

Maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu
(ehitustööde andmete esitamine)
SELETUSKIRI

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Maksukorralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi *eelnõu*) luuakse õiguslik alus töövõtuahela ning töökohal viibitud aja kindlaks määramiseks. Töövõtuahela fikseerimiseks luuakse Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) e-teenuste keskkonda rakendus, kus töövõtuahela iga lüli saab märkida ära enda alltöövõtjad. Teabe esitamisel võimaldab rakendus lähtuda äriregistri andmekogus olevatest andmetest. Töökohal viibimise andmete esitamisel võetakse eesmärgiks vältida käsitsi aruandlust ning andmevahetus automatiseerida. Igapäevase intervalliga tuleks edastada teavet iga isiku ehitusplatsil viibitud summeeritud aja kohta. Iganädalase intervalliga tuleks edastada täpsemat teavet iga isiku ehitusplatsil viibimise aja kohta.

Eelnõuga nähakse ette kohustuslik töövõtuahela ning ehitusplatsil viibitud aja kindlaks määramine ehitussektoris. Peamiseks kohustatud isikuks on peatöövõtja, kellel on lisaks alltöövõtja tuvastamise kohustusele ka kohustus kinnitada MTA veebikeskkonnas eeltäidetud andmetele tuginedes aruandekohustusega hõlmatud ehitustööd ja esitada ehitustööde tellija andmed. Ka ehitusplatsi elektrooniline registreerimissüsteem, mis võimaldab ehitusplatsil viibimise aega fikseerida, tuleks hankida peatöövõtjal. Süsteemi kasutamiseks (andmete kogumiseks, edastamiseks ja andmete MTA süsteemi abil kontrollimiseks) ning ehitusplatsil viibivate isikute tuvastamise hõlbustamiseks nähakse ette ühtne töötajate kaartide vorm. Kaardid valmistab ja väljastab MTA lepingupartner, kes leitakse riigihanke korras. Andmete kogumisel uuenduslikkuse ja paindlikkuse säilitamiseks jäetakse peatöövõtjale vabadus kasutada vajaduse ja võimaluse korral ehitusplatsil ka ID-kaarti või muud keskse registreerimissüsteemiga ühildatavat tuvastusvahendit (sh mobiilirakendust).

Ehituse töövõtuahela ja ehitusplatsil viibimise aja kindlaksmääramise vajaduse on tinginud keskmisest kõrgem maksurisk ehituses. Suurteks murekohtadeks on osalise ümbrikupalga maksmine ja valeandmete esitamine käibemaksudokumentide vähendamiseks (valdavalt käibe varjamine). Arvutuslik maksukahju suurus ümbrikupalga maksmise¹ ja laekumata käibemaksu tõttu on jätkuvalt kokku üle 20 miljonit euro aastas.

Täiendav aruandluskohustus suurendaks ehitussektoris kohustuste täitmise läbipaistvust. Maksueelise saamine moonutab tugevalt ettevõtluskeskkonda. Peatöövõtja teadlik või hooletusest tingitud leppimine registreerimata tööjõu kasutamisega ehitusplatsil või ehitusplatsil ehitusteenust pakkuvate ettevõtete fikseerimata jätmine soodustab ümbrikupalga maksmist kogu töövõtuahela ulatuses ja soodustab ebaausat turueelist.

Ehituses on ka väga kõrge välismaalastest töötajate osakaal, mis toob kaasa Eestis töötamise õiguse üle riikliku järelevalve teostamise vajaduse. Paljude isikute puhul rikutakse Eestis töötamise tingimusi või väärkasutatakse Eestis töötamise võimalusi. Näiteks ei pea töandja kinni nõudest maksta välismaalasele vähemalt Eesti keskmise brutokuupalga suurust töötasu,

¹ Puudutab sotsiaalmaksu, füüsilise isiku tulumaksu, töötuskindlustusmaksid, kogumispensioni makset.

välismaalasel ei ole Eestis töötamiseks seaduslikku alust, ta ei tööta nõuetekohaselt Eestis selleks antud õigusliku aluse järgi vmt. Oluline on veenduda, et välismaalastel, kes ehitusplatsil viibivad, on Eestis viibimiseks, elamiseks ja töötamiseks seaduslik alus.

Ehitussektoris esineb probleeme ka töökeskkonna nõuete tagamisel, nt töötajate juhendamata jätmine, puudulik tööohutuse süsteem, ebasobivad tööriided ning puudulik turvavarustus. Töökeskkonna nõuete täitmata jätmisega kaasnevad raskete vigastustega või isegi surmaga lõppevad tööõnnetused. Tööinspeksiooni (edaspidi *TI*) andmetel juhtus 2020.a ehitusplatsidel 121 rasket tööõnnetust ning kaks surmaga lõppenud tööõnnetust. 2019. aastal juhtus ehitusplatsidel 129 rasket tööõnnetust ja kaheksa surmaga lõppenud tööõnnetust. 2018. aastal olid need arvud 121 ja kolm.

Töövõtuahelate ja ehitusplatsil viibitud aja kohta saadav teave võimaldaks Politsei- ja Piirivalveametil (edaspidi *PPA*) teostada järelevalvet nii välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise kui Eestis töötamisega seotud asjaolude ja tingimuste täitmise üle. TI-l võimaldaks teave järelevalve teostamist töötervishoiu ja tööohutusalaste nõuete täitmise üle.

Ehitusplatsidel registreerimise andmeid saavad ettevõtjad kasutada ehitustööde planeerimisel, nt projektide hinnakujundusel tööjõuressursi kulukuse osas. Paljudel suurtel ehitusplatsidel on analoogsed registreerimissüsteemid juba ka kasutuses. Ehitustöödega seotud aruandluse sisseviimine looks tehnilise võimaluse loobuda eraldi ehitamise alustamise eelteate nõudmisest, mille esitamine on täna kohustuslik mahukamate ehitustööde korral.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna nõunik Anneli Valgma (telefon 611 3289; anneli.valgma@fin.ee) koostöös järgmiste isikutega:

Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna arendusspetsialist Siim Tamm (siim.tamm@emta.ee) ja juriidilise osakonna jurist Maarja Silber (maarja.silber@emta.ee),

Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna nõunik Annika Murov (annika.murov@siseministeerium.ee),

Sotsiaalministeeriumi töö ja pensionipoliitika osakonna töökeskkonna juht Eva Põldis (eva.poldis@sm.ee) ning sama osakonna nõunikud Eneken Sepa (Eneken.sepa@sm.ee) ja Seili Suder (seili.suder@sm.ee).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi tegi Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist osakonnajuhataja ülesannetes Virge Aasa (telefon 611 3549; virge.aasa@fin.ee). Keeleliselt toimetab eelnõu Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (telefon 611 3638; sirje.lilover@fin.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) tutvustamine ministeeriumidele ja huvirühmadele (Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile ning Eesti Ametiühingute Keskliidule) 2019. aasta detsembris.

Olulisemaks küsimuseks on ehitusplatsil viibimise aja kohta andmete kogumine MTA andmekogusse. Eelnõus on andmete kogumise sageduse ja nende detailsuse osas leitud kõikide osapooltega koostöös sobivaim lahendus. Ehitusplatsil viibimise aja kohta andmete esitamine ühe päeva kohta ilma liikumise kellaegadeta ning ühe nädala kohta kellaajalise täpsusega tagab endiselt mõnevõrra väiksema riski andmete moonutamiseks ning on järelevalveasutuste jaoks rahuldaval määral üksikasjalikud riikliku järelevalve teostamiseks. Kuna andmed kogutakse elektroonilise registreerimissüsteemiga automaatselt ning süsteem jagab andmeid automatiseeritult MTA andmekoguga, siis kohustuste jooksva täitmisega suurt halduskoormust ettevõtjatele ei kaasne. Ehitusettevõtjate jaoks on suure praktilise kaaluga ka töötajate kaartide standardiseeritud vormis väljastamise korraldamine riigi poolt. Parimaks lahenduseks osutus kaartide väljastamise teenuse tellimine MTA poolt riigihankega eraõiguslikult isikult. Ehitusettevõtjate katusorganisatsiooni jaoks tooks nii ehitusplatsil viibimise aja andmete kogumine kui ka kaartide väljastamine kaasa väga kõrge halduskoormuse ning olulises mahus lisaressursside kaasamise vajaduse. Andmed, mida riigi andmekogusse kogutakse, on sarnast liiki täna kogutavate andmetega (töötamise asukoht) ega puuduta delikaatseid isikuandmeid. Seetõttu ei valitud eelnõus andmete kogumisel n-ö Soome varianti (vt lk 9 jj teiste riikide praktika kohta).

Eesti Ametiühingute Keskliit avaldas toetust ehitusplatsil viibimise aja kohta andmete kogumisele (sh MTA andmekogusse), kuna see annab töötajatele tänasega võrreldes paremad võimalused töötamise aja tõendamisel.

Eelnõuga muudetakse maksukorralduse seadust RT I, 23.12.2020, 5 redaktsioonis.

Seaduse vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärgiks on vähendada ehitussektoris esinevaid riske, seejuures lahendust vajavaid probleeme on ehitussektoris nii ettevõtjate, ehitustöötajate kui riigi vaatest. Eelnõus ette nähtud läbipaistvuse suurendamine võimaldab tõsta MTA, PPA ja TI järelevalve võimekust, parandab ettevõtjate konkurentsitingimusi ning ehitustöötajate võimalusi oma õiguste kaitsmisel.

Seadusega luuakse kohustuslik aruandlus ehitussektorile, kuid MTA arendatavat andmevahetuskanalit (liidestmine töötamise registriga) saab iga ettevõtja soovi korral ja koostöös MTA-ga kasutusele võtta oma ettevõtluses tööaja arvestuse vahendina (näiteks väiksemate ehitustööde puhul). Sellisel juhul loomulikult MTA-le ehitustöödega seotud andmete esitamise kohustust ei ole.

Ehitussektori ettevõtjate (eelkõige peatöövõtja) vaatest saab välja tuua järgmised probleemid:

- 1) lepinguõiguslike meetmete abil on keeruline kindlaks määrata kogu ehitusplatsil tegutsevate ettevõtjate ahel;
- 2) selle kindlakstegemisega, et ehitusplatsil viibivad vaid selleks õigustatud isikud, kaasneb suur halduskoormus;
- 3) seadusest tulenevate kohustuste (töökeskkond, maksud) täitmata jätmisega kaasnevad väga suured konkurentsimoonutused.

Ehitusettevõtjate katusorganisatsiooni hinnangul kaalub maksude tasumata jätmisest saadav konkurentsieelis üles mistahes innovatsiooni jm uuenduslike lahenduste pakutavad tõhusused. Ettevõtjal ei tasu sellises olukorras investeringud ennast lihtsalt ära. Ebaausat

konkurentsieelist (turumoonutust) tekitavad eelkõige maksukohustuste ja töökeskkonna nõuete puudulik täitmine (viimast sageli välisriigist pärit tööjõu puhul). Riigihangetel edukas osalemine on maksukohustust ja töökeskkonna nõudeid ausalt täitvate ettevõtjate jaoks aina keerulisem, kuna riigihanke pakkumisel on pahatihti määravaks kriteeriumiks vaid pakkumise hind. See omakorda hakkab soodustama seaduskuulekuse langust terves sektoris. Seaduskuulekamad ettevõtjad tõrjutakse turult välja.

Ehitussektoris töötavate isikute vaatest saab välja tuua järgmised probleemid:

- 1) (osalise) ümbrikupalga saamine vähendab riigi poolt töötajatele tagatud sotsiaalseid garantiisid, mis sõltuvad tasutud sotsiaalmaksust;
- 2) töövaidluste lahendamisel on keeruline tõendada ehitusplatsil viibimise aega ehk tegelikku tööaega;
- 3) töökeskkonna nõuete tagamisega seotud probleemid puudutavad kõiki ehitussektoris töötavaid inimesi.

Ehitussektoris esinevad järgmised maksustamisega seotud probleemid:

- 1) käibedeklaratsioonis esitatakse andmeid, mille kohaselt on tasumisele kuuluv käibemaks minimaalne või null, st varjatakse käivet ning jäetakse maksukohustus õiges suuruses kajastamata ja tasumata;
- 2) töötasu väljamakset jäetakse deklareerimata (makstakse ümbrikupalga) või deklareeritakse need tegelikust väljamaksest väiksemas summas (makstakse osalist ümbrikupalga);
- 3) juriidilise isiku varast tehakse väljamakseid, mis ei ole ettevõtlusega seotud ja mille eesmärgiks on muuhulgas ka rahaliste vahendite tekitamine ümbrikupalga maksmiseks. Arvevabriku näitel teeb maksukohustuslane väljamakse ilma tegeliku majandustegevuseta äriühingu väljastatud fiktiivse arve alusel. Tegelikult liigub väljamaksest suurem osa ettevõttesse sularahas tagasi ning käibemaksukohustuslane vähendab oma käibemaksukohustust suurendades fiktiivse arve alusel sisendkäibemaksu summat;
- 4) sagedad tehingud isikutega, kes ei täida maksukohustusi, mistõttu on suur risk maksupettuste läbiviimise ja/või maksude tasumata jätmiseks.

MTA andmetel on ehitussektor üks kolmest majandussektorist hulgi- ja jaekaubanduse ning töötleva tööstuse kõrval, kus põhjustatakse riigile aastas suurimat maksukahju (*u* 28 miljonit eurot 2020. aasta lõpu seisuga²). Ehitussektor on üks kolmest sektorist, kus tegutseb enim käibemaksu ja ümbrikupalga riskiga ettevõtjaid vastavas sektoris tegutsevate ettevõtjate koguarvu kohta.

Arvutuslik maksukahju suurus on MTA andmetel aastatel 2017–2019 ümbrikupalga maksmise tõttu olnud stabiilselt ligi 8 miljonit eurot ning laekumata käibemaksust tingitud maksukahju langenud 2017. aasta 15,9 miljonilt eurolt ligi 12 miljoni euroni. 2020. aastal oli maksukahju suurus ümbrikupalga maksmise tõttu 14,30 miljonit eurot ja laekumata käibemaksu tõttu 13,7 miljonit eurot.

Ümbrikupalga probleemi on tuntavalt vähendanud töötajate registreerimine töötamise registris (edaspidi *TÖR*). Registreerimata töötajate arv on 2014. aasta juulis vastava kohustuse sätestamisest alates vähehaaval langenud. 2014. aastal oli registreerimata töötajaid kontrollitud isikutest 7,9% ja 2018. aastaks langes see arv 4,8%-le. 2020. aastal oli registreerimata töötajate osakaal 4,6%.

² Varasemalt küündinud regulaarselt üle 20 miljoni euro.

Eesti Konjunktuuriinstituudi läbiviidud küsitluse andmeil sai 2019. aastal ümbrikupalka endiselt 5–8% töötajatest nagu ka sellele eelneval, 2018. aastal (95%-lise tõenäosusega usalduspiirides). Seega oli olukord tööturul juba teist aastat parem võrreldes eelnenud pikema perioodiga aastatel 2009–2017, mil ümbrikupalga saajate osakaal varieerus 5–15% piires. Uuringu andmetel võis ümbrikupalkadest tulenevalt jääda 2019. aastal hinnanguliselt saamata sotsiaalmaksu 73 kuni 124 mln euro piires ning füüsilise isiku tulumaksu 43 kuni 72 mln euro vahemikus. Seega tähendas töötasude varjamine riigile keskmiselt 156 miljoni euro (2018. aastal 119 miljoni euro) suurust maksukaotust.³

Enam ei olegi peamiseks probleemiks töötajate registreerimata jätmine ja täies mahus ümbrikupalga maksmine, vaid töötajatele osalise ümbrikupalga maksmine. Seega ei ole TÖR lahendanud ümbrikupalga maksimisega seotud probleeme tervikuna ega lõplikult. Vaja oleks täiendavaid õiguslikke vahendeid, mille abil langetada registreerimata tööjõu kasutamise osakaalu veelgi ning kontrollida, kas registreeritud töötajad saavad töötatud tööajale vastavat töötasu või makstakse osa töötasust neile mitteametlikult.

Välismaalaste töötamisega seotud probleemid

Välismaalaste seadusest (edaspidi *VMS*) tulenevate kohustuste täitmise tagamiseks on oluline läbi erinevate meetmete loomise ennetada ja tõkestada seadusliku rände reeglite väärkasutamist, ebaseaduslikku rännet ning seeläbi aidata kaasa avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamisele. Elektrooniline registreerimissüsteem aitaks vähendada välismaalaste (väljastpoolt Euroopa Liitu pärit ehk kolmanda riigi kodanikust) Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamiste ja VMS rikkumiste hulka, samuti aidata kaasa ehitusettevõtjate ausale konkurentsile ja õiguskuuleka käitumise tagamisele. Registreerimiskohustuse sisseviimine omab mõju ka välismaalaste ja tööandjate teadlikkuse kasvatamisele Eestis viibimise, elamise ja töötamise reeglitest.

Välismaalasest töötaja tööle võtmiseks on peamiselt kaks alust – isik taotleb PPA-s tähtajalise elamisloa Eestis töötamiseks või tööandja registreerib PPA-s ajutist viibimisalust omava välismaalase lühiajalise töötamise kuni 365 päevaks. Mõlemal juhul rakendub töötamisele palgakriteerium⁴, mille kohaselt kohustub tööandja tasuma töötajale töötasu, mis on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalgaga. 2019. aasta palgakriteerium oli 1407.- eurot, 2020. aastal 1448.- eurot⁵. Ühtlasi rakendub töötamiseks antava elamisloa puhul kolmandatest riikidest pärit töötajate värbamisel tööandjatele tööjõu sisserände piirang ning tööandja on kohustatud Eesti Töötukassalt taotlema luba välismaalase tööle võtmiseks. Nii palgakriteerium, Töötukassa luba kui sisserände piirarv on Eesti tööturu kaitsemehhanismid, mille eesmärk on säilitada tööturu normaalne toimimine ja takistada töötasu kunstlikku vähendamist odava välistööjõu abil.

Viimastel aastatel⁶ on välistööjõu kasutamine sagenenud. Suurenenud nõudlus välistööjõu Eestisse sissetoomiseks on toonud kaasa Eesti tööturu kaitsemehhanismidest ja tööjõumaksude tasumisest kõrvalehoidumise sagenemise. Ka ehitusplatsidel on probleemiks sellise välistööjõu kasutamine, kelle puhul rikutakse Eestis töötamise tingimusi või kuritarvitatakse Eestis

³ Vaata üksikasjalikumat analüüsi Eesti Konjunktuuriinstituudi 2020. aasta mais avaldatud analüüsist „[Illegaalse alkoholi ja sigarettide tarbimine ja kaubandus ning ümbrikupalkade maksmine Eestis 2019](#)“.

⁴ Vt üksikasjalikumat teavet PPA veebist: <https://www2.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/tahtajaline-elamisluba/tootamiseks/oluline-info-tootamiseks-elamisloa-taotlejale.dot>

⁵ Statistikaameti avaldab keskmise brutokuupalga oma veebis: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk>

⁶ Erandlik 2020. aasta välja arvatud.

töötamise võimalusi. Näiteks ei pea töandja kinni nõudest maksta välismaalasele vähemalt Eesti keskmise brutokuupalga suurust töötasu, välismaalasel ei ole Eestis töötamiseks seaduslikku alust, ta ei tööta Eestis selleks antud õigusliku aluse kohaselt jms.

2018., 2019. ja 2020. aasta lühiajalise töötamise registreerimise alusel Eestis töötavate välismaalaste palgaandmete analüüs näitab, et maksukohustuslaste registris kõigi isikute andmed ei ühti PPA-l olemas olevate andmetega, samuti nähtub, et välismaalastele tehtud väljamakseid ei deklareerita või need deklareeritakse lühema perioodi osas või on täitmata palgakriteeriumi nõue. MTA palgaandmete analüüsi kohaselt oli lühiajalise töötamise registreeringu alusel kõigi välismaalaste Eestis töötamise kohta eelduslik maksukahju 2019. aasta I kvartali seisuga kokku 8,7 miljonit eurot ja 2019. aasta II kvartali seisuga 13,87 miljonit eurot. 2020. aasta IV kvartali seisuga on maksukahju suurus 11,15 miljonit eurot. Ehitussektoris eraldi, mis on suurima välismaalaste tööhõivega tegevusala, oli maksukahju suurus 2020. aastal 3,9 miljonit eurot. Seda eeldusel, et kõik lühiajalise töötamise registreeringu saanud välismaalased ka realselt Eestisse tööle asuvad ning neile palgakriteeriumi nõude kohaldumisel vastavat töötasu ka makstakse. Riskiga töötajate osakaal kõikidest lühiajalise töötamise registreerinud töötajatest on 54%.

Eri hinnangutel on Eestis seaduslikult viibivaid, kuid töötamise tingimusi rikkuvaid või töötamise võimalusi väärkasutavaid välismaalasi aastas kokku 1000–5000. Kui võtta aluseks välismaalaste⁷ ja nende töandjate rikkumiste statistika, on väärteomenetluste arv alates 2014. aastast suurenenud. Kõige sagedasemad on rikkumised, kus välismaalane viibib Eestis seaduslikult, kuid tema töötamine ei vasta seaduses sätestatud nõuetele. Ebaseaduslikult töötavad välismaalased, kelle kohta on aastatel 2014–2019 (18.09.2019 seisuga) läbi viidud rikkumise menetlused, on peamiselt Ukraina (596), Valgevene (91), Moldova (54), määratlemata (40) ja Venemaa Föderatsiooni (32) kodanikud.

Tabel 1. Välismaalaste Eestis töötamiste rikkumised aastatel 2014-2020 rikkumise aluste kaupa (allikas: PPA)

Rikkumise alus VMS-s	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
§ 303. Välismaalase ilma seadusliku aluseta Eestis töötamine	29	68	24	24	46	11	24
§ 304. Välismaalase töötamise tingimuste rikkumine	11	11	111	358	140	112	148
Kokku	40	79	135	382	186	123	172

Tabel 2. Töandja poolt aastatel 2014-2020 toimepandud väärteod rikkumise aluste kaupa (allikas: PPA)

Rikkumise alus VMS-s	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
§ 300. Eestis töötamiseks seaduslikku alust mitteomavale välismaalasele Eestis töötamise võimaldamine	19	35	17	9	20	21	5
§ 301. Välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimaldamine	5	14	41	75	85	118	36
§ 302. Seaduses sätestatud töötasu määrast väiksema töötasu maksmine	2	3	6	0	3	0	0
Kokku	26	52	64	84	108	139	41

⁷ Välismaalased põhitegevusalade lõikes, sh ehitussektoris vt seletuskirja mõjude osas sihtrühma juures.

Elektrooniline registreerimissüsteem võimaldab PPA ametnikel kontrollida ehitusplatsil viibinud välismaalaste viibimisaluse ja töötamise õiguspärasust ning tingimuste täitmist, sh kasutada tööajaarvestuse raames kogutud andmeid palgakriteeriumi nõude täitmise kontrollimiseks. Registreerimiskohustus distsiplineerib tööandjaid täitma VMS ja teiste seadustega ette nähtud kohtusi.

Töökeskkonnaga seotud probleemid

Ehitusplatsidel töötavate ja tööhutusala nõuete täitmise järelevalves kasutatakse ehitusregistri ja TÖR andmeid. Kuigi kehtivas õigusruumis ei ole järelevalve takistatud, oleks ehitusplatsil töötajate registreerimise abil võimalik koostada ohuprognosis võimalike rikkumiste tuvastamiseks. Ohuprognosis koostamiseks puuduvad ehitusregistris täna tööhutuse andmed tööhutusplaani olemasolu, lammutustööde korral asbesti olemasolu, ehitustööde kestuse ja eeldatava töömahu kohta, samuti läbiviidavate ehitustööde liikide ning ühisel ehitusplatsil töötades ka tööhutuse koordinaatori olemasolu kohta. Need andmed tuleb tuvastada igakordse järelevalve käigus.

Nende ja ka eelnevalt kirjeldatud probleemide lahendamise teeb keerukamaks ehitusplatside ning nende ehitamisega seotud ettevõtjate kohta olemas olevate või leitavate usaldusväärsete andmete vähesus. Peamiseks andmete allikaks on täna TI-le esitatavad ehituse alustamise eelteated. Selles tuleb muuhulgas esitada andmed ettevõtja (peatöövõtja), ehitise omaniku ja ehitustööde kohta, samuti andmed ehitusplatsil eeldatavalt tegutsema hakkavate ehitusettevõtjate kohta (sh füüsilisest isikust ettevõtjad). Täna praktikas hiljem andmeid reeglina ei uuendata, kui alltöövõtjaid tööde käigus lisandub. Seetõttu on eelteates olevad esialgselt prognoositud andmed riikliku järelevalve jaoks ebapiisavad. Eelteadete esitamise kontrollis esineb suur hulk väljakutseid, mistõttu arvestatav arv ettevõtjaid oma kohustust ka ei täida ja eelteadet ei esitagi. Seega puudub asutustel mistahes info järelevalvet vajavate ehitusplatside kohta ning riigil puudub tõhus ja kiire meede, millega kontrollida töötajate ehitusplatsil viibimist.

MTA praktika näitab, et huvi ehitamise hinna madalal hoidmise vastu pärsib oluliselt peatöövõtjate huvi kontrollida, millised juriidilised ja füüsilised isikud ehitusplatsil tegutsevad. Kuritarvitamised ja maksuõigusrikkumised (ka mitteametliku tööjõu kasutamine) toimuvad tihti just töövõtuhela kaugemates lülides. Kõrgemal asuv lüli ei pruugi olla rikkumisega küll vahetult seotud, ent ta võib olla rikkumisest teadlik või vähemalt mõõnda rikkumiste olemasolu ning ühel või teisel põhjusel nõustuda sellise käitumisega enda ehitusplatsil. Samas puudub täna ka tööriist, mille abil saaks kõrgemast seaduskuulekusest huvitatud ettevõtja terves töövõtuhelas tööjõu kasutamise seotud nõuete täitmises hõlpsalt veenduda ning teadlikult ja kindlamalt vältida riskantsete ettevõtlushpartnerite valikut.

Senisest suurem läbipaistvus ehitussektoris aitaks kirjeldatud probleeme oluliselt vähendada. Läbipaistvust suurendaks ehitusteenust pakkuva ja töövõtuhelas tegutseva ettevõtte kohustus anda riigile teavet enda töötajate tööaja (ehitusplatsil viibimise aja) kohta ning enda alltöövõtjate kohta. Kõige kulutõhusamat lahendust kõigi osapoolte jaoks võimaldab andmete kogumine riigi poolt peetava elektroonilise registreerimiskeskonna vahendusel.

Ehitusplatsil registreerimise süsteemi kasutaja vaatest on parim selline lahendus, kus andmeid saab esitada ühes keskkonnas ja korraga. Kui need andmed saab koguda koos ehitusregistrile esitatavate andmetega või edasises protsessis MTA-le esitatavate andmetega MTA keskkonnas,

siis oleks võimalik loobuda eraldi ehitustööde alustamise eelteate küsimisest. TI peaks sellisel juhul saada andmevahetuse käigus eelpool nimetatud andmed ehitistregistrit ja/või MTA-lt. Andmevahetuse jaoks tuleks arendada andmevahetusliidesed kõigi kolme asutuse vahel ja täiendada olemasolevaid andmekogusid või registreid.

TI vaatest oleks tegemist ehitusplatside põhiselt automaatset ohuhinnangu andmist võimaldava lahenduse ühe komponendiga, mille arendamisel on oluline arvestada Tööelu infosüsteemi TEIS jaoks kavandatud tööde ressursidega ning planeerida muudatusi ehitisregistris.

Eelnõuga loodavad lahendused

Ehitusplatsil tegutsemise registreerimisel on kaks peamist meetet:

1. Töövõtuahela fikseerimine.

Registreerimiskohustus peaks hõlmama töövõtuahela kõiki lülisid. Tehingute ahela väljajoonistamine esimesest lülist viimaseni on vajalik ehitusega seotud ettevõtjatest täpse ülevaate saamiseks. Ehitusplatsil toimuva eest vastutab peatöövõtja ning temal (ja ehitustööde tellijaks oleval alltöövõtjal) on reaalsed võimalused kujundada (nt lepingutingimuste kaudu) õiguskaualekat keskkonda ehitustöödel. Seevastu tehinguahelas allpool olevatel lühidel puudub vajadus omada ülevaadet peatöövõtja töötajatest ning neil puudub ka kontroll töövõtuahelas kõrgemal sõlmitavate tehingute ja tehingupartnerite valiku osas. Ausat konkurentsi aitaks tõhusamalt tagada, kui ka ehitustööde tellijale antakse õigus ja võimalus saada juurdepääs ehitustööde ahelas tegutsevate ettevõtjate andmetele (v.a. nende töötajate isikuandmetele).

2. Töötajate ja tööaja fikseerimine⁸

2.1. Kuna töötajate kaardid seotakse TÖR kannetega ning andmeid regulaarselt kontrollitakse, aitab kõigi ehitusplatsil tööd tegevate isikute fikseerimine tagada, et seal viibivad üksnes isikud, kes on korrektselt tööle vormistatud, registreeritud TÖR-is, elamis- ja töölubade registris, välismaalaste lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogus või lähetatud töötajate registris. Selleks, et registreerimise kohustus tulemusi annaks, tohiks lubada ehitusplatsile siseneda vaid isikul, kellele on antud luba seal töötada või ajutiselt viibida. Sellekohane nõue tuleneb Vabariigi Valitsuse 08.12.1999 määrusest nr 377 „Töötõrvishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“⁹ ega hakata MKS-is üle kordama.

Ehitusplatsi külastavate ja kaupa kohale toimetavate isikute osas on vaja lahendust, mis eristab neid ehitustöid tegevatest isikutest. Registreerimiskohustus ei puudutaks riigi ega kohaliku omavalitsuse asutuse ametnikke, kellel on vaja ehitusplatsil viibida oma ametist tulenevalt, nt seoses ehitusettevõtja kontrollimisega. Sama kehtib ka kiirabi ja päästetöötajate kohta.

Eelnõuga tagatakse, et andmete esitamise kohustusega ei hõlmataks riigisaladusega hõlmatud andmeid.

2.2. Elektroonilist registreerimist võimaldava süsteemi kaudu saaks infot selle kohta, kui palju isikuid teatud perioodi jooksul ehitusplatsil kokku viibis ning ehitusplatsil töötavate isikute ehitusplatsil viibimise aja kohta. Elektroonilises registreerimissüsteemis on võimalik

⁸ Töötajate andmete tehingupartneritele avaldamisel tuleb arvestada andmekaitse regulatsioonidest tulenevaid tingimusi. Eeldatava tööaja arvestamisel võetakse tinglikult aluseks ehitusobjektile viibitud aeg.

⁹ Vt § 3 lg 7: Ehitusplatsi välispiir peab olema piirestatud või selgesti märgistatud. Rakendada tuleb abinõusid, et ehitusplatsile pääseksid ainult sinna lubatud isikud.

kaugloetava kaardiga fikseerida ehitusplatsile saabumine ja sealt lahkumine. Registreerimissüsteem võimaldab ehitusplatsil viibitud aja ühe päeva lõikes summerida. Nädala lõikes on järelevalve jaoks tarvis kellaajalise täpsusega andmeid.

Ehitustöötajatele kaardi kasutamise vajaduse ja korra selgitamine oleks iga ehitusettevõtja (tööandja) kohustus ning selles tuleks kokku leppida töö- ja võlaõigusega ettenähtud korras.

Maksukohustuslaste registrisse arendatakse andmete automaatne kontroll, mis võrdleb maksudeklaratsioonides esitatud andmeid ehitusplatsi kohta esitatud andmetega. Vastuolude ilmnemisel saab alustada kontrolli, et välja selgitada andmete erisuse põhjused. Andmete elektrooniline automatiseeritud kogumine ja nende elektrooniline võrdlemine võimaldab säästa nii riigi vahendeid kui ettevõtjate aega, mis kuluks selgituste andmisele nõ pisteliselt algatatud maksumenetluste raames (sh vaatluse talumine).

Põhjendatud on esialgu hõlmata aruandluskohustusega samad ehitustööd, mis täna töökeskkonna ja töötervishoiu järelevalves, kus teravam tähelepanu on suunatud ehitustöödele, mis eeldatavalt kestavad kauem kui üks kuu ning millega on hõivatud vähemalt 20 isikut. Alternatiivina võib arvestada ehitustööde mahtu ka töötundides. Sellisel juhul hõlmab aruandluskohustus ehitusöid, mille kestus on pikem kui 500 inimtööpäeva.

Valitud lahenduse optimaalsuse tagamiseks pikemas ajaplaanis kohustuvad Rahandusministeerium ning MTA hindama seaduse mõjusid ning aruandluskohustuse laiendamise vajadust ja võimalusi hiljemalt kolme aasta möödumisel muudatuste rakendumisest. Seaduse mõjusid ja aruandluskohustuse optimaalsust hinnatakse koostöös TI ja PPAGA.

Teiste riikide praktika

Ehitussektori laiapõhjaline riskitase ei ole Eesti eripära. Euroopa Liidu liikmesriikides on üsna tavapärane, et ehitussektoris tegutsevatele isikutele on seatud lisakohustusi võrreldes muude tegevusaladega, nt suuremad andmete kogumise ja edastamise nõuded. Näiteks Belgias on ette nähtud sotsiaalkindlustusametile ehitusplatsidest teavitamise kohustus. Andmed tuleb esitada töötaja iga ehitusplatsil viibitud päeva kohta ning tema tööandja kohta.¹⁰

Samuti on mitmetes riikides sätestatud tellija või peatöövõtja vastutus maksukohustuse täitmise eest, näiteks Austrias, Itaalias, Šveitsis, Hollandis ja Soomes¹¹. Sageli hõlmab ehitustöödega seotud aruandlus enamat, kui ainult ehitusplatsil viibimise aeg või äripartnerite andmed.

¹⁰ https://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/en/checkinetwork.html

¹¹ Soomes on töajumahuakatel tegevusaladel kehtestatud tellija vastutus, seejuures ehituses tegelevatele isikutele on seatud kõige rangemad nõuded. Kui lepingu summa on üle 9000 euro (neto), siis peab tellija veendumata enne lepingu sõlmimist, et tehingupartner on maksukohustuslane, tal ei ole ajatamata maksuvõlgasid, ärikeeldu, töötajatel on kehtiv sotsiaalkindlustus ning nende puhul rakendatakse kollektiivlepingust tulenevaid tingimusi. Kohustuse rikkumise eest on ette nähtud rahaline karistus 2000–20 000 eurot, raske rikkumise korral 20 000–65 000 eurot. Seejuures esmakordsel rikkumisel võidakse piirduda ka hoiatusega, kuid korduva või raske rikkumise (nt tehing ärikeeldu kandva isikuga) korral järgneb rahaline karistus. Karistuse suuruse määramisel võetakse ka arvesse, kui mahuka tehinguga oli tegemist – suure mahuga tehingu puhul on sama rikkumise puhul suurem trahv kui väikse mahuga tehingu puhul. Soome variandi puudus on aga ettevõtjatele langev kõrge halduskoormus ning süsteemi killustatus. Kuna kohustuste täitmiseks ja andmete edastamiseks on mitmeid võimalusi ning kanaleid, siis on automatiseeritud kontrolli rakendamine raskendatud ning järelevalve vajab seetõttu palju inimressurssi. Samuti on samadel põhjustel mure andmete kvaliteediga – palju vabataitmisega andmevälju tähendab seda, et erinevate andmebaaside teavet on raske kokku viia.

Eesti lähimatest naabritest näiteks Soomel, Rootsil ja Lätil on kehtestatud nõue registreerida suurematel ehitusplatsidel muuhulgas töötajad ja nende ehitusplatsil viimise aeg.

Soomes on kehtestatud nõue registreerida suurematel ehitusplatsidel töötajad ja nende tööaeg, samuti peab iga ehitustöötaja taotlema maksuhaldurilt maksunumbri (peab kandma nähtaval kohal pildiga dokumenti, millel on maksunumber). Sellekohane regulatsioon ei sätesta, et ehitusplatsil kasutatav registreerimissüsteem peab olema elektrooniline, kuid muul viisil nõutud info kogumine ning edastamine on praktikas niivõrd aeganõudev ja tülikas, et valdavalt kasutatakse elektroonilisi süsteeme. Samuti pole sätestatud üht ega kindlat kohustuslikku (riiklikku) kaardi standardit. Ehituse erinõuete täitmise lihtsustamiseks ning hõlpsamaks varimajanduse vastu võitlemiseks on Soome ehitusala liidud moodustanud äriühingu, mis on töötanud välja tänaseks turgu valitseva tehnilise lahenduse ning töötaja kaardi¹². Viidatud teenuste ja kaardi kasutamise kohustus ei tulene seadusest, kuid erialaliitude liikmed nõuavad seda oma ehitustöödel, mis tähendab, et Vastuu Group OY lahenduste kasutamine on valdav. Lisaks erialaliitude mõjuvõimsusele on Soomes Eestist erinev ka ametiühingute mõjukus. See väljendub muu hulgas selles, et tegelikkuses käib töö- ja palgatingimuste reguleerimine üldsiduvate kollektiivlepingute kaudu. Seega töölepinguseaduse ning individuaalse töölepingu roll on võrreldes Eestiga teisejärguline – olulistest tingimustes lepivad ettevõtliidud ning ametiühingud kollektiivlepingutes kokku. Seejuures on need tihti kogu tegevusala kohta käivad ning üldsiduvad. See omakorda tähendab, et ka ametiühingutel on varimajanduse ning registreerimata tööjõu vastu võitlemisel oluline roll – jälgitakse väga pingsalt, et (üldsiduvate) kollektiivlepingutega määratud palga- ning töötingimusi täidetakse.

Rootsi ehitusala andmete kogumise ning edastamise nõuded ehituses on väga sarnased Soomega. Ka seal võtsid ehitusala liidud kandva rolli seadustest tulenevate nõuete ning ebaausa konkurentsiga võitlemise tehniliste lahenduste loomisel¹³. Soomega on sarnane ka liitude ning ametiühingute roll ning kollektiivlepingute tähtsus. Seega on arusaadav, miks neis riikides sektori eneseregulatsioon toimib oluliselt efektiivsemalt kui Eestis.

Soome ja Rootsi puhul joonistub välja väga tugev ametiühingute traditsioonile tuginemine ning regulatsiooni jäikus, mis on sundinud ettevõtjaid rakendama äärmiselt koormavaid sisekontrolli süsteeme.

Eestiga sarnase maksu- ja majanduskeskkonnaga Lätis on samuti kehtestatud nõue registreerida suurematel ehitusplatsidel töötajad ja nende tööaeg. Elektrooniline töötajate ja töötaja registreerimise kohustus rakendus 2017. aasta 1. oktoobrist. Lätis ei kehtestatud alguses kohustust edastada andmed kesksesse andmebaasi, kuid jõuti peagi järeldusele, et meede on oluliselt tõhusam, kui andmed koondada kesksesse andmebaasi. Alates 2020. aasta 1. veebruarist on kohustus andmeid regulaarselt maksuhaldurile esitada.

Andmeid tuleb esitada ehitustööde, nende tellija ja peatöövõtja ning sõlmitud lepingute kohta, samuti alltöövõtjate, ehitusplatsil viibivate inimeste (töötajad ja külastajad) ja nende ehitusplatsile sisenemise ja lahkumise kellaega ning summaarset ehitusplatsil viibitud aja kohta. Andmeid kasutab Läti maksuhaldur maksuriskide analüüsimiseks ja maksukuulekuse tõstmiseks. Lisaks kasutatakse Lätis andmeid välismaalastest töötajate hõive ning välismaiste ettevõtjate tegevuse üle ehitusplatsidel järelevalve teostamisel ning välistööjõudu puudutavate petuskeemide tuvastamisel.

¹² Vt lisaks <https://www.vastuugroup.fi/fi-en/about-us>

¹³ Vt lisaks <https://id06.se/om-oss/>

Läti meetmel puudub standardiseeritud universaalne isikutuvastuse nõue. Igal ehitusplatsil võib olla oma kaart, nutitelefoni rakendus või muu vahend. Maksuhaldur tuvastas ehitusplatside kontrollide käigus 2019. aastal 13 erinevat kasutusel olnud elektroonilise registreerimise tarkvara, mis tähendab, et ühel ehitajal võib samal ajal isikutuvastuseks potentsiaalselt kasutusel olla mitmeid erinevaid kaarte ning rakendusi. Tuvastusvahendite paljusus on saanud kasutajatelt kriitikat ning seetõttu on seal arutlusel elektroonilise isikutuvastuse ühtlustamine ja standardiseerimine.

Läti maksuhaldur on hinnanud elektroonilise töötajate ja tööaja registreerimise meetme edukaks. Keskmine töökohtade arv kuus on Lätis ehitusalal suurenenud 2017. aasta 45 522-lt 2019. aasta 53 790-le (+18,1%), seejuures on kasv kõige suurem madalama kvalifikatsiooniga kutsealadel (abitöölise, ehitustöölise). Näiteks, kui 2017. aastal oli töödejuhatajaid 40,6% rohkem kui abitöölisi, siis 2019. aastal oli abitöölisi töödejuhatajatest juba 8,7% rohkem. Maksuhalduri kontrollid ehitusplatsidel on samuti kinnitanud, et deklareerimata töötajate arv on vähenenud. Tööjõumaksude laekumine oli seejuures ehitusalal 2019. aastal 43,3% suurem kui 2017. aastal (+101,35 miljonit eurot). Läti maksuhaldur ei tea tõsikindlalt järeldada, kui suur osa sellest kasvust tuli just tänu töötajate ja tööaja elektroonilise registreerimise meetmele. 2019. aastal Läti majandusministeeriumi poolt läbi viidud uuringus hinnati samas selle meetme mõju ehituses töötasu ning tööjõukulude kasvule kõige suuremaks.

Ka Läti tööinspektsiooni hinnang meetmele on positiivne. See on võimaldanud vähendada illegaalse töötamise riske ehituses ning on kasulik vahend operatiivse info saamiseks, riskide tuvastamiseks ning järelevalvemeetmete planeerimisel.

Läti maksuhaldur on toonud positiivsena välja selle, et ka ehitusettevõtjad ise on elektroonilise töötajate ja tööaja registreerimise süsteemi võtnud kasutusele sisemise järelevalve vahendina. Süsteem võimaldab neil saada reaajas teavet platsil viibivate töötajate ja küllastajate üle, kergendades nii töötajate tööaja arvestamist raamatupidamises ja aruannete koostamist, samuti kasutada teavet ettevõtte sisemiste protsesside planeerimisel, töötajate distsiplineerituse ja tööviljakuse suurendamisel. Tervikuna on meetmel olnud positiivne mõju ehitusvaldkonna arengule ja tegevuse tõhususele.

Kõigis neis riikides on väiksema mahuga ehitusplatsid registreerimissüsteemi kasutamise nõudest vabastatud. Piirmäär, millest alates tuleb töötajad ehitusplatsil registreerida erineb aga riigiti palju ja on seotud reeglina ehitatava ehitustööde maksumusega.

Soomes tuleb töötajad ehitusplatsil registreerida, kui ehitatava objekti ehituslepingu maksumus on suurem kui 15 000 eurot, Rootsis suurem kui 180 000 SEK-i (u 17 000 eurot) ja Lätis suurem kui 350 000 eurot (kuni 2020. aasta 1. jaanuarini oli lävendiks 1 000 000 eurot).

Eestil on võimalus naabrite kogemusest õppust võtta ning luua siinseid õigus- ja töökeskkonna eripärasid arvestav meede ning sobiv tehniline lahendus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

MTA pädevused tehingupartnerite ja töötamise kontrollimisel

MTA-l on MKS § 10 lõike 1 järgi kohustus kontrollida MKS ja maksuseaduste täitmist, kasutades talle selleks seadusega antud pädevust.

MTA täpsemad ülesanded on MKS § 10 lõike 2 kohaselt:

- 1) kontrollida maksude arvestamise ja tasumise õigsust ning jälgida, et makse tasutakse ja maksusoodustusi kohaldatakse seadusega sätestatud suuruses ja korras;
- 2) arvestada ja määrata seadusega sätestatud juhtudel tasumisele kuuluv maksusumma ja intress ning tagastada enamakstud või hüvitatavad summad;
- 3) nõuda sisse maksuvõlad;
- 4) kohaldada maksuseaduste rikkujate suhtes seadusega lubatud sunnivahendeid ja karistusi;
- 5) teostada järelevalvet töötamise registreerimise kohustuse täitmise üle;
- 6) teostada järelevalvet maksualase teabevahetuse seaduses sätestatud teabeandja ja teabeandjale andmete esitaja kohustuste täitmise üle.

MTA kogub juba täna töösuhetega seotud andmeid. MKS § 25¹ lõike 4 ja § 25² järgi tuleb tööd võimaldavatel isikutel esitada MTA-le andmed nende füüsiliste isikute kohta, kelle töötamisel tekib maksukohustus Eestis. Nendeks on muuhulgas töölepingu alusel töötav isik ja muu võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav isik, välja arvatud füüsilisest isikust ettevõtja (edaspidi *FIE*). Registrisse kantakse töötamise alustamine, peatumine, lõpetamine ja töötamise liik ning muud andmed, mis on sätestatud Vabariigi Valitsuse 30.07.2002 määrusega nr 240 „Maksukohustuslaste registri“ asutamine ja registri pidamise põhimäärus“ (edaspidi *MKR põhimäärus*).¹⁴

TÖRi kantakse täna järgmised andmed:

- 1) tööd tegeva isiku ees- ja perekonnanimi ning isikukood;
- 2) abikaasa tasu saava isiku puhul ees- ja perekonnanimi ning isikukood, isikukoodi puudumisel sünniaeg;
- 3) isikukoodi puudumisel kuni viiepäevase töötamise korral sünniaeg;
- 4) tööd võimaldava isiku registri- või isikukood ja nimi;
- 5) töötamise alustamise kuupäev;
- 6) töötamise liik;
- 7) ametinimetus ja töökoha aadress, kui tegemist on kolmanda riigi kodakondsust või määratlemata kodakondsust omava isikuga, kes elab Eestis töötamist lubava tähtajalise elamisloa alusel, või kolmanda riigi kodakondsust või määratlemata kodakondsust omava isikuga, kes viibib Eestis viisa või viisavabaduse alusel ja kellel on õigus lühiajaliselt Eestis töötada;
- 8) töötamise peatumise algus- ja lõppkuupäev ning peatumise alus;
- 9) töötamise lõpetamise kuupäev ja alus;
- 10) teave riigikaitsealase töökohustuse kohta;
- 11) tööaja määr;
- 12) tööd tegeva isiku ametinimetus;
- 13) töökoha asukoht.

Ehituses on tööd tegevate isikute töökoht liikuv, mistõttu ei kanta täna TÖRi nende tegeliku töökohta asukohta, vaid tööandja juriidiline aadress.

MKS § 25³ lõige 1 annab MTA-le õiguse tuvastada maksukohustuste täitmise kontrollimise raames töötamise alustamine ja lõpetamine ning teha vajaduse korral selle kohta vastav otsus.

¹⁴ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032019012>

MKS võimaldab seega täna saada teavet ehitustööd tegevate isikute töösuhte kohta, kuid mitte teha järeldusi töötajate tegeliku töökoormuse kohta.

MTA kogub käibemaksukohustuse täitmise kontrollimiseks ja riskianalüüsiks käibedeklaratsioonil täna piiratud koguses andmeid ka maksukohustustlase tehingupartnerite kohta.¹⁵ Andmed esitatakse isikute kohta, kellele väljastatud või kellelt saadud arve(te) kogusumma ületab 1000 eurot ühes kuus (ilma käibemaksuta). Sellises korras kogutavad üldised andmed tehingupartnerite kohta ei võimalda teha tõsikindlamaid järeldusi mõne konkreetse ehitusobjekti valmimisega seotud kõikide isikute kohta.

Töökeskkonna kontroll

Sotsiaalministri 17.10.2007 määruse nr 67 „Tööinspektsiooni põhimäärus“ § 8 järgi on inspektsiooni põhiülesanneteks 1) viia ellu töökeskkonnapoliitikat; 2) teha järelevalvet töökeskkonnas töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise üle; 3) teha järelevalvet töövahendusteenust osutavate ja renditööjõudu vahendavate ettevõtjate majandustegevuse nõuete ja piirangute täitmise üle; 4) teavitada üldsust, töötajaid ja tööandjaid töökeskkonna ohtudest; 5) lahendada töövaidlusi ja viia läbi lepitusmenetlusi kohtuvälises töövaidlusi lahendavas organis. Põhiülesannete täitmiseks kontrollib TI põhimääruse § 9 punkti 8 järgi vajaduse korral uue või rekonstrueeritud ehitise töötingimuste vastavust kehtestatud nõuetele.

TI teostab riiklikku ja haldusjärelevalvet töölepingu seaduse¹⁶ § 5 lõigetes 1 ja 3, §-s 7, § 8 lõigetes 1–3 ning 8 ja 9, § 28 lõike 2 punktides 9–10, § 29 lõigetes 3 ja 6, § 33 lõikes 1, §-s 43, § 44 lõigetes 2 ja 3 ning 5–7, §-s 45, § 46 lõigetes 1–3 ja 5, § 47 lõigetes 2 ja 3, § 48 lõigetes 1 ja 2, §-des 49–53, § 101 lõigetes 1–3, § 102 lõigetes 1 ja 2 ning § 113 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuete täitmise üle. Siinjuures töölepinguseaduse §-d 29–53 annavad TI-le õiguse saada andmeid ja kontrollida töötasu maksmise põhimõtteid ning töö- ja puhkeaja korralduse tingimusi.

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse¹⁷ § 25 lõike 1 ja § 26 kohaselt teostab TI riiklikku ja haldusjärelevalvet ka selles seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle. TI võib töötervishoiu ja tööohutuse seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitse seaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ja § 78¹ punktis 12 sätestatud erivahendit korrakaitse seaduses sätestatud alusel ja korras.

Ehitusobjektide puhul peab ettevõtja:

¹⁵ Käibemaksuseaduse § 27. (¹²) Käibedeklaratsiooni lisal kajastatakse juriidilisele isikule, füüsilisest isikust ettevõtjale ning riigi-, valla- ja linnaasutusele väljastatud ning nendelt saadud arvete andmed ning tehingupartnerile Eestis väljastatud registrikood, notari ja kohtutäituri puhul isikukood. Käibedeklaratsiooni lisal kajastatakse arved, millele kauba võõrandaja või teenuse osutaja on märkinud 20-protsendise ja 9-protsendise käibemaksumääraga maksustatava käibe, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 40 sätestatud erikorra alusel esitatud arved, kui arve või arvete kogusumma ilma käibemaksuta on maksustamisperioodil ühe tehingupartneri kohta vähemalt 1000 eurot. Tehingupartneripõhist piirmäära arvestatakse ostu- ja müügiarvete puhul eraldi. Käibedeklaratsiooni lisal arveid ei summeerita. (¹³) Isik võib käibedeklaratsiooni lisal kajastada ka käesoleva paragrahvi lõikes 1² nimetatud nende arvete andmed, mille kogusumma ilma käibemaksuta on väiksem kui 1000 eurot tehingupartneri kohta.

¹⁶ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019094>

¹⁷ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019177>

- 1) teavitama ehitustööde alustamisest;¹⁸
- 2) teavitama asbestitööde alustamisest;¹⁹
- 3) esitama taotluse ehituse ülevaatuks enne tööruumide kasutuselevõtmist.²⁰

Eeltoodud andmetel on otsene seos ehitustööde ning töötegijaga, sest töötingimused võivad mõjutada töötaja tervist ning tööandjal on ehitustööde puhul kohustus teha spetsiifiline riskianalüüs ja selle tulemusel rakendada töötaja tervist säästvaid ennetavaid kaitsemeetmeid. Seega pikemas perspektiivis peab TI igal juhul suutma nende andmete saamiseks, vahetamiseks ning ettevõtete halduskoormuse vähendamiseks liidestuda lisaks ehitisregistriga. Selleks on vaja järgmises etapis muuta töötervishoiu ja tööohutuse seadust ning selle alamakte.

Vabariigi Valitsuse 08.12.1999 määruse nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“²¹ (edaspidi *ehitusnõuete määrus*) § 2 lõige 1 paneb ehitusettevõtjale kohustuse esitada TI-le ehitustööde alustamise eelteade, kui tööde eeldatav kestus ületab 30 tööpäeva ning ehitusplatsil töötab samal ajal vähemalt 20 isikut või eeldatav töömaht ületab 500 inimtööpäeva. Ehitusnõuete määruse § 2 lõike 2 kohaselt esitab ühisel ehitusplatsil ehitustööde alustamise korral eelteate peatöövõtja. Vastav vorm on sätestatud ehitusnõuete määruse lisas (kehtestatud Vabariigi Valitsuse 30.04.2009 määrusega nr 74). Eelteates tuleb märkida andmed ettevõtja, ehitise omaniku, ehitustööde ning ehitusplatsil töötavate ehitusettevõtjate kohta (sh FIE-d).

Ehitusnõuete määruse § 3 lõige 7 kehtestab ehitusettevõtjale kohustuse ehitusobjekti välispiir piirestada või selgesti märgistada. Samuti on määruse kohaselt ehitusettevõtjal kohustus rakendada abinõusid, et ehitusplatsile pääseksid ainult sinna lubatud isikud. Ehitusettevõtjal (peatöövõtjal) ei ole täna õigusaktidest tulenevat kohustust tagada ehitusplatsil viibivate isikute elektrooniline registreerimine. MTA-l ega teistel ametitel ei ole ehitusplatsil viibivate isikute andmetele riskianalüüsiks vajalikku pidevat ligipääsu ka juhul, kui tellija või peatöövõtja omal initsiatiivil ehitusplatsil elektroonilist registreerimist võimaldavat süsteemi kasutab.

Ehitusega seotud protsessi etapid TI vaates:

Eelteade ehitustööde alustamise kohta	Töötajate registreerimine TÖR	Ehitustööd	Lepingute lõpp, TÖR kanne	Ehitise ülevaatus
Eelinfo TI-le, TI ohuhinnang kavandatud tööde põhjal, järelevalve valimi tegemine	Ettevõtte tegevus, andmed tööd tegevate isikute, töötaja/koormuse ja töökoha kohta	TI järelevalvemenetlus ohuhinnangu põhjal, seire (st ehitusest möödudes, kaebus, vihje) või üldkontroll	Ettevõtte tegevus	Kohalik omavalitsus kaasab TI

Välismaalaste Eestis töötamise kontroll

PPA jaoks on oluline, et välismaalaste Eestis viibimine ja töötamine toimuks õiguslikul alusel.

PPA andmevajadus on tingitud ameti kohustustest teostada järelevalvet ja järelkontrolli välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ning Eestis töötamisega seotud asjaolude ja tingimuste täitmise üle.

¹⁸ Vorm ja andmekoosseis vt https://www.riigiteataja.ee/akt/1051/2201/8010/VV_377m_lisa.pdf#

¹⁹ Andmekoosseis vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/12872816?leiaKehtiv>

²⁰ Lähemalt vt <https://www.ti.ee/est/taotlus-ehituse-uelevaatuks/>

²¹ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105122018010>

PPA-l on kohustus teostada järelevalvet välismaalase viibimisaluse õiguspärase ja vastavuse üle töötamiseks sätestatud tingimustel nii elamisloa kui lühiajalise töötamise registreerimise alusel, sh kontrollida töötamise tingimusi, töötamise kohta ja töökohta ning töötamise tingimuste muutmist. Tööajaarvestuse raames kogutavad andmed võimaldavad kontrollida palgakriteeriumi täitmise nõudeid ning vajadusel tegeliku tööaja vastavust deklareeritule.

Välismaalaste Eestisse saabumise, siin ajutise viibimise, elamise ja töötamise alused on reguleeritud VMS-s ja selle alusel antud rakendusaktides. Välismaalasest töötaja tööle võtmiseks on peamiselt kaks alust²² – isik taotleb PPA-s tähtajalise elamisloa Eestis töötamiseks või tööandja registreerib PPA-s ajutist viibimisalust omava välismaalase lühiajalise töötamise kuni 365 päevaks.

PPA-l on VMS § 296 kohaselt õigus teostada riiklikku järelevalvet välismaalase Eestis ajutise viibimise, samuti siin elamise ja töötamise asjaolude üle. Selle üle riikliku järelevalve teostamiseks võib PPA VMS § 297 lõike 1 järgi kohaldada korrakaitseaduse §-des 30–33 ja 45–53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, arvestades VMS-is sätestatud erisusi.

Maksukorralduse seaduse muutmine

MKS § 1 täiendamine lõikega 6¹ ja § 25³ lõike 2 kehtetuks tunnistamine

MKS § 25³ lõikes 2 sätestatud maksumenetluse reeglite kohaldamise erikorda laiendatakse ka teistele MTA järelevalvemenetlustele, mis ei puuduta kitsalt maksukohustuse kindlaksmääramist. Seaduse kohaldamisalas täpsustatakse, et MKS § 10 lõike 2 punktides 5, 6 ja 8 sätestatud järelevalve teostamisel kohaldatakse maksumenetlust reguleerivaid sätteid, arvestades vastavale järelevalvele kohalduvaid erisusi.

Muudatus puudutab (muu) riikliku järelevalve teostamiseks MTA jaoks maksumenetluse läbiviimiseks MKS-is ettenähtud reeglite kohaldamist. MKS sätestab MTA tegevusele reeglid ning isikute õigused ja kohustused eelkõige maksumenetluse raamistikus. MTA ülesanded ei piirdu aga kitsalt maksukohustuse kindlaksmääramisega. Ülesannete loetelu on sätestatud MKS §-s 10, mille lõike 2 punktides 5, 6 ja 8 on sätestatud järelevalve teostamise kohustus vahetust maksumenetlusest väljapoole jäävates valdkondades.

Viidatud järelevalve valdkonnad on:

- 5) järelevalve töötamise registreerimise kohustuse täitmise üle;
- 6) järelevalve maksualase teabevahetuse seaduses sätestatud teabeandja ja teabeandjale andmete esitaja kohustuste täitmise üle;
- 8) järelevalve ehitustööde andmete esitamise kohustuse täitmise üle (luuakse käesoleva eelnõuga).

Nende ülesannete täitmisel vajab MTA maksumenetlusega võrreldavaid pädevusi ning isikud vajavad võrreldavat õiguste kaitset. MTA-l on näiteks tarvis ka muu riikliku järelevalve raames koguda tõendeid kohustatud isikutelt (MKS mõistes maksumaksjatelt), kolmandatelt isikutelt ning kohaliku omavalitsuse asutustelt ja valitsusasutustelt.

²² Täiendavalt on seadusest tulenev õigus töötamiseks loetletud VMS § 105 lõikes 4.

MKS § 25² lõige 2 sätestab selle vajaduse ilmestamiseks erisätte, mille järgi töötamise alustamise ja lõpetamise tuvastamisel kohaldatakse maksumenetlust reguleerivaid sätteid, arvestades töötajate registreerimisega seotud erisusi.

Arvestades, et probleem ei puuduta ainult töötamise registreerimise kohustuse täitmise järelevalvet, on otstarbekam lahendada maksumenetluse reeglite kohaldamine riikliku järelevalve teostamisele üldnormiga MKS üldosas.

Eelnõuga tunnistatakse viidatud MKS 25² lõige 2 küll kehtetuks, kuid selle asemel kohaldub TÕRga seotud riikliku järelevalve teostamisele edaspidi MKS § 1 lõige 6¹.

Maksualase teabevahetuse seaduse (edaspidi *MTVS*) § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse selle seaduse reguleerimisalasse jäävates, kuid otsesõnu reguleerimata küsimustes esmajärjekorras maksukorralduse seadust ja maksuseadusi. MKS-is peegeldab seda normi § 10 lõike 2 punktis 6 sätestatud MTA järelevalvekohustus maksualase teabevahetuse seaduses sätestatud teabeandja ja teabeandjale andmete esitaja kohustuste täitmise üle. Selleks, et tagada järelevalvemenetluse sujuv kulgemine on oluline laiendada ka *MTVS*-ist tulenevate kohustuste täitmise järelevalvele täna TÕR järelevalvega analoogset korda ehk maksumenetluse reegleid. Maksumenetluse reegleid kohaldatakse maksualase teabevahetuse seaduses sätestatud erisusi arvestades.

Ka loodava töövõtuahelast ja ehitusplatsil viibitud ajast teavitamise üle järelevalve teostamine ei ole rangelt võttes maksumenetlus, mistõttu ka sellise järelevalve sujuvaks teostamiseks tuleb MKS-is sätestada MTA õigus tugineda järelevalve teostamisel maksumenetluse reeglitele. Ka kohustatud isikud – peatöövõtjad ja teised ehitusettevõtjad – saavad tugineda järelevalve käigus neile maksumenetluses ette nähtud õigustele. Maksumenetluse reegleid kohaldatakse vastavalt MKS 1. peatüki 3³ jaos sätestatud erisustele.

MKS § 10 lõike 2 täiendamine punktiga 8

MTA pädevust laiendatakse, et amet saaks teostada järelevalvet ehitustööde andmete esitamise kohustuse täitmise üle. Järelevalvet teostab MTA kitsamas mõttes eelkõige maksukohustuse ja selle suuruse kindlaksmääramiseks maksumenetluses, kuid hõlmab ka maksukontrollile eelnevat riskianalüüsi. MTA-l on kontrollitoimingute tegemisel õigus kaasata teisi asjaomaseid valitsusasutusi, eelkõige TI-d ja PPA-d. Kohustuste rikkumise tuvastamisel alustab MTA väärteomenetlust, et välja selgitada rikkumise üksikasjad ning vajadusel kohaldab riiklikku sundi (MKS § 154).

PPA ja TI MKS-ist tulenevate kohustuste täitmise üle järelevalvet ei teosta. Oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel kaasavad ametid ehitusplatside järelevalvesse teisi ameteid vastavalt vajadusele ja võimalustele.

MKS § 17 lõike 4 täiendamine

MKS § 17 lõige 4 sätestab isikuandmete kaitse seaduse nõuetest lähtuvalt MKR-i andmete kandmise ja MKR-ist andmete saamise korra ja alused. Selle normi kohaselt kantakse MKR-i andmeid ja saadakse sealt andmeid MKR põhimääruses sätestatud korras ning MKS MKR registrit reguleerivas jaos, töötamise registrit reguleerivas jaos, maksusaladust reguleerivas jaos ning MKS § 17 lõikes 2¹ nimetatud seadustes ja sotsiaalmaksuseaduses sätestatud alustel.

Loetellu lisatakse viide ka töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogu reguleerivale jaole 3³, mille alusel MKR-i andmeid kantakse ning neid väljastatakse.

Eelnõu väljatöötamisel ilmnes, et MKS § 17 lõikest 4 on jäänud välja viide laoarvestuse ja -aruandluse andmekogule MKS 1. peatüki jaos 3². Viide parandatakse, sõnastades normi uuesti. Normis parandatakse ühtlasi ka keeleline ebatäpsus. Visuaalselt kaob viide sotsiaalmaksuseadusele, kuid tegemist on maksuseadusega, millele viidatakse normis MKS § 17 lõike 2¹ kaudu.

MKS § 17 täiendamine lõikega 5 ja § 25⁴ lõike 2 kehtetuks tunnistamine

Muudatusega tagatakse, et aruandekohustus ei laieneks Kaitseministeeriumi või Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva valitsusasutuse või hallatava riigiasutuse ametnike osas, kes täidavad oma teenistusülesandeid (sh tellija rolli täitmisel).

Töötamise registri regulatsioon näeb ette, et MKR määruses võib riigisladuse kaitse tagamise eesmärgil teha erisusi andmete koosseisu ja nende registrisse kandmise suhtes (MKS § 25⁴ lg 2)²³.

Töötamise registreerimisega analoogselt tekib ka ehitusplatside ja seal viibivate isikute kohta andmete kogumisel vajadus tagada riigisladuse kaitse ning sätestada MKR tasandil vastavad erandid. Eelnõuga tehtav muudatus võimaldab laiendada seda erandit alltöövõtjate ja ehitusplatsil viibivate isikute andmete kogumisel. Selleks, et vältida topelt regulatsiooni sama registri osas, tõstetakse riigisladuse kaitset tagav norm maksukohustuslaste registri üldnormide juurde MKS §-is 17. Selliselt kohaldub see MKR üleselt kõikide selle alamregistrite suhtes, sh jääb kehtima TÖR puhul. MKR määruses täpsustatakse riigisladuse kaitseks tehtavaid piiranguid eelnõuga loodava andmekogu osas. TÖR regulatsiooni MKR määruses ei muudeta seoses riigisladuse kaitse klausli asukoha muutmisega seaduse tasandil.

MKS 1. peatüki täiendamine jaoga 3³ „Töövõtuahelast ja töötamise kestusest teavitamine“

Töövõtuahela ja töötamise kestuse kohta kogutav teave moodustab õiguslikult ja infotehnoloogiliselt iseseisva andmete kogumi. Seetõttu kehtestatakse teavitamiskohustus töötamise registri regulatsiooni eeskujul eraldi jaona MKS-i maksukohustuslaste registrit käsitlevas peatükis.

Lisatavas jaos sätestatakse töövõtuahela ja töötamise kestuse andmetest moodustuva andmekogu õiguslik alus, kogutavate andmete liigid, peatöövõtja ja ehitusettevõtja kohustused seoses andmete kogumise ja esitamise ning isikute ehitusplatsil viibimise kontrollimisega, andmete esitamise ja parandamise tingimused, samuti järelevalve andmete kogumise ja esitamise üle ning sunnimeetmed kohustuste täitmise tagamiseks (sunniraha).

MKS § 25¹⁰. Töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogu

²³ Seda normi täpsustab MKR määruse § 53 lõige 3, mille kohaselt Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalasse kuulavas valitsusasutuses või hallatavas riigiasutuses tööd tegeva isiku puhul kantakse töötamise registrisse tööd võimaldava isikuna ministeerium, kelle valitsemisalasse kuulub valitsusasutus või hallatav riigiasutus, kus tööd tegev isik töötab.

Lõikes 1 määratletakse töövõtuahela ja töötamise kestuse kohta kogutavate andmete kogumina töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogu. Maksukohustuslaste registri struktuuris on tegemist selle alamregistriga. Andmete töötlemine sätestatakse ka maksukohustuslaste registri põhimäärusega.

Andmekogu pidamise eesmärgina määratletakse MTA ja TI seadusest tulenevate ülesannete täitmine ning PPA järelevalvekohustus välismaalaste Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamisega seotud asjaolude ja tingimuste üle. MTA ja TI ülesannete ringi ei ole üksikasjalikult loetletud, kuna saadavaid andmeid kasutatakse ametite valdava osa peamiste ülesannete täitmisel. PPA jaoks moodustab välismaalaste üle tehtav järelevalve vaid väikese osa ameti pädevusest.

MTA vaatest on peamisteks ülesanneteks, mille täitmisel andmeid kasutatakse, maksuseadustest ja MKS-ist tulenevad ülesanded, mis tagavad eelkõige tööjõumaksude tasumise ja kinnipidamise kohustuse täitmise ning käibemaksu tasumise kohustuste täitmise. Praktikas tähendab see esmalt maksude tasumata jätmise riskide kaardistamist ning maksukontrolli alustamise vajaduse tuvastamist ehitustevõtjate esitatavate andmete alusel. Seda eelkõige andmekogusse esitatud andmete ja maksudeklaratsioonidel esitatud andmete võrdlemise kaudu.

TI vaatest on nendeks töölepingu seadusest ning töötervishoiu ja tööohutuse seadusest tulenevad ülesanded, mis tagavad töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid puudutavate kohustuste täitmise töökeskkonnas.

Kõigi kolme asutuse jaoks on oluline kasutada peatöövõtja kogutud ja tema valduses olevaid detaileid andmeid ka konkreetse riikliku järelevalve menetluse raames, sh ehitusplatside kohapealses kontrollis.

Lõikes 2 piiritletakse MTA-le esitatavate andmete liigid. Teavet tuleb ehitustööde peatöövõtjal esitada järgmiste isikute ja asjaolude kohta:

- 1) ehitatav ehitus;
- 2) ehitustööde tellija;
- 3) tellitud ja tehtavad ehitustööd;
- 4) ehitustöid tegevad alltöövõtjad – juriidilised isikud ja FIE-d;
- 5) ehitusplatsil viibivad isikud – nende isikusamasust tuvastada võimaldavad andmed ning ehitusplatsil viibimise aeg.

Viidatud üksikasjalikumad andmete kategooriad sätestatakse MKR põhimäärusega – volitusnorm paikneb MKS §-s 25¹⁴.

Lõikes 3 piiritletakse aruandekohustusega hõlmatud ehitustööd. Selleks, et meede oleks põhjendatud ja proportsionaalne, on vaja keskenduda riiklikus järelevalves suuremat riski kandvatele objektidele. Riigid, kelle eeskujul aruandluskohustus on välja töötatud, lähtuvad peaaesjalikult ehitusobjekti maksumusest. Aruandluskohustuse kehtestamisel Eestis on aluseks võetud ehitustööde maht, mis on samuti otseses seoses ehitustööde maksumusega. Töökeskkonna ja töötervishoiu järelevalves on piisavaks ja põhjendatuks osutunud teravamale tähelepanu suunamine ehitustöödele, mis eeldatavalt kestavad kauem kui üks kuu ning millega on hõivatud vähemalt 20 isikut. Alternatiivina võib arvestada ehitustööde mahtu ka töötundides. Sellisel juhul hõlmab aruandluskohustus ehitusöid, mille kestus on pikem kui 500 inimtööpäeva ehk täistööpäeva. Maksuriskid väiksema mahuga ehitustöödel ei ole kindlasti väiksemad, kuid

meetme proportsionaalsuse huvides hõlmatakse teabe esitamise kohustusega siiski mahukamad ehitustööd. Kaalukeeleks on asjaolu, et täna peab sellise mahuga ehitustööde puhul esitama TI-le ehitustööde alustamise eelteate. MKS kohase aruandluse rakendumisel tekib tehniline võimalus eelteate esitamise kohustuse asendamiseks MTA-le esitatava aruandlusega²⁴. Järgmises etapis oleks riigi andmekogude ja infosüsteemide automaatse andmevahetuse tagamiseks ning halduskoormuse vähendamiseks ehk andmete ühekordseks esitamise riigile, tarvis muuta töötervishoiu ja tööohutuse seaduse paragrahvi 4 lõike 5 alusel kehtestatud ehitusnõuete määrust ning tervise- ja tööministri 22.07.2014 määrust nr 47 „Töökeskkonna andmekogu põhimäärus“.

MKS § 25¹¹. Peatöövõtja kohustused

Töövõtuhela ja töötamise kestuse alase aruandlusega seotud kohustused lasuvad peasjalikult ehitusobjekti ehitust koordineerival ehitusettevõtjal, ehk peatöövõtjal. MKS §-ga 25¹¹ sätestatakse kohustused, mis on seotud kitsalt isiku peatöövõtja rolliga. Kuna peatöövõtja on samal ajal ka ehitusettevõtja, laienevad peatöövõtjale lisaks ka järgnevas paragrahvis sätestatud ehitusettevõtja kohustused.

MKS § 25¹¹ lõike 1 punkti 1 kohaselt tuleb peatöövõtjal esitada MTA e-teenuse keskkonnas andmed ehitatava ehitise kohta ning ehitustööde kohta, samuti isiku kohta, kes ehitustööd tellis (nimi ja registri- või isikukood). Andmed tuleb esitada vähemalt 3 tööpäeva enne ehitustööde alustamist. Need andmed on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi peetavast ehitisregistrist²⁵ saadavate andmete pinnalt võimalik MTA-l valdavas mahus eeltäita. Peatöövõtja kohustus on reeglina seega eeltäidetud andmete õigsust kinnitada. Ehitise ja ehitustööde andmed sätestatakse MKRi põhimäärusega. Nendeks on:

- 1) ehitise nimetus ja aadress;
- 2) ehitise unikaalne ID (ehitisregistri kood);
- 3) ehitustööde alustamise ja eeldatav lõpetamise kuupäev;
- 4) elektroonilise registreerimissüsteemi unikaalne ID.

Lõike 1 punkti 2 kohaselt peab peatöövõtja ehitustööde alustamise ajaks korraldama ehitusplatsile elektroonilise registreerimissüsteemi paigaldamise. Süsteemi paigaldamise kuludega seotud mõjude kohta vt seletuskirja mõjude osa. Süsteemi paigaldamise põhiseaduslik analüüs vt seletuskirjas eelnõu sisu ja võrdleva analüüsi osa viimast alalõiku „Muudatuste kooskõla põhiseadusega“. Elektrooniline registreerimissüsteem peab suutma koguda elektrooniliselt andmed ehitusplatsil viibinud isikute kohta ning edastada need automatiseeritult MTA-le. Süsteem peab suutma ka TÖR-ist andmeid regulaarselt vastu võtta, et kontrollida ehitusplatsile sisenevate isikute õigust ehitusplatsil viibida (kas on kehtiv töösuhe mõne ehitusplatsil töid korraldava ettevõtjaga). Lisaks peab süsteem olema tehniliselt seadistatud viisil, mis võimaldab vajadusel teha kohapeal väljavõtte ehitusplatsil viibivate isikute kohta.

Nagu eespool märgitud, saab elektroonilist registreerimist võimaldava süsteemi kaudu koguda teavet isikute ehitusplatsil viibimise aja kohta ning edastada see teave automatiseeritult MTA andmekogusse. Elektroonilises registreerimissüsteemis fikseeritakse kaugloetava kaardiga

²⁴ Vajalike andmete koosseis vajab veel täiendavat analüüsi. Eelteates on andmeid, mida TI mujalt ei saa. Kaalumist vajab, kuidas on nii TI kui ka ehitusettevõtjate jaoks mugavam ehitada tehniliselt üles ehitusohutuse info kogumine. Ehitusobjektil tegutseb mitmeid ettevõtteid, mistõttu võib olla eelistatum, et iga ettevõtja esitab oma ehitustööde ohutusega seotud andmed TI iseteeninduses (varem esitatud andmed objekti kohta oleks eeltäidetud).

²⁵ Ehitisregistri põhimäärus vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062019019>

(töötaja või külastaja kaardiga) inimeste ehitusplatsile saabumine ja sealt lahkumine. Süsteemis peab saama ehitusplatsil viibitud aja iga päeva osas automaatselt summerida (nö ühe nupulevajutusega).

Ehitustöötajatele ja külastajatele kaardi kasutamise vajaduse ja korra selgitamine oleks iga ehitusettevõtja (tööandja) kohustus ning selles tuleks kokku leppida töö- ja võlaõigusega ettenähtud korras. Peatöövõtjal tuleks kajastada vastavad kohustused alltöövõtjatega sõlmitavates lepingutes. Vahetut riiklikku järelevalvet iga töötaja ja külastaja poolt kaartide kasutamise üle eelnõuga ei planeerita.

Lõike 1 punktist 2 tuleneb peatöövõtja kohustus tagada kogu ehitustööde kestuse ajal, et ehitusplatsile sisenevad inimesed registreeriks end ehitusplatsil viibimise. Seda eelkõige alltöövõtjatega sõlmitavate lepingute kaudu kuna iga tööandja peab tagama, et tema töötajad oma sisenemise ja väljumise nõuetekohaselt fikseeriks. Elektroonilise registreerimissüsteemi töökorras oleku eest vastutab peatöövõtja.

Võtmetähendusega on **lõike 1 punktis 3** sätestatud aruandluskohustus. Peatöövõtjal tuleb esitada elektroonilise registreerimissüsteemi automatiseeritavaid lahendusi kasutades MTA-le **regulaarselt andmeid isikute viibimise kohta ehitusplatsil.**

Kord päevas tuleks esitada summeeritud kujul teave iga isiku ehitusplatsil viibimise kestuse kohta eelneval päeval. Need on andmed selle kohta, kui pikalt iga isik ehitusplatsil kokku viibis eelneval päeval.

Kuni kolm korda nädalas tuleks esitada üksikasjalikku teavet isikute ehitusplatsile sisenemise ja sealt lahkumise kohta. Need on andmed selle kohta, millistel kellaaegadel kaarti kasutanud isik ehitusplatsile saabus ja millal sealt lahkus. Andmete saatmisel MTAsse asendatakse isikuandmed süsteemis koodiga, mis ei võimalda konkreetseid isikuid MTA-l tuvastada. Isikustamata kujul detailsete andmete aruandlus hoiab aruandluskohustuse mõju isikute jaoks mõõdukal tasemel. Isikuandmete isikustamata kujule viimise saab tehniliselt lahendada automatiseeritult registreerimissüsteemi rakenduses ning teenusepakujate sisendi põhjal mõjutab see süsteemi kasutamise hinda minimaalselt. Isikustamata andmeid saaks MTA süsteemis võrrelda kord päevas esitatava isikustatud kuid päeva peale summeeritud andmetega.

Andmete detailsus ja nende esitamise sagedus muudavad aruandluse moonutamise piisavalt tülikaks, et tagada võimalikult korrektne aruandlus võimalikult paljude kohustatud isikute poolt. Iga elektroonilist andmetöötlussüsteemi saab luua hilisema andmete muutmise võimalusega, kui see ei põhine plokiahela süsteemil või muul sarnast tehnoloogiat kasutaval süsteemil, kus kõik muudatused arhiveeritakse ajalisel järjestuses. Plokiahela kasutamine andmete moonutamise ärahoidmiseks on kindlasti kallim kui andmete sagedasem esitamine ning selle kasutamist registreerimissüsteemi turvalisuse tagamiseks eelnõuga ette ei nähta. Küll aga nähakse ette kuni kolm korda nädalas detailsema teabe esitamise kohustus. See aitab tuvastada potentsiaalseid andmetega manipuleerimisi. Näiteks tuleks sekundi täpsusega fikseeritud kellaajaliste andmete puhul välja, kui mitukümmend isikut on sisenenud ehitusplatsile samal sekundil jne. Summeeritud aegadega andmete põhjal ei ole selliseid järeldusi võimalik teha. Juhul, kui andmetega manipuleerimise võimalusi ei vähendata, võib teabe esitamise kohustus osutada sisult tühjaks kohustuseks, isikud võiksid esitada MTA-le endale sobilikuks muudetud andmeid ning ehitusturu konkurentsimoovitused jätkuksid tänases mahus.

Isikute kohta kogutavate andmete loetelu ja kogumise täpsem sagedus ja kord sätestatakse MKR põhimäärusega. MTA-le edastatakse andmed isiku kasutatava kaardi koodiga. Töötaja kaardi kood on seotud isiku TÖR andmetega ning MKR andmebaas loob ise seosed kaardi koodi ja seda kasutava konkreetse isiku andmetega.

Lõike 1 punkti 4 kohaselt peab peatöövõtja tagama punktis 3 nimetatud MTA-le edastavate ehitusplatsil viibimise andmete säilimise kogu ehitustööde kestuse jooksul ning lisaks neli kuud peale ehitustööde valmimist. Seda on eelkõige tarvis ehitustööde üle riikliku järelevalve tagamiseks kuni ehitustööde lõpuni – olgu siis MTA, TI või PPA pädevusalas olevas valdkonnas. MKR-is töödeldavate andmete säilitamise tähtajad sätestatakse MKR määrusega. Andmeid on vaja säilitada maksukohustuste täitmise tagamise kontrollimiseks vähemalt viis aastat.

Lõikes 2 sätestatakse, et ehitusplatsi ühekordselt külastavate ja ehitustöid mitte tegevate teiste inimeste isikuandmeid ei koguta – st tema kasutatavat kaarti ei seota TÖR andmetega ning MTA andmekogudes seega kaardi koodi ühegi konkreetse isikuga ei seostata.

MKS § 25¹². Ehitusettevõtja kohustused

Terminid ehitusettevõtja kasutatakse eelnõus üldise mõistena, mis hõlmab ka peatöövõtja, kuna osa kohustusi tuleneb isiku rollist tööandjana, kelleks võib olla ka peatöövõtja ise. Samas ei lasu kõikidel ehitusettevõtjatel võrdses mahus kohustusi. Peatöövõtjal on lisaks üldistele kohustustele ehitusobjekti valmimise juhtimisest tingitud võtmekaaluga kohustused. Vt lisaks selgitusi MKS § 25¹¹ (peatöövõtja kohustused) ja 25¹² (ehitusettevõtja kohustused) kohta.

Renditööjõu puhul on kohustatud isikuks ettevõtja, kes isikud ehitusplatsile lubab, st isik kes nende tööjõudu kasutab.

MKS §-ga 25¹² reguleeritakse kõikide ehitusettevõtjate kohustused, sh peatöövõtja kohustused, mis ei tulene kitsalt tema peatöövõtja rollist.

Punkti 1 kohaselt tuleb igal ehitusettevõtjal esitada MTA-le andmed tema tehtavate ehitustööde kohta ning tema alltöövõtja nime ja isiku- või registrikoodi, kellelt ta ostab või on ostanud ehitise ehitamisega seotud teenuseid. Andmed esitatakse enne tellitud ehitustööde alustamist. Ehitustöödega seotud andmeid ning alltöövõtja äriregistrisse kantud andmeid on võimalik aruandluses taaskasutada. See tähendab, et MKR saab automaatselt andmeid ehitisregistrist ja äriregistrist ning varasemalt esitatud andmeid ei pea uuesti esitama. Andmekogus luuakse tehnilised lahendused vajalike andmete leidmiseks ja kinnitamiseks. Alltöövõtjal on kohustus omakorda kinnitada tema kohta tehingupartneri poolt esitatud või kinnitatud andmete õigsust ning esitada/kinnitada andmed enda alltöövõtja kohta, kui see on asjakohane.

Punktiga 2 nähakse ette ehitusettevõtja õigus märkida vajadusel andmekogus ammendavalt ära TÖRi kantud isikud, kelle ta on lubanud konkreetsele ehitusplatsile. Juhul, kui iga konkreetse ehitusplatsi puhul sellele lubatavaid isikuid ära ei märgita, siis annab andmekogu vaikimisi elektroonilisele registreerimissüsteemile nõu rohelise tule kõigile TÖRi kantud isikutele ehitusplatsile sisenemiseks. Tööandjad (sh renditööjõu kasutajad) ei pea TÖRi kantud töötajate osas ehitusobjekti kaupa andmeid enam uuesti esitama, vaid need andmed kuvatakse andmekogus automaatselt.

Andmevahetus töötab ka TÖR ja PPA andmekogude vahel. MTA saab andmeid juba täna PPA elamislubade ja töölubade registrilt ja välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogult. TI andmekogudest saadavaid andmeid töödeldakse ametites hetkel käsitsi, kuid töös on arendused automaatse andmevahetuskanali loomiseks.

Punktiga 3 sätestatakse iga ehitusettevõtja (sh peatöövõtja) kohustus tagada, et tema poolt ehitusplatsile lubatud isikud fikseerivad kõik enda ehitusplatsile sisenemised ja sealt väljumised. Ehitusettevõtjate ja nende heaks töötavate isikute vahelised õigused ja kohustused määratakse kindlaks lepinguõigusega ette nähtud vahenditega, eelkõige töölepingu või muu võlaõigusliku lepinguga. Ehitusplatsi tööülesannetega seoses ühekordselt külastavatele isikutele tutvustab ehitusplatsil viibimise korda ja tingimusi ehitusplatsil selleks määratud isik. Peatöövõtja kohustus on tagada, et kõik ehitusplatsil viibivad isikud oleksid kursis ohutusjuhistega ning muuhulgas külastaja kaardi kasutamise seotud kohustustega.

Punktiga 4 sätestatakse iga ehitusettevõtja (sh peatöövõtja) kohustus tagada, et tema poolt ehitusplatsile lubatud isikutel on olemas ehitusplatsile sisenemiseks ja väljumiseks vajalik tuvastusvahend.

Eelkõige saab liikumised fikseerida isikule ehitusettevõtja poolt hangitava töötaja kaardiga. Kaardid valmistab ja väljastab MTA poolt riigihanke korras leitud isik järgides rahandusministri määrusega kehtestatud tingimusi. Taotlus oma töötajatele kaardi saamiseks tuleb ehitusettevõtjal esitada MTA lepingupartnerile²⁶. Eelnõuga ei välistata võimalust fikseerida isikute liikumine vajaduse ja võimaluse korral ka muu tehnoloogilise lahenduse abil. Kui isikul on olemas isiklik töötaja kaart, siis võib ehitusplatsile sisenemise fikseerimiseks kasutada ka mobiilirakendust või helistamisteenust, sõltuvalt peatöövõtja poolt valitud elektroonilise registreerimissüsteemi võimalustest. Vajadus alternatiivsete lahenduste järgi on eelkõige joonehitiste puhul.²⁷ Suuremale maa-alale jaotunud ehitustööde puhul ei ole põhjendatud nõuda ehitustöötajatelt ehitusplatsile sisenemise või sealt väljumise fikseerimist töötaja kaardiga registreerimissüsteemi asukohas, vaid seda kõike saab korraldada ehitusettevõtjale kõige sobivamal viisil muud tehnilist lahendust kasutades sõltumata töö tegemise täpsest asukohast ehitusplatsil.

Kaartidele sätestatavad nõuded ja hankimise kord sätestatakse rahandusministri määrusega. Alternatiivsetele ehitusplatsil viibimise fikseerimise meetoditele või vahenditele täiendavaid nõudeid ei kehtestata. Need peavad vaid võimaldama fikseerida ehitusplatsile sisenemised ja sealt väljumised sarnaselt töötaja kaardiga. Viidatud määruses jäetakse ehitusettevõtjale võimalus ise valida endale sobivaim viis fikseerida isikute ehitusplatsil viibimine.

Töötajate kaardid on isikupõhised, mis tähendab, et erinevatel ehitusplatsidel saab kasutada sama kaarti ning tööandja vahetumisel on sama kaart kasutatav ka uuel ehitusplatsil. Tööandjal tuleb töötaja kaart MTA e-teenuste keskkonnas vaid valideerida (TÖR andmete põhjal) ning vajadusel valida, millisele ehitusplatsile selle kaardi omanikku lubada.

MKS § 25¹³. Ehitusplatsil viibimise fikseerimine

²⁶ Kaaluti ka kaartide väljastamist MTA poolt või kaartide taotlemist MTA kaudu, kuid see tooks ametile kaasa vajaduse täiendavateks suurteks investeeringuteks. MTA-l puuduvad mistahes kaartide väljastamiseks vajalikud infrastruktuurid ja töötajad. Oluliselt kulutõhusam on vastav teenus osta sisse eraõiguslikult juriidiliselt isikult, kellel on juba olemas kõik vajalik kaartide taotluste menetlemiseks ja kaartide väljastamiseks.

²⁷ Vt termini kasutusala ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadusest <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062020026>

Selleks, et tagada peatöövõtja ja MTA andmekogude omavaheline tõrgeteta andmevahetus ning ettevõtjate võrdne kohtlemine, määratakse rahandusministri määrusega kindlaks elektroonilisele registreerimissüsteemile esitatavad standardsed miinimumnõuded. Vastav volituspõhine sätestatakse **lõikes 1**.

Ehitusplatsile paigaldatav elektrooniline registreerimissüsteem peab:

- 1) tagama ehitusplatsile sisenemise ja sealt väljumise aja usaldusväärse kindlaksmääramise sekundi täpsusega kas töötaja kaardi kasutamise teel või muud samaväärseid tuvastusvahendit kasutades;
- 2) võimaldama maksuhaldurile andmete edastamist ehitusplatsil viibinud isikute kohta ning nende ehitusplatsil viibitud aja kohta;
- 3) võimaldama ehitusplatsiga seotud järelevalve jaoks teha igal ajal väljavõtet tuvastusvahendite kasutamise kohta kogu ehitustsükli ulatuses ning nelja kuu jooksul peale ehitustööde lõppu;
- 4) võimaldama peatöövõtja poolt määratud isikul teha (automatiseeritult) ehitusplatsil kohapeal detailse digitaalse ning vajadusel paber kandjal väljavõtte, milles on toodud antud päeval ning ajahetkel ehitusplatsil viibivad isikud ning nende sealviibimise aeg;
- 5) võimaldama töötaja kaartide kasutamist ehitusplatsile sisenemise ja sealt lahkumise aja kindlaksmääramiseks;
- 6) võimaldama siduda töötaja kaart spetsiaalse identifitseerimisnumbri kaudu iga asjaomase ehitusplatsiga;
- 7) olema logitav iga andmete käitlemise osas ning logi peab olema salvestatud muutmist mitte võimaldaval kujul;
- 8) võimaldama edastada maksuhaldurile üle X-tee üks kord päevas iga isiku eelneval päeval ehitusplatsil viibimise summeeritud aja ning kord nädalas iga isiku eelneval nädalal ehitusplatsile sisenemise ja sellelt lahkumise kellaajad kindlas formaadis. Detailne formaat ning koosseis täpsustatakse MTA andmekogu arendajaga tehtava arenduseelse analüüsi käigus.

Riigi Infosüsteemi Amet on kaardistamas kaugloetava ID-kaardi ja selleks vajalike rakenduste arendamise võimalusi. Seetõttu võib tulevikus olla vajalik ja põhjendatud sellise süsteemi kasutamine või selle kasutamise võimaldamine, mis suudab lugeda ka kaugloetavat ID-kaarti tavapärase töötaja kaardi asemel. ID-kaardi kasutamine ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks võiks olla alternatiivseks võimaluseks töötaja kaardi kõrval.

Lõikega 2 sätestatakse rahandusministrile volituspõhine, et kehtestada määrusega ehitusplatsile sisenemist ja sealt väljumist fikseerida võimaldavale tuvastusvahendile esitatavad nõuded, selle taotlemise ning kasutamise tingimused ja kord.

Määrusega sätestatakse ehitusettevõtjate võrdse kohtlemise tagamiseks ühtne töötaja ja külastaja kaardi standard. Igal ehitusettevõtjal on määruse kohaselt kohustus hankida kaardid oma töötajate tarvis (sh juhatuse liikmed). Ehitusplatsi küllastajate kaartide hankimise ja nende kasutamise üle arvestuse pidamise kohustus on peatöövõtjal.

Määrusega sätestatakse MTA kohustus leida riigihanke korras üks ja ühine kaartide väljastaja²⁸. Kaartide tellimine peab olema võimalik kaarte väljastava isiku veebikeskkonna kaudu, sh võimaldama tellimust esitada TÕR andmetega koondandmefaili üles laadimisega. Kaartide väljastamine peaks toimuma võimalikult lühikese aja jooksul. Väljastatavad kaardid peavad

²⁸ Sarnaselt nt liiklusseaduse alusel väljastatavate juhikaartidega ja ka nt õpilaspiletite väljastamisega.

vastama määrusega kehtestatud standardsetele miinimumnõuetele. Kaardi väljastamise tasu makstakse otse väljastajale. MTA näeb lepingus ette kaartide maksimaalsed tasumäärad, mis fikseeritakse ka ministri määruks. Kaardid väljastatakse tähtajatult.

Kaardi kasutatavus konkreetse ehitusplatsi elektroonilises registreerimissüsteemis sõltub sellest, kas kaart on MTA andmekogus aktiveeritud ning seotud tööandja ja TÖR-i kaudu selle ehitusplatsiga. Juhul, kui töötaja töötamine TÖR-is peatatakse või lõpetatakse, lõpeb ka kaardi kehtivus selle konkreetse tööandja ehitusplatsil. Väljastatud kaardi aktiveerib tööandja ise MTA andmebaasis enne isiku ehitusplatsile lubamist. Kaardi aktiveerimine on ühekordne toiming. Aktiveerimise järel edastab MKR elektroonilisele registreerimissüsteemile teabe isiku lubamise kohta ehitusplatsile, kus isiku tööandja on kas peatöövõtja või üks alltöövõtjatest. Tööandjal on võimalik märkida ära, millised isikud millisele ehitusplatsile lubada. Vaikimisi saab ehitusplatsile sisenemise õiguse iga TÖR-i kantud isik.

Elektroonilises registreerimissüsteemis võib ehitusplatsile sisenemise registreerida ka muu tehnilise lahendusega kui plastikkaardiga. Ehitusplatsi eripära arvestades võib olla parem lahendus ehitusplatsile saabumine fikseerida mobiilirakendusega või süsteemile helistades. Selliseid tehnilisi lisavõimalusi tänased läbipääsusüsteemid ka põhimõtteliselt võimaldavad, vajades väiksemaid täiendusi. Need ei ole teistest süsteemidest märkimisväärselt kallimad.

MTA kohustus tagada ehitusplatsile sisenemist ja sellelt lahkumist fikseerida võimaldava kaardi väljastamise korraldamine sätestatakse **lõikes 3**.

Lõikega 4 nähakse ette, et rahandusminister kehtestab määrusega ehitusplatsil viibimise fikseerimise erijuhud. Ehitusplatsile sisenemise fikseerimist ei nõuta ehitusplatsile ehitusmaterjali tarnivalt isikult (fikseeritakse sõiduki registreerimismärk), riikliku järelevalvet teostavatelt isikutelt ega kiirabilt või päästetöid teostavatelt isikutelt.

MKS § 25¹⁴. Andmekogusse kantavad andmed

Andmekogusse kantavate andmete loetelu sätestatakse MKRi põhimäärusega. MKR põhimäärus loetleb üles valdava enamuse MTA andmekogudest ning andmed, mida igas andmekogus töödeldakse ja sätestab nende töötlemise alused. MKR põhimääruses sätestatakse ehitusplatsi, ehituse tellija, peatöövõtja ja teiste ehitusettevõtjate kohta edastatavate andmete loetelu ning andmed, mida esitatakse isikute ja nende viibimise kohta ehitusplatsil.

Andmekogusse kantakse ehitise ja ehitusplatsi kohta järgmised andmed:

- 1) ehitise nimetus, aadress ja tunnus;
- 2) ehitise unikaalne ID (EHR kood);
- 3) ehitustegevuse alustamise ja lõpetamise kuupäev;
- 4) elektroonilise registreerimissüsteemi unikaalne ID.

Andmekogusse kantakse töövõtuhela kohta järgmised andmed:

- 1) ehitustööde tellija ehk ehitise omaniku andmed (ettevõtte nimetus ja registrikood, registrikoodi puudumisel mitteresidendi kood);
- 2) peatöövõtja andmed;
- 3) tööandja andmed;
- 4) ehitustöid tegeva isiku andmed.

Andmekogusse kantakse isiku ehitusplatsil viibimise kohta järgmised andmed:

- 1) kord päevas iga isiku ehitusplatsil viibimise summeeritud aeg eelneval päeval;
- 2) kord nädalas iga isiku ehitusplatsile sisenemise ja sealt lahkumise kellaeg sekundi täpsusega iga päeva kohta.
- 3) sama info ehitusplatsi tööülesannetega seoses ühekordselt külastavate isikute (kes ehitusplatsil ehitustöid ei tee) kohta isikustamata kujul.

Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvas valitsusasutuses või hallatavas riigiasutuses tööd tegeva isiku puhul on kantud töötamise registrisse tööd võimaldava isikuna ministeerium, kelle valitsemisalasse kuulub valitsusasutus või hallatav riigiasutus, kus tööd tegev isik töötab.

MKS § 25¹⁵. Andmete parandamine

Sarnaselt TÖRi regulatsiooniga, nähakse eelnõuga ette ka MTA-le esitatud andmete parandamise võimalus. Vea ilmnemisel on kande tegija kohustatud ebaõige kande viivitamata parandama. Andmeid on võimalik parandada samas andmekogus, kuhu esialgsed andmed sisestati. Kui kande tegijal ei ole võimalik kannet ise parandada, esitab ta MTA-le sellekohase taotluse. Andmete parandamisena ei tohiks siinjuures käsitleda uute andmete esitamist ega esmakande tegemist.

Andmete parandamise tähtaja määramisel on samuti lähtutud analoogselt TÖR andmete parandamise tähtajast. Andmete esitamisest kolme kuu möödumisel saab ebaõigeid või ebatäpseid andmeid parandada üksnes põhjendatud taotluse alusel MTA otsusega. Taotlus esitatakse 14 päeva jooksul andmete parandamise vajadusest teadasaamisest arvates. Taotluses märgitakse andmete esitaja nimi ja kontaktandmed. Taotlusele lisatakse tõendid paranduse tegemise vajalikkuse kohta.

Ka MTA otsusele andmete parandamise kohta on ette nähtud TÖR-iga analoogne maksimaalselt 30-päevane tähtaeg.

MKS § 25¹⁶. Sunniraha MKS §-des 25¹¹ ja 25¹² sätestatud kohustuste täitmata jätmise eest

Sunniraha kohaldamise võimalustel on samuti lähtutud täna TÖR järelevalve jaoks kehtestatud sunniraha reeglistikust.

Kui ehitusettevõtja ei ole MKS §-des 25¹¹ ja 25¹² sätestatud kohustust tähtajaks täitnud, võib MTA määrata kohustuse täitmiseks täiendava tähtaja ja teha hoiatuse MKS § 136 kohaselt, et kohustuse täitmata jätmise korral võidakse rakendada sunniraha.

Kui ehitusettevõtja ei ole kohustust hoiatuses märgitud tähtpäevaks täitnud, peab ta tasuma hoiatuses märgitud sunniraha. MTA esitab kohustatud isikule sunniraha tasumise nõude korraldusega, määrab selles tasumise tähtaja ning teeb hoiatuse, et sunniraha tähtajaks tasumata jätmise korral nõue sundtäidetakse vastavalt MKS §-dele 128–132.

Kohustuse täitmisele sundimiseks ei tohi sunniraha kokku ületada 3300 eurot, sealjuures ei tohi see esimesel korral ületada 1300 eurot ja teisel korral 2000 eurot.

MKS § 154 täiendamine

MKS § 154 lõikes 1 sätestatud väärteokoosseisu laiendatakse, et see hõlmaks ka MKS §-des 25¹¹ ja 25¹² sätestatud kohustuste täitmata jätmise.

MKS § 154 sätestab rahatrahvi MTA tegevuse takistamine eest. Väärteokoosseis hõlmab täna maksudeklaratsiooni, muu dokumendi või asja tähtpäevaks esitamata jätmise, MTA juures registreerimata jätmise, arvestuse pidamise nõuete eiramise ning MTA korralduse täitmata jätmise.

Füüsilisele isikule võib MTA määrata sellise rikkumise eest rahatrahvi kuni 1200 eurot ning juriidilisele isikule kuni 3200 eurot. Väärteomenetluse läbiviimine võib negatiivselt mõjuda äriühingu mainele ning kanne karistusregistris võib takistada riigihangetel osalemist. Seega on konkreetse rahatrahvi kõrval oluliseks distsiplineerivaks vahendiks ka väärteomenetlusega kaasnev potentsiaalne mainekahju ning võimalikud takistused äritegevuses.

Registreerimiskohustuse täitmata jätmise eest määratav rahatrahv ning kanne karistusregistris motiveerivad isikuid oma kohustusi täitma ning tagama, et töövõtuhela kõik lülid oleksid nõuetekohaselt süsteemis fikseeritud: ehitusplatsil töötaksid üksnes töötajad, kes on sellele konkreetsele ehitusplatsile lubatud ning nende töötajate ehitusplatsil viibitud tööaeg saaksid fikseeritud.

Kohustuse rikkumisel on haldusõiguse raames vastutavaks peatöövõtja või alltöövõtja, mitte aga töötaja. Tööandja ja töötaja töösuhted, sh vastutus tööülesannete rikkumise eest (nt ehitusplatsil registreerimata jätmise), tuleks reguleerida tsiviilõiguslikus töölepingus. Seega nõuete rikkumisel ei alustata väärteomenetlust töötaja, vaid tema tööandja või peatöövõtja osas.

MTA-l on üldjuhul tavaks võtta kohustatud isikuga esmalt ühendust ning selgitada kohustuste täitmise vajadust ning tõsisemal juhul kohaldada ka sunniraha.

MKS täiendamine §-ga 168¹⁸, MKS 1. peatüki 3³. jao kohaldamine

Rakendussättega määratakse kindlaks, et eelnõust tulenevaid aruandluskohustusi kohaldatakse selliste ehitustööde osas, millega alustatakse 2023. aasta 1. jaanuaril või hiljem.

Selleks, et välistada väga suurte ehitustööde jäämist aruandluskohustuse jõustumisel vajaliku tähelepanuta, hõlmatakse aruandlusega ka seaduse rakendumise hetkel veel pooleli olevad väga mahukad ehitustööd. Töövõtuhelast ja töötaja kestusest teavitamise kohustusega on eelnõu kohaselt seega hõlmatud ka ehitustööd, millega on alustatud enne 2023. aasta 1. jaanuari, tingimusel, et nende ehitustööde eeldatav lõpptähtaeg on 2024. aasta 1. jaanuar või sellest hilisem kuupäev.

Seaduse jõustumine

Seadus on planeeritud jõustumise ja rakendumise 2023. aasta 1. jaanuarist. Tähtaeg on valitud lähtuvalt MTA arenduste ajakavast. Sellest ajast arvates tuleb alustada andmete esitamisega ehitusplatside kohta, millel toimuvate ehitustööde eeldatav kestus ületab 30 päeva ning kus töötab samal ajal vähemalt 20 isikut või mille eeldatav tööde maht ületab 500 inimtööpäeva.

Andmekogu loomisega seotud arendustega ei ole eeldatavalt võimalik varem valmis saada ning eelnõu edasisel menetlemisel ning seaduse rakendamise tähtaja sätestamisel arvestatakse

arendustööde tegemiseks vajaliku ajaga. Juhul, kui arendustöödega ei ole aegsasti võimalik alustada, lükatakse vastavalt edasi ka seaduse rakendamise tähtaeg.

MTA loob ehitusettevõtjatele võimaluse hankida töötajatele ja teistele ehitusplatsi külastavatele isikutele ehitusplatsil viibimise fikseerimiseks vajalikud kaardid soovi korral vähemalt kuus kuud enne 2023. aastat. Kaartide tellimisel ning elektrooniliste registreerimissüsteemide hankimisel tuleb arvestada, et MTA andmebaasidega on võimalik need ühildada siiski alates 2023. aasta 1. jaanuarist.

Muudatuste kooskõla põhiseadusega

Ehitusettevõtjad on rõhutanud, et kui riik vajab enda ülesannete täitmiseks ettevõtjalt andmeid, kogutaks need üks kord ning välditaks samade või sarnaste andmete korduvalt (päringu põhised) kogumist erinevates süsteemides või riigi andmekogudes. Riigi ülesanne on luua võimalused avalikule sektorile vajalike andmete kasutamiseks üle X-tee või muude rakenduste kaudu, nii et ettevõtjatel puuduks vajadus andmeid korduvalt esitada. Näiteks tuleks vältida, et ettevõtjad peaksid esitama ehitustööde kohta samu andmeid ehtisregistrile, MTA-le, TI-le, Statistikaametile jne.

Ehitusettevõtjate koormamine ehitusplatsidel registreerimise kohustusega suurendab nende halduskoormust ning piirab põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse teostamist. Ettevõtlusvabadus on õiguslik vabadus, millele vastab riigi kohustus mitte luua põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadus ei kohusta riiki andma ettevõtjatele vahendeid ettevõtluse teostamiseks, kuid vabaduse realiseerimine eeldab toetamiskohustust.

Ettevõtlusvabadusest tulenevalt on samas riigil kohustus tagada õiguslik keskkond vaba turu toimimiseks. Isikutel on õigus nõuda riigi sekkumist konkureerivate ettevõtjate tegevusse, et kaitsta teda teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest.²⁹ Sellest kohustusest lähtuvalt on põhjendatud ka ehitusplatsil registreerimise kohustuse panemine ettevõtetele, kuivõrd see aitab kaasa võrdsema konkurentsi tekkimisele ning kaitseb ausaid ettevõtteid konkureerivate ettevõtete õigusvastase tegevuse eest.

PS §-s 31 sätestatud üldist ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse³⁰. Ettevõtlusvabaduse kaitseala riivab ka see, kui ettevõtlusvabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.³¹ Riigikohus on selgitanud, et põhiseaduse § 31 teine lause, mis lubab seadusega kehtestada piirangud ettevõtlusvabadusele, annab seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest.³² Arusaadavalt ei tohi sellised piirangud kahjustada ettevõtjate huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimse eesmärgiga saab põhjendada. Piirangud peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.

²⁹ O. Kask, Sten Andreas Ehrlich, LLM Ave Henberg. PõhiSK § 31/6. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017; RKÜKo 3-4-1-2-13 p 105.

³⁰ RKPJKo 3-4-1-6-00.

³¹ RKPJKo 3-4-1-1-02.

³² O. Kask, Sten Andreas Ehrlich, LLM Ave Henberg. PõhiSK § 31/20. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017; RKHKo 3-3-1-75-15.

Elektrooniliste registreerimissüsteemide soetamisega ja hooldamisega, samuti töötajatele kaartide taotlemisega kaasneb ettevõtjatele rahaline kulu. See võib tähendada põhiseaduse §-is 32 sätestatud omandiõiguse riivet. Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel³³.

Ettevõtjatele langev halduskoormus ning rahaline kulu on detailsemalt kirjeldatud väljatöötamiskavatsuse punktis 11, millest nähtub, et lisanduvad kohustused tooksid kaasa vaid vähese halduskoormuse tõusu. Kulu põhjendatuse ehk omandipõhiõiguse riive suuruse hindamisel tuleks arvesse võtta ka seda, et elektrooniliste registreerimissüsteemide kasutusele võtmine ei ole kitsalt riigi huvi, vaid juba täna peatöövõtjate jaoks kasutuses ja vajalik oma jooksvate ja uute tööde planeerimisel, samuti selleks, et piirata võõraste isikute ehitusplatsile pääsemist. Samad kaalutlused on kohaldatavad ehitustööde tellija omandiõiguse riive hindamisel. Siin ei tohiks kaasnevaid kulusid siiski samaaegselt ja täies mahus (ehk topelt) arvestada mõlema, nii ehitusettevõtja (eelkõige peatöövõtja) kui ka ehitusteenuse tellija kuludena.

Kuna elektrooniliste registreerimissüsteemide kasutamisega seotud summad on ehitustööde kogukulu (sh ehitusseadustikust tulenevatest kohustustest tingitud kulu) arvestades väga väikesed on omandiõiguse riive väga madal ja seega proportsionaalne.

Võimalikuks saab pidada ehitusteenuste kallinemist maksukuulekuse paranemisest tulenevalt. Tuleb pidada enesestmõistetavaks, et selline mõju ja tagajärg on iseenesest põhiseadusega määratud raamidesse kuuluv, eriti arvestades, et tegemist ei ole uute maksude kehtestamisega, mis võiks olla maksupõhiõiguse reguleerimisalas (§ 113).

Andmete kogumine kesksesse riigi andmekogusse on põhjendatud optimaalse halduskoormuse tagamiseks ning andmete piisava usaldusväarsuse ning nende töödeldavuse huvides. Põhjendamatult koormav oleks andmete igakordne pärimine ettevõtjatelt nii riigi kui ettevõtjate jaoks konkreetse järelevalve raames ja kontrolliobjektide valiku kindlakstegemiseks.

Kogutavad andmed ei ole olulisel määral uut liiki või erinevad võrreldes juba täna kogutavate andmetega, st riik ei hakkaks koguma märkimisväärselt uut teavet. Suureneb andmete täpsus ja täienevad kvalitatiivsed seosed juba täna kogutavate andmete vahel.

Olulisemate tehingupartnerite kohta saab MTA teavet täna käibemaksudeklaratsioonidelt. Töötajate ja nende töö tegemise koha ja tööaja kohta saab MTA teavet TÖR-ist. Ehitustöötajate puhul, kelle töö on liikuva iseloomuga, hakkab MTA saama tänasest enam teavet töö tegemise koha kohta, kuna kehtiva korra kohaselt registreeritakse liikuvate töötajate töökohana tööandja registreeritud asukoht.

Ehitusplatsidel registreerimine Eestis ei piira Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 45 tulenevat töötajate vaba liikumise põhimõtet, kuivõrd registreerimise kohustus ei too kaasa diskrimineerimiskeelu rikkumist teiste liikmesriikide kodanike osas. Tekkiv registreerimiskohustus on üldine ning laieneb kõikidele isikutele, kes soovivad Eestis ehitusobjektile tööle asuda, olenemata nende päritolust või kodakondsusest.

³³ <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

Arvestades, et juba täna kogub riik andmeid töötajate poolt töö tegemise koha kohta, ning tegemist ei ole eraeluliste andmetega, ei ole lisanduv andmete kogumine ehitusplatsil viibimise aja kohta ehitusplatsil viibivate inimeste jaoks tunnetuslikult enam riivavam kui juba kehtiv kord. Seni on ehitustöötajate kohta kogutud andmeid madalama täpsusastmega võrreldes teiste tööd tegevate isikutega. Andmete kogumise tunnetuslikku mõju vähendab ehitusplatsil viibitud aja summeerimine iga tööpäeva lõikes ning isikuid puudutavate detailsemate andmete edastamine MTA juures peetavasse andmekogusse kord nädalas. Ehitusplatsil viibinud inimeste koguarvu kohta andmete kogumine isikuandmete kaitsesfääri ei puuduta.

PS § 26 sätestab, et igal on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Isiku töösuhteid puudutavate andmete konfidentsiaalset (st ainult seadusega volitatud asutuse sisest) töötlemist, sh töö tegemise koha ning tööl viibitud aja kohta andmete kogumist ei saa siinses kontekstis pidada sekkumiseks isiku perekonna- ja eraellu. Kogutav ja töödeldav teave ei sisalda mingeid andmeid, millel oleks seos või puutumus isiku personaalautonoomia, identiteedi, isikupuutumatusel, privaatsuse, isiku arengu, isiku identifitseerimise või isiksuse muude kvaliteetidega. Vastasel juhul tuleks PS § 26 kaitsealasse lugeda kõikide ettevõtete ja asutuste töötajate selliste kontaktandmete avaldamine, mis näitavad, kus isik võib töö ajal viibida ning millega tegeleda. Inimese kõikide andmete piiramatult või absoluutne salastatus ei ole kindlasti selle vabadus- ja kaitseõiguse eesmärk. Kindlasti ei saa töö tegemise kohas viibimise aja kohta andmete kogumist pidada jälitustoiminguks. Riik ei kogu andmeid töökohale saabumise või sealt lahkumise teekonna kohta ega selle kohta, kus isik nt lõunapausi ajal viibis, kui ta juhtumisi lahkus selleks ajaks ehitusplatsilt. Meelevaldne oleks võrdsustada ehitusplatsil viibimise aja andmete kogumist varjatud jälgimisega, varjatult võrdlusmaterjali kogumisega või asja varjatud läbivaatamise vms jälitustoimingu tegemisega.

Ehitusplatsi registreerimise mõjusid tuleb hinnata kindlasti orgaanilises koosmõjus. Riigihanke kohustusega koormatud ehitustööde tellija jaoks kaasneb ehitusturu puhastumisega väga oluline kasutegur. Valima ei pea enam maksude tasumisega konkurentsieelise saanud ehitusettevõtteid, kelle ehitustöodes ilmnevad tihti hiljem ka puudused. Ehitusturu puhastumisel on tugev positiivne majanduslik mõju kõikidele turul ausalt tegutseda soovivatele ettevõtjatele. Puhastunud turg tähendab ka paremate töötingimuste tagamist ehitustöötajatele.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei võeta kasutusele uusi termineid. Ehitustöödega seotud terminite puhul on lähtutud täna kasutusel olevatest terminitest, eelkõige varasemalt viidatud Vabariigi Valitsuse kehtestatud ehitusnõuete määrusest aga ka ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadusest ning ehitusseadustikus kasutusel olevatest terminitest.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus sisalduvatel muudatustel ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1 Kaasnev mõju: Mõju majandusele

Sihtrühmad. Mõjutatud isikud on ehitusettevõtjad, nende töötajad ja kaudselt ka ehitusteenuse tellijad. Siinjuures on oluline, et puudutatud on ka välismaalastest töötajad, kes soovivad Eestis ajutiselt viibida ning Eestis elada ja töötada ehitussektoris. Ajutise töötamise puhul taotletakse enamasti koos lühiajalise töötamise registreerimisega pikaajalist viisat ning pikemaajalisel töötamisel tähtjalist elamisloa töötamiseks. Elamisloa alusel Eestis elaval välismaalasel on õigus Eestis üldjuhul töötada.

Sihtrühm ehitusettevõtjad. TI andmete kohaselt esitati nii 2017. kui ka 2018. aastal ehitusnõuete määruuses nimetatud kriteeriumidele vastavate ehitustööde alustamise eelteateid ligikaudu 700. Praegu kasutab eelteates esitatud andmeid üksnes TI tööohutuse eesmärkidel.

Mõju on keskmine, kuna puudutab 2018.–2020. aasta andmete kohaselt umbes 600-700 objekti aastas, mis jagunesid 2018. aastal 220, 2019. aastal 192 ning 2020. aastal 175 peatöövõtja vahel. Eeldatav objektide arv moodustab väikese osa kõigist ehitusobjektidest. Ainuüksi ehituslubasid eluhoonete, mitteeluhoonete ning rajatuste ehitamiseks väljastati 2019. aastal rohkem kui 13 000. Ka puudutatud peatöövõtjate arv on võrreldes kogu ehitussektori ettevõtetega väike, moodustades kõigest u 2% kõigist aktiivselt tegutsevatest ehitusettevõtetest. Arvestades aruandekohustuse püsivat olemust, võib eeldada, et suurem osa ehitusettevõtjatest puutub mingil hetkel sellega kokku, nt alltöövõtjana.

Sihtrühm ehitustöötajad

Tabel 3. Lühiajalise töötamise registreerimiste ja tähtjalise elamisloa töötamiseks taotluste arv 2014-2020 (allikas: PPA)

	2017	2018	2019	2020
Lühiajalise töötamise registreerimise taotlused	8377	21 759	34 843	26 140
Esmakordsed tähtjalise elamisloa töötamiseks taotlused	1786	3086	2584	2127

Ehitustööd tegevate isikute sihtrühma suurus on ehitusettevõtjate esialgsel hinnangul ligikaudu 40 000 inimest. Eesti Panga arvutuste järgi oli 2019. aasta esimeseks pooleks ehitussektoris hõivatute arv kasvanud kuni 51 000 inimeseni. Kogu tööalist elanikkonda (600 000 inimest) arvestades on sihtrühma suurus väike – ligi 8%.

Eesti Panga Tööturu Ülevaate 2/2019³⁴ järgi töötas Eestis asuvates ehitusettevõtetes 2019. aasta esimesel poolel veidi üle 51 000 Eesti elaniku ehk 8% Eestis hõivatud residentidest. Seda oli 1400 Eesti elaniku ehk 2,8% võrra rohkem kui 2018. aasta esimesel poolel. Sama kiiresti suurenes ehitussektoris hõivatud ja Eestisse tööjõumakse maksvate inimeste arv ka MTA andmetel. Ettevõtete andmetele tuginedes oli hõive kasv ehitussektoris 2019. aasta alguses aga üle kahe korra kiirem. Ettevõtlusstatistika hõives kajastuvad kõik Eestis asuvates ettevõtetes töötavad inimesed sõltumata sellest, kas nende tööjõumaksud laekuvad Eestisse või mitte.

PPA andmetel töötas 2019. aasta esimesel poolaastal suurim osa ehk veidi üle kolmandiku Eestis töötavatest lühiajalistest töötajatest ehituse tegevusala ettevõtetes. Ka vastavate kehtivate töölubade arv suurenes 2018. aastaga võrreldes hüppeliselt: 2018. aasta I ja II kvartali 2237 ja 3123 tööloalt 4580 ja 6223 tööloale 2019. aasta I ja II kvartaliks. Kuna Eesti elanike hõivet kajastava tööjõu-uuringu ning MTA andmed ehituse tegevusala hõive kasvu kohta on olnud

³⁴ Tööturu Ülevaated on kättesaadavad Eesti Panga veebis aadressil: <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/tooturu-ulevaade>

väga sarnased, kuid ettevõtlusstatistika viitab kiiremale hõive kasvule, võib eeldada, et suur osa 2019. aastal lisandunud lühiajalistest töötajatest on siia tööle tulnud vähem kui kuueks kuuks.

Tabel 4. Lühiajalise töötamise registreerimise **taotluste** arv tööandja põhitegevusala lõikes 2017-2020 (*allikas: PPA*)

	2017	2018	2019	2020
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	2	5	8	4
Ehitus	3454	8020	12 188	9386
Eksterritoriaalsete organisatsioonide ja üksuste tegevus	5	5	8	2
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	15	52	115	182
Finants- ja kindlustustegevus	52	139	260	134
Haldus- ja abitegevused	33	649	1438	844
Haridus	71	172	197	199
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	213	740	1150	509
Info ja side	242	561	878	759
Kinnisvaraala tegevus	16	102	197	255
Kodumajapidamiste kui tööandjate tegevus; kodumajapidamiste oma tarbeks mõeldud eristamata kaupade tootmine ja teenuste osutamine	2	2	13	6
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	316	253	350	212
Kutse-, teadus- ja tehnikaala tegevus	84	260	342	130
Majutus ja toitlustus	243	604	1542	1062
Muud teenindavad tegevused	953	1759	2712	1728
Mäetööstus	2	9	21	25
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	914	1969	3329	2917
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	34	41	60	51
Töötlev tööstus	1220	5014	7702	5734
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	16	100	114	95
Veondus ja laondus	446	1270	2147	1814
Muu	44	33	72	92
Kokku	8377	21 759	34 843	26 140

Tabel 5. Lühiajalise töötamise registreerimise **positiivsed otsused** tööandja põhitegevusala lõikes 2017-2020 (*allikas: PPA*)

	2017	2018	2019	2020
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	2	4	8	3
Ehitus	2944	7240	10 884	7634
Eksterritoriaalsete organisatsioonide ja üksuste tegevus	3	5	7	2
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	15	34	89	87
Finants- ja kindlustustegevus	50	129	249	120
Haldus- ja abitegevused	33	543	1283	697
Haridus	69	162	195	189

Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	209	672	1091	410
Info ja side	232	523	877	716
Kinnisvaraalne tegevus	16	95	175	207
Kodumajapidamiste kui tööandjate tegevus; kodumajapidamiste oma tarbeks mõeldud eristamata kaupade tootmine ja teenuste osutamine	2	2	11	5
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	309	243	339	202
Kutse-, teadus- ja tehnikaalne tegevus	78	240	292	109
Majutus ja toitlustus	221	560	1415	863
Muud teenindavad tegevused	816	1567	2530	1487
Mäetööstus	2	9	20	16
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	893	1873	3234	2610
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	33	37	52	40
Töötlev tööstus	1156	4575	7265	5027
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	16	94	101	81
Veondus ja laondus	409	1178	2063	1563
Muu	3	2	3	27
Kokku	7511	19 787	32 183	22 095

Tabel 5. Esmakordsed tähtajalise elamisloa töötamiseks **taotlused** tööandja põhitegevusala lõikes 2017-2020 (*allikas: PPA*)

	2017	2018	2019	2020
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	1	0	2	0
Ehitus	410	610	291	206
Eksterritoriaalsete organisatsioonide ja üksuste tegevus	0	1	3	2
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	3	13	15	17
Finants- ja kindlustustegevus	17	55	66	67
Haldus- ja abitegevused	2	16	20	29
Haridus	36	45	53	44
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	47	82	76	54
Info ja side	196	343	526	368
Kinnisvaraalne tegevus	6	5	7	8
Kodumajapidamiste kui tööandjate tegevus	0	0	2	2
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	38	39	21	44
Kutse-, teadus- ja tehnikaalne tegevus	29	30	60	51
Majutus ja toitlustus	47	88	77	75
Muud teenindavad tegevused	244	386	397	316
Mäetööstus	1	4	1	0
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	13	46	22	33
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	32	22	20	13
Töötlev tööstus	304	647	583	474

Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	9	12	11	8
Veondus ja laondus	133	181	121	130
Muu	218	461	210	186
Kokku	1786	3086	2584	2127

Tabel 6. Esmakordsete tähtajaliste elamislubade töötamiseks **positiivsed otsused** tööandja põhitegevusala lõikes 2017-2020 (*allikas: PPA*)

	2017	2018	2019	2020
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	1	0	2	0
Ehitus	291	403	277	190
Eksterritoriaalsete organisatsioonide ja üksuste tegevus	0	0	1	3
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	3	4	14	19
Finants- ja kindlustustegevus	19	45	65	69
Haldus- ja abitegevused	1	4	19	27
Haridus	37	31	49	37
Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont	35	35	67	56
Info ja side	173	336	483	344
Kinnisvaraala tegevus	1	4	4	7
Kodumajapidamiste kui tööandjate tegevus	0	0	1	0
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	28	34	17	36
Kutse-, teadus- ja tehnikaala tegevus	25	29	40	51
Majutus ja toitlustus	32	47	48	63
Muud teenindavad tegevused	253	195	313	321
Mäetööstus	1	0	3	0
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	1	32	18	27
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	22	20	21	9
Töötlev tööstus	237	310	494	618
Veevarustus; kanalisatsioon; jäätme- ja saastekäitlus	7	5	10	8
Veondus ja laondus	122	110	96	94
Muu	212	207	176	110
Kokku	1501	1851	2218	2089

Sihtrühm tellijad. Nagu eelnevalt viidatud, on puudutatud ehitusobjekte aastas 600-700. Ehitustööde tellijate ehk ehitise omanike arv on seega võrreldes Eesti elanike koguarvuga tõenäoliselt väike. Täielikult ei saa välistada, et tellijale võib ehitusteenus registreerimissüsteemi soetamise ja haldamise kulude võrra väga vähesel määral kallimaks minna. Seda juhul, kui ehitusteenuse pakkuja ei arvesta aruandekohustusega seotud kulusid muude ehitamisega seotud kulude hulka. Puudutatud objektid on suuremahulised, mille kõrval elektroonilise registreerimissüsteemi kulu on tervikut arvestades väike. Seda eriti arvestades, et sama süsteemi saab kasutada järjest erinevatel objektidel.

Mõju ulatus ja selle avaldumise sagedus. Mõju on vajalike investeeringute ning andmete edastamise osas regulaarne. Muudatuse tulemusel peab peatöövõtja hankima või rentima

ehitusplatsi elektroonilise registreerimissüsteemi, mis võimaldaks ehitusplatsile sisenevate ja sealt väljuvate isikute elektroonilist registreerimist. Mõju ulatus on keskmine ning puudutab majanduslikult peamiselt peatöövõtjaid, kes vastutavad elektroonilise registreerimise eest ehitusplatsil. Peatöövõtjal on võimalus turul pakutavatest toodetest valida endale tehniliselt ja hinna poolest kõige sobivam lahendus. Kategooriliselt ei saa välistada lihtsamate registreerimissüsteemide kasutamist, kuid silmas tuleb pidada, et eesmärki aitab kõige tõhusamalt täita MTA peetava keskse registriga masin-masin liidestust võimaldav registreerimissüsteem, mille andmevahetus on võimalikult automaatne. Täna turul pakutavad ja kasutusel olevad masin-masin liidestatavad lahendused vajaksid täiendavaid arendusi (eelkõige X-tee liidesed). Nende eeliseks on ettevõtja aja säästmine andmesisestuse ning - edastuse arvelt.

MTA hinnangul võiks registreerimiskohustuse täitmist võimaldav IT lahendus jääda samasse hinnaklassi, mis täna kasutusel olevate keerulisemate süsteemide lahendused (tööajaarvestuse, töögraafikute planeerimise, raamatupidamistarkvara liidestega jne). Kolme erineva teenusepakkuja näidetel on hinnad järgmised:

- 1) kaardilugeja rent 20-35 eurot kuus, millele lisandub kas rakendusepõhine tuvastuslahendus kaheksa eurot inimese kohta kuus või kaardipõhine tuvastuslahendus kolm eurot inimese kohta kuus;
- 2) igakuine makse koosneb 1000 euro suurusest süsteemi hooldustasust (see hõlmab seadmeid ja ööpäevaringset teenindust, vead kõrvaldatakse 2–4 tunni jooksul) ning lisandub tarkvara kasutamise tasu kolm eurot inimese kohta kuus;
- 3) kuutasu 150-250 eurot sisepääsu kohta kuus, sõltuvalt tarkvara lisavõimalustest, sisaldab kaardilugeja renti ning tarkvara kasutamise tasu. Isikute arvust sõltuvaid lisatasusid ei ole.

Mõju avaldumise sagedus on pigem harv, kuna hinnanguliselt on ühe registreerimissüsteemi kestvusiga vähemalt 12 kuud ning seda saab erinevatel ehitusplatsidel kasutada korduvalt, st iga uue objekti puhul ei pea peatöövõtja soetama uut registreerimissüsteemi. Piisab selle ümberseadistamisest uuel ehitusplatsil. Ümberseadistamine ei ole tehniliselt keeruline ega kulukas. Teenusepakkujad on avaldanud arvamust, et hinnastamine võib muutuda objektipõhiseks ja jaguneda kategooriatesse (nt väike, keskmine, suur). On tõenäoline, et mida suurem klient, seda väiksemaks kujuneb tema kuutasu ühe töötaja kohta.

Mõningane ühekordne kulu kaasneb ehitusplatsil viibivatele isikutele töötajate ja külastajate kaartide hankimisega. MTA korraldab kaarte väljastava teenusepakkuja leidmiseks riigihanke võttes eeskujuks tänase õpilaspiletite puhul laialdaselt kasutuses oleva väljastamise teenuse. Võrdluseks, õpilaspileti duplikaadi maksumus lapsevanema/õpilase jaoks on kuni 5 eurot. Ehitustöötaja kaardi maksumuse maksimaalne hind lepitakse kokku MTA ja teenusepakkuja vahelises lepingus. Kaart oleks standardne ning seda saaks kasutada nii paljudel ehitusplatsidel kui tarvis.

Muudatusega kaasneb väike mõju ka töötajatele, kes peavad enda ehitusplatsile sisenemise ja sealt väljumise nõuetekohaselt iga kord kaardiga viibates või muud tehnilist lahendust kasutades registreerima (nt joonehitise puhul mobiilse registreerimise meetodit, mitte füüsiliselt registreerimissüsteemis töötaja kaardi valideerimist). Juhul, kui ehitusplatsilt ei ole tarvis tööpäeva jooksul väljas käia, siis tuleb viibata kaarti kaks korda päevas.

Ebasoovitavate mõjude risk. MTA, PPA ja TI peavad tagama isikute ehitusplatsil viibimise andmete turbe ning andmete töötlemise vastavuse isikuandmete kaitse reeglitega.

6.2 Kaasnev mõju: Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm. Sihtrühmaks on MTA, PPA ja TI. Arvestades kõikide valitsusasutuste koguarvu, on sihtrühma suurus väike. Uute töökohtade loomise vajadust eelnõu rakendamine kaasa ei too. Täna riskianalüüsiga ja järelevalvega tegelevad isikud saavad oma käsutusse suurema hulga ja kvaliteetsemaid andmeid, millega töötada. MTA jaoks on ehitusplatsil registreerimise kohustuste täitmise üle järelevalve teostamine sarnane tänase regulaarse järelevalve teostamisega ning täiendavaid ressursse tarvis ei lähe.

Mõju ulatus. Välistööjõuga seotud riiklikud registreerimistoimingud on tööandjate, välismaalaste ning järelevalve- ja kontrollitoiminguid teostavate asutuste jaoks seni killustatud. Tööandjad peavad esitama välismaalaste Eestis töötamisega seotud andmeid ja dokumente erinevatele riigiasutustele (sh PPA, MTA, TI). Välismaalaste Eestis töötamisega seotud regulatsioonide väärkasutuse tõkestamise vaates on erinevate riigiasutuste vaheline andmeedastus ja registreerimissüsteem oluliseks sammuks. Sh kasvab tööandjate ja välismaalaste teadlikkus välistööjõu värbamisega seotud tingimustest ehitussektoris.

Muudatused hõlbustavad ametitele seadusega pandud ülesannete täitmist, kuna seni kõrge riskiga ehitussektori kohta hakkavad ametid saama järelevalve teostamiseks väga olulisi täiendavaid ja/või kvaliteetsemaid andmeid. Neid andmeid asutustel täna suuresti ei ole ning järelevalvet teostatakse sageli juhukontrolli põhimõtetel. MTA jaoks on tegemist täna juba olemasoleva TÖR järelevalvega väga sarnase ülesandega ning teiste asutuste jaoks järelevalve reeglid ei muutu. Muudatuse mõju ulatus on seega väike.

Mõju avaldumise sagedus. Sarnastel põhjustel mõju ulatusega on ka muudatuste mõju avaldumise sagedus väike.

Ebasoovitavate mõjude riskid. Asutused peavad tagama isikute ehitusplatsil viibimise andmete turbe ning andmete töötlemise vastavuse isikuandmete kaitse reeglitega sarnaselt teiste täna nende käsutuses olevate andmetega. Kaalukaid täiendavaid riske uute andmete töötlemisel ei kaasne.

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

7.1 Riigi tegevused

Pädevad asutused saaksid registrist oma ülesannete täitmiseks vajaliku informatsiooni üksik- või masspäringutena üle X-tee. Seni, kuni X-tee liidesed valmivad, on võimalik andmeid pärida MTA vastava ametnikurakenduse kaudu üle veebi (täna kasutuses olev andmete kasutamise võimalus). Andmevahetuse detailsemad üksikasjad määratakse asutuste vajadustest ja võimalustest lähtuvalt kindlaks asutuste vahelises andmevahetuskokkuleppes.

Muudatusega kaasneb MTA-le rahaline kulu andmekogu loomiseks ja selle haldamiseks ning vähene mõju töökorralduse ümberkujundamiseks. Kogutavate andmete mahu suurenemise ja andmete kvaliteedi paranemisega väheneks ja muutuks tõhusamaks MTA ametnike töö (nt maksukontrollide läbiviimisel). Põhimõttelisi muudatusi MTA töökorralduses teha ei tuleks. Kulud on seotud andmekogu välja arendamisega, mis koondaks endas peatöövõtjate edastatud andmed.

MTA saab andmeid juba täna PPA elamislubade ja töölubade registrilt ja välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogult. Täiendavaid arendusi nende

andmekogude liidestamiseks tarvis teha ei ole. Töövõtuahela ja töötamise aja andmekogu saab andmeid TÖR kaudu. PPA planeeritava Rändeinfosüsteemi (RIS) raames ei peaks andmeid pärima, vaid andmeedastus hakkab toimuma automaatselt. RIS projekti raames lihtsustatakse andmeedastuse ahelat, et tekiks ühtne loogiline andmejada. Näiteks kriitilistest andmebaasidest käib RIS regulaarselt staatust mõjutavaid andmeid pärimas (sh TÖR töösuhete lõppemise andmed). See lihtsustaks andmeedastust ka uue loodavad andmekogu jaoks. RIS arendustes on õiguslikus vaates arvestatud, et andmesoovijaid tekib juurde.

TI-I on vajalikke liidestusi võimaldav infosüsteem olemas, kuid andmete vastuvõtmiseks ja järelevalves kasutamiseks on vaja arendada välja TEISI ehitustööde ohutuse moodul. Amet on loomas uut kaasaegset tööelu infosüsteemi, mille juurde oleks võimalik ehitada MTA andmekogudega liidestatud moodul, mis võimaldaks andmete kiiret ja lihtsat töötlemist. Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus (TEHIK) hindas ehitusplatsidel registreerimise TI poolse arenduse mahuks ligikaudu 500 000 eurot. Mahuhinnangu andmisel võeti arvesse, et valmivasse Tööelu infosüsteemi luuakse järelevalve teostamiseks ehitusplatside üle sarnase ühesehitusega protsess nagu ettevõtete puhul. Lisaks võeti arvesse, et iga ehitusplatsiga peab lihtsalt ja mugavalt olema võimalik seostada ehituse erinevates etappides panustavad ettevõtted ning nendega omakorda nende töötajad. Puuduste korral peab olema võimalik need siduda ehitusplatsil töötavate ettevõtetega. Selleks, et kontrollida, kas töötajate töö- ja puhkeaja nõuded on täidetud, peab inspektoril menetluse ajal olema võimalik vajaduspõhiselt saada töötajate andmeid ehitusplatsil viibimise kohta. TEHIK hinnangul peab analüütika osas tekkima võimekus eristada enim levinud puuduseid ehitusplatside tüüpide ja piirkondade kaupa.

Ka ehitisregistri ei ole tarvis täiendavaid liidestusi eelnõuga kaasnevate arenduste raames. Andmevahetus ehitisregistri on planeeritud arendada eraldiseisvalt MTA teiste arendusprojektide raames. Tarvis on selekteerida ja siduda ehitusplatside registreerimisel vajalikud andmed.

Aruandekohustusega hõlmatud ehitusplatside valimi optimaalsuse tagamiseks pikemas ajaplaanis kohustuvad Rahandusministeerium ning MTA hindama seaduse mõjusid ning aruandluskohustuse laiendamise vajadust ja võimalusi hiljemalt kolme aasta möödumisel muudatuste rakendumisest. Seaduse mõjusid ja aruandluskohustuse optimaalsust hinnatakse koostöös puudutatud osapooltega ning aruteludesse kaastakse ka TI ja PPA.

7.2 Riigi eeldatavad kulud ja tulud

MTA kulud töövõtuahela ja töötamise kestuse aruandluse teostamiseks ja esitatud andmete töötlemiseks vajalikule arendusele on ühes kõrvalkuludega nelja aasta peale jaotatuna kokku 2,54 miljonit eurot. Arendus, selle aluseks olev analüüs, testimine, turvatestimine ning tootetugi maksavad kokku 1,9 miljonit eurot. Püsikulud on nelja aasta arvestuses kokku 638 000 eurot - MTA tööjõukulu 220 000 eurot ning majandamiskulud 418 000 eurot. Majandamiskuld koosnevad RMIT teenuse kulust 93 000 eurot ja teenuse parendamise/täiendamise kulust 125 000 eurot ning töötaja (ehitusplatsil viibivate isikute) kaartide väljastamise teenuse ostmise kulust 200 000 eurot.

Elektroonilise registreerimise tulemusel oodatav maksutulu suurenemine on MTA hinnangul ligikaudu 7,8 miljonit eurot aastas. Oodatav mõju põhineb eeldusel, et väheneb registreerimata tööjõu kasutamise osakaal ning suureneb ehitustööjõud, kellele makstud töötasu ja maksud deklareeritakse ning kellele makstakse vähemalt ehitussektori keskmist töötasu.

MTA hinnangul võib tänu muudatustele kontrollide põhjal tuvastatud registreerimata tööjõu osakaal ehituses võrreldes 2020. aasta tasemega väheneda 50%.

TI jaoks tähendab eelnõuga loodava uue andmevahetuse võimaluste rakendamine täiendavaid investeeringuid IT arendusse. TEHIK hindas ehitusplatsidel registreerimise TI poolse arenduse mahuks ligikaudu 500 000 eurot.

PPA jaoks ei too andmevahetus ETR-i ja LTR-ga kaasa täiendavaid investeeringuid kuna MTA-le piisab PPA-s käesolevalt kasutuses olev süsteem andmete saamiseks. Andmevahetust ei hakka olema sissesõidukeeldude riikliku registri ja ebaseaduslikult riigis viibivate ja viibinud välismaalaste andmekoguga. Hilisemas faasis on võimalik saata täna jagatavad andmed automaatedastuse kaudu planeeritavalt rändeinfosüsteemi (RIS) platvormilt. Mahuhinnangud on toodud eraldiseisva töörande kontrolli tõhustamise projektis.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks on vajalik täiendada Vabariigi Valitsuse 30.07.2002 määrust nr 40 „Maksukohustuslaste registri asutamise ja registri pidamise põhimäärus“ (RT I, 23.12.2020, 15) ning kehtestada rahandusministri määrusega ehituse elektroonilise registreerimissüsteemi ja kaartide nõuded.

Rakendusaktide kavandid on lisatud seletuskirjale.

Seaduse rakendamiseks on vaja täiendada ka välismaalaste seaduse rakendusakte: siseministri 18.12.2015 määrust nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“³⁵ ning siseministri 04.12.2015 määrust nr 67 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord“³⁶. Need on andmekogud, millest TÖR kaudu hakkavad liikuma andmed ka eelnõuga loodavasse töövõtuhela ja töötamise kestuse andmekogusse.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on planeeritud jõustada 2023. aasta 1. jaanuarist. Seadusest tulenevaid kohustusi rakendatakse ehitusplatsidele, mille ehitamisega on alustatakse 2023. aasta 1. jaanuaril või hiljem. Töövõtuhelast ja tööaja kestusest teavitamise kohustusega on eelnõu kohaselt seega hõlmatud ka ehitustööd, millega on alustatud enne 2023. aasta 1. jaanuari, tingimusel, et nende ehitustööde eeldatav lõpptähtaeg on 2024. aasta 1. jaanuar või sellest hilisem kuupäev.

Seaduse rakendamise tähtaeg on valitud lähtuvalt IT-arenduste valmimise võimalikust tähtajast.

Eelnõu menetlemisel võetakse eesmärgiks, et seaduse vastuvõtmise ja aruandluskohustuse rakendumise vahele jääks piisav aeg ettevõtjate jaoks muudatustega kohanemiseks ning kohustuste täitmiseks vajalike investeeringute tegemiseks elektroonilistesse registreerimissüsteemidesse ning töötajatele süsteemi kasutamiseks vajalike kaartide ja muude alternatiivsete tuvastusvahendite hankimiseks.

³⁵ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114012017020>

³⁶ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/124072020015>

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu väljatöötamisel konsulteeriti Eesti Ehitusettevõtjate Liiduga ning Eesti Kaubandus-Tööstuskojaga.

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministriumitele.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Väike- ja Keskmete Ettevõtjate Assotsiatsioonile ning Eesti Maksumaksjate Liidule

mai 2021

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik