ümberõppesse, vähest mobiilsust ja psühholoogilist kohanematust turumajanduse tingimustega.

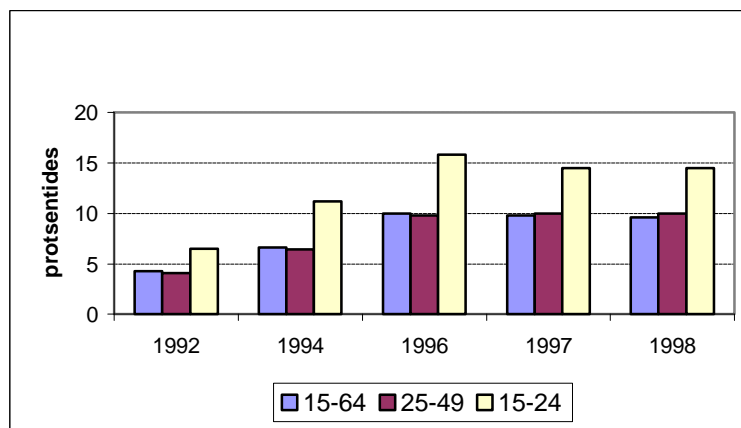
Probleemsemad valdkonnad tööpuuduses

Võrreldes meeste ja naiste töötust selgub ETU andmetel, et Eestis on töötuid mehi rohkem kui naisi (vt. tabel 1). Selline tendents on suhteliselt ebatraditsiooniline terves Kesk- ja Ida-Euroopas. Ühe võimaliku selgitusena on juba eespool nimetatud naiste suurt osakaalu mitteaktiivsuses. Eesti puhul on huvitav ka see, et kui vaadata registreeritud töötust, siis on naiste osakaal oluliselt suurem võrreldes meestega. Vahe tuleb sellest, et vastavalt Eesti seadustele on võimalus teatud tingimustel (alla 7-aastaste laste olemasolu) naistel registreerida ennast töötuks korduvalt. Samal ajal kaotavad mehed teatud aja möödudes õiguse registreeruda ja langevad registreeritud töötusest välja. Siit tulenevalt on riigi tööpoliitika üks ülesanne mitteaktiivsete naiste osakaalu vähendada, sest ainult inimesi aktiivseteks muutes on võimalik ka vastavaid poliitikameetmeid rakendada.

Noorte töötuse määr on traditsiooniliselt kõrgem keskmisest töötuse määrast. Kui 1996. aastal ulatus noorte (15–24) töötuse määr juba 16%-ni, siis 1997. aastal langes see 14,4%-ni (vt. joonis 3).¹³ Paraku võib lähiaastateks prognoosida noorte töötuse kasvu, kuna kutsehariduse reform ei ole toimunud piisavalt efektiivselt ja kutseharidusega noorte töötute arv kasvab.

¹² Silmas peetakse 1992.–1993. aasta hüperinflatsiooni, väliskaubanduse ümberorienteerumist idaturult lääneturule, rahareformi ja panganduskriisi.

¹³ 1998. a. II kvartali andmetel oli selle vanusegrupi töötuse määr 14,5%.



Joonis 3. Eri vanusegruppide töötuse määrad Eestis aastatel 1992–1998 (%).

Allikas: Eesti Statistikaamet.

Analüüsidest töötuse kestuse järgi, ilmneb pikaajaliste töötute arvu kasv (vt. tabel 6). See on negatiivne ilming majanduse kui terviku seisukohalt, sest pikaajalised töötud (inimesed, kes on otsinud tööd rohkem kui aasta), kaotavad oma kvalifikatsiooni ja töö tegemise harjumuse ning muutuvad ühiskonnale sotsiaalseks koormaks. Nende uuesti rakendamine on aeganõudev ja kallis.

Tabel 6

Töötud töötuse kestuse järgi (ETU andmetel) (%)

Töötuse kestus	1995 I kv.	1997 II kv.	1998 II kv.
Kuni 6 kuud	51,8	46,4	40,9
7–12 kuud	18,3	17,2	14,1
Rohkem kui 12 kuud	30,0	36,4	45,0

Allikas: Eesti Statistikaamet.

Probleeme võib tekitada ka töötuse rahvuslik-keeleline¹⁴ jagunemine. Mitteeestlaste (kes ei kõnele eesti keelt) töötus on oluliselt suurem kui eestlaste töötus (vt. tabel 7). See on seotud ühest küljest tööjõu harukondlik-regionaalse struktuuriga, kus venekeelne elanikkond töötab paljuski sellistes majandusharudes, mis on pärast Eesti iseseisvumist läbi teinud taandarengu, kuna praegune Idaturg ei paku samas mahus toorainet ja turustamise võimalusi (nt. masinaehitus, metallitööstus). Teisalt on kindlasti üheks põhjuseks keeleline diskrimineerimine, sest tööandja eelistab töölevõtmisel neid, kes valdavad riigikeelt.

Tabel 7

¹⁴ Kaks gruppi, eestlased ja mitte-eestlased, on eraldatud siin esimese koduse keele, mitte rahvuse järgi.

**Eestlased ja mitte-eestlased vanuses 15–69
vastavalt tööturu seisundile (%)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Osalemise määr									
Eestlased	75,7	74,3	73,0	71,1	69,2	69,5	67,5	66,9	68,0
Mitte-eestlased	79,1	77,8	76,8	74,3	72,0	71,1	70,4	70,4	68,4
Töötuse määr									
Eestlased	(0,5)	(0,6)	1,3	3,0	5,2	6,0	7,7	7,8	7,9
Mitte-eestlased	...	...	(1,7)	5,0	9,1	10,6	13,5	14,0	13,3
Mitteaktiivsuse määr									
Eestlased	24,3	25,7	27,0	28,9	30,7	30,4	32,5	33,1	32,0
Mitte-eestlased	20,9	22,1	23,2	25,6	28,0	28,9	29,6	29,6	31,6

Märkus: * muutus võrreldes eelneva aastaga;
 ... andmete aluseks on valim vähem kui 20 isikut;
 () andmete aluseks on valim 20–39 isikut.

Allikas: Eesti Statistikaamet.

Samas on mitte-eestlaste mitteaktiivsus kogu üleminekuperioodil olnud madalam kui eestlastel, mis omakorda on võimaldanud neile rakendada paremini koolitust ja teisi tööpoliitika meetmeid. Probleem on paljuski regionaalse iseloomuga, sest keelebarjäärid sunnivad Ida-Virumaal elavaid mitte-eestlasi otsima tööd oma kodumaakonnas, kus aga sageli ei ole piisavalt vabu töökohti.

Regionaalne tööpuudus on kogu Eesti seisukohalt väga oluline probleem, sest tööpuuduse määra erinevused eri maakondades ulatuvad mitmetesse kordadesse. Seega peab tööpoliitika keskenduma eelkõige probleemsetele piirkondadele ning sinna, kus tööpuudus on keskmisest kõrgem, nagu näiteks Ida-Virumaa, Jõgeva-, Põlva-, Võru- ja Saaremaa. 1999. aasta alguse andmed näitavad, et Venemaa majanduskriisi tulemusena on töötus järsult kasvanud just Saare maakonnas (vt. tabel 8), eelkõige kalatööstustes. Suurtes keskustes, nagu Tallinn ja Tartu on tööpuuduse probleem väiksema kaaluga, pigem on siin probleemiks asjaolu, et inimesed ei registreeri ennast riiklikes tööhõivetalitustes töötuteks, vaid otsivad tööd alternatiivseid töötamise võimalusi kasutades.

Regiooniti on töötusenäitajad väga erinevad ka sel põhjusel, et tööturg on tasakaalust väljas mitte ainult töö pakkumise ja nõudluse mahu, vaid ka struktuuri osas. Tegemist on struktuurse tööpuudusega. Struktuurse tööpuuduse all peetakse silmas seda, et tööjõu kvaliteet (haridustase, vanuseline struktuur) või geograafiline paiknemine ei lange kokku tööturu vajadustega. Struktuurse tööpuuduse probleem avaldub regionaalsel tasandil eriti teravalt ka seetõttu, et Eesti elanike mobiilsus on seni olnud suhteliselt madal. Ei ole veel piisavalt teadvustatud, et oma tööjõu müümisel tuleb valmis olla ka elukoha vahetamiseks või töötamiseks suhteliselt kaugel elukohast. Arvestades Eesti väiksust, võib eeldada, et tööjõu suurema mobiilsuse vajadust hakatakse teadvustama ning inimesed muutuvad oma tööhõive probleemide lahendamisel aktiivsemaks.

Tabel 8

Töötud töötajad ja ETU töötud maakondade lõikes (%)

Maakond	Registreeritud töötus	Töötus tööturu-uuringute andmetel (ILO töötus)	
	1998	1998 II kv.	1999 II kv.

Harju	3,6	9,1	10,2
Hiiu	5,0	...	...
Ida-Viru	7,9	14,3	19,8
Jõgeva	4,8	13,9	13,4
Järva	4,4	10,5	11,3
Lääne	5,9	(6,0)	(11,2)
Lääne-Viru	2,6	6,6	(6,2)
Põlva	6,3	12,7	16,8
Pärnu	2,4	(5,6)	10,2
Rapla	5,3	10,0	12,8
Saare	6,8	7,1	16,2
Tartu	2,7	8,5	10,1
Valga	6,9	11,0	(9,6)
Viljandi	4,9	8,0	(8,1)
Võru	6,4	11,2	(10,6)
Keskmine	4,5	9,7	11,7

Märkused: * muutus võrreldes eelneva aastaga;

... andmete aluseks on valim vähem kui 20 isikut;

() andmete aluseks on valim 20–39 isikut.

Allikas: ETU 1998 ja 1999 ning Tööturuamet.

Struktuurne tööpuudus

Tööturu üldisest olukorrast ja struktuursest tööpuudusest annab ülevaate statistika vakantsete töökohtade osas, kuid kahjuks on antud statistika puudulik, sest ettevõtted ei edasta tööhõivetalitustele informatsiooni vakantside kohta.

Sellise nähtuse ühe põhjusena võib tuua asjaolu, et ettevõtjate arvates ei otsi kvalifitseeritud töäjõud tööd tööhõivetalituste kaudu. Reaalseid fakte arvestades on neil ka põhjusi nii arvata. Tabelist 9 (antud peatükis on kasutatud tööhõivetalituste statistikat) selgub, et 1999. aasta jaanuaris oli vähem kui 20% vakantsidest mõeldud kõrge kvalifikatsiooniga töötajatele. ETU andmetel otsib ainult 50% tööotsijatest tööd läbi tööhõivetalituste. Teisalt, kvalifitseeritud töäjõud eeldab samuti, et enamik töökohti, mida vahendavad tööhõivetalitused, on mõeldud madala kvalifikatsiooniga töötajatele. Kuna ettevõtjad ei esita paremaid töökohti ja parema kvalifikatsiooniga inimesed ei otsi tööhõivetalituste kaudu tööd, siis ongi tulemuseks see, et kõrget kvalifikatsiooni nõudvad töökohad ei liigu läbi tööhõivetalituste.

Tabel 9

Registreeritud vakantsid vastavalt ametialale (%)

	1996 jaanuar	1997 jaanuar	1998 jaanuar	1999 jaanuar
Seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid	0,6	0,3	0,3	1,1
Tippspetsialistid	9,1	7,5	5,2	5,3
Keskastme spetsialistid ja tehnikud	15,4	10,8	13,3	9,3
Ametnikud	3,7	3,9	3,7	3,8
Teenindus- ja müügitöötajad	23,2	11,4	19,5	22,3
Põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised	2,2	3,2	1,4	1,0
Oskus- ja käsitöölised	27,0	40,8	38,5	39,7

	1996 jaanuar	1997 jaanuar	1998 jaanuar	1999 jaanuar
Seadme- ja masinaoperaatorid	9,6	5,8	10,3	8,6
Lihttöölised	9,2	9,0	7,5	8,9
Relvajõud	0,0	7,3	0,2	0,0
KOKKU	100,0	100,0	100,0	100,0

Märkus: andmed on esitatud esimese jaanuari seisuga.

Allikas: Tööturuamet.

Regionaalsed ja ametialased erinevused tööjõu nõudmise ja pakkumise vahel on kahtlemata üheks sotsiaalse depressiooni allikaks. Võib väita, et regionaalse tööpuuduse varieeruvus ongi tingitud ka uute töökohtade loomise suurest varieeruvusest regiooniti. Analüüsidest tööpuuduse ja vakantside suhet (vt. tabel 10), saab Eesti maakonnad struktuurse tööpuuduse alusel jaotada kolme gruppi:

1. Piirkonnad, kus uusi töökohti ei looda või luuakse väga vähe, kuigi tööpuudus on kõrge. Struktuurne tööpuudus on tõsine probleem Kirde-Eestis, kus on suurtööstuse kõrge kontsentratsioon, mis on seotud endiste üleliiduliste ettevõtete majandusraskustega Narvas, Sillamäel, Kohtla-Järvel ning Lõuna-Eesti valdavalt põllumajanduslikes maakondades (nt. Põlva). Ida-Virumaal oli 1998. aastal töötsijate suhe uutesse töökohtadesse (U/V¹⁵ suhe) 2,5 korda suurem Eesti keskmisest. Seal on kõrge töötus seotud vakantside väikese arvuga, sest majanduses ei looda uusi töökohti.
2. Piirkonnad, kus uusi töökohti luuakse vähe, kuid ka tööpuuduse tase on suhteliselt madal. Näiteks Lääne maakond, kus töötuse määr on madalam Eesti keskmisest, samas luuakse ka väga vähe uusi töökohti ning seega on töötsijate/vakantside suhe suhteliselt kõrge.
3. Piirkonnad, kus luuakse uusi töökohti, kuid nende täitmiseks puudub kvalifitseeritud tööjõud. Näiteks osades Lõuna-Eesti maakondades on U/V suhe suhteliselt sarnane Eesti keskmise näitajaga. See tähendab, et luuakse uusi töökohti, kuid neid ei õnnestu alati täita, sest puuduvad vastava kvalifikatsiooniga inimesed. Seda kinnitab ka suhteliselt kõrge töötus nendes maakondades (näiteks Võru).

Tabel 10

Aasta jooksul esmakordselt registreerunud töötsijad ja uued registreeritud vakantsid maakonniti 1998. aastal

Maakond	Esmakordselt registreerunud töötsijad	Uued registreeritud vakantsid	Töötsijate suhe vakantsidesse (%)	Töötuse määr (ILO) 1998 II kv.
Harju	17 560	7 314	2,4	9,1
Hiiu	524	71	7,4	...
Ida-Viru	18 633	1 931	9,6	14,3
Jõgeva	1 508	231	6,5	13,9

¹⁵ U/V suhte nimetus tuleneb ingliskeelsetest terminitest U–*Unemployment* (tööpuudus) ja V–*Vacancies* (vakantsid, vabad töökohad).

Järva	1 110	486	2,3	10,5
Lääne	1 529	220	7,0	(6,0)
Lääne-Viru	1 641	319	5,1	6,6
Põlva	2 158	345	6,3	12,7
Pärnu	2 395	558	4,3	(5,6)
Rapla	1 306	237	5,5	10,0
Saare	2 123	473	4,5	7,1
Tartu	4 905	1 122	4,4	8,5
Valga	1 341	366	3,7	11,0
Viljandi	2 213	495	4,5	8,0
Võru	1 583	385	4,1	11,2
KOKKU	53 451	14 553	3,7	9,6

Allikas: Tööturuamet; autori arvutused.

Registreeritud töökohtade loomine on pidevalt langenud ajavahemikus 1996–1999. Struktuurset tööpuudust väljendav tööpuuduse ja vakantside (U/V) suhe kasvas sel perioodil 19,9-lt 30,3-ni (vt. tabel 11). Kõige suurem oli nimetatud suhte kasv põllumajanduse ja kalanduse oskustöölise seas, kus niigi kõrget struktuurset tööpuudust näitav U/V suhe kasvas 42,4-lt 91,0-ni. Nime-
tatud ametis oli seega 1999. aasta alguses igale vakantsile töökohale 91 regist-
reeritud töötajat. Tegelikult on see suhe kindlasti palju suurem, sest
kaugeltki mitte kõik ei registreeri ennast töötajana tööhõivetalitustes. Enamik
uusi töökohti on loodud oskus- ja käsitöölisele ning teenindus- ja müügitöötajatele.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eestis on tegemist põhiliselt struktuurse töötusega. Seega, esiteks ei vasta inimeste teadmised ja oskused nõudmistele ehk teiste sõnadega puudu jääb kvalifikatsioonist. Teiseks on tööjõu vajadused regiooniti erinevad. Kui ühes piirkonnas on tööjõu suur ülejääk, siis teises koguni napib seda.

Paraku ei ole tööjõud mitmel põhjusel piisavalt mobiilne, et paindlikult liikuda teise piirkonna vabadele töökohtadele. Tööjõu mobiilsust pidurdavad lisaks puhtmajanduslikele põhjustele (kinnisvaraturu puudulik areng perifeerias, suured kolimiskulud) veel ka sotsiaalpsühholoogilised põhjused (perekondlikud ja sugulussidemed, võõras elukeskkond jne.). Madal mobiilsus on aga majanduse arengut pärssiv tegur.

Tabel 11

Struktuurne tööpuudus, tööpuuduse/vakantside suhe ametialade järgi

	01.01.96	01.01.98	01.01.99
Seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid	44,6	122,7	53,6
Tippspetsialistid	6,1	11,1	10,8
Keskastme spetsialistid ja tehnikud	7,5	10,3	17,8
Ametnikud	22,8	24,9	28,0
Teenindus- ja müügitöötajad	10,1	12,2	13,8
Põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised	42,4	50,8	91,0
Oskus- ja käsitöölised	11,2	6,1	10,1
Seadme- ja masinaoperaatorid	19,0	15,6	23,4
Lihttöölised	40,8	43,7	44,8

Kokku	19,8	21,0	30,3
-------	------	------	------

Allikas: Tööturuamet; autori arvutused.

Negatiivne on kahtlemata varjatud tööpuuduse suur osakaal. Selle tulemusena moonutab registreeritud töötute suhtarvu kasutamine ametliku tööpuuduse määrana pilti üldisest tööturu seisundist.

Töötus suuremates keskustes ei ole probleem. Pigem võib negatiivse tendentsina märkida, et Eesti tööjõu väiksus ja investeeringute liigne kontsentreerumine pealinna ja selle ümbrusesse tekitavad seal probleeme kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide leidmisel. Eestis ei ole toimunud töötuse plahvatuslikku kasvu ning sellega kaasnevat sotsiaalset plahvatust.

Suhtarvudes on Eesti majanduse näitajad võrreldes teiste Ida-Euroopa riikidega suhteliselt head. Vaadeldes absoluutarve, ilmneb ühe negatiivse momendina Eesti väiksus, mis avaldub nii üldisemalt kodumaise turu piiratud mahus kui ka spetsiifilisemalt väikesearvulises töötajaskonnas. Viimane on probleemiks eelkõige kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide puhul, sest inimeste piiratud arv võib hakata takistama majanduse arengut tervikuna.

EUROOPA LIIDU TÖÖTURG JA TÖÖPOLIITIKA

Ülevaade Euroopa Liidu tööturust

Võrreldes Euroopa Liidu tööturgu (Euroopa tööhõive ülevaate *Employment in Europe 1999* alusel) Jaapanis ja Ameerika Ühendriikides toimunud analoogiliste tendentsidega, ilmneb, et 1998. aastal suurenes Euroopa Liidus hõive 1,2% võrra (lisandus 1,8 miljonit töökohta). See on kõrgeim kasvumäär alates 1990. aastast. Esimest korda viimase kaheksa aasta jooksul kasvas hõive kõikides Euroopa Liidu riikides, olles tingitud Euroopa Liidu ühtlasest majanduskasvust (1997. aastal kasvas sisemajanduse koguprodukt 2,7%, 1998. aastal 2,9%). Samas püsib Euroopa Liidu tootlikkuse kasv (sisemajanduse koguprodukti kasv töötava inimese kohta) endiselt natuke alla 2% aastas ja seda juba alates seitsmekümnendate aastate keskpaigast.

Vaatamata hõivatute arvu kasvule on Euroopa Liidu tööturul töökohti siiski veel 600 000 võrra vähem kui 1991. aasta kõrghetkel. Neli aastat aktiivset majanduslikku kasvu ja tööturu laienemist ei ole suutnud taastada 1991.–1994. aastate majandusliku languse mõju. Kuid ei saa jätta mainimata, et üheksakümnendatel aastatel hõives toimunud tagasilööki oli liikmesriikides erineva ulatusega. Teistest rohkem kannatasid Saksamaa, Itaalia, Austria, Soome ja Rootsi.

Euroopa Liidu hõive tase (hõivatute protsent 15–64-aastaste elanike arvust) oli 1998. aastal natukene üle 61% (0,5% kõrgem 1997. aasta näitajast). See on

siiski 1,5% madalam kui 1991. aastal ning oluliselt väiksem Ameerika Ühendriikide ja Jaapani möödunud aasta andmetest (hõive tase oli nendes riikides 74–75%). Juba viimased kuus aastat on ka Euroopa Liidu hõive kasvumäär ligi 1,5% madalam kasvumäärast Ameerika Ühendriikides. Samas vähenes Jaapani hõive tase möödunud aastal esmakordselt pärast 1974. aasta naftakriisi 0,5% võrra (vt. tabel 12).

Tabel 12

**Tähtsamad tööjõunäitajad Euroopa Liidus 15 liikmesriigi kohta
ajavahemikus 1991–1998 (tuhandetes)**

	1991	1994	1996	1997	1998
Elanikkond (15–64-aastased)	242 020	244 180	245 927	246 284	247 054
Hõivatud	151 622	146 742	148 280	149 162	151 009
Töötud	13 599	18 428	18 165	17 937	16 952
Hõive määr (% 15–64-aastastest)	62,6	60,1	60,3	60,5	61,1
Tööjõus osalemise määr (% 15–64-aastastest)	68,3	67,6	67,7	67,8	68,0
Töötuse määr (%)	8,2	11,1	10,8	10,6	10,0
Pikaajaline tööpuudus (% tööjõust)	3,7	5,3	5,2	5,2	4,9

Allikas: *Employment in Europe 1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, lk. 127.*

Hõive kasvuga on kaasnenud ka tööpuuduse vähenemine 10,5%-lt 1997. aastal 9,9%-ni 1998. aastal. Samuti 1999. aastal, moodustades juunis 9,4% tööjõust. Sellele vaatamata on Euroopa Liidus tööpuudus oluliselt kõrgem kui USA-s ja Jaapanis. Ameerika Ühendriikides on tööpuudus pidevalt langenud, moodustades tööjõust 4,3%, Jaapanis on see viimastel aastatel küll tõusnud, kuid 1998. aasta näitaja on siiski ligi kaks korda madalam (4,8%) Euroopa Liidu tööpuuduse tasemest.

Hõive ja majanduskasvu vaheline seos

Hõive kasvu ja majanduskasvu seos oli 1998. aastal sama, mida oleks võinud ennustada nende vahelise pikaajalise trendi alusel. See on püsinud stabiilsena viimased kakskümmend aastat, mil sisemajanduse koguprodukti kasv ühe töötava elaniku kohta on olnud ligikaudu 2%.

Ameerika Ühendriikides on märke tootlikkuse kasvust – sisemajanduse koguprodukt ühe töötava elaniku kohta on keskmiselt suurenenud 1,5% võrra. Kogu majandustsükli vältel on seda siiski raske hinnata, sest erinevalt Euroopa Liidust näitab sisemajanduse koguprodukti kasv Ameerika Ühendriikides töötava elaniku kohta majandustsükli viimases faasis langustendentsi. Jaapani sisemajanduse koguprodukt töötava elaniku kohta on 1990-ndatel aastatel kasvanud suhteliselt aeglaselt ning 1998. aastal tootlikkus isegi vähenes. See on tingitud sellest, et Jaapani majanduskasv on juba mõnda aega olnud allpool prognoositud taset.

Tööjõud

Euroopa majanduse taaselustumise aastatel (ajavahemikul 1994–1998) vähenes Euroopa Liidus tööpuudus ligi 1,5 miljoni inimese võrra. Hõive kasv oli absoluutnäitajates 4,3 miljonit. Seega läksid ligikaudu 65% uutest töökohtadest

(2,8 miljonit) uutele töötajatele (s. t. nendele, kes olid äsja lõpetanud õppeasutuse, või siis inimestele, kes mingil põhjusel ei olnud eelnevalt aktiivselt tööd otsinud). See näitaja on madalam kui möödunud aktiivse majanduskasvu perioodi (1984–1990) vastav näitaja, kus 70% loodud töökohtadest läks uutele töötajatele.

Tööjõu kasv on alates 1994. aastast olnud ligikaudu võrdne tööealise (vanuses 15–64) elanikkonna kasvuga, viidates sellele, et viimase nelja aasta jooksul ei ole osalemismäär oluliselt muutunud (tõus on olnud marginaalne). Euroopa Liidus on see näitaja keskmiselt 68% 15–64-aastasest elanikkonnast, olles 10% madalam kui Ameerika Ühendriikides ja Jaapanis. Seega erinevad viimased neli aastat oluliselt möödunud aktiivse kasvu perioodist 1980-ndate aastate teisel poolel, kus tööjõus osalemise tase tõusis 1,5% võrra.

Viimased neli aastat ei ole siiski suutnud leevendada madala osalemismäära probleemi. Eriti terav on see naiste hulgas – 1998. aastal oli hõives vaid 51% tööealistest naistest. Samas tuleb tõdeda, et liikmesriigiti on need näitajad erinevad. Võrreldes Euroopa Liitu Ameerika Ühendriikidega ilmneb, et meeste tööjõus osalemise määr on Euroopa Liidus ligikaudu 20% madalam kui Ameerika Ühendriikides. Naistel on see erinevus kolme protsendipunkti võrra väiksem.

Väike tõus osalemismääras viimase nelja aasta jooksul tuleneb meeste osalemismäära pideva vähenemise ja naiste osalemismäära suurenemise koosmõjust. Seejuures tuleneb meeste osalemismäära langus nii osaliselt vanemate töötajate enneaegsest töölt lahkumisest kui ka sellest, et alla 25-aastased noored koolitavad ennast kauem, kui nad tegid seda mõned aastad tagasi. Viimasel ajal on vanema kontingendi enneaegne töölt lahkumine siiski vähenenud (tööturu tingimuste paranemise tõttu), samas on suurenenud noorte hulk, kes pärast alghariduse/keskhariduse omandamist siirduvad kutse- või kõrgkoolidesse edasi õppima. Naiste puhul on tõus olnud selgesti märgatav 55-aastaste ja vanemate naiste hulgas.

Tabelis 13 on toodud meeste ja naiste osalemismäärad 1991., 1994. ja 1998. aastal.

Tabel 13

**Meeste ja naiste tööjõus osalemise määr
1990., 1991., 1994. ja 1998. aastal
(% tööealisest elanikkonnast)**

	1990	1991	1994	1998
Mehed	81,0	80,6	78,5	77,9
Naised	54,8	56,0	56,8	58,1

Allikas: Employment in Europe 1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, lk. 127.

Muutused meeste ja naiste hõives ning tööpuuduses

1998. aastal kasvas meeste tööhõive üle pika aja peaaegu sama palju kui naiste oma. Isegi 1980-ndate aastate lõpu kiire kasvu perioodil suurenes naiste tööhõive kiiremini kui meeste oma ja 1990-ndate aastate alguse majandus-

languse käigus kuulus enamik kaotatud töökohtadest meestele, kusjuures naiste tööhõive isegi tõusis. 1998. aastal loodud uutest töökohtadest hõivasid 48% mehed, viimase nelja aasta jooksul loodud uutest töökohtadest läks aga 63% naistele.

Tööpuuduse langus on 1998. aastal ning 1999. aasta esimesel poolel olnud nii meeste kui naiste jaoks enam-vähem võrdne. 1994. aastaga võrreldes on meeste tööpuudus vähenenud 2%, naiste tööpuudus 1,5%. Tööpuuduse määrade vahe on seega viimase nelja aasta jooksul natukene suurenenud, olles praeguseks ligikaudu 3 % (meeste tööpuuduse tase oli 8%, naistel 11%). Tööturu tähtsamad indikaatorid soolises lõikes on toodud tabelis 14.

Noorte tööpuudus vähenes oluliselt rohkem kui üle 25-aastastel – viimase nelja aastaga vähenes noorte tööpuudus 4% võrra (18%-ni), samas kahanes üle 25-aastaste tööpuudus vaid 1% võrra (8%-ni).

Tabel 14

**Tähtsamad tööturu näitajad Euroopa Liidus soolises lõikes
ajavahemikul 1991–1994 (tuhandetes)**

	1991	1994	1996	1997	1998
Mehed					
Elanikkond (15–64-aastased)	120 283	121 781	122 679	122 896	123 297
Hõivatud	90 265	86 113	86 418	86 763	87 673
Töötud	6 725	9 561	9 275	9 017	8 364
Hõive määr (% 15–64-aastastest)	75,0	70,7	70,4	70,6	71,1
Töäjõus osalemise määr (% 15–64-aastastest)	80,6	78,5	78,0	77,9	77,9
Töötuse määr (%)	7,0	10,0	9,6	9,3	8,6
Pikaajaline tööpuudus (% töäjõust)	3,0	4,6	4,4	4,4	4,1
Naised					
Elanikkond (15–64-aastased)	121 737	122 398	123 258	123 387	123 753
Hõivatud	61 357	60 629	61 861	62 399	63 336
Töötud	6 875	8 867	8 890	8 920	8 588
Hõive määr (% 15–64-aastastest)	50,4	49,5	50,2	50,6	51,2
Töäjõus osalemise määr (% 15–64-aastastest)	56,0	56,8	57,4	57,8	58,1
Töötuse määr (%)	10,0	12,7	12,5	12,4	11,8
Pikaajaline tööpuudus (% töäjõust)	4,7	6,2	6,3	6,3	5,8

Allikas: *Employment in Europe 1999, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, lk. 127.*

Pikaajaline tööpuudus

Viimastel aastatel toimunud langusega Euroopa Liidu üldises tööpuuduse määras on kaasnud ka pikaajalise tööpuudusmäära vähenemine 5,2%-lt 1994. aastal 4,9%-ni 1998. aastal. Muutus on siiski väiksem kui üldise tööpuuduse määra vähenemine. Üle aasta ilma tööta olnud isikute osakaal (49,5%) oli

1998. aastal siiski kõrgem kui 1994. aastal (47%). Seega võib öelda, et seni-
ajani ei ole uute töökohtade loomise kasvu kiirenemist märgata.

Väga pikaajaliselt töötute arv (inimesed, kes on tööd otsinud üle kahe aasta) oli
Euroopa Liidus 1998. aastal natukene kõrgem kui 1994. aastal (1998. aastal
moodustas üle kahe aasta tööd otsinute arv 3% tööjõust). Seega ei ole väga
pikaajalise tööpuuduse ohjeldamiseks tarvitusele võetud meetmed olnud eriti
mõjusad. Loomulikult on raske öelda, milliseks oleks see näitaja kujunenud
ilma nende abinõudeta.

1998. aastal tõusis esimest korda viimase kümnendi jooksul oluliselt nii täiskohaga töökohtade
arv kui ka osajaga töötavate inimeste arv. Ajavahemikul 1994–1998 loodud uutest
töökohtadest oli ligi 78% osalise tööajaga
(3,3 miljonit), nendest ligi kaks kolmandikku läksid naiste arvele, kes hõivasisid ka 52%
täistööajaga loodud kohtadest.

Võrreldes Euroopa Liidu töötuse näitajaid Ameerika Ühendriikide ja Jaapani
vastavate näitajatega ilmneb selgelt, et kui USA näitajad (teataval määral ka
Jaapani omad) on otseses seoses üldiste majandustsüklite tõusu ja languse
faasidega, siis Euroopa Liidu töötus on näidanud pikaajalist kasvutrendi ja seos
tsüklitega on olnud vähemoluline. Euroopa Liidu tööpuuduse üldise taseme
tõusu ja eriti pikaajalise tööpuuduse kasvu on püütud selgitada nii mikro- kui
makrotasandi teooriatega, aga ühest ja lõplikku vastust tõstatunud problee-
midele ei ole tänaseks suudetud leida. Üldistades erinevaid teooriaid ilmneb, et
üheks olulisemaks teguriks, miks Euroopa Liidus on tööturuga seotud
probleemid sügavamad ja tööpuudus kestvam, on tõsiasi, et Euroopa tööturg on
olulisemalt institutsionaliseeritud kui Jaapani või Ameerika Ühendriikide
tööturg. Institutsionaliseerituse all peetakse silmas nii avaliku sektori mõju
palgapoliitikale kui ka ametiühingute väga olulist rolli Euroopa Liidu tööturu
reguleerimisel ja mõjutamisel.

Oluliseks probleemiks on samuti Euroopa Liidu tööjõu vananemine. Madal iive ja kasvav
keskmine eluiga on toonud kaasa üldise tööjõu vananemise. Vanemaaliste töötajate (vanuses
65 ja rohkem aastat) suhe tööealistesse kasvab prognooside järgi järgmise 20 aasta jooksul
32%. Seega muutub liidu liikmesriikide jaoks järjest kulukamaks pidada ülal seniseid
sotsiaalkindlustuse süsteeme, et tagada olemasolev elatustase kõigile ühiskonnakihtidele.
Nimetatud probleemi ühe võimaliku lahendusena nähakse Euroopa Liidus pensionieelses eas
olevate inimeste lülitamist hõivesse. Seoses eelpensioni süsteemi massilise kasutamisega on
paljudes liikmesriikides tegelikult pensionile mineku iga viimastel aastatel oluliselt langenud
ning keskeltläbi minnakse pensionile ametlikust pensioniea algusest viis aastat varem
(Employment ... 1999). Et vähendada ülalpeetavate inimeste arvu, oleks vaja aktiveerida
pensionieelses eas olevate inimeste taaslülitamist hõivesse. Sellega vähendataks samuti
ülalpeetavate osakaalu.

Probleemiks on samuti kasvav lõhe inimeste teadmiste ja oskuste ning majan-
duse reaalse vajaduste vahel. Tänapäeval on Euroopa Liidus kujunenud olu-
kord, kus enamik töökohtadest eeldab uute tehnoloogiate, kaasaegsete infosüs-
teemide jne. tundmist. Paljud töökohad kasutavad tehnoloogiat, mis on vähem
kui kümme aastat vana ja selline tendents süveneb lähitulevikus veelgi. Samas

on haridustase, mida valdav osa tööjõust omab, rohkem kui kümme aastat vana. Seoses tööjõu vananemisega süveneb samuti see tendents. Seega kasvab lõhe teadmiste ja töökohtade vajaduste vahel üle süvenevaks struktuurseks tööpuuduseks ja kestvaks pikaajaliseks tööpuuduseks. Olukorda võiks pidada suhteliselt keeruliseks ja viimased suunad Euroopa Liidu tööpoliitikas viitavad sellele, et ühe võimalusena struktuurse tööpuudusega võitlemisel nähakse massilist täiend- ja ümberõpet.

Euroopa tööturupoliitika enne Amsterdami lepet

Tööturupoliitika Euroopa Liidus võib ajaliselt jagada kahte ossa: enne ja pärast Amsterdami lepingut. Enne Amsterdami lepingut iseloomustas liikmesriikide tööpoliitikat analoogiline koostöö, nagu see toimub nii ILO kui OECD tasemel. Tegemist oli vastastikuse infovahetusega ning ühiselt koordineeritud tööpoliitika alast tegevust ei toimunud. Euroopa Komisjoni ülesanne oli teavitada liikmesriike tööturu arengutest ja tulevikutrendidest ning tegeleda olemasoleva informatsiooni teadusliku analüüsiga. Oluline oli ka Euroopa Komisjoni finantsabi liikmesriikidele tööpuudusega võitlemisel, mida anti peamiselt Euroopa Sotsiaalfondi kaudu. Otsused tööpoliitika valdkonnas nõudsid täielikku konsensust liikmesriikide poolt ja seega ei olnud lihtne võtta vastu seadusandlikke akte, mis käsitlesid tööpoliitika või sotsiaalse partnerluse põhimõtteid.

Inspireerituna *Delors*'i Valgest raamatust kiitsid liikmesriigid 1994. aastal Essenis Euroopa Ülemkogus heaks viis põhimõttelist eesmärki tööturu arendamiseks:

- tööjõu kvaliteedi parandamine läbi kutsehariduse taseme tõstmise;
- tootlike investeeringute kasv läbi mõõduka palgapoliitika;
- tööturu institutsioonide efektiivsuse tõstmine;
- uute töökohtade loomiseks täiendavate ressursside leidmine, kaasates eel kõige rohkem kohalikku initsiatiivi;
- tõrjutud gruppide (noored töötud, pikaajalised töötud ja naised) toomine tööturule.

Neid eesmärke hakati hiljem nimetama Esseni strateegiaks. Praktikas leidsid need eesmärgid rakendamist ja kasutamist mitmetes Euroopa Komisjoni otsustes ja resolutsioonides Madridis 1995, Florences 1996 ja Dublinis 1996. Edasised strateegia arendamised keskendusid eelkõige tööpoliitika ümberstruktureerimisele. Pearõhk pandi aktiivsete tööpoliitika¹⁶ meetmete rakendamisele. Sõeluti välja kolm põhilist struktuurimuutust vajavat eesmärki:

- naistele vaba juurdepääs tööturule,
- noorte töötute toomine hõivesse,
- pikaajaliste töötute toomine hõivesse.

Esseni strateegia rakendamise käigus töötati välja ka ühised indikaatorid liikmesriikidele tööturu olukorra fikseerimiseks ja loodi ka üleeuroopaline institutsioon tööturu küsimustega

¹⁶ Aktiivsete tööpoliitika meetmete all peetakse silmas ennekõike tööpuudust ennetavaid poliitikaabinõusid.

tegelemiseks: 1996. aastal loodi Euroopa Ühenduste Nõukogu juurde pidevalt tegutseva nõuandva organina Hõive ja Tööturu Komitee.

Esseni strateegia puuduseks oli see, et tegemist oli Euroopa Ülemkogu tasemel vastuvõetud poliitilise manifestatsiooniga, millel puudus tegelikult Euroopa Liidu sisene seadusandlik rakendusmehhanism ning vastavad tugistruktuurid. Ka ei olnud nõukogu otsused liikmesriikidele siduvad.

Selle probleemi lahendas Amsterdami leping, mis sätestas väga konkreetselt tööpoliitika arengusuunad ja pikaajalise strateegia liikmesriikide jaoks. Tegelikuses ei olnud Amsterdami lepingus palju sisulisi tööpoliitikaalaseid uuendusi võrreldes varasemate strateegiatega. Samas määratles leping oluliselt täpsemalt Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Euroopa Komisjoni ülesanded tööpoliitika ellurakendamisel ning andis nende kasutusse senisest palju mõjuvõimsamad vahendid. Samuti kaasati otsustusprotsessi palju enam Euroopa Parlament. Lisaks määratleti senisest konkreetsemalt lepingu sotsiaalprotsessis sotsiaalpartnerite vastutus ja koostöövõimalused.

Amsterdami lepingu tööpoliitikat käsitlevad olulisemad punktid olid järgmised:

1. Kõrge hõive määr tunnistati üheks olulisemaks makromajanduslikuks eesmärgiks Euroopa Liidus. Sellest annab tunnistust ka fakt, et hõive küsimused on lepingus omaette pealkirja all (nii nagu ka raha ja majanduse artiklid), mitte lihtsalt eraldi peatükid.
2. Rõhutati, et hõive küsimused on ühine probleem kõikidele liikmesriikidele. Siit tulenevalt peavad liikmesriigid koordineerima liidu tasandil oma tööpoliitikat puudutavaid otsuseid. Euroopa Rahaliidu siseselt mõjutavad ühe liikmesriigi tööpoliitilised otsused kahtlemata teiste liikmesriikide tööturgu.
3. Artiklis 127 rõhutati tööhõivepoliitika olulisust ja isegi teatud ülimuslikkust teiste Euroopa Liidu poliitike suhtes. Reaalsuses tähendab see seda, et mistahes poliitike kavandamisel ja ellurakendamisel tuleb jälgida selle mõju hõivele ja tööturule tervikuna.
4. Kutsuti ellu ka konkreetne süsteem, kuidas toimub tööpoliitika koordineerimine Euroopa Liidu tasandil. Liikmesriigid esitavad igal aastal Euroopa Komisjonile tööturu aruande ning Euroopa Komisjoni initsiatiivil koostatakse liikmesriikidele iga-aastased tööturu arenguplaanid (*Employment Policy Guidelines*), mille kiidab heaks ka Euroopa Ühenduste Nõukogu. Euroopa Komisjon võib (Euroopa Ühenduste Nõukogu heakskiidul) teha liikmesriikidele soovitusi näol ettekirjutusi oma tööpoliitika parandamiseks ja täiustamiseks.
5. Moodustati uus institutsioon, Tööhõive Komitee, mille eesmärk on avatud arutelude käigus arutada tööhõivepoliitika ja struktuuripoliitika küsimusi.
6. Esmakordselt loodi juriidiline alus Euroopa Komisjoni ja Euroopa Ühenduste Nõukogu tasemel tööturu küsimuste analüüsimiseks, uuringuteks, vastastikku kogemuste vahetamiseks.
7. Kvalifitseeritud häälteenamuse printsiip võimaldas senisest paremini vastu võtta tööturgu ja hõivet puudutavaid otsuseid ja soovitusi.

Ehkki Amsterdami leping jõustus alles 1. jaanuaril 1999. aastal, andis see uue impulsi ühise tööpoliitika arendamisele. 1997. aastal, pärast Luksemburgi kohtumist, käivitus nn. Luksemburgi protsess, mis tugines tööpoliitika neljale põhisuunale.

Eesti tööturupoliitika Euroopa Liidu tööpoliitika kontekstis

Euroopa Liidu liikmesriikide tippjuhtide kohtumisel 1997. aasta novembris Luksemburgis kiideti heaks strateegilise tööpoliitika suunad, mis on aluseks liikmesriikide tööturupoliitika kavandamisel lähiaastatel.

Euroopa Liidu tööturupoliitika uued põhisuunad toetuvad neljale põhisambale:

- uus ettevõtluskultuur,
- töölerakendamise uus kultuur,
- uuendustega kohandumise uus kultuur,
- võrdsete võimaluste uus kultuur.

Uus ettevõtluskultuur

Selle printsiibi peamine eesmärk on uue ettevõtluskultuuri juurutamine eesmärgiga luua uusi ja paremaid töökohti. Olulisemaid prioriteete on ettevõtte loomise lihtsustamine. Ettevõtlusega alustamiseks on vaja lihtsaid, selgeid ja stabiilseid reegleid. Liikmesriikidele tehakse ülesandeks vähendada bürokraatiat väikeettevõtluse suhtes. Kuna tööjõu käibekulud on Euroopas väga kõrged, siis seatakse eesmärgiks vähendada töökoha maksumust, et hõlbustada uute töökohtade loomist. Tööjõu käibekuludeks on töötajate palkamise, väljaõpetamise ja vallandamise kulud. Kõrgete tööjõu käibekuludega põhjendatakse erialases kirjanduses Euroopa stabiilselt kõrget tööpuudust.¹⁷ Siit tulenevalt tuleks vähendada ühe töökoha kulutusi, et ettevõtjatel tekiks stiimul rohkem inimesi palgata. Ettevõtluse arendamine tähendab ka ühtlasi seda, et inimestele antaks rohkem võimalusi tegutseda üksikisikust ettevõtjana.

Euroopa Liidus nähakse ühe eesmärgina ka vastava riskikapitali turu arengut. Kavas on luua üleeuroopaline väärtpaberibörs kesk- ja väikeettevõtluse jaoks. See lihtsustaks väikeettevõtjatel stardiraha ja riskikapitali saamist. Liikmesriigid peaksid lihtsustama oma maksusüsteeme, nii et nad muutuksid ettevõtjasõbralikumaks.

¹⁷ Tööpuudust põhjendatakse mitmete teooriatega, kuid üks levinud lähenemine kaas-aegses töö-ökonomikas on, et üldine tööturu palgatase on kõrgem turu tasakaalupalgast ja seega vallandatud inimesel on raske endale varasema palgaga tööd leida. Turu tasakaalupalk tähendab antud kontekstis seda, et see oleks palk, mis eksisteeriks, kui riik või ametiühingud ei sekkuks tööturu küsimustesse. Käibekulude tõttu muutub uute töötajate palkamine ettevõtjale väga kalliks. Hõivatud töötajad kasutavad selle situatsiooni ära kõrgema palga nõudmisel (vt. lähemalt sees- ja väljasolija teooria, Arrak, A., Eamets, R. *et al.* Rahvamajandus. Makrotasand II, Tartu 1996, V ptk. Tööpuudus, lk. 154–155).

Eestis on võimalik alustada ettevõtlust füüsilisest isikust ettevõtjana. Juriidiline protseduur selleks ei ole keeruline ja peamine probleem väikeettevõtlusega tegelejatele on vastavate riskikapitalifondide puudus ja üldisest makromajanduslikust olukorrast tingitud kõrged laenuintressid, mis teevad laenuvõtmise väikeettevõtjale raskeks.

Siit tulenevalt peaks mõtlema tulevikus Euroopa Struktuurfondi vahendite kaasamisele ettevõtluskeskkonna arendamisel. Fond hõlmab ühelt poolt vastavate konsultatsioonikeskuste võrgustiku arendamist aga ka ettevõtjale vajaliku infrastruktuuri loomist. Viimase all peetakse silmas mitmesuguseid tehnoparke ja ettevõtluse keskusi nn. ettevõtluse inkubaatoreid, kus suhteliselt madala hinna eest on ettevõtjal võimalik osta kommunikatsiooniteenuseid ja rentida odavalt ruume.

Tööhõivetalituste kaudu on võimalik taotleda töötule ettevõtlustoetust, mis hetkel on 10 000 krooni. Tööturuameti töötajate endi sõnul oleks minimaalne vajalik summa vähemalt 20 000 krooni. Hoolimata sellest, et toetuse summa suurus reaalseks tegevuse alustamiseks ei ole piisav, on sellise toetuse küsimine töötute seas suhteliselt populaarne.

Töölerakendamise uus kultuur

Selle printsiibi vajalikkuse taga on üha kasvav lõhe tööjõu reaalsete teadmiste ja oskuste ning kaasaegsele töökohale esitatavate nõuete vahel. Selline üha kasvav struktuurne tööpuudus on üks peamisi tööpuuduse liike kaasaja kiiresti arenevas majanduses. Tänapäeval lõpetab Euroopa Liidus keskmiselt 20% noortest oma hariduse (kaasa arvatud täiendõppe kursused) ilma erialase kvalifikatsioonita. Paljud vakantsid jäävad täitmata, kuna puuduvad vastava ettevalmistusega spetsialistid.

Eksisteerib rida sotsiaalseid grupe, kellel on tõsiseid raskusi töölerakendamisega. Põhjuseks on kas eelneva töökogemuse puudumine (noored tööturule sisenejad) või siis eelneva tööoskuse minetamine (pikaajalised töötud):

- Selleks, et tagada kõigile töötutele tööturule sisenemine, võtavad liikmesriigid endale kohustuse pakkuda igale täiskasvanud töötule võimalus täiendõppeks kaheteistkümneme esimese töötuks olemise kuu jooksul.
- Igale noorele töötule võimaldatakse täiendõppe kuue esimese töötuks olemise kuu jooksul.

Noorte töötus on sageli seotud õpingute enneaegse katkestamisega. Selleks, et vähendada mittetäieliku keskharidusega kontingenti, võtavad liikmesriigid kohustuse vähendada koolidest väljalangemist ligi poole võrra. Üheks abinõuks noorte töötuse vähendamiseks on kutseharidussüsteemi kaasajastamine ja paindlikumaks muutmine. Samuti vastavate õpi- või katseaegade laialdasem kasutamine, mis võimaldaks noorel inimesel valutumalt kohaneda tööturul. Üldistatuna tähendab see aktiivse tööpoliitika osatähtsuse tõstmist passiivsete tööturumeetmete arvel. Selle eesmärgi saavutamiseks kavandatakse suurendada ümberõppele suunatud töötute arvu seniselt 10%-lt kõigist töötutest kuni 25%-le järgneva viie aasta jooksul.

Vaadeldes Eesti tööturupoliitikale kulutatud ressursside jaotumist passiivse ja aktiivse tööturupoliitika vahel ilmneb, et suur osa (49,9%) ressursse kulutatakse passiivsetele meetmetele, peamiselt töötule abiraha maksmisele. Arvestades aga asjaolu, et 1999. aastal oli töötule abiraha suurus 400 krooni kuus, siis nii madal töötule abiraha ainult süvendab passiivse tööpoliitika osatähtsust, sest suurendades töötule abiraha vajaliku elatusmiinumini, suureneks

nende kulutuste osakaal kogu eelarves veelgi (vt. tabel 15). Seega peab tulevikus kindlasti suurenema aktiivse tööturupoliitika osakaal kogu tööpoliitika kulutuste struktuuris.

Tabel 15

**Töötu abiraha võrreldes miinimumpalga ja keskmise palgaga Eestis
ajavahemikul 1992–1998**

Aasta	Maksimaalne kestvus kuudes	Abiraha võrreldes miinimumpalgaga (%)	Abiraha võrreldes keskmise palgaga (%)	Abiraha saajate osakaal registreeritud töötajatest (%)
1992	6	60,0	32,8	–
1993	6	60,0	16,9	56,4
1994	6	60,0	10,4	46,3
1995	6	40,0	7,6	39,9
1996	6	35,3	8,0	45,4
1997	6	28,4	6,7	53,6
1998	6	27,3	7,2	55,1

Allikas: Tööturuamet; autori arvutused.

Et peamine tööpuuduse liik on struktuurne tööpuudus, mis sageli tuleneb töötajate ebapiisavast või kaasaja tingimustele mittevastavast kvalifikatsioonist, on koolituse ja eriti kutsehariduse arendamine lähiajal üks olulisemaid prioriteete Eesti tööpoliitikas.

Eesti tingimustes tuleb alustada kõigepealt kutseharidussüsteemi maine parandamisest, muutes sellega väljakujunenud prioriteete eri haridusteede suhtes. Praegu valitseva mentaliteedi tõttu eelistab valdav osa noori oma õpinguid jätkata keskkoolis ja gümnaasiumis, selle asemel et omandada eriala. Tulemuseks on keskharidusega inimeste üleproduktioon, kes ei leia tööturul rakedust. Teisalt on 50–60% aasta jooksul esmakordselt registreerunud töötutest kutseharidusega. See näitab selgelt, et kutseharidus ei vasta majanduse nõudmistele. Programmide muutmise ja uute õppekavade sisseviimisega kutseharidussüsteemis tegeletakse, kuid ei ole toimunud piisavalt operatiivselt võrreldes dünaamiliselt muutuva majanduskeskkonnaga. Samuti puuduvad ettevõtlust käsitlevad alusuuringud, mis võimaldaksid planeerida tulevikus vajaminevate erialade struktuuri ja sellest lähtuvalt kavandada õppeprogramme.

Prioriteetid kutsehariduse arendamisel, mis on esitatud Eesti tööhõive arengukavas, on järgmised:

- **Korrastatakse ja optimeeritakse põllumajanduslike kutseõppeasutuste võrk.**

Selleks arendatakse valitud koolid põllumajanduslikku haridust andvateks keskusteks nii esma- kui ka täiendkoolituse tarbeks koos eeskujulike praktikabaasidega, mida saavad kasutada ka teised koolid. Oluline on pakutavate kursuste sisu mitmekesistamine, arvestades põllumajandustootmisega hõivatud inimeste osakaalu olulist vähenemist. Uute õppekavade ja

materjalide arendamist toetatakse investeeringutega õpetaja koolitusse, hoonetesse ja seadmetesse.

- **Kutseõppeasutuste ja avalik-õiguslike ülikoolide tehnilise baasi kaasajastamine eesmärgiga pakkuda koolitust kutse- ja kõrghariduse tasemel.**

Et olla vastavuses tööstuse arenguvajadustega, eelkõige uute tehnoloogiate ja informatsioonitehnoloogia arengu seisukohalt, ning konkurentsivõimeline Euroopa Liiduga, tehakse investeeringuid seadmetesse kutsekõrghariduse standardile vastavate õppekavade rakendamiseks. Koolide ja erialade valikul arvestatakse kasvutendentsi osutavate tööstusharude vajadusi ning regionaalset paiknevust.

- **Kaasajastatakse valitud koolitusasutuste infrastruktuur.**

Seda juhul, kui olemasolev ei taga vastavust pakutava koolituse ning õppija ja majanduse arengu seisukohalt. Koolitusasutuste infrastruktuuri uuendamisel luuakse tingimused, mis võimaldavad ka erivajadustega inimestele juurdepääsu koolitusele.

- **Koolitajate koolitamine.**

Oluline osa uute õppekavade rakendamisel koolides on kõrge kvalifikatsiooniga ja motiveeritud õpetajal. Nähakse ette arendada välja kutseõpetajate esmaõppe ja süstemaatilise täiendõppe programmide väljatöötamine koostöös ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja tööandjatega. Programmid peavad sisaldama nii tehnilisi/tehnoloogilisi aspekte, kaasaegset pedagoogikat kui ka täiskasvanute ja erivajadustega inimeste koolitamise metoodikat. Luuakse ka lühemad koolitusmoodulid ettevõtete praktikajuhendajatele pedagoogiliste oskuste andmiseks.

Lisaks sellele on koostöös tööturuametite töötajatega vastavatel tööpoliitika-alastel seminaridel välja pakutud konkreetseid meetmeid, et muuta Eesti aktiivset tööpoliitikat efektiivsemaks.

- Toimetulekukursuse (kohanemiskursuse) muutmine tööhõivetalituste prioriteediks.

Eriti ääremaadel ei pruugi inimesed pärast koolituse läbimist tööd leida, sest regioonis puuduvad ettevõtlikud inimesed ja ettevõtlust praktiliselt ei eksisteeri. See tähendaks ühtlasi seda, et taolise kursuse puhul ei saa tööle rakendumise protsenti seada üheks kursuse läbiviimise efektiivsuse mõõdupuuks.

- Kutsenõustamissüsteemi taastamine.

Kutsenõustamissüsteem võiks olla täielikult tööhõivetalituste juures tingimuseks, kui neile tagatakse vastavad vahendid ja koosseisud, või võiks jaguneda haridusministeeriumi valdusala (alla 16-aastased) ja tööhõivetalituste süsteemi juurde kuuluvate nõustamiskeskuste (üle 16-aastased) vahel. Lõpliku otsuse peaksid tegema vastava ala spetsialistid.

Eesti tingimustes on vaja tööturupoliitikat diferentseerida. Vaadeldes aktiivsete vahendite jaotumist aktiivse tööturupoliitika eri meetmete vahel ilmneb, et raha kulutatakse peamiselt koolitusprogrammidele (vt. tabel 16). Kuna puudub täpsem info spetsiaalsete noortele mõeldud programmide osas, võib öelda, et enamik vahendeid kulutatakse täiskasvanute koolitusele. Kasvavate koolituskulutuste tõttu väheneb tegelikult nende inimeste arv, kellel on reaalne võimalus tööturukoolituses osaleda. Koolituskulude domineerimine aktiivsete tööturupoliitika

meetmete seas on omane ka paljudele Euroopa Liidu liikmesriikidele. Ainult Belgia ja Soome eraldavad suhtelise suure osa aktiivse tööturupoliitika vahenditest ettevõtluse toetamiseks, Eestis on antud valdkond vahendite nappuse tõttu suhteliselt tagasihoidliku osakaaluga.

Tabel 16

Kulutused tööpoliitika programmidele Eestis ajavahemikul 1994–1998
(osakaal tööpoliitika kuludest, %)

Kulutused	1994	1995	1996	1997	1998
Kulutused tööpoliitikale (tuh. EEK)	71762,4	71353,4	89949,5	105873,6	114564,0
Kulutuste osatähtsus SKP-s (%)	0,24	0,17	0,17	0,16	0,16
Passiivne tööpoliitika	45,2	38,4	43,7	47,3	49,9
Aktiivne tööpoliitika	54,8	61,6	56,3	52,7	50,1
• Tööhõivealane teenindamine	14,5	17,9	15,1	14,5	16,5
• Koolituskulud	33,5	31,2	31,1	31,5	27,8
• Tööhõive subsideerimine	5,6	7,1	7,6	6,8	5,8

Allikas: Tööturuamet.

Kvalifikatsiooni tõstmise kavadega seondub Euroopa Liidus ka vähe kvalifitseeritud tööjõu palkamisega seotud kulutuste vähendamine. Seega tuleb vähendada tööandja kulutusi töötajate väljaõpetamiseks, pakkudes neile võimaluse töötajaid koolitada riiklike programmide kaudu (vt. tabel 17).

Antud eesmärgi saavutamisel on ka oluline uue sotsiaalse partnerluse kujundamine Euroopa Liidus. Erinevad osapooled – tööandjad ja ametiühingud – peavad koos lahendama täiend- ja ümberõppe probleeme. Koostöö parandamiseks tuleb välja töötada koolitust puudutavad raamlepingud, mis hõlmaksid eri liikmesriikide tööandjaid ja töövõtjaid.

Tabel 17

Aktiivse tööturupoliitika meetmete jaotus
Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis

	1	2	3	4	5
Belgia (1989)	16	13	1	56	14
Taani (1989)	7	48	19	2	24
Soome (1990)	11	27	5	45	13
Prantsusmaa (1989)	16	44	27	5	7
Saksamaa (1990)	22	37	4	15	23
Kreeka (1989)	19	42	9	28	2
Iiri (1990)	11	33	27	20	10
Itaalia (1988)	10	4	86	–	–
Holland (1990)	8	19	6	5	62
Norra (1990)	13	36	12	18	20
Eesti (1997)	27	60	–	13	–

Märkused: 1– tööhõivetalitused ja administratsioonile tehtud kulutused; 2 – täiendkoolitus; 3 – noortele suunatud tööturuprogrammid; 4 – Subsideeritud hõive (k. a. ettevõtlustoetused töötutele, palgatoetused ettevõtetele), Eestis sisaldab ka kulutusi hädaabitöödele; 5– programmid puuetega inimestele.

Allikas: *Tööturuamet ja OECD Employment Outlook, 1991, juuli, lk. 237–246.*

Oluline on ka seadusandluse kohandamine. Seadusandluse muudatused peaksid puudutama järgmisi valdkondi:

- Isikud, kes on kodus alla 7-aastaste lastega, ei soovi reeglina reaalselt tööd leida, vaid on ennast töötuna registreerinud selleks, et saada töötü abiraha. Tööturuametite sotsiaalse hoolduse funktsiooni peaks vähendama ja suunama selle kontingendi kohalikesse omavalitsustesse, kellele tuleks eraldada ka vastavad vahendid.
- Praegune seadusandlus ei võimalda tööturuametitel tegelda nende inimeste koolitusega, kes veel töötavad. Selline ennetav koolitus oleks aga hädavajalik ja aitaks inimestel paremini kohaneda muutunud tööturu tingimustega.

Uute tingimustega kohanemise uus kultuur

Eesmärgiks on tööturuosaliste kohanemine kiiresti muutuva tehnoloogiliste muudatuste ja muutunud turusituatsiooni tingimustes. Selle eesmärgi saavutamiseks oleks vaja muuta sotsiaalse partnerluse põhimõtteid Euroopa Liidus:

- Sotsiaalsed partnerid peavad vastaval tasemel läbirääkimisi töötingimuste (kaasa arvatud tööaeg) paindlikumaks muutmiseks.
- Töötingimuste paindlikumaks muutmine tähendab ühtlasi ka seda, et osaajaga töötajatele ja teistele paindliku töögraafikuga töötavatele inimestele antakse senisest suuremaid sotsiaalseid garantiisid. Osaajaga töötamine ei tohi piirata karjääri tegemise võimalusi.

Liikmesriigid peavad ettevõtete kohanemiseks uute tingimustega:

- muutma investeeringud inimkapitali atraktiivsemaks, rakendades fiskaalseid meetmeid; maksusoodustusi kasutades tuleb soodustada ettevõttesisest koolitust;
- suunama tööturupoliitika rahalised vahendid stabiilsete töökohtade loomisele ja tööjõu kaasajastamise programmidele.

Eesti tingimustes on sotsiaalse partnerluse realiseerimine alles algusjärgus. Kui teatud koostöö toimib keskorganisatsioonide tasandil, siis kohtadel praktiliselt puudub koostöö tööandjate ja töövõtjate vahel. Üheks põhjuseks on regionaalsete esinduste puudumine riigi paljudes piirkondades, näiteks tööandjate esindused on väljaspool Tallinat esindatud teatud määral mõnes suuremas maakonnakeskuses. Seega puudub puhtpraktiliselt võimalus vastastikuseks infovahetuseks ja tegevuse kooskõlastamiseks maakonna tasandil.

Juba nimetatud tööhõive arengukava fikseerib sotsiaalse partnerluse arendamiseks järgmised põhimõtted:

- Tööandjate ja töötajate organisatsioonide tegutsemiseks soodsa keskkonna kujundamine.

- Sotsiaalpartnerite esindusorganisatsioonide sisemine tugevdamine.
- Tööturudemokraatia arendamine.
- Paindlike töösuhete vormide arendamine.

Olemasolevatest tööpoliitika meetmetest rääkides tuleks lihtsustada palgatoetuste maksmise korda, kuna palgatoetuste maksmisel kehtib praegu põhimõte, et tööhõivetalitus maksab esimese poole aasta jooksul 100% palgatoetust miinimumpalga ulatuses ja teisel poolaastal 50% nendele tööandjatele, kes võtavad tööle riskigruppi kuuluvaid inimesi. Sotsiaalmaksu aga peab tasuma tööandja. Kehtivat korda tuleks lihtsustada, et ettevõtjal oleks vähem raamatupidamislikke probleeme, siis suureneks ka ettevõtjatepoolne huvi riskigruppi kuuluvate töötajate rakendamiseks.

Uute töökohtade loomine ja tööpuuduse vähendamine Eestis on tihedalt seotud regionaalpoliitika küsimustega. Regionaalpoliitika valdkonnas tuleks rakendada järgmisi poliitikameetmeid:

- Luua üleriigilised andmebaasid, mis võimaldaksid arvutivõrgu vahendusel mistahes riigi osas saada ülevaade vabade töökohtade ja tööd otsivate inimeste kohta.
- Finantseerida ettevõtlusalaseid uuringuid. Siiani puudub ülevaade tööandja vajadustest ja tulevikuplaanidest tööjõu osas eri regionides. Sellist andmebaasi on võimalik saada ainult ettevõtluse regionaalsete uuringutega.
- Vastavad kolimistoetused, mis oleksid suunatud kindlatele sihtgruppidele, kes otsustavad asuda tööle ja elama piirkondadesse, kus vajatakse vastava kvalifikatsiooniga inimesi. Toetuste maksmise eesmärgiks on suurendada inimeste mobiilsust.

Võrdsete võimaluste loomise uus kultuur

Eesmärgiks on vähendada tööturul soolist diskrimineerimist, suunates spetsiaalseid vahendeid meeste ja naiste tööpuuduse erinevuste vähendamiseks ning ergutada uute töökohtade loomist naistele. Liikmesriigid peavad suutma tagada töötajatele piisavalt vaba aega, et nad suudaksid hoolitseda laste ja teiste ülalpeetavate eest. Inimestel peab olema rohkem võimalusi tegeleda perekonnaga. Selleks tuleb Euroopa Liidu liikmesriikidel suurendada vastavaid sotsiaalse kaitse kulutusi paremate liikmesriikide tasemele. Naistele tuleb garanteerida kõik võimalused tööle tagasitulekuks pärast lapsehoolduspuhkust, rakendades selleks spetsiaalseid koolitusprogramme, mis võimaldaksid neil kohaneda tööturu muutunud tingimustega.

Eesti tingimustes on vastavalt tööturu-uuringutele meeste töötus suurem kui naistel, mis Euroopa Liidu kontekstis on suhteliselt erandlik nähtus. Üheks põhjuseks on siin kindlasti see, et Eestis on üleminekuperioodil kiiresti suurenenud mitteaktiivse elanikkonna osakaal kogu tööealisest elanikkonnast. Suur osa passiivsest elanikkonnast on naised, mis annab aluse väita, et naised loobuvad töötamisest ja eelistavad mitteaktiivsust töötu staatusele.

Tööturupoliitika prioriteediks on võrdsete võimaluste tagamine kahtlemata ka Eestis. Eelkõige tähendab see mitteaktiivsete naiste muutmist töötajateks ja seejärel neile vastavate koolitusprogrammide väljatöötamist ning pikemas perspektiivis sooliste palgaerinevuste vähendamist.

Tulenevalt tööhõive arengukavast nähakse võrdsete võimaluste tagamiseks ette järgmisi meetmeid:

- Tööturu osapoolte teavitamine naiste ja meeste tööturul võrdse kohtlemisega seotud probleemidest.
- Riikliku statistika, s.h. administratiivse statistika indikaatorite, andmekogumise metodoloogia, analüüsi ja esitusviiside täiustamine.
- Naistele ja meestele võrdsete võimaluste tagamine tööhõives.
- Naiste juurdepääsu parandamine tööhõivele.
- Naiste ettevõtlusalase tegevuse arendamine.
- Pere- ja töökohustuste ühitamine.

Kokkuvõttes tuleb öelda, et tööpoliitika realiseerimine eeldab vastavate riiklike institutsioonide olemasolu, kelle ülesandeks on arengukavade, strateegiate kavandamine ja elluviimine ning sotsiaalses dialoogis osalemine. Tavaliselt on selliseks riiklikuks struktuuriks enamikus riikides tööministeerium. Eesti tingimustes tegeleb töötuse ja hõive küsimustega sotsiaalministeerium ja tööturuamet. Paraku on viimase staatus olnud pikemat aega diskussiooni objektiks, mis ei ole võimaldanud strateegilist planeerimist. Sotsiaalministeeriumi haldusala ulatub aga tervishoiust sotsiaalse kindlustatuseni, mistõttu tööturuküsimustega tegelemiseks ei jätku piisavalt vahendeid ja koosseise. Perspektiivne oleks taastada Eestis tööministeerium, kes koordineeriks ja korraldaks tööpoliitikaga seotud küsimusi.

LÕPETUSEKS

Eesti majanduse arengut on peetud Ida-Euroopa riikide seas valdavalt üheks edukamaks ja meie liberaalset majanduspoliitikat on järjekindlalt toodud eeskujuks teistele. Vaadeldes välisinvesteeringuid inimese kohta, erastatud ettevõtete osakaalu majanduses, viimase aasta inflatsiooni näitajat ja mõningaid teisi majanduse indikaatoreid, võib väita, et hindade kiire liberaliseerimine, rahareform ja kiire privatiseerimine on tänaseks Eesti majanduse viinud Ida-Euroopa riikide juhtgruppi.

Paraku on igasugusel väga kiirel arengul oma hind. Eesti on saavutanud majanduse kiire arengu teatud määral sotsiaalsfääri alafinantseerimise arvel. Seda on üldsus suhteliselt rahulikult talunud ja tänu sellele on tegelikult saanud võimalikuks nii suured struktuurimuudatused hõives, väliskaubanduses toimunud ümberorienteerumine, dotatsioonivaba põllumajandus, rahareform ja hindade liberaliseerimine.

Eestis on kritiseeritud Lääne ajakirjanduses esitatud väiteid, et Eesti ei ole oma majanduslikult arengutasemelt veel valmis Euroopa Liiduga ühinemiseks. Põhjenduseks tuuakse Eesti üldine suhteliselt madal elatustase võrreldes Euroopa Liidu keskmiste näitajatega. Reeglina kasutatakse selle mõõtmiseks sisemajanduse kogutoodangut elaniku kohta. Arvestades, et tänane SKT näitaja ei peegelda kvalitatiivseid muutusi (paranenud toodangu sortiment, kvaliteet, uus tehnoloogia jne.), tuleb nentida, et teatud mõttes on Lääne allikatel õigus. Vaadeldes sotsiaalsfäärile tehtavaid kulutusi näeme, et aastatel 1994–1997 kulutas Eesti sotsiaalsfäärile keskmiselt 15–17% SKT-st ja Euroopa Liidus oli vastav keskmine näitaja samal perioodil 28%. Absoluutarvudes on pilt veelgi troostitum, sest Euroopa Liidus oli 1995. aastal sotsiaalsfäärile tehtud kulutuste suurus inimese kohta 4800 ECU, Eestis aga 619 ECU (Püss, 1999). Töötü abiraha moodustas Eestis alla 10% keskmisest palgast, samal ajal kui Euroopa Liidus oli vastav näitaja 40–60%. Eestis makstakse abiraha ainult 6 kuud. Kui Euroopa Liit tahab tulevikus kõigile oma töötutele garanteerida täiend- ja ümberõppe võimaluse esimese 12 töötuks olemise kuu jooksul, siis Eestis neid inimesi seaduse järgi enam töötuks ei loetagi ja kehtivate seaduste järgi ka ei saa neid koolitada. Järelikult ei saa me Eesti tingimustes rääkida veel samadest sotsiaalsetest garantiidest, mis kehtivad Euroopa Liidu keskmisele kodanikule.

Siit tulenevalt peaks Eestis oluliselt muutma tööpoliitika finantseerimise rõhuasetusi. Eelkõige tähendab see vastavate rahaliste vahendite suurendamist mitte mõne protsendi, vaid suurusjärkude võrra. Vaadates Eesti majanduse praeguseid arenguid, ei tule selline tööpoliitika kulutuste hüppeline suurendamine ilmselt kõne alla. Seega kulub mitu aastat, enne kui koos haldussüsteemi, eelarve- (maksusüsteem) ja rahapoliitika reformidega saab põhimõtteliselt hakata muutma eelarve kulude struktuuri, selleks, et oleks võimalik suurendada ka tööpoliitika kulutusi.

Kõik see avaldab kahtlemata mõju Eesti ühinemisläbirääkimistele ja võib liitumisprotsessi seniste Euroopa Liidu poolt välja kuulutatud liitumistärminitega võrreldes kaugemale ajahorisondile nihutada.

KIRJANDUS

Arrak, A., Eamets, R. Varblane, U., Trasberg, V. Rahvamajandus. Makrotasand II. Tartu, 1996.

Eamets, R. Eesti tööturu potentsiaal ja tööturupoliitika Euroopa Liidu kontekstis. Eesti inimarengu aruanne 1998. UNDP, Tallinn, 1998, lk 88–94.

Central European Countries' Employment and Labour Market Review. Eurostat, Brüssel, 1999.

Eamets, R. Labour Market Policy in Transition Economies: How far is Estonia from EU? Kogumikus: Estonian Labour Market and Labour Market Policy. Sotsiaalministeerium, 1999, lk. 85–95.

Eamets, R. Philips, K. Eesti tööturg ja tööjõu konkurentsivõime. Peatükk raamatust Eesti majanduse konkurentsivõime. Tartu Ülikool, Majandusteaduskond, Tartu 1999, lk. 231–281.

Eamets, R. Tööturg ja tööpuudus, Eesti inimarengu aruanne 1999. Tallinn 1999.

Eamets, R., Kulikov, D., Philips, K. Eesti tööjõu-uuring 1995. Struktuurimuutused Eesti tööturul aastatel 1989–1994. Tallinn: Statistikaamet, 1997.

Eamets, R., Piliste, T. Eesti tööjõu-uuring 1995. Eesti Statistika Kuukiri, 1996, nr. 9.

Economic and Social Changes in the Baltic States in 1992–1994 (toim. Venesaar, U., Hachey, G.-A.). Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia, 1995.

Employment & Social Affairs. Job Summit, European Commission, 1997.

Employment in Europe 1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

Gottwald, J., Petersen, P., Simek, M. The Czech Labour Market in Transition – a Descriptive Analysis of Micro Data Set. Aarhus: Centre for Labour Market and Social Research, Working Paper 94–10, 1994, august.

OECD Employment Outlook, 1991, juuli.

OECD–CCET: Labour Market Database 1990–1996. 1997, disketid, nr. 1.

Pettai, Ü., Sõstra, K. Eesti tööjõu-uuring 1995 ja 1997. Tööjõud Eestis 1989–1997. Tallinn: Statistikaamet, 1998.

Pettai, Ü., Sõstra, K. Tööjõud 1998. Tallinn: Statistikaamet, 1998.

Püss, T. Pension Insurance in Estonia in Integration with the EU. Peatükk raamatust: Harmonisation with the Western Economics. Estonian Economic Developments and Related Conceptual and Methodological Frameworks. (Toim. Ennuste, Ü., Wilder, L.). Tallinn: Eesti Majandusinstituut ja Tallinna Tehnikaülikool, 1999, lk. 151–168.

Statistical Yearbook of Latvia 1996. Riga: Central Statistical Bureau of Latvia, 1996.

Statistical Yearbook of Lithuania 1997. Vilnius: Department of Statistics, 1996.