

OMATULUDE ANALÜÜS

06. juuli 2026

Karin Madisson, riigivalitsemise valdkonna juht
Lennart Lepik, nõunik
Liis Lepik, nõunik
Riigihalduse osakond



SISUKORD

EESMÄRK JA PROBLEEMI OLEMUS	3
VARASEMAD ANALÜÜSID	6
PROBLEEMKOHAD	8
JÄRGNEVAD SAMMUD	10
OMATULUDE RAAMISTIK (projekt)	12
ÕIGUSAKTID	15
PÕHISEADUS.....	15
EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPING	21
RIIGIEELARVE SEADUS.....	22
KÄIBEMAKSUSEADUS.....	22
RIIGIVARASEADUS.....	22
HALDUSKOOSTÖÖ SEADUS.....	23
MAKSUKORRALDUSSEADUS	24
MAJANDUSTEGEVUSE SEADUSTIKU ÜLDOSA SEADUS	24
RIIGILÕIVUSEADUS	25
HALDUSMENETLUSE SEADUS	25
VABARIIGI VALITSUSE SEADUS.....	25
TEENUSTE KORRALDAMISE JA TEABEHALDUSE ALUSED	25
HEA ÕIGUSLOOME JA NORMITEHNIKA EESKIRI	26
AVALIKU SEKTORI FINANTSARVESTUSE JA –ARUANDLUSE JUHEND.....	26
VÕRDLUSRIIGID.....	29
Soome: netopõhimõte	29
Rootsi: konkurentsineutraalsuse põhimõte.....	29
Saksamaa: konkurentsimoонutuse keeld	30
Läti: tsentraliseeritud eelarvemudel.....	30
NÄITED OLEMASOLEVATEST TASUDEST	31
Terviseameti teenused	31
Raviameti teenused	31
Statistikaamet.....	31
NÄITED EELNÕUDEST 2026. I poolaasta	34
Kutse- ja oskuseaduse muutmine	34
Taimekaitseseaduse ja riigilõivuseaduse muutmine	34
Meediateenuste seaduse muutmine	35

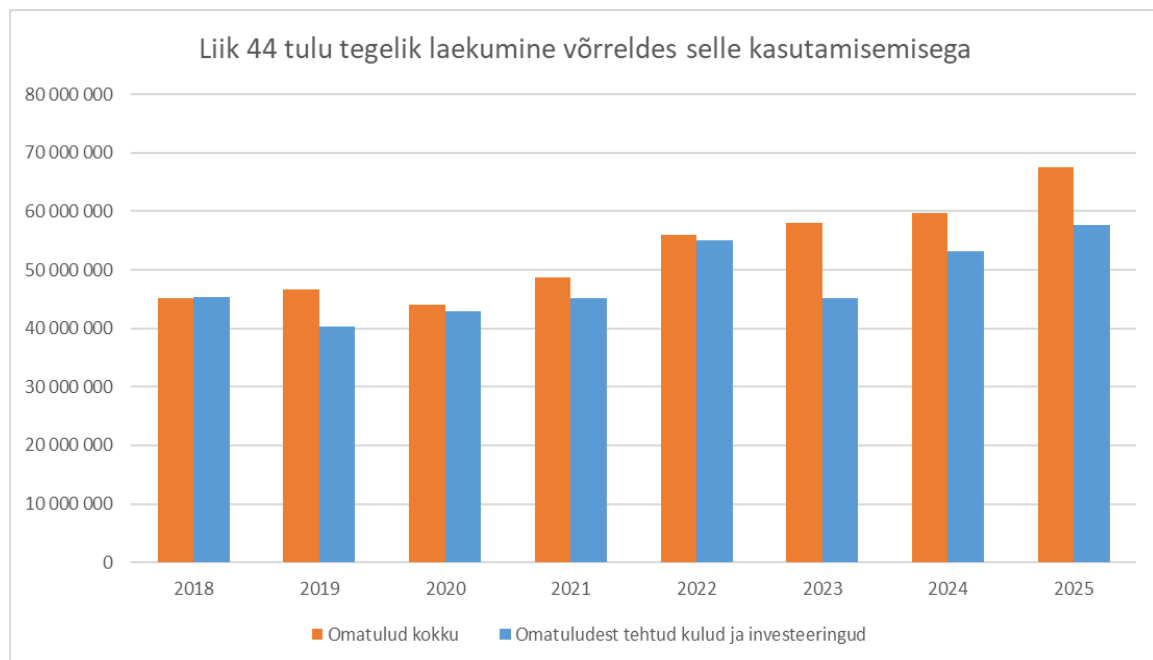
EESMÄRK JA PROBLEEMI OLEMUS

Eesmärk on analüüsida, kuidas reguleerida avaliku sektori omatulu teenimist viisil, mis on kooskõlas põhiseaduse, seaduste ja Euroopa Liidu õigusega. Lisaks on eesmärgiks töötada välja põhimõtted, kuidas ja millistest reeglitest lähtudes omatulu võib teenida ja kasutada.

Omatuluna käsitletakse tulu, mida asutus saab enda tegevusest (sõltumata sellest, kas see on majandustegevus või avalik teenus vms) ja mida ta võib kasutada enda määratud otstarbel (nn. liik 44).

Mõju riigieelarve tuludele ja kuludele on väike. Omatulud moodustavad keskmiselt 0,37% riigi kogutuludest. Kaasnevaid riske saab aga pidada märkimisväärseks.

Omatulude probleemi on teadvustatud 2016. aastast, kuid süsteemset lahendust ei ole siiani välja töötatud. Trend on süvenev ja tihti õigustatakse omatulude teenimise ettepanekut varasema praktikaga.



Omatulud 2025. aastal (valitsemisala)

Valitsemisala	Omatulu
Justiits- ja Digiministeerium	16 189 553,69
Haridus- ja Teadusministeerium	14 942 820,54
Sotsiaalministeerium	10 196 893,54
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	9 983 828,73
Siseministeerium	5 423 454,55
Kliimaministeerium	5 353 149,51
Kultuuriministeerium	3 148 031,06
Rahandusministeerium	1 887 187,00
Kaitseministeerium	382 193,86
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	251 364,18
Presidendi Kantselei	45 627,68
Välisministeerium	5 934,05
Riigikohus	5 074,69
KOKKU	67 815 113,08

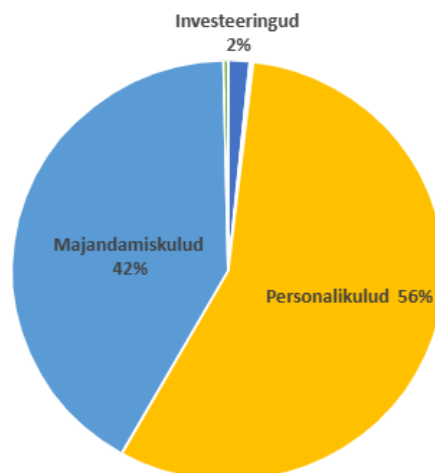
2024. a KOKKU 59 671 946,51

Omatulud 2025. aastal (riigiasutused)

Asutus	Omatulu TOP 10
Ravimiamet	7 612 062,42
Maaelu Teadmuskus	4 902 195,65
Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus	4 481 780,45
Tallinna Vangla	3 730 293,47
Registrite ja Infosüsteemide Keskus	3 707 602,17
Riigi Infosüsteemi Amet	3 051 365,52
Eesti Rahva Muuseum	2 749 565,85
Transpordiamet	2 624 473,98
Põllumajandus- ja Toiduamet	2 570 107,64
Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus	2 505 725,44
KOKKU	37 935 172,59

Liigi 44 üldine kasutamine 2022. a

Maj sisu koos KM-ga



VARASEMAD ANALÜÜSID

1. 31.01.2022 tehti **Keskkonnaministeeriumi** valitsemisalas tasuliste teenuste analüüs (PWC, STATS Unities), milles analüüsiti valitsemisala asutuste poolt pakutavat 62 tasulist teenust ja leiti, et teenuse osutamise alustamise eelduseks peab olema kehtestatud asjakohane õiguslik alus, milles muuhulgas tuleb kehtestada tasu piirmäärad. Soovitusi tehti veel ka ühtsete nõuete reguleerimiseks, hinnastamise, järelevalve, kommunikatsiooni ja kvaliteedi osas.
2. 29.03.2023 tehti vastav analüüs **Sotsiaalministeeriumi** valitsemisala allasutustes (Ene Kröönström ja Kersti Pung), milles leiti, et Tööinspektsioonil ja Sotsiaalkindlustusametil ei ole seadusest ega asutuse põhimäärusest tulenevalt omatulu teenimise õiguslikke aluseid. Terviseameti kesklabor on 100% ja Nakkushaiguste labor on 80% isemajandav. Tervise Arengu Instituut, Astangu Kutser rehabilitatsioonikeskus ja Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus kasutavad omatulu erinevatest tegevustest tulenevate kulude (personali- ja majandamiskulude või investeeringute) katteks. Enamus Ravimiameti teenitud omatulust on seotud Ravimiseadusest tuleneva kohustusega teenust osutada ning tagasihoidliku osa moodustavad muud tasulised teenused. Ravimiameti tegevust rahastatakse peamiselt ravimijärelevalve teadushinnangute tasudest, mis moodustab 60–70% Ravimiameti eelarvest. Ülejäänud osa (nt järelevalve) kaetakse riigieelarve vahenditest. Seega majandustegevuse tulu moodustab märkimisväärse osa ameti eelarvest, millest kaetakse põhitegevustega seonduvad kulud.
3. Oktoobris 2022 koostas **Rahandusministeerium** eelarvearenduste osakond (Ingrid Niid ja Eneken Lipp) riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse, milles anti soovitus kirjeldada omatulude teenimise, eelarvestamise ja kasutamise põhimõtted. Leiti, et:
 - a. on ebaselgus majandustegevusest saadavate tulude planeerimises ja kasutamises;
 - b. majandustegevusest saadava tulu (omatulu) planeerimise praktika on ebaühtlane, osa omatulu on olemuselt lõivudega sarnased;
 - c. osakondadel ja valitsemisaladel on erinev arusaam, mis on omatulu ja lõivu vahe juriidiliselt, finantsiliselt ja sisuliselt ning ühtlustavaid põhimõtteid või regulatsiooni on raske leida;
 - d. tuleb ette olukordi, kus riigifunktsioonide täitmine jääb tagaplaanile ja eelisarendatakse tasulist teenust või tellimustööde valdkonda;
 - e. ei ole üheselt selge, kas ja kuidas peab enne omatulu teenimist olema koostatud konkurentsi analüüs ja pidev seire turuolukorra muutumisest omatulu teenimise ajal;
 - f. pole lõpuni kokku lepitud, kas ja kuidas peaksid toimuma avaliku sektori sisesed tehingud, mis täpsustavad tellija ja täitja rolli, või tuleks kogu teenuse osutamiseks vajaminev summa eraldada kohe riigieelarvega täitja eelarvesse;

- g. omatulu kasutamise põhimõtted ei ole kokku lepitud;
 - h. probleeme on tekkinud omatulude ja nende arvelt tehtavate kulude periodiseerimisega ehk eelarvesse planeerimisega. Kulud või investeeringud, mida tehakse omatulude arvelt, klassifitseeruvad tuludest sõltuvateks vahenditeks (RES § 32 lg 2). Selliseid kulusid ja investeeringuid saab teha juhul, kui tulu on tekkinud (RES § 53 lg 5). Praktikas ei satu need alati samasse eelarveaastasse, mis tekitab segadust nende üle arvestuse pidamisel. Vahel võib olla ka teistpidi, st tulude teenimiseks tuleb enne teha kulusid, kuid õiguslikku regulatsiooni selliseks juhuks ei ole ette nähtud;
 - i. samuti ei ole selge, millisel juhul ja millistel tingimustel võib müüdava vara eest laekuvaid vahendeid kasutada uue vara soetamiseks või rentimiseks.
4. 18.10.2023 tehti **Rahandusministeeriumis** analüüs omatulude kasutamise kohta ja kuidas omatulu eelarves periodiseeritakse ning leiti, et praktika on ebaühtlane. Ettepanek tehti välja töötada täpsemad reeglid ja põhimõtted (sh näiteks vallasvara müügist saadava tulu kasutamiseks vallasvara asendamisel).
5. 18.12.2025 tehti **Rahandusministeeriumis** audit nr A02/2025/SA “Riikliku statistikaprogrammi väliste tööde korraldus Statistikaametis.” (Gert Schultz ja Külli Tisler), milles leiti, et Statistikaameti (SA) peadirektoril ei ole piisavat alust tasuliste teenuste hinnakirja kehtestamiseks. Samuti puudub kehtivas põhimääruses säte, mis viitaks otseselt tasuliste teenuste osutamisele (kaudselt on seda võimalik seostada SA ülesannetega). Tellimustööde hinnastamise põhimõtted ja rakendamise mudel on kirjeldatud, kuid peadirektori poolt kinnitamata. Audiitorid leidsid, et valitsusasutuse poolt tasuliste teenuste osutamine, tasuliste teenuste eest võetavate tasude ja tasuliste teenuste korra kehtestamine vajab põhimäärusega täpsemat reguleerimist.

PROBLEEMKOHAD

1. **Seaduslik alus.** Põhiseaduse (PS) kohaselt peab seaduses olema sätestatud tasu maksmise kohustus ning tasu suuruse arvutamise alused. Seega ei tohi tasu maksmise kohustus olla ilma seadusest tuleneva aluseta kehtestatud nt juhi õigusaktiga (minister, kantsler, asutuse juht vm) või kokkuleppel kliendiga. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms¹. Delegatsiooninormi puhul ei piisa vaid üldisest viitest kehtestada kord, vaid tuleb anda ka tasu kehtestamise kohustus². Näiteks ei ole piisav sõnastus: “Maa erastatakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.”.
2. **Kulupõhisus ja läbipaistvus.** Omatulu kujunemise printsiibid on ebaselged ja läbipaistmatud. Omatulu ei saa kujuneda tulu teenimise allikaks või riigieelarvelise rahastuse asendajaks. Omatulu peab katma kõik omatulu teenimisega tekkivad kulud ja tuleb vältida topelt kompenseerimist (nt giidid muuseumide juures saavad osaliselt palka ka riigitulust).
3. **Omatulu kasutamise õiguslik alus.** Kogutava tasu kasutamiseks omatuluna ei piisa tasu enda kehtestamise ja kogumise seaduslikust alusest. Konkreetse tasu omatuluna kasutamiseks peab olema selge õiguslik luba.
4. **Omatulu kasutamise otstarve.** Omatulul peab olema otsene vastutasu osutatava teenuse või müüdava asja eest³. Reeglina võib omatulu kasutada samale valdkonnale või tegevusele, millelt omatulu teenitakse (nt täienduskoolituse raha eest makstakse koolitaja palka ja tasutakse koolitusmaterjali eest, teede tasude eest korrastatakse maanteid jne). Tihti makstakse aga omatulust muid kulusid. Praktikas kasutatakse omatulu personaliga seotud kulutuste katmiseks, sh makstakse tulemustasusid ja preemiaid. On ka näiteid, kus koolid suunavad õppemaksust laekuvaid vahendeid investeringuteks, nt akende vahetuseks, sisustuse hankimiseks jms, kuigi õppemaksu kalkulatsioon sisaldab reeglina vaid õppematerjali ja õppejõu töötasu.
5. **Ristsubsideerimine.** Riigieelarve seaduse (RES) kohaselt peavad kõik tulud laekuma riigi likviidsete finantsvarade hulka, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Seega saab tasu laekuda riigieelarve väliselt vaid juhul, kui see ei ole seotud asutuse põhifunktsiooniga ja on sätestatud selliselt seaduses. Riigieelarvest eraldatakse

¹ PS kommentaarid

² Riigikohtu otsus haldusasjas [3-4-1-10-00](#)

³ Riigikohtu otsus [3-4-1-10-00](#)

vahendid riigieelarve koostamise protsessi korras asutusele järgmiseks aastaks tagasi. Asutus ei saa eeldada, et riigieelarvesse teenitu antakse talle riigieelarvega täies mahus tagasi, kuivõrd avalike teenuste rahastamine toimub ristsubsideerimise põhimõttel.

6. **Topelttasu.** Kui riik on teenuse loomise või arendamise eest juba maksumaksja rahast tasunud, siis ei või tasu mehhanism viia olukorrani, kus sama kulu küsitakse ettevõtjatelt uuesti tagasi.
7. **Konkurentsimoonus.** Riik ei peaks pakkuma maksumaksja raha eest konkurentsi erasektorile. Riik ei tohi kasutada omatulu varjatud maksustamiseks või kohustuslike teenuste loomiseks.
8. **Riigiabi.** Omatulu teenimine ja tasu võtmine ei saa olla vastuolus riigiabi reeglitega. Kui tasu ei kata kulusid või teenust müüakse allapoole turuhinda ning seda on võimalik kallimalt edasi müüa, ei tohiks riik sellist teenust osutada ja tasu küsida. Riik ei tohi kasutada omatulu teenimist konkurentsieelise loomiseks.
9. **Põhifunktsioonide prioriteetsus ja avaliku sektori funktsioonide hägustumine.** Tasuline teenus ei tohiks hakata mõjutama riigi põhifunktsioonide täitmist ega selle standardit (nt eelisarendatakse tasulist teenust või tellimustööde valdkonda). Omatulu teenimine võiks olla lubatud üksnes kõrvaltegevusena, mis toetab asutuse põhitegevust.
10. **Omatulude ja nende arvelt tehtavate kulude periodiseerimine ehk eelarvesse planeerimine.** Kulud või investeeringud, mida tehakse omatulude arvelt, klassifitseeruvad tuludest sõltuvateks vahenditeks (RES § 32 lg 2). Selliseid kulusid ja investeeringuid saab teha juhul, kui tulu on tekkinud (RES § 53 lg 5). Praktikas ei satu need alati samasse eelarveaastasse, mis tekitab segadust nende üle arvestuse pidamisel. Vahel võib olla ka teistpidi, st tulude teenimiseks tuleb enne teha kulusid, kuid õiguslikku regulatsiooni selliseks juhuks ei ole ette nähtud. Läbi tuleks mõelda ka avaliku sektori sisesed tehingud ja nende arveldamine (ametiabi).
11. **Teenuste nimetused.** Erinevates õigusaktides, teenuskaartidel, hinnakirjades, raamatupidamise aruandluses ja kassasüsteemides kasutatakse teenustel erinevaid nimetusi, mis muudab nende kvalifitseerimise keeruliseks ja raskesti jälgitavaks.
12. **Järelevalve puudumine.** Tasude suuruse üle ei ole järelevalvet (proportsionaalsus, võrdne kohtlemine, riigiabi) ning kulude testi ei tehta regulaarselt. Samuti ei analüüsita, kas teenuse osutamine on vajalik, arvestades turusituatsiooni (st kas on tekkinud eraturul teenuseosutajaid ning riigipoolne sekkumine ei ole enam vajalik). Samuti on oht korruptsiooniks eelkõige kokkulepitavate tasude puhul.

JÄRGNEVAD SAMMUD

- a) Rahandusministeeriumi tutvustab leide kantsleritele;
- b) Rahandusministeeriumi töötab välja täpsemad juhised, kuidas teha omatulude revisjoni ministeeriumite valitsemisalas;
- c) Riigiasutused esitavad omatulude revisjoni tulemused omatulu liikide kaupa;
- d) Kooskõlastatakse vajadusel Vabariigi Valitsuses omatulude teenimise ja kasutamise põhimõtted (raamistik);
- e) Täiendatakse ja korrigeeritakse juhendmaterjale (nt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat) ja vajadusel kirjeldatakse seaduses või määruses erinevust omatulude ja muude riiklike koormatiste vahel;
- f) Edaspidi lähtutakse tasude kehtestamisel eelnõude koostamisel ja kooskõlastamisel omatulude teenimise ja kasutamise raamistikust. Järgitakse terminoloogia (lõiv, trahv, koolituskulu, nõustamistasu, lubade väljastamise tasu, registritoimingu tasu) ja praktika ühtlustamist õigusaktide eelnõude kooskõlastamisel;
- g) Vajadusel viiakse läbi tulevikus omatulude revisjone ja teenuste osutamise kulude analüüse.

SOOVITUSED:

1. Asutused peaksid üle vaatama kõik nn omatasud ja liigitama need vähemalt järgmistesse kategooriatesse:
 - majandustegevusest saadav tulu;
 - avalik-õigusliku ülesande täitmise eest võetavad tasud;
 - riigilõivud;
 - muud riiklikud lõivud ja järelevalvetasud.

Liigitamine peab lähtuma tasu sisulisest olemusest, mitte üksnes selle nimetusest.

2. Iga tasu puhul peab olema võimalik tuvastada:
 - õigus teenust või toimingut osutada;
 - õigus selle eest tasu võtta;
 - tasu suuruse või arvutamise alused;
 - õigus kasutada laekuvat tulu omatuluna.

Kui mõni neist elementidest puudub, tuleb õiguslikku regulatsiooni täiendada.

3. Asutused peavad suutma tõendada:

- milliseid kulusid tasu katab;
- kuidas tasu suurus on kujunenud;
- et tasust ei rahastata teenusega mitteseotud tegevusi.

Eesmärk peab olema kulude katmine, mitte täiendava rahastamisallika loomine.

4. Tasude ülevaatus peaks toimuma regulaarselt ning hõlmama vähemalt kulupõhisuse kontrolli, vajaduse hindamist teenuse jätkuvaks osutamiseks, võimalike konkurentsimoонutuste analüüsi ja riigiabi riskide hindamist.

OMATULUDE RAAMISTIK (projekt)

Omatulude teenimise ja kasutamise põhimõtted (PROJEKT- mitte kommenteerida)

Raamistiku eesmärk on tagada riigiasutuste (edaspidi asutus) tulude planeerimise, kogumise, liigitamise ja kasutamise ühtsed põhimõtted, mis tagavad õigusselguse, läbipaistvuse ja kooskõla põhiseadusega. Seeläbi välditakse varjatud maksustamist, riigiabi reeglite rikkumist ning konkurentsimoonutusi.

Omatuluna käsitletakse tulu, mida asutus saab enda tegevusest ja mida ta võib vastavalt raamistikus toodud tingimustele kasutada enda määratud otstarbel.

1. Üldised põhimõtted

- 1.1. Avalike teenuste osutamisest, seadusest tulenevate ülesannete täitmisest ja avaliku võimu teostamisest laekuvad tulud on riigi tulud ja laekuvad riigieelarvesse riigi likviidsete finantsvarade hulka, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.
- 1.2. Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed peavad olema sätestatud seadusega ja need laekuvad riigieelarvesse riigi likviidsete finantsvarade hulka.
- 1.3. Asutus võib osaleda majandustegevuses, kui:
 - osutatav teenus ei ole kaetud muu avalik-õigusliku makse, tasu või riigi eelarveliste vahenditega;
 - osutatav teenus ei ole otsene avalik ülesanne;
 - tasu küsimise õigus on ette nähtud seadusega;
 - teenuse osutamine ei kahjusta asutuse põhifunktsiooni täitmist;
 - teenus ei ole isikule kohustuslik.
- 1.4. Kui asutuse tegevus põhjustab ettevõtlusvabaduse riivet, tuleb põhiseadusega kooskõla tagamiseks hinnata selle seaduslikkust ja proportsionaalsust. Selle hindamiseks tuleb tuvastada, kas:
 - piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik;
 - piirang ei moonuta piiravate õiguste ja vabaduste olemust;
 - riive eesmärk on legitiimne (s.h., kas on seaduslik alus);
 - riive on sobiv (s.t. võimaldab seatud eesmärki saavutada), vajalik ja mõõdukas.
- 1.5. Teenuste osutamisel tuleb arvestada Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ kehtestatud nõudeid teenuste korraldamisele ja arendamisele ning teabehaldusele.
- 1.6. Käesoleva raamistiku vastuolu korral seadusega kohaldatakse seadust.

2. Tulu liigid

- 2.1. Asutuse poolt avaliku võimu teostamine või tema põhifunktsiooni täitmine ei ole majandustegevus ning sellest saadavad või kogutavad vahendid (riiklik maks, koormis, aktsiis, lõiv, trahv, sundkindlustuse makse või mistahes muu seadusest tulenev avalik-õiguslik makse või tasu) ei saa olla reeglina asutuse omatulu.
- 2.2. Avaliku võimu teostamisega on tegemist, kui teenus:
- on isikule kohustuslik;
 - sisaldab järelevalve-, reguleerimis-, avaliku hüve või õiguse andmise või otsustusfunktsiooni;
 - on seotud muu avaliku teenistuse seaduse § 7 lõikes 3 nimetatud tegevusega.
- 2.3. Omatulu kavandamisel tuleb analüüsida tulu olemust, lähtudes tulu iseloomustavatest tunnustest. Olulisimad tunnused tulu klassifitseerimisel on:
- tulu kogumise eesmärk (omatulu ei saa olla avaliku võimu teostamine);
 - teenuse kohustuslikkus (omatulu puhul ei tohi teenus olla kohustuslik);
 - vahetu vastusoorituse olemasolu (omatulu puhul kogutakse tasu konkreetse teenuse osutamise või asja võõrandamise eest).

3. Omatulu kehtestamine

- 3.1. Asutuse majandustegevus ja sellest tuleneva omatulu teenimine peab olema seotud või toetama tema põhitegevust ja see ei tohi kahjustada mistahes viisil tema põhitegevuse jätkusuutlikust ega kvaliteeti.
- 3.2. Asutus võib omatulu teenida eeldusel, et võimalusel on tegevusest saadav omatulu ja teenuse osutamisega seotud kulud või investeeringu prognoositud ja planeeritud riigieelarves ning eeldusel, et majandustegevuse teostamine ei lähe vastuollu punktis 1.4 toodud põhimõtetega.
- 3.3. Tegevuse eest tasu küsimise ehk omatulu kogumise õiguslik alus tuleb kehtestada seadusega. Seaduses peab olema sätestatud vähemalt omatulu teenimise õigus. Teenuse osutamise tasu suuruse või selle alam- ja ülemmäära või tasu suuruse arvestamise alused võib seadusega delegeerida ministrile (nt viidatakse konkreetsetele kuludele, tunnitaskudele jne).
- 3.4. Omatulu kavandamisel ja tasu suuruse määramisel tuleb:
- vältida ristsubsideerimist;
 - vältida topeltmaksustamist;
 - arvestada turuolukorda;
 - tagada, et kaetud oleksid kõik teenuse osutamisega seotud otsesed ja kaudsed kulud;
 - tasu oleks eesmärgipärane ega tohi olla ülemäära koormav;
 - tagada, et tasu nõuetekohaselt avalikustatud ja läbipaistev;

- järgida, et oleks tagatud õiguskindluse (ei tohi olla tagasiulatuvat mõju) ning sotsiaaliigi põhimõtet (tuleb tagada eksistentsiks vajaliku miinimumi säilimine);
- vältida eraelu ja elukoha puutumatuse (nt. sissenõude toimingutel) ja ettevõtlusvabaduse (nt. ettevõtlusvormide neutraalsus) nõuet.

4. Aruandlus ja järelevalve

- 4.1. Omatulu kasutamise õigus ei teki üksnes tulu laekumisest ega selle eelarves planeerimisest.
- 4.2. Asutus võib omatulu kasutada:
 - kui vastav õigus tuleneb **seadusest (otsustamisel)** ja
 - kui kõik teenuse osutamisega seotud otsesed ja kaudsed kulud on vastava tulu arvelt kaetud.
- 4.3. Asutus võib omatulu kasutada üldjuhul tekkimisega samal eelarveaastal (**erandi kehtestamine otsustamisel**).
- 4.4. Omatulu eesmärgipärase kasutamise üle teostab järelevalvet kõrgemalseisev asutus.
- 4.5. Omatulu mitte eesmärgipärase kasutamise, asutuse põhifunktsiooni täitmise kahjustumise või omatulu teenimisest tekkiva asutuste vahelise ebavõrdsuse puhul võib kõrgemalseisev asutus otsustada peatada omatulu teenimise.

ÕIGUSAKTID

Antud peatükki oleme koondanud asjakohased õigusaktid ja regulatsioonid, mis on seotud omatulu mõiste sisustamise ja riigiasutuste õigusega tulu teenida ja kasutada. See loob lugejale konteksti, millest lähtuvalt omatulu kontseptsiooni lahti mõtestada.

PÕHISEADUS

PS § 94. Teine lause

Minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras.

Õiguskantsler on seoses toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitasu määraga öelnud⁴, et seaduslikkuse põhimõte avaldub ka PS § 94 lõikes 2, mille kohaselt minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks.

PS § 113.

Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.

Õiguskantsler on samas kirjas⁵ selgitanud, et PS järgi pole siiski välistatud, et Riigikogu delegeerib osa seadusandlikust pädevusest täitevvõimule. Riigikohus on leidnud, et Riigikogu võib delegeerida avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise täidesaatvale võimule, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ja Riigikogu määrab kindlaks kaalutusõiguse ulatuse. Kaalutusõiguse ulatus võib seisneda kohustuse alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, kohustuse suuruse arvestamise aluste kehtestamises või muus, mis tagab selle suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldab kohustatud subjektidel piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagab isikute võrdse kohtlemise.

PS kommenteeritud väljaandes tuuakse välja, et §-i 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused ja maksed, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Selliste maksetena on toodud koormised, trahvid, lõivud ja sundkindlustuse maksed. Paragrahvi tuleb tõlgendada võimalikult laialt, st viidatud paragrahv hõlmab kõiki muid avalik-õiguslikke makse ja tasusid.

Tuginedes PS kommenteeritud väljaandele⁶ saab defineerida mõisted **maks, riiklik lõiv, riigilõiv, koormis ja trahv** järgmiselt. Alljärgnevalt toome välja PS kommenteeritud

⁴ [Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ettepanek - Õiguskantsleri Kantsleile](#)

⁵ [Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ettepanek - Õiguskantsleri Kantsleile](#)

⁶ [EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS](#)

väljaandest eelnimetatud mõistete selgitused. Samuti PS § 114 selgitused, mis samuti on omatulu kontekstis asjakohased.

Maks (PS §113) on üldine rahaline kohustus ilma otsese vastutasuta (maksud kehtestatakse seadusega). Paragrahv annab seadusereservatsiooni klausli avalik-õiguslike maksete kehtestamisel, välistades otsustusõiguse delegeerimise Vabariigi Valitsusele, ministritele või kohalikele omavalitsustele (kohalike maksude ja koormiste kohta vt § 157). Paragrahvis loetletud maksete kehtestamine on parlamendi suveräänne ja võõrandamatu õigus. Sellest õigusest loobumine oleks vastuolus PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Riigikohus on selgitanud, et kommenteeritava sätte eesmärk on lubada üksnes seadusandjat riiklike maksude maksmise kohustust kehtestades piirama isiku põhiõigusi, ning tagada, et riiklikke makse ei kehtestataks selle sätte vastaselt. Sättest tuleneb ka isiku subjektiivne õigus riigi vastu⁷. Maksu põhitunnuseks on fiskaalne eesmärk (riigi tegevuseks vajalike tulude saamine), kuid maksul võib olla ka regulatiivseid eesmärke (nt teatud kaupade tarbimise piiramine, siseturu kaitse, keskkonnasäästliku tootmise soodustamine, investeringute soodustamine, tulude ümberjaotamine ühiskonnas või muud sotsiaalpoliitilised eesmärgid).

Seadusandja ei saa PS-st kõrvale hiilida sel teel, et **annab avalik-õiguslikele tasudele muid nimetusi või jätab mõned seaduses nimetatud maksu kohustuslikud elemendid kehtestamata**. Küll aga tuleb märkida, et maksukorralduse seaduses (MKS) kasutatav maksu mõiste on tuletatud maksuõigussuhte teoreetilisest käsitlusest ning seda võib pidada seadusandja enda PS §-le 113 antud tõlgenduseks. Riik võib tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 6 3 esimese lause järgi avalik-õigusliku juriidilise isikuna osaleda ka tsiviilõigussuhetes. Sellisel juhul allub riigi tegevus reeglina samadele eraõiguslikele normidele ja põhimõtetele, mis laienevad kõigile tsiviilõiguse subjektidele. Nii ei vaja eraõiguslikes suhetes tehingutingimuste määratlemine seadusest tulenevat erivolitust. Lepingutingimuste kindlaksmääramine eraõiguslikes suhetes on pakkumine või kutse pakkumisele, millega või mille ajendil hakatakse lepingut sõlmima.

Maksuliikide ja maksuobjektide valiku õigus on ainult Riigikogul. Riikliku maksu puhul peab Riigikogu sätestama seaduses kõik maksukohustuse elemendid, mille tulemusel tekib seaduse vahetu toime maksukohustus. Riigikohus on märkinud⁸, et PS § 113 terminit „maksu sätestamine“ tuleb mõista nii maksu sätestamise kui ka maksu kehtestamisena. **Riiklikud maksud on aktsiisid, tulumaksud, hasartmängumaks, käibemaks, maamaks, sotsiaalmaks, tollimaks ja raskeveokimaks**. Riiklikke makse saab kehtestada ainult spetsiaalse seadusega – maksuseadusega.

Riikliku maksu puhul peab maksuõigussuhte õigustatud pool (maksu kehtestaja, administreerija ja sissenõudja) olema riik. Riiklik maks võib laekuda ka osaliselt või

⁷ [RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20](#)

⁸ [3-4-1-2-98](#)

täielikult mõnele teisele õigussubjektile (nt maamaks ja osa füüsilise isiku tulumaksust laekub kohalikele omavalitsustele).

Riigikohus on oma otsuses⁹ märkinud, et kõik maksuõigussuhte kohustuslikud elemendid – maksumaksja, maksu objekt, maksumäär, maksu saaja, maksu tasumise kord ja tähtpäev – peavad olema kindlaks määratud seaduses. Maksuõigussuhte fakultatiivne element maksumasutust peab (juhul kui seda soovitakse rakendada) samuti olema sätestatud seaduses. Üksikute elementide osas otsustusõiguse delegeerimine täitevvõimule rikub võimude lahususe ja tasakaalu põhimõtet ning on seetõttu põhiseadusvastane. Samas otsuses on siiski aktsepteeritud, et PS § 113 ei välista teatud tingimuste täitmisel maksumäära sätestamist alam- ja ülemmäärana (nii on see nt maamaksu puhul), kuid alammäär ei tohi olla null.

PS § 113 ei välista määruste andmist maksuseaduste täitmiseks. Valitsus ja ministrid võivad määrusega anda maksuseadusi täpsustavaid eeskirju (nt deklaratsioonide vormid, maksude arvestamisega seotud tehnilised üksikasjad, erinõuded teatud asjaolude tõendamiseks, maksumasutustega kaupade ja teenuste täpsed kirjeldused jne). Sellised määrused võivad olla üksnes selgitava ja abistava iseloomuga. Määrusega ei tohi seaduses sätestatud maksukohustust suurendada ega maksumasutusi kitsendada.

Riigikohus on tunnistanud põhiseadusvastaseks rahandusministri 21.01.1994 määrusega nr 20 kinnitatud tulumaksuseaduse rakendamise juhendi punkti, millega nähti ette enne 01.01.1994 kehtinud seaduste alusel pärast 01.01.1994 laekunud tulumaksu jaotamise riigi ja omavalitsuste vahel vastavalt alates 01.01.1994 kehtiva seaduse sätetele, kuid seaduses puudus seda lubav volitusnorm¹⁰. Samuti on põhiseadusvastaseks tunnistanud rahandusministri 30.12.1993 määrus, millega kinnitati Eesti Vabariigi sotsiaalmaksu seaduse rakendamise juhend, sest seaduses oli antud volitusnorm Vabariigi Valitsusele, mitte rahandusministrile¹¹.

Kommenteeritav paragrahv ei piira Riigikogu otsustusõigust maksude kehtestamisel. Siiski tuleb jälgida, et maksuseadused ei rikuks muudes PS sätetes kaitstavaid õigusi ja vabadusi. Maksu kehtestamisel tuleb arvestada näiteks isikute võrdse kohtlemise nõuet (seda nõuet võivad rikkuda mitmesugused meelevaldsed topeltnaksumamise juhtumid), proportsionaalsuse (maksul ei tohi olla väljasuretavat ega karistavat iseloomu, maksupettuste tõkestamise eesmärgil sissetoodud täiendavad nõuded maksuarvestusele peavad olema eesmärgipärased ega tohi olla ülemäärane koormavad), õiguskindluse (maksukoormust suurendaval üldaktil ei tohi olla tagasiulatuvat mõju) ning sotsiaalliigi põhimõtet (tuleb tagada eksistentsiks vajaliku miinimumi säilimine). Maksustamisel ei tohi rikkuda eraelu puutumatust (nt maksumasutuse kaitse),

⁹ [3-4-1-2-98](#)

¹⁰ [III-4/1-9/94](#)

¹¹ [3-4-1-8-98](#)

ettevõtlusvabadust (eri ettevõtlusvormide neutraalne maksustamine) ega elukoha puutumatust (siit tulenevad piirangud maksuhalduri järelevalvetoimingutele). Riigikohtu praktikas on peetud põhjendatuks maamaksu vabastuse puhul isikute ebavõrdset kohtlemist alusel, kas tegemist on kaasomandi või korteriomandiga. Kohus ei pidanud sellist riivet meelevaldseks ega ebamõõdukaks¹².

Riigikohtu praktikast võib tuua näiteid põhiõiguste ja -vabaduste rikkumiste kohta maksuseadustes või nende alusel antud määrustes.

Riigikohus on tunnistanud põhiseadusvastaseks aastatel 1996–1999 kehtinud käibemaksuseaduse § 18 lg 8 teise lause, millega keelati ettevõtjal sisendkäibemaksu mahaarvamine, kui tema ostetud kauba või teenuse maksustatav väärtus ühe tehingu kohta ületas 50 000 krooni ja selle eest tasuti sularahas¹³. Otsustes leiti, et selline piirang rikub PS §-s 31 sätestatud **ettevõtlusvabadust**, sest sellesse vabadusse sekkumine on ebaproportsionaalne. Suurte sularahatehingute puhul käibemaksu mahaarvamise õiguse äravõtmine ei ole proportsionaalne abinõu maksupettuste tõkestamiseks ja avastamiseks. Just seda eesmärki pidas aga silmas seadusandja. Käibemaksupettusi saab toime panna ka siis, kui arve tasutakse pangaülekandega või jäetakse üldse tasumata. Riigikohus leidis, et seadusandja valitud abinõu oli ebamõistlik ja ilmselgelt ebasobiv.

Seadusereservatsiooni klausel hõlmab lisaks maksudele ka kõiki muid avalik-õiguslikke makseid. PS §-s 113 on toodud nende maksetena koormised, trahvid, lõivud ja sundkindlustuse maksed. Neid mõisteid tuleb **tõlgendada võimalikult laialt, nii et see hõlmaks kõiki avalik-õiguslikke tasusid**¹⁴. Lihtseadustes toodud definitsioonid saavad olla ainult abiks paragrahvi tõlgendamisel, need ei saa mingil juhul seadusereservatsiooni kaitseala piirata. Paragrahvis sisalduvate terminite abil loetletakse avalik-õiguslike tasude mitmeid sisulisi tunnuseid. Riigi kehtestatud mis tahes avalik-õiguslik tasu on alati sobitav mõne PS §-s 113 sisalduva mõiste alla ning allub seetõttu seadusereservatsiooni klauslile.

PS § 113 rakendusalaist jäävad välja juhud, mil seadusega on tehtud kohustuseks kasutada eraõiguslike isikute pakutavaid teenuseid (nt kohustuslik audiitorkontroll, kohustus hinnata keskkonnamõjusid, läbida töökaitsealane koolitus jne). Selliste kohustuste kehtestamisel tuleb juhinduda PS §-s 3 väljendatud põhimõttest, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Riiklik lõiv kommenteeritava paragrahvi tähenduses on laiem mõiste kui riigilõiv. PS ei nõua, et riiklikud lõivud peaksid olema sätestatud ühes seaduses. Riiklikuks lõivuks võib olla ka seaduses sätestatud muu nimetusega tasu riigi- ja omavalitsusasutuste poolt osutatavate avalike teenuste või avaliku asja kasutamise eest. Selliseid tasusid ei pea

¹² [3-4-1-52-13](#)

¹³ [3-4-1-1-02](#); [3-4-1-6-02](#)

¹⁴ [3-4-1-10-00](#)

ilmtingimata nimetama lõivuks. **Kuna niisuguste tasude suurus sõltub vastusoorituse iseloomust, siis ei ole nõutav, et seadus sätestaks konkreetsed tasumäärad, kuid kindlasti peab seaduses olema sätestatud tasu maksmise kohustus ning tasu suuruse arvutamise alused (nt viidatakse konkreetsetele kuludele, tunnitasadudele jne).**

Lõivul võib olla kontsessioonimakse iseloom, mille puhul võetakse tasu õiguse eest kasutada piiratud ressursse (nt maardlate kaevandamisõiguse tasu, vee erikasutuse tasu ja muud keskkonnakasutuse tasud, aga ka telefoni lühinumbrite, ringhäälingulubade või mobiilsidekanalite kasutamise tasu). Avalik huvi on siin ressursside säästlik ja efektiivne kasutamine. Kontsessioonimaksete puhul on mõeldav ka enampakkumise korraldamine (nt mobiilside litsentside müük). Riiklike lõivude hulka kommenteeritava paragrahvi tähenduses kuuluvad veel näiteks finantsinspeksiooni seaduses sätestatud järelevalvetasu, mitmetes seadustes ettenähtud tasud teatud toimingute, elektrooniliste registrite kasutamise, avaliku asja (teed, sillad, tunnelid) kasutamise eest või avaliku võimu poolt osutatud teenuste eest, mis ei allu eraõiguslikule regulatsioonile (nt õppemaks riiklikus õppeasutuses). Riigikohtu praktikast võib nimetada veel meresõiduohutuse seaduses sätestatud tuletorni- ja jäämurdetasu, vedelkütusevaru seaduse alusel kehtestatud varumakset ja õhusõidukite lennukõlblikkuse kontrolli kulude tasumise kohustust. Riikliku lõivu hulka võib lugeda ka riigituludesse arvatava kautsjoni ja riigi kasuks väljamõistetud kohtukulude hüvitised. Samuti kuuluvad riiklike lõivude hulka vabakutseliste riigiametnike ametitoimingute eest võetavad tasud (kohtutäituri tasu, notari tasu). **Ka nende tasude määrad peavad olema sätestatud seadusega. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.**¹⁵

Riigilõiv on konkreetse toimingu eest makstav tasu ning peab olema kulupõhine¹⁶. Ülemäärased lõivud on Riigikohtu hinnangul põhiseadusvastased¹⁷. Riigilõiv on tasu juriidilise toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Erinevalt maksust saab riigilõivu maksja konkreetse vastusoorituse. Riigilõivu eesmärk on riigi poolt tehtava toimingu kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt. Riigilõivude tasumise korra ning toimingute loetelu koos tasumääradega sätestab riigilõivuseadus (RLS). Riigilõivu maksjaks võivad olla lisaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele ka riigi- ja omavalitsusasutused. Selle kaudu tagatakse parem ülevaade riigiasutuste huvides tehtavate toimingute mahust, mis võimaldab omakorda täpsemalt ja õigemini kalkuleerida riigilõivu määrasid.

¹⁵ [RKPKo 19.12.2003, 3-4-1-22-03](#)

¹⁶ Riigikohtu lahend 3-4-1-10-00

¹⁷ Riigikohtu lahend 3-4-1-59-14

Kuigi RLS § 4 sätestab kulupõhimõtte, mille kohaselt **riigilõivumäär kehtestatakse lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest**, ei pea riigilõivu suurus alati olema ranges vastavuses tehtava toimingute kuludega. Sellist vastavust on paljudel juhtudel väga raske kontrollida. Lõivu suurus võib sõltuda toimingute eesmärgist ja tähendusest taotleja jaoks. Sellisele võimalusele viitab ka RLS § 4 lg 2 („Toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt“). Lõivud nagu maksudki võivad olla riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrumendiks (alates sellest, milliseid riigi kulusi otsustatakse lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest).

Lõivu või selle suuruse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, kas lõivu maksmise kohustus takistab põhjendamatult isikul mõne põhiõiguse realiseerimist. Legitiimseks ei saa lugeda kohtulõivu võimalikku **eesmärki teenida riigile lisatulu** ja finantseerida sellest riigi muid kulusi, juhul kui lõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulusi kandmise ja menetlusökoonoomia tagamiseks.

Koormis on mitterahalise iseloomuga kohustus. Riigikaitseseadus ja hädaolukorra seadus näevad ette töökohustuse eriolukorra ajal või riigikaitseüleannete täitmiseks. Omavalitsused võivad kehtestada koormisi heakorra tagamiseks tehtavate töödena. Iseendale riik koormisi peale panna ei saa.

Trahv on rahaline karistus, mille eesmärk on sundida isikut lõpetama seadusvastane käitumine ning hoidma õigusrikkujat ja teisi isikuid uute õigusrikkumiste toimepanemisest tulevikus (eri- ja üldpreventsioon). Tulenevalt trahvi eesmärgist on nõutav, et selle suurus vastaks õigusrikkuja tegevuse raskusele, süü vormile jne. Trahvi suurus võib sõltuda ka süüdlase sissetulekust. Konkreetse karistuse määra peab saama otsustada asja läbivaatav organ või ametiisik, maksude ja lõivude määramine sellisel viisil ei ole võimalik. Erinevalt maksust ja lõivust ei saa riik iseendale trahve määrata, sest see oleks vastuolus trahvi olemusega. Põhiseaduse tähenduses kuuluvad trahvide hulka ka haldusõiguslikud mittekaristusliku iseloomuga mõjutusvahendid, nagu näiteks asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt määratav sunniraha või vastavalt keskkonnatasude seadusele määratav kõrgendatud määratav keskkonnatasu.

Kuna PS § 157 lg 2 ei hõlma lisaks maksudele muid KOV kehtestatavaid avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, siis kehtib PS § 113 ka kohalike omavalitsusüksuse poolt võetavatele tasudele¹⁸. See tähendab, et **kõik avalik-õiguslike toimingute eest võetavad tasud peavad olema sätestatud riikliku lõivuna seaduses ning kehtima kohustuslikuna kõikides omavalitsusüksustes** (seadus võib näiteks nii nagu maamaks ette näha lõivumäära alam- ja ülempiiri või lubada valla- või linnavolikogul kehtestada

¹⁸ [3-4-1-1-10](#), punktid 55-56

lõivusoodustusi). Teine alternatiiv oleks sätestada lõiv kohalike maksude seaduses, sel juhul oleks igal omavalitsusüksusel ise õigus otsustada vastava tasu kehtestamine oma haldusterritooriumil (selline otsus tehti nt parkimistasu puhul, mis vastab osaliselt nii **maksu kui avalik-õigusliku teenustasu tunnustele**¹⁹.

Riigikohtu praktikast võib tuua mitmeid näiteid kohalike omavalitsuste kehtestatud ebaseaduslike tasude kohta: Tallinna vanalinna sissesõidu tasu²⁰, Narva linnas transiittransporti platsi kasutamise tasu²¹ ja Tallinna kesklinnas tänavakaubanduse kauplemiskohtade tasu²².

PS § 114. *Riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab seadus.*

Paragrahvis nimetatud seaduseks on riigivaraseadus (RVS). RVS ei reguleeri riigi kui omaniku õigusi ja kohustusi suhtes teiste isikutega. Need suhted jäävad tsiviilõiguse normide (eelkõige asjaõigusseaduse ja võlaõigusseaduse) reguleerida. Sätte eesmärk on reguleerida riigiasutuste omavahelisi suhteid riigi vara valitsemisel, et oleks tagatud **riigi vara heaperemehelik kasutamine**.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66 kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum. PS §-s 114 on mõistel „vara“ kitsam tähendus, mis hõlmab vaid riigi omandisse kuuluvaid asju ja varalisi õigusi (esemeid). Valdamine on tegelik võim asja üle, kasutamine on asja ka-sulike omaduste tarbimine ning käsutamine on asja saatuse üle otsustamine. RVS kõige olulisemateks säteteks tuleb pidada neid, mis reguleerivad riigi vara käsutamist, st kasutada andmist, võõrandamist ning kasutamiskõlbmatu vara mahakandmist ja hävitamist. **Seaduses toodud piirangute eesmärk on tagada riigi vara otstarbekas ja efektiivne kasutamine ning tehingute läbipaistvus.**

EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPING

Kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust. (Artikkel 107)

Artikkel 107 keelab riigiabi, kui: 1) kasutatakse riigi ressursse; 2) antakse selektiivne eelis; 3) moonutatakse konkurentsi või 4) mõjutatakse liikmesriikidevahelist kaubandust.

¹⁹ [3-1-1-27-01](#)

²⁰ [3-4-1-11-98](#)

²¹ [3-4-1-4-02](#); [3-4-1-1-10](#)

²² [3-4-1-4-02](#)

RIIGIEELARVE SEADUS

Riigieelarve tulud on kõik vahendid, mida riik oma ülesandeid täites kogub või saab toetusena (RES § 26 lg 4 p 1).

Kõik tulud laekuvad riigi likviidsete finantsvarade hulka, kui **seaduses** ei ole sätestatud teisiti (RES § 59).

KÄIBEMAKSUSEADUS

Riigi-, valla- ja linnaasutuse ning avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevust käsitatakse ettevõtlusena üksnes siis, kui see tegevus kujutab endast nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ I lisas (sisuliselt loendid tegevusaladest, millele direktiiv viitab) sätestatud majandustegevust või selliseid kauba müügi ja teenuste osutamise tehinguid ja toiminguid, mida saavad teha ka teised maksukohustuslased ning mille maksustamata jätmine mõjutab oluliselt konkurentsi (KMS § 2 lg 2 lause 4),

Direktiivi lisas 1 on loetletud järgmised tegevused:

- 1) telekommunikatsioon (kehtivas seaduses kasutatava mõiste kohaselt elektroonilise side teenused);
- 2) vee-, gaasi-, elektri- ja soojusenergia tarne;
- 3) kaubavedu;
- 4) sadama- ja lennujaamateenused;
- 5) reisijatevedu;
- 6) müügiks valmistatud uute kaupade tarne;
- 7) põllumajanduse sekkumisametite tehingud põllumajandustoodetega nende toodete turu ühist korraldust käsitlevate määruste kohaselt;
- 8) kaubandusmesside ja näituste korraldamine;
- 9) ladustamine;
- 10) reklaamibüroode tegevus;
- 11) reisibüroode tegevus;
- 12) oma töötajatele mõeldud kaupluste, kooperatiivide, ettevõtete sööklate ja muude sellelaadsete asutuste pidamine;
- 13) televisiooni- ja raadioorganisatsioonide tegevus, kui see ei ole maksust vabastatud artikli 132 lõike 1 punkti q kohaselt.

RIIGIVARASEADUS

§ 64. Riigivara võõrandamise kulud

(1) Kinnisasja või piiratud asjaõiguse võõrandamise korraldamisega otseselt seotud dokumentaalselt tõendatud kulud, mis ületavad osavõtutasudena laekunud summasid, **võib katta müügist laekunud raha arvel.**

(2) Võõrandatava kinnisasjaga või hoonestusõigusega seotud võlad võib valdkonna eest vastutava ministri loal katta **müügist laekunud raha arvel**.

(3) Vallasasja võõrandamise korraldamisega otseselt seotud dokumentaalselt tõendatud kulud ning võõrandatava vallasasjaga seotud võlad võib riigivara valitseja otsusel katta **müügist laekunud raha arvel**.

(4) Riigi omandis oleva eluruumi üürikule võõrandamisel on riigivara valitsejal õigus **müügist laekunud vahendite arvel** hüvitada üürikule tema põhjendatult tehtud ja dokumenteeritud parendused.

§ 65. Riigivara kasutamiseks andmise kulud

(1) Kinnisasja või hoonestusõiguse kasutamiseks andmise korraldamisega otseselt seotud dokumentaalselt tõendatud kulud, mis ületavad osavõtutasudena laekunud summasid, võib riigivara valitseja otsusel katta **kasutamise eest laekunud raha arvel**.

(2) Kasutamiseks antud kinnisasja või hoonestusõigusega seotud võlad võib riigivara valitseja katta valdkonna eest vastutava ministri **loal kasutamise eest laekunud raha arvel**.

(3) Vallasasja kasutamiseks andmise korraldamisega otseselt seotud dokumentaalselt tõendatud kulud ning kasutamiseks antava vallasasjaga seotud võlad võib riigivara valitseja otsusel **katta kasutamise eest laekunud raha arvel**.

HALDUSKOOSTÖÖ SEADUS

§ 20. Ametiabi kulude hüvitamine

*Kui ametiabi andja ja saaja on erinevad isikud (riik, kohalik omavalitsus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik), hüvitab ametiabi saaja ametiabi andjale tema ametiabi andmisel tehtud **mõistlikud kulutused**.*

On asutusi, mille eelarve on sisuliselt täies mahus omatulu ning on küsitav milline osa sellest peaks olema osutatav ametiabinä, nt Eesti Kohtuekspertiisi Instituut ja Ravimiamet.

Halduskoostöö seaduse § 20 reguleerib ametiabi andmisel tehtud kulutuste hüvitamist olukorras, kus ametiabi andja ja saaja on erinevad avaliku võimu kandjad (riik, kohalik omavalitsus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik). Säte näeb ette ametiabi andjale ametiabi osutamisel tehtud mõistlike kulutuste hüvitamise. Samas ei reguleeri seadus selgesõnaliselt riigiasutuste vahelise ametiabi kulude eelarvestamist ja arveldamist. Seetõttu oleks otstarbekas ühtlustada põhimõtted, kuidas riigiasutuste vahel ametiabi osutamisega seotud kulusid hüvitatakse ning millisel viisil neid eelarves kajastatakse.

MAKSUKORRALDUSSEADUS

Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulude saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. (MKS § 2)

Maksu põhitunnuseks on fiskaalne eesmärk (riigi tegevuseks vajalike tulude saamine), kuid maksul võib olla ka regulatiivseid eesmärke (nt teatud kaupade tarbimise piiramine, siseturu kaitse, keskkonnasäästliku tootmise soodustamine, investeringute soodustamine, tulude ümberjaotamine ühiskonnas või muud sotsiaalpoliitilised eesmärgid).

Maksu kehtestamisel tuleb arvestada näiteks isikute võrdse kohtlemise nõuet (seda nõuet võivad rikkuda mitmesugused meelevaldsed topeltnaksumise juhtumid), proportsionaalsuse (maksul ei tohi olla väljasuretavat ega karistavat iseloomu, maksupettuste tõkestamise eesmärgil sissetoodud täiendavad nõuded maksuarvestusele peavad olema eesmärgipärased ega tohi olla ülemäära koormavad), õiguskindluse (maksukoormust suurendaval üldaktil ei tohi olla tagasiulatuvat mõju) ning sotsiaalriigi põhimõtet (tuleb tagada eksistentsiks vajaliku miinimumi säilimine). Maksustamisel ei tohi rikkuda eraelu puutumatust (nt maksusaladuse kaitse), ettevõtlusvabadust (eri ettevõtlusvormide neutraalne maksustamine) ega elukoha puutumatust (siit tulenevad piirangud maksuhalduri järelevalvetoimingutele).

Riigikohtu praktika rõhutab, et avalik-õiguslikud tasud peavad olema selgelt määratletud ja et avalik tasu ei tohi muutuda maksuks²³.

MAJANDUSTEGEVUSE SEADUSTIKU ÜLDOSA SEADUS

Majandustegevuse vabadust ei ole riigil, kohalikul omavalitsusel, avalik-õiguslikul juriidilisel isikul või riigi või kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku ülesannet täitval muul isikul nimetatud ülesande täitmise ulatuses. (MSÜS § 4 lg 5)

Eelnõu koostamisel arutati, kas oleks vaja MSÜS-s sätestada eraldi regulatsioon juhtumiks, kus majandustegevusega tegelevaks isikuks on avaliku võimu kandja. Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et kuna MSÜS leiab oma kandepinna PS §-des 29 ja 31, ei kuulu avaliku võimu kandja majandustegevus põhimõtteliselt MSÜS kohaldamisalasse. Seletuskirjas on sedastatud, et kuna justiitsministeeriumis on väljatöötamisel halduskorralduse seaduse eelnõu, on süstemaatiliselt õigem, kui avaliku võimu kandja majandustegevusega seotud küsimused sätestatakse just selles õigusaktis. Hetkeseisuga ei ole halduskorralduse seadust välja töötatud.

²³ [3-4-1-10-00](#); [3-3-1-85-09](#)

RIIGILÕIVUSEADUS

§ 3. Lõivustatud toiming

Riigilõiv kehtestatakse avalduse, kaebuse või taotluse läbivaatamise, haldusakti andmise, dokumendi väljastamise või muu toimingu eest, mille riigilõivu võtja teeb riigilõivu tasuja taotlusel seaduses sätestatud tingimustel ja korras ning millega riigilõivu tasuja saab teatava õiguse, asja või muu hüve ning mille eest tuleb tasuda riigilõivu seaduses ette nähtud juhul ning käesolevas seaduses sätestatud määras.

HALDUSMENETLUSE SEADUS

Menetlustoimingute sooritamise eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses. (HMS § 5 lg 3)

Määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. (HMS § 90 lg 1)

HMS § 5 lg 3 näeb ette, et menetlustoimingute sooritamise eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses.²⁴

HMSi § 5 lg 3 võimaldab menetlustoimingute eest tasu võtta üksnes seaduses ettenähtud juhul. Nimetatud norm tugineb PSi §-st 113 tulenevale üldisele ideele, et avalik-õiguslikku laadi rahaliste kohustuste kehtestamise pädevus on üksnes seadusandjal ning sellise otsustusõiguse täitevvõimule delegeerimine on lubamatu. Menetlustoimingu tasu on avalik-õiguslikku laadi ning õigusliigituselt on ta kõige lähedasem riigilõivule, mille kohaselt hüvitab riigi tehtavate menetlustoimingute kulud toimingust huvitatud isik. Riigilõivude määrad ning lõivu tasumise korra sätestab riigilõivuseadus. HMSis menetlustoimingu tasu käsitlemise on põhjustanud seadusandja soov kaotada pikka aega probleeme tekitanud olukord, kus ilma seadusliku aluseta oli kehtestatud nn teenustasud haldus- ja järelevalvetoimingute tegemise ning avalduste plankide väljastamise eest. Praeguseks on sellise praktika ulatus siiski vähenenud.²⁵

VABARIIGI VALITSUSE SEADUS

Määruse andnud minister vastutab määruse seaduslikkuse ja otstarbekuse eest. (VVS § 50 lg 4)

TEENUSTE KORRALDAMISE JA TEABEHALDUSE ALUSED

§ 2. Teenused

²⁴ [Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. L. Kanger](#)

²⁵ [731ulevaatlik oppematerjal haldusoigusest atak2003 .pdf](#)

(1) Teenus määruse tähenduses on otsene avalik teenus ja tugiteenus.

(2) Otsene avalik teenus on teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule (edaspidi isik) tema tahtel, sealhulgas eeldataval tahtel, teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis (edaspidi kanal) ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust.

(3) Proaktiivne teenus on otsene avalik teenus, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel. Proaktiivne teenus osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul.

(4) Sündmusteenus on otsene avalik teenus, mida mitu asutust osutab ühiselt, et isik saaks täita kõik kohustused ja kasutada kõiki õigusi, mis talle tekivad ühe sündmuse või olukorra tõttu. Sündmusteenus koondab mitu sama sündmusega seotud teenust (edaspidi osateenus) kasutajale üheks teenuseks.

HEA ÕIGUSLOOME JA NORMITEHNIKA EESKIRI

§ 12. Valdkonnad, milles seadusandja ainupädevuse tõttu volitusnorme ei anta

Volitusnorm ei tohi sisaldada volitust reguleerida valdkonda, mida Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Volitusnormis ei tohi volitada kehtestama regulatsiooni näiteks järgmistes küsimustes:

4) rahanduse, riigieelarve, riigi välis- ja siselaenude ning varaliste kohustuste alused, samuti riiklik maks, aktsiis, lõiv, koormis, rahatrahv, rahaline karistus, sunniraha, maksuintress, viivis ja sundkindlustuse makse.

AVALIKU SEKTORI FINANTSARVESTUSE JA –ARUANDLUSE JUHEND

§ 14. Tulude ja kulude kajastamine

(1) Maksud kajastatakse selle riigiraamatupidamiskohustuslase üksuse tulemiaruan­des, kes on seaduse alusel määratud maksu saajaks. Lõivud, tulu majandustegevusest ja muud tulud kajastatakse selle riigiraamatupidamiskohustuslase üksuse tulemiaruan­des, kes vastava tulu eest kaupu müüs või teenust osutas.

(2) Kui seaduses nähakse ette kogutud maksu, lõivu või muu tasu edasiandmine, kajastatakse arvelevõetud tulu samaaegselt kuludes edasiantava tasuna. Edasiantud maksu, lõivu või muu tasu saaja kajastab tulu vastavalt edasiandja poolt esitatud teatisele.

(3) Kulud kajastatakse selle riigiraamatupidamiskohustuslase üksuse tulemiaruan­des, kelle tegevuseks kulu kasutati. Kui riigiraamatupidamiskohustuslase üksus finantseerib osaliselt või täielikult teiste riigiraamatupidamiskohustuslaste üksuste kulusid, annab

finantseerija vastavad kulud üle nendele, kes selle kulu eest kaupu, teenuseid või muid hüvesid said.

(4) Varast või kohustisest otseselt tekkivad tulud ja kulud kajastatakse üldjuhul selle riigiraamatupidamiskohustustlase üksuse tulemiaruanDES, kelle bilansis on kajastatud vastav vara või kohustis.

(5) Riigiraamatupidamiskohustustlase tulude ja kulude jagamine oma üksuste vahel täpsustatakse vajadusel riigiraamatupidamiskohustustlase raamatupidamise sise-eeskirjas. Riigiraamatupidamiskohustustlane on kohustatud tagama, et kõik tema tulud ja kulud kajastuvad riigiraamatupidamiskohustustlase raamatupidamisaruannetes ainult üks kord ja riigiraamatupidamiskohustustlase üksuste vahelised sisemised tulud ja kulud on elimineeritud.

(6) Tsentraliseeritud raamatupidamise korral peetakse riigiasutuste kohta eraldi tulude ja kulude arvestust.

§ 19. Riigiraamatupidamiskohustustlaste üksuste vahelised siirded

(1) Kui riigiraamatupidamiskohustustlase üksus annab varasid, kohustisi, tulusid või kulusid üle teise riigiraamatupidamiskohustustlase üksusele, võib nende üleandmine toimuda:

1) koos raha ülekandmisega – sel juhul võetakse nõue või kohustis arvele ning suletakse ülekandepäeval;

2) riigiraamatupidamiskohustustlaste üksuste vahelise mitterahalise siirdena – sel juhul kajastatakse siirdest saadud tulu kontol 700010 või kulu kontol 710010 üleantud varade, kohustiste, tulude ja kulude netosummas.

(2) Enne üleandmist peab üleandja veenduma, et varad ja kohustised on hinnatud vastavalt üldeeskirjale, mille tulemusena ei teki vastuvõtjal vastuvõtmise momendil täiendavaid tulusid ega kulusid.

(3) Vara või kohustis antakse üle koos sellega seotud bilansisaldodega. Vastuvõtja peab võtma arvele samasugused bilansisaldod, mis olid enne üleandmist arvel üleandja bilansis. Kui antakse üle materiaalsel või immateriaalsel põhivara, antakse üle eraldi soetusmaksumus ja kulum ning vastuvõtja võtab samuti arvele nii üleantud soetusmaksumuse kui ka kulum. Kui antakse üle nõue, peab üle andma ka nõude ebatõenäoliseks tunnistatud osa ning vastuvõtja võtab eraldi arvele nõude ja selle ebatõenäoliseks tunnistatud osa.

(4) Üleandmisel näidatakse ära üleandja raamatupidamiskanded, nende kuupäev ja üleandja tehingupartneri kood ning vastuvõtja peab tegema vastuvõtmise kanded sama kuupäevaga, kasutades õigeid kontosid ja üleandja tehingupartneri koodi.

(5) Kui riigiraamatupidamiskohustustlase üksuse poolt arvestatud tulu laekub koostöökokkuleppe alusel teise riigiraamatupidamiskohustustlase üksusele, kajastab tulu arvestaja laekumiste vastuvõtjalt laekumiste kohta saadud informatsiooni alusel nõuete sulgemise siirdena kontol 710010 selles perioodis, kui nõuded laekuvad. Riigiraamatupidamiskohustustlase üksus, kellele nõuded laekuvad, kajastab laekumiste kohta siirde kontol 700010. Kassapõhise riigieelarve täitmise aruandes kajastab vastavad laekumised tuluna see riigiraamatupidamiskohustustlase üksus, kes võtab vastu laekumisi.

§ 23. Toodete ja teenuste müük ja muud tulud

(1) Tulusid toodete ja teenuste müügist kajastatakse kontorühmades 322 ja 323. Muud tulud, sealhulgas kasum või kahjum varade müügist kajastatakse kontoklassis 38. Finantstulud kajastatakse kontoklassis 65. Tulu tekkimise momendi ja tulu suuruse määramisel lähtutakse RTJ-st 10.

(2) Tulu võetakse üldjuhul tekkepõhiselt arvele koostatud nõudedokumendi alusel kandega: Deebet Nõuded (kontogrupp 1030 või 102080, 102091, 102095); Kreedid Tulu (ilma käibemaksuta) ja Kreedid Käibemaks (203001), kui tulu saaja on kohustatud müügihinnale käibemaksu lisama.

(3) Riigiraamatupidamiskohustustlaste üksuste tulud toodete ja teenuste müügist ja muud tulud laekuvad üldjuhul e-Riigikassas selleks avatud kontole, kus need jaotatakse viitenumbri alusel saajatele. Maksuvõlalt arvestatud intressinõuded laekuvad maksuhalduri kontole. Laekumise päeval teeb saaja kande: Deebet Tulude siirded eelarvesse (710001); Kreedid Nõuded (kontogrupp 1030 või 102080, 102091, 102095).

(4) Loodusressursside kasutamise eest arvestatud tasude edasiandmine kajastatakse tekkepõhise tulu kajastamisega samas perioodis kontogrupis 6015, võttes arvele kohustise selle ülekandmiseks kontol 203080. Saajale väljastatakse teatis nõude ja edasiantud tulu tekkepõhiseks arvelevõtmiseks.

(5) Maa ja muu vara erastamise ostu-müügilepingute alusel saadaolev järelmaksunõuete põhiosa kajastatakse kontodel 103250 (lühiajaline osa) ja 153250 (pikaajaline osa).

(6) Tulu ja nõue võetakse bilansis arvele nõudeõiguse tekkimisel, kui tulu laekumine hinnatakse tõenäoliseks. Vastupidisel juhul kajastatakse tulu ja nõue kuni laekumiseni bilansiväliselt analüütilistes registrites. Tulu laekumise tõenäosuse hindamise ning bilansiväliste tulude ja nõuete arvestuse põhimõtted ja protseduurid määratakse tulu koguva riigiraamatupidamiskohustustlase raamatupidamise sise-eeskirjas.

(7) Teekasutustasu kajastatakse kontol 382700 tasu laekumise hetkel.

VÕRDLUSRIIGID

Soome: netopõhimõte

Soomes on riigiasutuste omatulu (tasuliste teenuste) regulatsioon selgelt seaduse tasemel reguleeritud ning detailid täpsustatakse ministri määrustega.

Ametkondade turutegevus on piiratud. Soome regulatsiooni idee on, et ametkond ei tohi kasutada maksuraha turutegevuse subsideerimiseks. Soome seadus eristab selgelt kahte tüüpi tasusid:

- a) avalik-õiguslikud tasud, mis peavad olema kulupõhised ja seotud avaliku võimu teostamisega;
- b) turupõhised tasud, mis on lubatud ainult piiratud juhtudel ja peavad olema üldjuhul täielikult turuhinnaga (Full Cost Principle – s.h. kaudsed kulud peavad olema kaetud (s.h. tööjõukulud, halduskulud, kapitalikulud ja infrastruktuuri kulud) ning tegevus ei tohi saada otsest ega kaudset toetust riigieelarvest.

Teenust osutav asutus peab tagama, et teenuse osutamisest ei tekiks suuremaid kulusid, kui on vajalikud teenuse eesmärgipärase kvaliteeditaseme saavutamiseks. (Valtion maksuperustelaki § 6).

Kui asutus osutab sooritusi turgu valitsevas seisundis, tuleb hindamisel arvesse võtta konkurentsiseaduse (948/2011) turgu valitseva seisundi kuritarvitamist käsitlevaid sätteid.” (Valtion maksuperustelaki § 7)

Lisaks peab turutegevus olema eristatav ning selle kulud ja tulud peavad olema eraldi arvestuses, et vältida konkurentsimoonutust. Kui teenus on püsiv ja turul konkureeriv, siis viiakse sageli vastav tegevus eraldi juriidilisse isikusse.

Kui teenuse eest on ette nähtud tasu, tuleb vastav tasu võtta ka riigiasutuselt, välja arvatud juhul, kui teistsuguseks menetluseks on eriline põhjus.

Rootsi: konkurentsineutraalsuse põhimõte

Avalik sektor ei tohi moonutada konkurentsi ega kasutada ebaõiglasi eeliseid. Riik, omavalitsus või piirkond (maakond) ei tohi tegeleda müügitegevusega viisil, mis moonutab või võib moonutada tõhusa konkurentsi tingimusi turul.

Konkurrenslagen 3 kap. 27 § (Offentlig säljverksamhet) “*En stat, en kommun eller en region får inte bedriva säljverksamhet på ett sätt som snedvrider eller är ägnat att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.*”

Saksamaa: konkurentsimoonutuse keeld

Konkurentsineutraalsus: riik ei tohi konkurentsi moonutada. Avaliku sektori eelised (nt riiklikud garantiid või soodsamad finantseerimistingimused) tuleb tasakaalustada.

Kartelli- ja riigiabiõigus: konkurentsireeglid kehtivad kõigis majandusharudes ka riigiettevõtetele; need on reguleeritud muu hulgas konkurentsipiirangute vastases seaduses (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB) ning ELi riigiabiõiguses.

Üldhuviteenused (Daseinsvorsorge): erandiks on avaliku võimu teostamisega seotud ülesanded ning üldhuviteenused (nt ühistransport või veevarustus), kui avalik ülesanne seda õigustab.

Sageli kasutatav põhimõte: “Öffentliche Unternehmen müssen sich am Markt wie ein privater Anbieter verhalten (Marktverhaltensprinzip).”, mille kohaselt võib avalik sektor toimida turul vaid erandina ja peab käituma nagu erasektor (turuhind, kulud kaetud). Tihti viiakse tegevus eraõiguslikku juriidilisse isikusse.

Läti: tsentraliseeritud eelarvemudel

Põhimõtted:

- kõik riigi tulud kuuluvad üldjuhul riigieelarvesse;
- riigiasutus võib tasulisi teenuseid osutada ainult õigusliku alusnormi olemasolul;
- tasude hinnakirjad kinnitab üldjuhul valitsus;
- tasude suurus peab põhinema teenuse tegelikel kuludel.

Eelarve- ja finantsjuhtimise seadus

Artikkel 5. Riigi eelarve

(12) Kabinet määrab protseduurid, mille alusel riigieelarveasutuste poolt pakutavate tasuliste teenuste tulud ja nende osutamisega seotud kulutused planeeritakse ja arvestatakse, samuti metoodika tasuliste teenuste hinnastamise määramiseks. Riiklike otsehaldusasutuste poolt era- ja avaliku õiguse valdkonnas pakutavate tasuliste teenuste hinnakirjad kinnitab minister või mõne teise keskse riigiasutuse juht, välja arvatud juhul, kui teistes seadustes on sätestatud teisiti.

(121) Tasulise teenuse hinna määramisel tuleb järgida tingimust, et teenuse eest makstav tasu ei tohi ületada teenuse osutamisega seotud kulusid.

NÄITED OLEMASOLEVATEST TASUDEST

Terviseameti teenused

Terviseameti toimingute eest on seadusega kehtestatud riigilõivud, mille määrad on kehtestatud riigilõivuseaduses. Rahvatervishoiu seaduse (RHTS) § 12 lg 4 kohaselt kehtestab Terviseameti tasuliste teenuste osutamise korra ja hinnakirja valdkonna eest vastutav minister määrusega, **võttes aluseks teenuse osutamiseks vajalikud tööjõu-, materjali-, seadmete ja üldkulud**. Sotsiaalministri 24. augusti 2025. a määrusega nr 40 “Terviseameti tasuliste tervisekaitseteenuste osutamise kord ja hinnad” on sätestatud, et Terviseamet osutab määruses sätestatud hinnakirjade kohaselt tasulisi teenuseid juriidilise või füüsilise isiku, riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse taotluse alusel keemiliste, bioloogiliste ja füüsiliste ohutegurite määramiseks ja riskihindamiseks ning labori hea laboritava nõuetele vastavuse hindamiseks ja tõendamiseks. Teenuste eest tasutakse Terviseameti väljastatud arve alusel, sh tuuakse välja, et Terviseamet **võib rakendada hinnakirjast madalamaid hindu, kui teenuse osutamiseks vajalikud kulud seda võimaldavad**.

Biotsiidiseaduse (BS) 6. peatükk sätestab riigilõivud ja tasud, mida Terviseametile makstakse. Riigilõivu makstakse nt dokumentide menetlemise eest, tasu biotsiidile loa andmise taotluse hindamise eest. BS § 42¹ määrab toimingute eest makstava algtasu ja maksimaalse tasu, teatud juhtudel ka konkreetse tasu suuruse mõne loa hindamise eest.

Ravimiameti teenused

Ravimiseaduse (RaVS) § 15¹ sätestab, et **Ravimiamet võib ravimituru arengu ja parema toimimise eesmärgil osutada tasulisi ravimite kontrollanalüüsi ja statistilise analüüsi teenuseid ning anda teaduslikku nõuannet** vastavalt valdkonna eest vastutava ministri määrusega kehtestatud korrale ja hinnakirjale. Hinnakirjajärgne tasu ühe teenuse osutamise eest ei tohi olla suurem kui 6000 eurot. Seadusega on sätestatud, millal tuleb maksta riigilõivu ja millal tasu, samuti on seaduses sätestatud tasu suurus (nt RaVS § 78⁵ lg 11 ja 12) või tasu vahemik (nt RaVS § 99⁷ lg 2). Teenuste eest tasumine toimub Ravimiameti poolt väljastatud arve alusel²⁶.

Statistikaamet

Riikliku statistika seaduse (RSts) kohaselt on riikliku statistika programm igal aastal järgmiseks viieks aastaks koostatav rahvastiku-, sotsiaal-, majandus- ja keskkonnanalaste statistikatööde loetelu, mille koostamisel lähtutakse riigisisestest strateegilistest arengudokumentidest ja rahvusvahelisest statistikavajadusest (RStS § 4 lg 1). Sama

²⁶ [Riigilõivud ja tasud | Ravimiamet](#)

paragrahvi lõige 3 ütleb, et **programmiväline statistikatöö** on füüsiliste ja juriidiliste isikute, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning rahvusvaheliste ja eksterritoriaalsete organisatsioonide tellimisel ja rahastamisel väljaspool riikliku statistika programmi tehtav statistikatöö. RStS ütleb ka seda, et programmiväliseid töid saab teha tingimusel, et tellimustöö tegemine (ehk programmiväline statistikatöö) **ei sega programmi koostamist ega täitmist**. Programmivälise statistikatöö tegemisel levitatavaid andmeid ei ole lubatud kasutada ühelgi muul kui statistilisel või teaduslikul eesmärgil (RStS § 20 lg 1 ja lg 3). Tasu võtmise õigust programmivälise töö eest RStS ei sätesta. Praktikast annab Statistikaameti peadirektor igal aastal käskkirja vastava aasta programmivälise statistikatööde hinnastamise kohta.²⁷

1.2 Muude programmivälise statistikatööde tunnihinnad:

Hinnagrupp	Sisu	Tunnihind
1	Andmete kogumine küsitlemisega	33 eurot
2	Kliendi nõustamine ja koolitamine, andmekogumise ettevalmistamine, andmehõive, andmetöötlus, andmete lisatöötlus ja andmeanalüüs, andmete levitamine.	62 eurot
3	Andmeallikate seostamine, mudeldamine, masinõppe mudelite kasutamine analüüsiks, rakenduste arendamine. Registreeritud majanduslikult aktiivsete juriidiliste isikute nimekirjade koostamine.	95 eurot

Tellimustöö vormis saavad andmeid tellida kõik, kel vajadus täpsema info järele, sh avaliku sektori organisatsioonid, ettevõtted ja nende esindusorganisatsioonid, mittetulundusühingud ja sihtasutused, rahvusvahelised organisatsioonid ning teised juriidilised isikud ja eraisikud.²⁸

JÄRELDUSED

- Eelnevate näidete põhjal ilmneb, et märkimisväärne osa riigiasutuste omatuludena käsitletavatest tuludest on seotud avalik-õiguslike ülesannete täitmisega. Raviameti puhul on suur osa tuludest seotud regulatiivsete tegevustega (teadushinnangud, loamenetlused jm), Terviseameti puhul seadusest tulenevate labori- ja tervisekaitseülesannetega, PTA puhul järelevalvefunktsioonidega ning Statistikaameti puhul riikliku statistika tegemisega seotud tellimustöödega. Selliste tasude olemus sarnaneb sageli rohkem avalik-õiguslike tasudele kui tavapärasele majandustegevusest saadud omatulule.
- Mitmel juhul on seaduses sätestatud tasu küsimise õigus ja tasu kujunemise alused, kuid sellest ei tulene automaatselt õigus kasutada laekunud vahendeid asutuse

²⁷ [\(Käskkiri\)](#)

²⁸ [Tellimustöö | Statistikaamet](#)

vabalt kasutatava omatuluna. Laekunud vahendite kasutamise õigus peab olema eraldi ning selgelt reguleeritud.

- Samuti nähtub, et omatuludest rahastatakse mitmel juhul asutuste põhitegevust, sealhulgas personali-, majandamis- ja investeerimiskulusid. Seetõttu ei ole omatulu paljudel juhtudel üksnes kõrvaltegevusest saadav täiendav tulu, vaid oluline osa asutuse püsirahastusest. See tekitab küsimuse, kas tegemist on sisuliselt omatuluga või avaliku ülesande täitmise rahastamise erivormiga.
- PTA näide näitab täiendavalt, et asutuse rahastamisvajadus või soov vähendada sõltuvust riigieelarvest ei ole iseenesest piisav põhjendus avalik-õigusliku tasu suunamiseks asutuse kasutusse. Samuti ei tulene Euroopa Liidu õigusest üldjuhul kohustust jätta kogutavad tasud asutuse käsutusse, vaid kohustus tagada ülesannete täitmiseks piisavad rahalised vahendid.
- Statistikaameti näide näitab omakorda, et probleem ei pruugi seisneda mitte teenuse osutamises, vaid tasu võtmise ja hinnastamise õigusliku aluse ebapiisavas reguleerimises.
- Omatulu teenimine ei ole üksnes kõrvaltegevus, vaid osal juhtudel oluline rahastusallikas põhitegevuste teostamiseks.
- Kõik näited tervikuna kinnitavad varasemates analüüsides toodud järeldust, et omatulude planeerimise, kogumise, kasutamise ja õigusliku kvalifitseerimise põhimõtted ei ole riigis ühtselt reguleeritud.

NÄITED EELNÕUDEST 2026. I poolaasta

Kutse- ja oskuseaduse muutmine

Eelnõu § 25 osas ütleb haridus- ja teadusministeerium (HTM) märkuste kooskõlastustabelis, et eelnõuga saab seadusesse selgelt ja ammendavalt sätestatud kutse taotlemise tasu eesmärk, kujunemise alused, lubatud kululiigid ja kulukomponendid ning tasu ülemmäär kui tegelike, põhjendatud ja tõendatud kulude kogusumma.

Kuivõrd tasu ülemmäär ei ole kehtestatud absoluutsummana, vaid tasu suuruse arvutamisel aluseks olevate kulukomponentide nimetuste loeteluna, siis ei ole tasu kehtestamise ülemmäära sisuliselt kehtestatud. HTMi selgituse kohaselt on küll tasu ülemmäär kui tegelike, põhjendatud ja tõendatud kulude kogusumma, kuid nende suurus on kutseandja poolt vabalt määratav.

Eelnõu § 25 lõike 5 kohaselt kehtestab kutseasutus kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu suuruse kutse andja esitatud kulude kalkulatsioonile tuginedes. Kolmest eelnõus loeteletud kulude parameetrist – tegelikkus, põhjendatus, tõendus – on kutseasutuse poolt küll kontrollitavad, kuid keeruliselt vaidlustatavad tegelikkus ja tõendus. Kulude põhjendatuse hindamine on kaalutusotsus, milleks on vaja mitte ainult pädevust ja kompetentsi, vaid selle kaalutusotsuse realiseerimise tegelikku õigust ja võimalust. Põhjendatuse vaidlustamine olukorras, kus kutse andja on nt oma töötajatele kehtestanud väga kõrged tegelikud töötasud (kutse andmisega seotud tegevused võivad nt olla tasustatud eraldi alustel), ei pruugi juba eelduslikult olla perspektiivikas.

Taimekaitseaduse ja riigilõivuseaduse muutmine

Eelnõuga sooviti muuta järelevalvetasu põhimõtteid ja laiendada selle kohaldamisala. Muudatus seisnes **riigilõivudelt järelevalvetasudele üle minemises selliselt, et järelevalvetasu laekuks otse Põllumajandus- ja Toiduametile (PTA)**. Seletuskirjas toodi välja, et järelevalvetasudele üleminek aitab vähendada PTA sõltumist riigieelarvest ja luua paindlikuma rahastussüsteemi. Järelevalvetasu erinevus riigilõivust seisneb selles, et tasu laekub Rahandusministeeriumi riigikassa kontsernikonto koosseisus olevale PTA arvelduskontole. Regionaal- ja põllumajandusministeerium tõi selgitustes välja, et aegunud riigilõivu määr ja selle muutmise intervall on tekitanud olukorra, kus toimingute tegemise tegelikud kulud ei saa kehtiva riigilõivu määraga kaetud.

Ehkki riigilõivudelt tasudele üleminekut on eelnõu seletuskirjas põhjendatud, siis põhjendus pole piisav kindlasti § 87¹² osas, mis sätestab järelevalvetasu maksmise PTA otsuses määratud summas Rahandusministeeriumi riigikassa kontsernikonto koosseisus

olevale PTA pangakontole. Seletuskirjas viidatakse küll määrusele (EL) 2017/625, mille artikli 78 kohaselt peavad liikmesriigid tagama piisavate rahaliste vahendite olemasolu, et tagada pädevatele asutustele ametliku kontrolli, aga direktiiv ei kohusta tasu siiski koguma asutuse enda eelarvesse. **Seega peaks tasu analoogselt riigilõivuga laekuma riigieelarvesse.**

Meediateenuste seaduse muutmine

Eelnõu eesmärk on kehtestada tellitava audiovisuaalmeedia teenuse osutajale kohustus investeerida osa Eestis teenitud tulust Eesti audiovisuaalsete teoste tootmisse ja näitamisõiguse omandamisse.

Kavandatavat tasu iseloomustab, et selle kehtestab riik ja see tuleneks seadusest. Ehk et tegemist on avalik-õigusliku tasuga, mille tasumine ei ole seotud maksja jaoks konkreetse vastusoorituse saamisega. Need kriteeriumid on maksu tunnused. Erisusena on kavas selle makse kogumine ja kasutamine suunata riigi vahendamiseta otse eraõiguslikele isikutele. Teatavat analoogiat võib leida nt kohustusliku pensionisambaga, kuid seal on siiski tulemuseks maksja poolt mingi hüve (pensioni) saamine ning need maksed on isikustatud, proportsionaalsed kasusaaja tuluga ja spetsiifiliselt sihtotstarbelised.

JÄRELDUSED

- Kutse- ja oskuseaduse näide näitab, et pelgalt viitamine tegelikele, põhjendatud ja tõendatud kuludele ei pruugi olla piisav, kui tasu suuruse kujundamisel puuduvad tegelikud piirangud. Kui tasu ülemmäär on sisuliselt määratud kulukomponentide loeteluna ning kulude suurus sõltub teenuse osutaja enda otsustest, võib tasu kujunemine jääda sisulise välise kontrollita. Sellisel juhul ei ole tasu suurus adressaadile piisavalt ette nähtav ega pruugi olla tagatud põhiseadusest tulenev nõue, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse ulatus oleks seaduses piisavalt määratletud.
- Voogedastusplatvormide investeerimiskohustuse näide näitab, et tasu ei muutu automaatselt teenustasuks üksnes seetõttu, et seda nimetatakse investeerimiskohustuseks või valdkonna arendamise meetmeks. Kui kohustus tuleneb seadusest, on kohustuslik ja makse ei ole seotud konkreetse vastusooritusega, siis omab selline makse sisuliselt maksu tunnuseid sõltumata sellest, kuidas seda nimetatakse või kellele raha lõpuks laekub. Ka avalik-õiguslike rahaliste kohustuste puhul tuleb lähtuda nende tegelikust sisust, mitte nimetusest.
- Voogedastusplatvormide näide näitab, et avalik-õigusliku kohustuse olemust ei muuda asjaolu, et vahendid ei laeku riigieelarvesse, vaid suunatakse otse erasektoris. Kui kohustus on kehtestatud seadusega ning selle täitmine on kohustuslik, tuleb selle põhiseaduspärasust hinnata samade põhimõtete alusel nagu

muid avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Raha liikumise skeem ei saa olla aluseks PS § 113 nõuete vältimiseks.

- Kutse- ja oskuseaduse näide näitab, et kui tasu suurus sõltub sisuliselt tasu koguva organisatsiooni enda kulustruktuurist, töötasudest või organisatsioonilistest valikutest, võib tekkida olukord, kus tasu maksjal puudub reaalne võimalus kontrollida tasu põhjendatust. Sellisel juhul ei pruugi olla tagatud läbipaistvus, võrdne kohtlemine ega kulupõhisuse põhimõte.