

Rahandusministri määruse „Ehitusplatsil viibimise andmete kogumise tehnilised nõuded elektroonilisele registreerimissüsteemile ja erijuhud, nõuded ehitusplatsil viibimise registreerimissüsteemile ning tuvastusvahendi taotlemise ja kasutamise tingimused ning kord“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Rahandusministri kehtestatava määrusega täpsustatakse ehitusettevõtjate maksukorralduse seadusest (edaspidi *MKS*) tulenevaid aruandlusnõudeid ning kehtestatakse ehitusplatsil viibitud aja fikseerimiseks vajalike registreerimissüsteemide ja ehitusplatsil viibivatele isikutele väljastatavate tuvastuskaartide tehnilised nõuded.

MKS 23.03.2023 muudatusega¹ loodi õiguslik alus ehitustööde töövõtuhela ning ehitusplatsil viibitud aja kindlaks määramiseks. Töövõtuhela fikseerimiseks luuakse Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) e-teenuste keskkonda rakendus, kus töövõtuhela iga lüli saab märkida ära enda alltöövõtjad ning kus registreeritakse aruandluse lävendile vastavad ehitustööd. Ehitusplatsil viibitud aja kindlaks määramiseks ja andmevahetuseks tuleb ehitustööde peatöövõtjal hankida sobilik registreerimissüsteem. Ehitusettevõtjatel tuleb hankida oma töötajatele standardiseeritud tuvastuskaardid, mille abil on võimalik fikseerida mistahes ehitusplatsile sisenemine ja väljumine. Ehitusplatsi olemusest lähtuvalt (nt teede ehituses) võib olla vajalik kaardi asemel mõne mobiilse lahenduse kasutamine ehitusplatsile sisenemise ja sealt väljumise fikseerimiseks.

Valdava osa aruandluseks vajaminevatest andmetest tuleb *MTA* andmekogus vaid kinnitada, kuna need on *MTA* jaoks kättesaadavad riigi teistest andmekogudest. Ehitusplatsil viibitud aja aruandlus on elektroonilise registreerimissüsteemi vahendusel automatiseeritud.

Aruandluse kohustuslikkuse määratlemisel lähtutakse samast lävendist ja praktikast, mille järgi esitatakse täna Tööinspeksioonile² (edaspidi *TI*) ehitustööde alustamise eelteade.

Ehitustööde kogu töövõtuhela tuvastamine ja registreerimine, samuti ehitusplatsil viibimise aja aruandlus võimaldavad tagada ausamad konkurentsitingimused ehitusturul ning vähendada ehituse valdkonna maksuriske, sh osalise ümbrikupalga maksmine. Ehituse valdkonna maksuriske ei ole mõistlikult võimalik vähendada ainult maksukontrollidega.

Töövõtuhela ja töötamise kestuse aruandlus võimaldab oluliselt parandada lisaks välismaalaste Eestis viibimise seaduslikkuse järelevalvet ning järelevalvet töötervishoiu ja tööohutuslaste nõuete täitmise üle. Asjakohaseid andmeid on plaanis jagada Politsei- ja Piirivalveametiga (edaspidi *PPA*) ning TIga.

¹ Muudatus on vastu võetud 23.03.2022 ning jõustub 1.10.2023. Muudatuste tekst leitav Riigi Teataja veebis aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/105042022001>

² Vabariigi Valitsuse 08.12.1999 määruse nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“ § 2.

Ehitusplatsidel registreerimise andmeid saavad ettevõtjad kasutada ehitustööde planeerimisel, nt projektide hinnakujundusel tööjõuressursi kulukuse osas. Paljudel suurtel ehitusplatsidel on analoogsed registreerimissüsteemid juba ka kasutuses.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna nõunik Anneli Valgma (anneli.valgma@fin.ee) koostöös Maksu- ja Tolliameti maksuauditi osakonna arendusspetsialist Siim Tamme (siim.tamm@emta.ee) ja juriidilise osakonna jurist Maarja Silberiga (maarja.silber@emta.ee),

Eelnõu osas on õiguslikke ettepanekuid teinud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee). Keeleliselt toimetab eelnõu Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu on seotud menetluses oleva eelnõuga, millega muudetakse Vabariigi Valitsuse 7. märtsi 2019. a määrust nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“ (edaspidi *MKR määruse eelnõu*)³. Viidatud eelnõuga kehtestatakse MKS § 25¹⁰ alusel MTA andmekogusse kantavate andmete loetelu ehitise, ehitustööde, tellija, ehitustöid tegevate alltöövõtjate ning ehitusplatsil viibivate isikute kohta. MKR määruse eelnõuga sätestatakse ka MTA e-teenuste keskkonnas aruandluskohustuse täitmiseks vajalike andmetega tutvumise reeglid.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Töövõtuahela ja ehitusplatsil viibimise aruandluse eesmärk

Ehituse töövõtuahela ja ehitusplatsil viibimise aja kindlaksmääramise vajaduse on tinginud keskmisest kõrgem maksurisk ehituses. Suurteks murekohtadeks on osalise ümbrikupalga maksmine ja valeandmete esitamine käibemaksukohustuse vähendamiseks (valdavalt käibe varjamine). Arvutuslik maksukahju suurus ümbrikupalga maksmise⁴ ja laekumata käibemaksu tõttu on jätkuvalt kokku üle 20 miljonit euro aastas.

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

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 tööandja kinni nõudest maksta välismaalasele vähemalt Eesti keskmise brutokuupalga suurust töötasu, välismaalasel ei ole Eestis töötamiseks seaduslikku alust, ta ei tööta nõuetekohaselt Eestis

³ Hetkel EIS-i kaudu ametlikul kooskõlastusringil (asub siinse eelnõuga samas EIS-i toimikus).

⁴ Puudutab sotsiaalmaksu, füüsilise isiku tulumaksu, töötuskindlustusmaksuid, kogumispensioni makset.

selleks antud õigusliku aluse järgi vms. 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.

Töövõtuahelate ja ehitusplatsil viibitud aja kohta saadav teave võimaldaks PPA-l teostada järelevalvet nii välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise kui Eestis töötamisega seotud asjaolude ja tingimuste täitmise üle.

TI-l võimaldaksid saadavad andmed tõhusama järelevalve teostamist töötervishoiu ja tööohutusalaste nõuete täitmise üle. Ehitustöödega seotud aruandluse sisseviimine looks tehnilise võimaluse loobuda eraldi ehitamise alustamise eelteate nõudmisest, mille esitamine on täna kohustuslik mahukamate ehitustööde korral.

Eelnõus ja seletuskirjas kasutatavatest terminitest

Ehitustööde töövõtuahela ning ehitusplatsil viibitud aja aruandluse lühendina kasutatakse seletuskirjas teksti loetavuse huvides terminit ehitusplatside aruandlus ning vastava andmekogu lühendina kasutatakse akronüümi TTKI.

Maksustamist puudutavates seadustes ei ole mõistlik ega vajalik sätestada valdkondade mõisteaparaadiga konkureerivaid regulatsioone. Ehitamist puudutavates üksikasjades on maksukorralduse seaduse ja selle rakendusaktide kavandamisel tuginetud ehitusseadustikule ning Tööinspeksiooniga võrreldes täiesti erineva aruandluse vältimiseks töötervishoiu ja tööohutuse seadusele.

Peatöövõtja mõiste sisustamisel saab lähtuda töötervishoiu ja tööohutuse seadusest. Selle seaduse § 1¹ punkti 6 kohaselt on peatöövõtja – ehitusettevõtja, keda ehitise omanik on määranud juhtima ja korraldama ehitustöid ehitusplatsil.

Ehitusettevõtja (MKS § 25¹²) mõiste sisustamisel saab lähtuda viidatud ehitusseadustikus kasutatavast määratlusest ilma seda MKSis või selle rakendusaktides üle kordamata.

Alltöövõtja mõiste on ehitusplatside aruandlusele mõnevõrra eriomasem, kuna puudutab töövõtuahela registreerimist, milles iga järgmine ehitusettevõtja on eelmise ehitusettevõtja suhtes alltöövõtja. Seega alltöövõtjana ei käsitleta üksnes ehitusettevõtjat, kellel on vahetult leping peatöövõtjaga. Igal ehitusettevõtjal, kes ehitusplatsil ehitustöid teeb, on täpselt samad õigused ja kohustused ning seega puudub vajadus sätestada ehitusplatside aruandluse tarvis eraldi sellise alltöövõtja määratlust, kes on vahetult sõlminud lepingu peatöövõtjaga.

Alltöövõtja mõiste sisu avaneb MKS § 25¹² punktis 1, mis kohustab esitama maksuhaldurile andmed alltöövõtja tehtavate ehitustööde kohta ning selle alltöövõtja nime ja isiku- või registrikoodi, kellelt ta ostab või on ostanud ehitise ehitamisega seotud teenuseid, või kinnitama andmekogus kuvatud andmed enne ehitustööde alustamist.

Alltöövõtjana tuleb seega töövõtuahela registreerimise kontekstis käsitleda ehitusettevõtjat, kellelt ostetakse ehitise ehitamisega seotud teenuseid. Ehitamisega seotud teenuste all peetakse silmas eelkõige ehitustöid.

MKS § 25¹⁰ lõike 2 kohaselt esitatakse töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogusse andmed ehitatava ehitise, ehitustööde, nende tellija ja ehitustöid tegevate alltöövõtjate ning ehitusplatsil viibivate isikute kohta.

Ehitiseks on kõikvõimalikud ehitatavad objektid. Ehitusseadustik ei tee vahet ehitusobjektidel sõltuvalt sellest, kas see on ehitustööde ajaks aiaga piiratud. Ka tööohutuse reeglid ei sõltu ehitusobjekti aiaga piiramisest. Samuti ei ole MTA tuvastanud maksuriskide ja nende esinemise erinevust sõltuvalt sellest, kas tegemist on aiaga piiratud või piiramata ehitusplatsiga.

MKS § 25¹³ lõige 4 ei anna alust välistada joonehitised aruandlusest, küll aga on antud võimalus täita kohustusi viisil ja korras, mis konkreetse ehitusobjekti jaoks võimalik. Eelnõus on joonehitisega seonduvat käsitletud järgmiselt:

1) määruse § 4 lõike 8 kohaselt on peatöövõtja kohustatud teavitama MTA-t, kui ehitusplatsi asukohas ei ole objektiivsetel tehnilistel põhjustel võimalik elektroonilist registreerimissüsteemi ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks jooksvalt kasutada füüsilisel kujul ega telefoni või mobiilse rakenduse abil. Näiteks asub ehitusplats piirkonnas, kus puudub püsiv internetiühendus. MTA-ga lepatakse sellisel juhul kokku seda ehitusplatsi puudutava aruandluse esitamine määruses sätestatust erinevate intervallidega või erineval viisil. Norm jätab avatuks, kuidas täpselt aruandluskohustuse täitmisel kokku lepatakse. Oluline on, et maksuhaldurini jõuaks seadusega ettenähtud info.

2) määruse § 6 lõike 5 kohaselt võib tuvastusvahendiks oleva kaardi olemasolul ehitusettevõtja lubada isikul kasutada tuvastusvahendina ka kehtivat kaugloetavat ID-kaarti, elamisloakaarti, mobiilset rakendust või muud samaväärset tuvastusvahendit, nt ka telefonikõnega kasutatavat lahendust. Muu tuvastusvahend peab olema seotud isikule väljastatud tuvastuskoodiga ning võimaldama ehitusplatsil viibimise fikseerida samaväärselt tuvastusvahendiks oleva kaardiga.

Ehitusobjektidel, kuhu ei paigaldata piirdeaedu ega turnikeesid, saab võtta kasutusele paindlikumad mobiilsed lahendused, mis võimaldavad ehitusplatsil töötamise aega fikseerida samaväärselt.

Ehitusplatsil viibimise aja fikseerimine ei puuduta ehitusplatsilt üle liikuvaid inimesi, näiteks kortermaja renoveerimisel majas liikuvad elanikke, tänava remonditöödel tänavat ületavaid liiklejaid ega muid ehitustöödega mitte seotud isikuid.

Aruandluse toimivuse hindamisel saame siinjuures tugineda Läti maksuhalduri positiivsele kogemusele ehitusplatside aruandluse rakendamisel taristuehituses.

Määruse väljatöötamisel kaaluti võimalust registreerida ka ehitusplatsile kaupu transportivad sõidukid. Läbirääkimistel ehitusettevõtjatega otsustati tulla selle küsimuse juurde tagasi ehitusplatside aruandluse tõhususe analüüsi raames. Seni ei sätestata aruandluskohustust ehitusplatsile kaupu transportivaid sõidukite kohta. Ka kaupu transportivad isikud ega nt jäätmekäitlussõiduki juhid ei ole hõlmatud aruandlusega.

Aruandluskohustuse täitmise keskkond

Maksuhalduri juurde luuakse üks keskkond ehitusplatside ja alltöövõtuhela registreerimiseks: töövõtuhela ja töötamise kestuse infosüsteem (edaspidi ka *TTKI*). Kogu andmevahetus maksuhalduriga käib selle infosüsteemi vahendusel. TTKIs eeläidetakse valdav osa andmetest ehitisregistri, TarkTee rakenduse, äriregistri ja töötamise registri andmete pinnalt ning neid andmeid uuesti sisestama ei pea. MKR määruses on kirjeldatud andmekoosseisud, mida MTA-l (samuti PPA-l ja TI-l) on õigus ehitusplatsidega seotud järelevalve teostamiseks töödelda, mistõttu andmete nimekiri paistab pikem, kui praktikas isikute poolt TTKI-sse kantavate andmete nimekiri.

Töötaja ja külastaja kaartide tellimiseks saab olema kaardipakkuja juures eraldi veebikeskkond.

MTA korraldatud kaardihanke võitis ning kaartide tellimusi hakkab vastu võtma ja neid väljastama Hansab AS. Vastav leping on sõlmitud viieks aastaks, mida on võimalik kahe aasta võrra pikendada.

Ehitusplatsil viibimise aja andmeid esitab registreerimissüsteem automatiseeritult ning eraldi käsitsi aruandlust ei ole.

Registreerimissüsteeme on võimalik teenusepakkujatel arendada ka sedasi, et täita kogu aruandlus oma tarkvara vahendusel nagu täna võimaldavad raamatupidamisprogrammid.

Määrusega kehtestatavad õigused ja kohustused⁵

§ 1. Määruse reguleerimisala

Lõikes 1 sätestatakse üldine määruse reguleerimisala, milleks on ehitustöödest ja ehitustööde töövõtuhelatest teavitamise ning ehitusplatsil viibimise andmete kogumise ja nende Maksu- ja Tolliametile esitamise tehniliste nõuete kehtestamine ning elektroonilise registreerimissüsteemi ja tuvastusvahendiks oleva kaardi tehniliste nõuete kehtestamine.

Lõige 2 viitab andmetöötamise eesmärkidele viitega MKS § 25¹⁰ lõikele 1, mille kohaselt peetakse loodavat TTKI andmekogu MTA-le ja TI-le seadusega pandud ülesannete täitmise tagamiseks ning selleks, et tagada PPA poolt välismaalaste Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise üle riikliku järelevalve teostamine.

Valdavalt lasuvad aruandlusega seotud kohustused peatöövõtjal, kuid osa kohustusi puudutavad ka teisi ehitusettevõtjaid ja tellijat. Osa aruandlusega seotud kohustustest on tööandja-põhised või lepingupartneri-põhised.

Registreerimissüsteemi nõuded puudutavad ka teenusepakkujaid. Nende pakutavad tööriistad, tarkvara ja tehnilised lahendused peavad vastama määruse nõuetele.

Tuvastuskaardi funktsionaalsus ja tellimise reeglid puudutavad tuvastuskaarte väljastavat isikut.

⁵ Rahandusministri määruses käsitletakse aruandluskohustusi paratamatult teatava üldistusega. Üksikasjalikumad teavet MTA e-teenuse keskkonna kasutamise kohta ning elektrooniliste registreerimissüsteemide kohta leiab MTA veebist aadressil: <https://www.emta.ee/ariklient/registreerimine-ettevotlus/elektrooniline-registreerimine-ehituses>

Määrusega ei reguleerita ehitustehnilisi, töötervishoidu ega tööohutust puudutavaid nõudeid.

Aruandlusega hõlmatud ehitusobjekt

Töövõtuahelast teavitamise ning ehitusplatsil viibimise aruandluse lävendi määratlemisel lähtutakse samast ehitustööde mahust, mille kohta tuleb esitada Vabariigi Valitsuse 08.12.1999 määruse nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“⁶ § 2 lõikes 1 nimetatud ehitustööde alustamise eelteade. Viidatud normi kohaselt peab ehitusettevõtja esitama TI-lele vähemalt 3 päeva enne ehitustööde alustamist määruse lisas toodud vormi kohase eelteate, kui:

1) tööde eeldatav kestus ületab 30 tööpäeva ning ehitusplatsil töötab samal ajal vähemalt 20 isikut või

2) eeldatav töömaht ületab 500 inimtööpäeva.

Viidatud määruse kohaselt esitab ühisel ehitusplatsil ehitustööde alustamise korral ehitustööde alustamise eelteate peatöövõtja.

Tööohutuses veendumiseks teeb TI järelevalvet selliste ehitustööde üle, mille eeldatav kestus ületab 30 tööpäeva ning ehitusplatsil töötab samal ajal vähemalt 20 isikut või mille eeldatav maht ületab 500 inimtööpäeva. Seda sõltumata sellest, mida ehitatakse või milliseid ehitustöid tehakse.

Seega ehitusplatsil viibimise aega ega töövõtuahelat ei pea registreerima, kui ehitustöödele kulub 30 tööpäeva või vähem ning ehitusplatsil töötab samaaegselt alati vähem kui 20 inimest ja, kui ehitustööde eeldatav maht on väiksem kui 500 inimtööpäeva.

Selleks, et ehitusturule mitte täiendavat segadust tekitada ega topelt-reegleid kehtestada, lähtub MTA aruandekohuse kindlaksmääramisel tänasest TI praktikast.

Nii nagu täna TI-le eelteatega hõlmatud ehitustööde puhul, lähtutakse ka siin eelkõige konkreetse ehitusobjekti töömahust, mitte lepingu mahust. Näiteks aasta jooksul 10 bussipeatuse remonti ei loe TI reeglina üheks töömahuks, isegi kui töid tehakse samaaegselt. Teadaolevalt ei ole tänaste hoolduslepingute hulgas kuigivõrd sellise mahuga ehitustöid, mis vastaksid TI ehitustööde alustamise eelteate lävendile.

Kui töid ei loeta ehitusloal või -teatisel üheks objektiks, siis ka siinse aruandluse puhul ei loeta neid üheks objektiks. Kindlasti tuleb arvestada, et kõike objektil toimuvat ei saa lugeda ehitustööks, nt ehitusmaterjalide transport ehitusobjektile.

Reeglina on ühe tervikuna käsitletav ehitusobjekt hõlmatud nõ ühe aruandlusega, sõltumata sellest, kui palju erinevaid ehituslube selle objekti ehitamiseks antud on. Samuti vastupidi, kui ehitusloa järgi on tegemist sõltumatute objektidega, siis neid ühe ehitusobjektina ei käsitleta. Lisaks on oluline tähele panna, kas või kuidas ehituslubadel kirjeldatud ehitustööd on omavahel seotud. Näiteks, mis võiks viidata, et tegemist on tervikliku ehitusobjektiga või vastupidi sellele, et tegemist on eraldiseisvate ehitustöödega.

Töövõtuahela ja ehitusplatsil viibimise aja aruandlusega uusi ega konkureerivaid tõlgendusi aruandlusega hõlmatud ehitusobjekti (ehitustööde ulatuse) määratlemisele ei sätestata. Erijuhtumite lahendused arutatakse võimaluse korral läbi TI-ga. Järelevalves lähtutakse sellest,

⁶ Määruse tekst on kättesaadav Riigi Teataja veebist aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126022021021>

et reeglid, mis kehtivad ehitustöödega alustamise teadetele, võiksid olla asjakohased ka ehitusplatside aruandlusesse puutuvalt.

Aruandekohustusega hõlmatud ehitusplatside valimi optimaalsuse tagamiseks pikemas ajaplaanis hindavad Rahandusministeerium ja MTA 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.

§ 2. Andmete esitamise kord

Määruse §-is 2 on täpsustatud aruandluskohustuse täitmise tehnilised üksikasjad.

Ehitustöödest teavitamise kohustused jagunevad peatöövõtja, tellija, omanikujärelevalve tegija ja alltöövõtjate vahel, kusjuures andmete esitamise kohustus seisneb suuremalt jaolt MTA poolt eeltäidetud andmete kinnitamisest. Valdav osa andmetest eeltäidetakse riigi teistes andmekogudes olevate andmete pinnalt (ehitisregister, TarkTee, äriregister, töötamise register) ning tegelikkuses on väga vähe andmeid tarvis käsitsi sisestada. Näiteks isikute kohta andmete esitamiseks piisab enamike isikute puhul isikukoodi või äriregistri koodi sisestamisest ning ülejäänud andmed saab MTA kuvada vaid kinnitamiseks.

Lõikes 1 on sätestatud, et andmed ehitatava ehitise, ehitustööde, nende tellija ja ehitustöid tegevate alltöövõtjate kohta esitatakse MTA e-teenuste keskkonnas. Juhul, kui andmeid on võimalik MTA-l eeltäita, tuleb kinnitada MTA e-teenuste keskkonnas kuvatud andmete õigsust.

Vastavad andmekoosseisud kehtestatakse MKR määruse eelnõuga määruse § 53¹ lõigetes 3–7.

MTA e-teenuste keskkonnas on võimalik juba enne andmete esitamise tähtaega aruande mustand osaliselt täidetud andmetega ning esitada aruanne ametlikult siis, kui kõik andmed on olemas (3 päeva enne ehitustöödega alustamist).

Siinjuures on MTA ehitanud oma andmekogu ja liidestused üles viisil, mis võimaldaks kõiki aruandluseks vajalikke andmeid (mitte üksnes ehitusplatsil viibimise andmeid) esitada elektroonilise registreerimissüsteemi vahendusel, ilma eraldi seadmest MTA e-teenuste keskkonda sisenemata.

Lõikes 2 on sätestatud, et andmed ehitusplatsil viibimise aja kohta esitatakse elektroonilise registreerimissüsteemi kaudu üle X-tee, mitte MTA e-teenuste keskkonnas käsitsi. Vastavad andmekoosseisud kehtestatakse MKR määruse eelnõuga määruse § 53¹ lõikes 8.

Ehitusplatsil viibimise andmete aruandlus on MKS § 25¹¹ lõike 1 punkti 3 alusel üles ehitatud järgmiselt:

- 1) üks kord päevas iga isiku eelneval päeval ehitusplatsil viibimise summeeritud aja kohta, st päeva lõpuks on näha ainult seda, et ehitustöötaja XY viibis päeva jooksul ehitusplatsil kokku nt 8 tundi ja 10 minutit.
- 2) Maksu- ja Tolliameti poolt ette antud sagedusel kuni kolm korda nädalas isikustamata kujul iga isiku eelnevatel päevadel ehitusplatsile sisenemise ja sealt väljumise kellaegade kohta. Seega mõnepäevase intervalliga peab edastama kellaajalist isikustamata teavet ehitusplatsil viibimise kohta. Maksimaalselt kolm korda nädalas saab maksuhaldur teada, millistel

kellaegadel ehitusplatsil viibiti – ilma nimedeta liikumine. Seega saab maksuhaldur infot ehitusplatsile sisenemiste ja sealt väljumiste kohta, aga seda ilma viiteta konkreetsetele isikutele.

Siinjuures esitatakse andmestik maksimaalselt kuni kolm korda nädalas nii, et see katab ära kogu eelneva nädala ehk 2-3 päeva andmestik korraga. Konkreetsed nädalapäevad andmete automaatseks esitamiseks paneb MTA paika teenusepakkujatega koostöös ning sõltuvalt sellest, kuidas maksuhalduri infosüsteemide koormused võimaldavad.

Andmed ehitusplatsil tööülesannetega seoses viibinud isikute ja ehitusplatsi küllastajate kohta, kes ehitustöid ei tee, esitab peatöövõtja isikustamata kujul. Anonüümitud andmed on piisavad, et maandada andmetega manipuleerimise riski.

Andmete töötlemise vastavust andmekaitsereeglitega analüüsiti MKS eelnõu väljatöötamisel. Andmete saatmisel MTA-sse 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 teenusepakkujate 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 ajalises järjestuses. Plokiahela kasutamine andmete moonutamise ärahoidmiseks on kindlasti kallim ja keerulisem kui andmete sagedasem automatiseeritud esitamine ning selle kasutamist registreerimissüsteemi turvalisuse tagamiseks eelnõuga ette ei nähta. Küll aga nähakse ette kuni kolm korda nädalas detailsema isikustamata teabe esitamise kohustus. See aitab tuvastada potentsiaalseid andmetega manipuleerimisi. Näiteks tuleks 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 konkurentsimoonutused jätkuksid tänases mahus.

Registreerimissüsteemid peavad suutma ehitusplatsil viibimise andmeid edastada automatiseeritult. Peatöövõtja ega keegi muu ei pea andmete saatmiseks eraldi korraldust andma ega andmeid käsitsi edastama.

§ 3. Töövõtuahelast teavitamine

Määruse §-ga 3 täpsustatakse töövõtuahelast teavitamise korraldust. Andmeid alltöövõtjate kohta saab esitada jooksvalt vastavalt lepingute sõlmimise ja ehitustöödega alustamise ajale.

Andmekoosseisud sätestatakse MKR määruse eelnõuga. Sarnaselt ehitusobjektist teavitamisel tuleb ka töövõtuahelast teavitamisel käsitsi sisestada andmeid minimaalselt. Kui lepingupartneriks on Eesti isik, siis piisab registrikoodist või isikukoodist ning kõik ülejäänud

andmed liiguvad TTKIsse vastavatest andmebaasidest (äriregister, rahvastikuregister). MTA juures registreeritud töötajate andmed täidetakse automaatselt kõik töötamise registri kannete pinnalt. See võimaldab ka jooksvalt lubada ehitusplatsile siseneda uutel töötajatel, värskendades registri andmeid.

Lõike 1 järgi algab töövõtuahelat puudutav aruandlus peatöövõtjast, kes töövõtuahelast teavitamise kohustuse täitmiseks esitab andmed oma alltöövõtjate kohta, kellelt ta ostab või on ostnud ehitise ehitamisega seotud töid või teenuseid.

Kuna tellijal on praktikas võimalik aruandlusega hõlmatud ehitise ehitamiseks vajalikke ehitustöid tellida ka muult ehitusettevõtjalt kui peatöövõtjalt, tuleb tellijat sellisel juhul käsitleda ehitusettevõtjana, kellel on kohustus esitada MTA-le andmed oma alltöövõtjate kohta. Lõikes 2 on seega täpsustatud, et kui aruandluskohustusega hõlmatud ehitustööde tellija seab end ehitusettevõtja positsiooni, st ostab või on ostnud ehitise ehitamisega seotud töid või teenuseid ehitusettevõtjalt, kes ei ole peatöövõtja, rakenduvad tellijale MKS §-s 25¹² sätestatud ehitusettevõtja kohustused. Tellija peab sellisel juhul esitama MTA-le teabe oma alltöövõtjate kohta. Töövõtuahelast teavitamise kohustuse täitmiseks on vaja peatöövõtjal aktiveerida TTKIs tellija alltöövõtuahel, kuna tellijal ei ole ilma selleta andmekogule piisavat juurdepääsu. Poolte kokkuleppel võib peatöövõtja esitada andmed tellija alltöövõtjate kohta ka ise. Seda normi ei kohaldata juhul, kui tegemist on peatöövõtjalt ehitustööde tellimisega.

Peatöövõtja roll töövõtuahela registreerimisel piirdubki esimese alltöövõtulüli kohta andmete esitamisega. Iga töövõtuahelasse kantud alltöövõtja esitab MTA e-teenuse keskkonnas andmed omakorda enda alltöövõtjate kohta, kes osutavad samal ehitusplatsil ehitamisega seotud teenuseid. Lõikes 3 on kirjeldatud edasised sammud, mis järgnevad peatöövõtja või tellija poolt oma alltöövõtjate kohta teabe esitamisele. Iga töövõtuahelas registreeritud alltöövõtja esitab (omakorda) andmed oma alltöövõtjate kohta, kes osutavad samal ehitusplatsil ehitamisega seotud töid või teenuseid.

Lõikes 4 on selgitatud, et igal MTA-le teavitatud alltöövõtjal on kohustus sellekohase teavituse saamisel kinnitada alltöövõtjaks olek. Juhul, kui andmed alltöövõtja kohta, isiku alltöövõtjaks olemise kohta või tellitud ehitustööde kohta ei ole õiged, tuleb esitatud andmed tagasi lükata.

Ühel ehitusplatsil võib seega olla mitu töövõtuahelat, kui nt lisaks peatöövõtjast lähtuvalle töövõtuahelale on tellijast lähtuv töövõtuahel ja omanikujärelevalve töövõtuahel. Ka omanikujärelevalve on käsitletav ehitustegevusena ning omanikujärelevalve tegijale laienevad ehitusettevõtja (alltöövõtja) kohustused.

Töövõtuahela registreerimine toimub praktikas nii, et kui ettevõtja X on märkinud ettevõtja Y oma alltöövõtjaks, siis ettevõtja Y saab e-postiga teavituse, et ta läheks kinnitaks enda alltöövõtjaks olemist ning ehitustööde tegemist (kontrollides enne andmete õigsust). Alltöövõtja registreerimisel piisab lepingupartneriks oleva ettevõtte registrikoodi teadmisest, muu info täidetakse äriregistri andmete pinnalt.

TTKI on üles ehitatud viisil, mis võimaldab peatöövõtjal soovi korral kõik alltöövõtjad ise registrisse kanda. Kõik kinnitused tuleb sellisel juhul siiski alltöövõtjatel ise teha töövõtuahelast ülevalt alla järjekorras.

Kui tellija tellib ilma peatöövõtja vahenduseta ise ehitustöid, siis ta on käsitletav ehitusettevõtjana MKS-i mõttes. Peatöövõtja peab tellija andmete juures sellisel juhul lisama

nõ linnukese, et tekiks tellijast lähtuv töövõtuahel, kuhu saab töövõtuahela esimese lüli lisada nii peatöövõtja kui ka tellija ise (mõlemal see õigus). Sealt edasi rakendub üldine regulatsioon, kui tellija palgatud ehitusettevõtte tellib omakorda alltöövõtu.

MTA loob võimaluse registris erinevad ehitusobjektid vajadusel aruandluses liita. Näiteks kui üks peatöövõtja ehitab ühe arenduse raames kolme lähestikku asuvat elamut, mis on, ühe ühise piirdeaiaga eraldatud. Töövõtuahel tuleb märkida endiselt eraldi iga ehitusobjekti kohta, kuid ehitusplatsil viibimist saab fikseerida kolme hoone kohta ühiselt, sh ühes elektroonilises registreerimissüsteemis. Tehniliselt on võimalik andmed kopeerida või üle kanda teisele objektile.

Töövõtuahela ja ehitusplatsil viibimise aja aruandluse analüüsi käigus hinnatakse, kas jätkuarendustega saaks muuta mitut ehitusobjekti hõlmavat aruandlust teatud juhtudel peatöövõtjale mugavamaks ning luua ühtne töövõtuahel kogu mitmest objektist koosneva töömaa kohta, kui ei ole otstarbekas pidada seda objektide kaupa eraldi.

§ 4. Ehitusplatsil viibimise aja aruandlus ja selle erijuhud

Ehitusplatsil viibimise aja andmeid ei esitata käsitsi, vaid automatiseeritult elektroonilise registreerimissüsteemi kaudu.

Ehitusplatsil viibimise aja aruandluse korraldust selgitavad määruse § 4 lõiked 1–3.

Lõike 1 kohaselt peab peatöövõtja tagama ehitusplatsile sisenemise ja ehitusplatsilt väljumise fikseerimise elektroonilises registreerimissüsteemis kõigi ehitusplatsile lubatud isikute puhul:

- 1) ehitustöid tegevad isikud;
- 2) ehitusplatsi külastajad, kes ehitustöid ei tee;
- 3) ehitusplatsil seoses tööülesannetega viibivad isikud, kes ehitustöid ei tee.

Lõikes 2 on ehitusettevõtjate soovil seatud peamiseks ehitusplatsile sisenemise ja sealt väljumise fikseerimise vahendiks tuvastusvahendiks olev kaugloetav kaart. See kaart peab võimaldama elektroonisel registreerimissüsteemil tuvastada kaardi kasutaja isiku ning tänu sellele kantud fotole ja nimele on kasutatav ka esmase visuaalse tuvastusvahendina. Määruse kohaselt võib aga ehitusplatsil viibimise aja fikseerida vajaduse korral ka muud samaväärset tuvastusvahendit kasutades, mis võimaldab ehitusplatsil viibimise fikseerida samaväärselt kaardiga.

Lõikes 3 on sätestatud peatöövõtja kohustus anda ehitusplatsil seoses tööülesannetega viibivale isikule ja ehitusplatsi külastajale, kes ehitustöid ei tee ja kellel ei ole tuvastusvahendiks olevat kaarti, ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks isikustamata külastajakaardi või võimaldada ehitusplatsil viibimise fikseerida muud samaväärset vahendit kasutades.

Kohustus tagada, et ehitusplatsile viibimise aeg fikseeritakse, tähendab peatöövõtjale ehitusplatsi jaoks elektroonilise registreerimissüsteemi hankimist, millega ehitusplatsile sisenemine ja sealt väljumine on võimalik fikseerida konkreetsele ehitusplatsile kõige sobivamal viisil (kaart, mobiilne rakendus).

Elektroonilise registreerimissüsteemi kasutamiseks hangib iga tööandja oma töötajatele kaugloetava kaardi, mis võimaldab elektroonisel registreerimissüsteemil tuvastada kaardi

kasutaja isiku. Ehitusplatsil viibimise võib fikseerida ka muud samaväärset tuvastusvahendit kasutades.

Ehitusplatsil viibimise aja aruandluse erijuhud on sätestatud määruse § 4 lõigetes 4–7.

Isikule, kes ehitusplatsil ehitustööde tegemisel vahetult ei osale, kuid toimetab ehitusplatsile ehitustööde tegemiseks vajalikke kaupu või materjale, tuvastusvahendiks olevat kaarti ei pea andma ning tema ehitusplatsil viibimise aega ei pea fikseerima (määruse § 4 lg 4).

Ehitusplatsil viibimise aja aruandluse suhtes kehtestatakse erandid riigisaladuse kaitse tagamiseks riigikaitse ehitise ja julgeolekuasutuse ehitise ehitustöödele.

Ehitusplatsil viibimise aruandluseks elektroonilise registreerimissüsteemi abil on tarvis internetiühendust. Riigikaitse ehitise ehitusplatsil aga on tavapärane veebiühendus katkestatud ning ehitusplatsile sisenevate isikute kontrollimiseks kehtivad valdkonna erireeglid. Määrusekohase ehitusplatsil viibimise aja aruandluse sisseviimine ei ole seega võimalik. Määruse § 4 lõike 5 kohaselt seega sellise ehitise ehitusplatsile elektroonilist registreerimissüsteemi ei paigaldata ning ehitusplatsil viibimise andmeid ei esitata.

Lõike 6 kohaselt esitab MTA-le teabe selle kohta, kas ehitusobjekti puhul on tegemist riigikaitse ehitisega või julgeolekuasutuse ehitisega tellija (riik), või tellijaga kokkuleppel peatöövõtja. Kaitseministeeriumi valitsemisalas võivad riigikaitse ehitustööde tellijateks olla Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ja Kaitseliit.

Riigikaitse ehitise ja julgeolekuasutuse ehitisega seotud aruandluse detailsus sõltub sellest, millised andmed on kantud ehitisregistrisse või TarkTee rakendusse.

Kui reeglina saab alltöövõtuhelasse kuulumise andmete kinnitamise märkida TTKI-s ära enda töötajad, kes on konkreetsele ehitusplatsile lubatud (või märkida ära ka kõik töötajad), siis riigikaitse ja julgeolekuasutuse ehitise ehitusplatsile lubatud (töötamise registrisse kantud) ehitustöötajaid ära ei märgita.

Lõige 7 sätestab erireegli juhuks, kui määrusekohane ehitusplatsil viibimise aruandlus ei ole tehniliselt võimalik. Peatöövõtja on kohustatud teavitama MTA-t, kui ehitusplatsi asukohas ei ole objektiivsetel tehnilistel põhjustel võimalik elektroonilist registreerimissüsteemi ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks jooksvalt kasutada füüsilisel kujul ega telefoni või mobiilse rakenduse abil. MTA-ga lepitakse kokku seda ehitusplatsi puudutava aruandluse esitamine määruses sätestatud erinevate intervallidega või erineval viisil.

Juhul, kui ehitusplatsil selle asukohast või muudest objektiivsetest põhjustest tulenevalt (nt pideva mobiilside puudumine) ei ole võimalik jooksvalt kasutada ei füüsilist kaardilugerit ega mobiilseid võimalusi ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks, siis see iseenesest ei ole aruandlusest vabastamise aluseks. Registreerimissüsteemid on võimelised töötama ka ilma veebiühenduseta. Seega saab probleemi lahendada andmete esitamise ajaks veebiühenduse loomisega.

Oluline on tagada võrdsed aruandluskohustused kõigile ehitusettevõtjatele, kes teostavad võrreldavas mahus ehitustöid

§ 5. Nõuded elektroonilisele registreerimissüsteemile

Määruse § 5 adressaat on eelkõige elektrooniliste registreerimissüsteemide pakkuja.⁷

Ehitusplatsile paigaldatav elektrooniline registreerimissüsteem peab võimaldama:

- 1) ehitusplatsile sisenemise ja sealt väljumise aja usaldusväärset kindlaksmääramist sekundi täpsusega kas tuvastusvahendiks oleva kaardi abil või muud samaväärset tuvastusvahendit, sealhulgas mobiilset lahendust kasutades;
- 2) kasutatava tuvastusvahendi andmete salvestamist;
- 3) eristada, kas ehitusplatsil viibimise kestus on fikseeritud tuvastusvahendit kasutades, süsteemis automaatselt või käsitsi sisse kantud;
- 4) andmevahetust MTA andmekoguga;
- 5) väljavõtte tegemist ehitusplatsil tuvastusvahendite kasutamise andmetest kogu ehitustsükli jooksul ning vähemalt nelja kuu jooksul pärast ehitustööde lõppu;
- 6) üldisel tööajal või ettevõtte tööajal peatöövõtja määratud isikul digitaalse ja paber kandjal väljavõtte tegemist ehitusplatsil viibinud või viibivate isikute kohta ning nende ehitusplatsil viibimise kestuse kohta, samuti nende andmete edastamist üle X-tee;
- 7) registreerimissüsteemi sidumist spetsiaalse identifitseerimiskoodi kaudu iga asjaomase ehitusplatsiga;
- 8) registreerimissüsteemis kogu andmetöötuse logimist ning logiandmete salvestamist selle muutmist mittevõimaldaval kujul;
- 9) ehitusplatsil viibimise andmete edastamist MTA-le üle X-tee ameti poolt määratud formaadis;
- 10) määruse §-s 7 nimetatud tuvastusvahendi kasutamist ehitusplatsile sisenemise ja sellelt lahkumise aja kindlaksmääramiseks.

Turul pakutavate elektrooniliste registreerimissüsteemide hulgast tuleb valida selline, millel on määrusega ettenähtud funktsioonid (sarnaselt nt raamatupidamisprogrammidega). Vastavatel teenusepakkujatel on selge huvi aruandluskohustust täita võimaldava teenuse pakkumise vastu ning Eesti turul on saada mitmeid sobivaid registreerimissüsteeme.

Teenusepakkujate jaoks on määruse § 5 suuniseks oma pakutava toote ja teenuse arendamisel. Pakkudes aruandluskohustuse täitmiseks sobivat elektroonilist registreerimissüsteemi, vastutab teenusepakkuja süsteemi sobiliku funktsionaalsuse eest. See peab tagama, et turul pakutakse kvaliteetseid tööriistu aruandluskohustuse täitmiseks. MTA veebilehel on jooksvalt täiendav nimekiri neist teenusepakkujateks, kes on küsinud liidestuse dokumentatsiooni ning palunud avaldada enda kui sellise teenusepakkuja andmed, kes plaanib hakata pakuma TTKIga liidestuvat elektroonilist registreerimissüsteemi. Elektroonilise registreerimissüsteemi võib tellida mistahes teenusepakkujalt, kes pakub määruses sätestatud tehnilistele võimalustele vastavaid elektroonilisi registreerimissüsteeme. Juhul, kui registreerimissüsteemil ei ole kogu nõutavat võimekust, puudub peatöövõtjal võimalus aruandluskohustust nõuetekohaselt täita.

Vaba turu tingimused peavad tagama mõistliku hinnaga teenused. Registreerimissüsteemi võib tellida ka välisriigi ettevõtjalt. MTA andmetel on registreerimissüsteemi rendihinnad täna ligikaudu 500 eurot kuus sellise ehitusplatsi puhul, kus on kaks läbipääsu ja kuni 100 töötajat (üldistatult).

⁷⁷ MTA on avaldanud oma veebilehel nimekirja ettevõtetest, kes pakuvad aruandluskohustuse täitmiseks sobivaid elektroonilisi registreerimissüsteeme: <https://www.emta.ee/ariklient/registreerimine-ettevotlus/elektrooniline-registreerimine-ehituses>

Teenusepakkujad on kohustatud tagama, et registreerimissüsteem suudab eristada, kas andmed on saadud registreerimise kaudu, käsitsi sisestatud või automaatselt genereeritud (nt südaööl seisu nullimine). Võib juhtuda, et töötaja unustab fikseerida ehitusplatsilt väljumise ning ehitusplatsil viibimise aeg võib seetõttu süsteemis venida südaööni – sõltuvalt sellest, kuidas registreerimissüsteemides on automaatsed väljalogimised seadistatud. Selliseid tegelikkust mitte kajastavaid andmeid on võimalik käsitsi parandada. Registreerimissüsteem peab võimaldama automaatselt mõõdetud ja käsitsi korrigeeritud andmeid eristada ning näidata, et edastatud andmed on käsitsi korrigeeritud.

Registreerimissüsteem peab suutma nii andmeid saata kui vastu võtta. Vastu on eelkõige vaja võtta veateateid. Kasulik on võimekus võtta vastu aruandekohustuse täitmisel vajalikke andmeid, et ei peaks andmeid topelt sisestama ja täitma. Näiteks ehitusettevõtjate TTKIs ehitusplatsile lubatud töötajateks märgitud isikute tuvastusvahendite andmed.

Registreerimissüsteem peab suutma salvestada seal tehtavad toimingud – st looma toimingute logi, et välistada võimalikke süsteemi manipulatsioone.

Samuti on teenusepakkuja kohustus tagada, et registreerimissüsteemist saaks vajadusel teha lihtsa nupulevajutusega andmete väljavõtteid, sh vajaduse korral isikustatud kujul. See on ka peatöövõtja huvides, et ei peaks registreerimissüsteemist käsitsi andmeid otsima. Väljavõte peaks sisaldama iga isiku puhul platsile sisenemise-lahkumise-sisenemise jne kellaajalist infot, sh hetkeseisu ehitusplatsil viibijatest.

Võimaldama peaks nii digi- kui paberväljavõtet. Digitaalse väljavõtte puhul oleks eelduslik selle edastamine maksuhalduri infosüsteemi (tavapärase igapäevase andmestiku kujul selle hetke seisuga) ja varuvariantina e-kirjaga failina (nt Excel fail). Paber kandjal väljavõte oleks varuvariant, kui on suuremad tehnilised tõrked.

Ülevaadet ehitusplatsil viibimise kohta võib olla vaja nii maksumenetluse kui ka kohapealse kontrolli raames. Ehitusplatsi kontrollis saaks tulevikus MTA järelevalvega tegeleja nutitelefoniga skaneerida ehitaja töötaja kaarti ja saada kohe ekraanile nii TÖR info kui ka fakti, kas antud ajahetkel paistab isik olevat platsile registreeritud.

Registreerimissüsteem peab toetama kaardi lugemist, st igale ehitusplatsile sisenemist ja väljumist peab olema võimalik registreerida igal juhul standardse kaugloetava kaardiga. See võib olla tagatud ka nt ühe seadmega/mobiiliga objekti soojakus/kontoris, kui ehitusplatsi peamine registreerimissüsteem on näiteks mobiilirakendusel põhinev.

Muid elektroonilise registreerimise viise/tuvastusvahendeid saab seega kasutada isikute puhul, kellele on väljastatud ka standardne kaugloetav kaart. Registreerimissüsteem võib olla peaaesjalikult üles ehitatud ka mõnele mobiilsele ehitusplatsil viibimise fikseerimise funktsionaalsusele, kuid igal juhul peab süsteem suutma lugeda ka töötaja kaarti. Siinjuures kaarti on võimalik tehniliselt „lugeda“ ka nutitelefoniga, st täiendavat füüsilist seadet ei ole tingimata soetada vaja.

Piiritletud ehitusobjektidel on kõige otstarbekam kasutada kaardiga sisenemist võimaldavaid registreerimissüsteeme. Kõikidel teistel ehitusobjektidel, mis paiknevad suuremal alal või on piiramata, on kõige otstarbekam kasutada peamiselt registreerimissüsteeme, mis võimaldavad ehitusplatsile sisenemist fikseerida telefonikõnega või mobiilirakenduse kaudu, st ilma füüsilist kaarti kasutamata.

Registreerimissüsteem peab suutma aru saada, kas isik fikseeris oma ehitusplatsil viibimise kaardiga, mobiilirakendusega, sissehelistamise kaudu või muud tehnilist lahendust kasutades. Igal tuvastusvahendil peab süsteemisiseselt olema oma kood, mille järgi maksuhalduril on võimalik selle taga olevaid isikuid kokku viia.

§ 6. Tuvastusvahendiks olevale kaardile esitatavad nõuded

Lõike 1 kohaselt on iga ehitusettevõtja, st iga tööandja kohustus hankida enda poolt ehitusplatsile lubatud töötajale tuvastusvahendiks olev määruse §-s 8 nimetatud kaugloetav kaart, mis võimaldab elektroonsel registreerimissüsteemil tuvastada kaardi kasutaja isiku.

Siin on arvesse võetud ehitusettevõtjate soovi ja vajadusi standardiseeritud kaardi kasutusele võtmiseks. Lisaks ehitusplatsile sisenemise ja sealt fikseerimisele võimaldab tuvastusvahendiks olev kaart ka isiku esmast visuaalselt tuvastamist. Standardiseeritud kaarti on võimalik kasutada mistahes ettevõtja mistahes ehitusplatsil, kuna see ühildub kõigi määruses ettenähtud tehnilistele nõuetele vastava elektrooniliste registreerimissüsteemidega. Seega kui isikul on mitu tööandjat ja ta töötab ka erinevatel ehitusplatsidel, saab ta kasutada ühte ja sama tuvastusvahendiks olevat kaarti oma ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks.

Kaardile omistatud unikaalne kood (mille MTA-le esitab kaartide väljastaja) võimaldab töödelda MTA-l isikute ehitusplatsil viibimise andmeid ning viia töötaja andmed kokku tema iga tööandjaga. Kaartide hankimine on seega kohustuslik (ning töötaja jaoks vajalik igal suuremal ehitusplatsil), kuid see ei pea olema primaarne vahend ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks.

Lõige 2 on suunatud kaugloetavate kaartide väljastajale, et tagada kaardi ja selle kasutaja vahelise seose tuvastamine ning selleks vajaliku kõrgsagedusel unikaalse identifitseerimiskoodi edastamine.

Selleks, et kaarti saaks ehitusplatsil kasutada ka lihtsa visuaalse tuvastusvahendina, peab kaardi väljastaja kandma kaardile selle kasutaja pildi, nime, isikukoodi või sünniaja ning kaardi koodi (lg 3). Selle kaardi puhul ei ole tegemist isikut tõendava dokumendiga.

Ehitusplatsile sisenemise fikseerimise võimaldamiseks on tarvis ehitusplatsil töötavale isikule väljastatud tuvastusvahendiks oleva kaardi sidumine tema igakordse tööandjaga. See tähendab, et tööandja vahetumisel ei ole tarvis töötajale uut kaarti hankida (määruse § 7 p 4 kohaselt kehtib kaart viis aastat, Eesti isikukoodita isiku kaart kuus kuud ning külaliskaart on tähtajatu). Tuvastusvahendiks oleva kaardi seob uue tööandjaga isiku uus tööandja (lg 4). Samas on MTA arendanud TTKI viisil, mis võimaldab siduda töötaja kaardi tema tööandjaga ka automaatselt.

Nagu juba eelnevalt selgitatud, ei ole kaugloetava kaardi kasutamine ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks ainus tehniline võimalus. Selleks on lõikes 5 sätestatud ehitusettevõtja õigus lubada isikul kasutada tuvastusvahendina ka kaugloetavat ID-kaarti, elamisloakaarti, mobiilset rakendust või muud tuvastusvahendit, mis võimaldab ehitusplatsil viibimise fikseerida samaväärselt. Selle eelduseks on, et isikule on väljastatud ka tuvastusvahendiks olev kaart. Muu tuvastusvahend peab olema seotud isikule registreerimissüsteemis omistatud tuvastuskoodiga. Määruse § 5 lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud isikute ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks muu samaväärse tuvastusvahendiga käesolevas lõikes sätestatud eelduseid ei kohaldata, st nende puhul ei nõuta kaardi olemasolu.

Lõike 6 kohaselt hangib kõikidele teistele ehitusplatsi külastajatele kaugloetavad kaardid peatöövõtja. Need on määruse § 5 lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud seoses muude tööülesannetega viibivad isikud ja ehitusplatsi külastajad, kes ehitustöid ei tee.

MTA arendab aruandluskeskkonna nii, et väljastatud kaartide andmed tulevad TTKI-sse kaardipakkujalt ning kaardid aktiveeritakse automaatselt. Tööandja peab TTKI-s märkima, kes töötajatest on lubatud millisele ehitusplatsile. Tööandja võib lubada ka kõik töötajad kõigile ehitusplatsidele, kui ta ei soovi töötajaid ükshaaval TTKI-s ära märkida.

§ 8. Tuvastusvahendiks oleva kaardi väljastamise korraldamine

Määruse § 8 adressaadiks on MTA ning tuvastusvahendiks olevate kaartide väljastaja. Kaartide väljastamiskorraldamisel peab jälgima, et:

- 1) kaartide tellimine peab olema võimalik kaarte väljastava isiku veebikeskkonna kaudu;
- 2) kaarte peab saama tellida töötaja jaoks ükshaaval või mitme töötaja jaoks korraga koondandmefaili üles laadides;
- 3) kaart väljastatakse kolme tööpäeva jooksul selle tellimisest arvates;
- 4) kaart väljastatakse Eesti isikukoodi omavale isikule kehtivusajaga vähemalt viis aastat, Eesti isikukoodita isikule kehtivusajaga vähemalt kuus kuud ning külaliskaart tähtajatuna;
- 6) kaarte väljastav isik kontrollib kaarte visuaalselt enne trükkimist ning tööandjale väljastamist.
- 7) kaardi väljastamise eest ehitusettevõtjalt võetav tasu peab vastama selle valmistamisega seotud kuludele ega tohi olla kõrgem kui kaheksa eurot.

Standardsete kaugloetavate kaartide hanke võitis Hansab AS, kellega sõlmiti leping viieks aastaks kaheaastase pikendamise võimalusega. Hanke tulemusel kujunes ühe kaardi hinnaks 6,67€, millele lisandub käibemaks. Töötaja kaardi kehtivusaeg on seejuures üldjuhul 5 aastat ning külastaja kaart on piiramatult kehtivusajaga. Kaart on standardne ning seda saab kasutada nii paljudel ehitusplatsidel kui tarvis.

§ 9. Tuvastusvahendiks oleva kaardi tellimine

Määruse § 9 sätestab tööandjale lihtsad kaardi tellimise ja töötajale üleandmise reeglid ning töötaja poolse kaardi kadumisest teavitamise kohustuse.

Lõike 1 kohaselt on kaardi tellimiseks vaja isiku:

- 1) fotot;
- 2) ees- ja perekonnanime;
- 3) Eesti isikukoodi või selle puudumisel tema sünniaega ja isikut tõendava dokumendi numbrit.

Töötamise registrisse kantud töötajatele saab standardiseeritud kaardid tellida töötamise registri väljavõtte alusel, lisades andmetele juurde töötajate fotod.

Lõige 2 kohustab tööandjat andma tuvastusvahendiks oleva kaardi töötajale üle enne tema tööleasumist.

Lõige 3 kohustab töötajat teavitama kaardi väljastajat talle väljastatud kaardi kadumisest või hävimisest.

Kaardid aktiveeritakse ehitusplatsil kasutamiseks automaatselt, selleks tööandja ega töötaja midagi tegema ei pea.

§ 10. Määruse jõustumine

Määrus on planeeritud jõustuma 2023. aasta 1. oktoobril, kui jõustuvad maksukorralduse seaduse vastavad sätted.

Aruandlus hakkab kohalduma MKS § 168¹⁸ kohaselt ehitustöödele, millega alustatakse 2023. aasta 1. oktoobril või hiljem.

Erandina on töövõtuahelast ja tööaja kestusest teatamise kohustusega on hõlmatud ka suuremahulisemad ehitustööd, millega on alustatud enne 2023. aasta 1. oktoobrit, kuid mille eeldatav lõpptähtaeg on 2024. aasta 1. oktoober või sellest hilisem kuupäev.

Ehitusplatsil viibimise aja aruandluskohustuse rakendumisel ning järelevalve teostamisel arvestatakse tuvastusvahendiks olevate kaartide väljastamisega alustamise võimalikku viivitust ning viivitust MKR põhimääruse muudatuste jõustumisel. Määruse jõustumiseks ei ole võimalik määrata seaduse muudatustest hilisemat tähtaega.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus sisalduvatel muudatustel ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Määruse mõjude osas on toodud maksukorralduse seaduse muudatuste mõjud.⁸

4.1 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 tähtajalist elamisloa töötamiseks. Elamisloa alusel Eestis elaval välismaalasel on õigus Eestis üldjuhul töötada.

Sihtrühm ehitusettevõtjad.

TI andmete kohaselt on viimastel aastatel ehitusnõuete määruse kriteeriumidele vastavate ehitustööde alustamise eelteateid esitatud 600-700 aastas. 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 rajatiste 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

⁸ Eelnõu menetlusinfo on leitav Eelnõude Infosüsteemist:

<https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/289fc20c-05ff-42f0-bbef-4f7ce41f35c6>

aruandekohustuse püsivat olemust, võib eeldada, et suurem osa ehitusettevõtjatest puutub mingil hetkel sellega kokku, nt alltöövõtjana. 2020. a andmetel oli ehitustööde kestvus keskmiselt u 7 kuud.

Ehitustööde hinnatõusu prognoos saab olla vaid äärmiselt hinnanguline. Aruandekohustusega lisanduva otsese rahalise kulu suurus sõltub olulisest määras sellest, kas peatöövõtja omab seadistatavat registreerimissüsteemi või peab vajaliku riistvara ja tarkvara soetama/rentima. Täna on mitmetel peatöövõtjatel sarnased süsteemid vabatahtlikult juba kasutusel ning nende puhul ei ole märkimisväärset kulude kasvu objekti kohta oodata. Aruandekohustusega lisanduv otsene rahaline kulu registreerimissüsteemi ja töötaja kaartide näol ei too kindlasti kaasa ehitustegevuse hinna märgatavat kasvu, kuna ligikaudu 500 euro juurde jääv kulu ühe ehitusobjekti kohta kuus juhul, mil peatöövõtja rendib vajaliku riist- ja tarkvara, on võrreldes ehituse kogukuluga väga väike. Märkimisväärset hinnavahet ei ole eelduslikult ka registreerimissüsteemidel, mida on võimalik kasutada lisaks mobiilseid lahendusi kasutades.

Oluline on tähele panna, et töövõtuhela ja ehitusplatsil viibimise aja aruandlus ei puuduta ehitusplatsi piiramist, kohustust paigaldada ehitusplatsile täiendavaid turnikeesid vmt. Maksualase aruandluse jaoks on oluline omada elektroonilist registreerimissüsteemi ning ehitusplatsil viibimise aja fikseerimiseks kas tuvastusvahendiks olevat kaarti, mille kõrval võib kasutada ka mobiilseid lahendusi (nt taristuehituses). Siinjuures sellised ehitajate kaardid hangib oma töötajatele iga ehitusettevõtja ise (tööandja).

Aruandekohustusel on kaudne suurem mõju ehitusturule maksukohustuste parema täitmise kaudu.

Tuvastusvahendiks olevate kaartide kasutamine loob senisest oluliselt mugavama ehitusplatsile sisenemise korra, kuna samaaegselt ei pea kaasas kandma mitmeid kaarte. Tuvastusvahendiks olev kaart võimaldab ka saada esialgset teavet isiku kohta, sh selleks, et veenduda isiku õiguses ehitusplatsil viibida.

Ehitustöödega seotud andmete kogumise ja esitamisega seotud kohustuste rikkumise eest ette nähtaval rahatrahvil on mõju eelkõige ettevõtja mainele. MKS § 154 ette nähtud rahatrahve on MTA määranud seni pigem väikeses summas⁹. Maksimaalne trahvisumma on juriidilisele isikule olnud 1700 eurot. Füüsilisele isikule on määratud maksimaalse suurusega rahatrahv 900 eurot. Kõige väiksemad rahatrahvid on olnud vastavalt 80 ja 60 eurot. Keskmise trahvisumma on jäänud 700 ja 300 euro juurde.

Sihtrühm ehitustöötajad

Tabel 4. Lühiajalise töötamise registreerimiste ja tähtajalise elamisloa töötamiseks taotluste arv 2017-2020 (allikas: PPA)

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

⁹ Vaadeldud periood 1.1.2008-30.9.2021

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 tööealist elanikkonda (600 000 inimest) arvestades on sihtrühma suurus väike – ligi 8%.

Nagu eelnevalt öeldud, töötas Eesti Panga Tööturu Ülevaate 2/2019¹⁰ järgi 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 MTA andmetel ehitussektoris hõivatud ja Eestisse tööjõumakse maksvate inimeste arv. 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 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 5. Lühiajalise töötamise registreerimise **taotluste** arv töandja põhitegevusala lõikes 2017-2020 (allikas: PPA)

	2017	2018	2019	2020
Ehitus	3454	8020	12 188	9386

Tabel 6. Lühiajalise töötamise registreerimise **positiivsed otsused** töandja põhitegevusala lõikes 2017-2020 (allikas: PPA)

	2017	2018	2019	2020
Ehitus	2944	7240	10 884	7634

Tabel 7. Esmakordsed tähtajalise elamisloa töötamiseks **taotlused** töandja põhitegevusala lõikes 2017-2020 (allikas: PPA)

	2017	2018	2019	2020
Ehitus	410	610	291	206

Tabel 8. Esmakordsete tähtajaliste elamislubade töötamiseks **positiivsed otsused** töandja põhitegevusala lõikes 2017-2020 (allikas: PPA)

	2017	2018	2019	2020
Ehitus	291	403	277	190

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

¹⁰ Tööturu Ülevaated on kättesaadavad Eesti Panga veebis aadressil: <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/tooturu-ulevaade>

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. Vt ka sihtrühm ehitusettevõtjad.

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 võimalikult laialdast 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 kuni 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 sissepääsu kohta kuus, sõltuvalt tarkvara lisavõimalustest, sisaldab kaardilugeja renti ning tarkvara kasutamise tasu. Isikute arvust sõltuvaid lisatasusid ei ole.

Mobiilseid lahendusi (sissehelistamine, positsioneerimine) kasutavad registreerimissüsteemid jäävad eelnevalt kirjeldatud lahendustega samasse hinnaklassi, makstes keskmise ehitusplatsi puhul ligi 450-500 eurot kuus.

Samas on osad peatöövõtjad juba täna vabatahtlikult sarnased registreerimissüsteemid kasutusele võtnud ning omavad juba vajalikku riist- ning tarkvara, mis vajab vaid vähest täiendamist/uuendamist. Sellisel juhul on ka kulud oluliselt madalamad kui nõ nullist kõige vajaliku ostmise või rentimise puhul.

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.

2020. aastal TI-le esitatud ehitustööde alustamise eelteadete kohaselt oli peatöövõtjaid, kes esitasid vähemalt 5 objekti osas vastava teate, 34. Nende objektid moodustasid kõikidest teavitatud objektidest 57%. Vähemalt 10 objekti osas eelteate esitanud peatöövõtjaid oli 13 ning nende esitatud objektid moodustasid kõigist teavitatud objektidest kokku 35%.

Mõningane ühekordne kulu kaasneb ehitusplatsil viibivatele isikutele töötajate ja külastajate kaartide hankimisega. MTA korraldas koos RTKga kaarte väljastava teenusepakkuja leidmiseks riigihanke võttes aluseks vastava Civitta koostatud analüüsi ning turu-uuringu.

Hanke võitis Hansab AS, kellega sõlmiti leping viieks aastaks kaheaastase pikendamise võimalusega. Hanke tulemusel kujunes ühe kaardi hinnaks tööandjale 6,67€ + KM. Tuvastusvahendiks olevakaardi kehtivusaeg on seejuures üldjuhul 5 aastat ning külastaja kaart on piiramatu kehtivusajaga. Kaart on standardne ning seda saab 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 (teha mobiilirakenduses kaks nupule vajutust, kaks telefonikõne vms).

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

4.2 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.

4.3. Muudatuste kooskõla põhiseadusega

Töövõtuahela ja ehitusplatsil viibimise aruandlusreeglite väljatöötamisel analüüsiti ka muudatuste vastavust põhiseadusele (edaspidi *PS*).

Ehitusettevõtjate koormamine ehitusplatsidel registreerimise kohustusega suurendab nende halduskoormust ning piirab *PS* §-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.

PS §-s 31 sätestatud üldist ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse¹¹. Ettevõtlusvabaduse kaitseala riivab ka see, kui ettevõtlusvabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.¹² Riigikohus on selgitanud, et *PS* § 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.¹³ Arusaadavalt ei tohi sellised piirangud kahjustada ettevõtjate huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimse eesmärgiga saab põhjendada. Piirangud peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.

Ettevõtlusvabadusest tulenevalt on samas riigil kohustus tagada õiguslik keskkond vaba turu toimimiseks, et tagada tasakaalustatud konkurentsikeskkond. Isikutel on õigus nõuda riigi sekkumist konkureerivate ettevõtjate tegevusse, et kaitsta teda teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest.¹⁴ 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.

Elektrooniliste registreerimissüsteemide soetamisega ja hooldamisega, samuti töötajatele kaartide taotlemisega kaasneb ettevõtjatele rahaline kulu. See võib tähendada *PS* §-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 vastutusel¹⁵.

Ettevõtjatele langev halduskoormus ning rahaline kulu analüüsist on nähtunud, et lisanduvad kohustused tooksid kaasa vähese halduskoormuse tõusu. Kulu põhjendatuse ehk

¹¹ RKPJKo 3-4-1-6-00.

¹² RKPJKo 3-4-1-1-02.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>

omandipõhiõiguse riive suuruse hindamisel saab arvesse võtta ka seda, et elektrooniliste registreerimissüsteemid on suurematel ehitusettevõtjatel juba kasutuses jooksvate ning uute tööde planeerimisel, samuti selleks, et piirata võõraste isikute ehitusplatsile pääsemist. Samad kaalutlused on kohaldatavad ehitustööde tellija omandiõiguse riive hindamisel.

Kuna elektrooniliste registreerimissüsteemide kasutamisega seotud kulu on ehitustööde kogukulu (sh ehitusseadustikust, samuti töötervishoiu ja tööohutuse seadusest tulenevatest kohustustest tingitud kulu) arvestades väike, on omandiõiguse riive madal ja seega proportsionaalne.

Võimalikuks saab pidada ehitusteenuste mõningat kallinemist maksukuulekuse paranemisest tulenevalt. Tuleb pidada enesestmõistetavaks, et selline mõju ja tagajärg on iseenesest PS-ga 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 ettevõtjalt nii riigi kui ettevõtjate jaoks igakordse järelevalve raames ja kontrolliobjektide valiku kindlakstegemiseks.

Kogutavad andmed ei ole olulisel määral uut liiki või erinevad võrreldes juba täna kogutavate andmetega, st riik ei hakka 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 suuremal ehitusobjektile tööle asuda, olenemata nende päritolust või kodakondsusest.

Arvestades, et juba täna kogub riik andmeid töötajate poolt töö tegemise koha kohta, ning töökohas viibimise andmete puhul ei ole tegemist eraeluliste andmetega, ei ole lisanduv andmete kogumine ehitusplatsil viibimise aja kohta ehitusplatsil viibivate inimeste jaoks ülemääraselt riivav. 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 kuni kolm korda nädalas isikustamata kujul. 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 töö viibitud aja kohta andmete kogumist ei saa siinses kontekstis pidada sekkumiseks isiku perekonna- ja eraellu. Kogutav ja töödeldav teave ei sisalda andmeid, millel oleks seos või puutumus isiku personaalautonoomia, identiteedi, isikupuutumuse, 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 absoluutne salastatus ei ole kindlasti PS-ga kaitstava vabadus- ja kaitseõiguse eesmärk. 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.

Andmete säilitamise ja kustutamise (hävitamise) reeglid on sätestatud Vabariigi Valitsuse 30.07.2002 määrusega nr 240 „Maksukohustuslaste registri“ asutamine ja registri pidamise põhimäärus“.

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

5.1 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 (ehitusplatsidega seotud aruandluse projektist eraldiseisvalt) planeeritava Rändeinfosüsteemi (edaspidi 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-l on vajalikke liidestusi võimaldav infosüsteem olemas, kuid andmete vastuvõtmiseks ja järelevalves kasutamiseks on vaja arendada välja TEISi ehitustööde ohutuse moodul. Amet on (sõltumatult ehitusplatside aruandluse projektist) loomas uut kaasaegset 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 TEIS-i 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 ehisregistriga ei ole MTA-l tarvis teha täiendavaid liidestusi eelnõuga kaasnevate arenduste raames. Andmevahetus ehisregistriga on planeeritud arendada eraldiseisvalt MTA teiste arendusprojektide raames ning koostööd ehisregistriga on alustatud. Ehitusplatside aruandluse projekti jaoks on eelkõige tarvis 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.

5.2 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.

Nimetatud kulud kaetakse riigi eelarvestrateegia raames riigieelarvest.

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%.

6. Määruse jõustumine ja rakendamine

Määrus on planeeritud jõustuma 2023. aasta 1. oktoobril, kui jõustuvad maksukorralduse seaduse vastavad sätted.

Määrust kohaldatakse MKS § § 168¹⁸ kohaselt ehitustöödele, millega alustatakse 2023. aasta 1. oktoobril või hiljem.

Erandina on töövõtuahelast ja tööaja kestusest teatamise kohustusega on hõlmatud ka suuremahulisemad ehitustööd, millega on alustatud enne 2023. aasta 1. oktoobrit, kuid mille eeldatav lõpptähtaeg on 2024. aasta 1. oktoober või sellest hilisem kuupäev. MKSis üleminekureeglite kehtestamise eesmärgiks oli tagada võimalikult sujuv ja õiglane üleminek aruandluskohustuse täitmisele.

Ehitusplatsil viibimise aja aruandluskohustuse rakendumisel ning järelevalve teostamisel arvestatakse tuvastusvahendiks olevate kaartide väljastamisega alustamise võimalikku viivitust ning viivitust MKR põhimääruse muudatuste jõustumisel. Määruse jõustumiseks ei ole võimalik määrata seaduse muudatustest hilisemat tähtaega.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Määruse eelnõu on välja töötatud koostöös ehitusettevõtjatega.

Eelnõu esitatakse eelnõude kooskõlastamissüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks kõigile ministriumitele, Andmekaitse Inspeksioonile, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusele, Kaitseliidule, Tööinspeksioonile ning Politsei- ja Piirivalveametile.

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