

Välismaalaste seaduse muutmise seaduse (tööjõupuudusega tegevusalade erisus) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse muutmise seaduse (tööjõupuudusega tegevusalade erisus) eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on koostatud eesmärgiga kehtestada erisus tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks. Uue erisuse abil saavad Eestis suure tööjõupuudusega tegevusaladel tegutsevad ettevõtted paindlikumalt kaasata vajalikku välistööjõudu.

Eelnõuga asendatakse välismaalaste seaduses (edaspidi *VMS*) sätestatud lühiajalise töötamise tähtajalise elamisloa erisus, mis loodi 2023. aastal oskustööjõu kaasamiseks, tööjõupuudusega tegevusalade erisusega. Muudatused on vajalikud, kuna kehtiv lühiajalise töötamise tähtajalise elamisloa eriregulatsioon ei ole täitnud oma eesmärki oskustööjõu puuduse leevendamisel. Muudatustega kehtestatakse tööjõupuudusega tegevusaladel tööle asumisel soodsamad tingimused tähtajalise elamisloa saamiseks.

Eelnõuga kavandatavad peamised muudatused:

- kehtiva lühiajalise töötamise erisuse asemel **kehtestatakse tööjõupuudusega tegevusalade erisus**, mille alusel võib tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks anda tähtajalise elamisloa töötamiseks sisserände piirarvu väliselt ja ilma Eesti Töötukassa loa nõudeta;
- **tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks kehtestatakse palgakriteeriumi erisus**, mille järgi peab tööandja maksma välistöötajale vähemalt 80% Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmisest brutokuupalgast.

Loodavate erisustega võimaldatakse **konkreetsete kriteeriumide alusel ja kindlaksmääratud mahus** anda kolmandatest riikidest pärit välismaalastele tähtajalisi elamislubasid töötamiseks tööjõupuudusega tegevusalal.

Eelnõu rakendamisega kaasneb **positiivne majanduslik mõju. Mõju demograafilisele olukorrale on pikas perspektiivis ebaoluline**. Eelnõu rakendamisega kaasneb **töökoormuse kasv riigiasutustele, ettevõtete halduskoormus kahaneb vähesel määral ja välistöötajate halduskoormus ei muutu**. Seega halduskoormuse tasakaalustamise reeglit ei ole eelnõu puhul vaja rakendada.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi (edaspidi *SiM*) nõunikud Killu Paal (killu.paal@siseministeerium.ee) ja Eva Lillemäe (eva.lillemae@siseministeerium.ee) ning õigusnõunik Maret Saanküll (maret.saankyll@siseministeerium.ee). Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu koostamise meetodika on välja töötanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi *MKM*) strateegiosakonna peaanalüütik Mario Lambing (mario.lambing@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud SiM-i õigusosakonna õigusnõunikud Jaanus Põldmaa (tel 612 5041, jaanus.poldmaa@siseministeerium.ee) ja Kertu Nurmsalu (tel 612 5084, kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tõlkebüroo eesti keele toimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

Eelnõu väljatöötamisse olid kaasatud:

- Eesti Ametiühingute Keskliit (edaspidi *EAKL*);
- Eesti Töandjate Keskliit (edaspidi *ETKL*);
- Kaitsepolitseiamet (edaspidi *KAPO*);
- ministeeriumid, eelkõige Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi *HTM*), Kultuuriministeerium (edaspidi *KUM*), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi *MKM*), Rahandusministeerium (edaspidi *RaM*), Sotsiaalministeerium (edaspidi *SoM*) ning Välisministeerium (edaspidi *VÄM*);
- Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*);
- Eesti Töötukassa (edaspidi *töötukassa*).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse VMS-i avaldamismärkega RT I, 12.07.2025, 33.

Eelnõu on seotud **Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027**¹ järgmiste punktidega:

- eesmärgiga leevendada majanduskasvuks vajalikku tööjõupuudust, samas aga maandades rändega seotud julgeolekuriske, muudame välismaalaste seaduses oskustöötajatesse puutuvaid reegleid;
- muudame välismaalaste seadust võimaldamaks ettevõtetele kaasata vajalikku kvalifitseeritud tööjõudu valdkondades, kus kodumaal oskustööjõudu napib.

Eelnõu on seotud ka „**Siseturvalisuse arengukava 2020–2030**“ alaeesmärgi „Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika“ tegevussuunaga „Tasakaalustatud rändepoliitika“, mille kohaselt tuleb muu hulgas:

- „tagada kõrget lisandväärtust loovate oskustöölise ja tippspetsialistide sisserände ja Eestis seadusliku viibimise reeglite paindlikkus ning inimesekeskne lähenemine nii lühikui ka pikemaajaliseks saabumiseks ja viibimiseks;
- võtta kasutusele tõhusad meetmed ebaseadusliku rände ennetamiseks ja avastamiseks ning selliste juhtude menetlemiseks“.²

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik **Riigikogu poolthäälteenamus**.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajalikkus

Eelnõuga leevendatakse kvalifitseeritud tööjõu puudust, mis takistab Eesti ettevõtete tegevust ja pärsib majandusarengut.

Sarnaselt teistele EL-i liikmesriikidele seisab Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime vaates silmitsi tööjõu ja oskuste nappusega, mis tuleneb eelkõige demograafilistest trendidest, aga ka majanduse rohe- ja digiülemineku proovikividest. Euroopa Komisjoni 2025. aasta

¹ Vabariigi Valitsuse 19. juuni 2025. aasta protokollilise otsusega (päevakorrapunkt 13) kinnitatud „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2025–2027. – [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm | Eesti Vabariigi Valitsus](#).

² Siseministeerium. [Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#), lk 36.

riigipõhistes soovitustes³ on rõhutatud, et **Eesti konkurentsivõimet vähendab juba praegu eri sektorites nähtav oskuste puudujääk ja ebakõla**, mistõttu tuleks lisaks meetmetele nagu haridus- ja koolitussüsteemi vastavusse viimine tööturu vajadustele ning ümber- ja täiendõppe juurdepääsu parendamisele lihtsustada ka välismaa oskustöölise kaasamise reegleid.

Tuleviku vaates **süveneb tööjõupuudus** veelgi. Prognooside kohaselt jääb töötlevas tööstuses järgnevatel aastatel puudu umbes kaks kolmandikku inseneridest (490 tootmise ja töötlemise kõrgharidusega spetsialisti aastas), tervishoiusektoris on kuni 2033. aastani prognoositav puudujääk umbes 1300 tervishoiutöötajat⁴ ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (edaspidi *IKT*) sektoris umbes 1550 inimest aastas⁵. OSKA üldprognoosi 2022–2031⁶ kohaselt tekib 2031. aastani enim töökohti juurde IKT, finants- ja kindlustustegevuse ning tervishoiu ja sotsiaalhoolekande valdkondades. Töötlevas tööstuses kasvab hõive enim tööstusjuhtide, inseneride ja tööstuse töödejuhatajate seas, kuid vajadus kasvab ka mehhatroonikute, tehnikute ja lukkseppade järele.⁷

Riik saab **tööjõupuudust leevendada mitmesuguste meetmetega**, nagu suunatud hariduspoliitika, kohaliku tööjõu ümberõpe kvalifikatsiooni ja oskuste parandamiseks, täiend- ja ümberõppeteenused ning tööhõive suurendamine mitteaktiivsete ja töötute kaasamisega tööjõuturule. Tööjõupuuduse kontekstis on olulised meetmed ka tootlikkuse suurendamine, protsesside automatiseerimine ja digiteerimine ja töökorralduse optimeerimine.

Ühiskonna ja tööjõuturu vajadustele vastamisel on esmatähtis hariduspoliitika. Seejuures on üks oluline meede julgustada õppesse ja tööturule siirdujaid spetsialiseeruma nutikatele kasvualdkondadele. Selleks et suunata noori õppima tööstuse ja IT-valdkonna erialadele, on riik algatanud mitmeid programme, nagu IT Akadeemia ja Inseneriakadeemia. Lisaks on käivitatud kutsehariduse reform eesmärgiga ajakohastada kutseõppe sisu ja siduda kutseõppe pakkumine OSKA raportites prognoositud tööjõuvajadusega. Reformi tulemusena valib senisest enam noori rakendusliku hariduse, omandades erihariduse valdkondades, mis toetavad majanduskasvu. Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035⁸ üks peamisi sihte on laiendada täiend- ja ümberõppevõimalusi, sealhulgas töökohapõhist õpet, et reageerida paremini kiiresti muutuvatele töömaailma arenguvajadustele.

Kohaliku tööjõu oskuste ja kvalifikatsiooni parandamisel ning tööturu vajadustele vastavuse suurendamisel on olulisel kohal ka tööturumeetmed. Töötukassa pakub mitmekesist oskuste arendamise paketti, mis hõlmab täiend- ja ümberõppeteenuseid nii töötutele kui ka töötavatele inimestele. Vajalike oskuste arendamiseks pakutakse kuni aastast tööturukoolitust, tasemeõppes osalemise toetust (kutse-, rakendus-, kõrghariduse tasemel) ja tööandjate koolitustoetust. Selleks et tõsta tööjõus osalemise määra, on heaolu arengukavas 2023–2030⁹ seatud üheks peamiseks tegevussuunaks tööturuga nõrgalt seotud isikute tööhõive suurendamine. Hoolimata majanduslangusest ja töötuse määra tõusust (6,4%-lt 2023. aastal 7,6%-le 2024. aastal) jätkus tööturul hõive kasv (tööjõus osalemise määr tõusis 73,9%-lt

³ Euroopa Komisjon 2025. [Nõukogu 8. juuli 2025 soovitus, mis käitleb Eesti majandus, sotsiaal, tööhõive, struktuuri ja eelarvepoliitikat \(C\(2025/3980\)\)](#), põhjenduspunkt 30.

⁴ Sihtasutus Kutsekoda 2024. [Tulevikuvaade tööjõuvajadusele: tervishoid](#).

⁵ Sihtasutus Kutsekoda 2022. [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkond](#), lk 94.

⁶ Sihtasutus Kutsekoda 2023. [OSKA üldprognoos 2022–2031: ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest](#), lk 2.

⁷ Sihtasutus Kutsekoda 2020. [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: töötlev tööstus](#).

⁸ Haridus- ja Teadusministeerium. [Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035](#), lk 12.

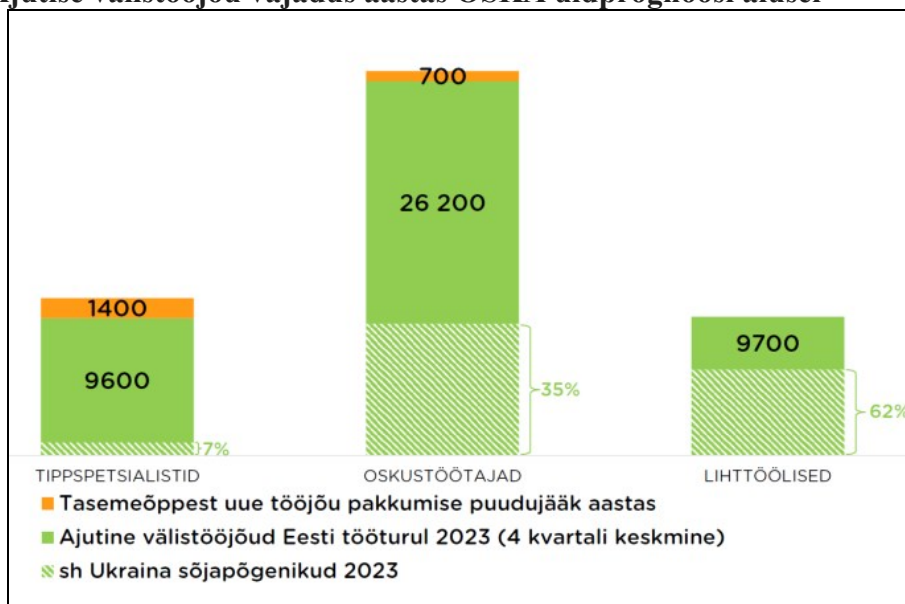
⁹ Sotsiaalministeerium. [Heaolu arengukava 2023–2030](#), lk 14.

2023. aastal 74,6%-le 2024. aastal)¹⁰. Eesti tööhõive määr on EL-i liikmesriikidest üks kõrgemaid, olles 2024. aastal kuuendal kohal.

Eelkõige negatiivsete demograafiliste trendide tõttu kohaliku elanikkonna oskustesse investeerimisest, töötuse vähendamisest või (töö)protsesside tõhustamisest ei piisa. Kuna Eesti rahvastik vananeb ja loomulik iive on olnud pikka aega negatiivne, on tööturule sisenevaid noori vähem kui tööturult vanuse tõttu lahkujaid. Eurostati baasproгноosi¹¹ andmetel kahaneb 20–64-aastaste inimeste arv Eestis 2023.–2028. aastani 13 000 inimese võrra, suure rände korral 3500 inimese võrra ja ilma rändeta 28 000 inimese võrra. Rahvastiku vähenemine ja vananemine koos majanduskeskkonna muutustega on viinud olukorrani, kus **välistöõjõu kaasamine on teatud ulatuses möödapääsmatu, et vajalike oskustega töötajaid tööturule juurde tuua.**

OSKA 2025. aasta uuringust „Välistöõjõu vajadus aastani 2035“ (edaspidi *OSKA välistöõjõu uuring*) nähtub, et Eesti tööturul on igal aastal puudu umbes **1400 tippspetsialisti**. **Oskustöötajatest jääb puudu 700 inimest aastas**¹². Seega on Eesti tööturule vaja juurde umbes 2100 töötajat aastas, kui senised trendid jätkuvad.

Joonis 1. Ajutise välistöõjõu vajadus aastas OSKA üldproгноosi alusel



Allikas: OSKA välistöõjõu uuring

Kuigi kvalifitseeritud tööjõu puudus toob kaasa suureneva vajaduse välistöõjõu järele, **piirab kehtiv ränderegulatsioon oskustöõjõu sisserännet**. Töötamiseks antavatele elamislubadele kohaldatakse reeglina **sisserände piirarvu**. Sisserände piirarv loodi 1991. aastal eesmärgiga piirata igasugust välismaalaste sisserännet Eestisse ja selle maht on VMS-i § 113 lõike 2 järgi kuni 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. See tähendab, et igal aastal saab sisserände piirarvu arvestusega anda välja maksimaalselt ligi 1300 tähtajalist elamisluba. Regulatsiooni loomisel kohaldati sisserände piirarvu kõikidele välismaalastele, lähtudes eeldusest, et 0,1% alalisest elanikkonnast on maksimaalne arv välismaalasi, keda Eesti ühiskond suudab edukalt vastu võtta ja lõimida.

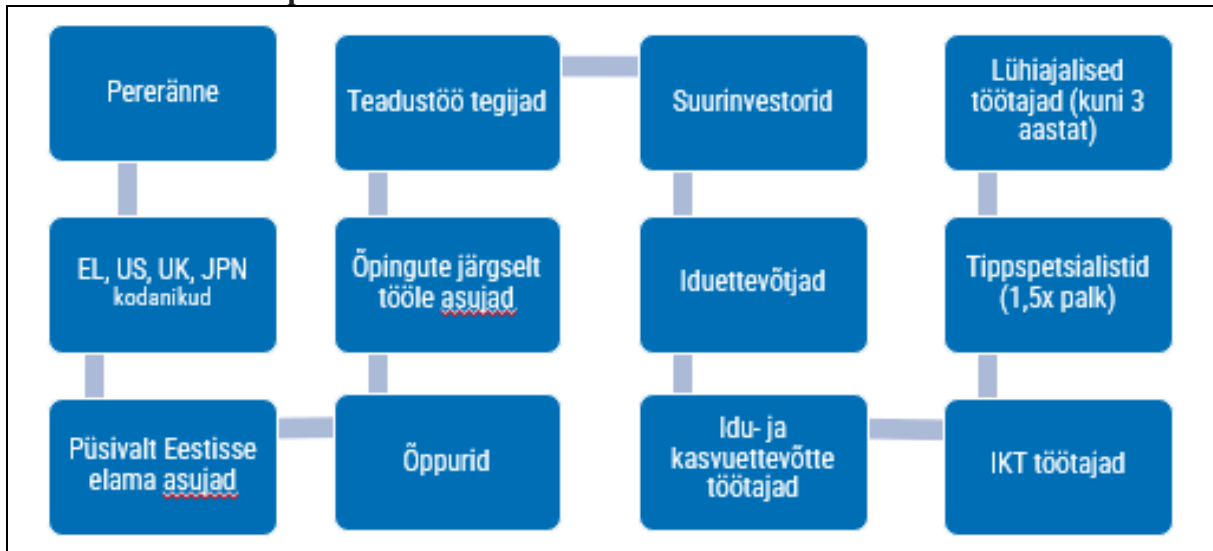
¹⁰ Statistikaamet. [Tööturg](#), vaadatud 16.07.2025.

¹¹ Eurostat. [Statistics | Eurostat](#), vaadatud 19.08.2025.

¹² Sihtasutus Kutsekoda 2025. [Välistöõjõu vajadus aastani 2035](#), lk 3.

Aastate jooksul on sisserände piirarvule kehtestatud mitmeid erisusi (vt joonis 2). **Kehtivas sisserände piirarvu regulatsioonis nähakse ette 22 erandit** (sätestatud VMS-i §-s 115) – näiteks on sisserände piirarvust välja arvatud õpi- ja pereränne, EL-i kodanikud ja nende pereliikmed, Ameerika Ühendriikide, Ühendkuningriigi ja Jaapani kodanikud, rahvusvahelise kaitse saajad, aga ka kvalifitseeritud välistöötajad.

Joonis 2. Sisserände piirarvu erisused



Allikas: SiM

Erisuste tõttu moodustasid 2024. aastal sisserände piirarvu alt välja antud elamisload 19% kõikidest VMS-i alusel välja antavatest tähtajalistest elamislubadest erinevate reisi eesmärkide lõikes (2024. a anti VMS-i alusel välja 6137 tähtajalist elamisluba, millest 1177 sisserände piirarvu arvestusega). Lisaks ei arvestata sisserände piirarvu alla elamislube, mis on antud rahvusvahelise kaitse seaduse alusel (st sõjapõgenikud) ja Euroopa Liidu kodaniku seaduse alusel (EL-i kodanikud ja nende pereliikmed).

Tabel 1. Aastas VMS-i alusel antud tähtajalised elamisload taotlemise põhjuse lõikes

Taotlemise põhjus	2021	2022	2023	2024	2025 (seisuga 04.12)
Ettevõtlus	115	89	91	81	47
Kriminaalmenetluses osalemine	0	0	2	0	1
Pereränne	2893	3206	2173	1771	1483
Püsivalt Eestisse elama asumine	1473	1398	1490	1207	3304
Töötamine	3599	3913	3409	2576	2061
Välisleping	7	15	6	14	7
Õppimine	1225	632	520	488	425
Kokku	9312	9253	7691	6137	7328
Sisserände piirarvu alt välja antud load	1286	1283	1261	1177	928
Sisserände piirarvu alt antud lubade osakaal VMS-i alusel antud tähtajalistest elamislubadest	14%	14%	16%	19%	13%

Allikas: SiM, PPA

Kehtivat **sisserände piirarvu kohaldataksegi peamiselt töötamiseks antavatele elamislubadele**, kuid seejuures on ka **töörände puhul teatud kategooriad sisserände piirarvu alt välja arvatud**. Muu hulgas ei kohaldata sisserände piirarvu tippspetsialistele (VMS-i § 115 punkt 18), IKT töötajatele (VMS-i § 115 punkt 14), idu- ja kasvuettevõtte töötajatele (VMS-i § 115 punktid 15 ja 20) ning välismaalastele, kellele on antud tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks (VMS-i § 115 punkt 19). Kõikidest töötamiseks antavatest elamislubadest väljastati 2024. aastal umbes 54% sisserände piirarvu väliselt. Seega on suurem osa pikaajalisest töörandest Eestisse väljaspool sisserände piirarvu arvestust. Eelnevast tulenevalt asjaolust, et valdav osa töörandest on kõrgelt kvalifitseeritud tööjõud, kellele sisserände piirarv ei kohaldu. Ilma piirarvu arvestuseta antud elamislubadest töötamiseks 2024. aastal oli 35% tippspetsialistina töötamiseks, 16% töötamiseks idu- või kasvuettevõttes, 13% Eestis kõrgkooli lõpetanutele ning 7% töötamiseks õpetajana või teaduslikuks tegevuseks.

Eelkõige **kohaldatakse sisserände piirarvu liht- ja oskustöötajate Eestisse toomisel**. Piirarvu arvestusega taotleti elamislube enim töötamiseks töötlevas tööstuses, ehituses, teenindavates tegevustes, veonduses ja laonduses ning majutuses ja toitlustuses.

Tabel 2. Sisserände piirarvu arvestusega töötamiseks taotletud tähtajalise elamisloa taotlused tööandja tegevusala lõikes

Tööandja tegevusala	2021	2022	2023	2024	2025 (04.12)
Töötlev tööstus	663	712	526	351	178
Ehitus	361	370	246	229	76
Muud teenindavad tegevused	272	269	153	141	93

Veondus ja laondus	157	176	156	172	74
Majutus ja toitlustus	84	117	105	118	94
Hulgi- ja jaekaubandus	49	35	40	47	11
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	40	27	38	36	28
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	24	37	33	43	28
Elektroonilise side teenus, programmeerimine, konsultatsioonid, andmetöötlustaristu ja muu infoalane tegevus	32	42	22	35	33
Haldus- ja abitegevused	28	32	35	36	11
Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	11	20	19	13	12
Haridus	8	10	9	18	7
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	21	13	7	2	0
Finants- ja kindlustustegevus	3	9	13	8	6
Kinnisvaraalane tegevus	10	9	4	8	2
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	10	6	3	8	6
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	5	1	3	2	1
Mäetööstus	3	0	1	1	0
Kirjastamine, ringhääling ning sisu tootmine ja levitamine	0	0	0	0	2
Muu	143	149	96	101	110
Kokku	1 924	2 034	1 509	1 369	772

Vabaks jaotamiseks mõeldud sisserände piirarv täitus aastatel 2016–2023 täiel määral, kusjuures aastatel 2020–2023 juba aasta esimestel päevadel. See tähendab, et sisserände piirarvu täitumisel ei olnud sisserände piirarvu arvestuse alla kuuluvatel välismaalastel võimalik Eestisse saabumiseks ja siin töötamiseks elamisluba taotleda.

Tabel 3. Sisserände piirarv ning piirarvu arvestusega antud ja andmata tähtajalised elamisload aastatel 2021–2025

Taotlemise põhjus	2021		2022		2023		2024		2025 (04.12)	
Kehtestatud sisserände piirarv	1315		1315		1307		1303		1298	
	Antud	Jääk	Antud	Jääk	Antud	Jääk	Antud	Jääk	Antud	Jääk
Vabalt jaotamiseks	1261	0	650	0	313	0	983	31	928	370
Töötamiseks konkreetses valdkonnas	25	24	624	23	944	40	190	94		
loominguline töötaja	1	24	4	23	6	13	9	6		
sportlane, treener, spordikohtunik	24	0	10	0	26	4	16	18		
Töötamiseks töötleva tööstuse valdkonnas			300	0	600	0				
Töötamiseks ehituse valdkonnas			200	0	200	0				
Töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas			100	0	100	0	162	38		
Töötamiseks ajakirjanikuna			10	0	12	23	3	32		
Ettevõtlus			6	0	0	5				
Välisleping	0	5	3	9	4	1	4	1		
Kokku	1286	29	1283	32	1261	46	1177	126	928	370

Allikas: PPA

Viimastel aastatel on rändetrendid mõnevõrra muutunud ning 2024. aastal sisserände piirarv ei täitunud. Ka 2025. aastal ei ole oodata sisserände piirarvu täitumist. Selle peamised põhjused on majanduslangusest tingitud konservatiivsem palkamine, Venemaa sõja mõjud, Venemaa ja Valgevene kodanike suhtes 2022. aastal kehtestatud sanktsioonid¹³, aga ka asjaolu, et Ukraina sõjapõgenikud osalevad Eesti tööturul ilma piiranguteta.

Hiljutisest majanduse madalseisust taastumine võtab küll aega, kuid alates eelmise aasta teisest poolest on Eesti majanduses olnud elavnemise märke.¹⁴ Ettevõtja kindlustunne on paranenud ja saab eeldada, et vajadus välistööjõu järele lähiajal taas märgatavalt kasvab. Swedbanki 2025. aasta tööstusuuringus nenditakse, et tööhõive on taas kasvule pöördumas. Uuringu kohaselt leiab 38% ettevõtjatest, et aasta jooksul tööjõu vajadus suureneb¹⁵. Balti Uuringute Instituudi 2024. aastal tehtud „Work in Estonia tööstussektori välisspetsialistide värbamise ja vajaduse uuringust“¹⁶ selgus, et pea pooled ettevõtjad (49%) plaanivad välismaalt värvata spetsialiste ning enam kui pooled ettevõtjad (59%) oskustöötajaid. Enim vajatakse välismaalt insenere, aga ka mehhatroonikuid, tehnikuid, keevitajaid ja pingioperaatoreid.

¹³ Politsei- ja Piirivalveamet, [Venemaa ja Valgevene kodanike töötamise ja ettevõtluse piirangud](#), vaadatud 16.08.2025; Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2022. a määrus nr 42 [Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestamine seoses Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi agressiooniga Ukrainas](#) – RT I 20.05.2023, 4.

¹⁴ Rahandusministeerium 2025. [Faktileht kevadprognoos 2025](#), lk 1.

¹⁵ Swedbank 2025. [Tööstusuuring](#), lk 12.

¹⁶ Balti Uuringute Instituut 2024. [Work in Estonia tööstussektori välisspetsialistide värbamise ja vajaduse uuring](#), lk 23.

Kehtivad sisserände piirarvu erisused oskustööjõu värbamist vajalikus ulatuses ei toeta. Töörändele kehtestatud sisserände piirarvu erisused on kas liiga suure palganõudega, liigsete piirangutega või suunatud muule spetsiifilisele kategooriale:

- tippspetsialistide erandi (VMS-i § 115 punkt 18) alusel tuleb välismaalasele maksta vähemalt 1,5-kordset Eesti keskmist brutokuupalka (2024. a Eesti keskmine brutokuupalk oli 1981 eurot, seega on 1,5-kordne palgamäär 2972 eurot). Paljudele Eesti ettevõtetele pole selline palganõue oskustöötajate värbamiseks jõukohane. Statistikaameti andmetel oli 2024. aasta keskmine oskus- ja käsitööliste brutopalk 1541 eurot kuus ning seadmete ja masinaoperaatorite brutopalk 1572 eurot kuus. Seetõttu värvatakse tippspetsialisti erisuse alusel ennekõike juhte ja tippspetsialiste. Perioodil 2020–2024 tippspetsialisti erisuse alusel saabunutest 91% olid kõrgharitud välistöötajad;
- lühiajalise töötamise erandit (VMS-i § 115 punkt 19) ei kasutata, kuna selle elamisloa andmise ja omamise tingimused on liiga piiravad:
 - maksimaalselt kolme aasta pikkune Eestis lubatud viibimise aeg on demotiveeriv välistöötajale, kellel puudub kindlustunne pikaajaliseks kolimiseks. Samuti on see demotiveeriv tööandjale, kes peab katma töötaja siia toomise ja väljaõpetamise kulud;
 - lähipereliikmete kaasa toomise piirang on demotiveeriv välistöötajale ning raskendab tööandjatel välistöötajate Eestisse värbamist;
- teised erandid on suunatud spetsiifilistele sihtrühmadele ja sektoritele: IKT (VMS-i § 115 punkt 14), idu- ja kasvuettevõtte töötajad (VMS-i § 115 punktid 15 ja 20), teadlased (VMS-i § 115 punkt 5).

Kehtivas VMS-is on tööjõupuudusega valdkondadele ette nähtud eriregulatsioon. VMS-i § 181 lõike 8 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada korraldusega loetelu valdkondadest, milles on tööjõupuudus. Vastav erisus jõustus VMS-is 2016. aasta jaanuaris ning selle eesmärk oli võimaldada anda elamisluba töötamiseks ilma töötukassa loa nõuet täitmata valdkonnas, milles on Eestis vaja vähendada tööjõupuudust ning tuua Eestisse vajalike teadmiste ja oskustega välismaalasi. Seni ei ole Vabariigi Valitsus praktikas vastavate valdkondade loetelu korraldusega kehtestanud. Kehtiv tööjõupuudusega valdkondade erisus näeb ette küll palgakriteeriumi erisuse (valdkonna keskmine töötasu) ja erisuse töötukassa loa nõudest, kuid mitte sisserände piirarvu kohaldamisest. Seega ei toeta kehtiv tööjõupuudusega valdkondade eriregulatsioon piisavalt vajaliku välistööjõu kaasamist, kuna sisserände piirarvu täitumisel ei ole ka tööjõupuudusega valdkondadesse võimalik välistööjõudu tuua.

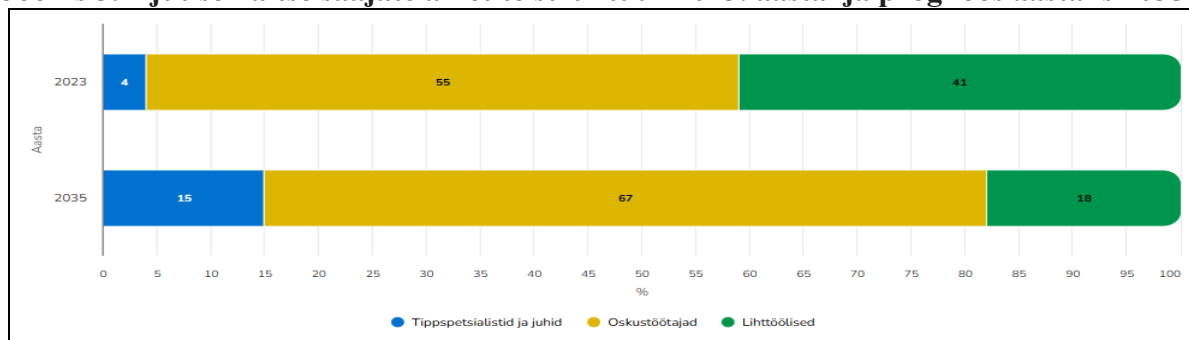
Lähiaastatel on tööturu vaates **küsimuskohaks ka Vene-Ukraina konflikti mõjud ja sõjapõgenike osalemine tööturul**¹⁷. Eestisse saabunud Ukraina sõjapõgenikud saavad osaleda tööturul ilma piiranguteta¹⁸, mistõttu suur osa neist on asunud hõivesse. 2023. aastal töötas Eestis kokku 66 400 ajutist välistöötajat, kellest pea pooled olid Ukraina sõjapõgenikud. Suurem osa Ukraina sõjapõgenikest oli hõivatud lihttööga (41%) või oskustööga (55%). Seejuures 62% neist töötas ametites, mis ei vastanud nende haridusele. OSKA välistööjõu uuringu kohaselt võib arvata, et pikemaks ajaks Eestisse jäädes ning siinset keelt omandades ja ühiskonnaga kohanedes liigub suur osa sõjapõgenikest kõrgemat kvalifikatsiooni eeldavatele töökohtadele. Eelneva tõttu on põhjust arvata, et Ukraina

¹⁷ Kehtivat elamisluba rahvusvahelise kaitse alusel omab Eestis 01.07.2025. a seisuga 40 764 ukrainlast, kellest umbes 66% on tööealised vanuses 20–64 aastat.

¹⁸ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 45 kohaselt võib nimetatud seaduse alusel elamisloa saanud välismaalane Eestis töötada samadel õigusaktides sätestatud alustel kui Eesti alaline elanik. Seega ei kohaldata rahvusvahelise kaitse saanud välismaalastele näiteks töötukassa loa nõuet, palgakriteeriumi ega muud VMS-is sätestatud nõuet, mida kohaldatakse töötamiseks antavale tähtajalisele elamisloale.

sõjapõgenike seas oskustöötajate ja tippspetsialistide osakaal mõnevõrra kasvab, samas kui lihttöölise osakaal väheneb.¹⁹

Joonis 3. Ajutise kaitse saajate ametite struktuur 2023. aastal ja prognoos aastaks 2035



Allikas: OSKA välistööjõu uuring

Samas peab arvestama, et Ukraina sõjapõgenikud ei pruugi Eesti tööturule jääda praeguses mahus, kui ajutise kaitse meetmeid muudetakse. Sel juhul **võib tekkida suurem vajadus oskustööjõu järele, kuna suur osa Ukraina sõjapõgenikest on hõivatud just oskustöödega.**

Isegi kui Ukraina sõjapõgenikud jäävad Eestisse pikemaks ajaks, aitab Arenguseire Keskuse 2022. aasta raporti „Vene-Ukraina sõja pikaajalised mõjud Eestile“ kohaselt Ukraina sõjapõgenike sissetõule tööealiste ja vanemaelaste suhtarvu parandada kuni 2060. aastateni, seejärel mõju taandub.²⁰

Seega on vaja luua tööjõupuudusega tegevusaladele erisus, mis võimaldab ettevõtetel soodsamatel tingimustel kaasata välismaist kvalifitseeritud oskustööjõudu, et leevendada süvenevat tööjõupuudust ning paindlikumalt reageerida tööturu ja majanduse muutuvatele vajadustele.

2.2. Eelnõu eesmärk

Muudatustega asendatakse senine lühiajalise töötamise erisus tööjõupuudusega tegevusalade erisusega. **Eelnõu peamised muudatused:**

- 1) luuakse **tööjõupuudusega tegevusaladel** tööle asumiseks tähtajalise elamisloa andmisel **erisus sissetõule piirarvu arvutamisest ja töötukassa loa nõudest**;
- 2) luuakse **tööjõupuudusega tegevusaladel** tööle asumiseks tähtajalise elamisloa andmisel **palgakriteeriumi erisus**, nähes ette tööandjale kohustuse maksta välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt 80% Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmisest brutokuupalgast;
- 3) sätestatakse **tööjõupuudusega tegevusalade loetelu väljatöötamise kriteeriumid** ja seatakse **piirang, kui palju võib tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks tähtajalisi elamislube anda.**

Eelnõu eesmärk on luua erisus, mis võimaldab tööjõupuudusega tegevusalal konkreetsete kriteeriumide alusel soodsamatel tingimustel välistööjõudu kaasata. Eelnõu laiem eesmärk on tagada vajaliku kvalifitseeritud tööjõu olemasolu kaudu Eesti majanduse konkurentsivõime ning vajalike teenuste ja toodete pakkumine.

¹⁹ Sihtasutus Kutsekoda 2025. [Välistööjõu vajadus aastani 2035](#), lk 59.

²⁰ Arenguseire Keskus 2022. [Vene-Ukraina sõja pikaajalised mõjud Eestile](#), lk 5.

Eelnõu väljatöötamisel on lähtutud sellest, et lisatööjõud suurendaks ettevõtete tootlikkust, st **välistöõjõu teadmised-oskused täiendaksid, mitte ei asendaks kohalike töötajate omi**²¹, **ning püsiränne arvestaks lõimumisvõimega**²², nagu on viidatud ka konkurentsivõime eksperdikogu raportis Riigikogule. Samuti on arvestatud vajadusega kaitsta Eesti tööjõuturgu.

Eelnõu väljatöötamisel on silmas peetud ka Eesti rändepoliitika eesmärki, milleks on ühelt poolt soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad kogu ühiskonnale suuremat lisaväärtust, teiselt poolt aga hoida ära elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Majanduse konkurentsivõime ja jätkusuutlikkuse tagamiseks on oluline soodustada välistöötajate kaasamist tööturule. Juhitud rändepoliitika lahutamatu osa on aga ka tõhusad meetmed elamislubade ja viisade väärkasutuse ärahoidmiseks ning ebasoovitava ja ebaseadusliku sisserände ennetamine ja tõkestamine.

Eelnevast tulenevalt kehtestatakse kavandatava erisuse alt välja antavate tähtajaliste elamislubade puhul **palgakriteeriumi nõue ning selle piirang, kui palju võib tööjõupuudusega tegevusalade erandi alt tähtajalisi elamislubasid välja anda**. Palgakriteeriumi erisus tagab, et töötasu nõue vastab paremini oskustöötajate kutseala tegelikule palgale, kuid samas aitab tagada tööturu kaitse ning vältida odava tööjõu sisserännet. Erisuse alt välja antavate tähtajaliste elamislubade piirang võimaldab kohandada välistöõjõu sisserännet vastavalt majanduskeskkonnale ja turutrendidele ning tagada, et välistöõjõu sisseränne vastab reaalsele majandusvajadustele. Oluline on arvestada, et töötamiseks antava tähtajalise elamisloaga välismaalased moodustavad vaid osa tööturul osalevatest välismaalastest. Hõives osalevad ka EL-i kodanikud ja nende perekonnaliikmed²³ ning kõik teised kolmanda riigi kodanikud, kes elavad Eestis tähtajalise või pikaajalise elaniku elamisloa²⁴ alusel.

2.3. Eelnõu kooskõla EL-i ja rahvusvahelise õigusega

Eelnõu väljatöötamisel on tuginetud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttele, mille kohaselt on igal riigil suveräänne õigus kontrollida teise riigi kodaniku riiki saabumist, riigis viibimist ja riigist lahkumist. Seega puudub teise riigi kodanikul subjektiivne õigus saabuda mittekodakondsusjärgsesse riiki ja seal viibida. Seda põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites.

VMS-is ei ole reguleeritud EL-i, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ega Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid – seda on reguleeritud Euroopa Liidu kodaniku seaduses (edaspidi *ELKS*). Samuti ei ole VMS-is reguleeritud rahvusvahelist kaitset vajava kolmanda riigi kodaniku Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid – need on sätestatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses.

²¹ Ülo Kaasik, Kadri Männasoo, Priit Vahter, Uku Varblane 2024. [Eesti majanduse olukord ja väljavaated. Konkurentsivõime eksperdikogu raport Riigikogule](#). Tallinn: Riigikogu Kantslei, lk 6.

²² Sealsamas, lk 64.

²³ EL-i, Euroopa Majanduspiirkonna ja Šveitsi kodanikke, kelle elukoht on 01.07.2025. a seisuga registreeritud Eestis, on 31 427. EL-i kodaniku pereliikmena omab kehtivat elamisõigust 01.07.2025. a seisuga 575 välismaalast.

²⁴ Seisuga 01.07.2025 omab kehtivat pikaajalise elaniku elamisluba 139 097 välismaalast ja tähtajalist elamisluba 80 535 välismaalast (kõik rändeliigid, hõlmatud ka Ukraina kodanikud).

2.4. Eelnõu meetmed ja nende põhiseaduspärasus

Põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 12 on sätestatud, et kõik on seaduse ees võrdsed ning kedagi ei tohi diskrimineerida muu hulgas elu- või asukoha alusel. Seega sisaldab PS üldist võrdsuspõhiõigust. Üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi²⁵. Üldise võrdsuspõhiõiguse isikuline kaitseala hõlmab kõiki isikuid, sealhulgas laieneb võrdsuspõhiõigust PS-i § 9 lõike 1 kohaselt ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele ning PS-i § 9 lõike 2 kohaselt võib laieneda ka juriidilistele isikutele²⁶.

Siiski ei ole igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud²⁷.

PS-i § 31 kohaselt on Eesti kodanikel **õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse**. Seaduses võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Seega võib ettevõtlusvabadust piirata igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega keelatud. Riigikohtu hinnangul piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab lähtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest²⁸.

PS-i § 29 lõikes 1 on sätestatud inimese õigus valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht. Õigus olla majanduslikult aktiivne ning teenida elatist enda valitud valdkonnas ja viisil on täiskasvanud inimese ja tema perekonna inimväärse äraelamise eeldus. Seega on PS-i § 29 lõike 1 kaitse all iga tegevus, millega inimene teenib igapäevast elatist, millest tema äraelamine sõltub. Inimese õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mida seadusandja võib põhjendatud juhtudel piirata. Selline põhjus võib olla teiste isikute õiguste ja vabaduste, aga ka isiku enda kaitsmise vajadus. Üks piirangute grupp on kitsendused, mis sätestavad haridus- ja kogemusnõuded teatud elukutsetele või töökohtadele tagamaks nende valdkondade esindajatega kokku puutuvate tarbijate, patsientide või klientide ohutuse ja heaolu.

Meetmete sobivus

Sobiv ehk kohane on meede, mis aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Eelnõu eesmärk on võimaldada tööjõupuudusega sektorite tööandjatel konkreetsete kriteeriumide alusel soodsamatel tingimustel välistööjõudu värvata ja vajaliku kvalifitseeritud tööjõu olemasolu kaudu tagada Eesti majanduse konkurentsivõime ning vajalike teenuste ja toodete pakkumine. Eesmärgi saavutamiseks sisaldab eelnõu järgmisi meetmeid:

- 1) luuakse tööjõupuudusega tegevusaladel tööle asumiseks tähtajalise elamisloa andmisel erisus sisserände piirarvu täitumise arvestamisest ja töötukassa loa nõudest;
- 2) sätestatakse piirang, kui palju võib tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks tähtajalisi elamislube anda;

²⁵ [RKPKo, 01.10.2007, 3-4-1-14-07](#), p 13. RKPKo = Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium.

²⁶ [RKPKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14](#), p 60.

²⁷ [RKPKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07](#), p 13; [RKPKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05](#), p 26.

²⁸ [RKPKo, 31.01.2012, 3-4-1-24-11](#), p 81.

- 3) luuakse tööjõupuudusega tegevusaladel tööle asumiseks tähtajalise elamisloa andmisel palgakriteeriumi erisus.

Eelnõu meetmed aitavad kaasa välistööjõu värbamisele soodsamatel tingimustel ja on seega sobilikud eesmärgi saavutamiseks.

Meetmete vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

- 1) VMS-i § 113 lõike 1 kohaselt on Eestisse elama asuvate välismaalaste arv piiratud sisserände piiravuga. Lõike 2 kohaselt on aastane sisserände piirav Eestisse sisserändavate välismaalaste piirav, mis ei tohi ületada aastas 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. VMS-i § 177 lõike 1 kohaselt võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda välismaalasele töötamiseks Eestis registreeritud tööandja juures töökohal, mille täitmiseks välismaalasega on töötukassa andnud loa, sest töökohta ei ole võimalik täita töökohale esitavatele kvalifikatsiooni- ja kutsenõuetele vastava Eesti kodaniku, EL-i kodaniku ega Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega ning töökoha täitmine välismaalasega on põhjendatud tööturu olukorda arvestades ning töötukassa andmetele tuginedes. Eelnõuga luuakse eespool nimetatud kahest nõudest soodsamad tingimused tööjõupuudusega tegevusaladel tegutsevatele tööandjatele, et neil oleks edaspidi konkreetsete kriteeriumide esinemisel võimalik värvata välistööjõudu soodsamatel tingimustel.
- 2) Sätestatakse, kui palju võib kohaldatava erisuse korral piirav arvestamata maksimaalselt tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks tähtajalisi elamislube aastas anda.
- 3) VMS-i § 178 lõike 1 kohaselt on tööandjal kohustus maksta välismaalasele vähemalt Eesti keskmist brutokuupalka. Kehtiv minimaalne töötasu nõue on 1981 eurot kuus (2024. aasta Eesti keskmine brutokuupalk). Eelnõuga sätestatakse kehtivast töötasu nõudest erisus, mis näeb tööandjale ette kohustuse maksta tööjõupuudusega tegevusalal töötavale välismaalasele palka, mille suurus on vähemalt 80% Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmisest brutokuupalgast.

Eelnõu meetmed on kõik soodustavat laadi ja aitavad Eesti ettevõtjatel paindlikumalt palgata välismaalt oskustööjõudu. Eesmärgi saavutamiseks ei ole eelnõu meetmetele võrreldavaid ja sama tulemuslikke variante ning seega on eelnõu meetmed vajalikud. Lisaks annavad meetmed parema võimaluse kolmanda riigi kodanikele tegutseda enda valitud tegevusalal, kus valitseb tööjõupuudus.

Meetmete mõõdukus

Eelnõu meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Võrdsuspõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive õigustamiseks tuleb kaaluda, kas eesmärk tagada kõigile Eesti ettevõtjatele teatud tingimuste esinemisel võimalus välismaalt oskustööjõudu palgata, kaalub üles võrdsuspõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive.

Kuna eelnõuga ei kehtestata piiravaid tingimusi, vaid luuakse tööjõupuudusega sektorite ettevõtjatele võimalus soodsamatel tingimustel välistööjõudu värvata ja laiendatakse välistööjõu võimalusi Eestisse tööle tulla, ei sekkuta eelnõu meetmetega isikute põhiõigustesse. Seega on eelnõu meetmed proportsionaalsed.

2.5. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Kavandatavate muudatuste kohta ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust (edaspidi *VTK*). Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt ei pea *VTK*-d tegema, kui eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline. **Vabariigi Valitsuse 12. mai 2025. aasta kabinetinõupidamise otsusega** anti SiM-ile ülesanne koostöös MKM-iga valmistada ette välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis võimaldab kehtestada sisserände piirarvu arvutamise erisuse tööjõupuudusega valdkondadele, ning saata eelnõu kooskõlastusringile hiljemalt 2025. aasta kolmandas kvartalis.

Muudatuste kiireloomulist jõustamist nõuab asjaolu, et Eesti majandus on sisenemas taastumis- ja kasvufaasi, mida kinnitavad nii ettevõtjate kindlustunne kui ka viimased majandusprognosid. RaM-i 2025. aasta suvise majanduspronoosi kohaselt küündib sisemajanduse koguprodukti (edaspidi *SKP*) aastane reaalkasv 2026. aastal 2,5%-ni²⁹. Prognoos toob ühtlasi esile, et enamikul tegevusaladel plaanivad ettevõtjad lähikuudel suurendada töötajate arvu, mis viitab tööjõuvajaduse kasvule. Ettevõtjate kasvuvõimaluste realiseerimine eeldab tööjõu kättesaadavuse tagamist, kuid tööandjad on juba praegu OSKA uuringute põhjal silmitsi kroonilise tööjõupuudusega mitmes võtmesektoris. Selline tööjõupuudus pidurdab tootlikkust, suurendab tööjõukulusid ning pärsib investeerimisjulgust. Seetõttu on majandusarengu toetamiseks vaja tagada välistööjõu kaasamine nendel tegevusaladel, kus on suur tööjõupuudus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb **kahest paragrahvist**. Esimese paragrahviga muudetakse VMS-i ja teisega sätestatakse eelnõu jõustumine seadusena.

Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 43 lõige 4¹ ja § 106 lõige 12¹. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 3, millega kaotatakse seadusest sisserände piirarvu erisus lühiajaliseks töötamiseks antud tähtajalisele elamisloale, ja eelnõu § 1 punktiga 7, millega kaotatakse tähtajalise elamisloa andmise võimalus lühiajaliseks töötamiseks. VMS-i § 43 lõikes 4¹ on sätestatud lühiajaliseks töötamiseks antud tähtajalisele elamisloale erisus, mille kohaselt ei või elamisloa kehtivuse lõppemise järel Eestis täiendavalt 90 päeva viibida. VMS-i § 106 lõikes 12¹ on sätestatud piirang, mille kohaselt võib tööandja registreerida uuesti välismaalase lühiajalise töötamise ühe aasta möödumisel elamisloa kehtivusaja lõppemisest, kui välismaalasel oli tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks. Kuna lühiajalise töötamise erisus seadusest kaotatakse, tunnistatakse eelnõuga kehtetuks ka VMS-i sätted, millega olid kehtestatud lühiajaliseks töötamiseks antavale tähtajalisele elamisloale täiendavad tingimused ja piirangud. Kuna eelnõu jõustumise ajaks VMS-i § 176² alusel välja antud tähtajalised elamisload lühiajaliseks töötamiseks kehtivad nende kehtivusaja lõpuni või kehtetuks tunnistamiseni, reguleeritakse rakendussätetega sellele elamisloale kehtestatud piirangute jätkuv kohaldamine (vt täpsemalt eelnõu § 1 punkti 15 selgitusi).

Eelnõu § 1 punktiga 2 asendatakse VMS-i § 114 lõikes 1 sõna „korraldusega“ sõnaga „määrusega“. VMS-i § 114 lõike 1 kohaselt kehtestab sisserände piirarvu Vabariigi Valitsus korraldusega. Vabariigi Valitsuse seaduse § 30 lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse

²⁹ Rahandusministeerium 2025. [Rahandusministeeriumi 2025. a. suvine majandusprognoos](#), lk 54.

korraldus üksikakt. Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse määrus õigustloov akt.

Haldusmenetluse käsiraamatu kohaselt on üksikaktideks:

- konkreetsele isikule või mitmele konkreetsele isikule adresseeritud keelavad, kohustavad või lubavad haldusaktid (ettekirjutused ja load)³⁰;
- konkreetse asja õiguslikku staatust või kasutusrežiimi reguleerivad aktid (nt loodusobjekti kaitse alla võtmine, detailplaneeringu kehtestamine);
- konkreetse üksikjuhtumi puhul vastu võetud, kuid määratlemata hulka isikuid puudutav keeld, korraldus või luba (nt keeld vedada riiki sisse teatud päritoluga ohtlikku kaupa)³¹.

Haldusmenetluse seaduse § 88 kohaselt on määrus õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks.

Kuivõrd tähtajaliste elamislubade maksimaalse arvu kehtestamine omab mõju nii ettevõtjatele kui ka välismaalastele ehk tegemist on piiritlemata arvu juhtude reguleerimisega, siis peaks aastane sisserände piirarv olema kehtestatud üldakti ehk Vabariigi Valitsuse määrusega.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse VMS-i § 115 punktis 19 sätestatud sisserände piirarvu arvutamise erisust. Kehtiva VMS-i § 115 punkti 19 kohaselt ei arvestata sisserände piirarvu täitumise arvutamisel välismaalasi, kellele antakse tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks. Muudatuste tulemusena ei arvestata edaspidi sisserände piirarvu täitumise arvutamisel välismaalasi, kellele antakse tähtajaline elamisluba töötamiseks tööjõupuudusega tegevusalal.

Lühiajalise töötamise erisus jõustus VMS-is 2023. aastal ning selle erisusega võimaldati kuni kolmeks aastaks värvata sisserände piirarvu väliselt oskustöölisi Eesti keskmise palgaga: esmalt aasta viisa ja lühiajalise töötamise registreerimise alusel ning seejärel kuni kaheks aastaks töötamiseks antava tähtajalise elamisloa alusel. Loodud erisust on seni väga vähe kasutatud sellele kehtestatud oluliste piirangute tõttu: maksimaalselt võib selle erisuse alusel Eestis töötada kolm aastat, misjärel peab välistöötaja Eestist lahkuma. Samuti ei ole lubatud pereliikmete Eestisse kaasa toomine. Oskustöötajate puhul on töökohapõhine väljaõpe tavaliselt arvestatav ning tööandjad investeerivad töötaja väljaõppesse, mistõttu pärsib piirang, mille kohaselt peab töötaja kolme aasta möödudes Eestist lahkuma, oskustööjõu värbamist oluliselt. Samuti on välistöötaja Eestisse värbamine raskendatud, kui töötaja ei või selleks perioodiks pereliikmeid (abikaasa või registreeritud elukaaslane, lapsed) kaasa tuua. Alates erisuse kehtestamisest 2023. aastal kuni 04.12.2025 on lühiajalise töötamise alusel välja antud 366 tähtajalist elamisluba töötamiseks ehk umbes 5% kõikidest sellel perioodil töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest (01.01.2023–04.12.2025 on välja antud 8046 tähtajalist elamisluba töötamiseks). Seega on loodud erisust töörandes väga vähe kasutatud.

Kuna lühiajalise töötamise erisus ei ole täitnud oma eesmärki oskustööjõu kaasamise soodustamisel, kaotatakse eelnõuga lühiajalise töötamise tähtajalise elamisloa sisserände piirarvu täitumise arvutamise erisus ning luuakse selle asemele sisserände piirarvu arvutamise erisus nendele välismaalastele, kellele antakse tähtajaline elamisluba töötamiseks tööjõupuudusega tegevusalal.

Eelnõu § 1 punktiga 4 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 137 lõige 2³ ja § 150 lõige 4. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 3, millega kaotatakse sisserände piirarvu täitumise

³⁰ [RKHK 3-3-1-38-96](#).

³¹ [RKHK 3-3-1-31-03](#), p 10–22.

arvutamise erisus lühiajaliseks töötamiseks antud tähtajalisele elamisloale, ja eelnõu § 1 punktiga 7, millega kaotatakse seadusest võimalus anda tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks. VMS-i § 137 lõikes 2³ on sätestatud erisus, mille kohaselt ei anta tähtajalist elamisluba elama asumiseks abikaasa või registreeritud elukaaslase juurde, kui välismaalasel on tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks. VMS-i § 150 lõike 4 kohaselt ei anta tähtajalist elamisluba vanemale või vanavanemale ega eestkostetavale, kui välismaalasel on tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks. Kuna lühiajaliseks töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise võimalus ja vastav sisserände piirarvu täitumise arvutamise erisus seadusest eelnõu § 1 punktidega 3 ja 7 kaotatakse, tunnistatakse eelnõuga kehtetuks ka VMS-i sätteid, millega olid kehtestatud täiendavad tingimused ja piirangud lühiajaliseks töötamiseks antavale tähtajalisele elamisloale. Kuna eelnõu jõustumise ajaks VMS-i § 176² alusel välja antud tähtajalised elamisload lühiajaliseks töötamiseks kehtivad nende kehtivusaja lõpuni või kehtetuks tunnistamiseni, reguleeritakse rakendussätetega sellele elamisloale kehtestatud piirangute jätkuv kohaldamine (vt täpsemalt eelnõu § 1 punkti 15 selgitusi).

Eelnõu § 1 punktidega 5 ja 6 muudetakse VMS-i § 176¹. VMS-i § 176¹ lõikes 1 täpsustatakse, et tööjõupuudusega tegevusala erisust ei saa kasutada renditöö puhul. Muudatus tehakse väärkasutuse ennetamise eesmärgil. Samuti tehakse VMS-i § 176¹ lõike 2 sissejuhatavas lauseosas sõnastuslik parandus, asendades sõna „renditöötaja“ sõnaga „renditööl“.

Kehtiva VMS-i § 176¹ lõike 1 kohaselt võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa töötamiseks ka juhul, kui välismaalane töötab renditöötajana kasutajaettevõtja juures töölepingu seaduse § 6 lõike 5 tähenduses. Eelnõuga luuakse tööjõupuudusega tegevusalal töötamiseks olulised soodustused: erisus sisserände piirarvu täitumise arvutamisest, töötukassa loa nõudest ja palgakriteeriumist. Soodustuste eesmärk on võimaldada tööjõupuudusega tegevusalal tegutsevatel ettevõtetel kaasata vajalikku välistööjõudu soodsamatel tingimustel. Vältimaks seda, et renditöö ettevõtete abil kuritarvitatakse erisust, ilma et kasutajaettevõtja ise tegutseks tööjõupuudusega tegevusalal, kehtestatakse piirang, mille kohaselt ei saa renditöö puhul vastavat erisust kasutada. Jätakuvalt on võimalik renditöö puhul taotleda elamisluba töötamiseks näiteks üldistel alustel.

VMS-i § 176¹ lõike 2 sissejuhatavas lauseosas, § 177 lõikes 1², §-s 181³, § 185 lõikes 2¹ ja § 293 lõikes 5 tehakse sõnastuslikud parandused, asendades sõna „renditöötaja“ sõnaga „renditööl“. Muudatus on seotud VMS-i § 176¹ lõikes 1 tehtavate muudatustega ja see tehakse õigusselguse eesmärgil. Kuna lõikes 1 sätestatakse alus töötamiseks antavale tähtajalisele elamisloale renditööl, mitte renditöötajana, siis tuleb ka eelnevalt viidatud sätetes sõnastust vastavalt muuta.

Eelnõu § 1 punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 176². Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 3, millega kaotatakse sisserände piirarvu täitumise arvutamise erisus lühiajaliseks töötamiseks antavale tähtajalisele elamisloale. Kehtivas VMS-i §-s 176² on sätestatud tingimused lühiajaliseks töötamiseks antavale tähtajalisele elamisloale. Kuna lühiajalise töötamise tähtajalise elamisloa sisserände piirarvu täitumise arvutamise erisus seadusest eelnõu § 1 punktiga 3 kaotatakse, kaob ka selle erisuse kasutamise vajadus. Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks kõik lühiajalise töötamise tähtajalise elamisloaga seonduvad muud sätteid.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse VMS-i § 178 lõiget 1³, sätestades tööjõupuudusega tegevusalal töötamiseks välja antava tähtajalise elamisloa puhul palgakriteeriumi erisuse.

Reeglina on tööandja kohustatud maksma välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutopalgaga olenemata kokkulepitud tööajast (VMS § 178 lõige 1). Palgakriteeriumi määra puhul lähtutakse Statistikaameti viimati avaldatud andmetest. Statistikaamet avaldab aastaseid palgaandmeid korra aastas, orienteeruvalt märtsis [Statistikaameti andmebaasis](#). Uute andmete avaldamise järgselt ajakohastatakse välismaalastele kohaldatavat palgamäära ehk võetakse aluseks Statistikaameti viimati avaldatud andmed. Seega näiteks 2025. aasta alguses, kui Statistikaameti aastased brutokuupalga andmed on 2023. aasta kohta ning 2024. aasta andmeid ei ole veel avaldatud, kohaldatakse 2023. aasta Eesti keskmise brutokuupalga määra. Orienteeruvalt märtsis, kui Statistikaamet avaldab andmed 2024. aasta Eesti keskmise brutokuutasu kohta, kohaldatakse 2024. aasta Eesti keskmise brutokuupalga määra. Tööandja on kohustatud maksma välismaalasele kogu elamisloa kehtivusaja jooksul vähemalt seda töötasu, mida elamisloa andmise ajal kohaldatav palgamäär ette nägi. Elamisloa pikendamise korral palgamäära uuendatakse, võttes aluseks sellel ajal Statistikaameti viimati avaldatud andmed. Vastavad põhimõtted tulenevad kehtiva VMS § 178 lõikest 2, mis näeb ette, et välismaalasele makstava tasu suurus peab vastama tähtajalise elamisloa taotluse menetlusse võtmise ajal Statistikaameti poolt viimati avaldatud andmetele ning seda korrigeeritakse tähtajalise elamisloa pikendamise või uue esmase tähtajalise elamisloa taotlemise korral.

Kehtiva VMS-i § 178 lõikes 1³ on sätestatud palgakriteeriumi erisus nendele välismaalastele, kellele antakse elamisluba töötamiseks tööjõupuudusega valdkonnas. Sätte kohaselt tuleb tööjõupuudusega valdkonnas töötamiseks maksta välismaalasele vähemalt valdkonna keskmist brutokuupalka Eesti keskmise palga asemel. Kuigi valdkonna keskmise palga maksmise nõue kehtestati eesmärgiga soodustada tööjõupuudusega valdkondades välistööjõu värbamist, võib see tegelikkuses oskustööjõu värbamist pigem pärssida. Mitme potentsiaalse tööjõupuudusega tegevusala puhul (vt tabel 5) on valdkonna keskmine palk oluliselt kõrgem kui Eesti keskmine palk. Näiteks elektrienergia valdkonna keskmine palk 2024. aastal oli 2697 eurot ehk 36% kõrgem kui Eesti keskmine palk (2024. aasta Eesti keskmine brutokuupalk oli 1981 eurot). Masinate ja seadmete tootmise valdkonna keskmine palk 2024. aastal oli 2322 eurot ehk 17% kõrgem kui Eesti keskmine palk. Seega, kuigi tegemist on tegevusaladega, kus on tööjõupuudus, tuleks valdkonna keskmise palga nõude puhul oskustööjõu värbamiseks maksta teatud valdkondades välismaalasele keskmisest palju kõrgemat palka, samas kui oskustöötajate keskmised palgad on sageli Eesti keskmisest madalamad. Näiteks oli Statistikaameti andmetel 2024. aastal oskus- ja käsitööliste keskmine brutokuupalk Eestis 1541 eurot, seadme- ja masinaoperaatorite keskmine palk 1572 eurot (vt tabel 4). Eelnevast tulenevalt ei toeta kehtiv tööjõupuuduse palganõue selle eriregulatsiooni eesmärgi saavutamist.

Tabel 4. 2024. a keskmine töötasu ametite klassifikaatori 1. taseme lõikes

Ametiala pearühm	Keskmine töötasu
Juhid	2982
Tippspetsialistid	2846
Tehnikud ja keskastme spetsialistid	2165
Kontoritöötajad ja klienditeenindajad	1752
Teenindus- ja müügitöötajad	1268
Põllumajanduse, metsanduse, kalanduse ja jahinduse oskustöölised	1503
Oskus- ja käsitöölised	1541
Seadme- ja masinaoperaatorid ning koostajad	1572
Lihttöölised	1123

Allikas: Statistikaamet

Eelnõuga nähakse tööandjale ette kohustus maksta tööjõupuudusega tegevusalal töötamise korral välismaalasele palka, mille suurus on vähemalt 80% Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmisest brutokuupalgast. Täpset aega, millal Statistikaamet aastaseid andmeid peab avaldama, seaduses sätestatud ei ole. Seetõttu on sättes kasutatud analoogia VMS-i § 178 lõikes 1 sätestatule sõnastust „viimati avaldatud“. Statistikaameti avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga põhjal on võimalik arvutada 0,8-kordne Eesti keskmine palk. 2024. aastal oli Eesti keskmine brutokuupalk 1981 eurot, mille 0,8-kordne väärtus on 1585 eurot kuus. Võttes arvesse, et 2024. aastal oli oskustöötajate ning seadme- ja masinaoperaatorite keskmine palk samas suurusjärgus, vastab vähemalt 0,8-kordne Eesti keskmine palk paremini oskustöötajate tegelikule palgale. Samas oleks jätkuvalt piiratud madalama palga maksmine ja seeläbi tagatud tööturu kaitse. Kuna 0,8-kordse Eesti keskmise palga maksmine nõude loogika tugineb juba kehtivas seaduses kasutatavale mudelile (nt kasvuettevõtetele on 0,8-kordne palganõue), muudab see oskustööjõu palganõue reeglid arusaadavaks ja hõlpsasti rakendatavaks nii tööandjatele, välistöötajatele kui ka haldusorganile. Samuti toetab see õigusselgust ja vähendab erinevaid tõlgendamisvõimalusi. Ühetaoline palgakriteerium võimaldab standardiseeritud kontrolli ja menetlusi, vähendades ühtlasi väärkasutamise riske.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse VMS-i § 181 lõike 2 punkti 4, sätestades töötukassa loa nõude erisuse nendele välismaalastele, kellele antakse tähtajaline elamisluba töötamiseks tööjõupuudusega tegevusalal. Tegemist on tehnilise muudatusega, kuna ka kehtiva VMS-i § 181 lõike 2 punkti 4 kohaselt võib anda tähtajalise elamisloa töötamiseks ilma töötukassa loa nõuet täitmata, kui tähtajaline elamisluba on antud töötamiseks tööjõupuudusega valdkonnas.

Reeglina võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda juhul, kui töötukassa on andnud loa töökoha täitmiseks välismaalasega, sest seda töökohta ei ole võimalik täita töökohale esitatavatele kvalifikatsiooni- ja kutsenõuetele vastava Eesti kodaniku, EL-i kodaniku ega Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega ning töökoha täitmine välismaalasega on põhjendatud tööturu olukorda arvestades ja töötukassa andmetele tuginedes (VMS-i § 177 lõige 1). Teatud soodustatud kategooriatele, kelle sissepääs riiki on soovinud soodustada või kelle puhul töötukassalt loa taotlemine ei ole põhjendatud, on kehtestatud töötukassa loa nõudest erisused. Vastavad erisused on sätestatud VMS-i § 181 lõigetes 1 ja 2. Kehtiva VMS-i § 181 lõike 2 punkti 4 kohaselt võib tähtajalise elamisloa töötamiseks ilma töötukassa loa nõuet täitmata anda juhul, kui tähtajaline elamisluba antakse VMS-i § 181 lõike 8 alusel Vabariigi Valitsuse korralduses nimetatud tööjõupuudusega valdkonnas töötamiseks. Kuna eelnõuga luuakse tööjõupuudusega tegevusalade eriregulatsioon, muudetakse VMS-i § 181 lõike 2 punkti 4 sõnastust. Ka edaspidi ei ole eesmärgipärane nõuda töötukassalt luba

välismaalase tööle võtmiseks, kui välismaalane soovib Eestisse tööle asuda ja taotleb selleks tähtajalist elamisluba töötamiseks tööjõupuudusega tegevusalal. Seda põhjusel, et eelnõuga kehtestatav erisus on suunatud tööjõupuudusega tegevusaladele, kus on tööjõu suur puudujääk ja seetõttu ei ole täiendavalt töötukassa loa menetlus mõistlik. Tööjõupuudusega loetelu kehtestamisel võetakse ühe kriteeriumina arvesse selle tegevusala tööjõu üle- või puudujääki.

Eelnõu § 1 punktiga 10 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 181 lõike 2 punkt 7. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 3, millega kaotatakse sisserände piirarvu täitumise arvutamise erisus lühiajaliseks töötamiseks antud tähtajalisele elamisloale, ja eelnõu § 1 punktiga 7, millega kaotatakse lühiajaliseks töötamiseks antud tähtajalise elamisloa andmise võimalus. Kehtiv VMS-i § 181 lõike 2 punkt 7 näeb ette töötukassa loa nõude erisuse lühiajaliseks töötamiseks antavale tähtajalisele elamisloale. Kuna lühiajaliseks töötamiseks antav tähtajaline elamisluba ja vastav sisserände piirarvu täitumise arvutamise erisus seadusest eelnõu § 1 punktidega 3 ja 7 kaotatakse, tunnistatakse eelnõuga kehtetuks ka VMS-i sätted, mis on seotud lühiajaliseks töötamiseks antava tähtajalise elamisloaga.

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse VMS-i § 181 lõiget 8, sätestades, et tähtajalise elamisloa töötamiseks võib anda töötamiseks tööjõupuudusega tegevusalal, kui välismaalase tööandja Eesti äriregistrisse kantud põhitegevusala kuulub Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse. Kehtivas VMS-i § 181 lõikes 8 on sätestatud alus, mille kohaselt võib anda tähtajalise elamisloa töötamiseks ilma töötukassa loa nõuet täitmata tööjõupuudusega valdkonnas, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse korraldusega. Sättes tehakse sõnastuslikud muudatused, võttes tööjõupuudusega valdkondade asemel kasutusele mõiste tööjõupuudusega tegevusalad. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 13, milles sätestatakse, milliseid tegevusalasid käsitatakse tööjõupuudusega tegevusalana VMS-i tähenduses. Samuti sätestatakse eelnõu § 1 punkti 13 muudatusega VMS-i § 181 lõikes 12 Vabariigi Valitsusele volitusnorm tööjõupuudusega tegevusalade kehtestamiseks määrusega.

Kehtima jääb põhimõte, mille kohaselt võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda juhul, kui tegemist on töötamisega tegevusalal, mis on Vabariigi Valitsuse kehtestatud tööjõupuudusega tegevusalade loetelus. Kuna töötukassa loa nõude erisus sätestatakse eelnõu § 1 punkti 9 muudatusega, puudub vajadus korrata seda VMS-i § 181 lõikes 8.

Samuti täpsustatakse õigusselguse eesmärgil, kuidas määratletakse, kas töötamine toimub tööjõupuudusega tegevusalal – tööandja, kelle juurde välismaalane soovib tööle asuda, Eesti äriregistrisse kantud ettevõtte põhitegevusala peab kuuluma tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse. Kui tööandja Eesti äriregistris registreeritud põhitegevusala ei kuulu tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse, ei ole võimalik loodava erisuse alusel tähtajalist elamisluba töötamiseks välja anda. Äriühingut registreerides saab ettevõtja määrata ühe põhilise tegevusala, millelt plaanitakse kõige enam müügitulu saada, kuid ettevõtte võib tegutseda ka teistel tegevusaladel. Samuti saab ettevõtte põhitegevusala Eesti äriregistris majandusaasta aruande esitamisega muuta.

Kehtiva VMS-i § 181 lõike 8 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada korraldusega tööjõupuudusega valdkondade loetelu kuni kaheks aastaks. Edaspidi kehtestatakse loetelu kuni viieks aastaks. Loetelu maksimaalne kehtivusaeg sätestatakse eelnõu § 1 punkti 13 muudatustega VMS-i § 181 lõikes 10.

Eelnõu § 1 punktidega 12 ja 14 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 181 lõige 9, § 184¹ lõige 3, § 186 lõige 5 ja § 210² lõige 4. Muudatused on seotud eelnõu § 1 punktiga 3, millega kaotatakse seadusest sisserände piirarvu täitumise arvutamise erisus lühiajaliseks töötamiseks antud tähtajalisele elamisloale ja eelnõu § 1 punkti 7 muudatusega, millega kaotatakse

seadusest lühiajaliseks töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise võimalus. Kehtiva VMS-i § 181 lõike 9 kohaselt võib lühiajaliseks töötamiseks tähtajalise elamisloa anda üks aasta pärast eelmise samal alusel antud elamisloa kehtivusaja lõppemist. VMS-i § 186 lõike 5 kohaselt antakse tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks kehtivusajaga kuni kaks aastat ja seda ei pikendata. Kuna lühiajaliseks töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise võimalus ja vastav piirav täitumise arvutamise erisus seadusest eelnõu § 1 punktidega 3 ja 7 kaotatakse, tunnistatakse eelnõuga kehtetuks ka VMS-i sätted, mis on seotud lühiajaliseks töötamiseks antava tähtajalise elamisloaga. Kuna eelnõu jõustumise ajaks VMS-i § 176² alusel välja antud tähtajalised elamisload lühiajaliseks töötamiseks kehtivad nende kehtivusaja lõpuni või kehtetuks tunnistamiseni, reguleeritakse rakendussätetega sellele elamisloale kehtestatud piirangute jätkuv kohaldamine (vt täpsemalt eelnõu § 1 punkti 15 selgitusi).

Lisaks tunnistatakse eelnõu § 1 punktiga 14 kehtetuks VMS-i § 184¹ lõige 3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. aprilli 2024. aasta direktiivi (EL) 2024/1233³² ülevõtmisega Eesti õigusesse kehtestatakse töökohavahetuse registreerimise tingimused ning muuhulgas sätestatakse VMS § 184¹ lõikes 3 erisus olukorras, kus välismaalasel on tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks ja ta jätkab uue tööandja juures töötamist samal alusel³³. Direktiivi 2024/1233 muudatused on kavandatud jõustada 22. mail 2026. aastal. Kuna kõnesoleva eelnõuga tunnistatakse kehtetuks VMS-i sätted, mis on seotud lühiajaliseks töötamiseks antava tähtajalise elamisloaga, tuleb kehtetuks tunnistada ka direktiivi 2024/1233 siseriiklikku õigusesse ülevõtmisega kehtestatav erisus.

Samuti tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 210² lõige 4, mille kohaselt ei arvestata püsivalt Eestisse elama asumiseks antava tähtajalise elamisloa saamiseks nõutava Eestis elamise perioodi hulka aega, millal välismaalasel oli tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks. Sama põhimõtte viiakse aga eelnõu § 1 punkti 15 muudatusega rakendussätetesse ja seega jääb vastav piirang ka edaspidi kehtima.

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse VMS-i § 181 lõigetega 10–17, millega sätestatakse tööjõupuudusega tegevusalade kehtestamise regulatsioon.

Lõikega 10 defineeritakse tööjõupuuduse tegevusala käsitlus. VMS-i tähenduses on tööjõupuudusega tegevusalade puhul tegemist tegevusaladega, mis on loetletud Vabariigi Valitsuse määruses. Loetelu väljatöötamisel lähtutakse VMS-is sätestatud kriteeriumitest ja loetelu kehtestatakse maksimaalselt viieks aastaks.

Lõikega 11 sätestatakse tööjõupuudusega tegevusala määratlemine VMS-i tähenduses. Sätte kohaselt lähtutakse tööjõupuudusega tegevusala määratlemisel selle kahekohalisest numbrikoodist Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori (edaspidi *EMTAK*) järgi.

EMTAK on Euroopa Ühenduse majandustegevusalade klassifikaatori Eesti kohanduste versioon, mis jaotab tegevusalad hierarhiliselt viiele tasemele³⁴. VMS-is loodava erisuse puhul lähtutakse EMTAK-i teisest tasemest ehk kahekohalise numbrikoodi tasemest. Vastava taseme järgi on EMTAK 2025 struktuuri kohaselt tegevusalad jaotatud 87 osaks. Vajaduse korral võib lähtuda tööjõupuudusega tegevusala määratlemisel ka EMTAK-i varasema

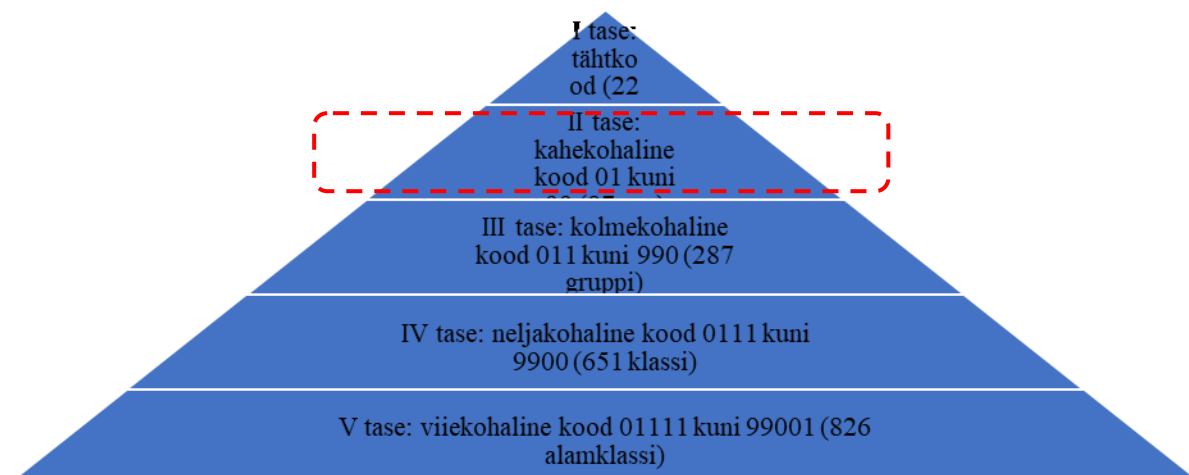
³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. aprilli 2024. aasta direktiiv (EL) 2024/1233, mis käsitleb kolmanda riigi kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotluse menetlust ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandast riigist pärit töötajate ühtetaolisi õigusi, OJ L, 2024/1233, 30.04.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1233/oj>.

³³ Eelnõu toimiku number EIS-is: 25-0809.

³⁴ Registrite ja Infosüsteemide Keskus, [EMTAK-i tegevusalad](#).

versiooni samaväärsest tasemest. EMTAK-i 2025. aasta versioonile mindi üle alates 01.01.2025, kuid kõik ettevõtted ei pruugi olla äriregistris registreerinud oma tegevusala lähtudes uuest EMTAK-i struktuurist.

Joonis 4. EMTAK 2025 struktuur



Allikas: SiM, Registrate ja Infosüsteemide Keskus

Lõikega 12 sätestatakse volitusnorm, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada määrusega loetelu töajõupuudusega tegevusaladest ja selle loetelu kehtivusaja. Määruse kehtestamise ettepaneku teeb Vabariigi Valitsusele riigi sisejulgeoleku eest vastutav minister ehk siseminister, võttes arvesse MKM-i poolt lõikes 13 sätestatud metoodika alusel koostatud analüüsi. Vabariigi Valitsusel on võimalus loetelu kehtestada, kuid mitte kohustus seda teha. Seeläbi jäetakse riigile paindlikkus tööjõu sissearannet sihipäraselt juhtida. Kui näiteks riigi majandusolukord on keeruline ning tööturul on töötute arv tõusnud, ei pruugi täiendava välisrööjõu sissetoomine soodsamatel tingimustel olla põhjendatud ning Vabariigi Valitsus võib otsustada tööjõupuudusega tegevusalade loetelu mitte kehtestada. Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu võib Vabariigi Valitsus tulenevalt sama paragrahvi lõikest 10 kehtestada maksimaalselt viieks aastaks.

Võrreldes kehtiva VMS-iga võib Vabariigi Valitsus kehtestada tööjõupuudusega tegevusalade loetelu senise kahe aasta asemel kuni viieks aastaks. See annab võimaluse kehtestada loetelu pikemaks perioodiks, kui on põhjust eeldada, et tööjõuvajaduse vaatest lähiaastatel olulisi muutusi ei toimu. Samas on Vabariigi Valitsusel õigus kehtestada loetelu ka lühemaks perioodiks kui viis aastat, kui eelduslikult on majanduses ja tööturu trendides lähiaastatel toimumas suuremaid kõikumisi.

Lõikega 13 sätestatakse kriteeriumid, millest tööjõupuudusega tegevusalade loetelu väljatöötamisel lähtutakse. Ennekoike võetakse loetelu väljatöötamisel arvesse järgnevaid andmepõhiseid kriteeriume:

- 1) OSKA tööjõuvajaduse prognoos;
- 2) tegevusala ekspordi osatähtsus müügitulust;
- 3) tegevusala aasta keskmine brutopalk.

Vajaduse korral võib aga loetelu kehtestamisel arvesse võtta ka muid andmeid ja aspekte, mida võimaldab sätte sissejuhatavas lauseosas sõna „vähemalt“.

OSKA prognoosid³⁵ kriteeriumina on asjakohased, kuna need võimaldavad hinnata, kas valdkonnas on oodata tööhõive üle- või puudujääki. OSKA prognoosid kajastavad, kuidas

³⁵ Sihtasutus Kutsekoda. [OSKA uuringud](#).

muutub lähiaastate jooksul valdkonna põhikutsealadel hõive ning kas tasemehariduse lõpetajaid piisavalt, ehk annavad hinnangu tööjõuvajaduse ja koolituspakkumise tasakaalule³⁶. Kui lähiaastate tööjõuvajadus ületab oluliselt pakkumist, siis on põhjendatud välistööjõu kasutamine tööjõu puudujäägi katmiseks. Kui aga konkreetsel tegevusalal tööjõu puudujääki ei ole, pole välistööjõu kaasamise suurendamine põhjendatud. Seega, mida suurem on tööjõu puudujääk, seda tõenäolisemalt kuulub tegevusala tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse. OSKA täiendab tööjõu prognoosi/mudelit vastavalt uuringute valmimisele. Praegu on avaldatud andmed seisuga 20. mai 2025³⁷. Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu koostamisel on mõistlik võtta aluseks OSKA kõige viimatisemad prognoosid tööhõive üle- või puudujäägi kohta, sest värskemad andmed kajastavad kõige paremini tööturu ajakohastatud olukorda, võimaldavad teha informeeritumaid otsuseid ning aitavad tagada, et välistööjõu kaasamise soodustamine on suunatud tegevusaladele, kus on tegelik tööjõupuudus.

Ekspordi osatähtsus müügitulus näitab seda, kui suur osa ettevõtte müügitulust teenitakse ekspordi kaudu. Ekspordi osatähtsus müügitulus on kriteeriumina asjakohane, kuna riigi seisukohast on oluline toetada tegevusalasid, mis on (välis)konkurentsile avatud. Ekspordil on Eesti kui väikese avatud majandusega riigi mudelis tulu teenimisel väga tähtis roll. Seega, mida suurem on ekspordi osatähtsus saadud müügitulust, seda paremad kohapunktid see tegevusala võrdluses teiste tegevusaladega saab ja seda suurem on võimalus saada tööjõupuudusega tegevusalade loetellu. Ekspordi osakaalu müügitulust näitab ettevõtte müük mitteresidentidele. Andmeid ettevõtte müügitulu ja mitteresidentidele müügi kohta tegevusalade lõikes avaldab Statistikaamet oma andmebaasis (tabel EM001³⁸). Andmeid ekspordi osatähtsuse kohta müügitulus avaldab Statistikaamet samuti oma andmebaasis.

Tegevusala keskmine palk kriteeriumina on asjakohane, kuna kajastab tegevusala lisandväärtuse loomise võimet – mida suurem on tegevusala lisandväärtus hõivatu kohta, seda suuremat palka saab maksta. Samuti kajastab see tööjõuvajadust, töö keerukust jms. Seega, mida suurem on tegevusala keskmine palk, seda kõrgemad kohapunktid see tegevusala võrdluses teiste tegevusaladega saab ja seda suurem on võimalus saada tööjõupuudusega tegevusalade loetellu. Andmeid tegevusala keskmise palga kohta avaldab Statistikaamet oma andmebaasis (tabelid PA101 ja PA103³⁹).

Kui näitena vaadata, millised tegevusalad nende kolme andmekriteeriumi puhul võiksid praegu kuuluda tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse⁴⁰, siis jääksid loetelu esiossa järgmised tegevusalad:

Tabel 5. Potentsiaalsed tööjõupuudusega tegevusalad

	Tegevusala (osaliselt grupeeritud)	EMTAK-i numbrikood	Tegevusala (EMTAK-i kahekohalise numbrikoodi tasandil)
1	Masinate ja seadmete tootmine	C28	Masinate ja seadmete tootmine
2	Elektroonika- ja	C26	Arvutite, elektroonika- ja optikaseadmete

³⁶ Sihtasutus Kutsekoda 2025. [Prognooside koondvaade](#).

³⁷ OSKA 2025. [Prognooside koondvaade](#).

³⁸ Statistikaamet. [EM001: ettevõtete majandusnäitajad tegevusala ja tööga hõivatud isikute järgi](#).

³⁹ Statistikaamet. [PA101: keskmine brutokuupalk, mediaan, detšiilid ja töötajate arv tegevusalarühma järgi](#). [PA103: keskmine brutokuupalk ja mediaan tegevusala järgi](#).

⁴⁰ Analüüsi aluseks on võetud EMTAK 2008 tegevusalade jaotus. Seoses EMTAK 2025 kasutuselevõtuga olulisi muutusi EMTAK kahekohalise numbrikoodi tasemel tegevusalade pingerea eesotsas olevate tegevusalade osas ei ole toimunud.

	elektriseadmete tootmine		tootmine
		C27	Elektriseadmete tootmine
3	Transpordivahendite tootmine	C29	Mootorsõidukite, haagiste, poolhaagiste tootmine
		C30	Muude transpordivahendite tootmine
4	Keemiatoodete tootmine	C19	Koksi ja puhastatud naftatoodete tootmine
		C20	Kemikaalide ja keemiatoodete tootmine
		C21	Põhifarmaatsiatoodete ja ravimpreparaatide tootmine
5	Pabertoodete tootmine	C17	Paberi ja pabertoodete tootmine
6	Puidutööstus	C16	Puidutöötlemine ja puittoodete tootmine
7	Energeetika	D35	Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine
		E37	Kanalisatsioon
		E38	Jäätmekogumine, -töötlus ja -kõrvaldus
		E39	Saastekäitlus ja muud jäätmekäitlustegevused
		E36	Veekogumine, -töötlus ja -varustus
8	Veondus ja laondus	H49	Maismaaveondus ja torutransport
		H50	Veetransport
		H51	Õhutransport
		H52	Laondus ja veondust abistavad tegevused
9	Ehitusmaterjalide tootmine	C23	Muude mittemetallsetest mineraalidest toodete tootmine (ehitusmaterjalide tootmine)

Allikas: MKM

Potentsiaalsete tööjõupuudusega tegevusalade loetelu koostamisel on **lähtutud järgnevast metoodikast**: aluseks on võetud kolm eelnõuga loodava VMS § 181 lõikes 13 loetletud andmepõhist kriteeriumi, mille põhjal on tegevusaladest moodustatud kolm pingerida.

Sarnased tegevusalad, eelkõige väiksema hõivatute arvuga tegevusalad, on grupeeritud, et ei oleks eraldi väga väikeseid valdkondi. Kuna mitmed näitajad põhinevad valimiuuringul, siis mida väiksem on tegevusala, seda suuremad on suhtelised usalduspiirid ehk tulemused on ebatäpsemad. Samuti võivad väiksemate tegevusalade andmed puududa konfidentsiaalsuspiirangute tõttu. Lisaks andmetest tulenevatele põhjustele (väike tegevusala, väike valim, laiad usalduspiirid, konfidentsiaalsuspiirangute tõttu andmete puudumine) on mitmed tegevusalad grupeeritud analüüsis ühte rühma lähtudes sisulistest kaalutlustest. Kasutatud on kas grupeerimist tegevusalade klassifikaatori EMTAK tähtkoodi tasemele või siis eelkõige töötleva tööstuse harude puhul lähtuvalt tegevusalade sarnasusest (sarnaseid tegevusalasid mõjutavad sarnased tegurid, sh tööjõupuudus). Tegevusalade sarnasuse võrdlemisel lähtuti nende ametialade struktuuri sarnasusest (ametialade klassifikaatori ISCO kahekohalise koodi tasandil), mida hinnati koosinussarnasuse indeksi (*cosine similarity index*) abil, mis jääb vahemikku $-1...+1$ (+1 korral on ametialade struktuur täiesti sarnane, -1 korral täiesti vastupidine ning 0 tähistab mittersarnaseid voogusid). Tööstussektori grupeeritud tegevusalad on ametialade struktuurilt omavahel tugevalt või väga tugevalt sarnased (sarnasuse indeks 0,62–0,94). Ka teistes valdkondades on tegevusalade vahel väga tugevaid seoseid, kuid need sisaldavad ka mõningaid tegevusalasid, mis on ametialadelt üksjagu erinevad. Analüüsi tulemuste osas ei ole see siiski probleem, sest valdavalt on edetabeli alumises otsas grupeeritud tegevusalade taustandmed, mida analüüsis kasutati, grupeeritud

tegevusaladel üsna sarnased (pigem keskmisest madalam palk ja ekspordi osatähtsus) ning detailsema taseme analüüs ei muudaks oluliselt järeldusi.

Andmepõhiseid kriteeriume võeti tegevusalade pingerea koostamisel arvesse järgmiselt:

- 1) *OSKA tööjõuvajaduse prognoos*: mida kõrgem on tööjõu puudujäägi hinnang, seda kõrgema koha või suuremad kohapunktid tegevusala sai. Tööjõu nõudluse ja pakkumise tasakaalu näitaja puhul varieerus hinnang vahemikus –1,5%-st (suurima puudujäägiga) kuni 1,1%-ni (suurima ülejäägiga). Mida negatiivsem on näitaja, seda kõrgemal kohal on tegevusala pingereas, sest seda suurem on seal tööjõupuudus. Näiteks on selle pingerea esikohal veondus ja laondus, mille näitaja oli –1,5%.
- 2) *Ekspordi osatähtsus müügitulust*: mida suurem on ekspordi osatähtsus müügitulust, seda kõrgemal kohal on tegevusala pingereas. Ekspordi osatähtsus oli olenevalt tegevusalast vahemikus 4–90%. Näiteks veonduses ja laonduses oli ekspordi osatähtsus müügitulust 45,9% ehk kui tegevusalad tulemuse põhjal järjestada (suurema ekspordi osatähtsusega tegevusalad eespool), jääb veondus ja laondus pingereas pigem keskele. Kõrgeima tulemusega oli elektroonika ja elektriseadmete tootmine (88,8% müügitulust tuleb ekspordist). Kui tegevusala näitaja oli puudu, kasutati sellele lähimat valdkonda. Andmed puuduvad finants- ja kindlustustegevuse ning avaliku halduse ja riigikaitse valdkonnas.
- 3) *Tegevusala keskmine palk*: indikaatorina kasutati tegevusala keskmise palga suhet kõigi tegevusalade keskmisse palka. Mida suurem on näitaja, seda kõrgemal kohal on tegevusala pingereas. Olenevalt tegevusalast varieerus näitaja vahemikus 0,5–2 Eesti keskmist. Näiteks veonduse ja laonduse tegevusala palk oli 91,1% Eesti keskmisest, puidutööstusel 93,3% ja IKT-valdkonnas 140,3%.

Loetelu väljatöötamisel võeti kolme andmepõhist kriteeriumit arvesse võrdse kaaluga. Lisaks arvvaartuste kokkukaalumisele leiti tegevusalade järjestus ka tegevusala kolme indikaatori kohapunktide põhjal. Seeläbi vähendati suuri erinevusi näitajate arvvaartustes⁴¹. Kahe erineva järjestuse põhjal moodustus tegevusalade pingerida (tabel 6).

⁴¹ Tööjõu puudujäägi hinnang varieerus vahemikus –1,5–1,1%. Keskmine palk oli vahemikus 0,5–2 Eesti keskmist, ekspordi osatähtsus 4–90% tegevusala müügitulust (kahel valdkonnal puudus näitaja). Kuna näitajad on väga erinevas mõõtkavas, siis tuleks vastavalt sellele kaalusid korrigeerida või näitajaid ümber skaleerida, antud juhul täidab seda eesmärki arvnäitajate asemel järjestuse kasutamine.

Tabel 6. Tegevusalade loetelu kriteeriumide alusel

Grupp	Tegevusalad (osaliselt grupeeritud)	EMTAK	Hinnang (arv-näitajate põhjal)	Hinnang (koha-punktide põhjal)	Keskmine koht
Mõlema järjestuse põhjal esikümnes (10% hõivest)	Programmeerimine	J62	1	1	1
	Masinate ja seadmete tootmine	C28	2	3	2,5
	Elektroonika- ja elektriseadmete tootmine	C26-27	4	2	3
	Mootorsõidukite, haagiste, poolhaagiste ja muude transpordivahendite tootmine	C29-30	3	4	3,5
	Kemikaalide ja keemiatoodete ning ravimite tootmine	C19-21	5	7	6
	Paberi ja pabertoodete tootmine	C17	6	7	6,5
	Puidutöötlemine ja puittoodete tootmine	C16	10	9	9,5
Kohapunktide järgi esikümnes (7% hõivest)	Elektrienergia, gaasi- ja veevarustus, jäätmekäitlus	D35-E39=D+E	18	6	12
	Veondus, laondus ja abistavad tegevusalad	H49-52	21	5	13
	Ehitusmaterjalide tootmine	C23	16	10	13

Allikas: OSKA, Statistikaamet, MKM

Potentsiaalsete tööjõupuudusega tegevusalade analüüsist nähtub, et praeguste andmete põhjal kuuluksid loetellu ennekõike töötleva tööstuse ning veonduse ja laonduse tegevusalad. Kuigi andmepõhiste kriteeriumide kohaselt oleks esikümnes ka programmeerimine, ei ole eesmärgipärane seda tööjõupuudusega tegevusalade loetelus kehtestada. Seda põhjusel, et IKT erialasel ametikohal tööle asuvatele välismaalastele on juba VMS-i § 115 punkti 14 alusel kehtestatud sisserände piirarvu täitumise arvutamisel erisus. Samuti võivad muud tegurid (sh võimalikud rände- ja julgeolekuriskid) tingida vajaduse tegevusalade loetelu kohandada, seetõttu nähakse eelnõuga loodava VMS § 181 lõikega 13 ette, et ennekõike lähtutakse kolmest andmepõhisest kriteeriumist, kuid vajadusel võib loetelu kehtestamisel arvesse võtta ka muid aspekte ja andmeid.

Muudatuste tulemusel võib suurusjärgus 30% töötamiseks antavatest elamislubadest loodava erisust kasutada, eeldusel et selle mahuga ei ületata erisuse alt antavate elamislubade maksimaalset arvu, mis kehtestatakse eelnõuga loodava VMS § 181 lõikega 14. Perioodil 2020–2021 töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest keskmiselt 23% anti töötamiseks töötlevas tööstuses ning 16% töötamiseks veonduses ja laonduses. 2024. aastal anti töötlevas tööstuses töötamiseks 504 tähtajalist elamisluba (20% kõikidest töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest) ning veonduses ja laonduses töötamiseks 227 tähtajalist elamisluba (9% kõikidest töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest).

Tabel 7. Aastas välja antud elamisload töötamiseks tööandja juures, kes tegutseb töötlevas tööstuses või veonduses ja laonduses

Tööandja põhitegevusala	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (04.12)
Kokku tähtajalisi elamislube töötamiseks	3024	3599	3913	3409	2576	2061
<i>Töötlevas tööstuses töötamiseks välja antud elamisload</i>	<i>796</i>	<i>745</i>	<i>828</i>	<i>877</i>	<i>504</i>	<i>413</i>
<i>Veonduses ja laonduses töötamiseks välja antud elamisload</i>	<i>155</i>	<i>220</i>	<i>185</i>	<i>195</i>	<i>227</i>	<i>121</i>

Allikas: PPA

Kuigi erisus oleks praegu suunatud peamiselt töötleva tööstuse ning veonduse ja laonduse ettevõtetele, võib keskkond ajas muutuda ning andmepõhiste kriteeriumide, sealhulgas OSKA tööjõu pakkumise üle- või puudujäägi andmete alusel, võib erisus tulevikus hõlmata teisi tegevusalasid.

Lõike 14 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul määrusega tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalse arvu. Erisuse alt välja antavate elamislubade maksimaalne arv kehtestatakse igaks kalendriaastaks arvestades, et majanduskasvu tingimustes võib see olla kuni 0,2% Eesti alalisest elanikkonnast ja muudes majanduse tingimustes kuni 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. Määruse kehtestamine eeldab, et Vabariigi Valitsus on kehtestanud tööjõupuudusega tegevusalade loetelu. Muudatus on seotud eelnõuga loodava VMS § 181 lõikega 15, milles on sätestatud majanduskasvu mõiste määratlus.

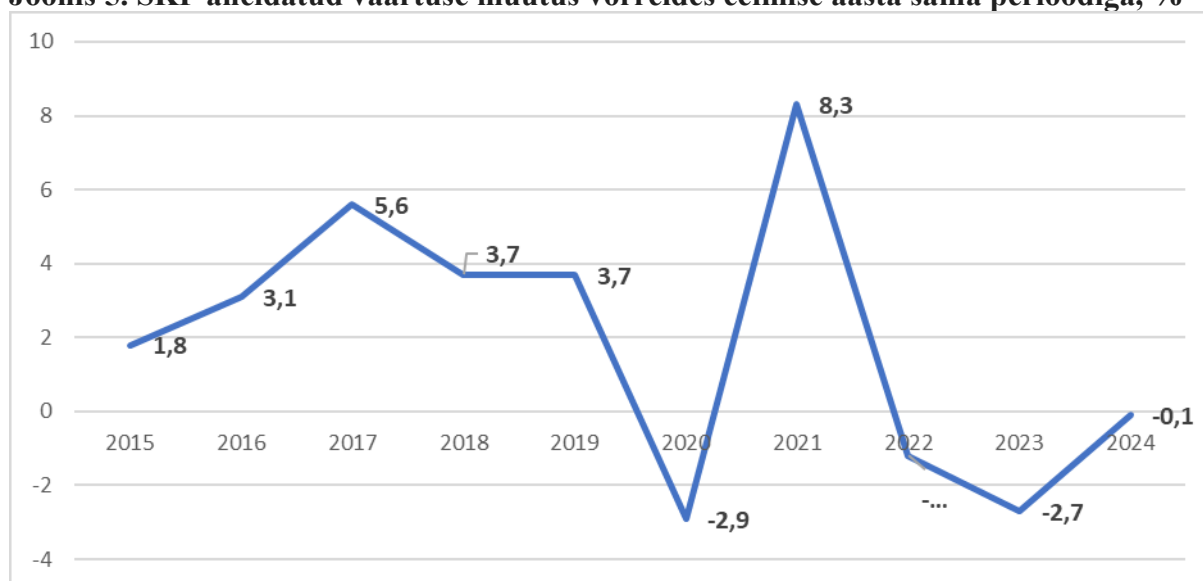
Lõike 15 kohaselt on majanduskasv tööjõupuuduse tegevusalade regulatsiooni tähenduses SKP aastane reaalkasv alates kahest protsendist.

SKP on mõõt, mida kasutatakse sageli riigi majanduskasvu väljaselgitamiseks, ja kõige levinum majandusaktiivsuse näitaja. Mida suurem on SKP, seda parem on riigi ja selle elanike heaolu.⁴² SKP-ga on seotud riigi erinevad otsused, näiteks kaitsekulude või teadus- ja arendustegevuse kulude suurus. Kuigi ka kogurahvatulu (KRT) peegeldab sisuliselt sama (näitajate ja nende kasvu vahel on väga tugev korrelatsioon), on probleem on see, et KRT-d ei hinnata püsivhindades ehk see kajastab ka hinnatõusu mõju. Näiteks 2022. aastal kasvasid nii SKP kui ka RKP jooksevhindades üle 15%, samas kui SKP reaalselt püsis sisuliselt paigal. Seetõttu on SKP reaalkasvust lähtumine majanduskasvu hindamisel kõige otstarbekam.

Eelnõu kohaselt käsitatakse majanduskasvuna SKP reaalkasvu alates kahest protsendist. Vastava määr viitab üldiselt stabiilsele majandusele ja majanduskasvule. Viimasel kümnel aastal on pooltel juhtudel ületanud SKP reaalkasv 2% piiri ning tinglikult võib öelda, et see tähistab perioode, kui Eesti majandus on üldiselt kasvanud.

⁴² Statistikaamet. [Rahvamajanduse arvepidamine](#).

Joonis 5. SKP aheldatud väärtuse muutus võrreldes eelmise aasta sama perioodiga, %



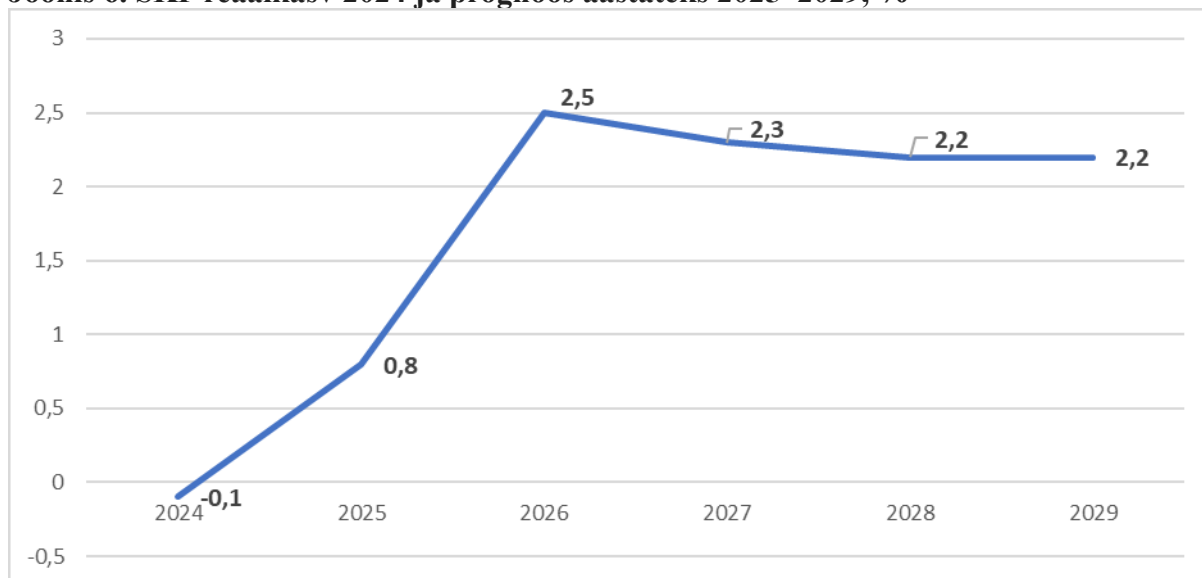
Allikas: Statistikaamet (tabel RAA0012)

Kui majandus kasvab vähemalt 2% ehk on kasvufaasis, on tõenäoline, et tekib tööjõupuudus, eriti teatud sektorites, mille puhul välistööjõud võib olla vajalik majanduse jätkusuutlikkuse tagamiseks. Kui aga SKP reaalkasv jääb alla 2%, võib see viidata majanduse stagneerumisele või majanduslangusele, mistõttu ei pruugi olla sobiv periood täiendavaks välistööjõu kaasamiseks.

SKP aastase reaalkasvu arvutamisel tuginetakse eelnõu kohaselt RaM-i andmetele, võttes aluseks RaM-i SKP reaalkasvu prognoosi jooksva aasta kohta. Kuna Vabariigi Valitsus tugineb ka (eelarve)otsuste langetamisel RaM-i majandusprognoosile, on põhjendatud kasutada tööjõupuudusega tegevusalade kehtestamisel sama allikat. RaM koostab majandusprognoosi, sealhulgas SKP reaalkasvu prognoosi, kaks korda aastas – kevadel ja suvel⁴³. Majanduskasvu prognoosi puhul võetakse aluseks RaM-i viimati avaldatud majandusprognoos. Seadusest ei tulene täpselt, millal RaM prognoosi avaldab, seetõttu on eelnõu sättes kasutatud sõnastust „viimati avaldatud“. Näiteks RaM-i 2025. aasta suvise majandusprognoosi kohaselt, mis avaldati augustis 2025. aastal, on 2025. aasta SKP reaalkasv 0,8%. Kuna jooksva aasta prognoositav SKP reaalkasv jääb alla 2%, võib tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade arv 2026. aastal olla kuni 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast.

⁴³ Rahandusministeerium. [Rahandusministeeriumi majandusprognoos](#).

Joonis 6. SKP reaalkasv 2024 ja prognoos aastateks 2025–2029, %



Allikas: RaM (2025. aasta suvine majandusprognoos)

Lõike 16 kohaselt võib siseminister kehtestada tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks välja antavate tähtjaliste elamislubade maksimaalse arvu jaotuse tegevusalade lõikes. See annab riigile võimaluse suunata, millistesse tegevusaladesse on otstarbekam rohkem välis-tööjõudu kaasata, ning tagab õiglasema lähenemise, vältides olukorda, kus ühel tegevusalal kasutatakse ära kogu lubatud elamislubade arv. Siseminister kui valdkonna eest vastutav minister saab seeläbi korraldada, et muudatused ühtiks Eesti majanduse arengu ja ühiskonna vajadustega ning oleks tagatud sisse-rände tõhus ja sihipärane juhtimine. Samamoodi on sisse-rände piirarvu jaotuse puhul VMS-i § 114 lõike 2 kohaselt siseministril õigus kehtestada piirarvu jagunemine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi. Siseminister võib tähtjaliste elamislubade maksimaalse arvu jaotuse tegevusalade lõikes kehtestada, kuid ei pea seda tegema, kui selleks vajadus puudub.

Lõike 17 kohaselt võib Vabariigi Valitsus riigi sisejulgeoleku eest vastutava ministri ehk siseministri põhjendatud ettepanekul nii tööjõupuudusega tegevusalade loetelu kui ka tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks välja antavate tähtjaliste elamislubade maksimaalset arvu muuta. Lõike 10 kohaselt kehtestatakse tööjõupuudusega tegevusalade loetelu kuni viieks aastaks ning lõike 14 kohaselt kehtestatakse erisuse alt välja antavate tähtjaliste elamislubade maksimaalne arv igaks kalendriaastaks. Majandustsüklis toimunud oluliste muudatuste või muude väliskeskkonna muudatuste korral (nt julgeoleku olukord, rändetrendide muutumine) võib olla vajadus muuta varem kehtestatud tegevusalade loetelu. Samuti võib tekkida vajadus muuta piirmäära selles osas, kui palju lube võib kehtestatava erisuse alt välja anda (nt rändekriisi olukorras või kohaliku tööturu oluliste muudatuste korral võib tegevusala tööjõuvajadus kiirelt muutuda). Samuti võib sätte järgi Vabariigi Valitsus valdkonna eest vastutava ministri põhjendatud ettepanekul tunnistada tööjõupuudusega tegevusalade loetelu mää-ruse või erisuse alt välja antavate elamislubade arvu korralduse enne sätestatud tähtja möödumist kehtetuks. Muudatus tehakse riskide maandamise eesmärgil. Näiteks kui majanduse ja tööturu või riigi julgeoleku olukord märkimisväärselt muutub, võib olla põhjendatud erisuse alt tähtjalisi elamislube mitte välja anda.

Eelnõu § 1 punktiga 15 täiendatakse VMS-i §-ga 309¹⁹, millega kehtestatakse tähtjalise elamisloa lühiajaliseks töötamiseks regulatsiooni kaotamisega seotud rakendussätted.

Lõikega 1 nähakse ette, et kuigi VMS-ist lühiajalise töötamise elamisloaga seonduv regulatsioon kaotatakse, jäävad lühiajaliseks töötamiseks antud tähtajalised elamisload kehtima nende kehtivusaja lõpuni või kehtetuks tunnistamiseni.

Lõikega 2 nähakse ette, et kuigi VMS-ist lühiajalise töötamise elamisloaga seonduv regulatsioon kaotatakse, kohaldatakse nimetatud tähtajalisele elamisloale 2026. aasta 31. detsembrini kehtinud VMS-i § 43 lõike 4¹, § 106 lõike 12¹, § 137 lõike 2³, § 150 lõike 4, § 184¹ lõike 3 ja § 186 lõike 5 redaktsiooni. Eelnõu muudatuste jõustumise järel tähtajalisi elamislube lühiajaliseks töötamiseks enam välja ei anta ning seega tunnistatakse kõik tähtajalise elamisloa lühiajaliseks töötamiseks sätted VMS-is kehtetuks. Rakendussäte on vajalik, et tagada õigusselgus olukorras, kui uusi tähtajalisi elamislube lühiajaliseks töötamiseks enam ei anta, kuid juba välja antud elamisload kehtivad edasi. Sellisel juhul kehtivad edasi ka kõik vastava elamisloaga seotud tingimused ja piirangud. Näiteks kui välismaalasele on antud lühiajaliseks töötamiseks tähtajaline elamisluba ja see on eelnõu muudatuste jõustumise järel kehtiv, ei teki välismaalasel ka pärast muudatuste jõustumist õigus tähtajalise elamisloa kehtivusaja lõppemisest tulenevale viibimisõigusele. Kuni muudatuste jõustumiseni kehtinud VMS-i § 43 lõike 4¹ erisust kohaldatakse nendele elamislubadele ka edaspidi.

Lõikega 3 kehtestatakse piirang, mille kohaselt ei arvestata püsivalt Eestisse elama asumiseks antava tähtajalise elamisloa andmisel kolmeaastase Eestis viibimise perioodi hulka aega, mil välismaalasel oli antud tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks VMS-i § 176² alusel. Tegemist on tehnilise muudatusega. Kehtivas VMS-is on sama piirang sätestatud VMS-i § 210² lõikes 4, kuid kuna eelnõu muudatuste jõustumise järel tähtajalisi elamislube lühiajaliseks töötamiseks enam välja ei anta ja samuti tunnistatakse kehtetuks VMS-is kõik sätted, mis reguleerivad tähtajalist elamisluba lühiajaliseks töötamiseks, viiakse see piirang üle rakendussättesse. Ka edaspidi jääb kehtima Eestis elatud perioodi arvestamisel piirang, mida kohaldatakse neile välismaalastele, kellel on varem olnud tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks.

Lõikes 4 sätestatakse õigusselguse eesmärgil, et kui tähtajalise elamisloa lühiajaliseks töötamiseks taotlus on esitatud enne eelnõuga kavandatavate muudatuste jõustumist, vaadatakse taotlus läbi enne muudatuste jõustumist kehtinud korra kohaselt.

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse seaduse jõustumine. Seaduse § 1 punktid 1 ja 3–15 jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril, et läbi viia muudatuste rakendamiseks vajalikud tegevused, seal hulgas eelnõu muudatuste rakendamisega kaasnevate kulude katmiseks vajaduse korral lisataotluse esitamine 2026–2030. aasta riigi eelarvestrateegia protsessis.

Seaduse § 1 punkt 2 jõustub 2026. aasta 1. septembril, sest sügisel alustatakse ettevalmistavate tegevustega järgmise aasta sisserände piirarvu kehtestamiseks. Sisserände piirarvu järgmiseks kalendriaastaks kehtestab Vabariigi Valitsus tavaliselt sügisel, seetõttu on vaja, et vastav volitusnormi muudatus oleks selleks ajaks jõustunud.

4. Eelnõu terminoloogia

- VMS-is võetakse kasutusele termin „**majanduskasv**“. Majanduskasvuna käsitatakse VMS-i vastavas regulatsioonis RaM-i viimati avaldatud majandusprognoosi kohaselt järgneva aasta SKP aastast reaalkasvu alates 2%-st.

- VMS-is võetakse kasutusele termin „tööjõupuudusega tegevusala“. Tööjõupuudusega tegevusalana käsitatakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud tegevusalasid, mille väljatöötamisel lähtutakse VMS-is sätestatud kriteeriumitest. Tööjõupuudusega tegevusala määramisel lähtutakse EMTAK-i klassifikaatori tegevusala kahekohalisest numbrikoodist.

5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Eelnõu on kooskõlas EL-i õigusega. Eelnõuga ei võeta siseriiklikusse õigusesse üle EL-i õigust, kuid selle koostamisel on arvestatud järgmisi EL-i õigusakte:

- 1) hooajatöötajate direktiiv 2014/36/EL⁴⁴;
- 2) ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate direktiiv 2014/66/EL⁴⁵;
- 3) õpi- ja teadusrände direktiiv (EL) 2016/801⁴⁶;
- 4) direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta⁴⁷;
- 5) lähetatud töötajate direktiiv 96/71/EÜ⁴⁸;
- 6) sanktsioonide direktiiv 2009/52/EÜ⁴⁹;
- 7) EL-i sinise kaardi direktiiv (EL) 2021/1883⁵⁰;
- 8) ühtse loa direktiiv 2011/98/EL⁵¹ ja 2024/1233.

Eelnõu koostamisel on arvestatud ka isikuandmete töötlemise põhimõtteid, mis on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega⁵².

6. Seaduse mõjud

6.1. Tähtajalise elamisloa andmine tööjõupuudusega tegevusalal ja selle erisused

Eelnõuga kaotatakse tähtajalise elamisloa lühiajaliseks töötamiseks erisus ning:

- ✓ luuakse tööjõupuudusega tegevusaladel tööle asumiseks tähtajalise elamisloa andmisel erisus sisserände piirarvu täitumise arvutamisel ja töötukassa loa nõudest;

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta. – [ELT L 94, 28.3.2014, lk 375–390](#).

⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral. – [ELT L 157, 27.5.2014, lk 1–22](#).

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*’ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (uuesti sõnastatud). – [ELT L 132, 21.5.2016, lk 21–57](#).

⁴⁷ Euroopa nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta. – [ELT L 251, 03.10.2003, lk 12–18](#).

⁴⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega. – [EÜT L 18, 21.1.1997, lk 1–6](#).

⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/52/EP, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded. – [ELT L 168, 30.06.2009, lk 24–32](#).

⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2021. aasta direktiiv (EL) 2021/1883, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemist ja seal elamise tingimusi. – [ELT L 382, 28.10.2021, lk 1–38](#).

⁵¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta. – [ELT L 343, 23.12.2011, lk 1](#).

⁵² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679, 27 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – [ELT L 119, 4.5.2016, lk 188](#).

- ✓ sätestatakse piirang, kui palju võib töøjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks tähtjalisi elamislube anda;
- ✓ luuakse töøjõupuudusega tegevusaladel tööle asumiseks tähtjalise elamisloa andmisel palgakriteeriumi erisus, mille kohaselt tuleb välistöötajale maksta vähemalt 0,8-kordset Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmist brutokuupalka.

6.1.2. Sotsiaalne mõju, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm:

- 1) **kolmanda riigi kodanik, kes saabub Eestisse elama ja tööle töøjõupuudusega tegevusala erisuse alusel antud tähtjalise elamisloaga.**

Arvestades seda, et eelnõuga nähakse ette piirang, kui palju võib loodava erisuse alt maksimaalselt igas kalendriaastas tähtjalisi elamislube välja anda (majanduskasvu tingimustes kuni 0,2% Eesti alalisest elanikkonnast ja muudes majanduse tingimustes kuni 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast), siis on võimalik aastas sellel alusel välja anda - majanduskasvu tingimustes kuni **ligi 2600** tähtjalist elamisluba või muudes majanduse tingimustes kuni **ligi 1300** tähtjalist elamisluba.

- 2) **koos kolmanda riigi kodanikuga Eestisse elama asuv välistöötaja pereliige**, st abikaasa, registreeritud elukaaslane või lähedane sugulane.

Kaasnevat pererännet on keeruline prognoosida, kuid hinnanguliselt võib see olla **760** (1300 välistöötaja puhul) **kuni 1520** (2600 välistöötaja puhul) inimest aastas. Sihtrühma määratlemisel on aluseks võetud PPA varasemad sisserände andmed, mille kohaselt oli 27% töötamiseks elamisloa saanutest abielus ja 21%-l oli alaealine laps⁵³. Seejuures keskmiselt oli ühel lastega tööle tulijal 1,5 last. Pereränne on täiel määral piirarvu alt välja arvatud ning neil on lubatud töötada piiranguteta⁵⁴.

- 3) **Eesti elanikud**. 2025. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 285 inimest.⁵⁵

2024. aastal anti VMS-i alusel kokku 2868 esmakordset tähtjalist elamisluba, neist 71 ettevõtluseks, 1154 pererände eesmärgil, 389 õppimiseks ja 1235 töötamiseks. Samuti registreeris esimest korda oma elukoha Eestis 3085 EL-i kodanikku ning esmane elamisluba rahvusvahelise kaitse alusel anti 8184 välismaalasele.

⁵³ PPA statistika on Eestis töötamiseks elamisloa saanud välismaalase pereliikmete kohta, aga ei peegelda seda, kas pereliikmed välistöötajaga koos Eestisse elama asusid.

⁵⁴ Sihtasutus Kutsekoda 2025. aasta välistöötajate uuringu kohaselt on suur osa pereliikme viibimise alusega inimestest samuti tööturul hõivatud (42%), kusjuures 20% neist töötavad tippspetsialisti ametikohtadel, 16% on lihttöölised ja ülejäänud on hõivatud oskustöötajatena.

⁵⁵ Statistikaamet 2025. [Rahvaarv](#).

Tabel 8. Esmakordsed tähtajalised elamisload taotlemise aluse lõikes

Aasta	2021	2022	2023	2024	2025 (04.12 seisuga)
VMS alusel antud esmased tähtajalised elamisload	6086	5988	4261	2868	2397
<i>Ettevõtlus</i>	106	85	85	71	60
<i>Kriminaalmenethuses osalemine</i>	0	0	2	0	0
<i>Püsivalt Eestisse elama asumine</i>	8	14	8	7	13
<i>Töötamine</i>	2249	2463	2054	1235	1075
<i>Välisleping</i>	4	9	2	12	11
<i>Pereränne</i>	2641	2866	1686	1154	880
<i>Õppimine</i>	1078	551	424	389	358
VRKS alusel antud esmased tähtajalised elamisload	110	40234	11908	8184	8270
<i>Rahvusvaheline kaitse (esmane)</i>	110	2175	4017	1 537	934
<i>Ajutine kaitse (esmane)</i>	-	38059	7891	6 647	7336
EL kodanikud, kes on esmakordselt Eestis elukoha registreerisid	4021	3481	2994	3085	2838

Allikas: PPA, SiM

Lisaks registreeris PPA-s 2024. aastal 5378 välismaalaste lühiajalist Eestis töötamist ning välja anti 2598 viisat lühiajalise töötamise eesmärgil.

Loodava erisusega võib Eestisse saabuda kuni ligi 1300 või kuni ligi 2600 välistöötajat ning hinnanguliselt 760 kuni 1520 pereliiget aastas. Seejuures võib tegelikkuses täiendav välistöötajate sissekanne olla mahult väiksem, kuna eeltoodu on maksimaalne võimalik arv elamislube, mida loodava erisuse alt on võimalik välja anda. Lisaks võib loodava erisuse tõttu väheneda muudel alustel töötamise eesmärgil elamislubade taotlemine, kui tööandjad ja välistöötajad eelistavad loodavat erisust elamisloa taotlemise alusena.

Seega on sihtrühma suurus **keskmise**.

Mõju ulatus on keskmine.

Mõju välistöötajatele ja nende pereliikmetele. Kehtiva korra kohaselt, kui sissekanne piirav on täitunud, on oskustöötaja võimalused tulla Eestisse tööle tööjõupuudusega tegevusalal tegutseva ettevõtte juurde, piiratud. Kehtivad sissekanne piirav erisused töökanne puhul eeldavad kas keskmisest kõrgemat töötasu (tippspetsialisti töötasu 1,5-kordne keskmine palk), on oluliste piirangutega (tähtajalise elamisloa lühiajaliseks töötamiseks erisus) või suunatud spetsiifilistele kategooriatele (nt idu- ja kasvuettevõtte töötajad). Kui ka sissekanne piirav ei ole täitunud, võib VMS-is sätestatud Eesti keskmise töötasu nõue takistada vajaliku välistööjõu tööturule kaasumist, kuna oskustöötajate keskmine palgatase on üldjuhul Eesti keskmisest madalam (näiteks oli Statistikaameti andmetel 2024. aastal oskus- ja käsitööliste keskmine brutokuupalk Eestis 1541 eurot, samas kui Eesti keskmine palk oli 1981 eurot). Eelnõus kavandatud muudatustega võimaldatakse tööjõupuudusega tegevusaladel välistööjõudu kaasata soodsamatel tingimustel. Kuna erandi puhul ei ole edaspidi sissekanne piirav täitumine enam takistuseks välistööjõu kaasamisel ning samuti on madalam palgakriteeriumi nõue tööandjale kuluefektiivsem, avardab see välistöötajate võimalusi

tööjõupuudusega tegevusaladel Eestis tööle asuda ja siin sissetulekut teenida. Soodsama palgakriteeriumi kaudu parendatakse oskustöötajate võimalusi siseneda tööturule, kuna erisus keskmise palga nõudest suurendab ettevõtete võimalusi välistöötajate kaasamiseks. See omakorda soodustab välismaalaste sotsiaalset ja majanduslikku kaasatust. Samuti ei ole loodava erisusega enam piiratud pereliikmete Eestisse toomine. Eelduslikult toob see kaasa töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade ja ka pererände eesmärgil antavate tähtajaliste elamislubade arvu suurenemise.

Võttes arvesse, et potentsiaalsed tööjõupuudusega tegevusalad (vt tabel 5) on valdavalt töötleva tööstuse ning laonduse ja veonduse valdkonnas ning eeldades, et töörandes jätkub kodakondsuste vaates sama tendents, võib prognoosida, et välistöötajate sisseänne suureneb ennekõike Ukrainast, Indiast ja Usbekistanist. Nimetatud riikide kodanikele anti 2024. aastal enim elamislubasid töötamiseks tööandjate juures, kelle põhitegevusala oli töötlev tööstus või laondus ja veondus.

Tabel 9. Töötlevas tööstuses ning laonduses ja veonduses tegutsevate tööandjate juures tööle asumiseks antud elamisload 2020–2024, esikümnesse kuuluvate taotlejate kodakondsus

	2020	2021	2022	2023	2024
Ukraina	706	727	684	714	422
Usbekistan	12	4	22	74	70
India	6	1	18	35	43
Filipiinid	3	1	2	16	12
Moldova	7	13	8	34	25
Aserbaidžaan	3	3	13	22	17
Pakistan	2	1	4	12	12
Gruusia	3	2	3	21	14
Kasahstan	2	3	9	22	12
Nigeeria	2	2	6	22	5

Allikas: SiM

Mõju Eesti elanikele. Täiendav sisseänne avaldab mõju rahvastiku struktuurile ja koosseisule. Statistikaameti 2024.–2085. aasta rahvastikuproгноosi kohaselt kahaneb Eesti rahvaarv praegusega võrreldes väikse sündimuse ja rahvastiku vananemise tõttu⁵⁶. Suurenev sisseänne, eeldusel et siia saabuvad nooremad inimesed, võib aidata tasakaalustada vananevat elanikkonda. 2020.–2024. aastal tööstussektoris töötamiseks välja antud elamislubade saajatest 81% olid vanuses 20–44 aastat ning veonduses ja laonduses töötamiseks välja antud elamislubade saajatest 63% olid vanuses 20–44 aastat. Eelduslikult on välistöötajate abikaasad samas vanuserühmas kui välistöötajad ning kui eeldada, et 21% välistöötajatest võtab Eestisse kaasa ka oma alaealised lapsed, saabuvad loodava erisuse tõttu Eestisse pigem nooremad ja keskealised inimesed. Samas peab arvestama, et siia saabuvate välistöötajate Eestis oleku aeg võib jääda piiratuks, kuna nendele antud elamisluba on tähtajaline ning seotud konkreetse töökoha olemasoluga. Samuti peab 2024. aasta konkurentsivõime eksperdikogu raporti⁵⁷ kohaselt silmas pidama, et sisseänne ei ravi demograafilisi probleeme, sest saabuvad vananevad täpselt samamoodi kui kohalikud elanikud.

⁵⁶ Statistikaamet 2024. [Värske rahvastikuproгноos näitab Eesti elanikkonna vähenemist.](#)

⁵⁷ Ülo Kaasik, Kadri Männasoo, Priit Vahter, Uku Varblane 2024. [Eesti majanduse olukord ja väljavaated. Konkurentsivõime eksperdikogu raport Riigikogule.](#) Tallinn: Riigikogu Kantslei, lk 64, 74.

Samuti peab arvestama, et välismaalaste osakaalu suurenemine toob kaasa muudatusi rahvastiku koosseisus. Eestis on välispäritolu rahvastiku osakaal kõrge – sisserändajad ja nende lapsed moodustavad praegu 33% Eesti alalisest elanikkonnast. Täiendava sisserändega väheneb eestlaste osakaal rahvastikust veelgi.

Loodava erisusega võib küll aastas Eestisse tulla kuni 1300–2600 välistöötajat ja hinnanguliselt 760–1300 pereliiget, kuid kõik sisserännanud inimesed ei jää püsivalt siia elama. Kuigi aastas antakse VMS-i alusel välja umbes 3400 elamisluba töötamiseks, suureneb kumulatiivselt töötamise eesmärgil Eestis elavate välismaalaste osakaal umbes 700 inimese võrra aastas. Seejuures on alates 2023. aastast tõus peatunud.

Tabel 10. Kehtivad töötamiseks antud elamisload aastate lõikes (seisuga 01.01)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Kehtivad töötamiseks antud elamisload	6715	7921	9344	10715	10844	10306
Kumulatiivne kasv (inimeste arv)		1206	1423	1371	131	–538
Kumulatiivne kasv %		18%	18%	15%	1%	–5%

Allikas: PPA, SiM

PPA analüüsi kohaselt 2012–2022. aastal töötamiseks tähtajalise elamisloa alusel Eesti saabunud välistöötajatest omas 66% jätkuvalt kehtivat elamisluba ka 2023. aastal. Seejuures 79%-l neist oli jätkuvalt elamisluba töötamiseks, 21% olid taotlenud elamisluba muul alusel. Seega arvestatav osakaal välistöötajatest töötab Eestis tähtajaliselt ning lahkub seejärel.

Võttes arvesse, et loodava erisusega saabujate arv on piiratud ning et arvestatav osakaal saabujatest ei jää eelduslikult Eestisse püsivalt elama, ei avalda eelnõuga planeeritavad muudatused eelduslikult olulist mõju Eesti rahvastikule.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**. Muudatused ei puuduta kõiki välismaalasi ja nende pereliikmeid, vaid üksnes neid, kes soovivad Eestisse elama asuda sisserände piirarvu väliselt tööjõupuudusega tegevusala erisuse alusel antud tähtajalise elamisloaga. Samuti peavad välismaalased, kes soovivad asuda Eestisse tööle nimetatud elamisloa alusel, viima end muudatustega kurssi ühel korral, kui nad asuvad vastavat elamisluba taotlema.

Eesti elanikega võrreldes on täiendavate sisserändajate arv väike ja kõik sisserändajad ei jää Eestisse püsivalt elama.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **keskmine**.

Mõju välistöötajatele ja nende pereliikmetele. Ebasoovitavat mõju võib avaldada töörande reeglite keerukus, mis uue loodava erisusega suureneb veelgi. Töötamise eriregulatsioonid, sealhulgas erinevad palgakriteeriumid, võivad põhjustada segadust õigusaktide tõlgendamisel ja reeglite järgimisel. Samuti võivad välistöötaja eelistused Eestis töötamiseks vajaliku aluse valimisel olla erinevad. Seetõttu on oluline, et välistöötajad oleksid teadlikud Eestis viibimise ja töötamise õiguslikest alustest, tegemaks teadlikke valikuid tööle asumisel ja tööandja valimisel. Selleks et tööandjaid ja välistöötajaid töörande reeglite asjus nõustada, on PPA juurde loodud migratsiooninõustajate teenus, mis aitab kaasnevat negatiivset mõju vähendada.

Samuti võib erisusele kehtestatav madalam palgakriteeriumi nõue tingida tööandja ja välistöötaja erinevaid eelistusi tähtajalise elamisloa aluse valikul. Tööandjale on majanduslikult tõhusam eelistada (esmalt) loodava erandi alusel töötaja värbamist, kuna selle

aluse palgakriteerium on madalam. Välistöötaja võib aga eelistada VMS-i üldkorra alusel tähtajalise elamisloa taotlemist⁵⁸, kuna see tagab kõrgema töötasu ja seeläbi parema sotsiaalse kindlustatuse. Samuti võivad muudatused kaasa tuua välistööjõu ebavõrdset kohtlemist olenevalt Eestis viibimise alusest. Eeldades, et tööandjad eelistavad võimalikult väikese halduskoormusega ja nende jaoks madalama palgakriteeriumiga töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alust, võib arvata, et tööjõupuudusega tegevusaladel tegutsevad tööandjad esitavad taotluse esmalt erandi alusel. Alles siis, kui erandi alusel väljastatavate elamislubade lubatud määr on täitunud, valivad tööandjad tõenäoliselt taotluse esitamise üldkorras või muul (nt tippspetsialisti) alusel. Välistöötaja vaatest tähendab see seda, et praktikas võib samas valdkonnas (ka sama tööandja juures) erandi alusel saabujate töötasu olla madalam võrreldes üldkorras saabujatega, mis omakorda tähendab, et nende sotsiaalne ja majanduslik toimetulek on samuti kehvem. Samas peab arvestama, et kuna erandile kehtestatav palgamäär sätestab minimaalse töötasu nõude, on välistöötajal ja tööandjal võimalik kokku leppida kõrgemas palgas, mis vastab tegelikule turuolukorrale. Samuti ei ole lubatud maksta sätestatavast palgamäärast väiksemat töötasu, mistõttu on takistatud majanduslik ja sotsiaalne dumping.

Mõju Eesti elanikele. Võimalikku ebasoovitavat mõju, mis võib täiendava sisserändega kaasneda ühiskonna sidususele, aitavad ennetada ja vähendada sisserändajatele mõeldud kohanemis- ja integratsioonitegevused. RITA-RÄNNE projekti raportis⁵⁹ tuuakse negatiivsete rände mõjude seas välja sotsiaalsed ja kultuurilised pinged, mis tekivad juhul, kui rändepoliitika korraldus ei ole piisavalt tõhus. Eesti elanike suhtumine kolmandatest riikidest pärit sisserändajatesse on üldiselt ettevaatlik või skeptiline, eriti juhul, kui tegu on erineva kultuuri või nahavärviga inimeste rändega.⁶⁰ Kui kohanemisteenused on ebapiisavad ning sisserändajad ei suuda ühiskonnas kohaneda, võib suureneva võõraviha ja ksenofoobia, mis omakorda võib süvendada ühiskondlikku lõhet ja kahjustada ühiskonna sidusust. Seetõttu on vaja teha lisainvesteeringuid keeleõppesse, integreerimistevõimendustesse ja välistöötaja pereliikmete tööturule sisenemise toetamiseks. Pikemaks ajaks Eestisse tööle tulevate välismaalaste tööandjad on üldjuhul motiveeritud välismaalase kohanemisega tegelema. Lisaks suunatakse välismaalane peale elamisloa andmist osalema kohanemisprogrammis, mis aitab tal Eesti ühiskonnas toime tulla. Keeleõppe toetamiseks on välistöötajad kohustatud omandama eesti keele oskuse vähemalt A2-tasemel, kui nad soovivad viie aasta möödudes oma elamisluba pikendada.

Samuti peab arvestama, et täiendava sisserändega suureneb nõudlus avalike teenuste järele, ennekõike tervishoiu, hariduse ja sotsiaalhoolekande teenuste puhul, mis võib kaasa tuua negatiivsed mõjud kohalikule elanikkonnale. Muuhulgas kasvab esmatasandi arstiabi ja erakorralise meditsiini vajadus ning tekib suurem surve perearstidele ja muudele spetsialistidele. Kuna perearstide puudus on juba praegu kohalikule elanikkonnale probleem, süvendab sisseränne seda muret veelgi. 784 perearstinimistust on vabu kohti 673 nimistus⁶¹. Samas peab arvestama, et kuna eelnõu muudatustega suureneb ennekõike sisseränne välistöötajate näol, kes panustavad maksusesse ja riigi majandusse, on võimalik vajadusel avalike teenuste kättesaadavust laiendada ilma kohalikke elanikke koormamata. Põhikoolides ja lasteaedades võib tekkida täituvuse küsimus, kuna välistöötajate lastele tuleb samuti tagada kohad. Võttes arvesse, et sündide arv on Eestis aastaid langenud ja Statistikaameti

⁵⁸ Üldkorras töötamiseks antava elamisloa kohta kehtib Eesti keskmise töötasu nõue.

⁵⁹ Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Rakendusuuringute Keskus, CentAR OÜ, OÜ Positium LBS, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2021. [Rändesõltuvus ja lõimumise väljakutsed Eesti riigile, tööandjatele, kogukondadele ja haridusele](#), lk 8.

⁶⁰ Kantar Emor 2023, [Eesti ühiskonna lõimumismonitooring 2023](#).

⁶¹ [Tervishoiutöötajate register](#), vaadatud 22.08.2025.

rahvastikuproгноosi⁶² järgi see trend ka jätkub, peab samas silmas pidama, et eeldada on lasteaiarühmade ja klassirühmade täituvuse langemist. Eelneva tõttu ei oma eelnõuga planeeritavad muudatused eelduslikult olulist negatiivset mõju kohaliku elanikkonna hariduse kättesaadavusele.

Suureneb ka eluasemete nõudlus, mis võib (eriti suuremates linnades) kaasa tuua üürihindade tõusu, mis mõjutab negatiivselt kohalikku elanikkonda, kes üüripindasid rendib. See võib tekitada elamiskulude suurenemise ja elukalliduse tõusu, eriti madalama sissetulekuga elanike jaoks, ning suurendada majanduslikku survet ja ebavõrdsust. Samas võivad üüriturul tegutsevad kohalikud inimesed ja ettevõtted nõudluse suurenemisest kasu saada, kuna neil on võimalus küsida kõrgemat hinda ning seeläbi tõsta oma sissetulekuid. Lisaks võib tugevam nõudlus eluasemele motiveerida kinnisvaraarendajaid ja investorid uusi elamuprojekte ellu viima, mis omakorda võib pikemas perspektiivis eluasemepakkumist suurendada ja aidata kaasa turu tasakaalustamisele.

Võttes arvesse, et erisuse alusel ei või Eestisse aastas saabuda rohkem kui 1300 või kuni 2600 välistöötajat ja nende pereliikmed, ning lähtudes eeldusest, et kõik need inimesed ei jää Eestisse püsivalt elama, ei ole need negatiivsed mõjud Eesti elanikkonnale siiski ulatuslikud.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused avaldavad [välistöötajatele ja nende pereliikmetele positiivset sotsiaalset mõju](#). Eesti elanikele võib muudatus avaldada [negatiivset sotsiaalset mõju](#), kuna see võib negatiivselt mõjutada ühiskonna sidusust ning suurendada survet avalike teenuste nõudlusele. Samas ei ole mõju Eesti elanikele ulatuslik. [Demograafilisele olukorrale](#) võib muudatus rahvastiku vähenemise ja vananemise vaates olla [positiivne](#), kuid pikas perspektiivis on mõju [ebaoluline](#).

6.1.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2025. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 995 inimest.⁶³

Mõju ulatus on **keskmine**. Eelnõu ei muuda Eesti elanike senist toimimist, kuid võib kahjustada riigi julgeolekut. Eelnõuga ei muudeta töötamiseks antud tähtajalise elamisloa andmise üldtingimusi. Ka edaspidi veendutakse elamisloa andmisel, et välismaalane ei ohusta riigi avalikku korda ega julgeolekut. Kuna aga muudatustega suureneb Eestisse saabuvate välismaalaste arv, võivad kaasneda riskid riigi julgeolekule.

Kuna erisus laieneb kõikidele riikidele, kaasnevad suureneva sisserändega nn nõrkadest riikidest⁶⁴ tulenevad ohud, mis seisnevad eelkõige nende riikide kaudu ja vahendusel tehtavates tegevustes, nagu salakaubavedu, sidemed kuritegevusega, isiku identiteedi varjamine/muutmine, rahapesu, terrorismi rahastamine jne. Nõrkade riikidega ei tee Euroopa riigid, sealhulgas Eesti, reeglina koostööd ning see välistab justiits- ja julgeolekualase koostöö, aga ka Eestist väljasaatmisele kuuluvate isikute tagasisaatmise.

Peab arvestama, et täiendava sisserändega võivad teatud kogukonnad suurendada, mis kasvatab välise mõjutustegevuse võimalusi. Kogukonna kasutamine oma riiklike või vaenulike huvide täideviimiseks on teatud kolmandate riikide puhul väga levinud. Kui kogukond toetab päritoluriigi tegevust, võidakse seda kogukonda kasutada efektiivselt näiteks vägivalla õhutamise, valeinformatsiooni levitamise või rahutuste korraldamiseks. Kogukonna kaudu või

⁶² Statistikaamet 2024. [Värske rahvastikuproгноos näitab Eesti elanikkonna vähenemist](#).

⁶³ Statistikaamet 2025. [Rahvaarv](#).

⁶⁴ Nõrgad riigid on peamiselt mõeldud kui *failed states*, kuid laiemas tähenduses.

seda ettekäändena kasutades on võimalik suurendada ka päritoluriigi nähtavust ja poliitilist mõjuvõimu, näiteks päritoluriigis õppimise rahastamine, oma õpetajate lähetamine kogukonna laste harimiseks, ülikoolides riigi õppekeskuste rajamine, usuõpetuse ja palvekohtade rajamine jne. Samuti võib kogukond poliitiliste või ideoloogiliste põhjuste ajendil asuda vastutegevusele Eesti riigikorra vastu. Kogukonna meelsust saab mõjutada raha ja kihutustegevusega. Peab ka arvestama, et teatud kogukondade toetamine sularaha toetuste, maksekeskkondade või humanitaarabi saadetiste kaudu võib soodustada terrorismi. Euroopas on levinud näiteks Hamasi ja Hezbollah' toetamine, Daeshi radikaliseerunud leskede toetamine kinnipidamislaagrites. Jätkuvalt on aktuaalne ka radikaliseerunud isikute rändamine konfliktitsooni.

Kui sisserändajad ei suuda lõimuda, võib see soodustada marginaliseerumist ja radikaliseerumist. Radikaliseerumine muutub aktuaalsemaks sisserändajate teise ja eriti kolmanda põlvkonna puhul. Elus ja eneseteostusvõimalustes pettumine, kultuuridevaheline konflikt ning vaesus põhjustavad vaenu elukohariigi ühiskonna vastu. Julgeolekuohuks võib muutuda ka võõraviha laialdane levik.

Samuti peab arvestama, et Venemaa-Ukraina sõda on muutnud julgeolekukeskkonda. See omakorda on mõjutanud rändetrende. Välistööjõu päritoluriigid on mitmekesisistunud. Suurenenud on ränne riikidest, kus on suurem rahapesu või terrorismi rahastamise oht ning millel ei ole Eestiga justiti-, julgeoleku- või õiguskaitsealast koostöösuhet. Rahvusvaheline kogemus näitab, et selliste riikide kodanike ja elanike sisserändega kaasnevad suured lõimumisprobleemid ning selle tagajärjed on nähtavad nii tänavapildis kui ka kuritegevuse statistikas.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna muudatused ei mõjuta Eesti elanike igapäevast elukorraldust. Samuti on Eesti elanike kokkupuude muudatustega ebaregulaarne ja juhuslik. Samas, mida enam on saabuvate välistöötajate seas eelnimetatud riikide kodanikke, seda suuremaks võib kujuneda tajutav mõju.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Võimalikku ebasoovitavat mõju, mis võib kaasneda julgeolekuriskide suurenemisega, kui välistöötajate seas on enam eelnimetatud riikidest pärit sisserändajaid, aitavad vältida VMS-is sätestatud tingimused ja kaalutlusõigus elamisloa andmisel või sellest keeldumisel ning tõhus järelkontrollimenetlus. Nii eel- kui ka järelkontrolli menetluste käigus on võimalik selgitada ja maandada välismaalasega seotud võimalikud julgeolekuriskid. Siiski peab arvestama, et riigi võimalused välismaal elanud inimeste kohta teabe kontrollimiseks võivad olla piiratud.

Muudatuste vaates on oluline, et tööjõupuudusega tegevusalade loetelu kehtestamisel konsulteeritakse julgeolekuasutustega. Samuti aitab võimalikke riske maandada võimalus vajaduse korral tööjõupuudusega loetelu muuta või selle erisuse kasutamine peatada. Lisaks tõhusale eel- ja järelkontrolli menetlusele aitab võimalikke riske maandada välismaalase kohanemist ja lõimumist soodustavate teenuste pakkumine.

Ebasoovitavat mõju võib avaldada ka eelnõu muudatustega kehtestatav soodsam palgakriteerium (vähemalt 0,8-kordne Eesti aasta brutokuupalga keskmise), mida võidakse tajuda negatiivse mõjuna kohalikule tööturule ja palgatasemele. See võib põhjustada ühiskonnas rahulolematust ning tuua kaasa täiendava sisserändevastase radikaliseerumise ja sellest tuleneva mõju poliitikale. Seetõttu on vaja suurendada teadlikkust palgakriteeriumi põhjustest ning asjaolust, et kehtestatav palgakriteerium vastab paremini oskustööjõu tegelikule palgatasemele Eestis.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muutustega kaasneb **negatiivne mõju** riigi julgeolekule, kuid see mõju **ei ole oluline**.

6.1.3. Mõju majandusele

Sihtrühm:

- 1) **tööandjad, kes võtavad tööle sisserände piirarvu väliselt erisuse alusel tähtajalise elamisloa saanud välismaalasi.** Ajavahemikul 2019–2025 (seisuga 01.07) on VMS-i alusel lühiajalise Eestis töötamise registreerimist taotlenud umbes 9000 tööandjat ja välismaalased on taotlenud tähtajalist elamisluba töötamiseks umbes 4000 tööandja juures. Statistikaameti andmetel⁶⁵ on 2024. aasta seisuga Eestis 158 378 majanduslikult aktiivset ettevõtet;
- 2) **kohalik tööjõud** (tööealine rahvastik). Statistikaameti andmetel on tööjõus osalemise määr 2024. aasta seisuga 74,6%⁶⁶ ja tööealine rahvastik vanuses 15–74 aastat oli kokku 755 700. 2025. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 995 inimest⁶⁷;
- 3) **avalike teenuste pakkujad.** Avaliku teenuse pakkujatena mõistetakse näiteks hoolekandeteenuste pakkujaid, haridusasutusi, kohalikke omavalitsusi, meditsiiniteenuste pakkujaid kui ka teisi, kes osutavad muid igapäevaeluks vajalikke avalikke teenuseid.

Mõju ulatus on keskmine.

Kogu lisandväärtusest moodustab tööjõukulu hinnanguliselt poole ehk siis majanduses loodav täiendav väärtus on umbes kaks korda suurem kui välistööjõuga seotud tööjõukulu. Lisandväärtus töötaja kohta oli 2023. aastal Eestis keskmiselt umbes 50 000 eurot. Välistööjõudu rohkem kasutavatel tegevusaladel, nagu töötlev tööstus, ehitus ja kaubandus, on lisandväärtus töötaja kohta suurusjärgus 40 000 eurot, majutuses ja toitlustuses 25 000 eurot ning infos ja sides ligi 70 000 eurot hõivatu kohta. 1300 töötaja pealt tähendab see aastas lisandväärtust 50–60 miljonit eurot (eelmainitud tegevusalade keskmine lisandväärtus töötaja kohta × 1300 inimest) ja 2600 töötaja pealt 100–120 miljonit eurot. Seejuures on lisandväärtus töötaja kohta pigem stabiilne pikema perioodi jooksul, sest tegu on valdkonna keskmise töötaja kohta loodud lisandväärtusega. Samas tuleb arvestada, et tööjõupuudusega erisuse puhul võidakse jätta kasutamata muud elamisloa alused, mille tingimused pole nii soodsad või palganõue on kõrgem, ehk tegemist ei ole täies ulatuses lisanduva mõjuga, vaid osaliselt asendatakse teisi välistööjõu kaasamise viise.

Kui arvestada ainult tulusid, ulatub 1300–2600 välistöötaja kaasamisega seotud mõju valitsussektori positsioonile aastatel 2026–2029 keskmiselt 11–22 miljoni euronii aastas (vt ka tabelid 20 ja 21). Peale selle tarbivad välistöötajad kohapeal teenuseid ja ostavad toitu, mis samuti avaldab majandusele positiivset mõju.

Mõju tööandjatele. Riigi ülesanne on tagada soodne majanduskeskkond, et majandus saaks kasvada. Muudatusega võimaldatakse ettevõtetel, kes tegutsevad suure tööjõupuudusega tegevusaladel, kus vabu töökohti ei ole võimalik kohaliku tööjõuturu raames operatiivselt ja vajaduspõhiselt täita, tuua väljastpoolt EL-i tööjõudu sisserände piirarvu väliselt. Muudatus toetab tööandjate rahvusvahelist konkurentsivõimet, mis omakorda soodustab Eesti majanduse arengut. Erisuse alla kuuluvatel tegevusaladel tööjõupuudus väheneb, kuna soodsamad elamisloa andmise tingimused võimaldavad tööandjatel lihtsamalt välistööjõudu

⁶⁵ Statistikaamet. [Majandusüksused](#) 09.07.2025. a seisuga. – Eesti avaandmed.

⁶⁶ Statistikaamet. [Tööturg](#), vaadatud 16.07.2025.

⁶⁷ Statistikaamet 2025. [Rahvaarv](#).

värvata. Samuti soodustab erandile kohaldatav madalam palgakriteerium võrreldes üldise palgakriteeriumiga välistöötajate värbamist väljaspool suuremaid keskusi ja nendel tööjõupuudusega tegevusaladel, kus palgatase on Eesti keskmisest madalam. Seega on mõju tööandjatele ja majandusele laiemalt positiivne.

Suurem välistööjõu kaasamine tähendab üldiselt täiendavate töökohtade loomist ja seda otseselt lisanduvate välistöötajate arvel, kuid lisaks võib eeldada, et osaliselt aitab välistööjõu kaasamine luua või täita täiendavaid töökohti ka kohalike töötajatega (näiteks saab algatada projekte, mille puhul varem puudus mõni spetsiifiline oskuste komponent). Erioskusi vajavatel tegevusaladel võimaldab välistööjõuga saadav oskusteave luua suuremat väärtust, viia ellu keerulisemaid projekte ning seeläbi parandada ettevõtete konkurentsivõimet. Kokkuvõttes tähendab see suuremat majandusaktiivsust. Samuti on vajaliku tööjõu olemasolu paremini tagatud.

Mõju kohalikule tööjõule. Juhul kui majanduses on suur tööjõureserv, võib sisseränne kaasa tuua tihedama konkurentsi nappide töökohtade pärast ja sellega kahjustada võrreldava kvalifikatsiooniga kohalike töötajate tööturuprospektiivi. Samas on Eesti sisserände regulatsioon rajatud põhimõttele, et tööle tulemiseks on vaja tööandja olemasolu. Kuna välistööjõu kasutamine on Eesti ettevõtetele kulukas ja kolmandate riikide kodanike puhul ka teatud ulatuses bürokraatlik protsess, siis kaasatakse välistööjõudu juhul, kui Eestist ei ole võimalik vajalike oskuste ja kogemustega kohalikku tööjõudu leida⁶⁸. Eeldades, et Eesti tööandja eelistab kultuurilistel põhjustel ning välistööjõu värbamisega seonduva bürokraatia ja kulukuse tõttu Eestis olemasolevat tööjõudu, on vähetõenäoline, et välistööjõudu kasutatakse olukorras, kus sama kvalifikatsiooniga inimesi leiab ka kohapealt. Samuti peab arvestama, et muudatus on suunatud tööjõupuudusega tegevusaladele, mille puhul kohalik tööjõud ei suuda täita tööjõuvajadust. Seetõttu ei ole põhjust eeldada, et muudatused avaldavad kohalikule tööjõule negatiivset mõju.

Vajaliku välistööjõu kaasamise soodustamine võib avaldada positiivset mõju ka kohalike inimeste võimalusele tööd saada. Teatud juhtudel võib välistöötaja palkamine mõnda ettevõtte tegevuse seisukohast olulisse rolli võimaldada tööandjal luua lisatöökohti, millele saab palgata ka kohalikke töötajaid. Samuti võivad välistöötajad aidata kohalikke töökohti säilitada tegevusaladel, kus muidu tootmine tööjõupuudusel lõpetataks või mujale viidaks.

Mõju avalike teenuste pakkujatele. Suureneb avalike teenuste pakkujate töökoormus, kuna avalikud teenused tuleb tagada ka välistöötajatele ja nende pereliikmetele. Samuti peavad avalike teenuste pakkujad arvestama kultuurilist ja keelelist mitmekesisust, mis võib tähendada lisakoolitusi personalile, et arendada lõimumise ja kultuuridevahelise suhtlemisega seotud oskusi.

Mõju avaldumise sagedus on **keskmise**, kuna muudatused ei puuduta kõiki tööandjaid, vaid üksnes neid, kes tegutsevad tööjõupuudusega tegevusaladel ja soovivad värvata välistööjõudu. Muudatustega kaasneb vähene kohanemisvajadus. Siiski ei too see kaasa olulist muutust võrreldes senisega, sest üldine töötamise regulatsioon ei muutu.

Kohaliku tööjõu kokkupuude muudatustega on pigem vähene. Muudatused puudutavad vaid nende töökohtade täitmist, mida ei suudeta täita kohaliku tööjõuga. Arvestades, et välistööjõudu kasutab umbes 4000 tööandjat, siis puutub kohalik tööjõud muudatustega kokku pigem harva, kui üldse.

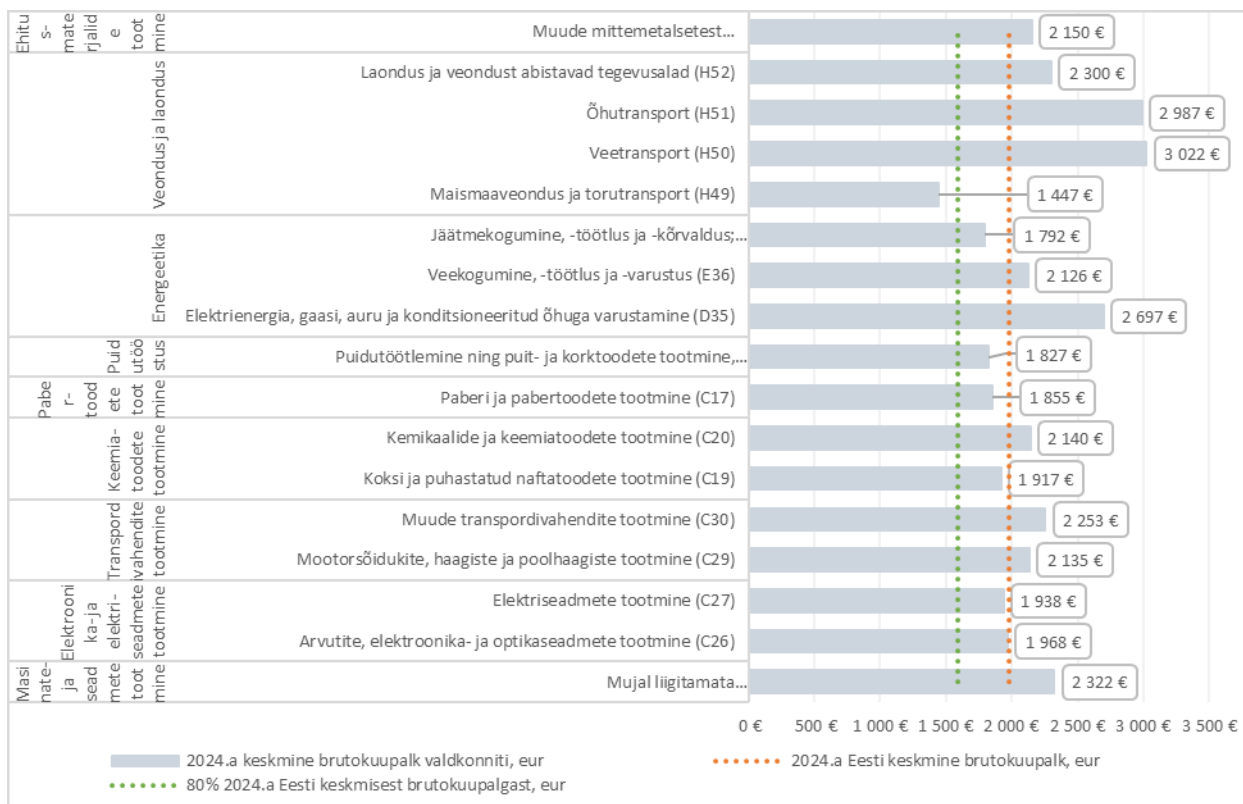
⁶⁸ Balti Uuringute Instituut 2024. [Work in Estonia tööstussektori välisspetsialistide värbamise ja vajaduse uuring](#).

Avalike teenuste pakkujad puutuvad muudatustega kokku pigem harva. Üldised teenuseosutamise põhimõtted ei muutu, kuid avalike teenuste pakkujad peavad arvestama kultuurilist ja keelelist mitmekesisust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Ebasoovitavat mõju võib avaldada töörande reeglite keerukus, mis uue loodava erisusega suureneb veelgi. Töötamise eriregulatsioonid, sealhulgas erinevad palgakriteeriumid, võivad põhjustada segadust õigusaktide tõlgendamisel ning reeglite järgimisel. Samuti võivad tööandja eelistused Eestis töötamiseks vajaliku aluse valimisel olla erinevad. Seetõttu on oluline, et tööandjad oleksid teadlikud Eestis viibimise ja töötamise õiguslikest alustest, et töötajad saaksid teha teadlikke valikuid tööle asumisel ja tööandja valimisel. Selleks et tööandjaid töörande reeglite osas nõustada, on PPA juurde loodud migratsiooninõustamise teenus, mis aitab kaasnevat negatiivset mõju vähendada. Samuti korraldab PPA perioodiliselt tööandjatele koolitusi, et välisrühmadele kohaldatavaid reegleid selgitada.

Erisusele kohaldatav soodsam palgakriteerium võib mõjutada tööjõupuudusega tegevusaladel makstavat keskmist töötasu, tuues keskmist palgamäära alla, mis omakorda avaldab mõju nii Eesti tööandjatele kui ka kohalikule tööjõule. Andmepõhiste kriteeriumite alusel välja töötatud potentsiaalsete tööjõupuudusega tegevusalade (vt tabel 5) seas leidub nii neid, kus tegevusala keskmine brutokuupalk ületab Eesti keskmist, kui ka neid, kus see jääb alla. Enamikul tegevusaladel ületab siiski 80% Eesti keskmisest brutokuupalgast.

Joonis 7. 2024. aasta keskmine brutokuupalk andmepõhise kriteeriumi alusel tuvastatud EMTAK-i koodiga tegevusaladel



Allikas: Statistikaamet, MKM

Samas oli 2024. aastal Statistikaameti andmetel oskus- ja käsitöölise keskmine brutokuupalk Eestis 1541 eurot ning seadme- ja masinaoperaatorite keskmine palk 1572 eurot. Seega vastab vähemalt 0,8-kordne Eesti keskmine palk paremini oskustöötajate tegelikule palgale, kuid

jätkuvalt on tagatud tööturu kaitse ning takistatud majanduslik ja sotsiaalne dumping. Võttes arvesse tööturule kaasatavate välismaalaste arvu, on mõju Eesti tööandjale ja kohalikule tööjõule ning seeläbi tegevusala keskmisele palgamäärale siiski väike.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatus on [sihtrühmale oluline](#) ja avaldab [positiivset majanduslikku mõju](#).

6.1.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Sihtrühm:

- 1) **PPA teenistujad**, kes teevad elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku;
- 2) **julgeolekuasutuse teenistujad**, kes viivad elamisloa menetluses läbi julgeolekukontrolle;
- 3) **konsulaarametnikud**, kes viivad läbi viisamenetlusi ja võtavad vastu tähtajalise elamisloa taotlusi, s.o umbes 40 konsulaarametnikku;
- 4) **töötukassa teenistujad**, kes tegelevad töötukassa loa taotlustega. s.o. 1 peaspetsialist, ning tööturuteenuste pakkumise ja töötute registreerimisega;
- 5) **KuM-i haldusala teenistujad**, kes puutuvad kokku kohanemisprogrammi rakendamise, s.o umbes 7 inimest;
- 6) **Sotsiaalkindlustusameti teenistujad**, kes määravad toetusi ja hüvitisi, s.o umbes 46 inimest, ning teenistuja, kes tegeleb sotsiaalteenuste nõustamisega, s.o 1 inimene;
- 7) **kohalike omavalitsuste teenistujad**, kes korraldavad teenuseid ja toetusi ning puutuvad kokku välismaalastega;
- 8) **lasteaiad ja koolid**, kus välistöötajate lapsed (409–818 last) õppima hakkavad;
- 9) **Haridus- ja Noorteameti** (edaspidi *HARNO*) **teenistujad**, kes viivad läbi eesti keele tasemeeksameid, s.o. umbes 3 inimest.

Valitsussektoris töötab 123 974 inimest, millest kohalikes omavalitsustes töötab 65 221 inimest⁶⁹.

2022/23. õppeaastal oli Eestis 526 valitsussektoris kuuluvat lasteaeda ja muud alusharidust pakkuvat asutust, milles käis kokku 65 556 last. 2022/23. õppeaastal oli Eestis 514 üldhariduskooli, milles õppis 169 111 õpilast, neist 138 306 põhihariduse ja 30 805 gümnaasiumihariduse tasemel.

Seega võib öelda, et sihtrühm on **väike**.

Mõju ulatus on **keskmine**. Sisserände suurenemine mõjutab riigiasutuste töökorraldust ja toob kaasa lisavajadusi.

- 1) Eesti välisesinduste töökoormus suureneb, kuna sisserände suurenemisega kasvab eelduslikult ka viisataotlejate hulk. Eelmisel aastal esitati Eesti 19-le viisataotlusi menetlevale välisesindusele 14 748 viisataotlust, neist 1080 lühiajalise töötamise eesmärgil ja 4132 sugulaste või sõprade külastamise eesmärgil. Muudatusega võib viisataotlejate arv kasvada umbes 4120 inimese võrra aastas (kuni 2600 välistöötajat ja hinnanguliselt 1520 pereliiget), kuna esmane riiki sisenemise teekond on välismaalastele reeglina ajutise viibimisalusega (nt viisa või viisavaba viibimisõigus). Seega võib potentsiaalsete viisataotlejate hulk välisesindustes võrreldes eelmise aastaga muudatuste mõjul suureneda kuni 28%. Kui jaotus on ebaühtlane, võib osas

⁶⁹ Rahandusministeerium. [Avaliku sektori statistika](#).

välisesindustes viisataotluste arv kasvada üle 50%. Lisaks kasvab viisataotluste arvuga nii välisesinduste nõustamisalane tegevus kui ka VÄM-ile esitatavate vaiete arv. Samas on välisesinduste ressurss, sealhulgas võimekus viisasid menetleda, piiratud. Alates 01.08.2025 on mitmes välisesinduses vähenenud diplomaatide arv (nt Kiiev, Astana). Ilma lisaressursita kasvab risk, et menetlustähtajad pikenevad märkimisväärselt, eriti tipp-perioodidel.

- 2) PPA ja julgeolekuasutuste töökoormus suureneb, kuna elamisloa ja viisataotlejate hulk kasvab. PPA ja julgeolekuasutuste vaatest toob see kaasa menetluskoormuse suurenemise.

2024. aastal esitati PPA-le 12 912 elamisloa taotlust, neist 3405 töötamise eesmärgil ja 4092 pererände eesmärgil. Muudatusega võib elamisloa taotlejate arv kasvada umbes 4120 inimese võrra aastas (kuni 2600 välistöötajat ja hinnanguliselt 1520 pereliiget). Seega võib potentsiaalsete taotlejate hulk võrreldes eelmise aastaga suureneda muudatuste mõjul kuni 32%.

Samuti võib sisserände suurenemisega kasvada viisataotlejate hulk. PPA-le esitati 2024. aastal 3958 viisataotlust, neist 1929 lühiajalise töötamise eesmärgil ja 626 sugulaste või sõprade külastamise eesmärgil. Viisanõudest vabastatud riikide⁷⁰ kodanikud või juba kehtivat lühiajalist Schengeni viisat omavad välismaalased võivad Eestisse siseneda lühiajalise viibimisalusega, et Eestisse saabumise järel taotleda elamisluba tööjõupuudusega tegevusala erisuse alusel. Kuna elamisloa menetlus võib kesta kuni kolm kuud (2026. aasta jaanuaris jõustuvate muudatuste kohaselt) ja taotluse esitamine PPA teeninduses võib aega võtta, võib välistöötajal või tema pereliikmel olla vaja taotleda pikaajalist viisat, et nad saaksid riigis edasi viibida, kuni elamisloa taotluse kohta on otsus tehtud.

Seejuures tuleb tagada ka elamisloa ja viisa saanud isikute järelkontroll. 2024. ja 2025. aastal anti enim tähtajalisi elamislube tööle asumiseks töötlevasse tööstusesse ning veondusse ja laondusesse (potentsiaalsed tööjõupuudusega tegevusalad) Ukraina (54%), Usbekistani (9%) ja India (6%) kodanikele. 2024. aastal VMS-i alusel tuvastatud rikkumistest, mis olid seotud välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise või Eestis ilma seadusliku aluseta viibiva välismaalase töötamisega (VMS § 303 ja §304 alusel), moodustasid süüteo toime pannud Ukraina kodanikud 29%, India kodanikud 12,8% ja Usbekistani kodanikud 7,4%. Võrreldes 2023. aastaga on Ukraina kodanike töötamisega seotud väärtegude arv kasvanud 35% ja India kodanike rikkumiste arv kasvanud 600% (Eestis töötamise tingimuste rikkumised). Samas on võrreldes 2023. aastaga vähenenud Usbekistani kodanike toimepandud rikkumiste arv 87%. Seega võiks eeldada, et erisusega kaasneb teatav rikkumiste arvu suurenemine ja sellest tulenevalt täiendav halduskoormus PPA-le. VMS-i nõuete rikkumisi on võimalik maandada ennetusmeetmete (infopäevad tööandjatele, välistöötajate nõustamine, kampaaniad kolmandates riikides jne) järjepideval rakendamisel. Väljasaatmise vaates ei too muudatused eelduslikult kaasa olulist negatiivset mõju. 2024. aastal tehti lahkumisettekirjutusi Usbekistani kodanikele (9%), Ukraina kodanikele (4%) ja India kodanikele (3%). Juhul kui sama tendents kodakondsuse vaates töörandes jätkub ja tööjõupuudusega tegevusaladele soovivad tööle asuda enamasti eespool loetletud kolmandate riikide kodanikud, võib eeldada, et

⁷⁰ Viisanõudest vabastatud riigid on loetletud nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määruses (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud. – [EÜT L 81. 21.3.2001, lk 1](#).

vajaduse korral on erisuse alusel saabunud välismaalasi võimalik Eestist välja saata kiiresti ja efektiivselt. Eestil on kahepoolne tagasivõttuleping Usbekistaniga ning isikute tagasisaatmine Ukrainasse toimub EL-i ja Ukraina tagasivõttulepingu raames. Hoolimata sellest, et Indiaga tagasivõttuleping puudub, on isikute tagasisaatmine Indiasse siiani toimunud, kuid koostöö sõltub täielikult India koostöövalmidusest. Seni võib kõnealuste riikide kodanike tagasisaatmise alast koostööd hinnata hästi toimivaks, seega ei kaasne märkimisväärset lisakulu ka isikute kinnipidamiskeskusesse paigutamise ega väljasaatmisega.

- 3) Töötukassa töökoormus töötukassa loa menetluse vaates mõnevõrra väheneb, samas kui töötute registreerimise ja tööturumeetmete pakkumise osas mõnevõrra suureneb.

Kehtiva VMS-i kohaselt peab tööandja reeglina taotlema töötukassalt luba välismaalase tööle võtmiseks. Kavandatava muudatusega täiendavat koormust selliste lubade menetluseks töötukassale ei lisandu, kuna tööjõupuudusega tegevusalal töötamiseks kehtestatakse eelnõuga töötukassa loa nõudest erisus. Muudatused ei mõjuta töötukassa töökoormust majanduskasvu tingimustes, kui tööturul on suur tööjõupuudus ning maksimaalselt lubatud elamisloa taotluste arv välistööjõu palkamiseks täidetakse (suure taotluste arvu korral ei vähene üldkorras esitatavate taotluste ja seega ka töötukassa menetluste arv). Muudes majanduse tingimustes võib eeldada, et muudatused vähendavad töötukassa töökoormust, kuna osa praegu üldkorras esitatavatest elamisloa taotlustest liigitub tõenäoliselt tulevikus kehtestatavate erandite alla, mistõttu jääb üldkorras esitatavate taotluste arv väiksemaks ja seega väheneb ka töötukassa koormus. See tähendab, et tööjõupuudusega tegevusalade erandi alusel taotletavad load asendavad osaliselt praegu üldkorras esitatavaid taotlusi. Elamisloa taotlusel saavad tööandjad edaspidi märkida, kas taotlus liigitub erandi alla või mitte. Samuti rakendub erandi alusel esitatavatele taotlustele palgakriteerium (vähemalt 80% aasta keskmisest brutokuupalgast), mis on tööandjale soodsam kui üldkorras esitatavate taotluste palgakriteerium (100% aasta keskmisest brutokuupalgast). Eeldades, et tööandjad eelistavad võimalikult väikese halduskoormusega ja soodsama palgakriteeriumiga menetlust, võib arvata, et tööjõupuudusega tegevusaladel tegutsevad tööandjad esitavad taotluse esmalt erandi alusel. Alles siis, kui erandi alusel väljastatavate elamislubade lubatud määr on täitunud, võivad tööandjad valida taotluse esitamise üldkorras menetluse alusel. Ka riiklike ressursside kasutamise seisukohast on mõistlik, et taotlused, mis sobivad erandi alla ja nõuavad vähem menetluskoormust, menetletakse esmajärjekorras väikseimat võimalikku halduskoormust arvestavalt. 2024. aastal menetles töötukassa 1466 tööloa avaldust, millest 1222 kohta väljastati positiivne otsus. Väljastatud lubadel oli 2819 töökohta. Võttes aluseks andmepõhise kriteeriumi alusel tuvastatud tööjõupuudusega tegevusalad (vt tabel 5), saaks 2024. aastal menetletud taotlustest edaspidi erandi alusel käsitleda (ja mis seega ei vajaks töötukassa menetlust) 265 avaldust (18% kõigist avaldustest), sealhulgas teha 236 positiivset otsust (19% kõikidest positiivsetest otsustest). Nendes valdkondades väljastatud lubadel oli 766 töökohta (27% kõigist loa saanud töökohtadest).

Teisalt võib töötukassa töökoormus mõnevõrra suureneda töötute registreerimise ja tööturumeetmete pakkumise vaates. Erandi rakendamisel lisanduks võrreldes kehtiva olukorraga aastas maksimaalselt ligi 1300–2600 elamisluba töötamiseks. Sellele lisandub kaasnev pereränne. Kehtiv kord reeglina ei luba töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel tööta olla, kuid direktiivi 2024/1233 muudatustega tekib välistöötajal õigus ajutiselt tööta olla. Võttes aluseks nende välismaalaste arvu, kes omasid kehtivat tähtajalist elamisluba töötamiseks (1. jaanuari 2025. a seisuga 10 306 välismaalast) ja

taotlesid töökohavahetuseks uut tähtajalist elamisluba töötamiseks, võib eelduslikult lühiajaliselt töötaja jäävaid välismaalasi aastas olla umbes 8% kõikidest töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saajatest. Samas ei ole töötaja jäävatel välismaalastel kohustust end töötuna arvele võtta, välismaalane võib uut tööd otsida ka iseseisvalt. Töötukassa hinnangul võib muudatuse järel lähtuvalt senisest praktikast end töötuna arvele võtta umbes 10% tähtajalise elamisloaga töökoha vahetajatest. Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu andmetel otsis 2024. aastal 16-aastastest kuni pensioniealistest töötutest kolmanda riigi kodanikest (v.a Venemaa kodanikud) töötukassa vahendusel tööd 68% (uuringus on eristatud ainult kodakondsust, mitte Eestis viibimise alust). Lähtudes senisest trendist, et töökohta vahetab aastas umbes 8% tähtajalise elamisloaga välismaalastest, teeks see aastas 104–208 töötajat. Nendest tuleks muudatuse järel vahepealsel perioodil töötuna arvele 10–68% ehk umbes 10–141 inimest aastas (s.o kuni 12 inimest kuus), mis moodustab kõikidest töötuna registreeritud inimestest (2024. aastal keskmiselt 50 300 kuu lõpu seisuga) marginaalse osa, mistõttu ei ole uute töötute lisandumisega seotud koormus olulise mõjuga.

- 4) KuM-i haldusala (ennekõike Integratsiooni Sihtasutuse) töökoormus mõnevõrra kasvab. Sisserände hoogustumisega suureneb etniline ja kultuuriline mitmekesisus, mis võib rikastada ühiskonda, aga vajab ka kohanemise ja lõimumise toetamist. Seejuures on tähtsal kohal eesti keele õpe. RITA-RÄNNE projektis tuuakse esile, et ühiskonnas edukaks toimetulekuks on oluline, et kõik Eesti püsielanikud valdavad vabalt eesti keelt, ja seega tuleks arvestada keeleõppega kaasnevate kuludega.

Muudatusega võib elamisloa saajate arv kasvada umbes 4120 inimese võrra aastas (kuni 2600 välistöötajat ja hinnanguliselt 1520 pereliiget). Nii välistöötajatele kui ka nende pereliikmetele tuleb tagada kohanemisprogrammis osalemise võimalus. Tuginedes viimaste aastate kohanemisprogrammi teenuste kasutuse andmetele, jõuab tavarändajatest⁷¹ eesti keele õppesse umbes 25–30% ja kohanemisprogrammi moodulitesse (sh baasmoodul ja teemamoodulid) umbes 45–50%. Ilma lisarahastuseta ei saa sellises suuruses täiendavale sihtrühmale kohanemisprogrammi teenust pakkuda.

- 5) Sotsiaalkindlustusameti töökoormus suureneb peamiselt peretoetuste, puuetega inimeste toetuste ning väiksemal määral ja pigem sisserändele järgnevatel aastatel ka vanemahüvitiste määramisel. Samas võttes arvesse, et inimeste vajadused võivad ajas muutuda, siis ei pruugi sisserändajate ja nende pereliikmete vajadused piirduda ainult mõne universaalse toetuse ja hüvitistega, vaid võivad laieneda ka teiste avalike teenuste tarbimisele.
- 6) Kohalike omavalitsuste töökoormus võib kasvada seoses sisserände suurenemisega ning teenuste (hoolekandeteenused, sh eluruumi tagamise teenus) ja toetuste pakkumisega.

2024. aastal välja antud tähtajalisest elamisloast anti 76% välismaalastele, kelle taotlusel märgitud kontaktaadress asus Harju maakonnas, 8% Tartu maakonnas ning 6% Ida-Viru maakonnas. Töötlevas tööstuses tegutsevate ettevõtete juurde tööle

⁷¹Tavarändaja all mõistetakse käesolevas seletuskirjas vähem kui viis aastat Eestis seaduslikult elanud välismaalast, kellele on antud Eesti tähtajaline elamisluba VMS-is sätestatud alusel ning EL kodanikku, kes on omandanud Eestis tähtajalise elamisõiguse ELKS-i alusel ning EL kodaniku perekonnaliiget, kellele on antud Eestis tähtajaline elamisõigus ELKS-is sätestatud alusel.

asumiseks antud elamislubadest oli 2024. aastal 69% taotlejate kontaktaadress Harju maakonnas, 11% Ida-Viru maakonnas, 8% Tartu maakonnas ning 4% Pärnu maakonnas. Veonduses ja laonduses tegutsevate ettevõtete juurde tööle asumiseks antud elamislubadest 2024. aastal oli 56% taotlejate kontaktaadress Harju maakonnas, 16% Tartu maakonnas, 15% Pärnu maakonnas ja 5% Ida-Viru maakonnas. Võttes arvesse, et potentsiaalsed töøjõupuudusega tegevusalad (vt tabel 5) on valdavalt töötleva tööstuse ning laonduse ja veonduse valdkonnas, võib eeldatavalt enim suureneha Harju maakonna omavalitsuste töökoormus, samuti kasvab töökoormus Tartu, Ida-Viru ja Pärnu maakonna omavalitsustes.

- 7) HARNO töökoormus võib kasvada seoses eesti keele tasemeeksamite läbiviimisega. Ehkki paljud erisuse alusel saabuvad töötajad ja nende pereliikmed ei asu ilmselt tööle ametikohtadel, kus on eesti keele oskuse nõue, võivad nad siiski nii sel kui ka muul põhjusel (nt üldine huvi, vajadus sooritada A2-taseme eksam vm) suunduda eesti keele tasemeeksamile. Samas ei ole põhjust arvata, et tasemeeksamite sooritajate arv hüppeliselt tõuseks, seega mõju ulatus on väike.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**. Eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja võimalikud töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **keskmise**. Riski, et muudatustest ei olda teadlikud ja neid ei rakendata eesmärgipäraselt, aitavad maandada tõhus ja pidev teavitus ning koolitus. Muudatuste rakendamiseks tuleb teha teavitustegevusi ning täiendada infomaterjale ja veebikeskkondade infot. Vaja on täiendada menetlusjuhendeid ning koolitada ametnikke, kes viivad läbi elamisloa taotluste eel- ja järelkontrolli menetlusi.

Täiendavad viisa- ja elamisloa taotlused avaldavad survet välisesinduste, PPA ja julgeolekuasutuste töökoormusele, mistõttu võivad pikeneda menetlustähtajad ning seetõttu kasvada rahulolematute taotlejate ja Eesti tööandjate kaebuste arv. Samuti võib PPA-le kaasneha täiendav halduskoormus ja ressursikulu juhul, kui töøjõupuudusega tegevusaladele soovivad tööle asuda välismaalased kolmandatest riikidest, kellega tagasivõtualane koostöö puudub või on raskendatud.

Töötukassa kaudu tööd otsivate töötute arv võib olla prognoositust suurem, kui ka pererände alusel Eestisse tulnud inimesed pöörduvad töö leidmiseks töötukassa poole. Prognoosis ei ole pererände alusel lisanduvate tööotsijate arvu arvestatud, kuna osa pererändega lisanduvast sihtrühmast on alaealised ning puudub ülevaade, kui paljud täiskasvanutest asuksid tööle ja kui paljud neist vajaksid selleks töötukassa tuge. Kuivõrd sihtrühma töötuna arvele võtmine ei ole seni olnud lubatud (v.a koondamise korral), võib sihtrühma käitumuslike muutuste tõttu töötuna arvele tulevate inimeste arv olla praktikas minimaalselt prognoositud määraast suurem. Siiski ei ole ka kõrgema töötukassasse pöördumise määra korral lisanduvate töötute arv ja sellest tulenevalt töötukassa koormus suur, arvestades kõigi töötute hulka.

Järeldus mõju olulisuse kohta. Muudatusega kaasneb sihtrühmale **negatiivne mõju**, kuna riigiasutuste töökoormus suureneb. Võttes arvesse mõjutatud teenistujate arvu ja asjaolu, et riigiasutuste põhiülesanded ei muutu, **ei avalda muudatused siiski olulist mõju**.

6.2. Mõju isikuandmete töötlemisele

Eelnõuga ei muutu elamisloa taotlemisel nõutavate andmete töötlemise laad, ulatus, kontekst ega eesmärk. Isikuandmeid töödeldakse jätkuvalt õigusaktis sätestatud alusel. Eelnõuga muutub tööandjalt kogutavate andmete koosseis.

Sihtrühm:

- 1) kolmanda riigi kodanik, kes taotleb ja kellele antakse Eestisse elama ja tööle asumiseks tähtajaline elamisluba töötamiseks tööjõupuudusega tegevusala erisuse alusel;
- 2) kolmanda riigi kodanik, kes saabub Eestisse elama ja tööle tööjõupuudusega tegevusala erisuse alusel antud tähtajalise elamisloaga;
- 3) PPA ametnikud, kes viivad läbi elamisloa taotluse eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku;
- 4) julgeolekuasutuse ametnikud, kes viivad elamisloa menetluses läbi julgeolekukontrolle;
- 5) konsulaarametnikud, kes võtavad vastu tähtajalise elamisloa taotlusi, s.o umbes 40 konsulaarametnikku.

Mõju ulatus on **väike**, kuna isikuandmeid töödeldakse jätkuvalt õigusaktis sätestatud alusel, st isikuandmete töötlemine peab olema vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkt e tähenduses. Samuti ei muutu andmete töötlemise laad, ulatus, kontekst ega eesmärk isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 35 lõike 1 tähenduses. Isikuandmeid töödeldakse nii praegu kui ka kavandatavate muudatuste jõustumise järel ainult välismaalase taotluse alusel, seega on andmetöötlus inimesele teada ja ta esitab ise haldusorganile selleks vajalikud andmed. Isikuandmete töötlus jätkub samas andmekogus, kus töödeldakse elamisloa taotlemisega seotud andmeid. Andmekogu on reguleeritud VMS-i §-s 228 ja andmekogu sisu on täpsustatud selle põhimääruses. Riikliku andmekoguna kehtivad selle kohta kõik avaliku teabe seaduse peatükis 5¹ sätestatud nõuded ja kohustused. Eelnõuga muutub vähesel määral tööandjalt kogutavate andmete koosseis, kuna muudatuste tulemusena kaotatakse tähtajalise elamisloa lühiajaliseks töötamiseks erisus ja luuakse tööjõupuudusega tegevusaladel tööle asumiseks elamisloa andmise võimalus. Tööandjalt kogutavate andmete koosseis väheneb, kuna tööandja kutselt, mille tööandja esitab tähtajalise elamisloa taotluse juurde, kaotatakse lühiajaliseks töötamiseks elamisloa taotlemise alus.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna muudatused ei puuduta kõiki välismaalasi, vaid üksnes neid, kes saabuvad Eestisse elama sisserände piirarvu väliselt tööjõupuudusega tegevusala erisuse alusel antud tähtajalise elamisloaga. Riigiasutuste põhiülesandeid ei muudeta ja võimalikud töökorraldusmuudatused on ühekordsed. Samuti peavad välismaalased, kes soovivad asuda Eestisse tööle nimetatud elamisloa alusel, viima end muudatustega kurssi ühel korral, kui nad asuvad vastavat elamisluba taotlema.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusest, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused **ei avalda sihtrühmale olulist mõju**.

6.3. Koondmõju tööandjate ja välismaalaste halduskoormusele

Muudatused ei avalda olulist mõju tööandjate ja välismaalaste halduskoormusele: Eesti ettevõtete halduskoormus väheneb veidi, kuna tööjõupuudusega tegevusaladel tegutsevad ettevõtted ei pea välistööjõu kaasamiseks edaspidi enam töötukassa luba taotlema. Muu osas

tööandjate jaoks elamisloa taotluse protsess ei muutu ja nad peavad jätkuvalt esitama elamisloa taotluse juurde tööandja kutse. Välismaalaste jaoks halduskoormus ei muutu. Nii kehtiva korra kohaselt kui ka muudatuste järel peavad välismaalased esitama Eestisse elama ja tööle asumiseks elamisloa taotluse. Muudatustega kaasneb vähene kohanemisvajadus. Siiski ei too see kaasa olulist muutust võrreldes senisega, sest üldine töötamise regulatsioon ei muutu.

6.4. Mõju muudele valdkondadele

Muudatuste rakendamisega ei kaasne mõju välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale ega regionaalarengule.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

7.1. Muudatuste rakendamisega seotud tegevused ja eeldatavad kaasnevad kulud valitsemisalade lõikes

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

- 1) koolitus- ja teavitustegevuste kulud;
- 2) infosüsteemide arendamise ja haldamise kulud ning
- 3) täiendavate töökohtade loomisega kaasnevad kulud.

➔ SiM-i valitsemisalale kaasnevad kulud

Muudatuste rakendamiseks on vaja koolitada elamisloa taotluse menetlejaid, samuti järelevalveametnikke. Vaja on täiendada menetlusjuhiseid, infomaterjale ja veebikeskkondades olevat teavet. Nende tegevuste kulud kaetakse asutuste olemasoleva eelarve piires.

Samuti eeldab muudatuste rakendamine infotehnoloogilisi arendustöid. Vaja on arendada elamislubade ja töölubade registrit (edaspidi *ETR*), mida PPA-l on kavas teha rändmenetluse infosüsteemi (edaspidi *RIS*) projekti raames. *RIS*-i arendustööde tellija on PPA, arendustööd tehakse etapikaupa ning neid on plaanitud rahastada samuti etapikaupa riigieelarvest ja Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondi meetme „Digiriik“ tegevustest (edaspidi *struktuurifond*). Valminud on *RIS*-i I etapi ja II etapi I osa tööd, mille käigus loodi uus PPA lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluste iseteeninduskeskkond ning menetluskeskkond. Praegu on töös:

- ✓ *RIS*-i II etapi II osa, mille tulemusena valmivad lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmevahetuslahendused Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) ja Tööinspektsiooni (edaspidi *TI*) andmekogudega ning ühe akna lahendus lähetatud töötajate andmete edastamiseks TI-le kui ka *MTA*-le vajalike andmete edastus töötamise registreerimiseks *MTA* töötamise registris;
- ✓ *RIS*-i III etapi I osa, mille tulemusena valmib *ETR*-i iseteeninduskeskkond ja elamisloa taotluse menetleja töölaud.

RIS-i III etapi II osa ja *RIS*-i IV etapi arendustööd viiakse ellu aastatel 2026–2029. Nende tulemusena valmib ajakohastatud *ETR*-i menetluskeskkond ning *ETR*-i andmevahetuslahendused *MTA*, *TI*, töötukassa ja *HTM*-i andmekogudega ning *IKT*-lahendus tõhusaks konsultatsioonimenetluse läbiviimiseks. Tulevikuarendustööde täpne maksumus selgub arendusetapi elluviimise eel. Praegu on SiM-i valitsemisala tulevikuarendustööde maksumuseks prognoositud **umbes 3,65 miljonit eurot**. Arendustööde teostamine sõltub

SiM-i valitsemisala rahaliste vahendite ja struktuurivahendite olemasolust. SiM-i valitsemisala teenuste osutamine ei ole selle pärast takistatud, kuid arendustööde mitteteostamine toob kaasa ulatusliku süsteemiväliste käsitöölahenduste vajaduse. Eelnõus kavandatud muudatuste rakendamiseks vajalike infotehnoloogiliste arendustööde teostamine eeldab täiendavate rahaliste vahendite eraldamist.

Suurema sisserändega kaasneb täiendav arv viisa- ja elamisloa taotlusi, mida SiM-i valitsemisala asutustel tuleb läbi vaadata. Seega on vaja lisaressurssi taotluste menetlemiseks. SiM-i valitsemisala asutustel kaasneb muudatustega iga-aastane täiendav personali- ja majandamiskulude vajadus **kuni 1,13 miljonit eurot**. Arvestades, et 2025. aastal lõppeb PPA-l ära rahastus, mis oli talle aastatel 2023–2025 eraldatud rändemenetlusvõimekuse suurendamiseks, on SiM-i valitsemisala iga-aastane täiendav personali- ja majandamiskulu vajadus **500 000 eurot aastas**.

Kokku on muudatuste rakendamisega kaasnevad prognoositavad iga-aastased kogukulud SiM valitsemisalale 1,63 miljonit eurot ning ühekordsed investeerimiskulud 3,66 miljonit eurot (tabel 17). Eelnõu muudatustega kaasnevate kulude katmiseks esitab SiM lisataotluse riigi eelarvestrateegia protsessis. Kui lisarahastust ei anta, kaetakse tekkivad võimalikud kulud valitsemisala enda eelarvest.

➔ **KuM-i valitsemisalale kaasnevad kulud**

Muudatuste rakendamine ei nõua kohanemisprogrammi vaatest infotehnoloogilisi arendustöid. Küll võib teenuste mahu suurenemine tingida **infosüsteemide ülalpidamiskulude** kasvu, mida tuleb rahastada riigieelarvelistest vahenditest. Teenuse mahu kasv (suurem hulk sihtrühma liikmeid ja kohanemisprogrammi osalejaid) suurendab infosüsteemi kasutuskooormust, andmetöötluse mahtu ning kasutajatoe ja haldustegevuste vajadust. Selle tulemusena võivad kasvada serveriressursside, tarkvaralitsentside ja hooldusteenuste kulud. Hinnanguline lisakulu ülalpidamiskuludele on ligikaudu **20 000–30 000 eurot aastas**, sõltuvalt IT süsteemi tegelikust kasutusmahust.

Lisaks kaasneb suurema sisserändega **täiendav vajadus kohanemisprogrammi ja keeleõppe pakkumiseks**. Tuginedes viimaste aastate kohanemisprogrammi teenuste kasutuse andmetele, jõuab tavarändajatest eesti keele õppesse umbes 25–30% ning kohanemisprogrammi moodulitesse (sh baasmoodul ja teemamoodulid) umbes 45–50%. Kohanemisprogrammi teenuseid rahastatakse praegu peamiselt Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest. Välisvahendite kasutamisel on arvestatud olemasolevate rändevoogudega, mille kohaselt ei saa oluliselt suurendada teenuste sihtrühma ilma lisarahastuseta. Arvestades viimaste aastate kohanemisprogrammi moodulites ja keeleõppes osalejate arvu, teemamooduli eeldatavat maksumust (80 eurot inimese kohta), digimooduli eeldatavat maksumust (120 eurot inimese kohta) ja A2-tasemel keeleõppe eeldatavat maksumust (1500 eurot inimese kohta), on täiendavale sihtrühmale teenuse pakkumiseks vaja täiendavaid riigieelarvelisi vahendeid majanduskasvu tingimustes **kuni 1,56 miljonit eurot** ja muudes majanduse tingimustes **kuni 777 621 eurot**.

Tabel 11. Kohanemisprogrammi teemamooduli, digimooduli ja keeleõppe eeldatav maksumus eurodes aastas

Töörändajate arv	Täiskasvanud abikaasade arv ⁷²	Teemamoodulite eeldatav maksumus eurodes	Digimooduli eeldatav maksumus eurodes	Keeleõppe eeldatav maksumus eurodes	Kokku
I stsenaarium – muud majanduse tingimused					
1300	351	59 436	99 060	619 125	777 621
II stsenaarium – majanduskasvu tingimused					
2600	702	118 872	198 120	1 238 250	1 555 242

Allikas: KuM

Kokku on muudatuste rakendamisega kaasnevad prognoositavad iga-aastased kogukulud KuM valitsemisalale 0,8 miljonit kuni 1,59 miljonit eurot (tabel 17). Vajaduse korral esitab KuM lisataotluse riigi eelarvestrateegia protsessis. Kui lisarahastust ei anta, kaetakse tekkivad võimalikud kulud valitsemisala enda eelarvest.

➔ SoM-i valitsemisalale kaasnevad kulud

Muudatuste tulemusena võib tekkida vajadus maksta pereliikmetele sotsiaaltoetusi. Samas on RITA-RÄNNE projekti uuringu kohaselt lastega pered riigile lühiajalises plaanis küll kulukad, kuid kulude ja tulude vahe muutub ajas kiiresti juhul, kui sisserännanute laps jääb Eestisse pikaajaliselt elama. Põhjus seisneb selles, et lapsena riiki tulnud inimesed õpivad suurema tõenäosusega selgeks eesti keele. Lisaks omandab laps vähemalt osa oma haridusest Eestis ja tema sotsiaälvõrgustik on täiskasvanud sisserännanutega võrreldes laiem, mis tuleb kasuks ka töökoha otsimisel.

Eeldades, et muudatuste jõustudes kasvab sisserändavate laste arv umbes 400–800 võrra, suureneb näiteks **lapsetoetuste eelarve maht aastas** (ilma kolmanda ja järgmiste laste või suurperede toetuseta) **vähemalt 384 000 euro võrra**. Viimaste aastate rändestatistika põhjal võib Eestisse saabuda umbes 550 sünnitusealist inimest (tööränne koos pererändega). Sõltumata staatusest (töötav/mittetöötav) kaasneb iga sündiva lapsega riigieelarvele vanemahüvitise lisakulu vähemalt 9840 eurot aastas, millele lisandub arvestuslik sotsiaalmaks. Vanemahüvitisele lisaks on iga lapse eest ette nähtud ühekordne sünnitoetus vähemalt 320 eurot ja igakuine lapsetoetus vähemalt 80 eurot (aastas 960 eurot). Kokku kaasneb **iga sündiva lapsega riigieelarvele lisakulu vähemalt 11 120 eurot aastas**. Täiendavalt tekivad kulud 100 eurot kolmandale ja järgmisele lapsele (kuus), üksikvanema toetust 80 eurot (kuus) ning võimalik, et ka 1000 eurot kuni lapse 18-kuuseks saamiseni kolmikute või enamaarvuliste mitmikute korral (kuus) ning lasterikka pere toetust, mis jääb vahemikku 450–650 eurot.

Kuna pereliikmete seas võivad olla täiskasvanud vähenenud töövõime ja puuetega inimesed, võib muudatuste jõustumisega kaasneda **täiendav kulu puuetega inimeste sotsiaaltoetuste ja abivahenditeenuse** tõttu. Hinnanguliselt või iga 21 välistöötaja kohta Eesti saabuda üks puudega inimene, seega kuni 1300 välistöötaja sisserände korral võib Eestisse saabuda kuni 61 puudega inimest ning kuni 2600 välistöötaja korral kuni 123 puudega inimest. Keskmise puudetoetuse kulu ühe puudega inimese kohta aastas on 448 eurot, seega oleks eelnõu muudatuse lisakulu puuetega inimeste sotsiaaltoetuste osas **27 328–55 104 eurot aastas**. Samuti võib pereliikmete hulgas olla abivahenditeenuse kasutajaid. Abivahenditeenuse

⁷² PPA varasema statistika kohaselt oli 27% välistöötajatest abielus.

keskmise kulu 2025. aasta prognoosi järgi on 343 eurot inimese kohta, kasvades 2026. aastaks 353 euronit ja 2027. aastaks 364 euronit. Kui lähtuda eeldusest, et välistöötajatega koos võib Eesti saada hinnanguliselt 760–1520 pereliiget, kelle seas on erivajadustega lapsed ja terviseprobleemidega täiskasvanuid samas määras kui rahvastikus keskmiselt ehk abivahendite kasutajate osakaal on 5–6% (vastavalt rahvastiku ja teenusekasutuse prognoosile), on eeldatav lisakulu **aastas ligikaudu 13 000–32 000 eurot**. Seejuures on tegemist konservatiivse hinnanguga, mis eeldab rände ühtlast mahtu ja ei arvesta erivajadustega laste või terviseriskidega sisseerandajate võimalikku suuremat teenusekasutust.

Muudatuste jõustumisega kaasneb ka **täiendav kulu Tervisekassa eelarvele**. Ühe tööealise isiku aastane kogukulu (tervishoiuteenused, ravimisoodustused, ajutise töövõimetuse hüvitised) Tervisekassale on 1274 eurot. 1300 välistöötaja puhul on kaasnev mõju Tervisekassa eelarvele seega 1 656 200 eurot aastas ning 2600 välistöötaja puhul 3 312 400 eurot aastas. Kui arvestada nii puudega inimeste (60–120) kui sisseerandavate laste (400–800) arvu suurenemise prognoosi, siis nende ravikuludega kaasnev mõju Tervisekassa eelarvele võib ulatuda aastas 1 100 000–2 200 000 euronit. Seejuures on arvesse võetud nii tarbijahinnaindeksi mõju teenuste hindade kasvule kui ka tervishoiutöötajate töötasu muutust teenuste hindades. Kaasnev kogukulu Tervisekassa eelarvele võib hinnanguliselt seega olla **2,76–5,51 miljonit eurot aastas**. Samas kaasneb muudatusega positiivne mõju sotsiaalmaksu laekumisele, mis suurendab Tervisekassa tulubaasi. 1300–2600 välistöötaja lisandumisel on **prognoositav sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa suurenemine** perioodil 2026–2029 keskmiselt **3,65–7,3 miljonit eurot aastas**. **Mõju Tervisekassa eelarvele on positiivne (hinnanguliselt 0,9–1,8 miljonit eurot keskmiselt aastas)**.

Tabel 12. Prognoositav sotsiaalmaks ning mõju Tervisekassa tulubaasile

	2025	2026	2027	2028	2029
I stsenaarium - muud tingimused					
Sotsiaalmaks 1300 välistöötaja lisandumisel, eurodes	8 156 491	8 618 138	9 066 281	9 492 397	9 919 554
Mõju Tervisekassa tulubaasile (13% ravikindlustuse osa), eurodes	3 213 163	3 395 024	3 571 565	3 739 429	3 907 703
II stsenaarium – majanduskasvu tingimused					
Sotsiaalmaks 2 600 välistöötaja lisandumisel, eurodes	16 312 982	17 236 276	18 132 563	18 984 793	19 839 109
Mõju Tervisekassa tulubaasile (13% ravikindlustuse osa), eurodes	6 426 326	6 790 048	7 143 131	7 478 858	7 815 407

Allikas: RaM, SoM

Kokku on muudatuste rakendamise kaasnevad prognoositavad iga-aastased kogukulud SoM valitsemisala 3,2 miljonit kuni 7,74 miljonit eurot (tabel 17). Vajaduse korral esitab SoM täiendavate kulude katmiseks lisataotluse riigi eelarvestrateegia protsessis. Kui lisarahastust ei anta, katavad lisakulud Tervisekassa oma teenuste ja SoM valitsemisala asutused arvestuslike vahendite osas eelarvest (nt perehüvitised ja puuetega inimeste toetused). SoM valitsemisala asutuste teenuseid, mida ei rahastata arvestuslikest vahenditest, teostatakse vastavalt eelarve mahtudele, selle ületamisel teostatakse teenust järgneval või järgnevatel aastatel.

➔ HTM-i valitsemisalale kaasnevad kulud

Muudatuste rakendamine toob kaasa hariduskulud, kuna välistöötajate lastele tuleb tagada lasteaia- ja koolikohad, toetada nende (ja vajaduse korral kogu pere) keeleõpet ning tegeleda laste õppesse integreerimisega.

Hariduskulu lisandumist mõjutab asjaolu, kuhu piirkonda välistöötaja koos pereliikmetega elama asub. Hõredama asustusega piirkondades on koolikoha maksumus kõrgem kui suuremates linnades. Tõmbekeskuste ümber rõngasvaldades on suur koormus lasteaia- ja koolikohtade lisavajaduse näol. KOV-ide erinevus Tallinnast Tartuni ja Kihnust Ruhnuni ning kahaneva rahvastikuga valdadest nn kuldse ringi kasvava õpilaste arvuga omavalitsusteni kajastub hariduskulude tasemes ja struktuuris.

Hariduskulud jagunevad KOV-i eelarve ja riigi haridustoetuse vahel. Vastavalt 2022. aasta andmete pealt tehtud hariduskulude analüüsile⁷³ algavad jooksvad hariduskulud õpilase kohta tasemelt 3500 eurot aastas suuremates linnades ning ulatuvad 6000–8000 euronni hõredama asustusega valdades. Keskmise kulu üldhariduskooli õpilase kohta on 4200–4400 eurot aastas. Hariduslike erivajadustega õppijate kulu õpilase kohta koos tugiteenustega ulatub 20 000 euronni aastas. Eestis on alushariduse kulud lapse kohta suuremad kui üld- ja kutsehariduse kulud õpilase kohta. Keskmiselt on jooksevkulud lapse kohta aastas ligikaudu 6000–7000 eurot. Alushariduses osalemine on Eestis vabatahtlik, kuid välisriigist saabuva pere laste jaoks on haridussüsteemi integreerimisel oluline alushariduses osalemine. Alushariduse kulud on 99,8% ulatuses KOV-ide kanda. KOV-il on õigus kehtestada ka lastevanemate omaosaluse määr alushariduse kulude osaliseks katmiseks. Eestis moodustab lastevanemate makstav osa (kohatasu) ligikaudu 10% alushariduse kuludest. Riigi toetusfond KOV-idele eraldatakse alushariduse jaoks KOV-i laste arvu põhjal ja juhul, kui KOV maksab alushariduse õpetajale keskmist palka vähemalt 90%, magistriskraadiga õpetajale vähemalt 100% üldhariduse õpetaja töötasu alammäärast. Riigi toetusfond sisaldab alushariduse õpetajate palgatoetust (2019.– 2023. aastal eraldati 15 mln eurot, 2024. a 16 mln eurot). KOV-id tasuvad teiste omavalitsuste lasteasutuses käivate laste eest arvestuslikku kohatasu lapse kohta, mille kogumaht 2022. a oli 14 mln eurot. Kohatasu arveldamise lepidavad KOV-id omavahel kokku. KOV-ide alushariduskuludest moodustavad seejuures jooksevkulud 85,8% ja investeeringud koos käibemaksuga 14,2%. Jooksevkuludest moodustavad tööjõukulud 73,8% (ca 5% vähem kui üldhariduses), majandamiskulud 21,3% (enam kui üldhariduses) ja muud kulud 5%. Õpetajate palgad moodustavad vaid 40,9% jooksev- ja 35,1% kogukuludest.

Kui eeldada, et 1300 välistöötajaga saabub Eestisse kuni 409 last⁷⁴ ja 2600 välistöötajaga kuni 818 last ning nendest $\frac{1}{3}$ osaleb alushariduses ja $\frac{2}{3}$ üldhariduses ning ükski lastest ei vaja tugiteenuseid (võttes aluseks, et keskmine kulu üldhariduskooli õpilase kohta on 4200–4400 eurot ja alushariduses on jooksevkulu lapse kohta aastas 6000–7000 eurot), oleksid muudatuste rakendamisega kaasnevad kulud **välistöötajate laste hariduses osalemisel 1 684 800–4 306 400 eurot aastas.**

⁷³ Haridus- ja Teadusministeerium 2024. [Eesti hariduskulud 2022](#), lk 30.

⁷⁴ PPA varasema statistika kohaselt olid 21%-l välistöötajatest alaealised lapsed ja ühel välistöötajal oli keskmiselt 1,5 last.

Tabel 13. Välistöötajate laste hariduses osalemise eeldatav maksumus eurodes aastas

Välistöötajate arv	Alushariduses osalevate laste arv	Alushariduses osalemise kogumaksumus, eurodes	Üldhariduses osalevate laste arv	Üldhariduses osalemise kogumaksumus, eurodes	Kokku eurodes
I stsenaarium - muud tingimused					
1300	117	702 000 – 819 000	234	982 800 – 1 029 600	1 684 800 – 1 848 600
II stsenaarium – majanduskasvu tingimused					
2600	272	1 632 000 – 1 904 000	546	2 293 200 –2 402 400	3 925 200 – 4 306 400

Allikas: HTM

Samuti kaasnevad **kulud seoses keeleõppega**. Keeleõppe kulu inimese kohta on praegu 1000 eurot. Laste keeleõppe vajadus arvestatakse üldtoe alla üld- või alushariduses ning see jääb KOV-i kanda. Seega oleksid muudatuste rakendamisega kaasnevad kulud välistöötajate laste keeleõppega seondult **409 000–818 000 eurot aastas**. Seejuures peab arvestama, et toetamaks sisserändajate lõimumist, on vaja vajaduse korral toetada ka täiskasvanud pereliikmete keeleõpet.

Tabel 14. Välistöötajate laste keeleõppe kulud eurodes

Välistöötajate arv	Laste arv	Keeleõppe kulu inimese kohta, eurodes	Keeleõppe kogukulu laste kohta, eurodes
I stsenaarium – muud majanduse tingimused			
1300	409	1000	409 000
II stsenaarium – majanduskasvu tingimused			
2600	818	1000	818 000

Allikas: HTM

Kulud kaasnevad ka keeleeksami korraldusega. Ehkki paljud erisuse alusel saabuvad töötajad ja nende pereliikmed ei asu ilmselt tööle ametikohtadel, kus on eesti keele oskuse nõue, võivad nad siiski nii sel kui ka muul põhjusel (nt üldine huvi, vajadus sooritada A2-taseme eksam vm) suunduda eesti keele tasemeeksamile. Samuti peab arvestama, et töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamisel on välismaalasel kohustus tõenda A2 tasemel eesti keele oskust. See võib tõsta ressursivajadust tasemeeksamite korralduses. Nelja taseme eksameil osales 2024. aastal kokku 10 500 eksaminandi, 2025. aastal on tõus orienteeruvalt 10%. Selle tõusu mõju eksamite korraldamise kulule on hinnanguliselt 85 000 eurot. Ühe inimese osalemine tasemeeksamil maksab riigile orienteeruvalt 100 eurot. Eeldades, et umbes 66% välistöötajatest jäävad Eestisse pikaajaliselt ja peavad seega elamisloa pikendamiseks tegema keeleeksami, oleksid muudatusega kaasnevad kulud **tasemeeksami korraldusele 85 800–171 600 eurot aastas**.

Tabel 15. Keeleeksami korraldamisega seonduvad kulud

Välistöötajate arv	Keeleeksamile suunduvate välistöötajate arv	Keeleõppe kulu inimese kohta, eurodes	Keeleõppe kogukulu laste kohta, eurodes
I stsenaarium – muud majanduse tingimused			
1300	858	100	85 800
II stsenaarium – majanduskasvu tingimused			
2600	1716	100	171 600

Allikas: HTM

Kuna **välistöötajate lapsed** ei oska Eestisse saabudes reeglina eesti keelt, tuleb tegeleda ka nende **õppesse integreerimisega**. Näiteks Ukraina sõjapõgenike haridusse integreerimisel andis Vabariigi Valitsus erakorralise eelarveotsusega toetust iga lasteaias või -hoius oleva lapse kohta 465 eurot ja üldhariduskoolis õppiva õpilase kohta 506 eurot kuus. Raha kanti kooli- või lasteaiapidajale. Analoozne toetusmehhanism (summad on praeguseks kindlasti suuremad) on vajalik suurema tööjõu sisserände korral, et toetada individuaalõpet, tugitegevusi ja õpetajate koolitusi. Juhul, kui riik otsustab sellist toetust eraldada, ulatuvad integreerimise toetamise kulud **172 809–402 752 euron**i aastas. Riigieelarves sarnase meetme jaoks vahendeid praegu ei ole.

Tabel 16. Välistöötajate laste haridusse integreerimise kulud

Töörändajate arv	Alushariduses osalevate laste arv	Alushariduses osalevate laste integratsiooni kogutoetus eurodes	Üldhariduses osalevate laste arv	Üldhariduses osalevate laste integratsiooni kogutoetus eurodes	Integratsiooni-toetus kokku eurodes
I stsenaarium – muud majanduse tingimused					
1300	117	54 405	234	118 404	172 809
II stsenaarium – majanduskasvu tingimused					
2600	272	126 480	546	276 276	402 756

Allikas: HTM

Kokku on rakendamisega kaasnevad prognoositavad iga-aastased kogukulud HTM valitsemisalale 2,52 miljonit kuni 5,7 miljonit eurot (vt tabel 17). Vajaduse korral esitab HTM kulude katmiseks lisataotluse riigi eelarvestrateegia protsessis. Kui lisarahastust ei anta, kaetakse tekkivad võimalikud kulud valitsemisala enda eelarvest.

➔ VÄM-i valitsemisalale kaasnevad kulud

Muudatuste rakendamiseks on vaja koolitada konsulaarametnikke ja uuendada menetlusjuhiseid. Samuti tuleb täiendada infomaterjale ja veebikeskkondades olevat teavet. Koolituste läbiviimisega kaasnevad lisakulud suurusjärgus **10 000 eurot**.

Suurema sisserändega kaasneb täiendav arv viisataotlusi, mida välisesindustel tuleb vastu võtta ja läbi vaadata ning täiendav arv elamisloa taotlusi, mida välisesindustel tuleb vastu võtta ja edastada menetlemiseks PPA-le. Seega on VÄM-ile vaja lisaressurssi viisa ja elamisloa taotluste menetlemiseks. VÄM-i hinnangul kaasneb muudatustega iga-aastane täiendav personali- ja majandamiskulude vajadus 2600 välistöötaja ning nende pereliikmete puhul **kuni 392 000 eurot aastas**.

Kokku on muudatuste rakendamisega kaasnevad prognoositavad iga-aastased kogukulud VÄM valitsemisalale 0,39 miljonit eurot ning ühekordsed investeerimiskulud 0,01 miljonit eurot (vt tabel 17). Vajaduse korral esitab VÄM lisataotluse riigi eelarvestrateegia protsessis. Kui lisarahastust ei anta, kaetakse tekkivad võimalikud kulud valitsemisala enda eelarvest.

7.2. Muudatustega kaasnevad eeldatavad koondkulud

Iga-aastased kulud kõikide valitsemisalade lõikes

Tabel 17. Muudatuste rakendamisega kaasnevad prognoositavad iga-aastased kogukulud valitsemisalade lõikes

Valitsemisala	I stsenaarium – muud tingimused, kogukulu miljonites eurodes ⁷⁵	II stsenaarium – majanduskasvu tingimused, kogukulu miljonites eurodes
SiM-i valitsemisala	1,63	1,63
KuM-i valitsemisala	0,8	1,59
SoM-i valitsemisala	3,2	7,74
HTM-i valitsemisala	2,52	5,7
VÄM-i valitsemisala	0,39	0,39
Kokku	8,54	17,05

Allikas: SiM, KuM, SoM, HTM, VÄM

Investeeringute kulud kõikide valitsemisalade lõikes

Tabel 18. Muudatuste rakendamisega kaasnevad prognoositavad ühekordsed kulud⁷⁶ kokku valitsemisalade lõikes

Valitsemisala	I stsenaarium – muud tingimused, kogukulu miljonites eurodes	II stsenaarium – majanduskasvu tingimused, kogukulu miljonites eurodes
SiM-i valitsemisala	3,65	3,65
VÄM-i valitsemisala	0,01	0,01
Kokku	3,66	3,66

Allikas: SiM, KuM, SoM, HTM, VÄM

Muudatustega kaasnevate eeldatavate kulude arvutus põhineb prognoosil, mis arvestab aastas kuni 1300 või 2600 välistöötaja ja nende pereliikmete Eestisse saabumisega. Kulude arvestuses ei ole aga võetud arvesse, et teatud kulud on osaliselt kumulatiivsed ning ajas summeeruvad. Näiteks, kui 2027. aastal saabub Eestisse 1300 välistöötajat koos 760 pereliikmega, kaasnevad lastega seotud hariduskulud ning lastetoetused ka 2028. aastal, 2029. aastal ja järgnevatel aastatel. Seevastu viisade ja elamislubade taotluste menetluse, kohanemisprogrammis ja keeleõppes osalemise ning laste haridusse integreerimise kulud on ühekordsed.

⁷⁵ SiM-i ja VÄM-i kulud ei erine stsenaariumite lõikes, kuna valmidus tuleb tagada maksimaalse hulga viisa- ja elamisloa taotluste menetlemiseks.

⁷⁶ Ühekordsete kuludena on käsitletud investeeringute kulusid ja koolituskulusid. PPA vaates on vaja arendada ETR-it, mida PPA-l on kavas teha RIS projekti raames. Eraldi mahuhinnangut antud eelnõu muudatuste rakendamiseks vajalike arendustööde teostamiseks ei ole koostatud.

7.3. Muudatustega kaasnevad eeldatavad tulud

Üldiselt hinnatakse rände **mõju riikide rahandusele** pigem positiivseks. Näiteks OECD riikides on sisseerandajate netomaksud (möödetuna migrantidelt kogutud maksutulus ja sotsiaalkindlustusmaksetes, millest on maha arvatud nende saadavad sotsiaaltoetused) sageli isegi suuremad kui kodanike omad⁷⁷. Sarnasele järeldusele jõudsid ka RITA-RÄNNE projekti eestvedajad. Selles projektis analüüsiti sisseerandajate kaudu saadavat tulu ja tekkivat kulu Eesti ühiskonnale ning leiti, et kuigi riiki tulnud inimestega seotud tulud ja kulud olenevad peale rändepõhjuse ka nende haridusest, soost, vanusest ja riigis veedetavast ajast, toob tööränne üldiselt Eesti riigieelarvesse rohkem tulu kui kulu. Tulu on seda suurem, mida kõrgema haridusega on tööerandaja.

Muudatuste rakendamisega **laekub riigieelarvesse vahendeid** viisa ja elamisloa **taotluse läbivaatamise eest tasutavast riigilõivust**⁷⁸. Viisa ja elamisloa taotlemisel tuleb välismaalasel taotluse läbivaatamise eest tasuda riigilõiv. Kuna esmane Eestisse sisenemise teekond on välismaalastele reeglina ajutise viibimisalusega, võib eeldada, et tööjõupuudusega valdkonnas tööle asuvad välistöötajad ja nendega kaasa tulevad pereliikmed taotleavad esmalt viisa ning Eestisse saabumise järgselt esitavad PPA-s elamisloa taotluse. 2024. aastal esitatud viisataotlustest lühiajalise töötamise eesmärgil olid kõik esitatud taotlused pikaajalise viisa saamiseks. Võib eeldada, et kui välistöötaja taotles riiki saabumiseks pikaajalise viisa, taotlesid Eestisse saabumiseks sama viibimisaluse ka tema pereliikmed. Riigilõivuseaduse kohaselt on pikaajalise viisa taotluse läbivaatamise eest riigilõiv 120 eurot, 6–11 aasta vanuse lapse puhul 60 eurot ning alla 6-aasta vanused lapsed on riigilõivust vabastatud. Elamisloa taotluse läbivaatamise eest PPA-s tuleb tasuda riigilõivu 225 eurot, töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamise eest 250 eurot.

- Eeldusel, et koos **1300 välistöötajaga** reisib Eestisse 351 välistöötajate abikaasat ja 409 last⁷⁹ (kellest 1/3 on alla 6-aastased, 1/3 6–11-aastased ning 1/3 12–18-aastased), ulatuksid riigilõivu aasta tasud viisataotluste puhul 222 660 euronit ning elamisloa puhul 496 000 euronit. Kokku oleks **riigilõivust saadav aastane tulu kuni 718 660 eurot**.
- **2600 välistöötaja** ja nendega Eestisse kaasa tulevate pereliikmete puhul ulatuksid riigilõivu aasta tasud viisataotluste puhul 445 320 euronit ja elamisloa puhul 992 000 euronit. Kokku oleks **aasta riigilõivu tulu 1,44 miljonit eurot**.

Tabel 19. Viisa ja elamisloa taotluste läbivaatamise riigilõivu aasta maksete prognoos

Taotlejate arv	D-viisa riigilõivu prognoos eurodes	Elamisloa riigilõivu prognoos eurodes	Taotlejate arv	D-viisa riigilõivu prognoos eurodes	Elamisloa riigilõivu prognoos eurodes
1300 välistöötajat	156 000	325 000	2600 välistöötajat	312 000	650 000
351 abikaasat	42 120	78 975	702 abikaasat	84 240	157 950
409 last	24 540	92 025	818 last	49 080	184 050

⁷⁷ Damas de Matos, Ana. 2021. „The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries since the Mid-2000s“. In *International Migration Outlook 2021*, 111–62. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

⁷⁸ Riigilõiv ei lähe otse valitsemisalade eelarvesse.

⁷⁹ PPA varasema statistika kohaselt olid 27% välistöötajatest abielus ja 21%-l olid alaealised lapsed, kusjuures keskmiselt oli ühel välistöötajal 1,5 last.

Kokku aastas makstud riigilõiv	222 660	496 000	Kokku aastas makstud riigilõiv	445 320	992 000
--------------------------------	---------	---------	--------------------------------	---------	---------

Allikas: SiM

Välistöötajate panus riigieelarvesse tekib ka **tööjõumaksudest** (sotsiaal-, töotuskindlustus- ja tulumaks) kui ka tarbimisega (sh käibemaks, aktsiisid ja tollimaksud) seotud maksulaekumistest.

Kui tööandja palkab VMS-i alusel välismaalase, makstes talle palka, mille suurus on vähemalt 80% Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmisest brutokuupalgast, **võidab riik maksutulu perioodil 2026–2029 keskmiselt 10 700 eurot aastas välismaalase kohta.**

Kui muudatuse tulemusena lisandub aastas arvestuslikult **1300** välismaalast, kes on saanud **tähtajalise elamisloa töötamiseks** ja kellele makstakse vähemalt 80% Statistikaameti viimati avaldatud (ehk eelneva aasta) Eesti aasta keskmist brutokuupalka, siis arvestuslikult toob see perioodil 2026–2029 lisamaksutulu keskmiselt umbes **14 miljonit eurot aastas**. Arvestades, et elamisluba töötamiseks kehtib kuni viis aastat, on arvestuslik lisanduv kogumaksutulu viie aasta jooksul (5×14 miljonit) ligi 70 miljonit eurot.

Tabel 20. Mõju valitsussektori positsioonile 1300 välistöötaja korral

	2025	2026	2027	2028	2029
Töökohtade arv	1 300	1 300	1 300	1 300	1 300
Keskmine brutopalk kuus \times 80% eurodes	1 584,40	1 674,08	1 761,13	1 843,90	1 926,88
Brutopalk aastas kokku eurodes	24 716 640	26 115 570	27 473 580	28 764 838	30 059 256
Sotsiaalmaks eurodes	8 156 491	8 618 138	9 066 281	9 492 397	9 919 554
Tööandja töotuskindlustusmakse eurodes	197 733	208 925	219 789	230 119	240 474
Tööandja maksud kokku eurodes	8 354 224	8 827 063	9 286 070	9 722 515	10 160 028
Töötaja töotuskindlustusmakse eurodes	395 466	417 849	439 577	460 237	480 948
Tulumaks eurodes	4 064 793	3 546 653	3 867 361	4 172 304	4 477 994
Töötaja maksud kokku eurodes	4 460 259	3 964 502	4 306 938	4 632 542	4 958 942
Tööjõumaksud kokku eurodes	12 814 484	12 791 565	13 593 008	14 355 057	15 118 970
Maksud inimese kohta eurodes	9 857	9 840	10 456	11 042	11 630
KOV-i eraldatav tulumaks eurodes	2 790 509	2 778 697	2 810 547	2 942 643	3 075 062
Mõju valitsussektori positsioonile eurodes	10 023 975	10 012 868	10 782 461	11 412 414	12 043 908

Allikas: RaM

Kui muudatuse tulemusena lisandub aastas arvestuslikult **2600** välismaalast, kes on saanud **tähtajalise elamisloa töötamiseks**, siis toob see arvestuslikult lisanduvat maksutulu perioodil 2026–2029 keskmiselt **27 miljonit eurot aastas**. Arvestades, et elamisluba töötamiseks kehtib

kuni viis aastat, on arvestuslik lisanduv kogumaksutulu viie aasta jooksul (5×27 miljonit) 137 miljonit eurot.

Tabel 21. Mõju valitsussektori positsioonile 2600 välistöötaja korral

	2025	2026	2027	2028	2029
Töökohtade arv	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600
Keskmine brutopalk kuus × 80% eurodes	1 584,40	1 674,08	1 761,13	1 843,90	1 926,88
Brutopalk aastas kokku eurodes	49 433 280	52 231 140	54 947 159	57 529 676	60 118 511
Sotsiaalmaks eurodes	16 312 982	17 236 276	18 132 563	18 984 793	19 839 109
Tööandja töötuskindlustusmaks eurodes	395 466	417 849	439 577	460 237	480 948
Tööandja maksud kokku eurodes	16 708 449	17 654 125	18 572 140	19 445 030	20 320 057
Töötaja töötuskindlustusmaks eurodes	790 932	835 698	879 155	920 475	961 896
Tulumaks eurodes	8 129 586	7 093 306	7 734 721	8 344 608	8 955 988
Töötaja maksud kokku, eurodes	8 920 519	7 929 004	8 613 876	9 265 083	9 917 884
Tööjõumaksud kokku eurodes	25 628 967	25 583 130	27 186 016	28 710 113	30 237 941
Maksud inimese kohta eurodes	9 857	9 840	10 456	11 042	11 630
KOV-i eraldatav tulumaks eurodes	5 581 017	5 557 393	5 621 094	5 885 286	6 150 124
Mõju valitsussektori positsioonile eurodes	20 047 950	20 025 736	21 564 921	22 824 828	24 087 817

Allikas: RaM

Arvestades ainult tulusid, ulatub **mõju valitsussektori positsioonile aastatel 2026–2029 keskmiselt 11–22 miljoni euroni aastas**, eeldades, et KOV-i füüsilise isiku tulumaks ei paranda valitsussektori positsiooni.⁸⁰

Muudatustega kaasnevate eeldatavate tulude arvutus põhineb prognoosil, mis arvestab 1300 või 2600 välistöötaja tööjõukuludelt laekuvaid makse aastas. Tulude arvestuses ei ole aga võetud arvesse, et tulud on osaliselt kumulatiivsed ning ajas summeeruvad. Elamisloa alusel Eestis elavad välistöötajad jäävad Eesti tööjõuturule tavaliselt kauemaks kui aastaks, mistõttu 2027. aastal saabunud välistöötajad toovad maksutulu ka näiteks 2028. ja 2029. aastal.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks on vaja välja töötada:

- 1) Vabariigi Valitsuse määrus, millega võib kehtestada tööjõupuudusega tegevusalade loetelu;
- 2) Vabariigi Valitsuse korraldus, millega kehtestatakse tööjõupuudusega tegevusalal töötamiseks antavate tähtjaliste elamislubade maksimaalne arv igaks kalendriaastaks ning

⁸⁰ Tulude arvestused (tabel 20 ja tabel 21) kajastavad välistöötajate tööjõukuludelt laekuvate maksude prognoosi ega hõlma täiendavaid tulusid, mis võivad kaasneda pereliikmete Eestisse elama ja tööle asumisega.

3) siseministri määrus, millega võib jaotada kehtestatud tähtjaliste elamislubade maksimaalse arvu kehtestatud tegevusalade vahel.

Lisaks on vaja muuta järgneva siseministri määruseid:

1) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“;

2) siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määrus nr 7 „Tähtjalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“.

Määruste kavandid on seletuskirja lisas. Kavandid on esialgsed ja muutuvad töö käigus. Kavandatud muudatused esitatakse eraldi kooskõlastamiseks.

9. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 punktid 1 ja 3–15 jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril, et läbi viia muudatuste rakendamiseks vajalikud tegevused, seal hulgas eelnõu muudatuste rakendamisega kaasnevate kulude katmiseks vajaduse korral lisataotluse esitamine 2026–2030. aasta riigi eelarvestrateegia protsessis.

Seaduse § 1 punkt 2 jõustub 2026. aasta 1. septembril, sest sügisel alustatakse ettevalmistavate tegevustega järgmise aasta sisserände piirarvu kehtestamiseks. Sisserände piirarvu järgmiseks kalendriaastaks kehtestab Vabariigi Valitsus tavaliselt sügisel, seetõttu on vaja, et vastav volitusnormi muudatus oleks selleks ajaks jõustunud.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati [eelnõude infosüsteemi \(EIS\)](#) 25-1018 kaudu kooskõlastamiseks ning arvamuse avaldamiseks Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Aiandusliidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Laevaomanike Liidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioonile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Teadusagentuurile, Eesti Töandjate Keskliidule, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, Töötukassale ja Tervisekassale.

Eesti Linnade ja Valdade Liidul, ning Tööinspeksioonil eelnõule märkusi ei olnud. Eesti Töandjate Keskliit toetab eelnõu.

Eelnõu kohta esitasid arvamusi ja ettepanekuid Autoettevõtete Liit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Laevaomanike Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon, Eesti Väike- ja Keskmete Ettevõtjate Assotsiatsioon ning Tervisekassa. Teised arvamust ei avaldanud. Kooskõlastustabel on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus 18. detsembril 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik