Vabariigi Valitsuse määruse „Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on välja töötatud selleks, et kehtestada välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) § 181 lõike 12 alusel tööjõupuudusega tegevusalade loetelu ja selle loetelu kehtivusaeg.

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 võib Vabariigi Valitsus kehtestada määrusega tööjõupuudusega tegevusalade loetelu ja selle loetelu kehtivusaja. Määruse kehtestamise ettepaneku teeb Vabariigi Valitsusele riigi sisejulgeoleku eest vastutav minister ehk siseminister. Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu võib Vabariigi Valitsus kehtestada maksimaalselt viieks aastaks.

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 § 1 ja seletuskirja vastavad osad on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi *MKM*) ettevõtluskeskkonna ja tööstuse osakonna talendipoliitika nõunik Anett Männiste (anett.manniste@mkm.ee) ning strateegiosakonna peaanalüütik Mario Lambing (mario.lambing@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Maret Saanküll (maret.saankyll@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Keelelahenduste eesti keele vanemtoimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuva VMS-i muutmise seadusega ja Vabariigi Valitsuse määruse „Tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalse arvu kehtestamine 2027. aastaks“ eelnõuga.

Samuti on eelnõu seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027[2] 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.

[1] 785 SE.
[2] Vabariigi Valitsuse 19. juuni 2025. aasta protokollilise otsusega (päevakorrapunkt 13) kinnitatud „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2025–2027“. – Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm | Eesti Vabariigi Valitsus.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist, millest viimases sätestatakse määruse jõustumise aeg.

Eelnõu §-ga 1 sätestatakse tööjõupuudusega tegevusalade loetelu. Eelnõu kohaselt on tööjõupuudusega tegevusalad, millel töötamiseks võib anda välismaalasele tähtajalise elamisloa välismaalaste seaduse § 181 lõike 8 alusel, Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori kahekohalise numbrikoodi järgi järgmised:
1) C13 – tekstiilitootmine;
2) C16 – puidutöötlemine ning puit- ja korktoodete tootmine, välja arvatud mööbel; õlest või muust punumismaterjalist toodete tootmine;
3) C17 – paberi ja pabertoodete tootmine;
4) C19 – koksi ja puhastatud naftatoodete tootmine;
5) C20 – kemikaalide ja keemiatoodete tootmine;
6) C21 – põhifarmaatsiatoodete ja ravimpreparaatide tootmine;
7) C22 – kummi- ja plasttoodete tootmine;
8) C23 – muude mittemetalsetest mineraalidest toodete tootmine;
9) C24 – metallitootmine;
10) C25 – metalltoodete tootmine, välja arvatud masinad ja seadmed;
11) C26 – arvutite, elektroonika- ja optikaseadmete tootmine;
12) C27 – elektriseadmete tootmine;
13) C28 – mujal liigitamata masinate ja seadmete tootmine;
14) C29 – mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine;
15) C30 – muude transpordivahendite tootmine;
16) C33 – masinate ja seadmete remont, hooldus ja paigaldus;
17) H49 – maismaaveondus ja torutransport;
18) H50 – veetransport;
19) H51 – õhutransport;
20) H52 – laondus ja veondust abistavad tegevusalad.

1. jaanuaril 2027 jõustuvad VMS-i muudatused, mille kohaselt võib anda tähtajalise elamisloa töötamiseks tööjõupuudusega tegevusalal, kui välismaalase tööandja Eesti äriregistrisse kantud põhitegevusala kuulub Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse. VMS-i tähenduses on tööjõupuudusega tegevusalad Vabariigi Valitsuse määruses loetletud tegevusalad.

VMS-i muutmise seaduse § 1 punktiga 15 täiendatakse VMS-i § 181 lõikega 12, mille kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus, kuid mitte kohustus kehtestada tööjõupuudusega tegevusalade loetelu. Kõnesoleval juhul kasutab Vabariigi Valitsus õigust kehtestada tööjõupuudusega tegevusalade loetelu, kuna täiendava välistööjõu sissetoomine soodsamatel tingimustel on põhjendatud. Eesti tööjõupakkumine ei suuda demograafiliste muutuste tõttu katta ettevõtete kasvavat vajadust kvalifitseeritud töötajate järele: tööealiste inimeste arv väheneb, tööturult lahkub rohkem inimesi, kui sinna siseneb, ning mitmes majanduse jaoks olulises valdkonnas süveneb oskustöötajate puudus. Kuigi probleemi leevendamiseks panustatakse automatiseerimisse, haridusse, ümber- ja täiendusõppesse ning töötute ja mitteaktiivsete inimeste kaasamisse, ei anna need meetmed piisavalt kiiresti ega vajalikul hulgal uusi töötajaid. Seetõttu luuakse tööjõupuudusega tegevusaladele paindlikum võimalus värvata vajalikku

välistööjõudu, säilitades samal ajal palganõude ja elamislubade arvu piirangu, et kaitsta Eesti tööturgu ning vältida odava tööjõu ulatuslikku sisserännet.

Tööjõupuudusega tegevusalade loetelu kehtestamisel on arvesse võetud MKM-i koostatud analüüsi, mis põhineb VMS § 181 lõikes 13 sätestatud metoodikal. Analüüsi koostamisel lähtuti ennekõike järgnevatest andmepõhistest kriteeriumidest:
1) OSKA tööjõuvajaduse prognoos;
2) tegevusala ekspordi osatähtsus müügitulust;
3) tegevusala aasta keskmine brutopalk.

OSKA prognoosid[3] võimaldavad hinnata, kas valdkonnas on oodata tööhõive üle- või puudujääki. OSKA prognoosid kajastavad, kuidas muutub lähiaastatel hõive valdkonna põhikutsealadel ning kas tasemehariduse lõpetajaid on piisavalt, ehk annavad hinnangu tööjõuvajaduse ja koolituspakkumise tasakaalule[4]. Kui lähiaastate tööjõuvajadus ületab oluliselt pakkumist, siis on põhjendatud kasutada välistööjõudu 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.

Ekspordi osatähtsus müügitulus näitab seda, kui suur osa ettevõtte müügitulust teenitakse ekspordi kaudu. Ekspordi osatähtsus müügitulus on üks kriteeriumeid, 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 EM001[5]). Samas andmebaasis avaldab Statistikaamet ka andmeid ekspordi osatähtsuse kohta müügitulus. Praegu on avaldatud andmed 2024. aasta kohta (seisuga 02.02.2026).

Tegevusala keskmine palk 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 PA103[6]). Praegu on avaldatud 2025. aasta andmed (seisuga 05.03.2026).

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

[3] Sihtasutus Kutsekoda. OSKA uuringud.
[4] Sihtasutus Kutsekoda. Prognooside koondvaade.
[5] Statistikaamet. EM001: ettevõtete majandusnäitajad tegevusala ja tööga hõivatud isikute järgi.
[6] Statistikaamet. PA101: keskmine brutokuupalk, mediaan, detsiilid ja töötajate arv tegevusalarühma järgi. PA103: keskmine brutokuupalk ja mediaan tegevusala järgi.

Sarnased tegevusalad, eelkõige väiksema hõivatute arvuga tegevusalad, on rühmitatud, et ei oleks eraldi väga väikeseid valdkondi. Kuna mitu näitajat põhineb 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 mitu tegevusala rühmitatud analüüsis ühte rühma, lähtudes sisulistest kaalutlustest. Tegevusalad on rühmitatud kas klassifikaatori EMTAK[7] tähtkoodi tasemel või eelkõige töötleva tööstuse harude puhul tegevusalade sarnasuse alusel (sarnaseid tegevusalasid mõjutavad sarnased tegurid, sealhulgas 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[8]. Tööstussektori rühmitatud tegevusalad on ametialade struktuurilt omavahel tugevalt või väga tugevalt sarnased (sarnasuse indeks 0,62–0,94). Ka teistes valdkondades on tegevusalad omavahel väga tugevalt seotud, kuid nende hulgas on ka tegevusalasid, mis on ametialade poolest üksteisest üksjagu erinevad. Analüüsi tulemuste seisukohalt ei ole see siiski probleem, sest edetabeli alumises otsas paiknevate rühmitatud tegevusalade taustandmed on valdavalt üsna sarnased (pigem keskmisest madalam palk ja ekspordi osatähtsus) ning üksikasjalikuma taseme analüüs ei muudaks järeldusi oluliselt.

Loetelu väljatöötamisel võeti kolme andmepõhist kriteeriumi arvesse võrdse kaaluga. Lisaks arvväärtuste kaalutud summeerimisele määrati tegevusalade järjestus ka tegevusala kolme indikaatori kohapunktide põhjal. Seeläbi vähendati suuri erinevusi näitajate arvväärtustes. Kahe erineva järjestuse põhjal moodustus järgmine tegevusalade pingerida.

Tabel 1. Tegevusalade loetelu kriteeriumide alusel

Tegevusalad (osaliselt rühmitatud)	EMTAK	Hinnang (arv-näitajate põhjal)	Hinnang (koha-punktide põhjal)	Keskmine koht
Taime- ja loomakasvatus ja jahindus	A01	36	38	37
Metsamajandus ja metsavarumine	A02	32	32	32
Kalapüük ja vesiviljelus	A03	19	24	21,5
Mäetööstus	B05-09=B	17	23	20
Toiduainete ja jookide tootmine	C10-12	28	29	28,5
Tekstiilitootmine	C13	12	11	11,5
Rõivatootmine	C14	25	18	21,5
Nahatöötlemine ja nahktoodete tootmine	C15	29	20	24,5
Puidutöötlemine ning puittoodete tootmine	C16	11	10	10,5

[7] Tööjõupuudusega tegevusalade määratlemisel on lähtutud selle kahekohalisest numbrikoodist Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori (edaspidi *EMTAK*) järgi. EMTAK on Euroopa Ühenduse majandustegevusalade klassifikaatori Eesti kohanduste versioon, mis jaotab tegevusalad hierarhiliselt viiele tasemele. VMS-is lisatud erisuse puhul lähtutakse EMTAK-i teisest tasemest ehk kahekohalise numbrikoodi tasemest (kahekohaline kood 01 kuni 99). Vastava taseme järgi on EMTAK 2025 struktuuri kohaselt tegevusalad jaotatud 87 osaks.

[8] +1 korral on ametialade struktuur täiesti sarnane, –1 korral täiesti vastupidine ning 0 tähistab mittesarnaseid voogusid.

Paberi ja pabertoodete tootmine	C17	6	8	7
Trükindus ja salvestiste paljundus	C18	21	28	24,5
Kemikaalide ja keemiatoodete ning ravimite tootmine	C19-21	5	7	6
Kummi- ja plasttoodete tootmine	C22	9	16	12,5
Ehitusmaterjalide tootmine	C23	14	9	11,5
Metalli ja metalltoodete tootmine	C24-25	13	11	12
Elektroonika- ja elektriseadmete tootmine	C26-27	4	2	3
Masinate ja seadmete tootmine	C28	3	4	3,5
Mootorsõidukite, haagiste, poolhaagiste ja muude transpordivahendite tootmine	C29-30	2	3	2,5
Mööblitootmine	C31	27	20	23,5
Muu tootmine	C32	33	25	29
Masinate ja seadmete remont ja paigaldus	C33	10	17	13,5
Elektrienergia, gaasi- ja veevarustus, jäätmekäitlus	D35-E39=D+E	16	5	10,5
Ehitus	F41-43=F	34	34	34
Mootorsõidukite müük ning remont	G45	24	30	27
Hulgikaubandus	G46	15	11	13
Jaekaubandus	G47	37	26	31,5
Veondus, laondus ja abistavad tegevusalad	H49-52	20	6	13
Posti- ja kulleriteenistus	H53	23	11	17
Majutus ja toitlustus	I55-56=I	40	35	37,5
Info ja telekommunikatsioon	J58-61, 63	7	22	14,5
Programmeerimine	J62	1	1	1
Finants- ja kindlustustegevus	K64-66=K	8		
Kinnisvaraalane tegevus	L68=L	39	30	34,5
Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	M69-75=M	18	27	22,5
Haldus- ja abitegevused	N77-82=N	30	19	24,5
Avalik haldus ja riigikaitse	O84=O	22		
Haridus	P85=P	31	33	32
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	Q86-88=Q	26	11	18,5
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	R90-93=R	35	36	35,5
Muud tegevusalad	S94-U99=S+T+U	38	37	37,5

Allikas: MKM

Kolme andmekriteeriumi puhul võiksid tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse[9] kuuluda järgmised tegevusalad.

Tabel 2. Tööjõupuudusega tegevusalade järjestus kohapunktide alusel

Nr	Tegevusala (osaliselt rühmitatud)	EMTAK-i kood	Tegevusala (EMTAK-i kahekohalise koodi tasandil)	Hinnang (koha-punktide põhjal)
1	Elektroonika- ja elektriseadmete tootmine	C26	Arvutite, elektroonika- ja optikaseadmete tootmine	2
		C27	Elektriseadmete tootmine	2
2	Mootorsõidukite, haagiste, poolhaagiste ja muude transpordivahendite tootmine	C29	Mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine	3
		C30	Muude transpordivahendite tootmine	3
3	Masinate ja seadmete tootmine	C28	Masinate ja seadmete tootmine	4
4	Elektrienergia, gaasi-ja veevarustus, jäätmekäitlus	D35	Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	5
		E36	Veekogumine, -töötlus ja ja -varustus	5
		E37	Kanalisatsioon	5
		E38	Jäätmekogumine, -töötlus ja -kõrvaldus	5
		E39	Saastekäitlus ja muud jäätmekäitlustegevused	5
5	Veondus ja laondus	H49	Maismaaveondus ja torutransport	6
		H50	Veetransport	6
		H51	Õhutransport	6
		H52	Laondus ja veondust abistavad tegevused	6
6	Kemikaalide ja keemiatoodete ning ravimite tootmine	C19	Koksi ja puhastatud naftatoodete tootmine	7
		C20	Kemikaalide ja keemiatoodete tootmine	7
		C21	Põhifarmaatsiatoodete ja ravimpreparaatide tootmine	7
7	Pabertoodete tootmine	C17	Paberi ja pabertoodete tootmine	8
8	Ehitusmaterjalide tootmine	C23	Muude mittemetalsetest mineraalidest toodete tootmine	9
9	Puidutööstus	C16	Puidutöötlemine ning puittoodete tootmine	10
10	Tekstiilitööstus	C13	Tekstiilitootmine	11

[9] Analüüsi aluseks on võetud EMTAK 2008 tegevusalade jaotus. EMTAK 2025 kasutuselevõtuga ei ole tegevusalade pingerea eesotsas olevate tegevusalade puhul EMTAK-i kahekohalise numbrikoodi tasemel olulisi muutusi toimunud.

11	Metalli ja metalltoodete tootmine	C24	Metallide tootmine	11
		C25	Metalltoodete tootmine, v.a masinad ja seadmed	11
12	Hulgikaubandus	G46	Hulgikaubandus, v.a mootorsõidukid ja mootorrattad	11
13	Posti- ja kulleriteenistus	H53	Posti- ja kulleriteenistus	11
14	Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	Q86	Tervishoid	11
		Q87	Hooldekodude tegevus	11
		Q88	Sotsiaalhoolekanne majutuseta	11
15	Kummi- ja plasttoodete tootmine	C22	Kummi- ja plasttoodete tootmine	16
16	Masinate ja seadmete remont ja paigaldus	C33	Masinate ja seadmete remont ja paigaldus	17

Allikas: MKM

Eelnõu §-s 1 sätestatud tööjõupuudusega tegevusalade määratlemisel on lähtutud selle kahekohalisest numbrikoodist Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori (edaspidi *EMTAK*) järgi. EMTAK on Euroopa Ühenduse majandustegevusalade klassifikaatori Eesti kohanduste versioon, mis jaotab tegevusalad hierarhiliselt viiele tasemele[10]. VMS-is lisatud erisuse puhul lähtutakse EMTAK-i teisest tasemest ehk kahekohalise numbrikoodi tasemest (kahekohaline kood 01 kuni 99). Vastava taseme järgi on EMTAK 2025 struktuuri kohaselt tegevusalad jaotatud 87 osaks.

Kuigi andmepõhiste kriteeriumide järgi oleks loetelus ka programmeerimine, ei ole eesmärgipärane seda tööjõupuudusega tegevusalade loetelus kehtestada. Seda põhjusel, et IKT erialasel ametikohal tööle asuvate välismaalaste suhtes kehtib juba VMS § 115 punktis 14 sätestatud erisus sisserände piirarvu täitumise arvutamisel.

Lisaks on loetelust välja jäetud energeetika valdkond (tegevusalad D35 ja E36-E39). Kuigi tegemist on Eestile strateegiliselt olulise tegevusvaldkonnaga, kaasnevad energeetika sektoris töötamisega kõrgendatud julgeoleku- ja kriitilise taristu kaitsega seotud riskid. Arvestades valdkonna rolli elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel ja riigi julgeolekuhuve, ei ole põhjendatud kohaldada sellele tegevusalale välistööjõu värbamisel lisaerisusi.

Samuti ei ole asjakohane kaasata loetellu tervishoidu ja sotsiaalhoolekannet (tegevusalad Q86-88), posti- ja kulleriteenistust (tegevusala H53) ning hulgikaubandust (tegevusala G46), kuna nende tegevusalade paiknemine pingereas tuleneb eelkõige kasutatud statistilisest metoodikast ning nende seos erisuse eesmärgiga toetada Eesti majanduse kasvu, ekspordivõimekust ja teadmuspõhiseid tegevusalasid ei ole piisavalt selge.

Ka Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) rändestatistikast nähtub, et tööandjad on viimastel aastatel energeetika, tervishoiu ja sotsiaalhoolekande ning hulgikaubanduse valdkondadesse kolmanda riigi kodanikke tööle kutsunud väga vähe (*tabel 4*). 2025. aastal anti elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise tegevusalal 5 tähtajalist elamisluba (0,23 protsenti kõikidest töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest),

[10] Registrite ja Infosüsteemide Keskus, EMTAK-i tegevusalad.

veevarustuse, kanalisatsiooni ning jäätme- ja saastekäitluse tegevusaladel 2 tähtajalist elamisluba (0,09 protsenti kõikidest töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest), hulgi- ja jaekaubanduses 35 tähtajalist elamisluba (1,63 protsenti kõikidest töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest) ning tervishoius ja sotsiaalhoolekandes 11 tähtajalist elamisluba (0,51 protsenti kõikidest töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest).

Seega on tööjõupuudusega tegevusalade loetelus kokku 12 valdkonda (osaliselt rühmitatud): elektroonika- ja elektriseadmete tootmine; mootorsõidukite, haagiste, poolhaagiste ja muude transpordivahendite tootmine; masinate ja seadmete tootmine; veondus ja laondus; kemikaalide ja keemiatoodete ning ravimite tootmine; pabertoodete tootmine; ehitusmaterjalide tootmine; puidutööstus; tekstiilitööstus; metalli- ja metalltoodete tootmine; kummi- ja plasttoodete tootmine; masinate ja seadmete remont ja paigaldus. Tööjõupuuduse erisuse puhul lähtutakse EMTAK-i kahekohalise numbrikoodi tasemest. Seega kehtestab Vabariigi Valitsus selle järgi tegevusalade loetelu, kus on 20 tegevusala (*tabel 3*).

Eeltoodu võimaldab suunata erisuse tegevusaladele, mille mõju majanduse konkurentsivõimele ja tööjõuvajadusele on suurim, säilitades samal ajal piisava valdkondliku mitmekesisuse ja hõlmates Eesti majanduse peamisi strateegilisi tegevusvaldkondi. Lisaks statistilistele andmetele on tegevusalade loetelu koostamisel arvestatud ka tööandjate tegelikku värbamisvajadust. Seda kinnitab muu hulgas asjaolu, et kõrgeima koondhinnanguga tegevusalade hulka kuuluvad valdavalt suurema lisandväärtuse, ekspordivõimekuse ja spetsiifiliste oskuste nõudlusega tootmis- ja teadmusmahukad tegevusalad, samas kui pingerea alumises osas on suurema osakaaluga siseturule suunatud või kohaliku tööjõu baasil toimivad tegevusalad.

Tabel 3. Tööjõupuudusega tegevusalad

Tegevusala (osaliselt rühmitatud)	EMTAK-i kood	Tegevusala (EMTAK-i kahekohalise koodi tasandil)
Elektroonika- ja elektriseadmete tootmine	C26	Arvutite, elektroonika- ja optikaseadmete tootmine
	C27	Elektriseadmete tootmine
Mootorsõidukite, haagiste, poolhaagiste ja muude transpordivahendite tootmine	C29	Mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine
	C30	Muude transpordivahendite tootmine
Masinate ja seadmete tootmine	C28	Masinate ja seadmete tootmine
Veondus ja laondus	H49	Maismaaveondus ja torutransport
	H50	Veetransport
	H51	Õhutransport
	H52	Laondus ja veondust abistavad tegevused
Kemikaalide ja keemiatoodete ning ravimite tootmine	C19	Koksi ja puhastatud naftatoodete tootmine
	C20	Kemikaalide ja keemiatoodete tootmine
	C21	Põhifarmaatsiatoodete ja ravimpreparaatide tootmine
Pabertoodete tootmine	C17	Paberi ja pabertoodete tootmine
Ehitusmaterjalide tootmine	C23	Muude mittemetalsetest mineraalidest toodete tootmine

Puidutööstus	C16	Puidutöötlemine ning puittoodete tootmine
Tekstiilitööstus	C13	Tekstiilitootmine
Metalli ja metalltoodete tootmine	C24	Metallide tootmine
	C25	Metalltoodete tootmine, v.a masinad ja seadmed
Kummi- ja plasttoodete tootmine	C22	Kummi- ja plasttoodete tootmine
Masinate ja seadmete remont ja paigaldus	C33	Masinate ja seadmete remont ja paigaldus

Kui tööandja Eesti äriregistris registreeritud põhitegevusala ei kuulu tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse, ei ole võimalik tööjõupuuduse erisuse alusel tähtajalist elamisluba töötamiseks välja anda. Äriühingut registreerides saab ettevõtja määrata ühe põhilise tegevusala, millelt plaanitakse kõige enam müügitulu saada, kuid ettevõte võib tegutseda ka teistel tegevusaladel. Samuti saab ettevõtte põhitegevusala Eesti äriregistris muuta sõltuvalt juriidilise isiku õiguslikust vormist kas majandusaasta aruande või avalduse esitamisega. Jätkuvalt on võimalik taotleda elamisluba töötamiseks ka üldistel alustel. Elamisloa taotluse menetlus on haldusmenetlus haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 2 lõike 1 tähenduses, mistõttu kohaldub sellele muu hulgas HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõte. Sellest tulenevalt on haldusorgan kohustatud otsuse tegemisel välja selgitama kõik asjas olulised asjaolud ning hindama elamisloa andmise tingimuste täidetust otsuse tegemise aja seisuga.

Samuti ei tähenda tööandja põhitegevusala kuulumine tööjõupuudusega tegevusalade loetelusse automaatselt elamisloa andmist. PPA peab menetluse käigus kontrollima kõiki elamisloa andmise seisukohast olulisi asjaolusid, sealhulgas taotluse eesmärgile vastavust, töötamise tingimuste vastavust seadusest toodud nõuetele ning tööandja usaldusväärsust (VMS § 13, § 14 ja § 40²). Kui menetluse või riikliku järelevalve teostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis annavad alust kahelda tööandja tegelikus majandustegevuses, seadusest tulenevate kohustuste täitmises või töötamise eesmärgi vastavuses elamisloa andmise tingimustele, on PPA-l õigus jätta elamisluba andmata või tunnistada see kehtetuks. Seega ei välista tööandja registrijärgse põhitegevusala vastavus tööjõupuudusega tegevusalade loetelule PPA õigust hinnata igal üksikjuhul tööandja usaldusväärsust ja kõigi elamisloa andmise eelduste tegelikku täidetust.

1. jaanuaril 2027 VMS-is jõustuvat erisust võib kasutada suurusjärgus 26 protsendi töötamiseks antavate elamislubade puhul, eeldusel et selle mahuga ei ületata erisuse alt antavate elamislubade maksimaalset arvu, mis kehtestatakse VMS § 181 lõike 14 alusel. Perioodil 2021–2026 (seisuga 01.09) töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest keskmiselt 20 protsenti anti töötamiseks töötlevas tööstuses ning 6 protsenti töötamiseks veonduses ja laonduses. 2025. aastal anti töötlevas tööstuses töötamiseks 428 tähtajalist elamisluba (20 protsenti kõikidest töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest) ning veonduses ja laonduses töötamiseks 127 tähtajalist elamisluba (6 protsenti kõikidest töötamiseks antud tähtajalistest elamislubadest).

Tabel 4. Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa andmise otsused tööandja põhitegevusala lõikes 2021–2026 (seisuga 01.09)

Tööandja põhitegevusala	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (01.09)
Kokku tähtajalisi elamislube töötamiseks	**3599**	**3913**	**3409**	**2576**	**2149**	**942**
Töötlev tööstus	745	828	877	504	428	109

Veondus ja laondus	220	185	195	227	127	56
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	24	14	27	7	5	3
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	12	2	3	3	2	0
Hulgi- ja jaekaubandus	56	108	49	79	35	12
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	22	13	23	18	11	3

Allikas: PPA

Tööjõupuuduse erisuse rakendamisel on oluline hinnata ka seda, kuidas mõjutab täiendava välistööjõu kaasamine eestikeelse töö- ja suhtluskeskkonna kujunemist ning töötajate kohanemist Eestis. Töötleva tööstuse ning veonduse ja laonduse valdkondadesse on koondunud märkimisväärne osa eesti keelt mitteoskavatest töötajatest ning olemasolevad andmed viitavad, et töötlevas tööstuses, ehituses ning side-, veondus- ja laondusvaldkonnas töötab kokku ligikaudu 60 protsenti eesti keelt mitteoskavatest hõivatutest. Valitud tegevusaladel võib täiendava välistööjõu kaasamine toetavate meetmete puudumise korral suurendada riski, et töötajad jäävad eestikeelsest töö- ja suhtluskeskkonnast eraldatuks. Seega on oluline hinnata kohanemisteenuste, sealhulgas eesti keele õppe kättesaadavust ja võimekust ning tööandjate rolli töötajate kohanemise toetamisel. See võimaldab tagada, et tööjõupuuduse leevendamise meetmed toetavad ühtaegu nii majandusvaldkonna vajadusi kui ka Eesti ühiskonda lõimumist.

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse tööjõupuudusega tegevusalade loetelu kehtivusaeg, milleks eelnõu kohaselt on viis aastat. VMS-i muutmise seaduse § 1 punktiga 15 täiendatakse VMS-i § 181 lõikega 10, mille kohaselt võib tööjõupuudusega tegevusalade loetelu kehtestada kuni viieks aastaks. Sama paragrahvi lõike 12 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada määrusega riigi sisejulgeoleku eest vastutava ministri ettepanekul tööjõupuudusega tegevusalade loetelu ja selle loetelu kehtivusaja.

Lähtudes MKM-i koostatud analüüsist, mis põhineb VMS § 181 lõikes 13 sätestatud metoodikal, ning arvestades seda, et pole põhjust eeldada, et tööjõuvajadus lähiaastatel oluliselt muutuks, on põhjendatud praegu kehtestada tööjõupuudusega tegevusalade loetelu kehtivusajaks viis aastat.

Eelnõu §-ga 3 sätestatakse määruse jõustumine. Määrus jõustub 1. jaanuaril 2027. aastal, sest samal päeval jõustuvad VMS-i muutmise seadus[11] ja Vabariigi Valitsuse määrus „Tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalse arvu kehtestamine 2027. aastaks“.

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.[12]

[11] 785 SE.
[12] 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.[13]

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2027. aastal, sest samal päeval jõustuvad VMS-i muutmise seadus ja Vabariigi Valitsuse määrus „Tööjõupuudusega tegevusaladel töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade maksimaalse arvu kehtestamine 2027. aastaks“.

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, PPA-le, Tervisekassale, Tööinspektsioonile ning Töötukassale.

Eelnõu oli kooskõlastamisel 30.10.–13.11.2025. Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium ning Sotsiaalministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Justiits- ja Digiministeerium, Kaitseministeerium, Kliimaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Välisministeerium kooskõlastasid eelnõu vaikimisi tähtaja ületamisega.

Eelnõu kohta esitasid arvamusi ja ettepanekuid Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Tööandjate Keskliit, PPA ning Tööinspektsioon. Teised arvamust ei avaldanud. Kooskõlastustabel on lisatud seletuskirjale.

[13] 785 SE.