

*Prof. J. Kull
Hindenburg
29. 10. 1910*

Ernst Anderson

nr 14843

LIBRARY
M. Sept 1910
214

L I N N A O M A V A L I T S U S T E
T U L U D E J A K U L U D E
E E L A R V E T L U S

1910

Sept 1910

Sept 1910 15277

Prof. J. Kaabeli
hindamiskomisjon
18. 09. 40. Y. Kaabel

Diplomitoõ
370480

E. V.
TARTU ÜLIKOOLA
ÕIGUSTEADUSKOND
28 sept 40
№ 214
TARTU

Ernst Anderson

matr. nr 14843.

LINNAOMAVALITSUSTE

TULUDE JA KULUDE

EELARVETLUS

§ 1. Probleemistiku püstitamine	4
§ 2. Probleemistiku lahendamise eelarvetlus	9
§ 3. Arvestatavate tulude ja kulude eelarvetlus	14
§ 4. Arvestatavate tulude ja kulude eelarvetlus	17
§ 5. Arvestatavate tulude ja kulude eelarvetlus	20
§ 6. Arvestatavate tulude ja kulude eelarvetlus	28
§ 7. Arvestatavate tulude ja kulude eelarvetlus	30
§ 8. Eelarvetlusakti õiguslik loomus	35
§ 9. Eelarvetlusakti üldnormatiivtoimingute süsteem	39

Prof. Kaabeli arvestatavate
arvestatavate diplomitoõna
9. 1. 40
A. H. Kaabeli

AA
2352

Tartu 1940

Arvestatavate diplomitoõna 15241

LINNAOMAVALITSUSTE TULUDE JA KULUDE EELARVETLUS.

S i s u j u h t .

I Peatükk.

LINNAOMAVALITSUSE EELARVETLUSE PROBLEMAATIKA.

- § 1. Probleemistiku püstitamine 4
- § 2. Probleemistiku käsitlemise alused 9

II Peatükk.

LINNAOMAVALITSUSE EELARVETLUSMENETLUS.

- § 3. Menetluse üldpõhimõtted14
- § 4. Eelmenetlus17
- § 5. Tuvastusmenetlus20
- § 6. Otsustusmenetlus28
- § 7. Kehtestamismenetlus30

III Peatükk.

LINNAOMAVALITSUSE EELARVETLUSAKTI ÕIGUSLIK

LOOMUS.

- § 8. Eelarvetlusakti õiguslikud toimed35
- § 9. Eelarvetlusakti asend normatiivtoimingute süsteemis39

L I N N A O M A V A L I T S U S T E T U L U D E
J A K U L U D E E E L A R V E T L U S .

I P E A T Ü K K .

L i n n a o m a v a l i t s u s e e e l a r v e t -
l u s e p r o b l e m a a t i k a .

§ 1. Probleemistiku püstitamine.

Kohaliku valitsemiseala korraldamine ja koha-
like elualade arendamine peab toimuma seaduse alusel
kohalike omavalitsuste kaudu¹. Selle normi lähemaks
sisustamiseks linnaomavalitsuste osas on Riigihoidja
poolt dekreedina antud Linnaseadus². Selle seaduse
loendist linnaomavalitsuste ülesannete kohta nähtub,
et need on üsna ulatuslikud, haarates tehnilist, ma-
janduslikku, sotsiaalset, kultuurilist ja juriidilist
ala ning avaliku korra eest hoolitsemist. Neile üles-

1 Eesti Vabariigi Põhiseaduse (RT 1937, 71, 590; SK
1938, 1, 1) § 122.

2 RT 1938, 43, 404, lühendatult Ls.

andeile lisanduvad veel eriseadustega pealepandavad funktsioonid.³

Ülesannete teostamine, eriti aga säärases ulatuses, nagu see tehtud kohustuslikuks linnaomavalitsustele, nõuab loomulikult kulusid ja seda üsna suurtes summates. Et kulutused aga tehtaks otstarbekohaselt ning vastavalt linnaomavalitsuse majanduslikule kandejõule, s.o. tulude piirides, siis osutub vajalikuks k i n d e l k a v a , kus oleksid fikseeritud kulude sihid ja nende saavutamiseks tarvisminevad summad. Samas kavas tulevad aga ka ette näha allikad, kust kuludeks vajalikud summad saadakse, s.o. tulud. Et linnaomavalitsus aga oma haldusülesannete täitmisel ei teotse eramajanduslikku kasuprintsiipi silmas pidades, siis ta ei või ka oma majanduskavas näidata kasu, s.o. ülejääki kulude kattest, vaid peab kulud-tulud lõppkokkuvõttes viima tasakaalu.⁴

3 Ls. § 11.

4 Kui on ette näha ülejääki, siis linnaomavalitsus peab vastavalt ka kulusid suurendama, mis omakorda tähendab seniste ülesannete laiaulatuslikumat teostamist või teostamata jäänud ürituste läbiviimisele asumist.

Seesugust kindlat majandamiskava tasakaalustatud kuludega-tuludega kujutabki enesest sisuliselt linnaomavalitsuse eelarve ehk eelarvetlusakt. Selle akti tähtsus ja vajalikkus avalikõiguslikes ühistutes on kaasajal vaieldamatu.⁵

Linnaomavalitsuse eelarvetlusaktiga ja tema toimetamisega õiguslikult pidestatud probleemide kogu nimetatakse linnaomavalitsuse eelarvetluseks⁶ ja seda eelarvetlust sättivat normistikku linnaomavalitsuse eelarvetlusõiguseks.⁷

5 Vt. J é z e , Allgemeine Theorie des Budgets. Deutsche Ausgabe von Fritz Neumark, Tübingen 1927, lk.6:Es ist ein in allen modernen Staaten anerkannter Grundsatz, dass es keine gesunde Finanzwirtschaft ohne Budget gibt".

6 Vrd. M ä l l , Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, i. Õigus 1939,5, lk.193:"Õiguskorra säärast erifunktsiooni, mille teostamisel loodavate aktidega määratakse ette järgnevaks perioodiks riigi kulude ülempiire, tasakaalus tema arvatavalt laekuvate tuludega, nimetatakse riigi-eelarvetluseks".

7 Vrd. M ä l l , op.cit., lk.194:"Riigi-eelarvetlust ja eelarvetlusakti sättivat normistikku nimetamegi ... riigi-eelarvetlusõiguseks."

Linnaomavalitsuse eelarvetluses sisalduvad üksikprobleemid eelarve toimetamise korrast, organeist ja tingimustest, arvestades endastmõistetavalt seejuures ka sisu- ja vorminõudeid.⁸ Sellega pideb teisalt eelarvetlusmenetluse tulemusena saabuva eelarvetlusakti normatiivsete toimetete ja selle akti õigusliku loomuse määramine. Esimene rühm nimetatud probleemidest paigutub linnaomavalitsuse eelarvetlusmenetluse, teine aga linnaomavalitsuse eelarvetlusakti normatiivse käsitluse alla. Niiviisi saame järgmise linnaomavalitsuse eelarvetluse probleemidesüsteemi:

1. Eelarvetlusmenetluse problemaatika:

- a. üldpõhimõtted;
- b. menetluse algatamine;
- c. eelarvetlusakti esialgne (sisuline) kujundamine;
- d. eelarvetlusakti lõplik (juriidiline) kujundamine;
- e. eelarvetlusakti kehtestamine;

2. Eelarvetlusakti problemaatika:

- a. eelarvetlusakti normatiivsed toimed;
- b. eelarvetlusakti normatiivne loomus.

⁸ Vrd. M ä l l , op. cit., lk. 194.

Kaasaegses eelarvetlust käsitlevas kirjanduses lisandatakse siia veel ka eelarve täitmise ja täitmise üle kontrolli teostamisega seotud probleemid. Lähemal analüüsimisel ilmneb aga, et neid probleeme ei saa kuidagi seondada eelarvetlusega, kuna puudub selleks vajaline põhisihiline seos nende probleemide ja eelarvetluse vahel.

Eelarvetlusakti täitmist, täpsamini rakendamist korraldav normistik sätib sisuliselt ainult kulukohustuste võtmise ja nende sooritamise korda. Eelarvetlus on aga oma sisu järgi eelarvetlusakti kujundamine ja selle akti õigusliku loomuse ning toimete käsitus.⁹ Eelarvetlusakt omakorda on si-

⁹ Juhan V a a b e l , Sissejuhatus finantsõiguste teadusse, Tartu 1939, lk.141 j., nota 304: "Eelarvestus ei kujuta mingit sisulist finantshalduslikku teotsemist. See tähendab ainult eelarveakti kujundamist, nagu seadusandlus tähendab seaduste kujundamist... Eelarveakti kujundamine, s.o. tema koostamine ja kinnitamine, samuti tema vorm ja sisuehitus, vajab muidugi käsitlemist, nagu vajab käsitlemist ka seaduse või määruse kujundamine ja nende vorm ning ehitus".

sult piiride tõmbamine haldusorganite suvale kulukohustuste võtmisel, kuna temas sisalduvad konkreetselt piiritletud otstarbed ja nende otstarvete täitmiseks kulutada lubatud maksimaalsummad.

Teisalt käsitleb eelarvetlusakti rakendamist kontrolliv normistik sisult võrdlust eelarvetlusakti rakendavate haldusasutiste majanduslike toimingute ja eelarvetlusakti ning muude normatiivaktide vahel. Sellel võrdlusel ei ole aga mingit toimet eelarvetlusele ega eelarvetlusaktile, sest juhul, kui asutis pole käitunud eelarvepäraselt, jääb eelarvetlusakt sellest sõltumata püsima.¹⁰

§ 2. Probleemistiku käsitlemise alused.

Linnaomavalitsuse eelarvetlusega seonduvad probleemid lahendamisel tuleb arvestada kahesuguseid aluseid: 1. selle eelarvetluse sättimiseks antud õigusnorme, mis sisalduvad vastavates õigus-

¹⁰ Vrd. M ä l l , op.cit.,lk.195:"Eelarve täitmist ja täitmise üle kontrolli teostamist sättival normistikul ei ole mingit põhisihilist seost eelarvetlust sättiva normistikuga ja seetõttu osutub täiesti sobimatuks vaadelda neid eelarvetlusõiguse süsteemis."

likes aktides-õigusallikais ja 2. eelarvetluse kohta üldse ja linnaomavalitsuse eelarvetluse kohta eriti kirjutatud õigusteaduslikud arutlused eriteoste ning artiklite näol. Esimene lahendamisaluste grupp omab põhimist, teine tõendlikku tähtsust.

Moodne õigusteadus mõistab õigusallikate all kõiki neid õiguslikke akte, milles sisaldub mõne õigusinstituudi sättimine. Õigusinstituudi all mõeldakse omakorda normikompleksi, mis suunatud teatava kindla õigusliku küsimuse sättimisele.

Seega linnaomavalitsuse eelarvetluse kui õigusinstituudi normatiivseiks allikaiks on kõik need sätted, mis pidades eelarve sisu, vormi ja tema saabumisel tegelevate organite menetluse ning korraga, üldse kõigege, mis kuidagi seondub l. §-is püstitatud problemaatikaga.

Nagu muudelgi aladel, nii ka finantsõiguses eristatakse üldnormide alal jõutasemelt kolme normide gruppi. Nendeks on: 1. konstitutsioonilised normid, 2. seadused ja dekreedid ja 3. määrused.¹¹

Konstitutsioonilistes normides ei ole linnaomavalitsuse eelarvetlust üldse sätitud. Eesti Vabariigi Põhiseadus omavalitsuste osas on väga katkendlik ega maini omavalitsuste üksikute liikide

¹¹ Vt. V a a b e l , op. cit., lk. 14.

nimetusigi, seega ka mitte linnaomavalitsust, jättes kõik küsimused harilikku seadusandluse lahendamada.¹²

Üht seesugust lünka täidabki Riigihoidja poolt dekreedina antud Linnaseadus.¹³ Viimane omabki seepärast meie teemas põhilist tähtsust, eriti tema 6.peatüki 3.jagu, mis kannab nimetust "Linnaomavalitsuse eelarved ja aruanded". Sellest jaotusest tulevad endastmõistetavalt arvesse ainult need normid, mis kuidagi pidestuvad eelarvetlusega, kuna aruanded kuuluvad eelarve täitmise, s.o. kontrollõiguse alla, mida moodne õigusteadus loeb olevaks väljaspool eelarvetlust¹⁴ ja sellega ei või tulla arvesse käesolevas käsitluses.- Ka Linnaseaduse 7 peatükk, nimetusega "Järelevalve", tuleb linna eelarvetluses õigusallikana arvesse, kuid ainult niivõrd, kuivõrd ta sätib eelarve kinnitamist ja erakorralist eelarvetlust.- Kaudne tähtsus on ka 8.peatükil "Lõppeeskirjad", mis volitab Siseministrit andma määrusi ja juhtnööre Linna-

12 Põhiseaduse (vt.nota 1) 12.peatükk; 1.jagu pealkirjaga "Kohalikud omavalitsused".

13 Vt.nota 3.

14 Vt.nota 10 ja V a a b e l , op.cit.,lk.141.

seaduse teostamiseks, kusjuures eelarvetlusaktide koostamise määruste suhtes on antud see volitus spetsiaalselt ja expressis verbis.¹⁵

Määrustest omab õigusallikana tähtsust Linnade eelarvete ja aruannete koostamise ning raamatupidamise juhised¹⁶, kuid ainult eelarvet käsitlevas osas. See määrus on antud enne eelpoolnimetatud Linnaseadust veneaegse Linna sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete seaduse¹⁷ alusel ja seepärast täpsel vaatlusel ei osutu alati kooskõllaliseks temale superordineeritud kehtiva Linnaseadusega.¹⁸

Teaduslikest arutlusist eriteostena on arvestatud käesoleva probleemistiku lahendamise alusena eeskätt prof. Juhan V a a b e l'i teost Sissejuhatus finantsõigusteadusse, Tartu 1939. Sellest teosest tulevad eriti arvesse need osad, mis pidesuvad otseselt eelarvega üldse ja linnaomavalitsuse eelarvetlusega eriti.¹⁹ Samuti tuleb arvestada sellest teosest eriti tähtsana uudset finantsõiguse norma-

15 Ls. § 394.

16.RT. 1935, 22, 204, lühendatult Juhised.

17 VSKK 1917, 274, 2010.

18 Vrd. näiteks Ls. § 359 ja Juhiste § 6 ning 7 tulude ja kulude mõistete kohta.

19 Paragrahvid 4, 12, 13 ja 15.

tiivset (õigusteaduslikku) käsitlust.²⁰ Üldteoreetilisi mõisteid õiguslikest aktidest on ammutatud prof. K l i i m a n n'i teosest Õiguskord, Tartu 1939.

Artikleist on arvestatud esmajoones assistent Joh. M ä l l'i artikleid Kehtiva riigieelarvetlusõiguse põhiprobleeme, i. Õigus 1939, 5 ja Riigi eelarvetlusmenetlus, i. Õigus 1939, 7. Neist on saadud ainulaadset materjali eriti eelarvetlusakti õigusliku iseloomu ja eelarvetlusmenetluse kohta.

Täiendavalt tuleb aga märkida, et kõik nimetatud arutlused käsitlevad erandita riigieelarvetlusakti. Seepärast võib neid võtta ainult lähtealuseks, linnaomavalitsuse eelarvetluse käsitlussüsteemi loomisel, kuna linnaomavalitsuse eelarvetlust käsitlevaid teoseid ja artikleid ei õnnestunud minul kustki leida.

Normatiivallikate seis on arvestatud 21. juuniks 1940.a.

20 II osa, 1. jagu.

²⁰ Vrd. M ä l l'i "Riigieelarvetlusmenetlus, i. Õigus 1939, 7, lk. 300: "Riigieelarvetlusmenetluses moodustavad kõik need ajalised järgnevused kokketeisega aheldatud toiminguid, mida sooritatakse selleks, et tuvastada ette järgnevate perioodide riigi kulude olempiire, vastavalt tema arvatevalt loetavate tuludega".

²¹ M ä l l'i "Õp. õig.", lk. 301.

II PEATÜKK.

Linnaomavalitsuse eelarvetlusmenetlus.

§ 3. Menetluse üldpõhimõtteid.

Linnaomavalitsuse eelarvetlusmenetluse moodustavad kõik need toimingud, mis on suunatud linnaomavalitsuse eelarvetlusakti saabumisele.²¹ Analoogiliselt riigi-eelarvetlusmenetlusele, võib siingi püstitada teatavaid põhimõtteid, millele rajaneb menetlus. Kuid tuleb meeles pidada, et kuigi põhimõtted on samad kui riigi-eelarvetlusmenetluseski, ei rakendu nad kõik ometi mitte samas ulatuses.

Avalikkuse põhimõtte kohaselt on nõutav, et eelarvetlemisega pidestuvad toimingud sooritatakse avalikult ja et eelarvetlustulemusi sisaldavad materjalid oleksid kõigile kättesaadavad ja et kõigile oleks lubatud avalikult ilmutada eelarvetlustulemusi asjalikult kritiseerivaid mõtteid.²²

21 Vrd. M ä l l , Riigi-eelarvetlusmenetlus, i. Õigus 1939, 7, lk.300:"Riigi-eelarvetlusmenetluse moodustavad kõik need ajalises järgnevuses üksteisega aheldatud toimingud, mida sooritatakse selleks, et tuvastada ette järgnevaks perioodiks riigi kulude ülempiire, tasakaalus tema arvatavalt laekuvate tuludega".

22 M ä l l , op. cit.,lk.301.

See põhimõte leiab võrreldes järgneva tõelähduse ja eelnevuse põhimõttega kõige piiratumat rakendust. Nimelt linnaomavalitsuse eelarvetluse puhul enamus menetlustoiminguid ei ole avalikud, s.o. juurdepääsetavad kõigile, samuti on materjalid kättesaadavad enamjaolt ainult linnavolikogu liikmeile ja eelarvetlustulemusi kritiseerivaid mõtteid avaldatakse peamiselt linnavolikogu eelarvevaidluste põhjal ja puhul ajakirjanduses. Ka piirab avalikkuse põhimõtet tugevasti Is. § 53, mis lubab linnavolikogu koosolekuid kinniseks kuulutada.

Tõelähduse põhimõte seisneb nõudes, et eelarvetlus toimuks võimalikult vastavalt tegeliku elu vajadustele ja võimalustele, mis kindlustab eelarve vastavuse tulevikus saabuvale tõelisele olukorrale.²³ Et aga võimalikult suurema tõenäosusega ette näha tulevikus saabuvald olukordi, peavad eelarvetlejad tundma eriti finants- ja majanduspoliitilisi suundi ning suutma erapooletult ette näha nende toimeid eelolevaks eelarveaastaks. Tõelähduse põhimõtte kohaselt on keelatud ka tulude või kulude sihilikult ebaõige kalkuleerimine eelarvesse. Sama põhimõtte rakendamise kontrollimiseks nõutakse kehtivas linnaomavalitsuse eelarveõiguses, et nii kuludele kui ka tu-

23 Id. ib., lk.303.

ludele oleksid lisandatud vastavad põhistused.²⁴
Eelarvetlustoimingute eelnevuse põhimõtte kohaselt on nõutav, et kõik eelarvetlustoimingud teostataks ajaliselt enne vastava eelarve jõustumist²⁵. See põhimõtte on loogiliselt tuletatud eelarvetlemise mõistest - eelarvetleda saab ainult tuleviku jaoks. Ka kehtiv linnaomavalitsuse eelarveõigus nõuab, et linnaomavalitsuse eelarve peab olema vastu võetud ja kinnitatud enne eelarveaasta algust, s.o. enne 1. aprilli.²⁶ Kui aga selleks ajaks ei ole saadud eelarvet kehtestada, võib uue eelarveaasta krediitide arvel teha kulutusi iga kuu kohta kuni 1/12 osani eelmise aasta eelarve määradest. Erakorralistel juhtudel võib aga järelevalve-asutise loal seda määra ületada.

Seoses linnaomavalitsuse eelarvetlusmenetluse üldpõhimõtetega, tuleb vaadelda ka selle menetluse üksikuid faase. Vastavalt käesoleva arutluse § 1-s püstitatud eelarvetlusmenetluse problemaatikale võime jaotada menetlust järgmistesse järkudesse, kusjuures igale probleemile vastab üks menetlusfaas:

24 Ls. § 362 ja Juhised § 9.

25 M ä l l , op. cit., lk.305.

26 Ls. § 365.

1. e e l m e n e t l u s haarab küsimust menetluse algatamiseks õigustatud linnaomavalitsuse organist, menetluse algatamise tähtaegadest ja võimalikest tingimustest, ning vajalikest sanktsioonidest; eelmenetluseks nimetame teda seepärast, et ta ei ole veel sisuliselt eelarvetlusmenetlus, vaid sellega seonduvad, ettevalmistav faas;

2. t u v a s t u s m e n e t l u s algab momendist, mil eelarvetluse aluseks oleva materjali põhjal hakatakse sisuliselt tuvastama üksikuid kulusummasid ja nende rakendussihete; samuti käsitletakse siin eriti tõeläheduse printsiibi praktilist rakendamist; selle faasi lõpptulemuseks on eelarvetlusakti kava, nn. " e e l a r v e - e t t e p a n e k " ;

3. o t s u s t u s m e n e t l u s e s algab "eelarve-ettepaneku" esitamisega linnavolikogule, kes samas faasis allutab selle sisulisele kontrollile ja pärastise vastuvõtmisega muudab "eelarve-ettepaneku" materiaalse kehtejõuga "eelarveks".

4. k e h t e s t u s m e n e t l u s sisaldab "eelarve" formaalse kehtimapäsemise tingimusi, eriti aga kinnitamist; samuti see sisaldab eelarvetlusakti ajalise kehtivuse käsitamist.

Neid faase vaatleme ülaltoodud järjekorras.

§ 4. Eelmenetlus.

Ex bibl. univ. Tart.

Kehtivas linnaomavalitsuse eelarvetlusõigu-

ses ei ole eelarvetlusmenetluse algatamise küsimust üldse sätitud, nagu suurem osa teisigi menetlusprobleeme. Mõningaseks lähtealuseks eelarvetlusmenetlust algatava linnaomavalitsuse organi määramisel on Ls. § 104, p.3, millele lisandub tõendlikuna sama § -i p.4. Viidatud §-is üteldakse, et "linnaomavalitsuse võimkonda kuulub.....3) linnaomavalitsuse eelarve-ettepanekute.... esitamine linnavolikogule." Esialgsel vaatlemisel paistab sellest, nagu oleks eelarvetlusakti-kava, "eelarve-ettepaneku", esitamine linnavolikogule linnavalitsuse õigus, mitte aga kohustus, ja kui linnavalitsus seetõttu ei algata ettepaneku koostamist, ei saa teda selleks sundida. Süstemaatilisel tõlgendamisel ilmneb aga hoopis vastupidist: see ei ole linnavalitsuse õigus, vaid k o h u s t u s . N i - m e l t l a u s u b L s . § 362 l. lõige: "Linnavalitsuse eelarve-ettepanek esitatakse linnavolikogule hiljemalt 15.veebruariks". Kui seda kohustust linnavalitsus tähtajaks ei täida, siis sunnib teda selleks järelvalveasutis.²⁷

Eelüteldu kohaselt on linnavalitsus kohustatud esitama linnavolikogule eelarvetlusakti-kava. Sellele kohustusele peab loomulikult korrespondeerima õigus algatada selle kava koostamist. Sääraseks tõlgen-

27 Ls. § 386.

duseks annab alust ka Ls. § 104 p.4, mis ütleb, et linnavalitsuse võimkonda kuulub "4) linnavolikogu arutamisele kuuluvate küsimuste ettevalmistamine," sest eelarvetlusakti kava kuulub Ls. § 28 p.6 põhjal linnavolikogus vastuvõtmisele, mille juures teda loomulikult ka arutletakse.

Edasi tuleb siit veel üks positiivõiguslikult tähtis asjaolu. Kuna linnavalitsusel ainuüksi on kohustus esitada linnaomavalitsuse eelarvetlusakti kava linnavolikogule ja õigus algatada eelarvetlusmenetlust, siis ei saa ükski teine linnaomavalitsuse organ võtta neid küsimusi käsitlemisele ilma linnavalitsuse algatuseta. Sellest ilmneb, et "eelarve-ettepaneku" algatamine on linnavalitsuse **m o n o p o o l n e** õigus. Siit järeldub omakorda, et **k a s i i s**, kui linnavalitsus ei algata eelarve ettepanekut, ei saa linnavolikogu algatust enese kätte võtta.

Belnevast nähtub, et kehtivas linnaomavalitsuse eelarvetlusmenetluse korralduses on selle menetluse algatamine haldussüsteemiline, s.o. selleks õigustatud haldusinstantsi poolt.²⁸

Tehniliselt teostatakse menetluse otsene al-

²⁸ Haldussüsteemilise algatuse vastand on legislatiivne algatus, mida aga linnaomavalitsuse eelarvetlusmenetluse sättimisel pole kasutatud.

gatus vastava korraldise andmisega. See korraldis on ka ühtlasi eelmenetluse sulgejaks, sest tema alusel algab sisuline eelarvetlusakti kujundamine, "eelarve-ettepaneku" koostamine, mis juba evib hoopis teist loomust ja kuulub järgneva tuvastusfaasi alla.

§ 5. Tuvastusmenetlus.

Linnaomavalitsuse eelarvetlusmenetluses, kui eelarveakti saabumisele suunatud toimingute sarjas, võime vastavalt toimingute põhisihile eraldada kaht põhilise tähtsusega faasi. Esimese toimingute grupi põhisihiks on linnaomavalitsuse eelarveakti faktiline kujundamine, s.t. tulu- ja kulusummade esialgne kalkuleerimine ja fikseerimine. Selle toimingute grupi tulemusena saabubki eelarve-ettepanek. Teine toimingutegrupp on aga suunatud eelarveakti juriidilisele saabumisele, kus eelarve-ettepanek allutatakse sisulisele kontrollile ja korrektuurile ning seejärel vastava organi poolt eelarvetlusaktina, "eelarvena", vastu võetakse. See-ga on teise faasi tulemuseks juba eelarvetlusaakt ehk eelarve lõppkujul. Esimest faasi nimetatakse tuvastusmenetluseks,

teist - o t s u s t u s m e n e t l u s e k s .

Linnaomavalitsuse eelarvetluses ei ole tuvastusmenetlust, nagu eelmenetlustki normatiivselt üldse sätitud ja seepärast ta rajaneb peaaegu puhtakujuliselt praksisele, milles leidub kohati tugev analoogia riigieelarve vastava menetlusefaasiga.²⁹ Selle eest on aga võrdlemisi laialdaselt käsitletud eelarvetehnilisi nõudeid.

Tavaliselt algab tuvastusmenetlus linnavalitsuse sellekohase korraldise põhjal. Kuigi säärase korraldise tegemiseks ei ole ette nähtud tähtaega, peab linnavalitsus silmas pidama, et ta eelarve-ettepaneku suudaks õigeaegselt, s.o. hiljemalt 15.veebruariks, esitada linnavolikogule.³⁰ Sellepärast peab saabuma vastav korraldis hiljemalt siis, kui veel on jäänud küllaldaselt aega vastavate kalkulatsioonide tegemiseks, eelarve-ettepaneku kujundamiseks ja selle arutlemiseks linnavalitsuses.

Selle korraldise alusel linnaasutised asuvad koostama nende tegevusaladel vajalike kulude ja arvatavate tulude kalkulatsioone. Need üksikute linnaasutiste kalkulatsioonid esitatakse eelarve-ettepanekut koostama kohustatud asutisele, millisena suuromais linnades esineb mõni linnavalitsuse osakond,

29 Ls. §§ 105-107 ette nähtud töökord võiks arvata-vasti sisaldada siiski mõningaid norme selles suhtes. Kuna neid akte aga ei ole avaldatud Riigi Teatajas, siis nad on uurijale kättesaamatud.

30 Ls. § 362.

eeskätt aga rahandusosakond³¹. Nimetatud asutis asubki siis juba üksikasutiste kalkulatsioonide alusel koostama eelarve-ettepanekut, pidades silmas Ls. ja Juhiste eelarvetehnilisi sätteid.

Eelarve koostatakse selleks ette nähtud vormi järgi³², kus tulud ja kulud jagunevad korralisteks ja erakorralisteks ning liikide järgi peatükkideks, paragrahvideks ja punktideks. Tarbekorral võib paragrahvi alljaotisi märkida tähtedega A, B, C, punktide alljaotisi tähtedega a, b, c, jne.³³ Sellest printsiibist lähtudes jaotatakse eelarves nii kulu- kui ka tululehekülj kaheksaks lahtriks. Lahtrid joonistatakse järjekorras vasakult paremale järgmiste andmete jaoks: 1. paragrahvi nr, 2. punkti nr., 3. peatüki nr. ja kulude või tulude nimetus ühes selgitavate märkmetega ja vajalike kalkulatsioonidega (teksti lahter), 4. eelmise aasta tegelikkude kulude või tulude summad, 5. jooksva aasta eelarve ja lisaeelarvete summad, 6. tuleva aasta jaoks eeldatud summad, 7. linnavolikogu poolt vastu võetud summad ja 8. märkused.³⁴

Sellise puhttehnilise ettevalmistuse järgi

31 Osakondade kohta vt. Ls. § 105 j.

32 Juhised, lisa § 5 juurde.

33 Juhised, § 5.

34 Juhised, § 8.

algab lahtritesse sissekannete tegemine. Sissekanded peab paigutama eelarvesse eelarve vormis määratud peatükkide, paragrahvide, punktide jne. järjekorras,³⁵ s.o. liikide ja allliikide järgi ülalt alla. Kui mõne tähendatud jaotise alla ei kalkuleerita tegelikult tulu või kulu, siis see jaotis jäetakse eelarvetlusakti kavast välja, kuid teiste osade numeratsioon jääb vormis ette nähtud järjekorraga ühesuguseks. Kui aga vormis puudub mõni jaotis, peale peatükkide³⁶, mille alla kalkuleeritakse tegelik kulu või tulu, siis paigutatakse see eripunktina vastavasse paragrahvi, või, kui see puudub, luuakse viimane ja asetatakse selle peatüki lõppu, kuhu ta sisuliselt kuulub. Samasuguselt võib luua ka punktide alajaotusi.

Kui niiviisi on määratud kindlaks kulu- ja tululiigid, mida eelarvetlev linnaomavalitsuse instants peab oluliseks ette näha järgmise aasta eelarvetlusaktis, siis algab summade sisendamine. Lahter nr.4-sse kirjutatakse eelmise aasta tegelikkude kulude ja tulude summad vastavate alljaotiste järgi ja nr.5-sse jooksva aasta eelarve ja lisaeelarvete summad, kuna need on vajalikud lähte- ning võrdlusalusena eelarvetletava aasta summade fikseerimiseks.

35 Juhised, § 11.

36 Peatükid on nimeliselt loendatud ja nende arv on korralise eelarve osas 15, erakorralise osas aga 1. Peatükke juurde luua ei saa.

Selle järgi toimub töö kõige olulisem osa - summade fikseerimine eelarvetletava aasta jaoks. Olgugi, et eelarvetlus tähendab teatavat ettenägelikkust, ennustamist, mida ei ole normatiivselt üldse võimalik sättida, siiski tuntakse sellest hoolimata ka sätitud eelarvetlust, s.o. kohustust võtta eelarvetlemisel teatud kindel lähtealus summade kalkuleerimiseks. Sellistena tuntakse peamiselt automatismi ja majorisatsioonimeetodeid.³⁷ Automatismi meetodi puhul kohustatakse eelarvetlejaid aluseks võtma viimase eelarveaasta aruannet, selles sisalduvate tuludega ja kuludega. Sel juhul võetakse aruandest arvud üle peaaegu automaatselt ja ilma suuremate muudatusteta. See meetod on iseendast lihtis, kuid kalkulatsioonid võivad väga kaugeneda tõelisist olukorrist. Tänapäeva kiiresti muutuvas majanduselu tingimuses osutub see meetod täiesti arhailiseks.³⁸

Majorisatsiooni ehk suurendusmeetodi kohaselt võetakse aluseks mõne möödunud eelarveaasta aruanne ning selgitatakse, mitme protsendi võrra on suurenenud selles näidatud kulud-tulud, võrreldes järgnevate aastatega.³⁹ Sel teel saadud protsentidest võetakse

37 M ä l l , op. cit., lk.304.

38 M ä l l , op. cit., lk.305.

39 Id., ib.

matemaatiline keskmine ja suurendatakse selle võrra viimases aruandes näidatud kulusid ja tulusid.

Kuigi kehtivas linnaomavalitsuse eelarvetlusmenetluses ei ole kumbatki meetodi sõnaselgelt ette kirjutatud, paistab siiski, et vaikivalt on eeldatud automatismi: "Eelarve tulu- ja kulusummad põhistatakse seaduslike alustega või linnavolikogu otsustega, samuti ka selgitavate andmetega ja kalkulatsioonidega, kui n a d e e l a r v e s n ä i d a t u d e e l m i s t e a a s t a t e s u m m a d e s t t u n t a v a l t e r i n e v a d ⁴⁰"

Summade sisendamisel eelarvetlusakti kavva peab kuludena arvestama eeskätt neid summasid, mis on vajalikud seaduste alusel linnaomavalitsusele pandud või võetud kohustuste täitmiseks ja teiseks, vähemalt poolteist protsenti eelarve korralistest tuludest tagavarasummana. Nimetatud kohuslikest kuludest vabaks jäänud tulusummade piirides võidakse kalkuleerida teisi kulusid.⁴¹

40 Juhised, § 9.- Selles mõttes vabameelsem on Ls., mis nõuab § 362 2.lõigus p.l. ainult seaduslike aluseid ja põhistusid, kuid seda juba iga kulu- või tulusumma kohta, olenemata tema erinevusest viimase aruandega võrreldes.

41 Ls. § 358 lg.2 ja 3.

Peale korraliste kulude ja tulude võib eelarvetlusakti kavasse sisendada ka erakorralisi kulusid ja tulusid⁴². Erakorraliste kulude ja tulude mõistete suhtes ei ole Ls. ja Juhiste vahel täit ühtlust⁴³.

Mis puutub eelarvetlusmenetluse tõeläheduse põhimõtte rakendamisse tuvastusmenetluses, siis tuleb tähendada, et hoolimata ettekirjutatud vormidest ja paragrahvidest mängib tõeläheduse saavutamisel peaosas eelarvetlejate otsekoheusus, ettenägelikkus ja kvalifikatsioon. Samuti on tähtsad muidugi ka aluseks võetavad materjalid ja rakendatavad meetodid.⁴⁴

Eelarvetlemisel tuleb eriti silmas pidada, et kulu- ja tulusummad sisendataks säärases suurus- suhtes, mis võimaldab neid lõppkokkuvõttes viia tasakaalu. Selle juures tasakaalustatakse nii korra-

42 Ls. § 359 lg.1.

43 Vt. nota 18.

44 J é z e , op. cit., lk.275: "Bei der Aufstellung des Voranschlages spielen die persönlichen Eigenschaften der mit der Ausarbeitung des Budgets betrauten Personen, ihre Aufrichtigkeit und ihr Weitblick die Hauptrolle!"- M ä l l , op.cit.lk.304.

lised kui ka erakorralised tulud ja kulud omaette, eraldi, kusjuures erakorralised tulud ei või olla korraliste kulude katteks.⁴⁵

Sisuliselt juba valmis eelarvetluskavale tulevad lisandada kulu- ning tulusummade alused ja põhised, krediidikavad ja palgakrediitide selgituseks vastavad andmed linnaomavalitsuse ametnike ja teenijate kohta.⁴⁶

Kui eelarve-ettepanek niiviisi on koostatud, siis võib seda arutama hakata Ls. § 56 lõpplause põhjal asutatud komisjon. Kuna aga sellel on nõuandev iseloom, siis ta ei saa teha ettepanekus mingit muudatust, vaid ainult esitada oma arvamusi ja soovivaldusi linnavalitsusele. Linnavalitsus võtab neis asjus oma seisukoha, tehes tarbekorral vastavaid muudatusi ja esitab siis eelarve-ettepaneku

45 Ls. § 360 ja Juhised § 10.

46 Ls. § 362 püstitab need nõuded küll alles eelarve-ettepaneku esitamisel linnavolikogule. Kuid kuna ettepanekut tuvastusmenetluses arutavatel instantsidel - komisjonil, linnavalitsusel - on tegelikult võimatu hakata koostama neid andmeid, siis loomulikult tulevad nad valmistada muidugi ettevalmistavas faasis. Arutavad instantsid võivad muidugi teha vastavaid muudatusi, eriti motiivatsiooni osas.

ühes selgitava materjaliga linnavolikogule.

Seda esitamist ei ole vaja juhtudel, kui
Ls. § 391 ja § 392 põhjal on linnavolikogu l a i a -
l i s a a d e t u d või tema tegevus s e i s -
t a t u d , sest neil juhtudel läheb linnavolikogu
kompetents linnavalitsusele, seega ka eelarve vastu-
võtmine.

§ 6. Otsustusmenetlus.

Otsustusmenetluse moodustavad toimingud, mis on eelarveakti lõplikule (juriidilisele) kujundamisele suunatud ja milliste kaudu eelarve-ettepanek muutub eelarveks. Siin tekib küsimus, kas otsustusmenetlus ei peaks haarama ka kinnitamist. Lähemal vaatlusel tuleb sellele vastata eitavalt. Otsustusmenetlus fikseeritakse lõplikult kulud ja nende rakendussihid, samuti nendega tasakaalus tulusummad. Kinnitamisel ei saa neid summasid enam muuta. Seega on otsustusmenetluses saabunud summad lõplikud. Kinnitaja saab ainult kogu eelarvet kinnitamata jätta, mitte aga muuta üksikuid summasid. Kuigi seaduses ei ole normitud edasist menetlust kinnitamata jätmise puhul, peab arvama, et eelarve esitatakse sellel juhul linnavolikogule uueks otsustamiseks.

Otsustusmenetlus algab eelarve-ettepaneku esi-

tamisega linnavolikogule, mis peab toimuma hiljemalt 15.veebruariks⁴⁷. Ettepanekule lisandatakse: 1) alused ja põhistused eelarve-ettepanekus ettenähtud kulude ja tulude summade kohta; 2) krediidide kohta, mille tarvitus langeb mitmesse aastasse, andmed kavatsetava kulu üldsumma, samuti selle kohta eelarve aastate järgi; 3) palgakrediitide selgituseks andmed linnaomavalitsuse ametnikkud ja teenijate arvu ja palgamäärade kohta eeloleval aastal, ühes muudatustega, võrreldes käesoleva aastaga.

Linnavolikogu, saanud eelarve-ettepaneku, võib selle esialgseks läbivaatamiseks luua vastava komisjoni⁴⁸, mille liikmeiks on linnavolinikud, või anda läbivaatamise üksikuile linnavolinikele. Sel juhul komisjon või üksikud linnavolinikud esitavad oma arvamused ühes muutmis-ettepanekutega linnavolikogule, kes võtab lõpliku seisukoha.

Kuid seesugune, eelnevaks selgituseks andmine, on linnavolikogule fakultatiivne ja seepärast võib volikogu eelarve-ettepanekut ka ise vahetult arutama asuda. Kuna eelarve arutamiseks linnavolikogus ei ole ette nähtud erikorda, tuleb järeldada, et see

47 Ls. § 362.

48 Ls. § 56.

toimub tavalises menetluskorras⁴⁹.

Olulist linnavolikogu võimu piiramist eelarve-ettepaneku arutamisel sisaldab Ls. § 364, mis ütleb, et linnavolikogu võib suurendada eelarve-ettepanekus ette nähtud kulusid ja sellesse võtta uusi kulusid, ainult linnavalitsuse nõusolekul. Seega selles osas linnavolikogu on tehtud täiesti sõltuvaks linnavalitsuse nõusolekust. Samast sättest tuleb a c o n t r a r i o järeldada, et linnavolikogul on suvaline õigus kulude vähendamiseks või mõne kululiigi täieliseks kustutamiseks.

Eelarve arutamine ja vastuvõtmine linnavolikogus peab toimuma hiljemalt 1.märtsiks⁵⁰. Vastuvõtmisele järgneb kinnitamine järelevalveasutise poolt, mida vaatleme järgmises §-is.

Lõppeks tuleb siinkohal märkida, et l i s a e e l a r v e t e l e kohaldatakse sama koostamis-, arutamise- ja kinnitamiskord, mis on kehtiv hariliku aasta eelarve kohta.⁵¹

§ 7. Kehtestamismenetlus.

Linnaomavalitsuse eelarve omandab materiaal-

49 Ls. § 29-59.

50 Ls. § 363.

51 Ls. § 373.

se kehtejõu vastuvõtmisega linnavolikogu poolt. Materiaalsest kehtivusest ei ole aga küllalt selleks, et eelarve omaks õiguslikke toimeid, s.t. tooks muutusi senisesse õiguslikku olus- tikku, vaid siia peab lisanduma veel f o r - m a a l n e kehtivus.

Linnaomavalitsuse eelarve formaalseks kehtima pääsemiseks on Ls. § 365 kohaselt vaja esitada teda k i n n i t a m i s e k s jä- relvalveasutisele. Et eelarvel enne kinnitamist on ainult materiaalne kehtivus, ilmneb sellest, et eelarvet ei saa asuda täitma enne kinnita- mist⁵².

Eelarve esitamine kinnitamiseks peab toi- muma 7 päeva jooksul, arvates linnavolikogu vas- tava koosoleku päevast⁵³. Tehniliselt teostatak- se see linnavolikogu koosoleku protokollist ära- kirja saatmisega järelevalveasutisele, kusjuures ära- kirjale lisandatakse vastuvõetud eelarve. Jä- relevalve-asutisel on õigus nõuda enne kinnita- mist täiendavaid materjale.

Pealinna, esimese ja teise astme linnade ning maakonnalinnade eelarved kinnitab Siseminis-

52 Ls. § 381.

53 Ls. § 382.

ter. Teiste linnade eelarved kinnitab aga maavanem.⁵⁴ "Teiste linnade" all tuleb mõista neid kolmanda astme linnu, millised ei ole maakonnalinnad. Ebaloogiline on säte, et linnaosade eelarved kuuluvad igal juhul Siseministri kinnitamisele.⁵⁵

Normatiivselt jõult kinnitamisega võrdne on ka kinnitatuks lugemine. See toimub nimelt siis, kui järelevalveasutis ei ole ühe kuu jooksul eelarve või täiendavalt nõutud materjali kättesaamisest arvates teatanud eelarve mittekinnitamisest.⁵⁶

Ls. § 365 järgi eelarve jõustub kinnitamisega, mis peab toimuma hiljemalt 1.aprilliks. Siit võiks järeldada, et juhul, kui eelarve on kinnitatud enne seda tähtaega, on linnavalitsuse haldusorganid õigustatud ja kohustatud käituma uue eelarve-päraselt. Kuid siin tuleb seda ebatäpsat väljendust korrigeerida § 357 teise lõikega, mis määrab eelarve-aasta alguse, s.o. eelarveakti tõelise jõustumise 1.aprillile.

Keerulisem on jõustumisaja määramine siis, kui eelarvet ei ole saadud kinnitada 1.aprilliks, või järelevalveasutis viivitab kinnitamisega. Kuna kinnita-

54 Ls. § 380.

55 Ls. § 128.

56 Ls. § 381, lg.2.

mine on tõelise jõustumise oluline eeltingimus, siis ei saa linnaomavalitsuse organid asuda kulutusi tegema uue eelarve alusel, vaid võivad sel juhul järgmise eelarveaasta krediitide arvel teha kulutusi kuni 1/12 osani eelmise aasta eelarvest kuu kohta, pidades silmas, et neid eelkrediite tarvitatakse ainult niisuguste jooksvate kulude katteks, mis esinevad nii eelmise aasta eelarves kui ka uues eelarve-ettepanekus, ja ainult selle summa määrani, milline on väiksem⁵⁷. Nüüd tõusetub küsimus: millises vahekorras on seesugune eelmise aasta eelarve kehtivus uue eelarve kehtivusega, kui uus eelarve on kinnitatud pärast eelarveaasta algust? Esiialgu paistab, nagu hakkaks uus eelarve kehtima alles kinnitamisest alates, sest selle ajani kehtis ju eelmise aasta eelarve, kuid Ls. eelarve kohta käivate §§-de üldmõttest järeldub, et eelarvet tuleb lugeda kehtivaks alates eelarveaasta algusest⁵⁸. Seega uue eelarve jõustumine esineb eelarve kulude osa suhtes resolutiivse tingimusena, mis tühistab viimase kehtivuse eelarveaasta algusest alates, asendades seda oma r e t r o -- a k t i i v s e kehtivusega.

Eelarve kehtib üldreegli järgi 1.aprillist ku-

57 Ls. § 365.

58 Ls. § 357.

ni järgmise kalendriaasta 31.märtsini (incl.)⁵⁹ ja seepärast võidakse kulukrediite käsutada ainult nimetatud ajavahemikus. Kuid seadus loendab rea erandeid sellest, mil on võimalik kasutada eelmise aasta krediite kuni järgneva eelarveaasta lõpuni. See toimub nimelt juhtudel, kui eelarveaasta lõpuks ei ole ettenähtud määral jõutud : 1. lõpetada ehitustöid või õiendada nende alal arveid, 2. lõpule viia kinnisvara soetamist, 3. tasuda linnaomavalitsuse võlgu ning nende intresse, või 4. täita eelarve aastal tekkinud kohustusi⁶⁰. Eelarveaasta lõpuks saamatajäänud tulud loetakse selle eelarveaasta tuludeks, millal osad on tegelikult saadud. Eelarve ülejäägid lähevad tagavarakapitaliks, kui neil ei ole eriotstarvet⁶¹.

59 Ls. § 357.

60 Ls. § 371.

61 Ls. § 372.

III PEATÜKK.

Linnaomavalitsuse eelarvetlusakti õiguslik loomus.

§ 8. Eelarvetlusakti õiguslikud toimed.

Vastandina vanemale õigusteaduslikule kirjandusele, rõhutab uuem, eriti aga normatiivne vool, vajadust teha vahet eelarve käsitamisel õiguslike ja majanduslike mõistete vahel. Eelarve majanduslikus mõttes on ainult majanduskava, millest nähtuvad püstitatud sihtide saavutamiseks minevad kulusummad ja nende katteks hangitavad tulud. Seepärast võib seesugust akti vaadelda kui majanduslike kalkulatsioonide kompleksi, mida teeb ka eramajanduslik üksus, ilma et ta oleks kohustatud neist ilmtingimata kinni pidama. Eelarve õiguslikus mõttes tekitab alles siis, kui need kalkulatsioonid saavad oma adressaatide suhtes kohustava jõu, s.t. et eelarve rakendajad ei saa suvaliselt ette võtta muutusi neis kalkulatsioonides.

Sellest nähtub, et eelarvel õiguslikus mõttes on kindel normatiivne toime. Normatiivseid toimeid omavad aga üksnes normatiivsed toimingud. Normatiivtoimingud on sellised toimingud, mis tekitavad muutusi kehtivasse õiguslikku olustikku⁶². Nende tulemusena tekivad, muutuvad ja lõpevad suhted õigusnormide adressaatide vahel. Normatiivtoimingu vastand on normivaba toiming, sest viimane ei teki mingit muutust senisesse õiguslikku olustikku. Siia kuulub ka eelarve majanduslikus mõttes.

Eelarve õigusteaduslikus käsitluses võib kasutada ainult õiguslikke mõisteid. Seepärast vaadeldakse teda õigusteaduses ainult niipalju, kui ta osutab õiguslikele toimeid.⁶³

Käsitades sellest seisukohast linna eelarveakti, näeme, et viimase kulude ja tulude osades on suur erinevus. Tulude osas linna eelarve on normivaba toiming, millest ei teki normiadressaatidele ei õigusi, ei kohustusi. Tulusid ei hangi ju linnaomavalitsus mitte eelarveakti, vaid vastavate maksuseaduste alusel.⁶⁴ Seepärast tulude osas linna eel-

62 K l i i m a n n , Õiguskord, Tartu 1939, lk.207.

63. V a a b e l , op. cit., lk. 3.

64 PS. § 124, 2. lõige.

arveakt normiadressaatide seisukohalt evib ainult majanduslike kalkulatsioonide tähendust ja kuulub seega puhtalt majandusliku mõiste alla.

Tuleb aga rõhutada, et linnaomavalitsuse eelarveakt tulude osas on normivaba toiming ainult aadressaatide seisukohalt. Eelarve koostajate seisukohalt omab ta aga siiski teatavat normatiivset tähtsust. Nimelt Ls. § 360 püstitab tulude ja kulude tasakaalu nõude. Et seda nõuet täita, peab eelarve koostaja juhul, kui on ette näha tulude vähenemine, vastavalt ka kulusid kokku tõmbama tasakaalu saavutamiseks.

Kulude osas on linnaomavalitsuse eelarvel juba puhtnormatiivne iseloom. Selle lähemaks ilmestamiseks liigitame kulud nende tekke-aluste järgi kahte põhiliiki, vastavalt sellele, kas nad on tekkinud 1.seadusest või 2.haldusaktist ja lepingust.

Seaduste alusel linnaomavalitsustele pandud kulukohustused on eelarvest täiesti sõltumatud, s.t. neid tuleb täita ka siis, kui selleks ei ole eelarvesse üldse sisendatud vastavaid summasid⁶⁵. Sel alusel eelarvesse võetud kulusummad evivad vaid ar-

65 Vt. ka M ä l l , Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, i.Õigus 1939, 5, lk.203.

vestuslikku tähendust, olles järjekult ainult deklaratiivse tähtsusega. Sellega on seaduste alusel tekkinud kulutused igal juhul kohustuslikud linnaomavalitsusele. Ls. § 358 kohustab ka neid sisendama eelarvesse. Sama § näeb ette, peale teistes seadustes linnaomavalitsustele pandud kulude, veel ka reservsumma tagavarasumma nimetuse all, mille suurus peab olema vähemalt poolteist protsenti eelarve korralistest tuludest.

Haldusaktist või lepingust tingitud kulud on aga üldreegli järgi sõltuvad eelarvest. Neid saab sooritada seega ainult siis, kui vastavad kulusummad on sisendatud linnaomavalitsuse eelarvesse ja selgi juhul vaid kulusummade piires. Seega siin vastavad haldusorganid võtavad kulukohustusi enesele suvaliselt eelarves selleks ette nähtud summade ja rakendussihtide piires. Selletõttu evivadki siin vastavad kulusummad otsest normatiivset tähtsust, moodustades enesest haldusinstantside suva piire.

Üldkokkuvõttes näeme, et linnaomavalitsuse eelarve evib ot-

sest normatiivset toimet ainult kulude osas, kuna tulude osas ta esineb normivabana, välja arvatud tasakaalu põhimõtte.

§ 9. Eelarvetlusakti asend normatiivtoimingute süsteemis.

Nagu eelnevas §-is esitatud analüüsist ilmneb, on linnaomavalitsuse eelarve kulude osas puhtalt normatiivse iseloomuga. Kuna tasakaalu põhimõtte kaudu eelarve tulude osa omab siiski ka piiratud normatiivset tähtsust ja kuna tulude kalkulasioon sisaldub kuludega ühises aktis, siis on õige väita, et eelarve on normatiivtoiming. Kuid normatiivtoiminguid on palju ja sellepärast tekib vajadus nende hulgas määrata kindel koht, kus eelarve asub, s.o. viia eelarve normatiivtoimingute süsteemi.

Vastavalt õiguskorra kahele põhifunktsioonile - legislatiivsele ja eksekutiivsele - liigitatakse ka normatiivtoiminguid. Legislatiiv- ehk üldaktideks nimetatakse normatiivtoiminguid, milles üldjuhtudena lahendatakse tegelikus elus arvutult esinevaid käitumisi.⁶⁶

66 K l i i m a n n , op. cit. lk. 237 jj.

Eksekutiiv- ehk üksikaktideks nimetatakse normatiivtoiminguid, millised määritlevad käitumist üksikjuhtudena⁶⁷. Üldjuhud on käitumised, mis määratakse ajast ja ruumist sõltuvalt.

Linnaomavalitsuse eelarve põhisehiks on reguleerida kulukohustuste võtmise korda. Seega sisaldab siin vastav käitumine kulukohustuse võtmises. Kuna teatav linnaomavalitsuse eelarve on kehtiv ainult vastaval eelarve aastal, siis haldusorganid on õigustatud kulukohustusi võtma eelarve piirides ainult vastaval eelarveaastal. Seega siin on haldusorganite käitumine seotud kindla ajamomendiga - vastava eelarveaastaga. Selletõttu tuleb eelarve paigutada kindlasti üksikaktide liiki. Kuna linnaomavalitsuse eelarve määritleb paljude üksikute kulukohustuste sooritamist, siis on ta järjestikult kompleksivne üksikakt.

Üksikaktid liigitatakse omakorda haldusaktideks ja otsusteks. Haldusaktiks nimetatakse üksikakti, millega lahendatakse üksikjuhte esmakordselt. Ots-

67 Id. ib. lk. 252.

s u s e d on üksikaktid, mis sisaldavad üksikjuhtude k o r d a v a t lahendust. Kuna linnaomavalitsuse eelarve lahendab üksikjuhtusid esmakordselt, siis ta paigutub h a l d u s a k t i mõiste alla.

Vastavalt sellele, kas haldusakti aluseks on avalik või eraõigus, liigitatakse neid avalik- ja eraõiguslikeks. Avalikõiguslikke haldusakte nimetatakse korraldisteks. Kuna linnaomavalitsuse eelarve toimetatakse avalikõiguse alusel, siis eelarve paigutub seega k o r r a l d i s t e liiki.

Kuna linnaomavalitsuse eelarve adressaatideks on üksnes linnaomavalitsuse organid, avaldab ta õiguslikku toimet ainult linnaomavalitsuse haldusorganitele, jäädes seega halduse seesmuse, i n t e r n s e k s .

Eespool ilmneb, et linnaomavalitsuse eelarve on eriline kompleksivne üksikakt. Kuna talle on ette nähtud kindel vorm⁶⁸, siis tähendab see seda, et linnaomavalitsuse eelarve on ette nähtud vormis koostatud interne kompleksiivkorraldis.

Võttes lõpuks kokku kõiki linnaomavalitsuse eelarvetlusakti sisu ja vormi momente ja arvestades tema asendit normatiivtoimingute süsteemis, võime püstitada järgmise linnaomavalitsuse eelarvetlus-

68 Vt. nota 32.

akti määratluse kehtiva õiguse alusel:

Linnaomavalitsuse eelarve on ettenähtud vormis koostatud ja seatud korras vastuvõetud ning kinnitatud internne kompleksivkorraldis, milles on järgnevaks eelarveaastaks ette arvestatud linnaomavalitsuse kulude ülempiirid tasakaalus tema tõenäolikut laekuvate tuludega.