

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Helen Šabunja

RIIGILÕIVUMÄÄRADE TASEME VASTAVUS  
RIIGILÕIVUDE KEHTESTAMISE PÕHIMÕTETELE EESTIS

Lõputöö

Juhendaja:

Indrek Saar, PhD

Kaasjuhendaja:

Shvea Järvet, MA

Tallinn 2013

# ANNOTATSIOON

## SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2013
Töö pealkiri: Riigilõivumäärade taseme vastavus riigilõivude kehtestamise põhimõtetele Eestis Töö pealkiri võõrkeeles: <i>The compliance of state fees rates with the principles of imposing state fees in Estonia</i>	
Töö autor: Helen Šabunja	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.  Allkiri:
<p>Lõputöö pealkiri on „Riigilõivumäärade taseme vastavus riigilõivude kehtestamise põhimõtetele Eestis.“ Töö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 49 leheküljest (s.h 3 lehekülge lisasid). Lõputöö teema on aktuaalne, sest 6. juunil 2012 võeti vastu uus riigilõivuseaduse redaktsioon, millega jõustusid uued kohtumenetluse riigilõivud ja lihtsustus lõivude arvestamise süsteem. Probleem seisneb küsimuses, kas riigilõivude praegused määrad vastavad riigilõivude kehtestamise põhimõtetele.</p> <p>Töö eesmärgiks on välja selgitada riigilõivumäärade taseme vastavus riigilõivude kehtestamise põhimõtetele Eestis. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgnevad uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Antakse ülevaade riigilõivude kehtestamise põhimõtetest.</li><li>2. Selgitatakse välja riigilõivude eesmärk Eestis.</li><li>3. Antakse ülevaade riigilõivumäärade tasemest ja dünaamikast Eestis aastatel 2000-2012.</li><li>4. Analüüsitakse seoseid Eestis kehtivate riigilõivumäärade ja lõivude kehtestamise põhimõtete vahel.</li></ol> <p>Analüüsi tulemusena jõudis autor järelduseni, et Eestis kehtestatud riigilõivumäärad põhinevad läbipaistmatutel arvutustel ja lõivude määrad kehtestatakse tegelikult juhuslikele põhimõtetele tuginedes. Ebaoproportsionaalsete riigilõivumäärade kehtestamisel lähtutakse riigilõivuseaduse § 4 lõikest 2 ning ei tooda välja, millist ökonoomilist põhimõtet käsitletakse.</p>	
Võtmesõnad: riigilõiv, kasutustasu, riigilõivuseadus, ökonoomilised põhiprintsiibid	
Keywords: <i>user fees, user charges, benefit tax, public goods, economical principles, state fees</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Indrek Saar	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Uno Silberg	Allkiri:

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. RIIGILÕIVUDE MÕISTE JA REGULATSIOON.....	5
1.1 Riigilõivude kehtestamise põhimõtted.....	5
1.2 Riigilõivude eesmärk Eestis.....	12
2. EESTIS KEHTIVATE RIIGILÕIVUMÄÄRADE KOHASUS .....	22
2.1 Riigilõivude määrad ja muutused.....	22
2.2 Riigilõivumäärade vastavus riigilõivu eesmärkidele .....	29
KOKKUVÕTE .....	38
SUMMARY.....	41
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	42
TABELITE JA JOONISTE LOETELU .....	46
LISA 1. Riigilõivumäärade tase ja dünaamika aastatel 2000-2012.....	47
LISA 2. Riigilõivude reaalkväärtused .....	48
LISA 3. Miinimumpalga ja keskmise palga andmed.....	49

## SISSEJUHATUS

Eesti õigussüsteemis on riigilõivudel kindel koht. Riigilõivu aluseks on juriidiline toiming, mille eest peab tasuma avalikule sektorile seaduses sätestatud rahasumma. Tegemist on tasuga konkreetse teenuse eest. Riigilõivul on maksuga sarnaseid funktsioone, mida kehtestavad seadused. Tulenevalt kehtivast regulatsioonist on riigilõiv üks riigi sissetulekuallikas, millel on kindel eesmärk ning kindel tarbija.

Autorile teadaolevalt ei ole riigilõivumäärade taset ja riigilõivude kehtestamise põhimõtteid varem Sisekaitseakadeemias teadustöö raames uuritud. Teema valikul oli määravaks asjaoluks teema aktuaalsus ja käsitletava valdkonna keerulisus. Töös keskendutakse erinevate riigilõivumäärade võrdlemisele ja analüüsitakse, milline on nende tase, kuidas see avaldub ning millest lähtutakse riigilõivude kehtestamisel Eestis.

Lõputöö teema on aktuaalne, sest 6. juunil 2012 võeti vastu uus riigilõivuseaduse redaktsioon, millega jõustusid uued kohtumenetluse riigilõivud ja lihtsustus lõivude arvestamise süsteem. Muutus oli tingitud 2009. aasta majanduslangusega kaasnenud riigilõivude tõstmisest. Tekkisid mitmed vastuolud. Toodi välja, et Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni 6. artikkel näeb ette, et isikul on õigus õiglasele kohtumenetlusele. Kuna inimestel puudub kõrgete riigilõivumäärade tõttu juurdepääs avalikele teenustele, võib tegu olla õiguste rikkumisega. Lahendusena nähti uut riigilõivuseaduse redaktsiooni.

Töö on uudne, sest riigilõivude erinevaid aspekte ei ole sellisel kujul eelnevalt teadustöö raames analüüsitud. 2011. aastal viidi läbi kohtupraktika analüüs, kus uuriti, kas Eestis kehtivate riigilõivumäärade tase takistab juurdepääsu õigusemõistmisele. Selgitati välja, et kohtumenetluse riigilõivumäärad on liiga kõrged. Lõputöö edastab analüüsi, mis annab ülevaate teistest seadusega kehtestatud riigilõivumääradest ning nende vastavusest üldiste põhimõtetega.

Lõputöö uurimisprobleem seisneb küsimuses, kas riigilõivude praegused määrad vastavad riigilõivude kehtestamise põhimõtetele. Riigilõivuseaduse muudatus tõi kaasa kohtuasjade lõivude langetamise. Seadusega on kehtestatud ka teisi riigilõive, kuid ei ole teada, kas ka need on kooskõlas lõivude kehtestamise põhimõtetega. Lisaks puudub ülevaade, mille alusel Eestis lõivumäärad kehtestatakse.

Töö eesmärgiks on välja selgitada riigilõivumäärade taseme vastavus riigilõivude kehtestamise põhimõtetele Eestis.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgnevad uurimisülesanded:

1. Antakse ülevaade riigilõivude kehtestamise põhimõtetest.
2. Selgitatakse välja riigilõivude eesmärk Eestis.
3. Antakse ülevaade riigilõivumäärade tasemest ja dünaamikast Eestis aastatel 2000-2012.
4. Analüüsitakse seoseid Eestis kehtivate riigilõivumäärade ja lõivude kehtestamise põhimõtete vahel.

Uurimistöös kasutatakse andmete kogumiseks kvantitatiivset meetodit. Lõputöö teoreetilises osas kogutakse ja uuritakse riigilõivumäärade kohta teoreetilisi käsitlusi ning kasutatakse analüüsi ja sünteesi meetodit. Empiirilise uuringu jaoks kasutatakse statistilisi andmeid Rahandusministeeriumi kodulehelt ja Statistikaameti andmebaasist ning arvulisi näitajaid riigilõivuseadusest, eesmärgiga läbi viia statistiliste andmete võrdlev analüüs.

Töö koosneb kahest peatükist, mis on omakorda jagatud kahte alapeatükki. Esimeses peatükis antakse ülevaade riigilõivu mõistest ja seadusega kehtestatud riigilõivudest, mis on otseselt seotud üksikisikuga. Fookus on suunatud kinnisvara, transpordi, dokumentide ja abielu toimingutele kehtestatud lõivudele.

Teises peatükis antakse ülevaade avaliku sektori tegevust iseloomustavatest statistilistest andmetest, eesmärgiga analüüsida riigilõivumäärade taset, luues vastavaid seoseid. Töös käsitletakse andmeid aastatel 2000-2012 ning kajastatakse lõivudega seotud muutusi. Kogutud andmete põhjal analüüsitakse alapeatükis 2.2 riigilõivumäärade taseme vastavust riigilõivude kehtestamise põhimõtetele.

# 1. RIIGILÕIVUDE MÕISTE JA REGULATSIOON

## 1.1 Riigilõivude kehtestamise põhimõtted

Riik on organiseeritud süsteem, mis korraldab avaliku sektori tegevust. Avalik sektor on osa majandusest, mis täidab oma eesmärgi saavutamiseks kindlaid funktsioone. Ühe olulisema ülesandena riigi majandustegevuses võib käsitleda tulude kogumist ning nende ümberjaotamist, tagades ühiskonna heaolu. Avaliku sektori tulud ja kulud kajastuvad eelarvetes ning tegevus toetub ökonoomilistel põhikriteeriumitel ja institutsioonidel. Riigilõivud on riigi sissetulekuallikas ning need kehtestatakse avaliku sektori põhimõtteid järgides.

Mitmed autorid on kasutanud riigilõivu defineerimisel erinevaid mõisteid. D. G. Duff käsitleb lõivu paralleelselt maksudega riigi tuluaallikana. Ta jagab riigi tuluaallikad kolme rühma: kohustuslikud riiklikud maksud, milleks on näiteks käibemaks või tulumaks; ekvivalentsuse printsiibil põhinevad kasutustasud, milleks on näiteks töötuskindlustusmaks ja ravikindlustuse tasu ning lõivud, mida tasutakse riigi poolt tehtava toimingute kulude katteks.<sup>1</sup>

R. M. Bird ja T. Tasiopoulos on lõivu tõlgendanud tasuna, mis on seotud spetsiifilise hüve või teenusega. Nad käsitlevad lõive kui tasusid, mida kohaldatakse isikute või organisatsioonide suhtes, kes eeldatavalt avalike teenuste tarbimisest kõige enam kasu saab.<sup>2</sup> Ehk siis, makstakse tasu avaliku sektori poolt saadava hüve eest.

R. Fisher tõlgendab riigilõivude olemust läbi nende peamiste eesmärkide. Tema seisukohalt peaks riigilõiv täitma kulupõhimõtet. Ehk siis avaliku sektori teenuste tarbijad peaksid tasuma riigilõivu selles ulatuses, millised on teenuse pakkumiseks tehtud kulutused. Riigilõiv peaks peegeldama tegelikku teenuse pakkumise kulu, kuna

---

<sup>1</sup> Duff, D. G., „Benefit taxes and user fees in theory and practice“, 4 *University of Toronto Law Journal*, (2004), nr 54, lk 391-447.

<sup>2</sup> Bird, M. R., Tsiopoulos, T., „User Charges for Public Services: Potentials and Problems“, (1997), <[www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/1997ctj/1997CTJ1\\_Bird.pdf](http://www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/1997ctj/1997CTJ1_Bird.pdf)> (10.02.2013).

see tagab efektiivse teenuse tarbimise. See tähendab, et teenust tarbitakse üksnes siis, kui saadav kasu on suurem või võrdne teenuse pakkumise kuluga. Teise eemärgina toob ta välja selle, et riigilõivud peaksid täitma fiskaalseid eesmäärke. See võimaldaks maksutuluseid kasutada teiste avaliku sektori funktsioonide täitmiseks ning ei leiaks kasutust teenuse pakkumisega kaasnevate kulude hüvitamisel. Tegemist on siis eelarve küsimusega, mis väljendub selles, et teenuse saaja tasub ise saadava hüve eest ning riik ei tee teenuste pakkumiseks kulutusi teiste maksude arvelt.<sup>3</sup>

Saksamaa autorid nimetavad riigilõive makseteks või eeliskoormisteks (*Vorzugslasten*) ning liigitavad neid lõivudeks (*Gebühren*) ja tuludeks avalik-õiguslike asutuste või objektide ülalpidamisega seotud kulude hüvitusteks (*Beiträge*). Lõivud jagunevad omakorda riigilõivudeks (*Verwaltungsgebühren, Sporteln*), mis on tasu teatud dokumendi väljastamise või toimingute sooritamise eest, ning kasutuslõivudeks ehk teenustasudeks (*Benutzungsgebühren*), mida tasutakse avalik-õiguslike asutuste teenuste kasutamise eest. J. Vaabel nimetas selliseid makseid tasumaksudeks.<sup>4</sup>

Sellisteks teenusteks, mille puhul kasutatakse mõistet kasutuslõivud, loetakse näiteks posti, telefonisidet, kommunaalteenuseid, parkimist, avalike muuseumide ja spordiasutuste külastamist jms. Aja jooksul on toodud näidetes kajastuvad suhted omandanud eraõigusliku aluse ning tänapäeval on kasutuslõivud Saksamaal kaotanud oma tähenduse. Tasumaksude mõeldavate näidetena Eestis võib nimetada avalik-õiguslike kõrgkoolide õppemaksu või lasteaia kohatasu. Riigilõivudeks peetakse mujal maailmas pigem tasusid selle eest, kui avalik sektor pakub mingit teenust, nt haridust, meditsiini, lasteaia kohatasu. Oma olemuselt, teoreetilises raamistikus, põhinevad riigi- ja kasutuslõivud ning –tasud kõik ühtsetel ökonoomilistel põhimõtetel.<sup>5</sup>

Riigi majandustegevus toimib igal alal ja igas valdkonnas toetudes kindlaks määratud kriteeriumitele. Selleks, et kehtestada mingi seadus, peavad olema selged põhitõed, millele tugineda, et tagada kogu ühiskonna heaolu. Riigilõivu mõiste defineerimisel on mitmed analüüside ja kirjutiste autorid erinevatel seisukohtadel, kuid lõivude kehtestamise osas ühtivad nende ideed.

---

<sup>3</sup> Fisher, R. „*State and Local Public Finance*, (Chicago: Irwin Professional Publishing, 1996). Refereeritud: Kriz, K. A., Staehr, K., Paulus, A., "User Charges and Fees in Theory and Practice: The Estonian Case" 12th NISPAcee Annual Conference, (2004).

<sup>4</sup> Lehis, L., „Maksu mõistest Eesti õiguskorras“, 9 *Juridica* (1998), nr 9, 434-443, lk 438.

<sup>5</sup> Samas, lk 439.

A. Smith tõi esile riigi majandustegevuse toimimiseks õigluse põhimõtte (*fairness principle*). See printsiip on rakendatud ka riigi tulude kogumisel. Kuna riigilõive käsitletakse tuluallikana, siis peavad nad olema kehtestatud sarnaselt maksudega õigluse põhimõttest lähtuvalt. Käsitletakse horisontaalset ja vertikaalset õiglust. Horisontaalselt õiglaseks loetakse olukorda, kui kõigi oluliste omaduste poolest võrdseid inimesi koheldakse võrdselt. Vertikaalse õigluse printsiip väidab, et mõned inimesed on võimelised maksma kõrgemaid makse ning et nad peaksidki seda tegema. Sellega seoses on kolm probleemi: kuidas kindlaks määrata, kes peaksid põhimõtteliselt rohkem maksma; kuidas seda printsiipi rakendada - s.t. sellele printsiibile vastavate reeglite koostamine; samuti iga isiku puhul otsustamine, kas ta suudab maksta kõrgema määraga ja kui palju ta peaks teistest rohkem maksma.<sup>6</sup>

Juurdepäasul õigusemõistmisele peab riigilõiv olema kehtestatud selliselt, et see ei oleks isiku jaoks liiga kallis. Põhiseaduse § 15 ütleb, et igal ühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse<sup>7</sup>, kuid kui pöördumisel on kehtestatud riigilõiv, mille määr on isiku jaoks liiga kõrge, siis ta ei ole selle eest suuteline tasuma. Sellest tulenevalt on oht, et tegemist võib olla ebaõiglaselt kehtestatud lõivuga, mis muudab riigi poolt pakutava teenuse kättesaamatuks. Sellist olukorda riigi majandussüsteemis ei tohiks tekkida, sest see on vastuolus heaoluühiskonna mõistega.

R. M. Bird ja T. Tasiopoulos toovad riigilõivude kehtestamisel esile majandusliku efektiivsuse põhimõtte (*economic efficiency principle*). Riigi majandustegevuses üritatakse ühendada majanduslikku efektiivsust ja sotsiaalset õiglust. Majandusliku efektiivsuse eesmärgiks on tagada valitsuse nappide ressursside kasutamine võimalikult tõhusalt. See on tähtsamaks aspektiks näiteks majanduslanguse ajal. Põhjendatult kehtestatud lõivud võimaldavad saada teavet ja ülevaadet sellest, kui palju on avaliku sektori teenuste tarbijaid ning sellest tulenevalt teha kõik, et tagada tulude kogumisel ja jaotamisel võimalikult efektiivne tulemus.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector 3rd edition*, (United States of America: Norton&Company, 1999) p 695.

<sup>7</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, §15.

<sup>8</sup> Bird, M. R., Tsiopoulos, T., „*User Charges for Public Services: Potentials and Problems*“, (1997), <[www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/1997ctj/1997CTJ1\\_Bird.pdf](http://www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/1997ctj/1997CTJ1_Bird.pdf)> (23.02.2013).



R. Fisher on seisukohal, et riigilõivude kehtestamisel peaks lähtuma kahest ideest, mille kohaselt kohalikud omavalitsused peavad lahendama riigilõivudega seoses kaks põhiküsimust: milliseid teenuseid pakkuda ja millal peaks nende pakkumisel kehtestama lõivud ja tasud ning millal mitte. Selleks, et määrata, millistele toimingutele peaks kehtestama riigilõivu nii, et see oleks ühiskonna heaolu seisukohalt kõige efektiivsem, peaks valitsus järgima R. Fisheri arvates nelja põhimõtet.<sup>9</sup>

Esimese põhimõttena käsitleb ta majandusteadlaste nimetatud positiivsete välismõjude olemasolu väljaselgitamist.<sup>10</sup> Positiivseid välismõjusid kirjeldatakse situatsioonina, mille korral üks isik toob oma tegevusega teistele kasu. Tegemist võib olla ka teenuse pakkumisega, mille korral esineb kasu paljudele tarbijatele. Sellise kauba või teenuse pakkumist, mille puhul ilmneb selge kasu tarbijatele, üritab valitsus mõnikord doteerida.<sup>11</sup> Kui avaliku sektori poolt pakutava teenusega või kaubaga kaasneb positiivne välismõju, siis ei ole lõivu kehtestamine mõistlik ning vastavaid kulutusi peaks tegema maksutuludest.<sup>12</sup>

Näiteks ei ole mõistlik kehtestada riigilõiv jalgratta juhtimisõigust tõendava dokumendi väljastamiseks, sest selle puhul eksisteerivad positiivsed välismõjud. Isikul, kes sooritab sõidueksamit, on vastavad teadmised ohutuks liiklemiseks ning ta ei tekita jalgrattaga liigeldes suurel hulgal raskeid liiklusõnnetusi. Samuti kaasnevad positiivsed välismõjud näiteks erinevate koolituslubade läbivaatamisega, kus kasu saavad ka kaudsed tarbijad. Nende tarbijate kasu seisneb selles, et koolitusluba tagab koolituskvaliteedi. Seega, kellele on luba väljastatud, see vastab ka nõuetele ning pakub head koolitust. Väljaõpet saanud isik tagab teenindussektoris meeldiva teeninduse, koolitatud oskustöötaja osutab kvaliteetset teenust.

Teise mõttena toob ta esile idee, et lõivu kehtestamisel peab olema võimalik teenuse saamisel välistada lõivu mittemaksjad, ehk siis hüve peavad saama ainult need, kes selle eest tasuvad. Ta toob esile avaliku kauba mõiste (vt tabel 1). Üksikisikuid üldkasutatava

---

<sup>9</sup> Fisher, R. „*State and Local Public Finance*, (Chicago: Irwin Professional Publishing, 1996). Refereeritud: Kriz, K. A., Staehr, K., Paulus, A., "User Charges and Fees in Theory and Practice: The Estonian Case" 12th NISPAcee Annual Conference, (2004).

<sup>10</sup> Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector 3rd edition*, (United States of America: Norton&Company, 1999) p 698.

<sup>11</sup> Samas, p 699.

<sup>12</sup> Fisher, R. „*State and Local Public Finance*, (Chicago: Irwin Professional Publishing, 1996), p. 184.

hüvise kasutamisest välistada on üldiselt raske või võimatu.<sup>13</sup> Näiteks võib tuua riigikaitse. Tegemist on hüvisega, mille puhul tarbimine ühe inimese poolt ei vähenda kogust, mis jääb teistele tarbimiseks. Riigikaitse on ettenähtud kõigile ning oluline ühiskonna heaolu seisukohalt. Ka tänavate puhastamisest saavad kasu kõik, seega sellisele teenusele ei ole mõistlik riigilõivu kehtestada. Sellist sorti hüviste pakkumine veel ühele inimesele kulusid ei tekita. Seega ei ole mõistlik kehtestada riigilõivu sellise teenuse puhul, kus ei ole võimalik selgelt eristada otseseid hüve saajaid.<sup>14</sup>

Tabel 1. Avalikud kaubad ja teenused<sup>15</sup>

Kaup	Kirjeldus	Näide
Avalik kaup	Tegemist on ühiskondlike kaupade ja teenustega. Puudub konkurents ja nende tarbimisest ei saa kedagi välistada.	Riigikaitse. Teenuse pakkumisel ei ole mõistlik kehtestada mistahes riigilõivu.
Erakaubad, millega kaasnevad positiivsed välismõjud	Teenused või kaubad, mis on osaliselt üldkasutatavad. Tarbimisega kaasnevad lisakulutused. Kulud tasub nii riik kui hüve saaja.	Koolituslubade läbivaatamine. Kaasnevad positiivsed mõjud ning kasu saavad ka kaudsed tarbijad. Kaudsete tarbijate kasu seisneb selles, et koolitusluba tagab ka teatud mõttes koolituskvaliteedi. Seega, kellel on luba olemas, see vastab ka nõuetele ning pakub hea kvaliteediga koolitust.
Erakaup	Erakaupu toodab ka avalik sektor. Tegemist on kauba või teenusega mille eest tasub otsene kasu saaja.	Sõiduki juhiload. Nende väljastamisega tagatakse liiklusohutus kogu ühiskonna huvides. Lisaks abielude registreerimine. Kasu saavad eelkõige abiellujad, olles ühiskonnale eeskujuks.

Tabelisse on kantud avaliku ja erakauba mõisted, mis on otseselt seotud riigilõivude kui teenuste osutamise tasudega. Avaliku kauba või teenuse pakkumisel on oluline see, kui paljud tarbijad saavad teenusest kasu. Antud mõiste puhul ei ole võimalik välistada neid, kes hüve eest ei tasu. Seega avaliku kauba mõiste all pakutavaid teenuseid on mõistlik

<sup>13</sup> Fisher, R. „*State and Local Public Finance*, (Chicago: Irwin Professional Publishing, 1996), p. 184.

<sup>14</sup> Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector 3rd edition*, (United States of America: Norton&Company, 1999) p.699.

<sup>15</sup> Tabel autori koostatud. Allikad: Mankiw N. G., *Principles of Economics*, 5th edn (USA Cengage Learning, 2007), p 254; Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector 3rd edition*, (United States of America: Norton&Company, 1999) p.136.

finantseerida maksutuludest, jättes riigilõivud kehtestamata. Kui tegemist on riigi poolt pakutava hüvega, mis võib olla suunatud ühele isikule, kuid tegelikult avaldub selle mõju ka teistele tarbijatele, peaks kehtestama madalamad lõivumäärad. Sellises olukorras käsitletakse positiivsete välismõjude aspekti, mille puhul tarbija, kes saab erakauba eest riigilõivu tasumisel hüve, pakub seda ka kaudsetele tarbijatele. Ehk siis lõiv peaks olema kehtestatud nii, et teenuse saaja hüvitab osaliselt teenuse osutamisega kaasneva kulu ning ülejäänu tasub riik või omavalitsus. Erakauba eest tasub tarbija, kes saab ainsana kasu või hüve. Taolise erakauba puhul on võimalik eristada otsesed ja kaudsed kasu saajad.

Saab öelda, et lõivu kehtestamine on põhjendatud sellisel juhul, kui suur osa teenuse saadavast hüvest langeb otsesele tarbijale. Sellest tulenevalt tasub tarbija ka kogu ulatuses riigi poolt pakutava toiminguga tegemisega kaasnevad kulud ning saab vastuhüve. Näiteks võib tuua sõiduki registreerimisel tasutava riigilõivu.

Kolmas põhimõtte on seotud nõudluse hinnaelastsusega. R. Fisher leiab, et kui nõudlus on väga väheelastne, siis pole võimalik ületarbimist piirata. Ehk siis peaks riigilõivud kehtestama teenustele, mille tarbimist oleks võimalik mõjutada.<sup>16</sup>

T. Hobbes oli esimene, kes tõstis esile kasuekvivalentsuse printsiibi (*benefit principle*) ning sellest tulenevalt kasutatakse seda ka riigilõivude kehtestamisel. Ekvivalentsuse printsiip jaguneb kuluekvivalentsuseks ja kasuekvivalentsuseks. Kuluekvivalentsust rakendatakse peamiselt suure hulga inimeste vajaduste rahuldamisel, kus konkreetset kasusaajat on keeruline välja selgitada, näiteks esmaabi pakutakse kõigile, õpetaja õpetab kõiki ühe klassi lapsi ühtmoodi jne, mistõttu peab iga kodanik maksma saadava hüve eest. Kasuekvivalentsus tähendab riigipoolse teenuse konkreetset kasu konkreetsele kodanikule. Seda eesmärki täidab ka riigilõiv.<sup>17</sup>

Teiseks väidab R. Fisher, et lõivu määrad tuleks kehtestada selle järgi, kes ja millises ulatuses teenusest kasu saab. Näiteks avaliku rajatise ehitamisel peaks kehtestama lõivu, mis kataks kas või osaliselt ehituse kulud, kuid samas ei oleks nii kõrge, et tarbijatele oleks see kättesaamatu ning tarbijad, kes soovivad rajatisest hüve saada ning on valmis

---

<sup>16</sup> Fisher, R., *State and Local Public Finance*, (Chicago: Irwin Professional Publishing, 1996), p. 185.

<sup>17</sup> Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector 3rd edition*, (United States of America: Norton&Company, 1999) p.503.

ka selle eest maksuma, ei tee seda, sest lõiv on liiga kõrge. Kolmandana käsitleb R. Fisher ka määrade kehtestamisel ekvivalendiprintsiipi, mille puhul peaksid toiminguga seotud kulud olema lõivu ülempiiriks.<sup>18</sup> Ekvivalendiprintsiibi kohaselt võib lõivu suurus sõltuda toimingu eesmärgist ja tähendusest taotleja jaoks.<sup>19</sup>

Riigilõivu määrad võivad seega olla diferentseeritud vastavalt taotleja huvidele (nt äriühingu registreerimisel on riigilõiv suurem kui mittetulundusühingu puhul). Siinjuures tekib aga kohe küsimus, millise meetodiga on võimalik mõõta riigiasutuse poolt tehtava toimingu kulusid või näiteks kohtuprotsessi hinda, et võrrelda selle vastavust riigilõivu suurusele. On selge, et toimingu kulusid saab kindlaks määrata vaid ligikaudselt. Kuna riigilõivu puhul on oluliseks tunnuseks siiski vastuteene olemasolu, ei tohi lõivu määrad olla progresseeruvad, sõltuvalt maksja sissetulekust, ega omada muid subjektiivseid kokkupuutepunkte maksjaga.<sup>20</sup>

Rahvusvahelisel tasandil on paljude arutluste allikaks olnud küsimus, kas riigilõivumäär võib olla kehtestatud maksevõimelisuse põhimõttest lähtuvalt. Näiteks Saksamaa autorid on jõudnud järeldusele, et kui maksevõimelisuse põhimõte on lubatud maksude puhul, on see aktsepteeritav ka riigilõivude puhul. Saksamaa konstitutsioonikohus on tunnistanud mõjutuseesmärgiga lõivude õiguspärasust, kuid keelab väljasuretava eesmärgiga lõivude kehtestamise.<sup>21</sup> Itaalia Põhiseaduslikkuse Kohus on vastukaaluks leidnud, et maksevõimelisuse printsiip mittemaksuliste rahaliste kohustuste suhtes ei laiene, kuna maksevõimelisus on valitsuskulude jaotamise kriteeriumiks (jaotamatud teenused), lõivude puhul aga on kriteeriumiks isiku taotlus riigile teatud toimingu tegemiseks (jaotatavad teenused).<sup>22</sup>

Maksevõimelisuse põhimõtte kohaldamine sõltub siiski eeskätt tehtava toimingu või osutatava teenuse olemusest ja selle tähendusest isiku jaoks, aga osaliselt ka sellest, kas isikul on võimalik loobuda toimingu või teenuse taotlemisest. Teisisõnu, kui riigilõiv kehtestatakse olemuslikult pigem kohustusliku teenusega seotud rahalise kohustusena, kui vabast tahtest valitava teenuse hinnana, tuleb lõivu kehtestamisel rangemalt järgida

<sup>18</sup> Kriz, K. A., Staehr, K., Paulus, A., "User Charges and Fees in Theory and Practice: The Estonian Case" 12th NISPAcee Annual Conference, (2004).

<sup>19</sup> Lehis, L., „Maksu mõistest Eesti õiguskorras“, 9 *Juridica* (1998), nr 9, 434-443, lk 440.

<sup>20</sup> *Samas*, lk 441.

<sup>21</sup> Birk, D., *Steuerrecht I* (2. tr, München: C.H.Beck, 1994), lk 51. Refereeritud: Lehis, L., *Maksuõigus*, esimene trükk, (Tallinn: Juura, 2004), lk 43.

<sup>22</sup> Riigilõivuseaduse seletuskiri. Päring Rahandusministeeriumist. (23.02.2013).

põhiseaduslikke tagatise. Seega, kui riigi või kohaliku omavalitsuse osutatav teenus on isikule vältimatult vajalik, tuleb järgida ka maksevõimelisuse printsiipi ning vähese maksevõimega isikutelt ei saa nõuda teenuse osutamise kaasnivate kulude täies mahus hüvitamist.<sup>23</sup>

Selleks, et otsustada, kas keegi peab teistest rohkem maksma, pakutakse üldiselt kolme kriteeriumit. Mõne inimese maksevõimet võidakse kõrgemaks pidada, mõne majanduslikku heaolu võidakse paremaks pidada ja mõned võivad saada valitsuse üldiste kulutuste arvelt rohkem toetusi. Kui isegi jõutakse otsusele, missugust neist kriteeriumitest tuleks rakendada, tekiks lahkarvamusi selles suhtes, kuidas mõõta maksevõimet, majanduslikku heaolu või saadavaid toetusi. Mõnedel juhtudel võidakse nii maksevõime kui ka majandusliku heaolu üle otsustada näiteks sissetuleku või tarbimise alusel.<sup>24</sup>

Kokkuvõtlikult saab öelda, et riik on süsteem, mis toimib kindlatel alustel. Riigilõiv on üks osa kogu riigi tulude kogumist, millel on kindel eesmärk. Mõistet „riigilõiv“ käsitletakse maksu, tasu ja tulu näol, mille kehtestamisel lähtutakse maailmas avaliku sektori ökonomikas toodud põhimõtetest. Riigilõivu kehtestamist võrdsustatakse maksu kehtestamise protsessiga, mis toimib sarnastele põhiprintsiipidele toetudes. Ühiste riigilõivude kehtestamise põhimõtetenähtena käsitletakse kulu-, õigluse-, kasuekvivalentsuse põhimõtet, kättesaadavuse ja majandusliku efektiivsuse printsiipi.

## 1.2 Riigilõivude eesmärk Eestis

Eestis kehtestatakse riigilõivud toetudes kindlatele põhimõtetele, mida käsitletakse ka mujal maailmas. Riigilõivud kehtestatakse kindlate eesmärkidega, mis on väljendatud erinevast aspektist ka riigilõivuseaduses. Selleks, et anda ülevaade riigilõivude puhul Eestis kehtivatest õiguslikest regulatsioonidest ning riigilõivu mõistest antakse esmalt ülevaade riigilõivude teoreetilisest raamistikust, rakenduvatest põhiprintsiipidest, lõivude kehtestamise alustest ning erinevatest soodustavatest kriteeriumitest.

---

<sup>23</sup> Birk, D., *Steuerrecht I* (2.tr, München: C.H.Beck, 1994), lk 51. Refereeritud: Lehis, L., *Maksuõigus*, esimene trükk, (Tallinn: Juura, 2004), lk 43.

<sup>24</sup> *Samas*.

Seaduslik alus riigilõivu ja teiste riiklike rahaliste kohustuste sätestamiseks tuleneb põhiseaduse §-st 113, mille kohaselt riiklikud maksud, koormised, lõivud ja trahvid sätestab seadus.<sup>25</sup>

Eesti õiguses tuntakse mõistet riigilõiv kui tasu juriidilise toimingute tegemise või dokumendi väljastamise eest.<sup>26</sup> Riigilõivuseaduse § 2 kohaselt on riigilõiv seaduses sätestatud juhul ja määras tasutav summa lõivustunud toimingute tegemise eest.<sup>27</sup> § 3 kohaselt kehtestatakse riigilõiv avalduse, kaebuse või taotluse läbivaatamise, haldusakti andmise, dokumendi väljastamise või muu toimingute 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 riigilõivuseaduses ette nähtud juhul ning seaduses sätestatud määras.<sup>28</sup>

Lõivu oluline tunnus on vastusooritus. Kui sundkindlustuse vastusooritus on tingimuslik, siis lõivu maksja maksab alati konkreetselt tema huvides tehtud toimingute eest. Osa riigi toiminguid on seotud vaid ühe isiku või teatud isikute grupi huvidega ning ei ole õiglase finantseerida neid toiminguid kõikide maksumaksjate arvelt. Riigilõivu maksavad ka riigi- ja omavalitsusasutused. Selle kaudu tagatakse parem ülevaade riigiasutuste huvides tehtavate toimingute mahust, mis võimaldab omakorda täpsemalt ja õigemini kalkuleerida riigilõivumäärasid.<sup>29</sup>

Riigilõivu eesmärk on väljendatud riigilõivuseaduse § 4 lg-s 1, mille kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest.<sup>30</sup> Riigilõivuseaduses on välja toodud, et riigilõiv peaks katma üksnes nn lõivustatud toimingute kulu.<sup>31</sup> Seadusandja selgituste kohaselt on riigilõivu kehtestamise üldine viis piiratud isikute ringi huvides täidetavate avalik-õiguslike ülesannete rahastamiseks.<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> Elling, T., „Riigilõivuseaduse rakendamise seotud probleemid“, 12 *Eesti Majanduse Teataja* (2008), 10-15, lk 10.

<sup>26</sup> Lehis, L., *Maksuõigus* (2.tr, Tallinn: Juura, 2009), lk 41.

<sup>27</sup> Riigilõivuseadus, 22.04.2010, jõustunud 01.08.2012 – RT I 2010, 21, 107... RT I, 04.07.2012, 25 § 2.

<sup>28</sup> Riigilõivuseadus § 3.

<sup>29</sup> Lehis, L., *Maksuõigus*, teine trükk, (Tallinn: Juura, 2009), lk 41.

<sup>30</sup> Riigilõivuseadus § 4 lg 1.

<sup>31</sup> Riigilõivuseadus § 3.

<sup>32</sup> Teder, I., „Riigilõivude suurusest“, Õiguskantsleri ettekanne nr 3, 26.09.2011,

<[www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_ettekanne\\_nr\\_3\\_riigilõivude\\_suurus.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettekanne_nr_3_riigilõivude_suurus.pdf)> (25.01.2013).

Riigilõivu üldiseks eesmärgiks on riigi tehtava avalik-õigusliku toimingute kulutuste täielik või osaline hüvitamine, riigieelarve täiendavate tulude saamine ja kohtusse pöördumisel on tasumisele kuuluva riigilõivu eesmärgiks ka liigsete ja pahatahtlike kaebuste vältimine ning maksumaksja raha kokkuhoidmine. Kohtud on riigilõivu eesmärgina määratlenud toimingute kulutuste hüvitamist. Riigikohus on märkinud, et riigilõivu eesmärgina võib näha ka soovi suunata teatud vaidluste, nt maksuvaidluste, lahendamise kohtueelsesesse ja -välisesse vaidmenetlusse, mis on nii riigi kui ka menetlusosaliste vaatepunktist odavam ja kiirem menetlus.<sup>33</sup> Sama lähenemine kehtib ka eraisikute vaidluse lahendamisel, mil esimese sammuna püütakse omavahel lahendus leida ja kokkulepe saavutada. Selline eesmärk suunab isikuid iseseisvale toimetulekule ja vastutusele. Euroopa Inimõiguste Kohus on riigilõivu eesmärki määratlenud ka kui teise poole õigustatud huvi kaitsmist võimalike korvamatute või tagastamatute kohtukulude eest, ning kui kohtusüsteemi kaitsmist koormavate kaebuste eest.<sup>34</sup>

Maailma mastaabis toetub riigilõivude kehtestamine üldistele põhimõtetele, millega määratakse lõivu suurus, tase ja otstarbekus. Eestis peamise lõivude kehtestamise põhimõttena võib sõnastada kulupõhimõtte. Seda on rõhutatud Riigikogu tsiviilkolleegiumi 2010. aasta 9. novembri määruuses tsiviilasjas nr 3-2-1-95-10.<sup>35</sup>

Riigilõivu suurus ei pea alati olema ranges vastavuses tehtava toimingute kuludega, paljudel juhtudel oleks seda ka väga raske kontrollida. Seetõttu on Eestis tunnustatud ka ekvivalendiprintsiipi, mille kohaselt võib riigilõivu suurus sõltuda toimingute eesmärgist ja taotleja huvist.<sup>36</sup> Ekvivalendipõhimõtte kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toiminguga saadava eelise või ka hüve tähendusest isiku jaoks ja selle ulatusest. Seaduseandja võib lõivumäärade kaudu kujundada riigi majandus- ja sotsiaalpoliitikat. Poliitiline otsustus algab juba valikust, milliseid riigi kulutusi tuleks finantseerida maksutuludest ja milliseid lõivudest.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Teder, I., „Riigilõivude suurusest“, Õiguskantsleri ettekanne nr 3, 26.09.2011, <[www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_ettekanne\\_nr\\_3\\_riigilõivude\\_suurus.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettekanne_nr_3_riigilõivude_suurus.pdf)> (25.01.2013).

<sup>34</sup> *Samas*.

<sup>35</sup> Vutt, M., „Kõrge riigilõiv kui kohtusse pöördumise takistus“, 24 *Riigikogu Toimetised* (2011), 47-54, lk 49.

<sup>36</sup> Lehis, L., *Maksuõigus* (2.tr, Tallinn: Juura, 2009), lk 42.

<sup>37</sup> *Samas*.

Eesti kohtusüsteemis käsitletakse ja tuuakse välja menetlusökoonomia põhimõte. Kõrgeid riigilõive on kohtupraktikas põhjendatud muuhulgas sellega, et hageja saab eduka menetluse tulemusena suure varalise hüve, aga ka vajadusel hoida ära suuremaid palgakärpeid ja koondamisi kohtusüsteemis.<sup>38</sup> Kuna uute riigilõivumäärade kehtestamisega saavutatakse eeldatavalt nii kohtusse pöörduja kui kohtu ressursside kokkuvõid. Menetlusökoonomilistel kaalutlustel on põhjendatud riigilõivude arvestamise lihtsustamine, eelkõige vähendades riigilõivu arvestamise astmeid ning ühtlustades erinevaid sarnase suurusjärgu kohtumenetluse riigilõive.<sup>39</sup>

Selle kohta, kas lõivudega kaetakse kõik või osa kohtusüsteemi kulutustest, ei ole selgeid andmeid. Samuti avaldatakse kahtlust, et lõivustamine toimub sageli küllaltki juhuslike põhimõtete alusel ja pole teada, kas lõivu määrade väljatöötamisel üldse toimub nende seostamine kuludega. Näiteks Ühendkuningriigis deklareeritakse, et riigilõivu määrade kehtestamisel lähtutakse kulupõhimõttest, kuid samas on teada, et osaliselt kaetakse kulud ka riigi poolt. Seega enamasti riigid vaid deklareerivad, et riigilõivude eesmärk on juriidiliste toimingute tagamiseks tehtavate kulude katmine.<sup>40</sup> Kuid sellest hoolimata, et Eesti seadus ja ka kohtupraktika delegeerivad riigilõivu kulupõhimõtet, ei ole tegelikult selge, kas on olemas mingid arvutused, mille põhjal võiks hinnata lõivumäärade ja kulutuste seoseid.<sup>41</sup>

Riigilõivumäärade kehtestamise süsteemi on maailmas kahesuguseid: esiteks rakendatakse fikseeritud riigilõivumäärade kehtestamise süsteemi, mis kehtib näiteks Rootsis, Soomes ja Belgias ning teiseks vara väärtusest ehk asja hinnast tulenevate riigilõivumäärade kehtestamise süsteemi, mis on kasutusel Eestis.<sup>42</sup>

2007.aastal Oxfordi Ülikoolis läbi viidud uuringu analüüs näitas, et riikides kehtestatakse riigilõivud seadusega. Riigilõivud võivad erineda sõltuvalt liigist. Enamikes riikides kasutatakse näiteks kohtumenetluses tasumisele kuuluva lõivu suuruse

---

<sup>38</sup> Vutt, M., „Kõrge riigilõiv kui kohtusse pöördumise takistus“, 24 *Riigikogu Toimetised* (2011), 47-54, lk 49.

<sup>39</sup> Riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, Seletuskiri 26.01.2012, Justiitsministeerium, <[www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf](http://www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf)> (25.12.2012).

<sup>40</sup> Hodges, C.; Vogenauer, S.; Tulibacka, M., *The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective*, Oxford and Portland, Oregon 2010, p 13.

<sup>41</sup> Lehis, L., *Maksuõigus* (2.tr, Tallinn: Juura, 2009), lk 42.

<sup>42</sup> Riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, Seletuskiri 26.01.2012, Justiitsministeerium, <[www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf](http://www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf)> (25.12.2012).



arvutamisel teatud määrasid, mis võivad olla väljendatud kas kindlate suurustena või siis protsendina nõude suurusest. Võimalik on ka kahe nimetatud variandi kombineerimine, kus kasutatakse osaliselt fikseeritud määra ja osaliselt protsendina väljendatavat suurust. Paljudel juhtudel on peetud vajalikuks lõivumäärade regressiivset suurenemist, sõltuvalt toiminguga kaasnevatest kulutustest.<sup>43</sup>

Riigilõivuseaduse kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest. Ometi on seadusandja leidnud, et riigilõivumäära võib kehtestada erandjuhul kulupõhimõttest erinevalt, kuid see ei ole alati võimalik või ka põhjendatud. Erandi tegemisel tuleb arvestada kaalukat avalikku huvi, eelkõige sotsiaal- või majanduspoliitilise kaalutluse olemasolu.<sup>44</sup>

Eraldi tähelepanu vajab kuluprintsiibist märkimisväärselt kõrgema lõivu kehtestamine toimingute või teenuste eest, mille tarbimist soovitakse ühiskonnas avalikust huvist lähtuvalt piirata. Hasartmängu korraldamise tegevusloa lõiv on kehtestatud soovist hoida hasartmängu korraldajate ring kõrgema sisenemisläve kaudu piiratumana ja tagada võimalus hasartmängusektori tõhusmaks järelevalveks. Lähtutud on ka eeldusest, et teenust osutaksid isikud, kellel on võimalused teha seda parima võimaliku kvaliteediga. Hasartmäng ei ole ühiskonna kui terviku arengu seisukohalt vältimatult vajalik ning ettevõtja võib põhimõtteliselt valida tegutsemiseks ka erineva valdkonna. Kuna kõrgema riigilõivumäära kehtestamine ei takista seega isikute põhiseaduslike õiguste kasutamist, on antud erandjuhul riigilõivumäära suurus põhjendatud ja õiguspärane.<sup>45</sup> Seadusandja otsustab, milliseid riigi kulutusi lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest.<sup>46</sup>

Eestis kehtiva riigilõivuseaduse kohaselt on võimalik ka vabastamine riigilõivu tasumisest. Säte kehtib näiteks välisriigi diplomaatidele, konsulaaresindustele ja rahvusvaheliste organisatsioonide ja valitsustevahelise koostööprogrammi esindustele. Samuti on lõivu tasumisest vabastatud kohaliku omavalitsuse üksuse asutus ja hallatav

---

<sup>43</sup> Hodges, C.; Vogenauer, S.; Tulibacka, M., *The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective*, Oxford and Portland, Oregon 2010, p 13.

<sup>44</sup> Teder, I., „Riigilõivude suurusest“, Õiguskantsleri ettekanne nr 3 26.09.2011, <[www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_ettekanne\\_nr\\_3\\_riigilõivude\\_suurus.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettekanne_nr_3_riigilõivude_suurus.pdf)> (23.01.2013).

<sup>45</sup> Riigilõivuseaduse seletuskiri. Pärning Rahandusministeeriumist, teemal „Riigilõivud ja riigilõivuseaduse muudatused“ (23.02.2013).

<sup>46</sup> Teder, I., „Riigilõivude suurusest“, Õiguskantsleri ettekanne nr 3 26.09.2011, <[www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_ettekanne\\_nr\\_3\\_riigilõivude\\_suurus.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettekanne_nr_3_riigilõivude_suurus.pdf)> (25.01.2013).

asutus, kui toiming on vajalik samale asutusele. Vabastus kehtib ka riigiasutusele, kohaliku omavalitsuse üksuse asutusele, notarile ja kohtutäiturile, kui tegemist on tema pädevuses oleva ülesande täitmiseks vajaliku keskkonnaregistri toiminguga. Riigilõivu tasumisest on vabastatud ka Eesti kaitseväge raadiosageduskanali kasutamisega seotud toimingute tegemisel.<sup>47</sup>

Riigilõivude suurus on sätestatud riigilõivuseaduses. Teiste sõnadega, riigilõivu kui avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisel tuleb järgida riigilõivuseaduse §-s 2 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt on lõivustumise õiguslikuks aluseks vastava kohustuse olemasolu eriseaduses ning vastava määra riigilõivuseadus. Seega tuleneb eriseadusest õigusselguse huvides riigilõivu tasumise kohustus eriseaduses sätestatud toimingu eest ning toimingule vastav riigilõivumäär riigilõivuseadusest. Riigilõivu tasumise kohustuse tekkimise õiguslik alus on täidetud ka siis, kui eriseadus sätestab toimingu eest üldsõnalise riigilõivu tasumise kohustuse.<sup>48</sup>

Riigilõivuseaduse eriosa on tinglikult eriseadustes sätestatud toimingute hinnakiri ega sätesta otseselt riigilõivu tasumise kohustust vaid sätestab tasumisele kuuluva riigilõivu määra. Taoline nõue on sätestatud õiguskindluse põhimõttest lähtuvalt, mille kohaselt isikule seaduse alusel pandud kohustus peab olema sätestatud võimalikult arusaadavalt. Seega peab riigilõivu tasumise kohustus nähtuma juba seadusest, mis reguleerib lõivustatud toimingu tegemist, ehk seadusest, mille tundmist isikult võib mõistlikult eeldada. Juhul, kui lõivustatud toimingu tegemist reguleeriv seadus ei sätesta riigilõivu tasumise kohustust, on isikul raskendatud teabe saamine riigilõivu tasumise kohustuse olemasolu ja ka lõivu suuruse kohta. Sellest tulenevalt võib tekkida olukord, kus isik ei tunneta täiendavalt riigilõivuseadusega tutvumise vajadust ning teadmatusest jäetakse riigilõiv tasumata, mille tulemusena isiku taotlust toimingu tegemiseks ei rahuldata. Välistatud ei ole ka olukord, kus riigilõivu võtja peab seetõttu hakkama riigilõivu hiljem sisse nõudma. See on aga seotud täiendavate kuludega.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Raamatupidamis- ja maksuinfoportaal, „Riigilõivuga ei ole maksustatud“ (2012), <[www.rmp.ee/raamatupidamine/riigiloivud/565](http://www.rmp.ee/raamatupidamine/riigiloivud/565)> (12.01.2013).

<sup>48</sup> Elling, T., „Riigilõivuseaduse rakendamise seotud probleemid“, 12 *Eesti Majanduse Teataja* (2008), 10-15, lk 10-11.

<sup>49</sup> Riigilõivuseaduse seletuskiri. Pärning Rahandusministeeriumist, teemal „Riigilõivud ja riigilõivuseaduse muudatused“ (23.02.2013).

Riigilõive reguleerivad eriseadused, mille alla kuuluvad tsiviilkohtumenetluse seadustik ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadus. Riigilõivu tasumist reguleerib lisaks riigilõivuseadusele ka tsiviilkohtumenetluse seadustik. § 139 järgi on riigilõiv rahasumma, mis tasutakse riigile menetlustoimingu tegemise eest. Riigilõivu tuleb tasuda menetlustoimingult, mille tegemise eest on riigilõivuseaduses sätestatud riigilõiv. Riigilõivu ei tasuta menetluse algatamise avalduselt hagita asjas, mille kohus võib lahendada omal algatusel. See ei välista riigilõivu tasumist kohtulahendi alusel. Riigilõivu ei tasuta menetlusabi taotluselt. Avaldaja maksab riigilõivu lõivustatud toimingu tegemiseks ette. Enne riigilõivu tasumist ei toimetata hagi kostjale kätte ega tehta muid lõivustatud toimingust tulenevaid menetlustoiminguid. Avaldajale määratakse tähtaeg riigilõivu tasumiseks ja riigilõivu tähtpäevaks tasumata jätmise korral jäetakse avaldus läbi vaatamata, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti.<sup>50</sup>Seoses 2012. aasta riigilõivuseaduse muudatusega, tuli teha vastavad korrigeerimised ka halduskohtumenetluse seadustikus, kohtutäituri seaduses ning tehti täiendus ka kohtute seaduses.

Riigilõivuseadus sätestab lisaks lõivude olemusele, eesmärkidele ja vabastustele ka valdkonnad, mis kirjeldavad, millistele toimingutele ja millises määras on riigilõiv kehtestatud. Üldiselt võib need valdkonnad jagada ministeeriumite valitsemisalade järgi. Riigilõiv on kehtestatud Haridus- ja teadusministeeriumi toimingute eest, mille alla kuulub erinevate koolituslubade väljastamine ja registreerimistaotluste läbi vaatamine. Samuti on kehtestatud riigilõivud Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi toimingute eest, milleks on kaebuste ja avalduste läbi vaatamine, registrikannete tegemine, erinevate tegevuslubade taotlemine ning dokumentide väljastamine. Kõige enam on kehtestatud riigilõive toimingute eest, mis kuuluvad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalasse.

Eestis on erinevalt teistest riikidest suurt rõhku pandud ka riigilõivudega seotud elektroonilisele andmebaasile. 2012. aastal kaasnes riigilõivuseaduse muudatusega ka uuendus riigilõivumäärades. Seadusega kehtestati riigilõivu soodusmäärad. Nimelt kohaldub madalam riigilõivumäär üksnes isikutele, kes esitavad avalduse elektrooniliselt e toimiku infosüsteemi (edaspidi AET) – s.o. veebilehe [www.e-toimik.ee](http://www.e-toimik.ee) kaudu. Tsiviilasjade puhul on ette nähtud põhimõte, et esitades avalduse AET-i kaudu, kehtivad

---

<sup>50</sup> Justiitsministeerium, „Riigilõiv tsiviilasjades“, <[www.kohus.ee/56338](http://www.kohus.ee/56338)> (22.01.2013).

soodsamad riigilõivumäärad võrreldes teiste avalduse esitamise viisidega. Muudatus motiveerib menetlusosalisi suuremal määral kasutama võimalust kohtusse pöördumisel AET-i kasutada, mis omakorda piisava arvukuse korral vähendab kohtute koormust tehnilise töö vähenemise tõttu. AET-i kaudu avalduse esitamisel täidavad menetlusosalised ära kohtute infosüsteemi andmestiku ning süsteem saab teha mitmeid päringuid. Nimetatud ülesandeid täidavad praegu kohtuametnikud, seega väheneb selle tulemusena kohtute töökoormus. Lisaks saadetakse kohtutele infosüsteemi kaudu elektroonilised menetlusdokumendid, mida on lihtne ilma lisatööülesanneteta (nt skaneerimine) teistele menetlusosalistele elektrooniliselt kättesaadavaks teha ning milles esitatud teksti kasutades on hõlpsam koostada kohtulahendeid. Eeltoodud põhjustel on AET-i kaudu kohtusse pöördumine isikute jaoks tsiviilasjades soodustatud, kuna selleks, et saavutada olukord, kus esimese võimalusena esitatakse avaldus läbi kõnesoleva portaali, on oluline, et ka vastavad riigilõivud oleksid kohtusse pöördujate jaoks motiveerivad. Kõnealune muudatus loob vajalikud eeldused mitmete tööprotsesside automatiseerimiseks ning süsteemisiseselt digitoimikule ja paberivabale menetlusele üleminekuks.<sup>51</sup>

Soodusmääraga riigilõivuga menetlustoimingu tegemine on vastavate tsiviilkohtumenetluse seadustiku muudatuste tõttu võimaldatud ka isikutele, kellel ei ole võimalik taotlust AET-i kaudu esitada. Kui nimetatud asjaoludel ei oleks võimalik soodusmääraga menetlustoimingu tegemist võimaldada neil isikutel, kes objektiivsetel põhjustel ei saa avaldust AET-i kaudu elektrooniliselt esitada, võiks kavandatud riigilõivu soodusmäärade regulatsioon kujuneda põhiseaduses sätestatud võrdsuspõhimõtte vastaseks. Riive võiks põhiseadusevastaseks kujuneda eeskätt olukorras, kus teatud isikud peaksid tasuma kõrgemat riigilõivu seetõttu, et neilt ei saa eeldada avalduse elektroonilist esitamist, mitte seetõttu, et isikud ei soovi avaldust elektrooniliselt esitada olukorras, kuigi see oleks võimalik.<sup>52</sup>

AET-i kaudu avalduse esitamisel soodsamate riigilõivude põhimõtet ei rakendata kõnealuse eelnõu kohaselt haldusasjade suhtes, eelnõu eesmärk on AET-i rakendamine tsiviilasjades. AET-i kaudu avalduste esitamise soodusmäärade põhimõtte rakendudes

---

<sup>51</sup> Riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, Seletuskiri 26.01.2012, Justiitsministeerium, <[www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf](http://www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf)> (14.01.2013).

<sup>52</sup> *Samas*.

hinnatakse sellega kaasnevaid mõjusid ning seejärel otsustatakse, kas sama põhimõtte rakendamine oleks otstarbekas ja efektiivne ka halduskohtumenetluses.<sup>53</sup>

Riigilõive peetakse sageli maksudeks, kuigi nad on oma olemuselt ja tunnustelt täiesti erinevad. Riigilõiv on riigilõivuseadusega kehtestatud määras tasumisele kuuluv summa juriidiliste toimingute tegemise, avalduste läbivaatamise ja dokumentide väljastamise eest. Tegemist on tasuga, millega hüvitatakse riigile juriidiliste toimingutega kaasnevad kulud ning on stabiilne eelarve allikas.<sup>54</sup> Maksud on kehtestatud ühiskonna arengu ja jätkusuutlikkuse tagamiseks. Maksukorralduse seaduse § 2 kohaselt on maks seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selle vajaliku tulu 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.<sup>55</sup> Maksude eesmärk ei ole seotud üksikisiku huvidega.

Lõivud nagu maksudki võivad olla riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise instrumendiks, alates sellest, milliseid riigi kulutusi otsustatakse lõivustada ja milliseid finantseerida maksutuludest. Riigilõiv erineb maksust peamiselt selle poolest, et riigilõivu puhul on olemas riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse toiminguga antav vastuhüve ning riigilõiv tasutakse toiminguga seotud kulude katmiseks. Erinevalt maksust saab riigilõivu maksja konkreetse vastusoorituse. Hüve võimaldatakse tasujale reeglina viimase initsiatiivil. Vastuhüve on riigilõivu tasuja otsene kasu, mida ta saab tema sellekohase taotluse alusel ja peale riigilõivu tasumist. Mingil määral on erandlikuna lõivustatud ka üksikud järelvalvetoimingud, mille puhul vastuhüve on näiteks järelvalvesubjekti tegevusloa pikendamise eelduse täitmine järelevalvetoimingutele allumise läbi. Järelevalvetoimingud viiakse järelevalve olemusest tingituna läbi riigilõivu tasujale etteteatamata ehk ilma riigilõivu tasuja otsese initsiatiivita.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, Seletuskiri 26.01.2012, Justiitsministeerium, <[www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf](http://www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf)> (14.01.2013).

<sup>54</sup> Kubja, L., „Riigieelarve“, *Finantsõigus* (Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia kirjastus, 2000), lk 19.

<sup>55</sup> Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud 01.12.2012 – RT I 2002, 26, 150... RT I, 25.10.2012, § 2.

<sup>56</sup> Elling, T., „Riigilõivuseaduse rakendamise seotud probleemid“, 12 *Eesti Majanduse Teataja* (2008), 10-15, lk 11.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et riigilõiv on oma olemuselt tasu riigi poolt tehtava toimingust eest, mille peamiseks tunnuseks on konkreetne vastuhüve. Eestis on riigilõivu eesmärk katta riigi poolt pakutava teenuse osutamisega kaasnevad kulutused ning vältida riigi jaoks iseseisvaks tuluallikaks muutumist. Riigilõivuseadus sätestab lisaks lõivude olemusele ka valdkonnad, mis kirjeldavad, millistele toimingutele ja millises määras on riigilõiv kehtestatud. Üldiselt võib need valdkonnad jagada ministriumite valitsemisalade järgi. Lisaks rakenduvad riigilõivuseaduse kohaselt erinevad soodustused, lõivu tasumisest vabastused ning riigilõivude alammäärad, eesmärgiga muuta riigi poolt pakutavad teenused tarbijatele kättesaadavamaks. Eestis kehtestatakse riigilõivud lähtuvalt kulu-, ekvivalentsus- ja menetlusökoonomia printsiibist.

## 2. EESTIS KEHTIVATE RIIGILÕIVUMÄÄRADE KOHASUS

### 2.1 Riigilõivude määrad ja muutused

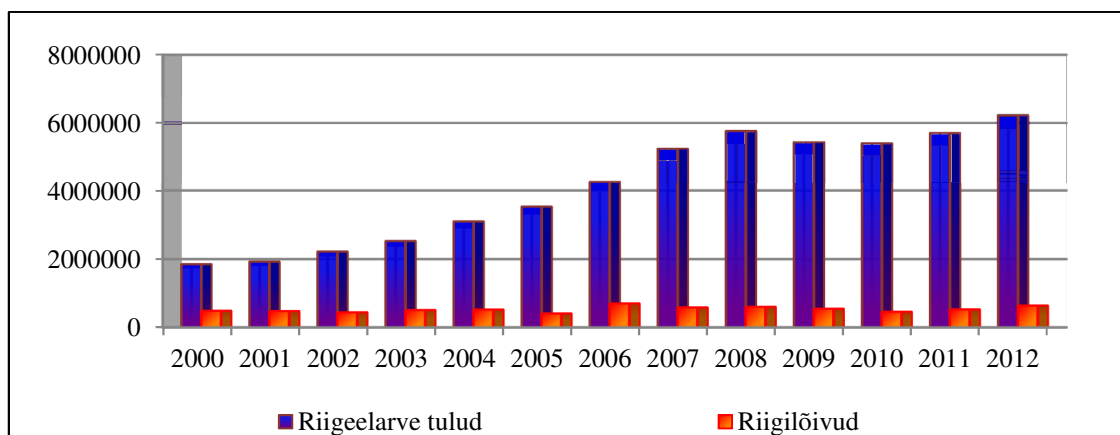
Riigilõivuseadust on muudetud mitmeid kordi. Üldiselt on olnud eesmärgiks tõsta või alandada riigilõivumäärasid. Riigilõivumäärade muutused on tingitud erinevatest faktoritest, millest lähtuvalt on olnud riigilõivutulude laekumised üsna muutuva dünaamikaga. Oluline on välja selgitada, kas avalikele teenustele kehtestatud riigilõivumäärad, mis on otseselt seotud üksikisikutega, on sellisel tasemel, et nad oleksid kõigile kättesaadavad ja kehtestatud kindlatele alustele tuginedes.

Riigilõivu üheks funktsiooniks on täita fiskaalne roll riigieelarves. Statistikaameti andmete kohaselt ületasid 2000. aastal riigi tulud 1,8 miljardit eurot, millest ühe osana moodustas riigilõiv 47 tuhat eurot (kõik andmed on ümber arvutatud koondandmete baasil 1 eur = 15,6466 Eesti krooni). 2012. aastal ulatuvad riigieelarve tulud 6 218 662 euroni, millest riigilõivudena laekus riigikassasse 62 688 eurot.<sup>57</sup>

Riigi tulude näitajad on üldiselt perioodil 2000-2012 suurenenud, kuid vaatamata sellele moodustavad lõivud endiselt keskmiselt 2% riigieelarve kõikidest tuludest. Tegemist on üsna väikese tuluartikliga, millel on kindel fiskaalne koht riigieelarves. Lõivude puhul on laekumine olnud aastast aastasse protsentuaalselt üsna kõikuv, jäädes vahemikku 0,9-2,5%, mis on välja toodud ka joonisel 1. Vaatamata vähesele osakaalule võimaldavad lõivudest saadud tulud siiski suures ulatuses finantseerida riigi poolt pakutavate teenuste osutamist.

---

<sup>57</sup> „Riigieelarve tulud ja kulud“, Statistikaamet, (28.03.2013) <[www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori\\_rahandus/06Riigieelarve/06Riigieelarve.asp](http://www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/06Riigieelarve/06Riigieelarve.asp)> (30.03.2013).



Joonis 1. Riigilõivutulude osakaal riigelarves (väljendatud eurodes)<sup>58</sup>

Joonisele on kantud kõik riigelarve tulud ning riigilõivude osakaal perioodil 2000-2012. Käsitledes eelarve kõiki tulusid on graafikult näha, et 2008. aastani toimus tulude progressiivne kasv, mis 2009-2010 aastatel pidurdus. Selline olukord oli tingitud eelkõige majanduslangusest. 2010. aasta andmete kohaselt moodustasid riigelarve tulud kokku 5,4 miljardit eurot. 2011. aastal hakkasid näitajad liikuma tõusvas joones ning eelarve tulud moodustasid 5,8 miljardit eurot, kasvades 0,4 miljardit. Võrreldes 2010. aastaga toimus näitajate kasv ligi 5%.

Vaadeldes riigilõive kui üht osa eelarvetuludest, nähtub jooniselt, et nende laekumine riigikassasse on olnud muutuva dünaamikaga. Kõige vähem laekus riigilõivutulusid 2005. aastal, summas 39 935 eurot, mis moodustas kõigest 1,1% riigelarvest. Protsentuaalselt toimus suurim laekumine 2000. aastal, moodustades eelarvest 2,6%. Seega, vaatamata riigilõivutulude osakaalule eelarves, mis on üsna väike, täidavad lõivud riigi rahanduses olulist fiskaalset rolli.

2004. aasta NSPacee konverentsil, mille teemaks oli „Riigilõivud teoorias ja praktikas“, loetleti enim lõivustunud toimingute kategooriad Eestis, milleks olid: äriregistri toimingud, kinnistusraamatu, maanteeameti, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri toimingud, kohtumenetluse, keskkonnaministeeriumi ja lennuameti toimingud.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Joonis autori koostatud. Allikas: „Riigelarve tulud ja kulud“, Statistikaamet, (28.03.2013)

<[www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori\\_rahandus/06Riigelarve/06Riigelarve.asp](http://www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/06Riigelarve/06Riigelarve.asp)> (30.03.2013).

<sup>59</sup> Kriz, K. A., Staehr, K., Paulus, A., "User Charges and Fees in Theory and Practice: The Estonian Case" 12th NISPACE Annual Conference, (2004).



Sellest loetelust saab välja tuua üksikisiku igapäevaelu seisukohalt olulisemad kinnistusraamatu ja maanteeameti toimingud.

Eestis on aastate jooksul riigilõivuseadust korduvalt muudetud. 1. jaanuaril 1998. aastal jõustunud riigilõivuseadust muudeti 1. jaanuaril 2000. aastal jõustunud riigilõivuseaduse muutmise seadusega, millega muudeti oluliselt riigilõivumäärade arvestamist.<sup>60</sup> Nimetatud seaduse eelnõus on märgitud, et uue riigilõivuseaduse väljatöötamise vajadus tulenes sellest, et kehtiva seaduse regulatsioon on osutunud ebapiisavaks ja rohkete muudatuste tõttu on seadus muutunud raskesti loetavaks. Kõige enam vajavad asjakohastamist ja täpsustamist lõivustamise põhimõtted ja põhimõisted, milleks on näiteks riigilõivu ja lõivustatud toimingu mõiste, samuti riigilõivu arvestamise, tasumise ja tagastamise korra alused.<sup>61</sup>

Järgnevalt muudeti riigilõivude määrasid 1. jaanuaril 2006. aastal, jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadusega. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et riigilõivuseaduses tehtavate muudatuste eesmärk oli muuta riigilõivud rohkem vastavaks riigi tegelikele kohtuasjade läbivaatamise kulutustele. Summaarselt riigilõivuseaduse muutmine riigi tulusid ei vähenda.<sup>62</sup> Selle muudatusega kaasnes pigem tulude osakaalu suurenemine. Eelpool nimetatud aktis sätestatud riigilõivud jäid samaks ka uue riigilõivuseaduse jõustumisega 1. jaanuaril 2007. aastal.<sup>63</sup>

Riigilõivumäärade keskmine suurus tõusis oluliselt 1. jaanuaril 2009. aastal jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega. Märkimisväärne on see, et eelnõu algtekstis riigilõivumäärade muutmist nimetatud ei olnud. Alles esimese ja teise lugemise vahel kirjutati eelnõusse riigilõivumäärade suurendamine sisse. Riigilõivumäärade muutmist põhjendati sellega, et valitsuse

---

<sup>60</sup> Vutt, M., Lillsaar, M., Rohtmets, E., „Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus“, Kohtupraktika analüüs (2011).

<sup>61</sup> Riigilõivuseaduse eelnõu (1011 SE) esimene lugemine, 08.11.2006, Riigikogu, <[www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1162983600#pk2000013435](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1162983600#pk2000013435)> (19.03.2013).

<sup>62</sup> Alkoholiseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (328 SE), 05.05.2004, Riigikogu <[www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1083751200#pk2000010881](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1083751200#pk2000010881)> (17.03.2013).

<sup>63</sup> Vutt, M., Lillsaar, M., Rohtmets, E., „Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus“, Kohtupraktika analüüs (2011).

eesmärk oli muuta riigilõivuseaduse muutmisega tsiviilkohtumenetlus kulupõhiseks.<sup>64</sup> Sellega tagati tulude suurem laekumine riigikassasse.

Järgnevalt muudeti riigilõivud riigilõivuseadusega 1. jaanuaril 2011. aastal, kuid see oli seotud juba kroonilt eurole üleminekuga, mil lõivud lihtsalt teisendati Eesti kroonidest eurodesse. Eelnõu seletuskirjas oli muudatusega seoses märgitud, et lõivustamise põhimõtete kohaselt peab riigilõivumäär katma toimingu tegemisega seotud otsesed ja kaudsed kulud, mistõttu ei tohi ümberarvestamise tõttu väheneda riigilõivumäär alla kulude katmise piiri.<sup>65</sup> Lisaks toodi välja ka see, et riigilõivude ümberarvestamisel tehti kõik ümardamised tarbija kasuks, näidates sellega eeskuju teistele teenuste pakkujatele.

2012. aasta riigilõivuseaduse muudatus hõlmas kohtuasjade riigilõivumäärade vähendamist. Vajadust vähendada varem ebamõistlikult kõrgeid riigilõivumäärasid kinnitas korduvalt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Pole kahtlustki, et kõrged lõivud takistavad juurdepääsu õigusemõistmisele, mistõttu oli liiga suurte riigilõivumäärade vähendamine kahtlemata vajalik. Võrreldes teiste Euroopa riikidega olid Eesti riigilõivumäärad kuni 01.07.2012 silmatorkavalt kõrged – Eesti ja võrreldavate riikide vahe oli keskmiselt 334.93 %. Riigilõivuseaduse muudatuste eesmärk oli eelkõige kehtivate riigilõivumäärade korrigeerimine, riigilõivude arvestamise süsteemi lihtsustamine ja menetlusosalistele mõeldud avaliku e-toimiku infosüsteemi ehk AET-i kasutamise soodustamine. Lisaks oli eesmärgiks viia Eesti haghinnast sõltuvate riigilõivude tase võrdlusaluste riikide keskmisele lähemale.<sup>66</sup>

Eeltoodud eesmärgid haakuvad menetlusökoonoomia printsiibiga, kuna uute riigilõivumäärade kehtestamisega saavutatakse eeldatavalt nii kohtusse pöörduja kui kohtu ressursside kokkuhoid. Menetlusökonomilistel kaalutlustel on põhjendatud riigilõivude arvestamise lihtsustamine, eelkõige vähendades riigilõivu arvestamise astmeid ning ühtlustades erinevaid sarnase suurusjärgu kohtumenetluse riigilõive. Kuigi eelnõu eesmärk on alandada riigilõive eeskätt suurema hinnaga asjades, mille puhul kohtusse pöördumist takistav riive on tugevam, on korrigeeritud ja lihtsustatud ka

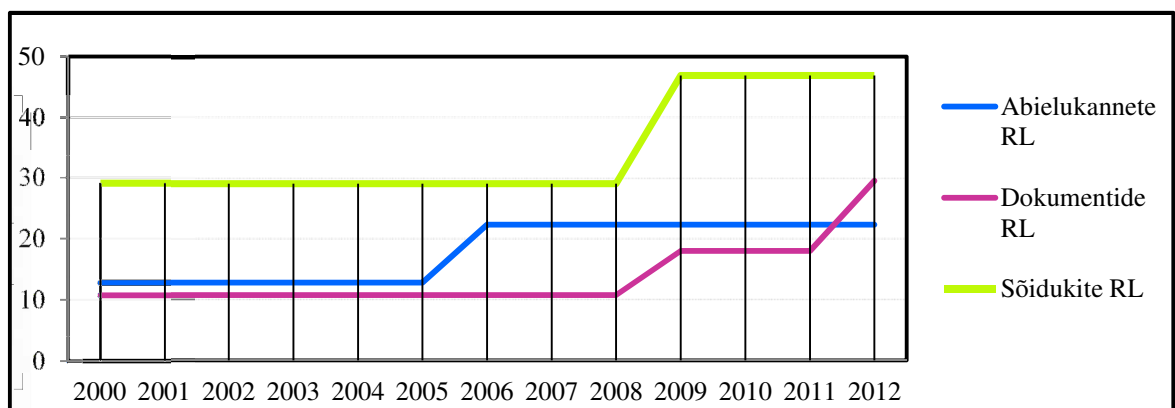
<sup>64</sup> Vutt, M., Lillsaar, M., Rohtmets, E., „Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus“, Kohtupraktika analüüs (2011).

<sup>65</sup> Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, Seletuskiri 2010, Riigikogu, <[www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=968536&u=20110404145744](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=968536&u=20110404145744)> (17.03.2013).

<sup>66</sup> Talv, P., „Riigilõive vähendav eelnõu saadeti valitsusse“ Justiitsministeerium, 15.03.2012., <[www.just.ee/56483](http://www.just.ee/56483)> (17.03.2013).

madalama määraga riigilõive, millest tulenevalt muudeti kohtudokumentide kättetoimetamise viise, et vähendada kohtumenetluse venimist selle tõttu, et kostja ei soovi olla kättesaadav, kui see talle kasulik ei ole.<sup>67</sup>

Riigilõivuseaduses on riigilõivud jagatud kategooriatesse, mis kuuluvad erinevate ministeeriumite haldusalasse. Selleks, et anda ülevaade riigilõivudest ja nende määradest, mis on otseselt suunatud üksikisiku toimingutele, on järgnevale joonisele kantud nende lõivude hinnad ja hindade muutused eurodes.



Joonis 2. Riigilõivumäärade tase ja dünaamika aastatel 2000-2012 (väljendatud eurodes)<sup>68</sup>

Joonisel on käsitletud üksikisikuga kõige enam seotud riigilõivud ning välja toodud nende lõivude tase ja dünaamika aastatel 2000-2012. Graafiku telgedel on kujutatud lõivude hinnad eurodes vastaval aastal. Joonisel on selgelt eristatav liiklusregistri toimingute, milleks on sõidukite registreerimiste, numbrimärkide ja juhilubade väljastamise ning sõidueksamite vastuvõtmise, riigilõivude keskmine tase vastavalt riigilõivuseaduses määratud hindadele. Tegemist on näitajatega, mis põhinevad autori arvutustel. Hindade muutused on lähemalt toodud lisa 1. Sõidukitega seotud riigilõivumäärade tendents on olnud üldiselt stabiilne 2008. aastani. Jooniselt nähtub, et 2009. aastal toimus hüppeline lõivude tõus, mis väljendub sõidukite registreerimise hinna muutuses 63,91 eurolt 121,43 euroni. Samuti tõusis sõiduki omaniku vahetuse registreerimistoiming 38,35 eurolt 57,52 euroni. Taoline määrade muutus toimus ka isikut tõendavate dokumentide väljastamisel 2008. aasta lõpus. Dokumentide

<sup>67</sup> Talv, P., „Riigilõive vähendav eelnõu saadeti valitsusse“ Justiitsministeerium, 15.03.2012., <[www.just.ee/56483](http://www.just.ee/56483)> (17.03.2013).

<sup>68</sup> Joonis autori koostatud. Allikas: lisa 1.

riigilõivumäärad suurenesid algsest hinnast, milleks oli isikutunnistuse ja reisidokumendi taotlemisel 15,98 eurot 31,95 euroni, ehk ligi 50%. Selgelt eristuvad abielukannete riigilõivude määrad, mis kasvasid perioodil 2000-2012 vaid üks kord, 2005. aastal. Tegemist on abielu registreerimis- ja lahutuskannetega, mille hind kasvas 6,39-lt 19,17-le eurole. Eelnevate aastatega võrreldes toimus muutus 74,9%.

Riigilõivumäärade kasvu viimastel aastatel on põhjendatud majanduskriisi tekkimisega, mille kohta 2009. aastal avaldatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas Justiitsministeeriumi selgitused niivõrd järsu riigilõivude kasvu osas puudusid. 2011. aastal kohtunike täiskogul põhjendas tänaseks ametist lahkunud justiitsminister täiendavalt riigilõivumäärade tõstmist. Nimelt ei suurendatud 2009. aastal riigilõive mitte üksnes selleks, et muuta riigilõivumäärad kulupõhiseks, vaid ka pragmaatilistel kaalutlustel, et hoida ära suured palgakärped ja koondamised.<sup>69</sup>

Lisaks eelpool nimetatud riigilõivudele on üksikisiku seisukohalt olulised ka kinnisvaraga seotud lõivud. Riigilõivuseaduse kohaselt on tegemist lõivudega, mis kuuluvad Justiitsministeeriumi haldusalasse. Kinnistusraamatu<sup>70</sup> toimingute tegemisel, kehtiva regulatsiooni kohaselt, määratakse riigilõivu suurus lähtuvalt tehingu väärtusest või kindla summana. Näiteks kinnistusregistriosa avamise eest on tasutakse lõivu täismääras sõltuvalt tehingu väärtusest. Kinnistu uue omaniku kohta kande tegemise eest küsitakse lõivu täismääras. Kui kinnistu omandajaks on kinnistusraamatusse kantud omaniku sugulane või abikaasa, tasutakse kinnistu uue omaniku kohta kande tegemise eest riigilõivu 50% täismäärast. Samas kui kinnistu omandajaks on kinnistusraamatusse kantud omaniku õde või vend või nende sugulane, tasutakse kinnistu uue omaniku kohta kande tegemise eest riigilõivu 75 protsenti täismäärast.<sup>71</sup>

Kinnisvaratoimingutel käsitletavad riigilõivumäärad on toodud alljärgnevas tabelis, kus hinnad on kujutatud eurodes aastal 2012. Riigilõivuseaduses toodud kinnistusraamatu toimingute tegemise riigilõivumäärad on perioodil 2000-2012 muutunud vaid 2006.

<sup>69</sup> Vutt, M., Lillsaar, M., Rohtmets, E., „Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus“, Kohtupraktika analüüs (2011).

<sup>70</sup> Kinnistusraamat on kinnisasjaõiguste register. Kinnisasja mõistet hõlmavad maatükk, korteriomand ja hoonestusõigus ning korterihoonestusõigus. Kinnistusraamatusse kantakse kinnisasja omanikud ja kinnisasja koormavad piiratud asjaõigused: hüpoteegid, servituudid, reaalkoormatised, hoonestusõigused, ostueesõigused ja märked (eelmärked, keelumärked, vastuväited ja märkused).

<sup>71</sup> Riigilõivuseadus, 22.04.2010, jõustunud 01.08.2012 – RT I 2010, 21, 107... RT I, 04.07.2012, 25 § 70-72

aastal, mil lõivumäära sõltuvalt tehingu väärtusest alandati ligi 42%. Vaatamata korduvatele riigilõivuseaduses toimunud muudatustele, mis on üldiselt riigilõivude taset tõstnud, on kinnistusraamatu toimingute määrad alanenud. Järgnevas tabelis on toodud tehingu väärtused ning nendelt tasumisele kuuluvad riigilõivud.

Tabel 2. Riigilõivu täismäärad kinnistusraamatu toimingute eest eurodes aastal 2012<sup>72</sup>

Tehingu täisväärtus (eur)	Riigilõivu määr (eur)
31,95	2,55
639,11	4,6
6 391,16	9,97
31 955,82	36,55
63 911,64	63,91
127 823,29	140,6
639 116,48	1022,58

Tehingu väärtuse puhul üle 639116,48 eurot on riigilõivu täismäär 0,16% tehingu väärtuse summast, kuid mitte rohkem kui 2556,46 eurot.<sup>73</sup>

Kokkuvõttes saab öelda, et riigilõivuseadusega on kehtestatud erinevad riigilõivud, mis on suunatud nii äriühingute kui ka indiviidide jaoks vajalikele toimingutele. Viimase kümne aasta jooksul on riigilõivuseadust muudetud mitmeid kordi, eesmärgiga regulatsiooni lihtsustada ja muuta arusaadavamaks ning tõsta riigilõivumäärasid. Riigi poolt pakutavad teenused, millele on kehtestatud riigilõivud, kallinesid analüüsitava perioodi jooksul mitmeid kordi. Selleks, et välja selgitada, kas tegemist on õiglase hinnatõusuga ning kas kehtivad riigilõivude määrad on vastavuses riigilõivude kehtestamise põhimõtetega, kasutatakse edaspidi antud alapeatükis leitud ja arvutatud andmeid.

<sup>72</sup> Autori koostatud. Allikas: Riigilõivuseadus, 22.04.2010, jõustunud 01.08.2012 – RT I 2010, 21, 107... RT I, 04.07.2012, 25 lisa 2.

<sup>73</sup> Riigilõivuseadus, 22.04.2010, jõustunud 01.08.2012 – RT I 2010, 21, 107... RT I, 04.07.2012, 25 lisa 2.

## 2.2 Riigilõivumäärade vastavus riigilõivu eesmärkidele

Riigilõivud kehtestatakse lähtudes erinevatest teguritest, millest olulisem on lõivu eesmärk. Riigilõivumäärade kehtestamisel on oluline seostada riigilõivu suurus elanike sissetulekute ja üldiste majandusnäitajatega. Riigilõivumäärade klassifitseerimisel ja riigi poolt pakutavate teenuste hindade välja toomisel vajavad märkimisväärset tähelepanu erinevad indeksid, mille abil saab välja arvutada vastavate riigilõivumäärade tase ja muutus lähtuvalt majanduslikest teguritest ja näitajatest. Selleks, et leida reaalsed muutused sõltuvalt tegelikust olukorrast majanduses, leitakse empiirilise uuringu jaoks riigilõivude reaalkväärtused.

Töös on tehtud erinevad arvutused, kasutades tarbijahinnaindeksit. Tegemist on näitajaga, mis mõõdab keskmise tarbija ostukorvi hindade muutusi mingil perioodil. Tarbija ostukorv on teatud tarbimistasemele vastav kaupade ja teenuste kindlaksmääratud struktuuriga kogum, mis tehakse kindlaks tarbijaküsitluste kaudu. Seega, tarbijahinnaindeks iseloomustab tarbekaupade ja tasuliste teenuste hindade muutust.<sup>74</sup> Riigilõivumäärade reaalkväärtuste leidmiseks on kasutatud riigilõivude nominaalkväärtust ja tarbijahinnaindeksit, jagades vastava aasta riigilõivumäära näitaja tarbijahinnaindeksiga ning saadud tulemus on omakorda korrutatud sajaga. Arvutused on tehtud järgnevat valemit kasutades:

$$R = \left( \frac{RL}{thi} \right) \times 100, \text{ kus}$$

R on riigilõivumäärade reaalkväärtus,

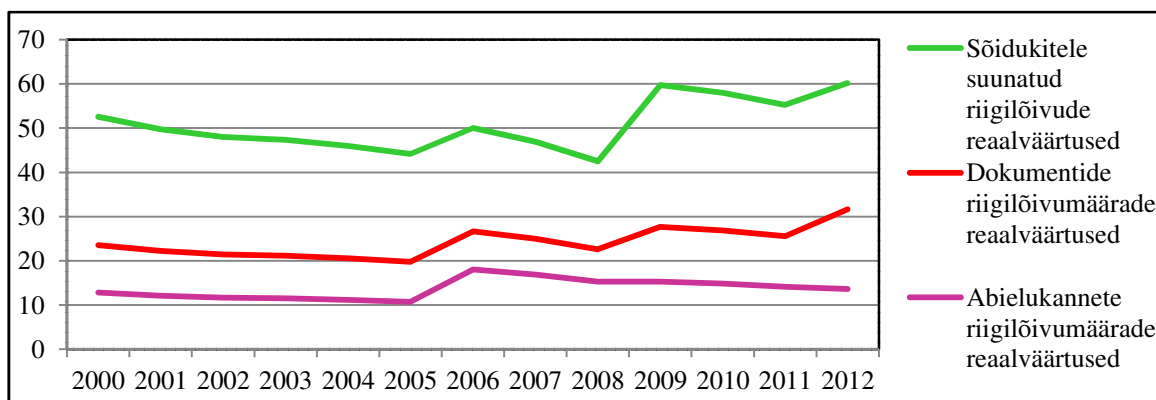
RL on riigilõivu nominaalkväärtus,

thi on tarbijahinnaindeksi näitaja.

Järgneval joonisel on toodud andmed erinevate kategooriate riigilõivude reaalkväärtustest, edastades ülevaate tendentsidest, mis on iseloomulikud analüüsitavale perioodile.

---

<sup>74</sup> Kerem, K., et al, Makroökonomika teooriad ja mudelid (Tallinna Raamatutrükikoda, 1998), lk 26.



Joonis 3. Riigilõivumäärade reaalkaardused perioodil 2000-2012<sup>75</sup>

Joonisel on graafiliselt kujutatud riigilõivude reaalkaardust, mis on leitud kasutades riigilõivude taset erinevatel aastatel. Graafik edastab riigilõivude hindade muutust, mis on võrreldes keskmise hinnatasemega hüppeliselt muutunud. Sõidukitega seotud toimingute riigilõivumäärade reaalkaardused on perioodil 2000-2012 kallinenud 6% ning reaalkaard on tõusnud. Käsitledes arvulisi väärtusi, võib välja tuua sõidueksami vastuvõtmise hinna, mis on riigilõivu näol reaalselt kasvanud 28,76 eurolt 38,34 euron. Abielukannete riigilõivumäärade reaalkaardused on 2006. aastani olnud stabiilsed. Märkatav kasv on toimunud 2005. aastal, mil toimus reaalkaardade tõus. Abielukannete registreerimise puhul toimus hindade kasv 12,78-lt 22,36 euron ning abielu lahutuskande tegemisel 19,17-lt 25,56 euron. 2008. aastal on jooniselt näha riigilõivumäärade reaalkaarduste pidurdumist. See on olemasolevate andmete kohaselt tingitud tarbijahinnaindeksi näitajatest, mis aastatel 2008-2009 oluliselt ei muutunud. Dokumentide reaalkaardused on analüüsitaval perioodil olnud üsna muutuvad. Üldises plaanis on teenuste reaalkaard riigilõivumäärade osas tegelikult kasvanud.

R. Fisher tõi riigilõivumäärade kehtestamisel esile kuluprintsiibi. Lisaks käsitles ta ka nõudluse ja pakkumise suhet. R. M. Bird ja T. Tasiopoulus määratlesid riigilõivude kehtestamisel majandusliku efektiivsuse põhimõtet. Analüüsisid joonisel 3 toodud andmeid nähtub asjaolu, et riigilõivumäärade kehtestamisel on tekkinud põhimõtetes vastuolu. Vaadeldes sõiduki registreerimise eest tasumisele kuuluvat riigilõivu, milleks on 121,43 eurot, tekib küsimus, mille järgi on selline riigilõivumäär kehtestatud? Kui

<sup>75</sup> Joonis autori koostatud. Allikas: lisa 2.

riigilõiv on kehtestatud eelkõige kuluprintsiibist lähtuvalt, siis millised kulutused kaasnevad asutusel sõiduki registreerimisega ning kui suured nad on?

Küsimusele leitakse vastus, mis põhjendatakse riigilõivuseaduse § 4 lõikega 2, mille kohaselt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt lähtudes toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest.<sup>76</sup> Vastav riigilõiv kehtestati 2009 aastal tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadusega.

Vastavalt seaduse seletuskirjale oli toona riigilõivuseaduse muutmise eesmärgiks läbi riigilõivumäärade tõstmise ellu viia Vabariigi Valitsuse sotsiaal- ja majanduspoliitilisi eesmärke. Seega ei lähtu antud juhul kehtestatud riigilõivumäär kulupõhimõttest lähtuvalt, vaid on kehtestatud sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest. See selgitus aga ei anna tarbijale piisavat ülevaadet ja vastust riigilõivumäära suuruse kohta, sest sotsiaal- ja majanduspoliitilised eesmärgid ei ole lahti kirjutatud ning puuduvad andmed, millisel põhjusel siiski on need riigilõivumäärad just selliselt kehtestatud.

Seega, indiviidi seisukohalt kõige enam tähtsust omavate lõivude reaalhind on tõusnud ning hinnatõusu kehtestamisel ei ole lähtutud kulupõhimõttest. Sõltuvalt riigilõivude spetsiifikast, mida analüüsis kasutatakse, saab nende kategooriate lõivude kehtestamist siduda kasuekvivalentsuse põhimõttega. Dokumentide, sõidukite ja abielukannetega seotud riigilõivud avaldavad otseselt tugevat mõju kogu ühiskonnale. Mõju väljendub sõidukite puhul näiteks liiklusohutuses ja abielude puhul ühiskonna stabiilsuses. Dokumentide väljastamisega kaasnevad positiivsed välismõjud väljenduvad võimaluses omada ülevaade isikute hulgast, elukohtadest, rikkumistest jne. Seega nende lõivude puhul saab lähtuda positiivsete välismõjude teooriast, ehk siis riik peaks osa nendest lõivudest hüvitama maksutulust kasutades.

Kuna tarbijad ei tunneta riigilõivu suuruse taga reaalsete kulutuste hinda, siis olekski vaja näidata, millise arvutuse alusel on küsitava lõivu suurus kujunenud. Selle tulemusena saaksid tarbijad aru, et nad saavad põhjendatult riigilt just sellises vääringus teenuseid. Hetkel on kujunenud situatsioon, kus inimesed maksavad riigile koormist,

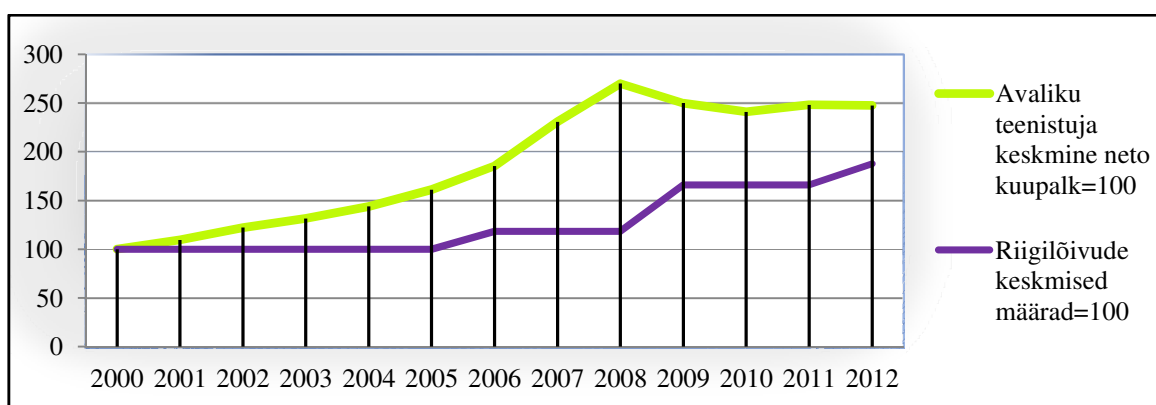
---

<sup>76</sup> Riigilõivuseadus, 22.04.2010, jõustunud 01.08.2012 – RT I 2010, 21, 107... RT I, 04.07.2012, 25 § 4 lg 2.



sest nii on seadusega sätestatud ning nad ei tea tegelikult, kas see teenus on ka kvaliteetne ning kui palju see tegelikult maksab.

Riigilõivuseaduses toodud andmete ning Rahandusministeeriumi päringu kohaselt on analüüsitaval perioodil toimunud muutused ka avaliku teenistujate palkades. Käsitledes riigilõivude kehtestamisel kulupõhimõtet on oluline välja tuua teenistuja keskmise neto kuupalga dünaamika. Järgneval joonisel on kujutatud avaliku teenistuja keskmine neto kuupalk ning riigilõivude keskmised määrad. Edasise analüüsi jaoks on leitud andmete suhe, mis on paigutatud graafikule.



Joonis 4. Riigilõivumäärade muutus võrreldes avaliku teenistuja keskmise netopalgaga (2000. aasta tase = 100 eurot)<sup>77</sup>

Statistikaameti andmete kohaselt on erinevate kategooriate riigilõivude keskmine suurus 22,18 eurot. Tegemist on näitajaga, mis on leitud arvestades kõiki töös käsitletavaid riigilõive. Leitud suurus väljendab riigilõivude keskmist määra. Selleks, et neid andmeid oleks võimalik võrdlemiseks ja analüüsimiseks kasutada, teisendatakse nad ümber ning võrdsustatakse 100-ga. Baasaastana kasutatakse 2000. aastat. Eelnevalt kirjeldatud viisil teisendatakse ka avaliku teenistuja palga näitajaid.

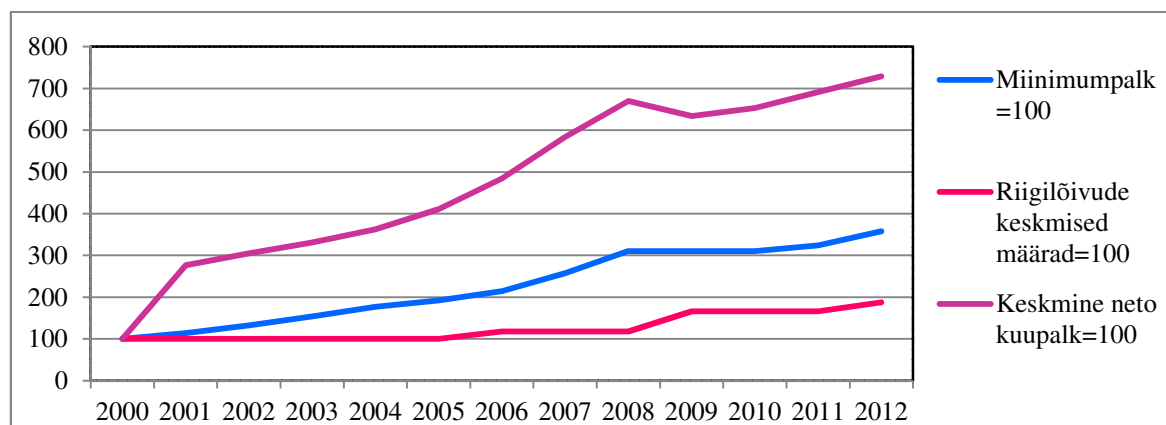
Töötasude kasv oli progressiivne 2008. aastani. See oli tingitud majanduse arenemisest, mille tulemusel paranes üldine elatustase ning kasvasid ka palgad. Töötasu langus, mis sai alguse 2008. aasta viimasel poolel, oli tingitud majanduskriisist. Sellega kaasnesid avalikus sektoris kärpimised ja koondamised. Selline seis kestis 2010. aastani. Graafikul

<sup>77</sup> Joonis autori koostatud. Allikas: „Keskmine bruto-ja netopalk tegevusala järgi“, Statistikaamet, (31.07.2012)  
<[http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/12Palk\\_ja\\_toojeukulu/01Palk/02Aastastatistika/02Aastastatistika.asp](http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/12Palk_ja_toojeukulu/01Palk/02Aastastatistika/02Aastastatistika.asp)> (30.03.2013); Päring rahandusministeeriumist (23.02.2013).

toodud andmete kohaselt on 2008. aasta riigilõivumäärad võrreldes 2001. aastaga kasvanud 15,4%. Näitajate kohaselt ei ulatu siiani avaliku teenistuja töötasu sama kõrgele kui aastal 2008.

Kuna riigilõivumäärade kehtestamisel lähtutakse eelkõige kulupõhimõttest, siis vaadeldes eelpool toodud graafikut saab teenistuja töötasu ja lõivumäärasid seostada. Riigi poolt pakutava teenusega kaasnevate tööülesannete teostajaks on avalik teenistuja, kelle keskmine töötasu on perioodil 2000-2008 progressiivselt kasvanud. Sellest saab järeldada, et palkade suurenemisel oleksid pidanud ka lõivumäärad kasvama, sest kulutused töötasule suurenesid. Vastuolu tekib ka perioodil 2008-2010, mil lõivude määrad on tõusnud, kuid palgad langenud. Seega nähtub taaskord asjaolu, et riigilõivude kehtestamisel ei ole käsitletud kulupõhimõtet.

Olulised näitajad, mille abil on võimalik välja selgitada, kas Eestis kehtivad riigilõivumäärad on vastavuses lõivude kehtestamise põhimõtetega, on kindlasti töötasu alammäär ning keskmine palk. Järgneval joonisel on kajastatud vastavad andmed ja muutused perioodil 2000-2012.



Joonis 5. Riigilõivumäärade taseme muutus võrreldes töötasu alammäära ja keskmise netopalgaga (2000. aasta tase = 100)<sup>78</sup>

Statistikaameti andmetel ja diagrammist nähtuvalt on 2012. aastal kehtivad keskmised riigilõivumäärad võrreldes 2000. aastaga kasvanud 53% (17,53 eurost 32,92 euroni). Selleks, et anda ülevaade riigilõivumäärade muutustest, käsitledes kättesaadavuse printsiipi, võrreldakse andmeid kehtestatud töötasu alammäära muutumisega aastatel

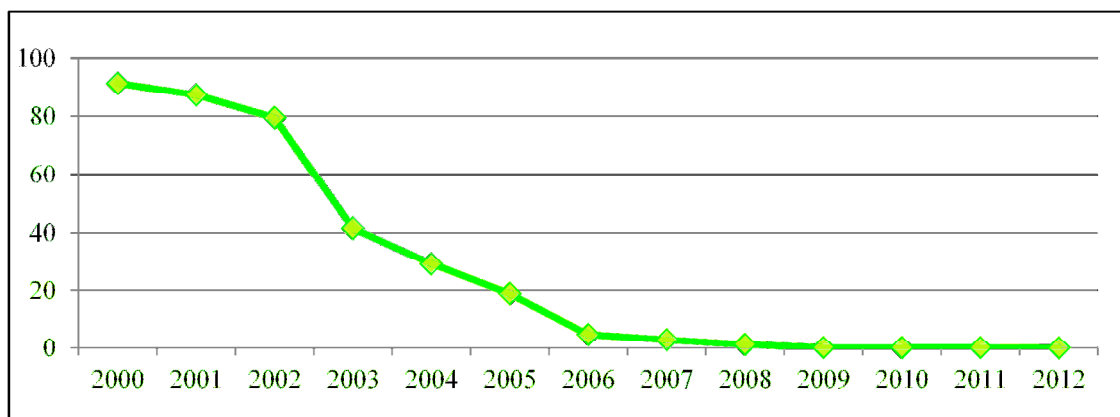
<sup>78</sup> Joonis autori koostatud. Allikas: lisa 3.

2000-2012. Täieliku pildi saamiseks on nii riigilõivumäärad kui ka miinimumpalk paigutatud ühele graafikule ning leitud võrdlemiseks vajalik suhe, teisendades andmeid nii, et neid oleks võimalik analüüsida. Aluseks on võetud 2000. aasta baasnäitaja, mille väärtus on 100. Joonisel nr 5 on näha, kui suures ulatuses on keskmised riigilõivumäärad 2012. aastal suurenenud võrreldes perioodiga 2000-2005.

Jooniselt nr 5 nähtub, et 2008. aastani on nii riigilõivumäärad kui ka miinimumpalk kasvanud ühes tempos, progressiivselt on kasvanud ka keskmise palga näitajad. See tähendab, et Eesti üldine elatustase on 2008. aastani kasvanud ning riigilõivumäärade ühene kasv samas tempos on õigustatud. Sellest lähtuvalt ei ole rikutud teenuse kättesaadavuse printsiipi, sest see eeldab, et inimeste sissetulek ei ole vähenenud ning teenus ei ole märgatavalt kallinenud.

Vastuolu tekib aga perioodil 2008-2009, mil keskmise palga näitajad on kukkunud, töötasu alammäär pidurdunud kuid lõivumäärad kasvanud. See olukord viitab sellele, et kättesaadavuse põhimõtet on siiski analüüsitaval perioodil rikutud. Ühelgi aastal ei ole märgata riigilõivumäärade liiga madalale langemist. Teenuse ületarbimist ei ole toimunud. Seega saab väita, et majandusliku efektiivsuse põhimõtet on mingil määral rakendatud.

Riigilõivude kehtestamisel on oluline ka õigluse põhimõte, mis tekitab mitmeid vastuolusid kinnisvaraga seotud lõivude kehtestamisel Eestis. Alljärgnevalt joonisest nähtub kinnistusraamatu toimingute riigilõivumäärade reaalkäärtused perioodil 2000-2012. Kuna kehtiva riigilõivuseaduse kohaselt sõltuvad kinnistusraamatu toimingud tehingu väärtusest, siis järgnevate reaalkäärtuste leidmiseks on valitud ühe tehingu hind, milleks antud joonise puhul on 31955 eurot ning vastaval aastal sõltuvalt tehingu hinnast kehtiv riigilõivumäär. Reaalkäärtuste leidmiseks kasutatakse eelpool toodud ja kirjeldatud valemit.



Joonis 6. Riigilõivumäärade reaalkväärtused kinnistusraamatu toimingute tegemisel<sup>79</sup>

Tehingu väärtuse puhul üle 639116 eurot on riigilõivu täismäär 0,16% tehingu väärtuse summast, kuid mitte rohkem kui 2556 eurot.<sup>80</sup> Graafikult nähtub, et kinnistusraamatu toimingute puhul on reaalne teenuse hind langenud 2008. aastani. Languse üheks põhjuseks on 2006. aastal riigilõivuseaduse muudatusega kaasnenud kinnistusraamatu toimingute riigilõivumäärade vähendamine. Perioodil 2008-2012 on sõltuvalt tarbijahinnaindeksist näitajad olnud stabiilselt madalad.

Analüüsid kinnistusraamatu toimingute riigilõivude taset, saab selle kategooria lõivude kehtestamist seostada kulupõhimõttega. Kulupõhimõttest lähtuvalt peaks iga tarbija maksma riigi poolt pakutava teenuse eest täpselt nii palju, kui suures ulatuses kulub teenuse osutamisel realselt ressursse. Kinnisvaratehingute puhul on väiksema nõude osas kehtestatud madalam lõivumäär ning suurema puhul kõrgem. Tegelikult kuluprintsiibist lähtuvalt peaksid lõivumäärad selliste tehingute puhul olema võrdsed, sest nõude menetlemiseks kuluv aeg ja ressursid ei saa olla 10225,86 euro suuruse tehingu osas kõrgemad kui 102258,63 euro puhul, sest kindlasti ei ole summa erinevuse tõttu menetlus pikem ja keerulisem. Vaatamata töö võrdsele kestvusele ja sama meetodika rakendamisele on kallima tehingu riigilõivumäärad seitse korda kõrgemad.

Sarnasel seisukohal on ka K. A. Kirz, A. Paulus ja K. Staehr, kes oma ettekandes „*User Charges and fees in theory and practice: The Estonian Case*“ toovad välja selle, et

<sup>79</sup> Joonis autori koostatud. Allikas: Riigilõivuseadus, 22.04.2010, jõustunud 01.08.2012 – RT I 2010, 21, 107... RT I, 04.07.2012, 25 lisa 2.

<sup>80</sup> Samas.

tegelikult ei ole selliste määrade kehtestamisel lähtunud kulupõhimõttest ning seda põhimõtet ei saa õigustusena kasutada.<sup>81</sup>

Sellest tulenevalt ei ole selget põhjendust, miks jõukamad inimesed peavad tasuma mitu korda kõrgemat riigilõivu. Tegelikuses puuduvad selged põhjendused selliste määrade kehtestamise osas ning vastuolu hajutamiseks tuuakse esile riigilõivuseaduse § 4 lõike 2, mille kohaselt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt lähtudes toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest. Seega üldjuhul võib põhjendada kehtestatud riigilõivude määrad sellest punktist lähtuvalt, vaatamata sellele, et kehtestatud riigilõivumäärad ei ühti ka õigluse printsiibiga. Vertikaalse õigluse printsiibi kohaselt on mõned inimesed võimelised maksuma rohkem ning nad peaksidki seda tegema. Sellega seoses aga ei ole selgelt põhjendatud, kuidas määratakse kindlaks, kes peaksid põhimõtteliselt rohkem maksuma, kas tõesti ainult tehingu hinna järgi, ning kuidas otsustada iga isiku puhul, kas ta suudab maksta kõrgema määraga ja kui palju ta peaks teistest rohkem maksuma. Ühe asjaoluna võib käsitleda teooriat, et asutusesisesed kulud kaetakse jõukamate inimeste tehingute väärtustelt, kuid see ei ole õiglane ning seda ei ole ka kuskil välja toodud. Riigilõivuseaduse § 5 ütleb, et riigilõivu tasujaks on isik, kelle huvides või kelle suhtes toiming tehakse.<sup>82</sup> Seega, seadusest lähtuvalt peaks igaüks tasuma riigilõivu täpselt nii palju, kui palju kulub realselt tarbijale teenuse osutamiseks.

Analüüsisides riigilõivumäärade kehtestamise põhjuseid tekib pilt, mille kohaselt on riigilõivude määrad kehtestatud justkui tunnetuslikult. Tegemist ei ole isegi nõudluse ja pakkumise küsimusega, vaid kellegi arvamusega, mis kujundab määrad vastavalt sellele, kui palju inimesed võiksid olla nõus teenuse eest tasuma.

Eestis seisneb peamine probleem riigilõivumäärade kehtestamisel selles, et kehtestatud lõivumäärad põhinevad läbipaistmatutel arvutustel, mis ei anna tarbijale selget ülevaadet teenuse reaalsest kulust, mida kaetakse kehtestatud riigilõivuga. Lisaks tuginetakse ebaproportsionaalsete riigilõivumäärade kehtestamisel riigilõivuseaduse § 4 lõikele 2,

---

<sup>81</sup> Kriz, K. A., Staehr, K., Paulus, A., "User Charges and Fees in Theory and Practice: The Estonian Case." 12th NISPAcee Annual Conference, (2004).

<sup>82</sup> Riigilõivuseadus, 22.04.2010, jõustunud 01.08.2012 – RT I 2010, 21, 107... RT I, 04.07.2012, 25 § 5.

mille kohaselt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt ning sellest lähtuvalt ei tooda välja, millist ökonomilist põhimõtet tegelikult käsitletakse.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et antud asjaolud viitavad seadusega sätestatud ja ka mujal maailmas riigilõivude kehtestamisel lähtuva kuluprintsiibi kaudsele rikkumisele ning sellele, et lõivude määrad kehtestatakse tegelikult juhuslikele põhimõtetele tuginedes. Eestis ei rikuta otseselt riigilõivude kehtestamise põhimõtteid, sest kehtestamist selgitatakse riigilõivuseaduse § 4 lõikega 2. Autori hinnangul tuleks avalikustada väidetavalt kulupõhimõttest lähtuvalt kehtestatud riigilõivude sisu ning selged arvutuskäigud ja põhjendada kuluprintsiibist erinevalt kehtestatud riigilõivumäärade vajalikkust, tuues välja, millisest printsiibist lähtutakse ning esitades konkreetsed fiskaalsed ja arvulised näitajad. Edaspidi vajavad täiendavat uurimist äriühingutele suunatud riigilõivud ja nende kehtestamise alused.

## KOKKUVÕTE

Lõputöö teemaks oli riigilõivumäärade taseme vastavus riigilõivude kehtestamise põhimõtetele Eestis. Riigilõivu aluseks on juriidiline toiming, mille eest peab tasuma avalikule sektorile seaduses sätestatud rahasumma. Tegemist on tasuga konkreetse teenuse eest ehk riigi sissetulekuallikaga, millel on kindel eesmärk.

Töö on aktuaalne, sest 2012. aastal võeti vastu uus riigilõivuseaduse redaktsioon. Töö on uudne, sest riigilõivude erinevaid aspekte ei ole sellisel kujul eelnevalt teadustöö raames analüüsitud.

Peamiseks probleemiks on hetkel kehtivate riigilõivude tase ja lõivumäärade kehtestamise ebaselge alus. Autor keskendus Eesti regulatsioonis kehtestatud riigilõivumääradele ning nende muutustele perioodil 2000-2012.

Lõputöö eesmärgiks oli välja selgitada riigilõivumäärade taseme vastavus riigilõivude kehtestamise põhimõtetele Eestis. Eesmärgi saavutamiseks püstitati vastavad uurimisülesanded.

Esimeseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade riigilõivude kehtestamise põhimõtetest. Riik on süsteem, mis toimib kindlatel alustel. Riigilõiv on üks osa kogu riigi tulude kogumist, millel on kindel eesmärk. Mõistet „riigilõiv“ käsitletakse maksu, tasu ja tulu näol, mille kehtestamisel lähtutakse maailmas avaliku sektori ökonomikas toodud põhimõttest. Riigilõivu kehtestamist võrdsustatakse maksu kehtestamise protsessiga, mis toimib sarnaste põhiprintsiipidele toetudes. Ühiste riigilõivude kehtestamise põhimõtetenäo käsitletakse kulu-, õigluse-, kasuekvivalentsuse põhimõtet, kättesaadavuse ja majandusliku efektiivsuse printsiipi.

Teiseks uurimisülesandeks oli välja selgitada riigilõivude eesmärk Eestis. Riigilõiv on oma olemuselt tasu riigi poolt tehtava toiminguga eest, mille peamiseks tunnuseks on konkreetne vastuhüve. Eestis on riigilõivu eesmärk katta riigi poolt pakutava teenuse

osutamise kaasnivad kulutused ning vältida riigi jaoks iseseisvaks tuluallikaks muutumist. Riigilõivud on kehtestatud toimingutele, mis jagunevad ministeeriumite valitsemisalade järgi. Eestis kehtestatakse riigilõivud lähtuvalt kulu-, ekvivalentsus- ja menetlusökoonomia printsiibist.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli anda ülevaade riigilõivumäärade tasemest ja dünaamikast Eestis aastatel 2000-2012. Riigilõivuseadusega on kehtestatud erinevad riigilõivud, mis on suunatud nii äriühingute kui ka indiviidide jaoks vajalikele toimingutele. Viimase kümne aasta jooksul on riigilõivuseadust muudetud mitmeid kordi, eesmärgiga regulatsiooni lihtsustada ja muuta arusaadavamaks ning tõsta riigilõivumäärasid. Riigi poolt pakutavad teenused, millele on kehtestatud riigilõivud, kallinesid analüüsitava perioodi jooksul mitmeid kordi. Jälgides palkade tendentsi, mis ei ole ühelgi aastal progresseeruvalt kasvanud, leidub kehtestatud riigilõivumäärade taseme osas mitmeid küsimusi, mis tulenevad riigilõivude kehtestamise põhimõtetest.

Neljandaks uurimisülesandeks oli analüüsida seoseid Eestis kehtivate riigilõivumäärade ja lõivude kehtestamise põhimõtete vahel. Analüüsides riigilõivumäärade kehtestamise põhjuseid kujuneb hinnang, mille kohaselt on riigilõivude määrad kehtestatud justkui tunnetuslikult. Tegemist ei ole isegi nõudluse ja pakkumise küsimusega, mis üldiselt kujundab määrad vastavalt sellele, kui palju inimesed võiksid olla nõus teenuse eest tasuma.

Lõputöö eesmärk täideti. Analüüsi käigus jõudis autor järelduseni, et riigilõivumäärade kehtestamisel Eestis seisneb peamine probleem selles, et kehtestatud riigilõivumäärad põhinevad läbipaistmatutel arvutustel, mis ei anna tarbijale selget ülevaadet teenuse reaalsest kulust, mida kaetakse kehtestatud riigilõivuga. Lisaks tuginetakse ebaproportsionaalsete riigilõivumäärade kehtestamisel riigilõivuseaduse § 4 lõikele 2, mille kohaselt võib riigilõivumäärade kehtestada kulupõhimõttest erinevalt ning sellest lähtuvalt ei tooda välja, millist ökonomilist põhimõtet tegelikult käsitletakse. Antud asjaolu viitab seadusega sätestatud ja ka mujal maailmas riigilõivude kehtestamisel aluseks oleva kuluprintsiibi kaudsele rikkumisele ning sellele, et lõivude määrad kehtestatakse tegelikult juhuslikele põhimõtetele tuginedes.



Seega saab väita, et Eestis ei rikuta otseselt riigilõivude kehtestamise põhimõtteid, sest kehtestamist selgitatakse riigilõivuseaduse § 4 lõikega 2. Võrreldes sissetulekuid ja riigilõivumäärade taset, ei ole riigilõivud siiski ka kättesaadavuse printsiibiga kooskõlas, sest alammäära töötasu teeniva isiku jaoks on riigilõivumäärad kõrged. Samas riigilõivude kehtestamine on kooskõlas kasuekvivalentsuse põhimõttega. Analüüsist lähtuvalt teeb autor ettepaneku avalikustada kulupõhimõttest lähtuvalt kehtestatud riigilõivude sisu ning selged arvutuskäigud ja põhjendada kuluprintsiibist erinevalt kehtestatud riigilõivumäärade vajalikkust ning välja tuua fiskaalsed ja arvulised näitajad.

Edaspidi vajavad täiendavat uurimist äriühingutele suunatud riigilõivud ja nende kehtestamise alused.

## SUMMARY

The thesis is entitled „The compliance of state fees rates with the principles of imposing state fees in Estonia“. The research is written in Estonian and consists of 49 pages. The subject is topical because on June 6, 2012 the state adopted a new wording of the Act by which new state fees of judicial proceedings entered into force and the system of calculating state fees was simplified literature and statistics. The problem of the thesis lies in the fact that we do not have an overview whether the current rates of state fees are in compliance with the principles of imposing state fees.

The aim of this research is to identify the compliance of state fees rates with the principles of imposing state fees in Estonia. To achieve the aim the author:

1. Gives an overview of the principles of imposing state fees.
2. Explains the aim state fees in Estonia.
3. Gives an overview of the rates and dynamics of state fees in 2000-2012.
4. Analyses the connections between the current state fees rates and the principles of levying state fees.

The objective of the thesis has been achieved. The analysis led the author to the conclusion that state fees rates have been based on non-transparent calculations and consequently, the principles of imposing state fees have not always been applied. The imposition of disproportionate state fees has been based on the State Fees Act ( § 4, paragraph 2 of) but it has not been referred to what economic principle it should comply with.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Alkoholiseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (328 SE), 05.05.2004, Riigikogu

<[www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1083751200#pk2000010881](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1083751200#pk2000010881)> (17.03.2013)

Birk, D., *Steuerrecht I*, teine trükk (München: C.H.Beck, 1994). Refereeritud: Lehis, L., *Maksuõigus*, esimene trükk, (Tallinn: Juura, 2004)

Bird, M. R., Tsiopoulos, T., „User Charges for Public Services: Potentials and Problems“, (1997),

<[http://www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/1997ctj/1997CTJ1\\_Bird.pdf](http://www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/1997ctj/1997CTJ1_Bird.pdf)> (10.02.2013).

Duff, D. G., „Benefit taxes and user fees in theory and practice“, 4 *University of Toronto Law Journal*, (2004), vol. 54

Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011

Elling, T., „Riigilõivuseaduse rakendamisega seotud probleemid“, 12 *Eesti Majanduse Teataja* (2008)

Fisher, R. „*State and Local Public Finance*, (Chicago: Irwin Professional Publishing, 1996). Refereeritud: Kriz, K. A., Staehr, K., Paulus, A., "*User Charges and Fees in Theory and Practice: The Estonian Case*" 12th NISPAcee Annual Conference, (2004).

Fisher, R. „*State and Local Public Finance*, (Chicago: Irwin Professional Publishing, 1996).

Hodges, C.; Vogenauer, S.; Tulibacka, M., *The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective*, Oxford and Portland, Oregon 2010

Justiitsministeerium, „Riigilõiv tsiviilasjades“, <[www.kohus.ee/56338](http://www.kohus.ee/56338)> (22.01.2013)

Kerem, K., et al, *Makroökonomika teooriad ja mudelid* (Tallinna Raamatutrükikoda, 1998)

„Keskmine bruto- ja netopalk tegevusala järgi“, Statistikaamet, (31.07.2012) <[http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/12Palk\\_ja\\_toojeukulu/01Palk/02Aastatstatistika/02Aastatstatistika.asp](http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/12Palk_ja_toojeukulu/01Palk/02Aastatstatistika/02Aastatstatistika.asp)> (30.03.2013); „Töötasu alammäära kehtestamine“, Vabariigi valitsuse määrused, Riigikantselei dokumendiregister, (15.03.2013)

Kriz, K. A., Staehr, K., Paulus, A., "*User Charges and Fees in Theory and Practice: The Estonian Case*" 12th NISPACEE Annual Conference, (2004).

Kubja, L., „Riigieelarve“, *Finantsõigus* (Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia kirjastus, 2000)

Lehis, L., „Maksu mõistest Eesti õiguskorras“, 9 *Juridica* (1998), nr 9, 434-443

Lehis, L., *Maksuõigus* (2.tr, Tallinn: Juura, 2009)

Mankiw N. G., *Principles of Economics* (USA Cengage Learning, 2008)

Maksukorralduse seadus, 20.04.2002, jõustunud 01.12.2012 – RT I 2002, 26, 150... RT I, 25.10.2012

Riigilõivuseadus, 22.04.2010, jõustunud 01.08.2012 – RT I 2010, 21, 107... RT I, 04.07.2012, 25

Riigilõivuseaduse seletuskiri. Pärning Rahandusministeeriumist, teemal „Riigilõivud ja riigilõivuseaduse muudatused“ (23.02.2013)

Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, Seletuskiri 2010, Riigikogu, <[www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=968536&u=20110404145744](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=968536&u=20110404145744)> (17.03.2013)

Riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, Seletuskiri 26.01.2012, Justiitsministeerium, <[www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf](http://www.koda.ee/public/RLS-eelnou-seletuskiri.pdf)> (12.01.2013)

Raamatupidamis- ja maksuinfoportaal, „Riigilõivuga ei ole maksustatud“ (2012), <[www.rmp.ee/raamatupidamine/riigiloivud/565](http://www.rmp.ee/raamatupidamine/riigiloivud/565)> (12.01.2013)

Riigilõivuseaduse eelnõu (1011 SE) esimene lugemine, 08.11.2006, Riigikogu, <[www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1162983600#pk2000013435](http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1162983600#pk2000013435)> (19.03.2013)

„Riigieelarve tulud ja kulud“, Statistikaamet, (28.03.2013) <[www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori\\_rahandus/06Riigieelarve/06Riigieelarve.asp](http://www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/14Rahandus/08Valitsemissektori_rahandus/06Riigieelarve/06Riigieelarve.asp)> (30.03.2013)

Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector 3rd edition*, (United States of America: Norton&Company, 1999)

Teder, I., „Riigilõivude suurusest“, Õiguskantsleri ettekanne nr 3, 26.09.2011, <[www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_ettekanne\\_nr\\_3\\_riigilõivude\\_suurus.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettekanne_nr_3_riigilõivude_suurus.pdf)> (25.01.2013)

Talv, P., „Riigilõive vähendav eelnõu saadeti valitsusse“ Justiitsministeerium, 15.03.2012., <[www.just.ee/56483](http://www.just.ee/56483)> (17.03.2013)

„Tarbijahinnaindeksi muutus võrreldes eelmiste aastatega“, Statistikaamet, (08.01.2013) <[www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/04HINNAD/04HINNAD.asp](http://www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/04HINNAD/04HINNAD.asp)> (06.04.2013)

„Töötasu alammäära kehtestamine“, Vabariigi valitsuse määrused, Riigikantselei dokumendiregister, (15.03.2013)  
<[www.dhs.riigikantselei.ee/dhsavalik.nsf/vwCasesByDate?OpenView&ExpandOutline=1.4%2C1.5%2C1.6%2C1.7%2C1.2%2C1.1](http://www.dhs.riigikantselei.ee/dhsavalik.nsf/vwCasesByDate?OpenView&ExpandOutline=1.4%2C1.5%2C1.6%2C1.7%2C1.2%2C1.1)> (06.04.2013)

Vutt, M., Lillsaar, M., Rohtmets, E., „Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus“, Kohtupraktika analüüs (2011)

Vutt, M., „Kõrge riigilõiv kui kohtusse pöördumise takistus“, 24 *Riigikogu Toimetised* (2011)

## TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Avalikud kaubad ja teenused .....	8
Tabel 2. Riigilõivu täismäärad kinnistusraamatu toimingute eest aastal 2012.....	24
Joonis 1. Riigilõivutulude osakaal riigieelarves .....	20
Joonis 2. Riigilõivumäärade tase ja dünaamika aastatel 2000-2012 .....	22
Joonis 3. Riigilõivumäärade reaalkäärtused perioodil 2000-2012.....	26
Joonis 4. Riigilõivumäärade muutus võrreldes avaliku teenistuja netopalgaga .....	28
Joonis 5. Riigilõivumäärade taseme muutus võrreldes töötasu alammäära ja keskmise netopalgaga .....	29
Joonis 6. Riigilõivumäärade reaalkäärtused kinnistusraamatu toimingute tegemisel ....	30

LISA 1. Riigilõivumäärade tase ja dünaamika aastatel 2000-2012<sup>83</sup>

Aasta	2000	2001	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2011	2012
Abielukande tegemine	6,39	6,39	6,39	6,39	19,17	19,17	19,17	20	19,17	19,17
Abielu lahutuskande tegemine	19,17	19,17	19,17	19,17	25,56	25,56	25,56	25,56	25,56	25,56
Sõiduki registreerimine	63,91	63,91	63,91	63,91	63,91	63,91	63,91	121,43	121,43	121,43
Sõiduki omaniku vahetuse reg.	38,35	38,35	38,35	38,35	38,35	38,35	38,35	57,52	57,52	57,52
Sõidukite registriandmete muudatus	12,78	12,78	12,78	12,78	12,78	12,78	12,78	19,17	19,17	19,17
Sõiduki reg. tunnistuse asendamine	6,39	6,39	6,39	6,39	6,39	6,39	6,39	19,17	19,17	19,17
Esmase juhiloa väljastamine	24,29	24,29	24,29	24,29	24,29	24,29	24,29	25,56	25,56	25,56
Sõidueksami vastuvõtmine	28,76	28,76	28,76	28,76	28,76	28,76	28,76	38,34	38,34	38,34
Isikutunnistuse väljastamine	9,59	9,59	9,59	9,59	9,59	9,59	9,59	15,98	15,97	24,28
Reisidokumendi väljastamine	9,58	9,58	9,58	9,58	9,59	9,59	9,59	28,76	28,76	28,76
Isikutunnistuse ja reisidokumendi taotlemine	15,98	15,98	15,98	15,98	15,98	15,98	15,98	31,95	31,95	38,34
Elamisloa taotluse läbivaatamine	9,59	9,59	9,59	9,59	9,59	9,59	9,59	9,59	9,58	30,67
Elamisloa taotlus ja reisidokument	22,36	22,36	22,36	22,36	22,36	22,36	22,36	22,36	22,36	63,91

<sup>83</sup> Autori arvutused. Riigilõivuseaduse seletuskiri. Pärning Rahandusministeeriumist, teemal „Riigilõivud ja riigilõivuseaduse muudatused“ (23.02.2013).



## LISA 2. Riigilõivude reaalkväärtused<sup>84</sup>

Aasta	Abielukannete riigilõivumäärade reaalkväärtused	Dokumentide riigilõivumäärade reaalkväärtused	Sõidukitele suunatud riigilõivude reaalkväärtused
2000	12,78	10,7270	29,080
2001	12,079	10,1390	27,485
2002	11,659	9,7867	26,530
2003	11,510	9,6611	26,190
2004	11,174	9,3797	25,427
2005	10,734	9,0103	24,425
2006	17,993	8,6317	23,396
2007	16,879	8,0973	21,947
2008	15,289	7,3345	19,880
2009	15,305	12,3394	32,071
2010	14,859	11,9800	31,136
2011	14,151	11,4068	29,654
2012	13,620	17,9857	28,541

<sup>84</sup> Autori arvutused. Riigilõivuseaduse seletuskiri. Päring Rahandusministeeriumist, teemal „Riigilõivud ja riigilõivuseaduse muudatused“ (23.02.2013); „Tarbijahinnaindeksi muutus võrreldes eelmiste aastatega“, Statistikaamet, (08.01.2013) <[www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/04HINNAD/04HINNAD.asp](http://www.pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/04HINNAD/04HINNAD.asp)> (06.04.2013).

### LISA 3. Miinimumpalga ja keskmise palga andmed<sup>85</sup>

Aasta	Miinimumpalk	Keskmine neto kuupalk	Riigilõivude keskmine suurus (kõik kategooriad)
2000	89,5	249	17,52904763
2001	102,25	276,67	17,52904767
2002	118,24	304,79	17,52904767
2003	138,05	330,80	17,52904667
2004	158,5	362,69	17,52904767
2005	171,92	410,95	17,52904763
2006	191,73	484,00	20,7245238
2007	230,08	583,06	20,72452381
2008	278,02	670,04	20,72452381
2009	278,02	634,25	29,08714287
2010	278,02	653,43	29,08714287
2011	290	691,56	29,08570953
2012	320	729	32,92095238

<sup>85</sup> „Keskmine bruto- ja netopalk tegevusala järgi“, Statistikaamet, (31.07.2012) <[http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/12Palk\\_ja\\_toojeukulu/01Palk/02Aastastatistika/02Aastastatistika.asp](http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Database/Majandus/12Palk_ja_toojeukulu/01Palk/02Aastastatistika/02Aastastatistika.asp)> (30.03.2013); „Töötasu alammäära kehtestamine“, Vabariigi valitsuse määrused, Riigikantselei dokumendiregister, (15.03.2013) <[www.dhs.riigikantselei.ee/dhsavalik.nsf/vwCasesByDate?OpenView&ExpandOutline=1.4%2C1.5%2C1.6%2C1.7%2C1.2%2C1.1](http://www.dhs.riigikantselei.ee/dhsavalik.nsf/vwCasesByDate?OpenView&ExpandOutline=1.4%2C1.5%2C1.6%2C1.7%2C1.2%2C1.1)> (06.04.2013).