Vabariigi Valitsuse määruse „Tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalse arvu kehtestamine 2027. aastaks“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on välja töötatud selleks, et kehtestada välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) § 181 lõike 14 alusel 2027. aastaks tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalne arv.

Eelnõu on välja töötatud 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuva välismaalaste seaduse muutmise seaduse (tööjõupuudusega tegevusalade erisus)[1] (edaspidi *VMS-i muutmise seadus*) rakendamiseks. VMS-i muutmise seadusega sätestatakse volitusnorm, mille kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalse arvu igaks kalendriaastaks, arvestades, et tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks võib anda tähtajalisi elamislube kalendriaastas:
1) majanduskasvu tingimustes kuni 0,2 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast;
2) muudes majanduse tingimustes kuni 0,1 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast.

Määruse kehtestamise ettepaneku teeb Vabariigi Valitsusele riigi sisejulgeoleku eest vastutav minister ehk siseminister. Majanduskasv VMS-i ja kõnesoleva määruse tähenduses on Rahandusministeeriumi (edaspidi *RaM*) viimati avaldatud majandusprognoosi kohaselt jooksva aasta sisemajanduse koguprodukti aastane reaalkasv alates 2 protsendist. RaM-i viimati avaldatud majandusprognoosi kohaselt on 2026. aasta SKP reaalkasv 2,5 protsenti[2]. Kuna jooksva aasta prognoositav SKP reaalkasv on 2,5 protsenti, võib tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade arv 2027. aastal olla kuni 0,2 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast. Arvestades Eesti alalise elanikkonna arvu (01.09.2026. aasta seisuga 1 284 307) ja vajadust täiendava tööjõu järele tööjõupuudusega tegevusaladel, on võimalik kehtestada 2027. aastaks nendel tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalseks arvuks 2569.

Eelnõu **ei mõjuta ettevõtjate, inimeste ega vabaühenduste halduskoormust** ning seega ei ole halduskoormuse tasakaalustamise reeglit vaja rakendada.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Eva Lillemäe (eva.lillemae@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Maret Saankülll (maret.saankyll@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Keelelahenduste eesti keele vanemtoimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

---

[1] 785 SE.
[2] Rahandusministeerium. Suvine majandusprognoos 2026.

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuva VMS-i muutmise seadusega ja Vabariigi Valitsuse määruse „Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu“ eelnõuga. Samuti on eelnõu seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027[3] järgmiste punktidega:

- eesmärgiga leevendada majanduskasvuks vajalikku tööjõupuudust ja samal ajal maandada rändega seotud julgeolekuriske, muudame välismaalaste seaduses oskustöötajatesse puutuvaid reegleid;
- muudame välismaalaste seadust võimaldamaks ettevõtetel kaasata vajalikku kvalifitseeritud tööjõudu valdkondades, kus kodumaal oskustööjõudu napib.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Esimese paragrahviga kehtestatakse 2027. aastal tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalne arv ja teise paragrahviga sätestatakse määruse jõustumine.

Eelnõu §-ga 1 kehtestatakse 2027. aastal tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalseks arvuks 2569.

Erisuse alt välja antavate elamislubade maksimaalne arv kehtestatakse igaks kalendriaastaks, arvestades, et majanduskasvu tingimustes võib see olla kuni 0,2 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast ja muudes majanduse tingimustes kuni 0,1 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast. Määruse kehtestamine eeldab, et Vabariigi Valitsus on kehtestanud tööjõupuudusega tegevusalade loetelu.

Eesti alalise elanikkonna arvutamiseks liidetakse kokku:

1) nende Eesti kodanike arv, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris või on registreerimata, st nad elavad Eestis või välismaal[4], ning
2) Eestis pikaajalise elaniku elamisloaga elavate välismaalaste ja
3) alalise elamisõigusega EL-i kodanike ja nende perekonnaliikmete arv.

Kokku teeb see 2026. aasta 1. septembri seisuga 1 284 307 inimest.

Tabel 1. Eesti alaline elanikkond seisuga 01.09.2026

Nende Eesti kodanike arv, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris või on registreerimata	1 136 628[5]
Välismaalased, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba	135 275
Alalise elamisõigusega EL-i kodanikud ja nende perekonnaliikmed	12 404
KOKKU	1 284 307

Allikas: rahvastikuregister ning Politsei- ja Piirivalveamet

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

[4] VMS § 5 kohaselt määrab alalise elaniku staatuse Eestis elamine ja isiku õiguslik staatus, mitte rahvastikuregistri kanne, mistõttu ei ole alust jätta registreerimata elukohaga Eesti kodanikke alalise elanikkonna arvestusest välja.

[5] 1 120 711 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris, ja 15 917 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreerimata.

Kui majandus kasvab vähemalt 2 protsenti ehk on kasvufaasis, on tõenäoline, et tekib tööjõupuudus, eriti teatud sektorites, mille puhul välistööjõud võib olla vajalik majanduse kestlikkuse tagamiseks. Kui aga SKP reaalkasv jääb alla 2 protsendi, 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 avaldatud SKP reaalkasvu 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, kaks korda aastas – kevadel ja suvel[6]. RaM-i 27. augustil 2026 avaldatud suvise majandusprognoosi kohaselt on 2026. aasta SKP reaalkasv 2,5 protsenti[7]. Kuna jooksva aasta prognoositav SKP reaalkasv on 2,5 protsenti, võib tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade arv 2027. aastal olla kuni 0,2 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast. Arvestades Eesti alalise elanikkonna arvu (01.09.2026. aasta seisuga 1 284 307) ja tööjõupuudusega tegevusaladel esinevat vajadust täiendava tööjõu järele, on võimalik kehtestada 2027. aastaks nendel tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalseks arvuks 2569. Maksimaalse arvu kehtestamine võimaldab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul tagada tööjõupuudusega tegevusaladel piisava tööjõu kättesaadavuse ning seeläbi toetada ettevõtjate tegevusvõimekust, majanduskasvu ja Eesti konkurentsivõimet. Maksimaalse piirmäära kehtestamine ei tähenda elamislubade automaatset väljaandmist kogu lubatud ulatuses, vaid loob võimaluse reageerida kontrollitult ja paindlikult tööturu tegelikule tööjõuvajadusele.

Majanduskasvu prognoos

	2013–2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
SKP reaalkasv, %	2,4	0,1	1,3	2,5	2,3	2,4	2,2	2,1
SKP jooksevhindades (mld €)		39,9	41,9	44,4	46,7	48,9	51,1	53,3

Joonis. SKP reaalkasv 2025 ja prognoos kuni 2030. aastani %

Allikas: RaM (2026. aasta suvine majandusprognoos)

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse määruse jõustumine. Määrus jõustub 1. jaanuaril 2027. aastal, sest samal päeval jõustuvad VMS-i muutmise seadus[8] ja Vabariigi Valitsuse määrus „Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu“.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse ega selle rakendamisega.

4. Määruse mõjud

Määruse rakendamisega kaasnevad mõjud on hinnatud VMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas.[9]

---

[6] Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi majandusprognoos.
[7] Rahandusministeerium. Suvine majandusprognoos 2026.
[8] 785 SE.
[9] 785 SE.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega kaasnevaid kulusid on kirjeldatud VMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas.[10]

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2027. aastal, sest samal päeval jõustuvad VMS-i muutmise seadus ja Vabariigi Valitsuse määrus „Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu“.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Autoettevõtete Liidule, Eesti Aiandusliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liidule, Eesti Elektroonikatööstuse Liidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Keemiatööstuse Liidule, Eesti Laevaomanike Liidule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Logistika ja Ekspedeerimise Assotsiatsioonile, Eesti Masinatööstuse Liidule, Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioonile, Eesti Teadusagentuurile, Eesti Trüki- ja Pakenditööstuse Liidule, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, Kaitsepolitseiametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Tervisekassale, Tööinspektsioonile ning Töötukassale.

Eelnõu oli kooskõlastamisel 30.10.–13.11.2025. Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium ja Sotsiaalministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Justiits- ja Digiministeerium, Kaitseministeerium, Kliimaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Välisministeerium kooskõlastuskirja ei esitanud. Kaitsepolitseiamet võttis eelnõu teadmiseks.

Eelnõu kohta esitasid arvamusi ja ettepanekuid Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Tööinspektsioon. Teised arvamust ei avaldanud. Kooskõlastustabel on lisatud seletuskirjale.

[10] 785 SE.