

Maksudkorralduse seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (ehitusplatsidel registreerimine)

Sisukokkuvõte

Maksu- ja Tolliamet (edaspidi *MTA*) on ettevõtjate maksukohustuste täitmise kontrollimisel teinud kindlaks, et kõrge maksuriskiga ettevõtlussektoris ehituses on jätkuvalt suurteks murekohtadeks ümbrikupalga maksmine ja valeandmete esitamine käibemaksukohustuse vähendamiseks (valdavalt käibe varjamine). Arvutuslik maksukahju suurus 2017. aastal oli ehitussektoris ümbrikupalga maksmise tõttu 7,8 miljonit eurot ja laekumata käibemaksu tõttu 15,9 miljonit eurot. 2018. aastal aga ümbrikupalga maksmise tõttu 8,65 miljonit eurot ja laekumata käibemaksu tõttu 12,24 miljonit eurot. Tegemist on olulise summaga, mis jääb riigil saamata ning mille ulatuses saaks rohkem osutada avalikke teenuseid.

Ümbrikupalga probleemi on leevendanud *MTA* juures töötamise registreerimine. Selle mõjul on muutunud ümbrikupalga maksmine olemus ja suurimaks probleemiks on saanud laialdaselt osalise ümbrikupalga maksmine. Ehitussektoris on võimalik osalise ümbrikupalga maksmist ja käibemaksukohustuse vähendamiseks valeandmete esitamist vähendada töömahukamatel ehitusobjektidel registreerimiskohustuse sisseseadmisega. See suurendaks märgatavalt kohustuste täitmise läbipaistvust. Kui hõlmata registreerimise kohustusega kõik ehitusobjektid tegutsevad ettevõtjad kogu alltöövõtuhela ulatuses, tekib ettevõtjatel suurem huvi täita seadusest tulenevat hooldsuskohustust ning eelistada lepingulisi suhteid parema maksukuulekusega ettevõtetega. Ehitusobjektile sisenedes ja sealt väljudes läbipääsukaardi kasutamine annab vajalikku teavet ehitusobjektid tegeliku viibimise aja kohta. Nende andmete võrdlemine deklaratsioonidel esitatud andmetega annab teavet maksukohustuste täitmise kohta.

Peatöövõtja teadlik või hooletu leppimine registreerimata tööjõu kasutamisega ehitusobjektid või ehitusobjektid ehitusteenust pakkuvate ettevõtete fikseerimata jätmise soodustab ümbrikupalga maksmist ja võimaldab pahatahtlikel ehitusettevõtetel kasutada ebaausat turueelist.

Probleemile lisab täiendava mõõtme ka viimastel aastatel suurenenud välistööjõu kasutamine. Ehitusobjektid töötab arvukalt välisriigi isikud, kelle puhul rikutakse Eestis töötamise tingimusi või väärkasutatakse Eestis töötamise võimalusi. Näiteks juhud, kus tööandja ei pea kinni nõudest maksta välismaalasele vähemalt Eesti keskmise brutokuupalga suurust töötasu, välismaalasel ei ole Eestis töötamiseks seaduslikku alust, ta ei tööta nõuetekohaselt Eestis selleks antud õigusliku aluse järgi jm.

Elektrooniline registreerimine võimaldaks tõhustada Tööinspektsioonil (edaspidi *TI*) järelevalve teostamist töötavishoiu ja -ohutuslaste nõuete täitmise üle ning Politsei- ja Piirivalveametil (edaspidi *PPA*) järelevalve teostamist välismaalaste Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise asjaolude üle. Oluline on veenduda, et välismaalastel, kes ehitusobjektid viibivad, on Eestis viibimiseks, elamiseks ja töötamiseks seaduslik alus. Registreerimiskohustus distsiplineerib tööandjaid täitma neile ka VMS ja teiste seadustega ette nähtud kohustusi. Elektrooniline registreerimine võimaldaks kaotada ehitamise alustamise eelteate esitamise kohustuse.

Ehitusobjektid registreerimist saavad ettevõtjad ka ise kasutada oma tööde (sh töötajate tööaja) hindamisel ning paljudel ehitusobjektid on analoogsed registreerimissüsteemid juba kasutuses.

Väljatöötamiskavatsus on seotud 10.10.2019 valitsuskabinetis heaks kiidetud uuendatud ebaseadusliku töötamise ennetamise ja tõkestamise tegevuskavaga. Ühe meetmena nähakse ette ehitusobjektidel elektroonilise tööaja registreerimise kasutusele võtmist. Valdkond puudutab Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Siseministeeriumi tegevusalasid.

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Riigieelarvesse puutuvalt on ehitussektor suure maksuriskiga ettevõtlusvaldkond. MTA andmetel on ehitussektor üks kolmest majandussektorist hulgi- ja jaekaubanduse ning töötleva tööstuse kõrval, kus põhjustatakse riigile aastas suurimat maksukahju (u 20 miljonit eurot). Samuti on ehitussektor üks kolmest sektorist, kus tegutseb enim käibemaksu ja ümbrikupalga riskiga ettevõtjaid vastavas sektoris tegutsevate ettevõtjate koguarvu kohta.

Ehitussektoris esinevad järgmised probleemid:

- 1) käibedeklaratsioonis esitatakse andmed, mille kohaselt on tasumisele kuuluv käibemaks minimaalne või null, st varjatakse käivet ning jäetakse maksukohustus õiges suuruses kajastamata ja tasumata;
- 2) töötasu väljamaksed jäetakse deklareerimata (makstakse ümbrikupalka) või deklareeritakse need tegelikust väljamaksest väiksemas summas (makstakse osalist ümbrikupalka);
- 3) juriidilise isiku varast tehakse väljamakseid, mis ei ole ettevõtlusega seotud ja mille eesmärgiks on muuhulgas rahaliste vahendite tekitamine ümbrikupalga maksmiseks. Arvevabriku näitel - maksukohustuslane teeb väljamakse ilma tegeliku majandustegevuseta äriühingu väljastatud fiktiivse arve alusel. Tegelikult liigub väljamaksest suurem osa ettevõttesse sularahas tagasi ning käibemaksukohustuslasest ettevõtte 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.

Probleemid tulenevad suuresti sellest, et ehitusobjektidel võimaldatakse tööd teha isikutel, kes pole korrektselt tööle vormistatud ja kes saavad oma töötasu mitteametlikult, millelt tööandja jätab maksud maksmata¹. Samuti võivad ehitusobjektidel töötada isikud, kes on küll korrektselt tööle vormistatud, kuid kelle tööaja ja töötasu osas esitab tööandja maksuhaldurile teadlikult valeandmeid. Täna ei ole maksuhalduril tõhusat ja kiiret meetet, millega kontrollida töötajate ehitusobjektidel viibimise aega.

Laekumata maksude näol kannab riik otseselt varalist kahju, mis omakorda mõjutab riigi võimekust pakkuda ühiskonnale vajalikke teenuseid. Ümbrikupalga maksev ettevõtte saab ebaseadusliku kulude vähendamise ebaausa turueelise nende ettevõtete ees, kes oma maksukohustusi

¹ Sotsiaalmaks, füüsilise isiku tulumaks, töötuskindlustusmaksed, kogumispensioni makse.

korrektselt täidavad. Samuti jääb töötaja, kes on nõus ümbrikupalka saama, ilma sotsiaalsetest tagatistest, mis oleksid talle tagatud legaalselt makstud töötasu puhul.

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%; 2015. aastal 8,4%; 2016. aastal 6,8%; 2017. aastal 7% ja 2018. aastal oli see arv langenud 4,8%-le. Enam ei olegi peamiseks probleemiks töötajate registreerimata jätmine ja täies mahus ümbrikupalga maksmine, vaid töötajatele osalise ümbrikupalga maksmine. Seega ei ole TÖR lahendanud ümbrikupalga maksmisega seotud probleeme tervikuna ega lõplikult. Vaja oleks täiendavaid õiguslikke vahendeid, mille abil veelgi langetada registreerimata tööjõu kasutamise osakaalu ning kontrollida, kas registreeritud töötajad saavad töötatud tööajale vastavat töötasu või makstakse osa töötasust neile mitteametlikult.

MTA parktika näitab, et senikaua, kuni ehitusobjekt valmib võimalikult soodsa hinnaga ja võimalikult kiiresti, puudub peatöövõtjatel tihti huvi kontrollida, millised juriidilised ja füüsilised isikud ehitusobjektidel tegutsevad. Kuritarvitamised ja maksuõigusrikkumised (nt mitteametliku tööjõu kasutamine) toimuvad tihti just tehinguahela allpool olevates lülides. Kõrgemal asuvad lülid võivad seejuures olla ise otseselt kuritarvitamisega seotud, st ahela alumistes lülides toimuvad rikkumised just nimelt kõrgema lüli huvisid silmas pidades. Alati ei pruugi kõrgemal asuv lüli olla rikkumisega küll otseselt seotud, ent ta on rikkumisest teadlik või vähemalt mõnab selle olemasolu ning ühel või teisel põhjusel nõustub sellise käitumisega enda ehitusobjektidel. Samas puudub täna ka tööriist, mille abil saaks ettevõtja terves töövõtuahelas tööjõu kasutamise seotud nõuete täitmisel hõlpsalt veenduda.

Seda probleemi aitaks lahendada ehitusteenust pakkuva ja töövõtuahelas tegutseva ettevõtte kohustus anda riigile teavet enda töötajate ehitusobjektidel viibimise aja ning alltöövõtjate kohta.

Välismaalasest (väljastpoolt Euroopa Liitu pärit ehk kolmanda riigi kodanikust) 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 palgakriteerium, mille kohaselt kohustub tööandja tasuma töötajale töötasu, mis on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalgaga. Palgakriteerium on seega täna 1310 eurot. 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 aastatel on välistööjõu kasutamine sagenenud. Suurenenud nõudlus välistööjõu Eestisse sissetoomiseks on toonud kaasa Eesti tööturu kaitsemehhanismidest ja tööjõumaksude tasumisest kõrvalehoidumise. Probleemiks on ka ehitusobjektidel sellise välistööjõu kasutamine, kelle kasutamisel rikutakse Eestis töötamise tingimusi või kuritarvitatakse 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 Eestis selleks antud õigusliku aluse kohaselt jms.

2018. ja 2019. 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 tulemuste kohaselt oli lühiajalise töötamise registreeringu alusel kõigi välismaalaste Eestis töötamise kohta eelduslik maksukahju kokku 2019. aasta I kvartali seisuga 8,7 miljonit eurot ja 2019. aasta II kvartali seisuga 13,87 miljonit eurot. Ehitussektoris eraldi, mis on suurima välismaalaste tööhõivega tegevusala, 6,8 miljonit eurot 2019. aasta III kvartali seisuga. Tõus on seotud peamiselt lühiajalise töötamise registreerimiste arvu üldise kasvuga ja kahjuarvutuse aluseks oleva palgakriteeriumi tõusuga 2019. aasta märtsist alates 1221 eurolt 1310 euroni 2019. aasta novembriks. Riskiga töötajate osakaal kõikidest lühiajalise töötamise registreerinud töötajatest on 60%.

Välismaalaste seaduses (edaspidi *VMS*) sätestatud Eestis töötamise tingimuste rikkumisel ja seal ette nähtust väiksema töötasu maksmisel või töötasu maksmata jätmisel jäävad täitmata maksukohustused Eesti riigi ees. Selle tulemusena õõnestatakse ausat konkurentsi. Eesti riigil jääb saamata tulu, millest muu hulgas rahastatakse sotsiaalkindlustussüsteemi. Samuti 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.

Ehitusobjektidel töötavate ja -ohutusalaste nõuete täitmise järelevalves kasutatakse ehitusregistri ja TÖR andmeid. Kuigi kehtivas õigusruumis ei ole järelevalve takistatud, oleks ehitusobjektidel töötajate registreerimise abil võimalik koostada ohuprognooosi võimalike rikkumiste tuvastamiseks. Ohuprognooosi koostamiseks puuduvad ehitusregistris täna tööohutuse andmed tööohutusplaani olemasolu, lammutustööde korral asbesti olemasolu, tööde tööpäevades kestuse ja eeldatava inimtöö mahu, läbiviidavate ehitustööde liikide ning ühisel ehitusobjektidel töötades ka tööohutuse koordinaatori olemasolu kohta ning need andmed tuvastatakse järelevalve käigus.

Täna on ettevõtetel kohustus esitada TI-le eelteade ehitustööde alustamise kohta. Sealhulgas tuleb esitada andmed ettevõtja (peatöövõtja), ehitise omaniku ja ehitustööde kohta, samuti andmed ehitusobjektidel eeldatavalt tegutseva hakkavate ehitusettevõtjate kohta (sh füüsilisest isikust ettevõtjad). Täna praktikas hiljem andmeid reeglina ei uuendata, kui alltöövõtjaid tööde käigus lisandub. Elektrooniline registreerimine võimaldaks andmeid automaatselt uuendada.

Ehitusobjektidel 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 on võimalik loobuda ehitustööde alustamise eelteade küsimisest. TI peaks sellisel juhul saama andmevahetuse käigus eelpool nimetatud andmed ehitusregistrilt ja/või MTA-lt. Andmevahetuse jaoks tuleks arendada andmevahetusliidesed kõigi kolme asutuse vahel ja täiendada olemasolevaid andmekogusid või registreid.

TI vaatest oleks tegemist ehitusobjektipõhiselt automaatset ohuhinnangu andmist võimaldava lahenduse ühe komponendiga, mille arendamisel on oluline arvestada TI arendatava Tööelu infosüsteemi TEIS jaoks kavandatud tööde ressurssidega ning planeerida muudatusi ehitusregistris.

2. Sihtrühm

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.

Mõju on keskmine, kuna puudutab 2018. a andmete kohaselt umbes 700 objekti ja 220 peatöövõtjana tegutsevat ettevõtjat aastas.

Tabel 1. Lühiajalise töötamise registreerimiste ja tähtajalise elamisloa töötamiseks taotluste arv 2017–2019 (allikas: PPA)

	2017	2018	2019 (14.11)
Lühiajalise töötamise registreerimise taotlused	8376	21 759	31 669
Esmakordsed tähtajalise elamisloa töötamiseks taotlused	1786	3086	2169

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Senisest suuremat läbipaistvust ehitussektoris võimaldaks ehitusteenust pakkuva ja töövõtuahelas tegutseva ettevõtte kohustus anda riigile teavet enda töötajate tööaja (ehitusplatsil viibimise aja) kohta ning alltöövõtjate kohta elektroonilise registreerimissüsteemi vahendusel.

Ehitusobjektidel tegutsemise registreerimisel on kaks eesmärki:

1. Töövõtuahela fikseerimine.

Registreerimiskohustus peaks hõlmama kõiki töövõtuahela lülisid. Tehinguahela väljajoonistamine esimesest lülist viimaseni on vajalik suurema läbipaistvuse loomiseks. See vähendab tehinguahelas kõrgemal asuva ettevõtte tänast võimalust vabaneda temal lasuvast hooldsuskohustusest väitega, et tal ei ole ülevaadet objektidel töötavatest isikutest. Kui ahela kõrgemad lülid soosivad või vähemalt ei tauni rikkumisi ehitusobjektidel, siis luuakse ebaausad konkurentsitingimused terve objekti ja kõigi tehinguahela lülide ulatuses.

Ehitusobjektidel toimuva eest vastutab peatöövõtja ning temal (ja ehitustööde tellijaks oleval alltöövõtjal) on reaalsed võimalused kujundada (nt lepingutingimuste kaudu) keskkonda objektidel. Seevastu tehinguahelas allpool olevatel lülidele puudub vajadus omada ülevaadet näiteks peatöövõtja töötajate kohta ning tal puudub ka kontroll töövõtuahelas kõrgemal sõlmitavate tehingute ja ka tehingupartnerite valiku osas. Ausat konkurentsi aitaks tagada veelgi paremini, kui ka ehitustööde tellijale antakse õigus ja võimalus saada juurdepääs ehitustööde ahelas tegutsevate ettevõtjate andmetele (v.a. nende töötajate isikuandmetele).

2. Töötajate ja tööaja fikseerimine²

2.1. Kõigi ehitusobjektidel tööd tegevate isikute fikseerimine aitab tagada, et seal viibivad üksnes isikud, kes on korrektselt tööle vormistatud, registreeritud TÖR-is, elamis- ja töölubade registris, välismaalaste lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogus ja lähetatud töötajate registris. Selleks, et registreerimise kohustus tulemusi annaks, tohiks lubada ehitusobjektile siseneda vaid isikul, kellele on antud luba objektidel töötada või seal ajutiselt viibida.

Ehitusobjektide külastavate ja kaupa kohale toimetavate isikute osas on vaja lahendust, mis eristab neid ehitustöid tegevatest isikutest, täpset tehnilist lahendust analüüsitakse koostöös asjaomaste asutuste ja puudutatud isikutega eelnõu väljatöötamise raames. Registreerimiskohustus ei puudutaks riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse ametnikke, kellel on vaja ehitusobjektidel viibida oma ametist tulenevalt nt seoses ehitustöövõtja kontrollimisega. Sama kehtib ka kiirabi ja päästetöötajate kohta.

² Töötajate andmete tehingupartneritele avaldamisel tuleb arvestada andmekaitse regulatsioonidest tulenevaid tingimusi.

2.2. Elektroonilist registreerimist võimaldava süsteemi kaudu saaks infot ehitusobjektile töötavate isikute tööaja kohta. Süsteemis on võimalik fikseerida ehitusobjektile saabumine ja sealt lahkumine. Liikumise aja saab salvestada minutilise täpsusega.

Maksuhalduril on võimalik võrrelda deklaratsioonides esitatud andmeid elektroonilise registreerimissüsteemi kaudu kogutud andmetega ning vastuolude ilmnemisel alustada maksukontrolli.

Samuti lihtsustaks elektrooniline registreerimine TI, PPA ja Päästeametil järelevalve teostamist töötervishoiu ja -ohutusvalvete nõuete täitmise üle, samuti välismaalaste Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise asjaolude üle.

TI vaatest oleks tegemist ehitusobjektipõhiselt automaatset ohuhinnangu andmist võimaldava lahenduse ühe komponendiga, mis võimaldaks kaotada ehitusettevõtetal täna lasuva kohustuse esitada enne ehitamise alustamist TI-le ehitamise alustamise eelteade.

Täna saab TI töötajate ja nende tööaja kohta andmed TÖR-ist, ehitisregistrist ja tööandjalt. Elektrooniline registreerimissüsteem võimaldaks tõhustada järelevalvet eelkõige tööandjalt selgete ja konsolideeritud andmete saamisega. Elektroonilise registreerimisega tekiks ametil tänasega võrreldes parem võimalus saada mõõdetud ja ajakohaseid andmeid.

Elektrooniline registreerimissüsteem annaks PPA ametnikule võimaluse kontrollida, kas välismaalastel, kes ehitusobjektile viibivad, on Eestis viibimiseks, elamiseks ja töötamiseks seaduslik alus. Registreerimiskohustus distsiplineerib tööandjaid täitma VMS ja teiste seadustega ette nähtud kohtusi.

Registreerimiskohustuse täitmata jätmise eest määratav rahatrahv motiveerib isikuid oma kohustusi täitma ning tagama, et töövõtuhela kõik lülid oleksid nõuetekohaselt süsteemis fikseeritud ning ehitusobjektile töötaksid üksnes töötajad, kes on sellele konkreetsele ehitusobjektile lubatud ning nende töötajate tööaeg ja töötasu oleks ka deklaratsioonidel korrektselt kajastatud.

Kõige tõhusamalt lahendaks väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleeme lahendus, mis:

- 1) analüüsib juriidiliste ja füüsiliste isikute seoseid;
- 2) arvutab ehitusobjektile viibitud aega ning võrdleb seda ametlikult esitatud andmetega;
- 3) analüüsib objektipõhiselt töötasu väljamaksete infot, mis oleks ühtlasi oluline info PPA välismaalastest töötajate kohta.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

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

Maksuhalduri 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.

MKS³ § 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 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*).

TÖRi kantakse täna järgmised andmed⁴:

- 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 riigikaitsealise töökohustuse kohta;
- 11) tööaja määr;
- 12) tööd tegeva isiku ametinimetus;
- 13) töökoha asukoht.

MKS § 25³ lõige 1 annab maksuhaldurile õiguse tuvastada töötamise alustamine ja lõpetamine ning teha vajaduse korral selle kohta vastav otsus.

Vabariigi Valitsuse 08.12.1999 määruse nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“⁵ (edaspidi *ehitusnõuete määrus*) § 2 lõige 1 paneb ehitusettevõtjale kohustuse esitada TI-le ehitustööde alustamise eelteate, kui tööde eeldatav kestus ületab 30 tööpäeva ning ehitusobjektil töötab samal ajal vähemalt 20 isikut või eeldatav töömaht ületab 500 inimtööpäeva. Ehitusnõuete määruse § 2 lõike 2 kohaselt esitab ühisel ehitusobjektil ehitustööde alustamise korral eelteate peatöövõtja. Vastav vorm on sätestatud ehitusnõuete määruse lisas (kehtestatud Vabariigi Valitsuse 30.04.2009 määrusega nr 74). Selles tuleb märkida andmed ettevõtja, ehitise omaniku, ehitustööde ning ehitusobjektile töötavate ehitusettevõtjate kohta (sh FIE-d).

TI andmete kohaselt esitati nii 2017. kui ka 2018. aastal ehitusnõuete määruses nimetatud kriteeriumidele vastavate ehitusobjektide alustamise eelteateid ligikaudu 700⁶. Praegu kasutab eelteates esitatud andmeid üksnes TI tööohutuse eesmärkidel.

³ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019057>

⁴ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032019012>

⁵ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105122018010>

⁶ 2018. aastal jagunesid need ligi 700 teadet 220 peatöövõtja peale.

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

Sotsiaalministri 17. oktoobri 2007. a määruse nr 67 „Tööinspektsiooni põhimäärus“ § 8 järgi on ameti põhiülesanneteks töökeskkonnapoliitika elluviimine, riiklik järelevalve töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid sätestavate õigusaktide nõuete töökeskkonnas täitmise üle, üldsuse, töötajate ja tööandjate teavitamine töökeskkonna ohtudest ning töövaidluste lahendamine kohtueelses töövaidlusorganisis. 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 seaduse⁷ § 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 § 29–53 annavad TI-le õiguse saada andmeid ja kontrollida ettevõtte töötasu maksmise põhimõtteid ning töö- ja puhkeaja korralduse tingimusi.

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse⁸ § 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 järelevalvet teostamiseks kohaldada korrakaitse seaduse §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalvet erimeetmeid ja § 78¹ punktis 12 sätestatud erivahendit korrakaitse seaduses sätestatud alusel ja korras.

Ehitusega seotud protsessi etapid TI vaates:

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

Välismaalaste Eestisse saabumise, siin ajutise viibimise, elamise ja töötamise alused on reguleeritud VMS ja selle alusel antud rakendusaktides. Välismaalasesest 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.

PPA-l on VMS § 296 kohaselt õigus teostada riiklikku järelevalvet välismaalase Eestis ajutise viibimise, samuti siin elamise ja töötamise asjaolude üle. Selle üle riikliku järelevalvet teostamiseks

⁷ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019094>

⁸ Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019177>

võib PPA VMS § 297 lõike 1 järgi kohaldada korraaitseaduse §-des 30–33 ja 45–53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, arvestades VMS sätestatud erisusi.

5. Tehtud uuringud

Eesti Konjunktuuriinstituudi koostatud analüüsi⁹ kohaselt tekitati riigile 2017. aastal ümbrikupalga maksmise tõttu maksukahju ligikaudu 149,2 miljonit eurot, sellest 94,18 miljonit eurot sotsiaalmaksu ja 55,02 miljonit eurot üksikisiku tulumaksu. 2018. aasta analüüsi¹⁰ kohaselt oli maksukahju mõnevõrra väiksem. Ümbrikupalga maksmise tõttu jäi hinnanguliselt saamata 54–96 miljonit eurot sotsiaalmaksu ning 32–56 miljonit eurot füüsilise isiku tulumaksu.

MTA analüüsi kohaselt oli ehitussektori arvutuslik osaline maksukahju 2017. aastal ümbrikupalga maksmise tõttu 7,8 miljonit eurot ja laekumata käibemaksu tõttu 15,9 miljonit eurot. 2018. aastal ümbrikupalga maksmise tõttu 8,65 miljonit eurot ja laekumata käibemaksu tõttu 12,24 miljonit eurot. Ehitussektoris kasutatava välistööjõu töötasude pealt makstav maksutulu võiks olla täiendavalt kuni 6,8 miljonit eurot aastas. Seda eeldusel, et kõik lühiajalise töötamise registreeringu saanud välismaalased ka reaalselt Eestisse tööle asuvad ning neile makstakse VMS palgakriteeriumile vastavat töötasu.

MTA palgaandmete analüüsi kohaselt oli lühiajalise töötamise registreeringu alusel Eestis töötavate kõikide välismaalaste kohta eelduslik maksukahju 2019. aasta I kvartali seisuga 8,7 miljonit eurot ja 2019. aasta II kvartali seisuga 13,87 miljonit eurot. Ehitussektoris eraldi, mis on suurima välismaalaste tööhõivega tegevusala, 6,8 miljonit eurot 2019. aasta III kvartali seisuga. Tõus on seotud peamiselt lühiajalise töötamise registreerimiste arvu üldise kasvuga ja kahjuarvutuse aluseks oleva palgakriteeriumi tõusuga 1310 euron. Riskiga töötajaid on kõikide lühiajalisest töötajate hulgas 60%.

Eri hinnangutel on Eestis seaduslikult viibivaid, kuid töötamise tingimusi rikkuvaid või töötamise võimalusi väärkasutavaid välismaalasi aastas kokku 1000–5000. Kui võtta aluseks välismaalaste ja nende tööandjate 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 2. Välismaalaste Eestis töötamise rikkumised aastatel 2014–2019 rikkumise aluse kaupa (18.09.2019 seisuga) (allikas: PPA)

Rikkumise alus VMS-is	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (18.09)
§ 303. Välismaalase ilma seadusliku alusega Eestis töötamine	29	68	24	24	46	7
§ 304. Välismaalase töötamise tingimuste rikkumine	11	11	111	358	140	78
Kokku	40	79	135	382	186	85

Tabel 3. Tööandja poolt aastatel 2014–2019 toimepandud väärteod rikkumise aluste kaupa (18.09.2019 seisuga) (allikas: PPA)

⁹ Eesti Konjunktuuriinstituudi 2018. aasta juunis avaldatud analüüs „[Illegaalse alkoholi ja sigarettide tarbimine ja kaubandus ning ümbrikupalkade maksmine Eestis 2017](#)“.

¹⁰ Eesti Konjunktuuriinstituudi 2019. aasta juunis avaldatud analüüs „[Illegaalse alkoholi ja sigarettide tarbimine ja kaubandus ning ümbrikupalkade maksmine Eestis 2018](#)“.

Tulemused erinevad eelnevatest uuringutest muuhulgas olulistest tulumaksumuudatustest tulenevalt meetodikas tehtud muutuste tõttu.

Rikkumise alus VMS-is	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (18.09)
§ 300. Eestis töötamiseks seaduslikku alust mitteomavale välismaalasele Eestis töötamise võimaldamine	19	35	17	9	20	10
§ 301. Välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimaldamine	5	14	41	75	85	75
§ 302. Seaduses sätestatud töötasu määrast väiksema töötasu maksmine	2	3	6	0	3	0
Kokku	26	52	64	84	108	85
6. Kaasatud osapooled						

Väljatöötamiskavatsus on koostatud Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Siseministeeriumi ning nende allasutuste koostöös.

Ehitusobjektidel registreerimise vajaduste ja võimaluste väljatöötamisel on konsulteeritud Eesti Ehitusettevõtjate Liidu kui huvigrupi esindajaga.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine ehk ehitusobjektide sagedasem kontroll	JAH

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Ehitusobjektidel tegutsevate kõikide ettevõtete ja nende töötajate kohta andmete kogumata jätmine (olemasoleva olukorra säilitamine) võib pikemas ajaperspektiivis kaasa tuua maksukuulekuse järjest suureneva languse. Maksukuulekus langeks ka ettevõtjate hulgas, kes täna soovivad oma maksukohustused täita. Maksude tasumata jätmisega suurenev ebavõrdsus turul sunnib aina enamaid ettevõtteid valima ettevõtluse jätkamiseks riiki kahjustavaid meetmeid.

Avalikkuse teavitamine erinevatest maksustamisega seotud kohustustest ning maksuraha kogumise eesmärkidest on MTA pidev tegevus.

Samas avalikkuse teavitamine migratsioonireeglitest ei saa maandada piisavalt illegaalse töötamise ja ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste töötamise riske. Seega ei ole avalikkuse teavitamisega võimalik lahendada kitsaskohti ning asjakohasem ja efektiivsem lahendus on muuta kehtivaid õigusakte ning luua ehitusobjektidel registreerimissüsteem.

Maksukuulekust aitab üksikjuhtudel tõsta kindlasti maksuhalduri kontroll ehitusobjektidel. Samas on tegemist väga tööjõumahuka ja seega kuluka lahendusega, mis ei lahendaks samas probleemi tervikuna, kuna ehitusobjektidel ehk tööl viibimise aega ei ole võimalik ühekordse vaatlusega tuvastada.

Migratsioonireeglite ja tööjõukohustuste täitmist aitab samuti üksikjuhtudel parandada tõhus järelevalve. Samas on nõudlus välistööjõu Eestisse sissetoomiseks viimastel aastatel suurenenud ja sellega seoses on kasvanud ka läbiviidavate menetluste arv. Väliskeskonna muutustega

toimetulekuks ei ole riigiasutustele lisandunud täiendavat tööjõudu, mis võimaldaks tagada sujuva seadusliku tööranne korralduse ning ennetada kõiki töörandest johtuvaid riske, tuvastada kõik rikkumised ja kuritarvitamised ning tõkestada senisest veelgi tõhusamalt välismaalaste ebaseaduslikku töötamist Eestis.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest

Avalikkuse teavitamine maksukohustuste täitmise olulisusest ja sellega maksukuulekuse tõstmine on MTA pidev tegevus, samuti teavitab PPA avalikkust pidevalt migratsiooni reeglitest. Väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleemide lahendamisel ei ole pehmeks meetmeks olev teavitustöö osutunud seni piisavalt tõhusaks meetmeks.

Elektroonilise registreerimise alternatiiviks oleks maksuhalduri, TI ja PPA ametnike kontrollide arvu suurendamine ehitusobjektidel. Senisest palju tihedam ehitusobjektide kontrollimine on tööjõu- ja ajakulukas ega annaks siiski elektroonilise registreerimisega võrreldavat ülevaadet ehitusobjektidel igapäevaselt toimuvast tegevusest, tegelikust tööajast ega töövõtuahelast. Selleks, et veenduda kohapealse kontrolli raames töötajate tegelikus tööajas (ehitusobjektil viibimise aja järgi), tuleks järelevalvet teostavatel ametiisikutel ehitusobjektidel pidevalt kohal olla.

Ehitusvaldkonnas on registreerimata tööjõu ning täieliku või osalise ümbrikupalga tasumine levinud praktika, millega võitlemine muutuks senisest tunduvalt efektiivsemaks, kui riigil oleks regulaarsete kontrollide kõrval võimalik koguda ka täiendavaid ja ajakohaseid andmeid seal tegutsevate ettevõtjate, samuti ehitusobjektidel viibivate isikute ning nende tegeliku tööaja kohta. Elektroonilise registreerimise süsteem raskendaks kõrvaliste isikute lubamist ehitusobjektile.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Eesti lähimatel naabritel Soomel, Rootsil ja Lätis on kehtestatud nõue registreerida suurematel ehitusobjektidel töötajad ja nende tööaeg. Soome sellekohane regulatsioon ei sätesta, et ehitusobjektidel kasutatav registreerimissüsteem peab olema elektrooniline, kuid muul viisil nõutud info kogumine ning edastamine on praktikas niivõrd aeganõudev ja tülikas, et valdavalt kasutatakse elektroonilisi süsteeme. Andmete edastamiseks on jäetud ettevõtjatele erinevaid võimalusi ja kanaleid. Seetõttu on andmete automatiseeritud kontroll raskendatud ja järelevalve vajab rohkem inimressurssi. Ka andmete kvaliteet ei ole ka samal põhjusel kõige parem, vabateksti väljadele kantud teavet on erinevate andmebaaside vahel raske kokku viia.

Lätis kogutakse ehitusettevõtjate ja nende töötajate andmed elektrooniliselt, kuid puudub standardiseeritud isikutuvastuse nõue. Igal ehitusobjektidel võib olla oma kaart, nutitelefoni rakendus või muu vahend. Lätis puudub ka keskne register, kuhu andmeid koondada. See on plaanis rakendada järgmisel aastal.

Kõigis eelnevalt märgitud riikides on väiksema mahuga ehitusobjektid registreerimissüsteemi kasutamise nõudest vabastatud. Piirmäär, millest alates tuleb töötajad ehitusobjektidel registreerida erineb aga riigiti palju ja on seotud reeglina ehitatava objekti maksumusega. Soomes tuleb töötajad ehitusobjektidel 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 1 000 000 eurot, mida on plaanis vähendada 350 000 euroni.

9. Regulaatiivsete võimaluste kirjeldus

Nagu eeltoodud andmetest nähtub, on ehitussektoris jätkuvalt probleemiks ümbrikupalkade maksmine ja käibe varjamine ning seetõttu pakutakse väljatöötamiskavatsuses välja täiendav meede ümbrikupalga osakaalu vähendamiseks ehitussektoris: ehitusobjektile töövõtuahela ja töötajate elektrooniline registreerimine.

Elektroonilise registreerimissüsteemi loomine aitab tõhustada tööjõumaksude, tööjõu kasutamisega seotud nõuete ja välistööjõu alast järelevalvet. Andmete koondamisega ühte elektroonilisse keskkonda on võimalik vähendada kõikide puudutatud asutuste töökoormust ja dubleerivaid tegevusi. Registri rakendumisel tekib reaajas ülevaade ehitusobjekti töövõtuahelast, tööd võimaldavatest ja tööd tegevatest isikutest ning nende tegelikust tööajast (ehitusobjektile realselt viibitud ajast).

Elektrooniline registreerimine ehitusobjektile eeldab maksukohustustega seonduvalt MKS-i ja MKR põhimääruse muutmist. Andmevahetuslahenduste loomine teiste puudutatud asutuste andmekogudega eeldab ka järgmiste määruste muutmist:

- 1) siseministri 18.12.2015 määrus nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“;
- 2) siseministri 10.12.2015 määrus nr 72 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu põhimäärus“;
- 3) siseministri 14.07.2010 määrus nr 23 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu pidamise põhimäärus“;
- 4) Vabariigi Valitsuse 08.12.1999 määrus nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“.

Registreerimiskohustusega ehitusobjekti määratlemisel on plaanis võtta eeskujuks ja aluseks ehitusnõuete määruse § 2 lõikes 1 sätestatud tingimused. Selle kohaselt on ehitusettevõtjal kohustus esitada TI-le enne ehitustööde alustamist eelteade juhul, kui tööde eeldatav kestus ületab 30 tööpäeva ning ehitusobjektile töötab samal ajal vähemalt 20 isikut või eeldatav töömaht ületab 500 inimtööpäeva¹¹. Ehitusettevõtja esitab TI-le vormikohase eelteate vähemalt kolm päeva enne ehitustööde alustamist. Eelteade sisaldab andmeid ehitusettevõtja, ehitise omaniku, ehitustööde ja ehitusobjektile töötavate ehitusettevõtjate (sh FIE-de) kohta. Elektroonilise läbipääsusüsteemi kohustusega plaanitakse asendada TI-le esitatava ehitise alustamise teatise esitamise kohustus.

Parima lahenduse annaks elektrooniline võimalikult reaajas toimiv registreerimissüsteem (nt kaugloetav ID-kaardi ja/või mobiilirakenduse põhine läbipääsukaart), mis võimaldaks tuvastada kõik ehitusobjektile sisenevad ja sealt väljuvad isikud ning salvestada isikute ehitusobjektile viibimise aja. Info kogumine ehitusobjektile töötavate isikute kohta annaks maksuhaldurile võimaluse võrrelda maksudeklaratsioonides esitatud andmeid elektroonilise registreerimise käigus kogutud andmetega. See distsiplineeriks tööandjaid esitama töötajate tööaja ja töötasu osas õigeid andmeid. Registreerimiskohustus raskendaks kõrvaliste isikute ja selliste isikute lubamist ehitusobjektile, kes ei ole nõuetekohaselt TÖRis, välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogus, elamis- ja töölubade registris või lähetatud töötajate registris registreeritud. Andmeid koheselt registrile edastav registreerimissüsteem võimaldaks tuntavalt vähem andmete moonutamist, kui kord päevas andmete edastamine.

¹¹ Kui ehitus kestab vähemalt 31 tööpäeva ja ehituse jooksul mõnel päeval on objektile vähemalt 20 töötajat. Mõlemad kriteeriumid peavad täidetud olema. Või siis töömaht 500+ inimtööpäeva (nt ehitus kestab 32 tööpäeva, iga päev ehitamas 16 töötajat).

Lisaks maksuõiguslikele aspektidele aitab muudatus kaasa ka töötervishoiu ja -ohutuse parandamisele, migratsioonireeglite täitmisele ja Eestis töötamise reeglite väärkasutuse vähendamisele võimaldades TI-l, PPA-l ning Päästeametil saada ajakohast infot ehitusobjektile viibivate isikute kohta. Nimelt annaks loodav süsteem PPA ametnikule võimaluse kontrollida, kas välismaalastel, kes ehitusobjektile viibivad, on Eestis viibimiseks, elamiseks ja töötamiseks seaduslik alus. Registreerimiskohustus distsiplineerib tööandjaid täitma neile VMS-ga sätestatud kohtusi.

Kogutavaid andmeid on võimalik kasutada Siseministeeriumi välja töötatud VMS muudatustega plaanitavate tööandjale lisanduvate kohustuste täitmise hõlbustamiseks¹².

Muudatusel oleks vahetu positiivne mõju ka ehitusobjektile tegutsevatele ehitusettevõtjatele. Töötajate elektrooniline registreerimine annab tööandjale tervikliku ülevaate ehitusobjektile viibivatest töötajatest ja nende tööajast. Ehitusobjektile registreerimine annab ettevõtjatele tööriista, mis aitab täita neile välistööjõu kasutamisel seadusest tulenevaid kohustusi – võimalus veenduda, et kasutatav tööjõud on nõuetekohaselt Eestis registreeritud. Sellest tulenevalt on plaanis anda ettevõtjale võimalus soovi korral liituda elektroonilise registreerimise süsteemiga ka vabatahtlikult. Seda ka juhul, kui ettevõtja ehituse alal ei tegutse.

Võttes aluseks ehitusnõuete määruse § 2 lõikes 1 sätestatud tingimused, planeeritakse kehtestada MKS-s registreerimiskohustusega ehitusobjekti kriteeriumid. Elektrooniline läbipääsusüsteem tuleks paigaldada¹³ ehitusobjektile enne ehitustööde alustamist juhul, kui tööde eeldatav kestus ületab 30 tööpäeva ning ehitusobjektile töötab samal ajal vähemalt 20 isikut või eeldatav töömaht ületab 500 inimtööpäeva.

Kohustatud isikuks oleks Eesti residendist ja mitteresidendist juriidiline ja füüsiline isik, samuti FIE, kes pakub ehitusel vajaminevaid teenuseid. Seadusega tuleks sätestada peatöövõtjale kohustus enne ehituse alustamist mõistliku aja jooksul, kuid mitte hiljem kui kolm päeva enne ehitustööde alustamist, kanda registrisse andmed tellija, ehitusobjekti, läbipääsusüsteemi, pea- ja alltöövõtjate ning töötajatele väljastatud ligipääsuvõtmete kohta. Alltöövõtjatele tuleks sätestada kohustus kanda registrisse enda töötajate ja alltöövõtjate andmed. Andmeid peaks lubama täiendada ja muuta kogu ehitusprotsessi vältel (nt uute alltöövõtjate lisandumisel).

Register loodaks MTA peetava maksumuudatuste registri alamregistrina¹⁴. Andmeid oleks ettevõtjatel võimalik sisestada registrisse MTA elektroonilise keskkonna kaudu eelistatavalt masin-masin liidese vahendusel, et võimaldada andmeedastust ettevõtete kasutuses olevast tarkvarast (läbipääsusüsteemidest). Register peab olema liidestatav ehitusobjektidel kasutusel olevate elektrooniliste läbipääsusüsteemidega, mille kaudu liiguvad andmed üle X-tee.

Ühtse kaardistandardi kasutamine võimaldab ettevõtjatel kasutada läbipääsukaarte sõltumata teenusepakkujast ja läbipääsusüsteemist. See tähendab, et isikule väljastatud kaarti on võimalik kasutada kõigil ehitusobjektidel, kus on elektrooniline läbipääsusüsteem kasutusel on.

Lisaks kaardile võib läbipääsuvõtmena täiendavalt kasutada nt Eesti ID-kaarti, koodi, mobiiltelefoni rakendust, mobiilnumbrit (helistamine), sõrmejälge või mõnda muud tehnilist lahendust, mis võimaldab isikute sisenemise ja väljumise elektroonselt registreerida.

¹² Kättesaadav EIS vahendusel: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81f562a1-98f1-41a1-bf84-4299aa074a19>

¹³ Elektroonilise läbipääsusüsteemi kohustus seotakse TI-le esitatava ehitise alustamise teatise esitamise kohustusega

¹⁴ Register tuleb luua ISKE turvaklassiga K2S2T2.

Ehitusnõuete määruses sätestatud tingimustele vastavatel ehitusobjektidel, mida ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik piirestada (nt teedehitus, trassiehitus jne), toimuks isikute registreerimine samadel alustel nagu piirestatud ehitusobjektidel. Peatöövõtja peaks tagama vajaliku registreerimissüsteemi olemasolu nii piirestatud kui piirestatamata ehitusobjektidel ning isikud, kes ehitusobjektidel töötavad või seda külastavad, peavad enda saabumise ja lahkumise nõuetekohaselt registreerima.

Iga ettevõtja peaks kandma andmed enda töötajate ja alltöövõtjate kohta registrisse ise. See tähendab, kui peatöövõtja sisestab süsteemi alltöövõtja andmed, avaneks viimasel omakorda võimalus sisestada süsteemi enda töötajate ja alltöövõtja andmed. Peatöövõtja näeks süsteemis kõigi töövõtuhela lülide kohta sisestatud andmeid (andmed kõigi töövõtjate ja nende töötajate kohta). Alltöövõtjad näeksid üksnes endast töövõtuhelas allapoole jäävate alltöövõtjate ja nende töötajate andmeid. Näiteks peatöövõtja alltöövõtja näeks enda alltöövõtja andmeid, kuid ei näeks peatöövõtja ega peatöövõtja teiste alltöövõtjate ega nende töötajate andmeid. Seega tekib peatöövõtjal ülevaade töövõtuhela kõigi lülide kohta ning peatöövõtjal oleks kohustus tagada, et ehitusobjektidel tegutseks üksnes ettevõtted ja töötaksid isikud, kes on nõuetekohaselt registrisse kantud.

Ka ehitustööde tellijale saaks anda õiguse näha töövõtuhelasse kantud ettevõtjate andmeid (v.a. töötajate andmed). Sellel võiks olla täiendav distsiplineeriv mõju kohustuste nõuetekohasele täitmisele ning tänu sellele soodustada konkurentsimoонutuste vähendamist.

Isikuandmete töötlemisel peetakse oluliseks lähtuda minimaalsuse ja eesmärgipärasuse printsiibist ning vältida samade andmete korduvat küsimist. Nagu ka teiste MTA peetavate andmekogude puhul, ei oleks tegemist avaliku registriga.

Registreerimiskohustuse täitmata jätmisel või selle mittenõuetekohasel täitmisel oleks täidetud ka MKS §-s 154 sätestatud väärteo koosseis¹⁵ ning maksuhalduril on võimalus alustada registreerimiskohustust eiranud või selle oluliste puudustega täitnud juriidilise või füüsilise isiku suhtes väärteomenetlust.

Andmete sisestamisel saab paljud andmed automaatselt eeltäita äriregistri, rahvastikuregistri ja maksukohustuslaste registri andmete alusel. Täpne loetelu registritest selgub analüüsi käigus. Nendeks on eelkõige TI infosüsteem ja lähetatud töötajate register, PPA välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu ning elamis- ja töөлubade register, ehitisregister, riigihangete register, majandustegevuse register, Sotsiaalkindlustusameti infosüsteem jne.

Võimalikult paljude infosüsteemide liidestamine võimaldaks tööandjale suuremat mugavust ja lihtsust riigi ees olevate erinevate teabe esitamisega seotud kohustuste täitmisel. Siinjuures PPA arendatav ühe akna kontseptsioon võimaldaks tulevikus registreerimissüsteemi edasiarendusega välismaalasest isiku palganud tööandjal kõik vajalikud andmed esitada ühe kanali (PPA iseteeninduskeskkonna) kaudu.

Andmed, mida ehitusobjektiga seoses on esialgsel hinnangul vaja töödelda, on toodud alljärgnevalt. Suurem osa andmetest pärineb ehitisregistrist. Täpsem andmete koosseis selgub eelnõu väljatöötamise käigus.

¹⁵ § 154. Maksuhalduri tegevuse takistamine

(1) Maksudeklaratsiooni, muu dokumendi või asja tähtpäevaks esitamata jätmise, maksuhalduri juures registreerimata jätmise, arvestuse pidamise nõuete eiramise või maksuhalduri korralduse täitmata jätmise eest – karistatakse rahaträhviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahaträhviga kuni 3200 eurot.

Ehitusobjekti andmed

- 1) ehitustööde tellija¹⁶ andmed (ettevõtte nimetus ja registrikood, registrikoodi puudumisel mitteresidendi kood);
- 2) kontaktandmed (juriidiline aadress, e-post, telefon);
- 3) kontaktisiku ees- ja perekonnanimi, e-post, telefon;
- 4) ehitusobjekti nimetus, aadress ja tunnus;
- 5) ehitusobjekti unikaalne ID;
- 6) ehitustegevuse alustamise ja lõpetamise kuupäev;
- 7) tööohutuse plaan koostatud (jah/ei);
- 8) asbesti olemasolu ehitises (lammutustöö korral) (jah/ei);
- 9) ühisel ehitusobjektil töötervishoiu ja tööohutuse koordinaator määratud (jah/ei);
- 10) töötervishoiu ja tööohutuse koordinaator (nimi, telefon).

Andmed ehitustööde kohta

- 1) kaevamis- või pinnasetööd;
- 2) uusehitustööd;
- 3) rekonstrueerimistööd;
- 4) remondi- või hooldustööd;
- 5) valmisdetailide monteerimine-demonteerimine;
- 6) lammutustööd;
- 7) teedehitus;
- 8) vee- ja kanalisatsioonitööd.

Elektronilise läbipääsusüsteemi anne: läbipääsusüsteemi tunnus (unikaalne ID);

Tööd võimaldava isiku andmed

- 1) ettevõtte nimetus ja registrikood, selle puudumisel mitteresidendi kood (ettevõtte nimi täidetakse automaatselt, kui sisestatud on registri- või mitteresidendi kood);
- 2) kontaktandmed (juriidiline aadress, e-post, telefon);
- 3) muu oluline info (kontaktisik, e-post, telefon).

Tööd tegeva isiku andmed:

- 1) ees- ja perekonnanimi ning isikukood, selle puudumisel ees- ja perekonnanimi ning sünniaeg (saab eeltäita TÖR ja TI lähetatud töötajate registri, samuti PPA registrite andmete alusel). Kaaluda on veel vaja isiku käsitsi¹⁷ registrisse lisamise vajadust;
- 2) renditööjõu puhul renditeenust pakkuva äriühingu andmed;
- 3) töötajale väljastatud elektroonilise läbipääsusvõtme unikaalne ID (genereerib register või andmete edastaja);

PPA eelistaks, et juurdepääsusüsteemi loomisel kasutusele võetavale kaardile lisatakse tööd tegeva isiku foto, mis oleks nähtav järelkontrollis. See võimaldaks järelevalveasutustel isikusamasust tõhusamalt kontrollida. See tähendaks lisakulu läbipääsukaardi väljastamisel ning mõju vajab eelnõu väljatöötamisel täiendavat analüüsi.

TI jaoks on ehitussektori kontekstis ülalootletud andmetest kõige olulisemad objekti asukoht, tööahelad, peatöövõtja, tema enda ja tema alltöövõtjate töötajad, objekti eest vastutav isik, ehitusobjekti koordinaator jmt. Keeruline on tuvastada ettevõtete tegelikke tegutsemise- ja tootmiskohti.

¹⁶ Ehitise omanik

¹⁷ Käsitsi sisestamine on vajalik kui tööd tegev isik ei pea olema Eesti registritesse kantud.

TI vajadused Ehitisregistrist ja/või elektroonilisest registreerimissüsteemist:

1. TI-l on ohutusprognoosi koostamisel vaja lisaks ehitusettevõtja, ehitise omaniku ja ehitusobjektile töötavate ehitusettevõtjate andmetele ka ehitisregistrile mitteesitatavaid ehitusobjekti tööohutuse andmeid (tööohutusplaani olemasolu, lammutustööde korral asbesti olemasolu, tööde kestust tööpäevades või eeldatavat mahtu inimtööpäevades, läbiviidavate ehitustööde liike ning ühisel ehitusobjektile töötades ka tööohutuse koordinaatori olemasolu ja tema andmeid).
2. Registreerimissüsteemi kasutaja vaatest on parim lahendus, kui andmeid saab esitada ühes keskkonnas ja korraga. Neid andmeid saab koguda koos ehitisregistrile esitatavate andmetega ja ka MTA-le esitatavate ehitusobjektile registreerimise andmetega. Tänu sellele saaks TI loobuda edaspidi ehitustööde alustamise eelteate küsimisest, kuna eelteade ja registreerimiskohustus puudutab samu ettevõtjaid. Teatest loobumine oleks võimalik, kui TI saab andmevahetuse käigus eelpool nimetatud andmed ehitisregistrilt ja/või MTA-lt. Andmevahetuse jaoks on vajalik arendada andmevahetusliidesed kõigi kolme asutuse vahel ning täiendada olemasolevaid andmekogusid/registreid või luua uus/uusi.
3. Tööaja järelevalves esialgse ohuprognoosi koostamiseks oleks TI-le abiks:
 - 1) töötaja töökoormus, mille tööandja on kandnud TÖR-i;
 - 2) tegelik töökoormus ehitusobjektile oleva tööaja registreerimise süsteemist;
 - 3) objekti peatöövõtjad ja alltöövõtjad ehk objektile tegutsevate ettevõtjate andmed (töötervishoiu ja tööohutuse tegevuse ohuprognoosiks ja ka isikute seoste analüüsiks (töölepingud vs muud võlaõiguslikud lepingud, FIE-d));
 - 4) objektile tööd tegevate füüsilise isikute andmed kogumis (sh info tegevuse õigusliku raami kohta, st kas tööleping, muu VÕS, FIE või nt ettevõtluskonto), eristades seejuures välismaiseid töötajaid, kes võivad olla suurem riskigrupp töötervishoiu ja tööohutuse ning ka tööalase ärakasutamise vaates (sh töö- ja puhkeaja rikkumised, ebamõistlikult väike tasu tehtud töö eest, sotsiaalsete garantiide puudumine vms.).

Täna saadakse ülal loetletud andmed mingil määral eelteatest, kuid pigem siiski tervikvaates ehitusobjekti külastades.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Ehitusettevõtjate koormamine ehitusobjektidel 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 [konkurentsi]keskkond vaba turu toimimiseks. Isikutel on õigus nõuda riigi sekkumist konkureerivate ettevõtjate tegevusse, et kaitsta teda teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest.¹⁸ Sellest kohustusest lähtuvalt on põhjendatud ka ehitusobjektile registreerimise kohustuse panemine ettevõtetele, kui võrd see aitab kaasa võrdsema konkurentsi tekkimisele ning kaitseb ausaid ettevõtteid konkureerivate ettevõtete õigusvastase tegevuse eest.

¹⁸ 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.

PS §-s 31 sätestatud üldist ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse¹⁹. Ettevõtlusvabaduse kaitseala riivab ka see, kui ettevõtlusvabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.²⁰ 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.²¹ Arusaadavalt ei tohi sellised piirangud kahjustada ettevõtjate huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimse eesmärgiga saab põhjendada. Piirangud peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.

Ettevõtjatele langev halduskoormus on detailsemalt kirjeldatud väljatöötamiskavatsuse punktis 11, millest nähtub, et lisanduvad kohustused tooksid kaasa mõõduka halduskoormuse tõusu. Üksikasjalikum analüüs on võimalik teha eelnõu väljatöötamise raames.

Ehitusobjektidel 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.

V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Muudatuste ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatuse tulemusel peaks peatöövõtja organiseerima ehitusobjektile registreerimissüsteemi, mis võimaldaks ehitusobjektile sisenevate ja sealt väljuvate isikute elektroonilist registreerimist. Mõju ulatus on keskmine ning puudutab majanduslikult peamiselt peatöövõtjaid, kes vastutavad elektroonilise registreerimise eest ehitusobjektile. Peatöövõtjal on võimalus turul pakutavatest toodetest valida endale tehniliselt ja hinna poolest kõige sobivam lahendus. Kategoriliselt ei saa välistada lihtsamat 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 liideseid). 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 lahendused (tööajaarvestuse, töögraafikute planeerimise, raamatupidamistarkvara liidestega jne). Kahe erineva teenusepakkuja näidetel on hinnad järgmised:

- 1) kaardilugeja rent 20 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 ööpäevaringset teenindust, vead kõrvaldatakse 2–4 tunni jooksul) ning lisandub tarkvara kasutamise tasu kolm eurot inimese kohta kuus.

¹⁹ RKPJKo 3-4-1-6-00.

²⁰ RKPJKo 3-4-1-1-02.

²¹ 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.

Mõju avaldumise sagedus on pigem harv, kuna hinnanguliselt on ühe registreerimissüsteemi kestvusiga vähemalt 12 kuud ning seda saab erinevatel ehitusobjektidel kasutada korduvalt, st iga uue objekti puhul ei pea peatöövõtja soetama uut registreerimissüsteemi. Piisab selle ümberseadistamisest uuel ehitusobjektil. 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.

Muudatusega kaasneb väike mõju ka töötajatele, kes peavad enda ehitusobjektile sisenemise ja sealt väljumise nõuetekohaselt iga kord läbipääsukaardiga viibates registreerima.

Tellijale võib ehitusteenus registreerimissüsteemi soetamise ja haldamise kulude võrra kallimaks minna. Eelnõu väljatöötamisel seatakse eesmärgiks leida elektroonilise registreerimissüsteemi ülesehitamisel lahendus, mis tooks kaasa vähima kulude kasvu nii ehitusettevõtete kui tööde tellijate jaoks.

12. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Pädevad asutused (TI, PPA, Sotsiaalkindlustusamet, ehitisregister) saavad registrist oma ülesannete täitmiseks vajaliku informatsiooni üksik- või masspäringutena üle X-tee. Andmevahetuse detailsemad üksikasjad määratakse asutuste vajadustest ja võimalustest lähtuvalt kindlaks eelnõu väljatöötamise ja infotehnoloogiliste arenduste analüüsi faasis.

Asutustel on tarvis elektroonilisest registreerimissüsteemist võimalikult ajakohast teavet, mistõttu tuleks arendada registreerimissüsteem, mis võimaldaks reaalajas andmete uuendamist ja nende vahetamist keskregistriga. Ajakohased andmed oleksid kasuks ka süsteemi kasutavale ehitusettevõtjale.

Muudatusega kaasneb MTA-le rahaline kulu registri loomiseks ja selle haldamiseks ning vähene mõju töökorralduse ümberkujundamiseks. Kogutavate andmete tõttu väheneks ja muutuks tõhusamaks MTA ametnike töö (nt maksukontrollide läbiviimisel). Põhimõttelisi muudatusi MTA töökorralduses teha ei tuleks. Kulud on seotud registri välja arendamisega, mis koondaks endas peatöövõtjate edastatud andmed elektroonilise registreerimise kohta ehitusobjektil. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna registri loomiseks tehtav arendus on ühekordne.

MTA, PPA, TI ja ettevõtjate täpsed IT-arenduse vajadused ja täpsemad hinnangulised kulud selguvad eelnõu väljatöötamisel teostatava analüüsi käigus. Esialgne hinnang maksukohustuslaste registris vaja mineva arenduse maksumusele on 0,7–1,2 miljonit eurot. Sellele lisanduvad teiste riigiasutuste kulud andmevahetuse jms loomiseks.

Elektroonilise registreerimise tulemusel oodatav maksutulu suurenemine on MTA hinnangul ligikaudu 5,7 miljonit eurot aastas. Oodatav mõju põhineb eeldusel, et väheneb registreerimata tööjõu kasutamise osakaal ning suureneb ehitustööstus, kellele makstud töötasu ja maksud deklareeritakse ning kellele makstakse vähemalt ehitussektori keskmist töötasu.

PPA-l on töös arendusprojekt rändemenetluste kaasajastamiseks (elamisluba/elamisõigus, lühiajalise töötamise registreerimine)²². Elektroonilise registreerimise süsteemi arendamisel peetakse oluliseks, et andmed nende isikute kohta, kellel on kohustus PPA-s töötamine registreerida, saaks ehitusobjektile registreerimise süsteemi sisestada PPA menetluse tulemusel andmevahetuse kaudu. See tähendab, ettevõtjate (tööandjate) ja töötajate andmed võetakse PPA andmekogust, võtmekood või võtmekaart tuleks siduda MTA peetavas ehitusobjektide registreerimise süsteemis, kus on vaja lisaks seostada ehitusettevõtteid konkreetse ehitusobjektiga.

Välistöõjõu kasutamisel on lisaks ehitusvaldkonnale ka muid probleemseid sektoreid. Ehitusobjektile registreerimise meetme õnnestumise korral saaks laiendada kohustust ka muudele sektoritele (nt metallitööstus). Vabatahtlikku kasutamise võimalust tegevusvaldkonnast sõltumata saaks aga pakkuda kohe süsteemi valmimisel.

13. Edasine mõjude analüüs

Väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleemide lahendamiseks valitud lahendusega ei kaasne vajadust teha olulise mõjuga muudatusi.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

14. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

Maksukorralduse seadus (RT I, 06.11.2019, 1)

Vabariigi Valitsuse 30.07.2002 määrus nr 240 „Maksudokumentide registri“ asutamine ja registri pidamise põhimäärus“ (RT I, 11.12.2018, 8)

Vabariigi Valitsuse 08.12.1999 määruse nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“ (RT I 5.12.2018, 1)

Siseministri 18.12.2015 määrus nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“ (uuendamisel)

Siseministri 10.12.2015 määrus nr 72 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu põhimäärus“ (uuendamisel)

Siseministri 14.07.2010 määrus nr 23 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu pidamise põhimäärus“ (uuendamisel)

Puudutatud andmekogud:

Töötamise register TÖR

PPA elamislubade ja töölubade register

PPA välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu

PPA Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu

Ehitisregister EHR

Töökeskkonnaandmekogu ning Tööinspektsiooni infosüsteem ITI (tulevikus [Tööelu infosüsteem TEIS](#))

Muud kesksed andmekogud, mille andmeid registreerimiskohustuse täitmisel kasutada saab, nt ärireister.

15. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

²² Selle n-õ ühe akna projekti raames on PPA koostöös MTA-ga läbi viinud eelanalüüsi PPA kaudu TÖR-i andmete edastamiseks, kui välismaalane saab tähtajalise elamisloa töötamiseks või registreeritakse tema lühiajaline töötamine Eestis. Samu X-tee ühendusi saaks kasutada ka ehitusobjektide registreerimisel. Ühe akna põhimõtte tähendab inimesele, et ta ei peaks maksuametis uuesti sama välismaalast registreerima. Töötamise registri põhimõtteid see ei muudaks. Endiselt piirneks TÖR registreerimiskohustus vaid isikutega, kellel tekib Eestis maksukohustus.

Väljatöötamiskavatsus esitatakse kooskõlastamiseks ministriumidele, ning arvamuse avaldamiseks Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Töandjate Keskliidule ja Eesti Kaubandus-Tööstuskojale.

16. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Eelnõu plaanitakse edastada kooskõlastamiseks ministriumitele ning arvamuse avaldamiseks huvirühmadele 2020. aasta esimeses kvartalis.
17. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	Muudatused plaanitakse jõustada 2021. aasta alguses
18. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna peaspetsialist Anneli Valgma (anneli.valgma@fin.ee, telefon 611 3289) Maksu- ja Tolliameti juriidilise osakonna õigusloome valdkonna jurist Maarja Silber (maarja.silber@emta.ee, telefon 676 4103) ja maksuauditi osakonna arendusspetsialist Siim Tamm (siim.tamm@emta.ee, telefon 676 1179). Sotsiaalministeeriumi töö- ja pensionipoliitika osakonna nõunik Monika Koks (monika.koks@sm.ee, telefon 626 9199) Tööinspektsiooni peadirektori asetäitja Meeli Miidla-Vanatalu (meeli.miidla-vanatalu@ti.ee, telefon 626 9421) Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna nõunik Eva Lillemäe (eva.lillemae@siseministeerium.ee, telefon 612 5079)