

Diplomitöö
392389

Kustav R A V A.

Õigusteaduskond.

Viis aastat diplomitööd.

25.5.40.

Maasik
E. V.

TANTU ÜLIKOOLI
ÕIGUSTEADUSKOND

28. mail 40
N^o 94
TANTU

ÜLEVAADE ERIMAKSUDE FONDIDEST.

A. B.
769.

Kõp. 2. 40 õigusteaduskond

S I S U K O R D .

Sisukord.

1

I.

Ü l d o s a .

Sissejuhatus	3
§ 1. Maksu ja erimaksu mõisted ning nende konstitutsioonilised alused	4
§ 2. Maksundusõiguse normistik	7
§ 3. Fondi mõiste	10
§ 4. Fonde sättivad üldnormid	11
§ 5. Kassa lahususe printsiip ja fondimajendus . . .	12
§ 6. Kassa ühtluse printsiip	13

II.

E r i o s a .

§ 1. Erimaksudest moodustatavate kapitalide liigitus	14
--	----

A.

Erimaksud, milliseist ei ole moodustatud fonde.

§ 2. Üldülevaade	15
----------------------------	----

B.

Erimaksud, milliseist on moodustatud alusvarad ettevõtetele ja asutisile.

§ 3. Tulude iseloom, nende rakendamissiht ja asutiste raking	16
a) Riigiringhääling	16
b) Krediitasutiste inspektor ja kaubanduskomitee	17

c) Konjunktuurinstituut , Eesti rahvuslik jõukomitee ja loodusvarade instituut.....	19
§ 4. Eelarvete ehitis ja kulude iseloom....	23
§ 5. Asutiste ja ettevõtete fondimajanduslik iseloom	27

C.

Erimaksud, milliseist moodustatud alusvarad
kannavad kehtivas õiguses eriotstarbeliste kapitalaa-
lide või fondide üldnimetust.

§ 6. Eriotstarbeliste kapitalide või fondide alus- varade iseloom	27
§7. Fonde sättivate erinormide liigitus	29
§ 8. Fondide tululiigid, erimaksude maksukohustusva- hekorra alused ja fondide rakendamissiht	29
a) Eesti kultuurkapital	29
b) Filmikapital	35
c) Tuletõrjekapital	36
d) Pensionikapital	37
e) Turismi arendamise fond	38
f) Riigikaitse fond	39
g) Põllumajanduse, kalanduse ja aianduse edendamise fondid.....	39
§ 9. Fondide eelarveõigus	41
I. Kulude rakendamissihi selgitamine ja fondide summaline eelarve	41
II. Eelarvete läbivaatamis- ja kinnitamis- kord	44
III. Fondide eriseadusiga eelarvete läbi- vaatamiseks sätitud organid....	48
IV. Riigikogu osatähtsus eelarvete kujundam.	52
V. Aruandmine, kontroll ja kap. haldamine....	54
VI. Fondides avalduv kassa lahususe printsiip	55
§10. Varade normistik	56
§11. Erimaksude fondide tulude-kulude rakendustulem.	60

ÜLEVAADE ERIMAKSUDE FONDIDEST.

I.

Ü L D O S A .

S i s s e j u h a t u s .

Erimaksu fondi mõiste selgitamiseks osutub vajalikuks määritleda selle koosseisu kuuluvate komponentide erimaksu ja fondi mõisted. Kehtiva õiguse normilooming, olles juhitud mitmest keskusest rsp. ministeeriumi poolt, ei evi mingit mõistete ühtlust erimaksude ja fondide osas, seepärast seal esinevat liigitust aluseks ei saa võtta. Esineb küll mitmesuguseid erimaksu nimetust kandvaid makse¹, kuid need ei moodusta erilist maksude liiki. Liigi moodustamiseks osutub vajalikuks anda erimaksu mõistele laiem sisu, kui see esineb kehtivas õiguses.

Samuti ei nimetata kõiki erimaksudest moodustatud alusvarasid fondideks, vaid ka eriotstarbelisiks kapitalideks ja muude nimetusiga². Nende hulgast erimaksude fondide eritlemiseks on vajalik selgitada, millist maksu nimetada erimaksuks ja millist alusvara fondiks.

Peale selleks tarvilike pidemõistete püstitamist on võimalik asuda erimaksu fondide ja nende rakendustulemuste selgitamisele.

-
1. Vt. näiteks Seaduste kogu XI köitesse kuuluvate põllumajandus-alaste seaduste muutmise seadus, RT 1933,33,256.
 2. Vt. Eripõhikirjade ja -määruste alusel teotsevate pankade ning käitiste ja üksikute riigiasutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide 1939-1939/40.a. erieelarved - lisa Eesti Vabariigi tulude ja kulude 1939/40.a. eelarve juurde, Tallinn 1939.a.

Kui erimakse sättivad normistikud oleks viidud mingisugusesse süsteemi üldiste maksundusõiguslike normistikega või vähemalt omavahel, siis oleks neist kerge saavutada ülevaadet. Tegelikult ei esine aga ühte ega teist. Erimakse sättivad normistikud ei esita mingit süsteemi. Küll aga esineb neis erinevusi, mis takistavad süstemaatilise ülevaate saavutamist.

• § 1. Maksu ja erimaksu mõisted ning nende konstitutsioonilised alused.

Ajaloolis-õigusliku kategooriana on maksu sihiks olla abinõuks ajaliselt muutuvate ühiselust tekkivate eesmärkide realiseerimisel s.o. majanduslike vajaduste rahuldamisel. Sellele sihile vastavalt on maksu funktsioon finantsmajanduslik. Kuid ta ei evi mitte üksi finantsmajanduslikku funktsiooni, vaid ka poliitilist, rahvamajandusliku ja sotsiaalset funktsiooni. Käesoleva ülesandeks on aga selgitada ainult maksu finantsmajanduslikku funktsiooni.

Maksuna kantakse üle eraomanduslikust valdusest riiklikule või omavalitsuslikule valdusele asi-, raha-, või teenistusjõudluse osiseid, tavaliselt väljendatult rahas, eesnimetatud finantsmajanduslike väljaminekute katteks, ilma vastutasu eelduseta. Ülekandmisel ilmneb võimuvahekord, mis ei tähenda aga seda, et igat üksikut ülekandmist riik või omavalitsus peaks otseselt teostama võimu abil, vaid et ülekandmine tehakse kohuslikuks ühepoolsest vastava kohuslikuks tegija, korporatiivse ühiku, juhtimise õigusest tuleneva võimu abil.

Millisel kujul ja ulatuses see võim võib avalduda, see normitakse riigi, kui korporatiivse ühiku, õiguskorda

käsitlevais aktides, milleist kõrgemajõulisemad on konstitutsioonilised aktid või põhiseadused.

Eesti Vabariigi kehtivale põhiseadusele on erimaksu mõiste võõras, kuid maksu kohta tähendatakse³, et ühtki avalikku maksu ega koormatist ei või kellegile peale panna muidu kui seaduse alusel. Seega iga maks peab põhjenema seadusele. Sättimata on jäetud, kas seadusandja rsp. riigikogu peab vastuvõetavas seaduses määritlema ka maksu otsuste ja maksukohustusvahekorra alused ning kuivõrd ta võib nende konkretiseerimise jätta haldusasutiste ülesandeks. Maksukohustusvahekorra aluste all mõeldakse maksuolmastikku, maksukohuslast, maksustamisalust, maksumäära ja maksukohuslase teotsemisvabadust kitsendavaid formaalseid kohustisi. Konstitutsioonilises praksises ja doktriinis leidub maksukohustusvahekorra aluste seaduslikult sättimise küsimusis lahkarvamusi⁴.

Sama põhiseaduse § 124 järgi on kohalikel omavalitsusil õigus seaduse alusel oma ülesannete täitmiseks võtta makse ning peale panna koormatise, kusjuures § 125 järgi kohalike omavalitsuste lähem korraldis ja järelvalve nende üle määratakse seadusega.

Põhiseaduse terminoloogiat kasutades, võib ütelda, et maksu pealepanijaiks osutuvad riik ja kohalikud omavalitsused. Neist esimene, autonoomse korporatsioonina omab õigust maksunduse alal püstitada üldisi põhimõtteid ja neid kehtitada üldaktidena. Teised, administratiivsete omavalitsusena, võivad teotseda vaid neile üldaktidele subordineeritud

3. Vt. RT 1937, 71, 590 § 29.

4. Vt. Juhan Vaabel, Eesti riigi - maksundusõiguse põhiprobleeme, Tartu 1934, lk. 37-38.

aktidega.

Seega maksu eritunnuseks on, et eraomanduses olevate asi-, raha- või teenistusjõudluste osiste, tavaliselt väljendatult rahas, ülekandmine riigi või omavalitsuse valdusse toimub vastutasuta; ülekandmise otstarbeks on ainult nimetatud korporatsioonide finantsmajanduslike vajaduste rahuldamine, mis teda eraldab teisist võimu alusel kohustuslikuks tehtud ülekandmisist, nagu konfiskeerimine ja bona vacantia riigi valdusse võtmine, millede ainsaks otstarbeks ei ole finantsmajanduslike vajaduste rahuldamine, vaid teised kaalutlused; maksu ülekandmise kohustus tekib maksukohustusvahekorra aluseis väljendatud asjaolude ilmestumisel majanduslikus elus, missugused alused määratakse ette kindlaks maksundusõiguslikes normides. Maksundusõiguslikeks normeks tavatsetakse nimetada kõigi üksikuid makse sättivate normide kompleksi, nende hulgas ka viitelisi norme.

Eespool selgus, et igal maksul on sihiks korporatiivsete ühikute finantsmajanduslike otstarvete rahuldamine, millised otstarved on muutuvad. Neid makse võib kasutada korporatiivsete ühikute igasuguste finantsmajanduslike otstarvete rahuldamiseks, nii nagu need otstarved esinevad muutuvatena ajas ja ruumis. Nende maksude kasutamise konkreetne siht ei ole ette kindlaks määratud.

Peale nende maksude esineb ka maksusid, millede konkreetne kasutamisotstarb määratakse ette kindlaks. Kasutada võib neid makse ainult selleks konkreetseks otstarbeks. Selliseid makse millede konkreetne kasutamise otstarb on ette kindlaks määratud, nimetatakse kehtivas maksundusõiguses erimaksudeks või ka mõne teise nimetusega ehk lihtsalt maksudeks. Kindlat nimetust ei ole neile kujunenud. Käes-

olevas on neid makse nimetatud erimaksudeks. Finantsõigus-teaduslikus kirjanduses on neile antud nimetuseks sihtmaksud⁵.

§ 2. Maksundusõiguse normistik.

Maksundusõiguse konstitutsioonilisi põhimõtteid on puudutatud eelmises paragrahvis. Neist ilmnes, et iga maks, järelduslikult ka erimaks, peab põhjenema seadusele. Konstitutsioonilises praksises on see põhimõte leidnud kohaldamist. Sisu ulatuselt ei ole need seadused aga sugugi ühtlased. Ühed jätavad vähem teised rohkem tähtsate sisu osiste konkretiseerimise haldusasutiste pädevusse. Määrused ja teised haldusaktid evivad suurt tähendust maksundusõiguse normistikus. Vähe esineb maksuseadusi, millede sisu ei ole oluliselt konkretiseeritud määrusiga. Võiks isegi ütelda, et määrused oma sisu ulatuselt omavad esikoha seaduste ees. Seda muidugi seaduste soodustusel. Need seadused, määrused ja muud haldusaktid moodustavad maksundusõiguse normistiku.

Maksundusõiguse normistiku võib liigitada maksundusõiguse üldnormeks⁶, maksu-erinormeks ja maksundusõiguse täiendusnormeks.

Maksundusõiguse üldnormid sätivad kõike või paljusid makse, olenevalt sellest, kuivõrd üksikuid makse sättivad normid on viidud süsteemi.

5. Vt. Juhan Vaabel, Eesti riigi - maksundusõiguse põhi-probleeme, Tartu 1934, lk.23.

6. Mõistet "üldnorm" kasutatakse kahes tähendatud s.o. üldise normi ja üldakti tähenduses, millede vastand mõisted oleks erinorm ja üksiknorm. See selgub näiteks prof. Dr.A.T.Kliimanni, Haldusprotsessi, Tartu 1937, lk.64 ja õiguskorra, Tartu 1939, lk.238 ja 252 võrdlemisel. Käesolevas on üldnormile antud üldise normi tähendus, nagu näiteks esineb üldine maksuseadus, mille vastand mõiste on eri-maksuseadus.

Üldnormidena esineb kehtivas maksundusõiguses maksustamiskorraldamise seadus⁷, mis aga eri- või sihtmaksude juures rakendamisele ei tule, välja arvatud üksikud erandid, mis ilmnevad allpool.

Maksuerinormid⁸ sätivad üht kindlat maksutüüpi. Neid erinorme liigitatakse kolme erirühma⁹.

Esimesse erirühma kuuluvad need maksu erinormid¹⁰, mis on pidestatud maksustamiskorralduse seadusega ja tulevad rakendamisele sama korralduse seadusega sätitud maksustamishalduse organisatsiooni poolt või viimasel lasub kohustus jälgimiseks, et neid erinorme rakendatakse. Need normid moodustavad maksundusõiguse süstematiseerituma osa.

Teise erirühma kuuluvad aktsiisimaksu erinormid¹¹, milleid samuti rakendab eesnimetatud maksustamishalduse organisatsioon, kuid ei ole oluliselt pidestatud maksustamiskorraldamise seadusega. Kohaldamisele tuleb üldine halduslik kaebekord, mis sätitud administratiivmenetluse seadusega¹².

7. Vt. RT 1932,1,1; 1932,91,698; 1934,55,477; 1936,27,171; 1936,92,726 ja sama seaduse maksmapanemise seadus, RT 1932,1,2; 1932,8,66; 1932,31,271; 1933,53,420; 1934,55,478 ning 1935,109,898.

8. Prof.dr.Juhan Vaabel, Sissejuhatuses finantsõigusteadusesse, Tartu 1939, on maksuerinorme nimetanud, muidugi kitsamas mõttes, erimaksuseadusiks, kuid et sellega tekib sünonüüm siht- või erimaksuseadusiga, siis käesolevas oldi sunnitud kasutama terminit maksuerinorm.

9. Vt. nota 8 nimetatud raamat lk.73.

10. Vt. Tulumaksu, ärimaksu, tempelmaksu, pärandi- ja kingimaksu, rahakapitalidemaksu, kinnitumaksu, ajutist läbikäigumaksu, trahterimaksu, tollimakse ja sadamamakse sätitavaid erinorme. Samasse erirühma peaks kuuluma ka loodusvarade instituudi kasuks võetavat erimaksu sättivad normid, mis on pidestatud maksustamiskorraldamise seadusega ja sissenõudjaiks osutuvad maksu- ning tolliinspektorid - vt.nota .40. mainitud normistikud.

11. Vt. Aktsiisimaksu seadus, RT 1935,7,54; 1937,24,201; 1938,30,236 ja selle rakendamismäärused.

12. Vt. RT 1936,4,25.

Kolmandasse erirühma kuuluvad maksuerinormid, mis ei esita mingit süsteemi,¹³ ega ei ole pidestatud maksustamiskorraldamise seadusega, kuigi need maksude erinevad oma põhiolemuses oluliselt ei erine ja nende süstematiseerimine oleks võimalik. Sellesse rühma kuuluvad ka eri- või sihtmakse sättivad erinevad.¹⁴ Erimaksude erinevatest ei kuulu sellesse rühma riigikaitse fondi määratud makse sättivad normid, kuna need ei moodusta iseseisvaid norme. Riigikaitsemaksu seadusega¹⁵ kõrgendati mitmesuguseid makse, mis ei omanud erimaksu tunnust, kuid neile kõrgendatud osiseile anti erimaksu iseloom. Viimasena nimetatud makse sättivad normid kuuluvad eelmiseisse rühmesse.

Sellesse rühma kuuluvaiks võib lugeda ka erinevaid,¹⁶ mis sättivad mitmesuguste asutuste ja ettevõtete tulust moodustavaid erimakse.¹⁷

Finantsõigusteaduslikus kirjanduses ei peeta viimaseid kõiki maksudeks.¹⁸

Käesolevas on need aga kehtiva õiguse terminoloogia kohaselt nimetatud maksudeks.

13. Vt. Prof.dr.Juhan Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, Tartu 1939, lk.77-78.

14. Vt. nota 49 ja järgmised.

15. Vt. nota 54.

16. Vt. nota 33-42.

17. Raadiomaks, krediitasutuste inspektori maks, kaubanduskomiteemaks ja Eesti rahvusliku jõukomiteemaks. Loodusvarade instituudi maksude kohta vaata nota 10.

18. Vt. Prof.dr.Juhan Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, Tartu 1939, lk.79-80.

§ 3. Fondi mõiste.

Fondi mõiste on väga laia sisuga. Fondi all mõeldakse mingi konkreetse sihi teenistusse rakendatud või rakendatavaid riiklike kapitale ja muid varasid. Selle sihi sisu võib isegi fondi moodustamisel selgumata olla, nagu näiteks ettenägematude kulude katteks riigieelarveisse võetavail reservsummadel, milliseid tavatsetakse nimetada samuti fondideks s.o. reservfondideks¹⁹.

Sellest järeldub, et teatava alusvara fondiks nimetamiseks ei ole oluline, millise konkreetse sihi teenistuses alusvara seisab ja kas selle konkreetse sihi sisu üldse on kindlaks määratud. See võib selguda alles tulevikus, nagu reservfondil.

Ta funktsiooniks võib olla tavalise haldusasutise finantsmajanduslike vajaduste rahuldamine.

Tavaliselt aga fondi mõistele nii laia sisu ei anta, vaid arvestatakse sealjuures ka kapitali kasutamise viisi ja otstarbega. Fondideks ei nimetata erimaksudest moodustatud kapitale, milliseid kapitale kasutatakse halduslikku ilmet kandvate asutiste ülalpidamiseks, mida võib järeldada ka kehtiva õiguse terminoloogiast, kuigi see ei ole ka selles osas ühtluse ideest kantud, nagu see ilmnes erimaksu mõiste selgitamisel.

Kehtivas õiguses on erimaksudest moodustatud alusvaradele antud fondile, asutiste ja riigiasutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide nimetusi. Riigieelarve seaduse²⁰

19. Vt. Franz Heiszenberger, Grundriss der Finanzwissenschaft, Wien 1938, lk.147.

20. Vt. Riigieelarve seadus, RT 1938,24,200.

§ 25 nimetatakse neid eripõhikirjade ja -seaduste aluseil tegutsevaiks ettevõtteks ja asutisiks ning riigiasutiste valitseda olevaiks eriotstarbelisiks kapitaleks. Fondi nimetust nende hulgas ei esine, kuigi esineb vastavate eriseadusiga moodustatud fonde, millede eelarved kinnitatakse riigieelarve seaduse selle sätte kohaselt. Tavaliselt omistatakse nende eriotstarbeliste kapitalide mõistele fondi kvalifikatsiooni.

§ 4. Fonde sättivad üldnormid.

Põhiseaduses²¹ on väga napilt norme fondile sättimiseks. Sõna fond esineb ainult põhiseaduse § 99 p.13, mille järgi vabariigi president ei või dekreediga kehtima panna riigi fondide kohta käivaid seadusi. Seega piirab see säte vabariigi presidendi õigusi riigi fondide alal.

Fondide kohta esineb üldse väga vähe üldnorme²². Üldnormidena tulevad käsitlemisele üksikud riigieelarve seaduse normid, mis sättivad fondide eelarvete kujundamist, kinnitamist ja aruandmist. Kuid ka neist kinnipidamine on kohustuslik nii palju, kui see eriseadusiga pole sätitud teisiti. Seda eriti fondile eelarvete kujundamiseks moodustatud komisjonide osas, millede üksikasjalikum vaatlus järgneb allpool. Üldnormistiku ilmet omavad ka mitmesugused arvestusala, aruandmist ja kassareservide hoidmist korraldavad normid²³.

21. Vt.nota 2.

22. Vt.nota 6.

23. Vt.näiteks riigiasutiste ja ettevõtete kasutada ning valitseda olevate erisummade ja eriotstarbeliste kapitalide kassa, arvepidamise ja aruandmise korra määrus, RT 1934,17,114; 1937,8,67 p.8; arveseadus, RT 1936, 96,763; 1937,103,836-II.

§ 5. Kassa lahususe printsiip ja
fondi majandus.

Ajalooliselt on kassa lahususe printsiibi tekkimist mitmeti seletatud. Seda püütakse teatavasse ühendusse viia ka siht- või erimaksudega. Kuid kahtlemata on siin oma osa etendanud ka üldine haldamiskord ja arvepidamise mitte tundmine s.o. kirjaoskamatus ning teised tegurid, mis tegid suurte kassade valitsemise raskeks.

18 sajandil ja ka hiljem on eri- või sihtmaksud suurt osa etendanud riikide eelarveis²⁴. Väljaminekute kasvades valitsejad olid sunnitud suurendama makse. Paljuis riiges oli maksude suurendamine võimalik ainult rahva- või seisuste-esindajate nõusolekul. Maksude suurendamiseks nõusoleku andmisel rahva- või seisusteesindajad püstitasid tingimusi, et makse kasutataks teatavaiks kindlaiks määratud otstarbeiks. Püstitatud tingimused evisid rohkem morralse mõjutamise ilmet, sest nende täitmise üle kontrolli pidamiseks esinduskogudel oli vähe võimalusi. Kuid teatav mõju oli neil tingimusil siiski, mis järeldeb riigikassa jagunemisest mitmesuguseiks eriotstarbelisiks üksik-kassadeks s.o. tulud koondati neisse kassadesse liikide järgi ja sellesel viisil tehti ka kulud. Nende erikassade arvu suurendas veel riigi jagunemine teatavaiks valitsemisringkonniks, kuna ka viimased evisid oma eriotstarbelisi kassasid. Sellist eriotstarbeliste kassade printsiipi nimetatakse kassa-lahususe printsiibiks. Viimast on kui negatiivset nähet hinnatud, mis ei võimalda majanduslike hüviste ühtlast jaotamist. Samal ajal, kui ühes kassas oli raha külluses, ei jatkunud teises

24. Prof.J.H.Ozerov, Osnovõj finansovoi nauki, Riia 1923, lk.49-50.

hädavajalikumaks, sest raske oli makse ja teisi tulusid väljaminekuile vastavalt jaotada.

Finantsõigusteaduslikus kirjanduses on kassa lahususe printsiibile rajanevat finantsmajandust nimetatud fondi-majanduseks²⁵.

§ 6. Kassa ühtluse printsiip.

Nagu juba varem mainitud, finantsõigusteaduslikus kirjanduses on erimaksude ja fondide suhtes asutud eitavale seisukohale, kuna need on takistuseks riigimajanduse ühtlusele²⁶ ja vastukäivad kassa ühtluse printsiibile²⁷. Viimane seisab selles, et kõik riigitulud, mis allikast need ka ei saada, moodustavad ühe ühtlase massi, nimetatagu seda massi riigikassaks või mõne teise nimetusega. Sellest kassast kulutuste tegemise seisukohalt väljudes ei ole oluline, mis allikaist tulud on saadud.

Kõigi riigitulude arvestamine selle printsiibi järgi peab toimuma ühes keskus²⁸. Sinna koondatakse, vähemalt aruandeliselt, ka kõik kassa reservid. Keskusel peab olema alati ülevaade riigi rahanduslikust seisukorrast. See kes-

25. Vt.Th.Mayer, Geschichte der Finanzwissenschaft und Finanzwirtschaft, koguteoses Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1926 - I osa lk.223.
Prof.dr.K.Th.Eheberg ja prof.dr.F.Boesler, Grundriss der Finanzwissenschaft, Leipzig 1939, lk.52.

26. Vt.nota 5 ja Gerloff'i Steuerwirtschaftslehre, koguteoses Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1926 - I osa lk.441.

27. Vt.Franz Heissenberger, Grundriss der Finanzwissenschaft, Wien 1938, lk.152.

28. Vt.Prof.dr.K.Th.Eheberg ja prof.dr.F.Boesler, Grundriss der Finanzwissenschaft, lk.53.

kus avab ka kõik krediidid kulutusiks. Tavaliselt on niisuguseks keskuseks riigikassa või riikliku kontrolli ja järelvalve all seisev eraõiguslikul alusel teotsev pank, millel on osakonnad vastavalt tegelikule tarvidusele.

Idealistid on pidanud isegi võimalikuks, et võiks oleleda riigis ainult üks maks, kuid ei see ega ka kassa ühtluse printsiip ei ole tegelikuses täit realiseerimist leidnud. Peab aga siis märkima, et üksikuis riiges on kassa ühtluse printsiibi teostamisel suurt elu saavutatud, nagu näiteks endises Austrias ja mujal. Kuid ka mitmesugusel kujul sätitud fondid ei ole sugugi haruldused, nagu näiteks Hollandis, Prantsusmaal, Bulgaarias ja mujal. Neid on rakendatud mitmesuguste kindlustuse ja kuivenduse tööde läbiviimise, teede korrashoiu, põllumajanduse edendamise ja samuti mitmesuguste sotsiaalkindlustuste teenistusse.

II.

E R I O S A .

§ 1. Erimaksudest moodustatavate kapitalide liigitus.

Edasise ülesandeks oleks selgitada, milliseid kehtivas maksundusõiguses esinevaid makse võiks nimetada erimaksudeks ja kuivõrd neist on moodustatud fonde.

Sissejuhatusest ilmnes, et erimakse sättivad normid ei moodusta mingit süsteemi. Nendest ülevaate saavutamine on raske, sest erisuste selgitamisel kujuneks ülevaade liig komplitseerituks ja laiali valguvaks, mis ei tule kasuks üldkujutlusele, seepärast on püütud vähem tähtsaist erisust hoiduda ja selgitada nende üldolemust. Paratamatuks osutub maksuolmastiku ja erimaksude rakendus-sihi selgi-

tamine, mille iga erimaksu normistik sätib eriliselt, seejärel tuleb neid eraldi vaadelda, kui ka üksikuid teisi küsimusi. Ühiselt on võimalik selgitada eelarvete kujundamise ja kinnitamise korda ja teisi küsimusi. Otstarbekama ülevaate saavutamiseks võib erimakse jaotada kolme liiki.

- A. Erimaksud, milliseist ei ole moodustatud fonde.
- B. Erimaksud, milliseist on moodustatud alusvarad mitmesuguseile asutisile ja ettevõtetele, mis meenutavad fonde.
- C. Erimaksud, milliseist moodustatud alusvarad kannavad kehtivas õiguses eriotstarbeliste kapitalide või fondide nimetust.

A. Erimaksud, milliseis ei ole moodustatud fonde.

§ 2. Üldülevaade.

Tavaliselt on siht, milleks erimaksu võetakse, ette nähtud vastavais maksuseadusis, kuid see siht võib olla normeeritud ka mõne eriseadusega või määrusega. Nii näiteks lootsimaksu võetakse sadamamaksude tariifi²⁹ alusel, kuid osa sellest maksust määratakse siht- või erimaksuks, lootsimaksude tuludest 70% osa lootside ühingule eraldamise määrusega³⁰.

Sellest määrusest ja lootsiasjanduse seadusest³¹ ilmneb,

29. Vt. RT 1935, 87, 727 ja seal avaldatud tariifi edasised muudatused.

30. Vt. RT 1935, 100, 830.

31. Vt. RT 1931, 23, 135.

et riik seda ala seadusandlikult korraldades esineb ainult nii ütelda vahelttalitajana lootsiühingu liikmeile palkadeks ja teiseks tarvilikeks väljaminekuiks tulude hankimisel, ilma nende tulude eelarvestamisest osavõtmata või nendest fondi moodustamata. Umbes samaselt riik hangib tulusid ka mõnele heategevale asutisele, nagu näiteks maks punaseristile raudteepiletitelt³².

B. Erimaksud, milliseist on moodustatud alusvarad ettevõtetele ja asutisile, mis meenutavad fonde.

§ 3. Tulude iseloom, nende rakendamissiht ja asutiste raking.

a) Riigi ringhääling.

Riik omab mitmesuguseid monopolistlike ettevõtteid, millede seadmete kasutamise või produtseeritud esemete hinda ei peeta maksuks, kuigi see on monopolihind³³. Eriiseloому nende ettevõtete hulgas omab riigi ringhääling³⁴. Viimane "produtseerib" juhtimatuid eeterlisi laineid, millede kasutamisevõimalus on igal raadio vastuvõtu aparaadi valdajal.

Et kontrollimine osutub võimatuks, kes neid laineid ja kui palju on kasutanud, seepärast ringhäälingu kasuks võetakse tasu, selle produktsiooni eest, igalt vastuvõtu-

32. Vt. RT 1931, 22, 128.

33. Vt. Juhan Vaabel, Eesti riigi - maksundusõiguse põhiprobleeme, Tartu 1934, lk. 19.

34. Vt. Riigi ringhäälingu põhimäärus, RT 1937, 54, 495; sama kasutamise määrus, RT 1938, 103, 892 j.t.

võimelise raadioaparaadi valdajalt, kui aparaat plommimata või pitseerimata või ei ole sellest tasust vabastatud. Et tasu tuleb maksta ka ilma produktsiooni kasutamata, seejärel pärast võib seda tasu pidada siht- või erimaksuks. Neid erimakse kasutab ringhääling produktsiooniks, kui ka tagavarakapitali ja ettevõtte arendamise kapitali kogumiseks. Ülejääk langeb riigituluks, nagu iga teise ettevõtte puhastulu. Viimane ei näi eriti suur olema, mis aga on tähtsal määral tingitud sellest, et viimaste aastate eelarvetega on peaaegu 1/3 tuludest või 1/6 varanduste väärtusest arvatud amortisatsiooni kapitali kasuks³⁵.

b) Krediitasutiste inspektor ja
kaubanduskomitee.

Erimakse võetakse ka aktiivse halduse süsteemi rakendatud haldusasutiste ülalpidamise-kulude katteks, nagu seda on krediitasutiste inspektor³⁶ ja kaubanduskomitee³⁷.

Krediitasutiste inspektori ülalpidamiskulud kannavad erakapitalidega töötavad pikaajalise laenu pangad, kommerts-pangad, linnapangad proportsionaalselt tuludele, neis piires nagu need nähtud ette riigieelarves. Kontrollfunktsiooni faktilisel teostamisel võidaks makse nõuda ka teisilt rahasutisilt.

35. Vt. Riigi ringhäälingu eelarve väljaandes nota 2 ja aruanne väljaandes Eesti Vabariigi 1938/39.eelarve-aasta riigi tulude ja kulude eelarvete täitmise aruanne ja kassaaruanne, Tallinn 1939.

36. Vt. Krediitasutiste seadus, RT 1932,31,273 ja 1934,104,818.

37. Vt. Kaubanduskomitee seadus, RT 1938,80,719.

Krediitasutiste inspektor saab õieti oma kulude katteks vajalikud summad riigieelarve korras. Neile kuludele vastav summa nõutakse sisse pankadelt ja kantakse riigitulude arvele. Sellest järelduvalt nende maksude juures ei avaldu erimaksudele omane fondimajanduslik ilme, kuna siin ei avaldu kassa lahususe printsiip, vaid ainult maksuolmastik on sätitud erimakse meenutaval põhimõttel.

Kaubanduskomitee tegevusega seotud kulud kannab Eesti Pank ja need krediitasutised, keda Eesti Pank on õigustanud müüma välismaksuvahendeid. Eesti Pank kannab kulusid majandusministriga kokku lepitud määral ja teised pangad proportsionaalselt nende müüdud välismaksuvahendeile, välja arvatud pankade omavahelised müügid. Komitee kulud ei või ületada 0,05% välismaksuvahendite aastasest müügisummast.

Kaubanduskomiteele teotsemise võimaldamiseks tulude hankimine, nagu ilmnes, teostub kokkulepe alusel. Maks on aga avalik - õiguslik tululiik, mida ei hangita kokkuleppe, vaid võimuahekorra alusel. Seega võiks järeldada, et kaubanduskomitee kasuks hangitav tulu ei ole maks, kuid see-sugune järeldus tundub siiski ekslikuna. Esiteks juba seepärast, et osa pankadele tekib maksukohustus ilma kokkuleppeta ja teiseks kaubanduskomitee ^{seoduse} üldmõttest ei järeldu kokkuleppe võimalust eraõigusele omases mõttes. Ilmnevad ka kõik teised erimaksule omased tunnused, seepärast võib kaubanduskomitee kasuks hangitavaid tulusid lugeda erimaksudeks.

Kaubanduskomitee ja krediitasutiste inspektor alluvad majandusministrile ja kujutavad õieti majandusministeeriumi osakondi. Neist esimene on rohkem nõuandev asutis majandus-

ministrile, kuid omab ka otsustavat võimu väliskaubanduse juhtimise, välismaksuvahendite liikluse korraldamise ja kaupade sisseveo lubade andmise alal. Vabariigi presidendi määratava direktori juhtimisele kuuluva ministeeriumi osakonna juurde on moodustatud kollegiaalsuse süteemile rajanev komitee, kes oma istungeilt saab tasu majandusministri määramisel. Kaebused komitee otsuse peale alluvad majandusministrile.

Krediitasutiste inspektor teostab kontrollivat funktsiooni krediitasutiste üle ja otsustab nende likviidsusse puutuvaid küsimusi. Krediitasutiste poolt täitmata jäetud inspektori nõudmised lahendab majandusminister.

Seega on siin tegemist aktiivse halduse süteemi rakendatud ametasutisiga või lähemalt üteldes majandusministeeriumi osakondadega.

c) Konjunktuurinstituut, Eesti rahvuslik jõukomitee ja loodusvarade instituut.

Ühtlast iseloomu kannavad konjunktuurinstituut³⁸, Eesti rahvuslik jõukomitee³⁹ ja hilisemal ajal neile lisaks

38. Vt. Konjunktuurinstituudi põhimäärus, RT 1934,38,344; 1938,36,318.

39. Vt. Eesti rahvusliku jõukomitee seadus, RT 1936,4,26; 1936,56,486.
Eesti rahvusliku jõukomitee valimiste juhatuskiri RT 1936,39,307.
Eesti rahvusliku jõukomitee elluviimise määrus RT 1936, 51,432.
Eesti rahvusliku jõukomitee kodukord RT 1937,60,531.
Aurukatelde ja aurumahutiste ehitise, korraspidamise ja järelvalve määrus RT 1932,44,404; 1934,86,710; 1934,102,801; elektri-seadmete isoleertorude määrus RT 1938,71,774; normid elektriseadmete isoleertorude valmistamise ja proovimise kohta RT 1938,71,665.

moodustatud loodusvarade instituut⁴⁰.

Need on eriseaduste ja määruste alusel teotsevad omavalitsuslikku ilmet kandvad asutised, mis teostavad peaaegjalikult normivaba funktsiooni. Nendest esimene uurib majanduslikke küsimusi eriti konjunktuuri seisukohalt vaadatuna, teine - jõuallikaisse ja nende ekspuuteerimisse ning kolmas - loodusvaradesse puutuvaid kui ka teisi küsimusi. Ei puudu aga ka normiv toime, nagu jõuseadmete järelvalve ja mõnede varade kasutamise alal, eriti jõukomiteel ja loodusvarade instituudil. Jõukomitee ülesandeks on peale selle ka mitmesuguste elektrofiteerimiskavade ellu rakendamise.

Tavalisist haldusasutisist erineb nende raking tunduvalt. Sisehalduslike küsimuste otsustamisel olulise tähendusega on kõigist liikmeist koosnev täiskogu, kes valib juhatusse või nõukogu. Nõukogu või juhatusse esimees on määratav. Instituutide nõukogude esimehed määrab vabariigi president, jõukomiteel - majandusminister. Instituutide ja jõukomitee tööde tegelikuks korraldajaks on igal üks direktor, kelle määrab vabariigi president.

Konjunktuurinstituudi ja jõukomitee eriseaduste kreativeis normes nähakse otse ette asutised, kes võivad olla instituudi ja komitee liikmeiks. Peale selle esinevad vii-

40. Vt. Loodusvarade Instituudi seadus, RT 1937,47,428; 1938, 42,391 ja 1939,26,194.
" " ajutine asjaajamise määrus, RT 1937,85,706.
" " heaks võetavate tasumaksude alused ja kord RT 1938,21,183.
" " heaks võetava maksuvõtmise korra määrus, RT 1938,66,136.

Otsus maapõuevarade kontsessioonimaksudest laekuvaist summest 25% eraldamise kohta loodusvarade instituudi tuludeks, RT 1938,8,53; otsus loodusvarade ja toorainete uurimiseks ja nende omaduste kontrollimiseks loodusvarade instituudi abil, RT 1938,51,471; otsus loodusvarade instituudi heaks võetava maksu kohta loodusvarasid ja tooraineid ekspuuteerivailt ettevõtteleilt, RT 1938,63,621.

maste poolt valitavad liikmed.

Loodusvarade instituudi liikmete hulgas ei esine asutisi liikmetena, vaid vabariigi presidendi nimetatud 50 isikut ja viimaste poolt valitud kuni 50 isikut. Valimised kinnitab vabariigi president.

Konjunktuurinstituudi liikmeiks on mitmesuguste riiklike asutiste kõrval ka majanduslikud ettevõtted, kelledest suurem osa on liikmeiks vastu võetud valimise teel, nagu osahisus "Võieksport" ja teised, kokku arvult 17. Liikmeks olevad ettevõtted maksavad liikmemaksu instituudi kasuks täiskogu määramisel⁴¹. Tavaliselt määratavat see maks 50 kuni 1.000 krooni. Peale liikmemaksude konjunktuurinstituut saab sissetulekuid riigieelarve korras ja oma teaduslikest väljaandeist.

Eesti rahvusliku jõukomitee liikmeiks on 14 määratavat liiget, kes määratakse ministriumide, ülikooli, riiklike turba-, metsa- ja põlevkivitööstuste ning kodade ja linnade liidu esindajaist. Peale selle 6 valitavat liiget. Valitavaks liikmeiks on jõukomitee järelvalvele kuuluvate seadiste tegelike valvajate poolt valitud isikud.

Jõukomitee tulud moodustuvad riigieelarve korras määratud summest, liikmemaksudest ja jõukomitee heaks võetavaist maksest.

Viimasena nimetatud makse võetakse jõukomitee järelvalvele kuuluvate seadiste valdajailt üldkogu määratud aluseil⁴².

41. RT 1938,36,318 avaldatud konjunktuurinstituudi põhimääruste muutmise seaduse § 25 järgi täiskogu otsused saadetakse riigisekretärile. Riigisekretär nendega mitte ühinedes esitab küsimuse otsustamiseks vabariigi valitsusele. Tegevuskavad kuuluvad vabariigi presidendi kinnitamisele.

42. Vt. RT 1936,4,26 avaldatud rahvusliku jõukomitee seaduse § 26, mille järgi üldkogu otsused kuuluvad majandusministri kinnitamisele.

Samul aluseil on jõukomiteel õigus võtta tasu ohtlike seadiste järelvalve ning ekspertiiside teostamise ja muude talituste eest.

Loodusvarade instituudi liikmed instituudi kasuks makse ei maksa.

Loodusvarade instituut saab oma tulud riigieelarve korras määratud 200.000 kroonise alusvara kasutamisest ning loodusvarasid ja tooraineid ekspluateerivailt ja eksporteerivailt mitmesuguseilt ettevõttele 0,1% määral läbikäigust, kui nende eelmise aasta läbikäik oli vähemalt 30.000 krooni⁴³, ning maapõuevarade kontsessiooni maksudest instituudi kasuks langevast osast.

Eesüteldust selgub, et loodusvarade instituudi kasuks võetavad maksud on puhtal kujul erimaksud. Samuti kuuluvad erimaksude liiki ka jõukomitee kasuks tema kontrollile alluvate aurukatelde, tõsteabinõude, aurumahutite, mitmesuguste elektriseadiste, veejõuseadiste ja teiste jõumasinate ning ohtlike seadiste valdajailt võetavad järelvalve- ja registreerimismaksud, kuna need ei põhjene vastutasule, välja arvatud tasud ohtlike seadiste järelvalve, ekspertiisi ning muude talituste eest, mis kuuluvad tasumaksude liiki.

Erimaksudeks ei saa pidada konjunktuurinstituudi ja rahvusliku jõukomitee kasuks võetavaid liikmemakse⁴⁴, kuid

43. Vt. Vabariigi valitsuse otsus 8.II.38. RT 1938,63,621, mille järgi loodusvarade instituudi kasuks maksavad makse põlevkivitööstused ja kaevandused, turbatööstused, fosforiidi-, superfosfaadi- ja toomasjahu-tööstused; dolomiidi-, diatomiidi-, kipsi-, kriidi-, markasiidi- ja rauamaagitööstused ning eksporteerijad; metsa- ja puude ümbertöötamise tööstused, nagu metsamaterjali-, puumassi-, tseluloosi-, paberi- ja vineeritööstused.

44. Jõukomitee liikmeile ei ole liikmemaksu arvatud, kuigi neid jõukomitee seaduses mainitakse.

mitte ilma reservatsioonideta, sest osa maksumaksjaile liikmeile on neisse ühikuisse kuulumine eriseadusega tehtud obligatoorseks, kuigi on tegemist riigiasutisiga. Suurem osa maksumaksjaist liikmeist on siiski valitavad ja nende maksud kannavad annetiste iseloomu, sest kuigi maksud määrab seaduse järgi täiskogu, siiski faktiliselt kokkulepel maksjaga.

§ 4. Eelarvete ehitis ja kulude iseloom.

Eeskirjeldatud ettevõtete ja asutiste 1939/40.eelarveaasta tulud⁴⁵ on vastavaisse tulude ja kulude eelarveisse kalkuleeritud järgmisis summes:

Jrk.nr.	Ettevõtte või asutise nimetus	Eri-maksud Kr.	Liikme-maksud ja toetised Kr.	Riigi eelarve korras antud toetised Kr.	Muud tulud, nagu väljaandeist jne. Kr.	Kokku Kr.
1	Riigi ringhääling	737500.-	-	-	7200.-	744700.-
2	Kaubanduskomitee	44000.-	-	-	-	44000.-
3	Konjunktuurinstituut	-	21700.-	37000.-	14900.-	73600.-
4	Loodusvarade instituut	110000.-	6000.-	alusvara ⁴⁶ -	7000.-	123000.-
5	Eesti rahvuslik jõukomitee	92500.-	-	20000.-	11250.-	123750.-
		984000.-	27700.-	57000.-	40350.-	1109050.-

45. Krediitasutiste inspektori tulusid ei olnud võimalik teada saada, kuna need avaldatud eelarveis ei esine.

46. Nagu eespool tähendatud loodusvarade instituudi alusvaraks määrati 200.000 krooni, mis osade viisi võetakse riigieelarvesse.

Neist erieelarveist ilmneb, et erimaksud moodustavad suurema osa nende ettevõtete ja asutiste tuludest, välja arvatud konjunktuurinstituudi erieelarve, milles olulist osa etendavad liikmemaksud - toetised.

Asutiste tulude eelarved, mis avaldatud väljaandes "erieelarved"⁴⁷, annavad täieliku ülevaate igat liiki tuludest, mis lähevad nende asutiste finantsmajanduslike vajaduste rahuldamiseks. Seda ei saa ütelda kulude eelarvete kohta⁴⁸, et need samuti annavad ülevaate igat liiki kulude kohta. Avaldatud kujul annavad need eelarved vähe ülevaadet, kui-võrd kulud on rakendatud neile asutisile eriseadusiga omistatud teaduslike uurimuste teenistusse ja kui-võrd kasutatakse halduslike sihtide saavutamiseks. Erielarveid oluliselt ei selgita ka nende täienduseks lisandatud majandusministri seletuskiri. Seletuskirjas piirduetakse ainult eriseadusis väljendatud nende asutiste üldsihtide loetlusega, ilma eelarveaasta tegevuskavas ettenähtud konkreetsete sihtide mainimata või vihjatakse neile ainult üldlauseliselt. Näiteks loodusvarade instituudi 1939a. tegevuskavasse olevat võetud uurimiseks kogusummas 44 küsimust, kõigilt instituudi tegevusaladelt. Kuid millised on need küsimused ja palju nende uurimiseks on võimalik kulutada, see ei ilmne.

Teiseks ei evi need erieelarved kindlat nomenklatuurilist ühtlust. Kulud on küll liikide järgi jaotatud paragrahvesse ja viimaseil on veel alljaotus, millel nimetustei esine.

47. VT. nota 2.

48. Viimaste hulgas ei ole arvatud riigi ettevõtte "riigiringhäälingu" kulude erieelarvet, kuna see on võrdlemisi ülevaatlik ja annab kujuka pildi viimase kulude rakendamissihist.

Kuid iga asutise kulud on liigitatud isemoodi. Näiteks mõnes erieelarves esineb ainult paragrahviline liigitus-vallasvara, teises ka alljaotused - soetus ja korrashoid. Peale selle ühe erieelarve põhjenduses loetletakse, millist ja mis hinnalist vallasvara kavatsetakse osta, teises ei mainita sellest sõnagi.

Samuti näiteks rahvusliku jõukomitee 1939/40 eelarveaasta tulude eelarve põhjenduste lahtris märgitakse, et jõukomiteele olevat riigi toetus kokku 32.250 krooni tarvilik väga mitmesuguste, samas lahtris loetletud, küsimuste selgitamiseks ja uurimuste teostamiseks. Sama eelarvega on riigi toetust määratud 20.000 krooni. Kui nüüd sõelume läbi selle eelarve kulude osa, selgusele jõudmiseks, millised uurimused siis lubatud toetusega teostatakse, siis ei saa selle kohta kõige vähematki selgust. Uurimuste ja tehniliste katsete kuludena esineb ainult 2.600 krooni. Sellele lisandub tehnilise selgituskirjanduse ja aruannete kirjastamise ning loengute kuludena 1.000 krooni. Siis võib oletada, et ka osa teenistustasudest tuleb arvata sama liiki kulude hulka, kuna nende kulude kohta leidub märke, mis viitab sinnapoole s.o. ametnike palkade juurde olevat arvatud ka teaduslike kaastööliste palgad, kuid kui suures summas, see ei selgu. Ka ei selgu eelarvest, kas ametnike all mõeldakse ka uurimuste alal teotsevaid ametnike. Uurimuste teostamiskuludeks võib lugeda ka osa vallasvara soetamiskuludest, milliseid kokku on 3.300 krooni. Sellest ilmneb, et avaldatud eelarved ei paku mingit ülevaadet selle asutise tegevusest, kuid tegevuskavasid eelarvete lisadena ei avaldata.

Eespool püstitatud küsimusele ei anna selgemat vastust ka loodusvarade instituudi kulude eelarve. Selles nähakse ette suuremate summadena, teaduslikuks otstarbeks, sektsioonide kulud 49.460 krooni ning kodifikatsiooniks ja kirjastamiseks 4.000 krooni. Eelarve põhjenduses märgitakse sektsioonide kulude kohta, et need olevat määratud instituudi töökavas ettenähtud uurimustööde teostamiseks, kuid milline see töökava on ja kas sektsioonide kulude hulka on arvatud ainult teadlaste tasud, katseteks tarvilike abinõude hind või hoopis midagi muud, see eelarvest ei ilmne. Loodusvarade instituudi eelarvele sektsioonide eelarveid lisandatud ei ole, kuigi need moodustavad üle 1/3 instituudi eelarvest. Ligemale sama palju esineb instituudi eelarves kulusid teenistustasudeks. Kõik teised kulud ei ole märkimisväärsed ja koosnevad peaaesjalikult ametsõitude-, kantselei-, majapidamis- ja muudest väiksemaist kuludest.

Kaubanduskomitee kuludest 2/3 läheb teenistustasudeks ja ülejääk läheb peaaesjalikult kantselei- ja majapidamiskuludeks. Kuna komitee teostab ainult halduslikku funktsiooni, siis eespool püstitatud küsimusi siin ei teki.

Riigi ringhäälingu kuludest ligemale 1/7 kulub valitsemise ja muudeks üld iseloomuga väljaminekuiks, ligemale 2/7 saatekava täitmiseks ja ülejäänud 4/7 saatejaamade ülalpidamiseks. Viimaste hulgast, nagu juba varem tähendatud, ligemale pool moodustub amortisatsioonikuludest.

Kõik need eelarved on tasakaalus tuludega, väljaarvatud riigi ringhäälingu kulude eelarve, mis näitab väikest ülejääki.

§ 5. Asutiste ja ettevõtete fondimajanduslik iseloom.

Loodusvarade instituudi, Eesti rahvusliku jõukomitee, kaubanduskomitee ja riigi ringhäälingu tulude ja kulude eelarvete vaatlusel ilmnes, et tuludena esinevad neis eelarveis kas terves ulatuses või olulises osas erimaksud. Nende erimaksudega peetakse ülal üks riiklik ettevõtte - riigiringhääling, üks ministeeriumi osakond - kaubanduskomitee ja veel kaks riiklikku asutist - loodusvarade instituut ning rahvuslik jõukomitee. Loodusvarade instituut ja rahvuslik jõukomitee ei ole otseselt rakendatud aktiivse halduse teenistusse, kandes omahalduslikule printsiibile rajanevate teoasutiste ilmet, kuid täidavad oma otsese ülesande kõrval ka halduse funktsioone.

Eespool selgus, et tavaliselt ei nimetata niisuguste ettevõtete ja asutiste finantsmajanduslike vajaduste rahuldamiseks moodustatavaid alusvarasid fondideks. Kuid et erimaks on iseenesest juba fondimajanduslik mõiste, seepärast võib neid alusvarasid nimetada ka erimaksude fondideks.

C. Erimaksud, milliseist moodustatud kannavad^{alusvarad} kehtivas õiguses eriotstarbeliste kapitalide või fondide üldnimetust.

§ 6. Eriotstarbeliste kapitalide või fondide alusvarade iseloom.

Edasise ülesandeks on selgitada erimaksude fonde, mis kehtivas õiguses kannavad nimetust riigiasutiste valitseda olevad eriotstarbelised kapitalid, kuivõrd need kapitalid on moodustatud kas ainult erimaksudest või erimaksudest ja teisist tuludest.

Selle nimetuse kohta peab tähendama, et see ei iseloomusta nende kapitalide olemust. Valitsemine selle tavallises mõttes ei sisalda eneses tarbimise mõistet. Küll aga eeldab valitsemisega seoses olevaid kulusid. Seega peaks järeldama nende nimetusest, et eriotstarbelisi kapitale valitsevad asutised ei kasuta neid kapitale oma halduslike ülesannete täitmiseks. Võiksivad aga kasutada nende kapitalide valitsemisega seoses olevate kulude katmiseks. Tegelikult on see nii ainult osa eriotstarbelisiks nimetatud kapitalide suhtes, nagu see selgub allpool. Summaliselt väiksemat, kuid arvuliselt suuremat osa eriotstarbelisist kapitalist neid valitsevad riigiasutised kasutavad ka halduslike ülesannete täitmiseks. Milliste halduslike ülesannete täitmiseks neid eriotstarbelisi kapitale võidakse kasutada see määratakse neid sättivate eriseadusiga. Ainult selle piiritletud ülesande täitmisest ülejääv osa kasutatakse eriseadusiga määritletud majandusala edendamiseks, millise kapitali osa suhtes seda kapitali valitsev riigiasutis ei esine kasutajana või tarbijana. Seega ka siin esineb tunnused, mis neid kapitale lähendavad eesnimetatud asutiste alusvaradele, kuna ka nendega võimaldatakse teotsemine teatavaile asutisile või ametnikele.

Kuid esineb ka niisuguseid eriotstarbelisi kapitale, millede suhtes neid valitsevail riigiasutisil on ülesandeks ainult nende eriotstarbeliste kapitalide valitsemine ja jaotamine, mitte aga sellest oma finantsmajanduslike vajaduste rahuldamine, välja arvatud kapitali valitsemisega seoses olevad kulud.

§ 7. Fonde sättivate erinormide liigitus.

Erimaksudest moodustatud eriotstarbelisi kapitale sättivaid normistikke võib jaotada nelja olulisemasse ossa s.o. maksukohustusvahekorra aluseid, nõnda nimetatud erilisi ots- tarbeid, arvestamist ja eelarvestamist sättivaiks normeks.

Maksukohustusvahekorra aluste mõistesse mahtuvaist osi- seist erimaksu seadused tavaliselt määritlevad maksukohus- lase, maksuolmastiku ja maksustamisaluse, mõnikord ka maksu- määra. Harilikult jäetakse aga nende seadusiga maksumäär määritlemata. Määritletakse ainult millist piiri maksumäär ei tohi ületada või jäetakse selles suhtes vabariigi valit- susele täielik suvaõigus.

Ka eriotstarbed, milleks erimaksu kasutatakse, määrit- letakse erimakse sättivate seadusiga võrdlemisi üldlause- liselt. Enamasti nähakse ette ainult mingi ala, mille eden- damiseks erimaksu kasutatakse. Kuidas, millises suunas ja milliste abinõudega see edendamine peab toimuma, see on jäetud määritlemata.

§ 8. Fondide tulu liigid, maksukohustusvahe- korra alused ja fondide rakendamissiht.

a) Eesti kultuurkapital.

Eesti kultuurkapitali⁴⁹ moodustavad riigieelarve korras määratud summad, maksud, sissetulekud kapitali ette- võtteist ja annetisist.

Makse võetakse kultuurkapitali kasuks tubakasaadusilt

49. Vt. Eesti kultuurkapitali seadus ja määrused, RT 1925, 26/27, 4; 1925,109/110,47; 1928,104,631; 1929,30,210; 1935,7,54; 1938,15,138; 1938,39,356.

2% aktsiisimaksust, trahteritelt 5% omavalitsuste trahterimaksust, kinodelt ja muudelt lõbustusasutisilt 10% lõbustusmaksust, välja arvatud heategevate, hariduslike ja kunstnike organisatsioonide korraldatud etendused või kui sissetulekud lähevad heategevaks või kultuuriliseks otstarbeks; välispassidelt 2 krooni, välja arvatud õpilaste, teadlaste, diplomaatide ja komandeeritute passid.

Alkoholseilt jookidelt kultuurkapitali kasuks minev tulu ei ole peale kultuurkapitali seaduse vastavat muutust enam maksutulu, vaid riik saades selle tulu monopolihinnana, määrab sellest 2,5% kultuurkapitali kasuks. Samuti läheb kultuurkapitali kasuks ebakaines olekus rahurikkumise pärast määratavad trahvid.

Kultuurkapitali eriotstarbeks on luua võimalusi kultuuri arendamiseks tema mitmesuguseis avaldusis, nagu toetada mitmesuguseid kunsti ja teaduse ning kehakultuuri arendamiseks ja populariseerimiseks rakendatavaid asutisi ja ettevõtteid; võimaldada kunstilise erihariduse täiendamist kunstnikele; toetada kunstnike ja teisi kultuuritegelasi ning nende perekondi. Kapitali valitseb haridusministeerium.

Väljaandes "erieelarved" avaldatud kultuurkapitali eelarve on üks väheütlevamaid, mis võimaldab kapitali tegelikust rakendamisest väga vähe ülevaadet. Pealegi ei ole tulude eelarvet üldse avaldatud.

Et ametlikust väljaandest vajalikke andmeid ei ole võimalik ammutada, seepärast on käesolevasse mahutatud eraallikaist saadud kultuurkapitali 1940/41.a. kulude eelarve:

Kultuurkapitali 1940/41.a. kulude eelarve.

I.

Kultuurtegelaste pensionikassa toetus

Kr.46.500-

II.

Vabariigi presidendi käsutusse langev osa:

1. Kultuurpropaganda fondile Eesti tõlkekirjanduse levitamiseks	Kr.10.000.-	
2. Eesti rahva muuseumile	" 15.400.-	
3. Provintsi muuseumidele	" 1.500.-	
4. Tartu kõrgemale muusika koolile	" 13.000.-	
5. Eesti muuseumi ühingule	" 5.600.-	
6. Eesti teaduste akadeemia		
a) juurde asutatud ühingutele	Kr.33.200.-	
b) murde uurimiseks	" 8.000.-	
c) bibliografeerimiseks	" 12.000.-	" 53.200.-
7. Kunsti muuseumi hooneehitusfondi	" 40.000.-	
8. Fr.R.Kreutzvaldi maja ostmiseks	" 13.000.-	
9. Eesti kirjandusseltsile kuukirja "Eesti kirjanduse" toetuseks	Kr. 4.200.-	
C.R.Jakobsoni kirjade trükkimiseks	" 2.300.-	" 6.500.-
10. Haridusliidule	" 2.000.-	
11. Ü E N Ü 'le	" 4.000.-	
12. Vene haridusseltsile	" 3.400.-	
13. Fenno-Ugria seltsile	" 1.000.-	
14. O/ü.Kultuurkoondisele "Varamu" väljaandm.	" 4.000.-	
15. Kursuste ja koolide ülalpidam. ja kirjastuste toetam.	" 1.500.-	
16. Silmapaistvate teenetega kultuuri tegelaste toetamiseks	" 6.000.-	
17. Tagavara summadeks, valitsemiskuludeks ja vähemaiks toetusiks	" 29.150.-	Kr.209.250.-

III.

Sihtkapitalid.

a) Kirjanduse sihtkapital.

- | | |
|---|------------------------------|
| 1. Eesti kirjanike liidule
"Loomingu" väljaand-
miseks | Kr.14.000.- |
| 2. O/ü.Kultuurkoondisele
"Varamu" väljaandmis. " | 6.000.- |
| 3. Eesti kirjanike lii-
dule " | 500.- |
| 4. Tallinna kirjanike
ühingule " | 200.- |
| 5. Eesti näitekirjanike
ühingule " | 200.- |
| 6. Perioodilised toetised
7 kirjanikule
a Kr.1.710.- | " 11.970.- |
| 7. Ühekordsed toetised
19 kirjanikule a Kr.
145 kuni 950.- | " 8.185.- |
| 8. Kirjanduse sihtkapita-
li käsutusse " | 850.- |
| 9. Autasudeks kultuurte-
gelasile tähtpäiviks
ja valitsemis kulud | " <u>2.375.-</u> Kr.44.280.- |

b) Helikunsti sihtkapital.

- | | |
|--|-------------|
| 1. Helitööde kirjastami-
seks ja omand. | Kr. 4.500.- |
| 2. Lauljate liidule toe-
tuseks | " 7.000.- |
| 3. Eesti akad.helikunst-
nike selts | " 2.000.- |
| 4. Tallinna töölistmuusika
ühing | " 1.000.- |
| 5. Muusikamuseumi ühing " | 2.000.- |
| 6. Tartu helikunsti selts " | 600.- |
| 7. Tallinna Eesti kammer-
muusika selts | " 250.- |

8. Helitaide ühing	Kr.	250.-	
9. Tall.konservatooriumi seltsile "Õpilasabile"	"	1.800.-	
10. Tartu kõrgemale muusika koolile	"	1.000.-	
11. Evi Liivak'ule õppimiseks	"	900.-	
12. Muusika nädala korraldam.	"	2.500.-	
13. Kultuurtegelaste toetuseks	"	11.000.-	
14. Väiksemad toetised ja asjaajam.kulud	"	<u>3.500.-</u>	Kr.38.300.-

c) Kujutava-kunsti sihtkapital.

1. Kunstnike organisatsioonidele	Kr.	2.200.-	
2. Kunstiaasta ürituse läbiviimiseks	"	3.200.-	
3. Kunsti teoste ostmiseks sihtkapitalile	"	8.000.-	
4. Autasudeks ja preemi jaoks kunstnikele	"	7.800.-	
5. K.k."Pallasele" õpilasstip.	"	500.-	
6. Riigi kunsttööstuskoolile	"	500.-	
7. Kultuurasutiste toetiseks ja loomiseks	"	5.500.-	
8. Stipendiumid	"	5.000.-	
9. Kunstinäituste toetusiks	"	2.000.-	
10. Tagavara summadeks ja valitsemiskuludeks	"	<u>5.390.-</u>	Kr.40.090.-

d) Näitekunsti sihtkapital.

1. Teatrite "Endla", "Ugala" ja Narva teatri toe- tuseks à 6000.-	Kr.18.000.-	
2. Kuressaare, Valga ja Võru teatrid à2000 - "	6.000.-	
3. Eesti draamateatri noorsoo teater "	1.500.-	
4. Provintsiteatreile lasteetendusiks "	1.000.-	
5. Ajakirjale "Teater" "	2.500.-	
6. Eesti näitlejate liidule "	500.-	
7. Sihtkapitali valit- susele teatriteg. toetusiks "	1.250.-	
8. Sihtkapitali valit- susele teatriteg. edasiarendamiseks "	1.000.-	
9. Tagavara summadeks, valitsemiskuludeks ja vähem.toetusiks "	<u>6.550.-</u>	Kr.38.300.-

e) Kehakultuuri sihtkapital.

1. "Eesti spordi- lehele" õperaam. väljaandm. Kr. 700.- spordi aja- loo koost. " <u>1.000.-</u>	Kr. 1.700.-	
2. Spordibüroo toetus. "	1.400.-	
3. Eriliitudele " "	3.300.-	
4. Võimlemisõpet.selt- sile toetuseks "	600.-	
5. R.Toomsalu'le sti- pendium "	1.250.-	
6. Kehakultuuri ettevõ- tete ja asut.toetus "	18.000.-	
7. Tagavara summadeks, asjaajamise kuludeks ja vähem.toetusiks "	<u>4.280.-</u>	Kr.30.630.-

f) Ajakirjanduse sihtkapital.

1. Ajakirjanike lii-
dule esindusku-
ludeks Kr.2.000.-

laenu tasu-
miseks " 1.000.-

ajakirjani-
ke edasi-
arendam. " 1.750.- Kr. 4.750.-
2. Ajakirjanikele toetu-
siks haiguse ja töö-
ta oleku puhul " 2.400.-
3. Tagavara summeks, ka-
pitali valitsemiseks
ja vähemaks toetu-
siks " 1.350.- Kr. 8.500.-

IV.

1. Tagavara summad " 9.150.- Kr.209.250.-

K o k k u Kr.465.000.-
=====

b) Filmikapital.

Filmikapital⁵⁰ moodustatakse filmitsensuuri- ja lõbus-
tismaksudest. Filmitsensuurimaksule alluvad sisseveetavad
ja kodumaal valmistatud filmid. Seega on siin maksukohus-
lasiks filmide importöörid, valmistajad või linastajad.
Maksutamiseluseks filmi jooksevmeeter ja maksumääraks 0,25
kuni 5 senti meetrilt, olenevalt sellest, kas on tegemist
puhtteadusliku, puhtkunstilise või hariliku filmiga; samuti
sellest, kas film veeti sisse esmakordselt või korduvalt
ja olenevalt teisist tegureist. Siinjuures peab märkima,
et maksuolmastiku sättimine olenevalt esmakordse või korduva

50. Vt. Kinoseadus, RT 1938,39,356 ja filmitsensuurimaksu
määrus RT 1938,58,555.

sisseveo momendist võib tekitada tegelikuses teatavaid arusaamatusi, kuna on raske määrata, kas on tegemist juba kord sisse veetud filmiga või selle koopiaga.

Lõbustusmaksuga maksustamiseluseks on kohalike omavalitsuste lõbustusmaks, millele lisandatakse filmikapitali kasuks 10%. Maksunõudjaks on kohalik omavalitsus, kes sisse nõutud summad kannab siseministeeriumi deposiidi arvele.

Lõbustusmaks määratakse kõik filmikapitali. Tsensuuri-maksust ainult tsensuuri teostamiskuludest ülejääv osa. Seega tsensuurimaksul on kaks eriotstarvet või toimet - võimaldada teatavat liiki halduslikku tegevust s.o. filmi tsenseerimist ja võimaldada tulusid filmikapitalile.

Filmikapitali valitseb siseministeerium ja kasutatakse üldises fondide eelarvete korras "Eesti kultuurfilmi" toetamiseks, välja arvatud valitsemiskulud ja filmide tsensuurikulud.

c) Tuletõrje kapital.

Tuletõrje kapital⁵¹ moodustatakse kinnis- ja vallasvarade kindlustuslepinguult võetavast maksust. Maksukohuslasiks on kindlustusseltsid ja -ühingud. Maksustamisaluseks - kindlustuslepinguult määratav tempelmaks; maksumääraks 30% sellest tempelmaksust. Peale selle maavalitsused on kohustatud määrama iga aasta vähemalt 1% oma korraliste kulude eelarvesummast tuletõrjekapitali kasuks. Kapitali valitseb siseministeerium ja tema eriotstarbeks on võimaldada toetust tuletõrjele.

51. Vt. Tuletõrje seadus, RT 1936,39,304; 1938,34,282 ja tuletõrjekapitali määrus, RT 1933,62,484.

Kasutatakse seda kapitali tuletõrje organisatsioonide toetamiseks ning õhukaitse ja tuletõrje instruktorite palkamiseks. Sellest järeldub, et ka tuletõrjekapitali kasutatakse, nagu varem mainitud filmikapitali, haldusorganite finantsmajanduslike vajaduste rahuldamiseks.

d) Pensionikapital.

Pensionikapital⁵² seisab sotsiaalministeeriumi valitsemisel. Kapitali moodustuvad riigieelarvega määratud summad; asutisilt ja ettevõttele, kellede teenistuses on pensioniõiguslikud, pensionikapitali kasuks võetavad maksud; pensioniõiguslikelt võetavad maksud, viivitusrahad, annetised, kapitaliprotsendid ja muud juhuslikud tulud.

Sellele seadusele alluvad riigiasutiste ja ettevõtete ning mitmesuguste omavalitsuslike asutiste teenistuses seisvad isikud, samuti tööstusliku tööseaduse põhjal asutatud kindlustusühingute, haigekassade ja nende liitude teenijad, õpetajad ja teised.

Maksumääraks on pensioniõiguslikel 2% palgast; asutised ja ettevõtted, kellede teenistuses on pensioniõiguslikud,

52. Vt. Pensioniseadus, RT 1936, 76, 619; 1938, 39, 360; määrus pensionikapitali valitsemise, arvestamise, pensionikapitali maksude tasumise ja pensionide ning ühekordsete toetusrahade väljamaksmise korra kohta, RT 1936, 92, 730; 1938, 56, 537; määrus natuuras antava palga rahalise väärtuse kindlaksmääramise ja naturaalpalgast pensionikapitalimaksu võtmise kohta, RT 1936, 102, 831; otsused pensionikapitalimaksu suuruse kohta: a) riigiasutisilt ja ettevõttele, RT 1938, 53, 493; 1938, 88, 784; b) eriseaduste-, määruste või -põhikirjade alusel teotsevalt ettevõttele ja asutisilt, RT 1938, 53, 494; 1938, 88, 784; otsus pensioniõiguslikelt isikuilt võetava pensionikapitalimaksu suuruse kindlaksmääramise kohta RT 1936, 80, 649; ärilisel alusel teotsevate riiklike tööstuslike ettevõtete nimestik, RT 1938, 46, 429.

maksavad pensionikapitalimaksu 3-6% nende teenistuses olevate pensioniõiguslike palgast.

Pensionikapitalimaksud tulevad lugeda erimaksu liiki kuuluvaiks. Pensionikapitalimaksu maksmine iseenesest veel ei anna mingit õigust pensioni või toetuse saamiseks. Määrava tähendusega on pensioniõiguse omandamiseks teenitud aeg, vanadus ja tervislik seisukord, kui ka see, kas terviserike on saadud teenistuskohuste täitmisel või mitte.

e) Turismi arendamise fond.

Turismi arendamise fondi⁵³ valitseb loodushoiu- ja turismiinstituut. Fond moodustatakse seadusega turismi arendamiseks määratavaist summest; raudteel, omnibusel, laeva- ja õhuliinidel reisijate piletite müügist laekuvaist summest vabariigi valitsuse määratud suuruses ja korras, kuid mitte üle 1%-di; riigieelarve korras määratud summest, toetusist ja annetisist. Vabariigi valitsuse otsusega on nimetatud maksumääraks määratud 1% piletite müügi summast.

Seega riik kohustub samuti määrama fondi kasuks 1% riigi raudteede piletite müügi tuludest, kuna teisi reisijate veoks määratud veovahendeid riik ei oma. Lisaks sellele võidakse fondi kasuks summasid määrata ka riigieelarve korras.

Maksukohuslasiks fondi kasuks osutuvad eraraudteede, omnibuse, laevade ja õhulaevade omanikud või valdajad, kui nad veavad tasu eest reisijaid. Seega maksuolmaks on siin tasuline reisijate vedu nimetatud veovahendeil.

53. VT. Turismi korraldamise seadus, RT 1938,39,359; turismi arendamise fondi ja selle valitsemise määrus, RT 1939, 31,225.

Kuna selle fondi kasuks võetakse erimaksu kvalifikatsiooni evivaid makse, siis võib seda fondi nimetada erimaksu fondiks.

Turismi arendamise fondi eriotstarbeks on turismi hõlbustamine, soodustamine ja arendamine toetuste andmise näol turistide teenistuses seisvaile ettevõtetele, seda ala arendavaile organisatsioonidele ja teistele.

f) Riigikaitse fond.

Riigikaitse fond⁵⁴ tuleb samuti lugeda erimaksu fondiks. Fondi kasuks määratakse summe riigieelarve korras ja selle ülejääke, samuti hangitakse sinna tulusid mitmel teisel teel. Peale selle kõrgendati riigikaitsemaksu seadusega mitmesuguseid makse, mis ei omanud senini erimaksu tunnuseid, kuid neile kõrgendatud osiseile anti erimaksu iseloom.

Riigikaitse fondi ülesandeks on võimaldada riigikaitse vahendite tugevdamist.

g) Põllumajanduse, kalanduse ja aianduse edendamise fondid.

Põllumajanduse, kalanduse ja aianduse edendamiseks ja nende majanduste mitmesuguste saaduste sisse- ja väljaveo ning siseturul müümise puhul teostatavate kontrollimiste

54. Vt. Riigikaitse fondi seadus, RT 1938,39,354; Riigikaitsemaksu seadus, RT 1939,40,316; Riigikaitsemaksu seaduse teostamise määrus, RT 1939,49,395; Riigikaitsemaksu laekumise, ülekandmise ja aruandmise korra määrus, RT 1939,63,519; Riigikaitsemaksu seaduse teostamise määruse täiendamise määrus, RT 1939,64,523.

kulude katteks vajalikud tulud hangitakse erimaksudest⁵⁵. Neist erimaksudest moodustatud mitmesuguseid nimetusi kandvad fondid seisavad põllutööministeeriumi valitsemisel. Fondid on moodustatud peajasjalikult erimaksudest, kuid ei puudu ka erandid, nagu kalanduskapital^{55g}, mis moodustatakse peale erimaksude ka teisist tuludest, nagu kalapüügi õiguste rentimisist ja lubade andmisest saadud summad, riigieelarve korras määratud summad ja lubata kalastajailt konfiskeeritud asjade ja saagi müügist saadud tulud ning annetised.

Maksukohuslasiks osutuvad siin lambaliha väljavedajad, kalakauba väljavedajad, kuid vabariigi valitsus võib mak-
sustada ka sisseveetavat ja siseturule minevat kalakaupa;

-
55. Vt. a) Veisekasvatuse edendamise fondi seadus, RT 1937, 101,822; 1939,33,256-VI.
- b) Elusloomade, veise- ja lambaliha väljaveo kontrollimise seadus, RT 1935,31; 1937,101,822 ja 1939,33,256-VIII.
- c) Piima ja piimasaaduste väljaveo kontrolli seadus, RT 1937,69,578; 1939,33,256-XVI.
- d) Kanamunade sisse ja väljaveo kontrolli seadus, RT 1931,16,97; 1934,85,704; 1937,12,100-II; 1939,33,256-XVII.
- e) Kartuliveo kontrolli seadus, RT 1936,12,15; 1934,85,704; 1935,79,674; 1939,33,256-XVIII.
- f) Lina ja linaseemne hoiu ja veokontrolli seadus, RT 1931,44,331; 1934,85,704; 1936,33,233; 1939,33,256-XIX.
- g) Kalakauba kontrolli seadus, RT 1935,33,282; 1938,60.588.
- h) Puu- ja aedvilja ning marjade väljaveo kontrolli seadus, RT 1932,61,506; 1934,85,704; 1934,96,766; 1936,33,256-XX.
- i) Väljamaalt sisseveetavalt puuviljalt võetava erimaksu seadus, RT 1935,11,96; 1937,18,141; 1939,33,256-IX.
- j) Toornahkade väljaveo kontrolli seadus, RT 1938,106,920.
- k) Seakasvatuse edendamise seadus, RT 1935,30,246; 1937,13,107-II; 1939,33,256-VII.
- l) Riigi protsendimaks tapaloomadelt, RT 1920,65/66,1,195; õiendis 1920,75/76,1; 1934,101,791.

kanamunade ja kartulite sisse- ja väljavedajad; lina, lina-seemne, piima, piimasaaduste, puu- ja aedviljade ning marjade väljavedajad, samuti puuvilja sissevedajad; elus- ja tapetud sigade ning seapeki väljavedajad, eksporttapamajad siseturule müüdud peekonikaalulisilt (tapakaal 55 - 90 kg.) sigadelt, tapamajadesse läbivaatamisele või tapmiseks toodud põllumajanduslike koduloomade toojad; toornahkade, veiste ja veiseliha väljavedajad ja siseturule müüjad.

Seega maksuolmastikena esinevad nende fondide juures eesnimetatud saaduste väljavedu, kui ka sissevedu ja siseturule müümine.

Maksustamise aluseks - saaduse väärtus. Maksumäär on nende fondile eriseadusega jäetud enamikus vabariigi valitsuse määrata. Eriseadusega on määratud kas maksu ülemmäär või ka seda mitte. Tavalisemaks ülemmääraks on 1% maksu-aluse saaduse väärtusest, kuid esineb ka teistsuguseid ülemmäärasid, nagu võil ja veiselihal 2 senti kilogrammilt, sigadelt 3,60 krooni tükilt või iga 100 kilogrammi seapekilt.

Nende fondide eriotstarbeks on võimaldada eesnimetatud ainete kontrollimist, et alaväärtuslike põllumajanduse ja kalanduse saadusi ei veetaks välja, mis võiks halvavalt mõjuda välisturgude sissetöötamisele, aga samuti samade tootmisalade arendamine, eeskujulike farmide asutamine, toetuste andmise, instruktorite palkamise ja muul teel.

§ 9. Fondide eelarve õigus.

I. Kulude rakendamissihi määritlemine.

Fondide kasutamise otstarbed on eriseadusis määritletud võrdlemisi üldlauseliselt. Tavaliselt nähakse ette ainult ala,

mille teenistusse fond rakendatakse, väljaarvatud üksikud erandid. Nagu näiteks pensionikapital, millest pensionide ja toetiste määramiskord on võrdlemisi üksikasjalikult määritletud pensioniseadusega ja selle seaduse täienduseks antud määrusiga.

Enamiku fondide kasutamise suunamine on oluliselt jäetud nende eelarveid moodustatavate organite pädevusse, milliste organite käsitlemine järgneb allpool.

Üksikute fondide vaatlemisel ilmnes, et enamikul neist fondidest on kaks eriotstarvet - teatava kultuuri - või majandusala edendamine ja võimaldada finantsmajanduslike vahendeid teatavat liiki halduslikuks teotsemiseks. Viimane on isegi fondide juures osalt eelistatud olukorda asetatud ja kuulub rahuldamisele esimeses järjekorras, kuna ainult ülejääk kasutatakse teatava ala edendamiseks⁵⁶.

See ala, mille edendamiseks fondi laekunud tulusid kasutatakse, on enamikul juhtudel samane, millise ala maksustamisest erimaks hangitud, kuid esineb ka erandeid, nagu näiteks kultuurkapital, millise kapitali kasuks ei maksustata puhtkultuurilisi üritusi.

56. Ülevaate saamiseks, kui palju neist fondidest kasutatakse haldusliku funktsiooni teostamiseks (viimaste hulka on puhttehnilisil põhjusil arvatud ka fondide valitsemiskulud) ja kui palju teatavate alade edendamiseks, on järgnevas tabelis kulud vastavalt jaotatud, kuigi seda jaotust ei saa pidada päris täpseks, sest avaldatud eelarved ei ole sedavõrd üksikasjalikult, et need täpset jaotust võimaldaksid.

Summaliselt on eeskirjeldatud fondide eelarved 1939/40.eelarve-
aastal kujunenud järgmiselt:^{56a}

Järjek.nr.	Fondi nimetus	Tulude eelarved		Kulude eelarved			
		Eri- maks Kr.	Tulud, mis riigi- eelarve korras antud, eel. a. a. erimaksu üle jääb ja muud Kr.	Haldus- likuks ots- tarbeks või fondi valit- semi- seks Kr.	Mitme- suguste alade edenda- miseks ja toe- tusiks Kr.	Tulude üle- jäägid Kr.	Loomade töu- arenda- miseks ülal- peetav. farmide kulud Kr.
1	Eesti kultuurkapit.	452000.-	-	17031.-	354584.-	80385.-	-
2	Filmikapital	42000.-	-	6400.-	35600.-	-	-
3	Tuletõrjekapital	87500.-	23950.-	2256.-	109194.-	-	-
4	Pensionikapital	2425000.-	3791000.-	19700.-	5196300.-	100000.-	-
5	Hobuste, lammaste ja lambaliha väl- javeoks	2500.-	3368.-	-	2500.-	3368.-	-
6	Kalanduskapital	6400.-	10350.-	14320.-	2230.-	200.-	-
7	Kanamunade veo- kontrolli erimaks ja Kehtna kontroll- kanala.	21500.-	2295.-	10530.-	8650.-	850.-	3765.-
8	Kartuliveo kontr. erimaks	13500.-	3400.-	8020.-	7795.-	1085.-	-
9	Lina ja linaseemne väljaveo erimaks	27300.-	2950.-	15100.-	15150.-	-	-
10	Piimasaad.erimaks	168000.-	14750.-	100050.-	82700.-	-	-
11	Puu- ja aedvilj. ning marjade väl- javeo ja sisseveo erimaks	160800.-	42000.-	47425.-	153150.-	2225.-	-
12	Seakasvatuse edend.kapital ja Kuremaa seakasva- tuse katsejaam	76500.-	45000.-	14675.-	40020.-	-	66805.-
13	Tapaloomadelt võe- tav riigimaks	283400.-	86600.-	311240.-	58760.-	-	-
14	Toornahkade välja- veomaks.	15000.-	-	6800.-	5700.-	2500.-	-
15	Veisekasvatuse edendamise fond	289500.-	2000.-	16100.-	275400.-	-	-
Kokku:		4070 90 0.-	4027663.-	589647.-	6347733.-	1090613.-	70570.-

^{56a} Ei läinud korda hankida andmeid kultuurkapitali, turismiarendamise

II. Eelarvete läbivaatamis- ja kinnitamiskord.

Fondide, eelarvete läbivaatamis- ja kinnitamiskorda erinevalt riigiasutiste eelarvete vastuvõtmiskorrast normib riigieelarve seadus.⁵⁷ Sisuliselt ei ole selle seadusega toodud mingit muudatust kehtivasse õiguskorda. Riigieelarve seadusega on siiski antud eelarvete läbivaatamise ja kinnitamise kohta üldnorme ja sellelt seisukohalt on see seadus eriti märkimisväärne.

Riigieelarve seaduse § 1 järgi riigieelarve sisaldab kõik riigi ühe aasta tulud ja kulud, välja arvatud eripõhikirjade ja seaduste alusel teotsevate riiklike ettevõtete ja asutiste ning riigiasutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide tulud ja kulud, mis tulevad riigieelarve koostamisel arvesse seevõrra, kui need on ettenähtud vastavais seadusis ja määrusis.

Sama seaduse § 25 järgi eesnimetatud ettevõtete, asutiste ja eriotstarbeliste kapitalide (käesolevas fondideks nimetatud) tulude ja kulude eelarved kinnitab vabariigi president, kuna riigieelarve võtab vastu põhiseaduse § 103 põhjal riigikogu.

Enne riigiettevõtete ja fondide eelarvete ettepanekute kinnitamist vabariigi presidendi poolt vaatab need läbi majandusministeeriumi juurde moodustatud eelarvekomisjon.

fondi ja riigikaitse fondi 1939/40.eelarveaasta tulude ja kulude kujunemise kohta, seepärast kaks viimast on tabelist välja jäetud, kuna kultuurkapitalil on märgitud 1938/39.eelarveaasta kulud ja nende kulude kogusumma on märgitud erimaksude lahtrisse, kuigi on põhjust oletamiseks, et see ei koosne ainult erimaksudest ja teiseks ei ole seesama aasta tegelik tulu, vaid selles esinevad mitmesugused eelmiste aastate ülejäägid ja laenu tagasimaksud. Kultuurkapitali 1940/41a. kulude eelarve vt.lk.31.

57. Vt.nota 8.

Komisjon koosneb majandusministri, riigikontrolöri ja selle riigikeskasutise juhataja esindajaist, kelle eelarve ettepanek on arutamisel.⁵⁸ Samuti peavad need ettepanekud leidma heakskiitmist vabariigi valitsuses.

Sama komisjon vaatab läbi ka riigieelarve-ettepanekud, millised võtab vastu riigikogu. Komisjoni ülesandeks on kaalutleda, kas summade eelarvesse võtmine on põhjendatud ja möödapääsematult vajalik.

Riigieelarve-ettepanekute kujunemiseks on see komisjoni menetlus arusaadav ja tarvilik, kuid seda täiel määral mitte fondide eelarve-ettepanekute kujundamiseks.

Riigieelarve ettepaneku moodustavad igalt keskasutiselt majandusministeeriumile saadetud eelarve-ettepanekud.

Keskasutised koostavad eelarve-ettepaneku allasutiselt saadud ettepanekute alusel, lisandades neile oma ettepanekud. Sellest olenevalt ei või riigieelarve-ettepanek kanda mingit ühtlast ilmet.

Eelarve-ettepanekuisse osa summest kalkuleeritakse kulusaadusist järelduvate kohustiste täitmiseks. Nende kalkulasioonide koostamisel asutise suvaõigus on enam või vähem piiratud, olenevalt sellest, kuivõrd kulutegemist õigustav seadus seda kulu määritleb. Näiteks riigiametnike rahalised palgad on täpsemalt määritletud, kui natuuras rsp. varustuse näol osa ametnikele antav palk. Palgana antav varustis on määritletud ainult arvuliselt, mitte hinnaliselt. On loomulik, et iga asutis

58. Vt. Riigieelarve seaduse § 15 ja 25.

kalkuleerib varustise artiklite hinnad eelarve-ettepanekusse isesugustena. Suvaõiguse piirajaks on ainult turuhinnad. Viimased aga tegelikult olulist piiri ei loo, kuna standard artiklid puuduvad sel alal.

Osa summade eelarve-ettepanekusse kalkuleerimine oleneb aga peaaegu täiesti asutise suvast. Ka siin ei ole kahtlust, et iga asutis kasutab seda suvaõigust oma moodi.

Eelarve-ettepaneku kujunemine oleneb siin asutise juhatajast või mõnest viimase poolt eelarve-ettepaneku koostamiseks volitatud ametnikust.

Sealjuures asutisel ei ole vähemaidki andmeid teiste asutiste vajadusist.

Riigieelarve-ettepanekuist eesnimetatud ebaühtluse kaotamiseks ja selle riigi tuludega tasakaalustamiseks on seejärel mingi organ tarvilik.

Riigieelarve seadusega on niisuguseks organiks sätitud majandusministeerium, eriti eelarvekomisjoni näol.

Selles komisjonis summad võetakse riigieelarve-ettepanekusse majandusministri ja asjaomase keskasutise juhataja esindajate kokkuleppel. Riigikontrolöri esindaja jäädes eriarvamisele ja selle eriarvamise kirjalikult avaldades lisandatakse see eelarve-ettepanekule. Kokkuleped vajavad majandusministri heakskiitmist. Viimane võib tarviduse korral summased eelarve-ettepanekust kustutada või muuta.

Keskasutiste protestid summade kustutamise või muutmise asjus tulevad esitada kolme päeva jooksul ja need kuuluvad läbivaatamisele osalt vabariigi valitsuses, osalt vabariigi presidendi poolt.

Riigieelarve seadusega fondide eelarve-ettepanekute läbivaatamiseks samase korra sättimine ei ole kuigi arusaadav ega lase end oluliselt põhjendada, sest fondide eelarve-ettepanekud kujundatakse sootuks teistsuguseis tingimuses, kui riigieelarve-ettepanekud. Rohkem mõistetav on see fondide osas, millede tulud moodustatakse riigieelarve summadest, olgugi osaliselt või ka täielikult. Fondide kasuks tarvilike summade riigieelarve-ettepanekusse kalkuleerimiseks on oluline teada, milleks neid summe kasutatakse ja see peaks selguma fondide eelarveist.

Erimaksudest ja mitmesuguseist erituludest moodustatavate fondide tulud on aga juba fondide eriseadusiga määratud kindlaks ja need ei sõltu riigieelarvest. Peale selle on fondide eriseadusiga fondide eelarve-ettepanekute läbivaatamiseks nähtud ette komisjonid tunduvalt laiemal alusel või vähemalt samul aluseil ja samust esindajaist koosnevad, kui on seda majandusministeeriumi eelarvekomisjon või läbivaatamine on jäetud riigi poolt juhitava, omavalitsuslikku ilmet kandva, fondimajanduse põhimõttele rajaneva asutise juhtivate organite ülesandeks, kuid seda teisil aluseil, kui tavalise haldusasutise eelarve-ettepaneku koostamine. Sellest järelduvalt majandusministeeriumi eelarvekomisjonil ei saa fondide eelarvete kujundamisel olulist tähendust olla. Mõne fondi juures, nagu näiteks kultuurkapital, majandusministeeriumi eelarvekomisjoni fondi eelarve-ettepaneku läbivaatamiseks kaasatõmbamine tundub täiesti ülealusena ja näib olema tingitud fondide eriseaduste kooskõlastamise puudusest riigieelarve seadusega. Võib oletada, et tegelikult fondide eelarve-ettepanekud

on majandusministeeriumi eelarvekomisjonile rohkem lisamaterjaliks riigieelarve-ettepanekute läbivaatamisel, kui mingiks arutlusaineks, sest ei ole kuidagi kujutletav, et näiteks kultuurkapitali nõukogu läbivaadatud eelarve-ettepanekud võiksid tulla muutmisele hoopis kitsama ulatusega komisjonis, siis kaotaks kultuurkapitali-nõukogu oma tähenduse. Seda sama võiks ütelda teiste eriseadusiga sätitud komisjonide kohta, millest võtab oma majandusministeeriumi esindaja.

Et fondide eriseadusiga fondide eelarve-ettepanekute läbivaatamiseks sätitud komisjonel ja teisel samu ülesandeid täitvail organeil on oluline osa täita fondide eelarvete kujundamiseks, seepärast ei ole ülearune neid selgitada lähemalt.

III. Fondide eriseadusiga eelarvete läbivaatamiseks sätitud organid.

Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse⁵⁹ järgi kultuurkapitali valitseb kultuurkapitali nõukogu, millest võtavad osa haridusminister esimehena, majandusminister või tema määratud asetäitja, riigivolikogu ja riiginõukogu juhatuse, ülikoolide ja teadusteakadeemia esindajad ning vabariigi presidendi määramisel mitmesugused teised kultuuritegelased.

Kultuurkapital jaguneb mitmesuguseiks sihtkapitaleks. Need sihtkapitalid esitavad oma eelarve-ettepanekud kultuurkapitali nõukogudele. Viimane vaatab läbi eelarve-ettepanekud ja nende puhul avaldatud protestid, selgitab toetussummade vajaduse ja teeb eelarveis omalt poolt tarvilikud parandused

59. Vt. RT 1938,15,138 § 14.

ja muutused. Eelarve-ettepanek kuulub vabariigi presidendi kinnitamiselle.

Kultuurkapitali nõukogu ettepanekuid ja sooviavaldisi vabariigi president peab ära kuulama ka selle osa kultuurkapitali tarvitamisel, mis tema käsutusse langeb.

Neist sättest selgub, et kultuurkapitali nõukogul on olulisi õigusi vabariigi presidendi kõrval kultuurkapitali valitsemiseks ja eelarve kujundamiseks. Vabariigi presidendi käsutusse langeva kapitali osa kohta tähendatakse küll ainult, et selle tarvitamisel president peab ära kuulama nõukogu ettepanekud ja sooviavaldised, kuid on jäetud normimata, kuivõrd need ära kuulatud ettepanekud ja sooviavaldised on presidendile siduvad kultuurkapitali summade tarvitamisel. Peab aga siiski järeldama, et need on ka siduvad, kuigi mitte obligatoorselt. Rohkem peaksivad olema siduvad nõukogu poolt heaks kiidetud sihtkapitalide eelarve-ettepanekud, mis järeldub kultuurkapitali jaotamisest sihtkapitalide kasuks langevaks ja vabariigi presidendi käsutusse langevaks osaks. Nõukogu tähtsust tõstab veel tema koosseis. Koosseisult on see nõukogu rajatud laiemale alusele, kui ühegi teise fondi eelarvete-ettepanekute läbivaatamiseks moodustatud organ. Nagu eespool tähendatud nõukogu koosseisu kuuluvad peale üksikute haldusorganite esindajate riigikogu kui ka ülikoolide ja teadusteakadeemia esindajad ning teised kultuuri-tegelased. Nõukogu piirab vabariigi presidendi õigusi kultuurkapitali summade tarvitamisel ja eelarvete kinnitamisel. Seega võib kultuurkapitali eelarveid pidada isegi teataval määral halduse, seadusandluse ja kultuuritegelaste ühisaktiks.

Et kultuurkapitali nõukogust võtab osa ka majandusminister või tema esindaja ja see nõukogu on ulatuslikum majandusministeeriumi eelarvekomisjonist, seepärast nimetatud eelarvekomisjonil ei saa olla tähendust kultuurkapitali eelarve kujundamisel, kuigi riigieelarve seaduse järgi kultuurkapitali eelarve-ettepanekud kuuluvad läbivaatamisele ka majandusministeeriumi eelarvekomisjonis.

Teiste fondide eelarve-ettepanekuid läbivaatavad organid ei ole fondide eriseadusis nähtud ette nii laiaulatusliku koosseisuga, kui on seda kultuurkapitali nõukogu. Seadusandlike organite esindajad puuduvad neis täiesti ja ka see on jäetud üldse sättimata, kuivõrd nende poolt kujundatud eelarve-ettepanekud on siduvad vabariigi presidendile.

Kuid teatavat kaalu on nendele tahetud siiski anda, kas või sellega, et need on pea iga fondi jaoks sätitud erikoosseisuga, olenevalt fondi iseloomust ja et nende koosseisus on märkimist väärival määral nähtud ette haldusorganite esindajate kõrval vastavate kutsealaliste organisatsioonide esindajaid,⁶⁰ millise kutse ala edendamiseks fond moodustatud, olgugi et need kutsealalised organisatsioonid kannavad poolametlikku ilmet, nagu kojad ja teised.

Mõnes eriseaduses, nagu näiteks kaubanduskomitee seaduses, ei ole eelarve-ettepanekute läbivaatamiseks erilist organi määratud. Kaubanduskomitee seadusega on selle komitee finantsmajanduslike vajaduste rahuldamiseks moodustatud fondi

60. Vt. Seaduste kogu XI köitesse kuuluvate põllumajandusaluste seaduste muutmise seadus, RT 1939, 33, 256 ja sellest tähendatud fondide seadused, millede muutmist taotletakse.

valitsemine ja sellest tasude määramine komitee liikmeile jäetud majandusministri võimkonda. Tegelikuses on siiski kohaldatud riigieelarve seaduse § 25-ga sätitud eelarve kinnitamiskord.

Loodusvarade instituudi, rahvusliku jõukomitee ja konjunktuurinstituudi eelarvete-ettepanekute läbivaatamiseks ei ole sätitud erilist organi, vaid see ülesanne on jäetud nende asutiste tegevuse juhtimiseks sätitud mitmesuguste organite ülesandeks, nagu täiskogud, nõukogud ja teised.

Eesüteldust ilmnes, et erimaksude fondide eelarve-ettepanekud kuuluvad vabariigi presidendi kinnitamisele riigieelarve seaduse § 25 ja fondide eriseaduste alusel, väljaarvatud fondi⁶¹, millede kohta ei ole kohaldatud erilist eelarvestamiskorda. Viimasena nimetatud erimaksude fondide hulka kuulub seni käsitlemata teedekapital.⁶¹ Selle kapitali arvele laekunud summad ajutiste maavalitsuste, linnade ja omavalitsuste vahel jaotab teedeminister.

Samuti selgus, et vabariigi presidendi kinnitamisele kuuluvate fondide eelarve-ettepanekud enne kinnitamist vaatab läbi majandusministeeriumi eelarvekomisjon, missugune komisjon ei evi erilist tähendust erimaksu fondide eelarve-ettepanekute kujundamisel, kuna nende ettepanekute läbivaatamiseks on peale selle fondide eriseadusiga sätitud vastavad organid, väljaarvatud üksikud erandid. On sättimata, kui võrd vabariigi president peab nende organite ettepanekuiga

61. Vt. Jõuvankrite ja teedekapitali maksud, RT 1929,30,218; 1929,32,327; 1930,48,309; 1935,13,126.

arvestama, kuid teataval määral nad piiravad siiski vabariigi presidendi õigusi, eriti kultuurkapitali summade tarvitamisel.

IV. Riigikogu osatähtsus fondide eelarvete kujundamisel.

Fondide eelarvete kujundamisel, millede tulud hangitakse tähtsal määral või ainult riigieelarve korras määrata-vaist summest, riigikogu piirab mitte üksi eelarve-ettepanekute läbivaatajate vaid ka vabariigi presidendi õigusi sel-
lel alal. Riigikogu saab riigieelarve korras määratavate sum-
made rakendamis-sihti suunata, kas või sellega, et ta summade
tarvitamise otstarvet mitte teades - neid ei määra fondi ka-
suks.

Ei ole kuigi oluline, et senise praksise järgi summad
riigieelarve korras määratakse fondide kasuks ilma nomenkla-
tuurilise jaotuseta, sest nomenklatuurilise jaotusega fondide
eelarved lisandatakse riigieelarvele.

Teatavad võimalused omab riigikogu ka erimaksu fondide
eelarve rakendussihi suunamiseks, nagu ilmneb allpool.

Finantsõigusteaduslikus kirjanduses on avaldatud arva-
mist, et riigieelarve seaduse § 25 ei ole kooskõlas põhisea-
dusega, sest põhiseadusega on normitud üks riigieelarve läbi-
vaatamis- ja vastuvõtmiskord ja selle korra järgi eelarve
vastuvõtmisõigus on jäetud riigikogule.⁶² Selle seisukoha
järgi peaks ka fondide eelarved kuuluma vastuvõtmisele riigi-
kogus, kui riigieelarve mõiste alla kuuluvad.

62. Vt. Prof.Dr.J.Vaabel, sissejuhatus finantsõigusteadu-
sesse, Tartu 1939, lhk.103.

Praegune riigikogu on end aga riigieelarve seaduse § 25-ga solidaarseks tunnistanud sellega, et ta ei ole kasutanud põhiseaduse § 99-ga riigikogule antud õigust dekreedina kehtima pandud riigieelarve seaduse muutmiseks, vaid vastuksa - riigikogu on ise andnud seadusi, mis eelnimetatud korra respektseerivad.

Jättes käesolevas käsitlemata, kas riigikogu on sellega põhiseadust liig laialt tõlgendanud või mitte, ei saa siiski tähendamata jätta, et kuigi võitlus eelarve kujundamisõiguse ümber ulatub kaugesse minevikku, ei evi ka seadusandluse eelarveakt veel tänapäeval seda normatiivset tähendust, mis omistatakse igale teisele seadusandluse aktile, vaid eelarveaktiga loodud normest kõrvalekaldumiseks on haldamis- või täidesaatvaile organeile jäetud suuremad võimalused. Seda isegi kuni eelarveakti rakendussihhi muutmiseni.⁶³ Oluliselt oleneb see muidugi eelarveakti iseloomust. Tavaline seadusandlusakt normib ainult ühiselust tekkida võivaid vahekordi, ilma küsimata, kas need vahekorrad ilmestuvad või mitte. Viimased on seega üldaktid. Eelarveakt püüab aga normida vahekordi endid sõltuvalt aja ja ruumi momentidest ning kuulub seega üksikaktide liiki, kuigi esineb nende hulgas erikujuna.

Teisest küljest on aga ka seadusandlikule asutisele resp. riigikogule jäetud mitmesuguseid võimalusi ja õigusi eelarveakti täitmise kontrollimiseks ja suunamiseks põhiseaduse §§ 59, 82, 90 ja teiste alusel.

63.Vt.Riigieelarve seadus § 30.

Samul aluseil on tal võimalus mõjutada ka fondide eelarvete kujundamist ja suunata nende täitmist, missugused eelarved lisandatakse riigieelarve-ettepanekule riigieelarve seaduse alusel.

V. Aruandmine, kontrolli teostamine ja fondidesse kuuluvate kapitalide haldamine.

Eelarvetega seoses tekib küsimus, kes teostab kontrolli fondide üle ja kuidas on sätitud aruandmine.

Riigieelarve seaduse § 33 järgi fondide aruanded kinnitab vabariigi president vabariigi valitsuse ettepanekul. Ettepanekud tulevad teha hiljemalt kaheksa kuud pärast aruandeaasta lõppu.

Aruanded esitatakse riigikogule teadmiseks koos riigieelarve täitmise ja kassaaruandega.

Paljude fondide eriseaduste⁶⁴ järgi kuuluvad nende fondide aruanded enne kinnitamist läbivaatamisele samas komisjonis, kes vaatab läbi eelarve-ettepanekud. Fondide eriseadusis ei esine nõuet, et aruanded peaksivad enne kinnitamist läbivaadatama riigikontrollis, missugune nõue aga esineb riigiettevõtete eriseadusis. See ei tähenda aga seda, et fondid ei alluks riigikontrolli kontrollimisele, kuigi seda kõigis fondide eriseadusis ei ole fikseeritud. See teostub üldseaduste alusel.

Fondide aruandmis- ja kapitalide hoidmiskorda sätib veel riigiasutiste ja ettevõtete valitseda olevate erisummade

64. Vt. RT 1939, 33, 256.

ja eriotstarbeliste kapitalide kassa, arvepidamise ning aruandmiskorra määrus.⁶⁵

Nimetatud määrusega antakse eeskirju ka erikapitalide ja nende kasuks minevate tulude hoidmise ning tarvitamise kohta. Selle järgi erisummad, eriotstarbelised kapitalid ja fondid hoitakse sularahas Eesti pangas või riigihoiukassas. Teisis pankades või väärtvabereis ja välisvaluutas erikapitalide hoidmist võib lubada ainult majandusminister.

Erikapitale valitsevad asutised võtavad erikapitalide tulusumme vastu ka oma kassadesse, kuid vastuvõetud tulusummad ollakse kohustatud andma hoiule pank, kui neid on kassasse kogunud vähemalt 50 krooni; igal juhul peab aga üleandmine toimuma vähemalt kord nädalas, kuigi kassasse kogunenud tulusumma on alla 50 krooni. Sealjuures asutised võivad vastuvõetud tulusumme kasutada ka eelarves ettenähtud kulude väljamaksmiseks samaselt nagu see teostub riigitulusid vastuvõtjais riigiasutisis.

Seega erikapitalide või fondide kassa reservid koondatakse riigipankadesse, nagu riigitulud, vast selle vahega, et riigirulude arvestamine teostub ainult Eesti pangas, mitte aga riigi-hoiukassades.

VI. Fondides avaldub kassa lahususe printsiip.

Elmises punktis ilmnes, et erikapitalide hoidmises ei avaldu kassalahususe printsiip, nagu see esines fondi-majanduse ajastul, vaid ainult nende arvestamises.

65. Vt. RT 1934,17,114; 1937,8,67 p.8.

Kassalahususe printsiipi meenutava eritunnusena esineb asjaolu, et fondide kasuks laekunud tulusummade kehtivusaeg ei ole seotud eelarve-aastaga, nagu riigieelarve korras avatud krediitidel, mis jäetakse järgmiseks eelarve-aastaks lahtiseks ainult riigieelarve seaduse § 3 5 mainitud eritingimusil. Kasutamata fondide summad aga langevad automaatselt fondidesse.

§ 10. Varade normistik.

Peale üksikute erandite on sättimata, kuidas teostub varade soetamine fondide arvel ja soetatud varade haldamine s.o. kuivõrd neil juhtumel tulevad rakendamisel riigihangete ja riigivarade seadused.⁶⁶ Nendest esimene korraldab riigivarade soetamist ja tööde teostamist; teine - riigivarade tulustamist, võõrandamist, kõlbmata varade hävitamist ja teisi riigivaradesse puutuvaid küsimusi.

Riigi hangete seadus määrab asutised ja ettevõtted, kes peavad varasid hankima ja töid ning vedusid teostama selle seaduse sätete kohaselt. Nendeks asutiseiks ja ettevõtteiks on riigiasutised, riigiettevõtted, kaitseliit ja omavalitsused.

Kuigi see seaduses ei ole otseselt mainitud, siiski on põhjust järeldamiseks, et omavalitsuste all mõeldakse territoriaalseid omavalitsusi. Omavalitsuste suhtes ei tule rakendamisele riigi hangete seaduse tehioamasusnormistik.

66. Vt. Riigi hangete seadus, RT 1934, 57, 504 ja sama määrus RT 1935, 16 ning Riigivarade seadus RT 1935, 103, 859; 1936, 96, 763; 1937, 92, 748 ja 1938, 29, 234.

Riigiettevõtete suhtes ei rakendata peale tehnomasusnormide ka üksikuid menetlusnorme.

Riigivarade seadus määritleb ainult riigivarad, millede suhtes see seadus tuleb rakendamisele. Seadus tuleb rakendamisele kõigi riigivarade suhtes, kuivõrd erieeskirjades pole nähtud ette muud korda, välja arvatud varad, mis on riigiasutisile kauplemisobjektideks ja riigiasutiste juures olevate tööstuste seadusiks.

Riigivarade seaduse rakendamiseks vabariigi valitsusel on õigus anda määrusi, millist õigust aga senini ei ole oluliselt kasutatud. Seadus ise on aga paljus osis väga üldlauseline ja katkendlik, mispärast selle seaduse tegelikul rakendamisel tekib raskusi.

Osa riigivaradesse puutuvaid küsimusi on normitud arveseadusega⁶⁷ ja selle täiendusiks antud määrusiga. Viimased normivad üksikasjalikumalt arvestamise ja aruandmise korda ning revisjoni küsimusi, riigi nõudmisi, samuti juurde- ja tagasimakse. Kuid ka seda mitte väga ühtlaselt. Mitmed olulised osad jäetakse lõpulikult lahendamata, nagu näiteks tehniliste aruannete küsimus jne.

Eesüteldust ilmnes, et riigi hangete ja riigivarade seadused kehtivad täiesulatuses ainult tavaliste riigiasutiste suhtes, kuid riigiettevõtete suhtes ainult osaliselt, või üldse mitte, olenevalt sellest, kuivõrd see eriseadusiga on sätitud teisiti. Näiteks riigi ehitusettevõtte "Ehitaja"

67. Vt. Arveseadus RT 1936, 96, 763; 1937, 103, 836-II.

põhimääruste⁶⁸ järgi ei rakendata selle ettevõtte teotsemises riigi hangete seadust ja riigiasutiste kohta käivaid eeskirju. Samu põhimõtteid võib leida ka teiste riigiettevõtete seadusist.

Ei riigi hangete ega riigivarade seaduses ei mainita, kuidas teostub varade soetamine fondide arvel ja soetatud varade haldamine. Seega peaks oletama, et need seadused fondide arvel soetatud varade suhtes ei tule rakendamisele, kuna ka fondide eriseadused ei paku sätteid vastupidise oletamiseks. See seisukoht aga tundub siiski ekslikuna, seda eriti riigivarade seaduse suhtes, sest nagu selgus, kehtib see seadus väheste eranditega kõigi riigivarade suhtes, kuivõrd eriseadused ei määra teisiti.

Fondide eriseadusis ei evine aga kuigi palju varadesse puutuvaid norme.

Paljude fondide iseloomu järgi võib oletada, et nende arvel ei ole oluliselt varasid hangitud, nagu näiteks pensionikapital ja teised. Kuid ka nende fondide eelarveis esinevad valitsemiskulud, millede kohta avaldatud eelarveist ei selgu, milleks need kulutatakse. Kahtlemata aga omavad varasid näiteks põllumajanduslike fondide arvel ülalpeetavad eksport põllumajandus-saaduste kontrollimiseks ellukutsutud asutised.

Eespool aga selgus, et esineb ka asutisi, millede alusvarad on moodustatud fondidena, nagu loodusvarade instituut

68. Vt. Riigi ehitusettevõtte "Ehitaja" põhimäärus, RT 1937, 86,712 §§ 5 ja 6.

ja teised. Kuid selliseid alusvarasid ei ole moodustatud mitte üksi erimaksudest, vaid oluliselt ka riigieelarve korras, nagu seda on teaduste akadeemia⁶⁹ jne.

Varade küsimusis on loodusvarade instituudil⁷⁰ olulisi õigusi. Nende õiguste kandjaks on instituudi nõukogu, kelle võimkonda kuulub ajutise asjaajamise määruse § 11 p.4 järgi instituudile kinnisvara ostmise või instituudilt kinnisvara müümise ja üle 500 kr. ulatuvate vallasvarade ostu ja müügi lepingute sõlmimise otsustamine.

Instituudi seadusest võib järeldada, et alla 500 kr. vallasvarade ostu ja müügi tehingute teostamine on usaldatud instituudi direktori pädevusse. Samuti kuulub tema pädevusse varade valitsemine ja nõukogu otsuste täitmine.

Sellest selgitusest ilmnes, et asutiste alusvarasid sätivate seadusiga on neid alusvarasid valitsevaile asutiste organeile jäetud olulisi õigusi alusvaradest varade soetamise ja soetatud varade võõrandamise alal, mis murravad riigi hange- ja varade seaduste tehioamasusnormid, kuid puuduvad normid, mis samade seaduste ülejäänud normide rakendamise teeks kohuslikuks või nende rakendamisest vabastaks ja seda tuleb lugeda nende seaduste puudusiks.

Üksikuis fondide eriseadusis nähakse siiski ette, et nende fondide arvel varade soetamisel rakendatakse riigi hange- ja varade seadust, nagu on seda riigikaitse fond.⁷¹

69. Vt. Eesti Teaduste Akadeemia seadus, RT 1938, 13, 114.

70. Vt. nota 40.

71. Vt. Riigikaitse fondi seadus, RT 1938, 39, 354 § 3.

§ 11. Erimaksude fondide tulude-kulude rakendustulemusi.

Eesüteldust ilmnes, et väljaandes 1939-39/40. "erielarved" avaldatud eelarveist⁷² umbes 1/3 on sellised, millede tulud moodustatakse kas täielikult või osaliselt erimaksudest. Neid erimaksudest moodustatud alusvarasid võib nimetada erimaksude fondideks. Seega ainult väike osa haldusorganite määrata jäetud eelarveaktidest on erimaksude fondide omad, kuna suurema osa moodustavad mitmesuguste riigiettevõtete, õpeasutiste ja muude eelarveaktid.

Peale selle esineb, nagu eespool mainitud, seadusandluse eelarveakte, mis käesolevas nimetatud kehtiva õiguse terminoloogia kohaselt riigieelarveks. Neist üllatakse ainult viimane. Riigieelarveakt seega ei ole ülevaatlik ega moodusta tervikut. Isegi ühe ja sama asutise eelarve on lõhestatud kaheks, nagu näiteks õpeasutiste eelarved.

Ei ühe ega teise eelarve alusel ei ole võimalik jõuda selgusele kulude iseloomu suhtes, seda eriti nende kulude paragrahvide osas, millede sisu ei ole kujunenud kindlaks.

Eriotstarbeliste kapitalide või fondide eelarvete osas ei täienda eelarveid ka eelarvete juure kuuluvad majandusministri seletuskirjad, kuna neis samuti loetletakse eriseadusiga sätitud üldsihte, mitte aga seda kuipalju üldsihtidest on võimalik teostada eelarvega, mille kohta seletuskiri lisandatud.

Seega ametlikud väljaanded ei võimalda saavutada ülevaadet fondide rakendamistulemusist.

72. Kokku esineb 65 erielarvet.

Ka poolametlikes statistilisis kuukirjades ja mujal ei leidu kuigi olulist materjali fondide arvel teostatud kulutistega saavutatud tulemuste kohta, ega ka seda, kui palju üks või teine saavutis on kulusid nõudnud.

Niisuguseis tingimuses tuleb kulude rakendustulemuste hindamisel olla ettevaatlik, sest sageli üht ja sama ala finantseeritakse kahe eelarve s.o. erieelarvete ja riigieelarvete kitsamas mõttes kaudu. Seepärast vajavad vastavad materjalid kulude rakendustulemuste objektiivseks hindamiseks põhjalikku läbitöötamist, mis aga ei mahu käesoleva raamesse.

Kahtlemata on nende tulude-kulude rakendamine positiivseid tulemusi andnud ja võimaldanud mitmesuguste kultuuriharude edendamist ning hoolekande korraldamist, pensionikapitali näol. Seepärast jääks soovida, et nende kohta rohkem andmeid avaldataks, mis võimaldaks statistilisile andmeile põhjeneva ülevaate saavutamist. Eespool oli võimalik avaldada ainult kultuurkapitali üksikasjalikumate eelarvet ja üksi sellest võib järeldada, et viimasega jaotatud toetusil peaks oluline mõju olema ka tulemuslikult. Vastasel korral paljud toetuse osalised üritused ei oleks üldse võimalikud.

Kuigi finantsõigusteaduses ollakse erimaksude ja fondide suhtes eitaval seisukohal, sest nad ei võimalda hüviste ühtlast jaotust, pealegi kehtivas õiguses moodustavad neid sättivad normid ühe süsteenituma osa, mis nende arvustamist veelgi suurendab, siis ometigi ei saa fondide suhtes päris eitavale seisukohale asuda, seda eriti kultuuri ja heaolu teenistusse rakendatud fondide osas, sest kui tekib raskusi riigieelarve tulude-kulude tasakaalustamisega, siis on tavaline nähe, et

tasakaalu püütakse saavutada eriti nende kulutiste arvel. Seda pidurdavad ja raskendavad erimaksud, kuna vastavate seaduste muutmine on keerulisem toiming, kui summade eelarveist kustutamine. Maksud fondide kasuks on väikesed ja ei tekita nurinat. Erimakse sättivate erinormide süstematiseerimine on võimalik. Eitada tuleb aga kahtlemata fondimajanduslikult sätitud haldusasutisi, nagu on seda kaubanduskomitee ja teised.