

Ma prof. A. Küpide J. Vabale
hüdamisega. J. Kõrre

18.9.39. Volsemar Sojamaagi

E. V.
16 sept. 39
499

Riigielarve kujundamine

Viis arvestat
sijelis m...
16.10.39

A.A

7859

PARLAMENDI OSA RIIGIELARVE KUJUNDAMISES

- § 1. Üldised põhimõtted.
- § 2. Selarveaktide arutamine parlamendis.
 - I. Komisjonide moodamine.
 - II. Komisjonide kujundamise viisid.
 - III. Selarveaktide arutamise menetlus täiskogu.
- § 3. Riigikogu menetlus eelarve arutamisel ja vastuvõtmisel.

Tallinnas, 15 septembril 1939 a.
Lõpetanud 10. V 1940. Eigo -
Kõrre

S i s u k o r d .

1. jagu.

RIIGIEELARVE POLIITILINE TÄHTSUS.

1ka
3.

2. jagu.

EELARVE ALGATAMINE.

- § 1. Üldisi põhimõtteid
- § 2. Riigieelarve-ettepaneku koostamise alused.

5
15

3. jagu.

KEHTIV EELARVETLUSVIIS

- § 1. Eelarvetluse põhimõtteid.
- § 2. Majandusministri ja Vabariigi Valitsuse menetlus.

24
27

4. jagu.

PARLAMENDI OSA RIIGIEELARVE KUJUNDAMISES

- § 1. Üldisi põhimõtteid.
- § 2. Eelarveaktide arutamine parlamendis.
 - I. Komisjonide ülesanded.
 - II. Komisjonide kujundamise viise.
 - III. Eelarveaktide arutamise menetlus täiskogus.
- § 3. Riigikogu menetlus eelarve arutamisel ja vastuvõtmisel.

31
36
39
42
47

1. jagu.

RIIGIEELARVE POLIITILINE TÄHTSUS.

Igas parlamentaarses riigis omab eelarveõigus väga suurt osatähtsust. Üldiselt peetakse eelarveõigust tähtsaimaks teistest õigustest ja on parlamentaarsetes riikides määratu suure poliitilise tähtsusega.¹

Eelarve on olnud peamiseks vahendiks, millega seadusandlusel on primaat halduse ees. Teiseks ta esineb vahendina, millega seadusandlus suundab valitsust ja selle poliitikat. Praegu tuleb teha vahet puhtautoritaarsete ja teiste valitsuste vahel.

Autoritaarses riigikorras, kus juhil on vastutus ainult rahva ees, ei oma eelarveakt sellist tähtsust kui parlamentaarses valitsemise süsteemis. Siin

1/ Vt. G. Jeze, Allgemeine Theorie des Budgets, lhk. 39.

puuduvad eelarveaktil poliitilised funktsioonid ja jäävad vaid majanduspoliitilised funktsioonid.

Teistes riikides eelarveakt omab just poliitilisi funktsioone tähtsama momendina, kuna majanduspoliitilised jäävad enam kõrvale.

Riike jaotatakse veel parlamentaarseiks, kus haldus on allutatud seadusandlusele ja dualistlikeks, kus haldus ja seadusandlus on sõltumatud üksteisest.

Parlamentaares riigis on eelarveakti poliitiline tähtsus võrdlemisi väike. Parlamendil on siin küllalt vahendeid, millega ta saab suunata valitsuse tegevust.

Eelarveakti abil parlament ainult konkretiseerib valitsuse ülesandeid täpsemalt.

Teisiti on lugu dualistlikes riigis, kus haldus ja seadusandlus on sõltumatud üksteisest. Siin omab eelarveakt eriti suure poliitilise tähtsuse ja on õieti ainuke võimalus, millega seadusandlus kind-

lustab omale primaadi halduse ees.

2.jagu.

EELARVE ALGATAMINE.

§ 1. Üldisi põhimõtteid.

Riigieelarve koostamises omab suure tähtsuse asjaolu, kellele peab kuuluma siin algatusõigus.²

Normaalsel ajal omab organ, kellele kuulub eelarve ettevalmistamise õigus, teatud määral eesõigustatud seisukoha. Sellevastu organ, kellele kuulub ettepaneku kontrollimine ja kinnitamine, omab teisejärgu tähtsuse - ta võib temale esitatud ettepaneku mitte täiesti tagasi lükata, vaid selles ainult parandusi teha, sedagi mitteolulistest osades.

2/ G.Jeze, Theorie, lhk.68.

Harilikus seadusandluses on tunnustatud vastuvõetavaks lahendus, et algatus peab ühiselt ning paralleelselt kuuluma valitsusele ja rahvaesindusele.

Valitsus tunneb paremini riigi vajadusi, kuid võib neid tahtlikult jätta tähelepanemata ja kurjasti tarvitada. Siin astub vahele parlament, kasutades oma algatusõigust selle nähte kõrvaldamiseks.

Eelarveküsimustes, samuti rahanduslikke küsimusi käsitleval alal, peab algatusõigus kuuluma ainuüksi valitsusele.

Seaduse andmisel, mis toob enesega kaasa väljaminekuid, maksu pealepaneku või selle muutmise, võivad olla väga tähtsad rahanduslikud tagajärjed: valitsus oma rohke ametnike arvuga on suuteline reformi tõenäolikkude mõju täpselt hindama. Ükski seadusandluskoja liige ei ole suuteline seda otsustama.

Eriti selgelt ilmneb see eelarveakti enese juures. Kogemuste varal on kinnitust leidnud tõsiasi, et rahvaesindused, eriti demokraatlikkudes maades, kal-

duvad avalikkude varadega pillavalt ümber käima. Rahvaesindajad lasevad end mõjutada humanitaarsetest kaalutlustest ja püüdest meeldida oma valijaile, nad sagedasti hääletavad kulutuste poolt, mis ei ole rahvamajanduslikust seisukohast vaadatuna sugugi tarvilikud.

Nii parlamentaarsete kui ka mitteparlamentaarsete valitsuste juures riigi varadega pillavalt ümberkäimise vältimiseks on vajalik rahaministri või kogu kabineti vastutus, olenevalt riigi põhikorrast. Algatus peab kuuluma vastutavale, mitte aga vastutamatule organile.

Eelarve sisaldab eneses õieti terve valitsemise plaani, kuna kõik valitsuse tegevused on seotud rahadega. Kui rahvaesindusele omistada eelarve ettevalmistamise õigus, siis tähendab see, et valitsuselt võetakse tema peaülesanne.

Nii järeldub eeltoodust, et parlamendid on pillavad, mitteasjakohased ja vastutustundetud. Eelarve

on valitsemise programm. Selle ettepaneku koostamine ja tasakaalu viimine peab kuuluma vahenditult valitsusele, keda on võimalik teha vastutavaks. Sellest järgneb ka järgmine lahendus: eelarve algatusõigus peab kuuluma valitsusele. Seda mitte üksi eelarve suhtes vaid ka kõigi rahamajandust, tulusid ja kulusid käsitlevate seaduste suhtes.

Rahvaesindajate ülesanne ei seisa mitte seaduseelnõude väljatöötamises vaid kontrolli teostamises.

Omaks võttes seisukoha, et eelarve ettepaneku koostamise õigus peab kuuluma valitsusele, on tarvis selgitada, milline õigus kuulub siin igale üksikule ministrile.

Iga minister võib ise kõige paremini esitada eelarve-ettepaneku tuleva eelarveaasta jaoks. Eelarve ühtluse ja tervikluse huvides on olulise tähtsusega, et üks minister kõik need üksikettepanekud kontrollib, liidab ja eelarve tasakaalu kindlustab. Selle ministri peamiseks ülesandeks on eelarve ettepa-

neku kaitsmine seadusandlusasutise ees, andes selleks suulisi selgitusi, et hajutada igasuguseid kahtlusi ja veenda kahtlejaid.

See ülesanne kuulub ministrile, kelle kontrollile on allutatud riigi tulud ja keda harilikult nimetatakse rahaministriks. Rahaministri ülesannetesse kuulub valve riigikulude üle, tulude ja kulude eelarve-ettepanekute koostamine ja nende tasakaalustamine. Ei ole otstarbekohane, et ministrid, kellel ei ole mingit vastutust tulude laekumise ja eelarve tasakaalu suhtes, ei alluks sellele kontrollile.

Sellest järgneb, et minister, kelle ülesandeks on tulude ja kulude eelarve-ettepaneku koostamine ja selle tasakaalustamine, peab finantsasjades omama küllalt kaugele ulatava kontrolli teiste ministrite suhtes. Harilikult see kontroll seisab rahaministri õiguses märkuste tegemiseks teiste ministrite poolt võetavate kohustuste suhtes, mis toovad endaga kulusid kaasa, samuti volituste ja kaasalkirjade nõudes.

Parlamentaarsete korra juures ei kuulu finantsprobleemide lõplik otsustamine ühe ministri kompetentsi, vaid see kuulub tervele kabinetile. Finantsasjad on suurima tähtsusega valitsuse ülesannete hulgas, moodustades kõigi ministrite ühise vastutuse. Sellepärast on loomulik, et tülküsimused eelarve- ja finantsküsimustes raha- ja teiste ministrite vahel lahendatakse eeskätt peaministri kui valitsuse juhi või kabineti poolt, enne kui need küsimused kantakse parlamendi ette. Mitteparlamentaarsetes riikides vahekohtuniku osa kuulub riigipeale.

Igal juhul peab rahaminister omama reaalseid, mõjuvaid ja põhiseadusepäraseid vahendeid,³⁾ milliste abil ta oleks õigustatud kontrollima teiste ministrite eelarvepärast käitumist, juhtides kabineti ning riigipea tähelepanu teiste ministrite rahanduslikkudele ettepanekutele, mis ohustavad eelarve tasakaalu.³

3/ G. Jeze, Theorie, lhk. 69 jj.; F. Neumark, Reichshaushaltplan, lhk. 58 jj.

Eelarve algatusõiguse suhtes on praktiliselt kujunenud kolm süsteemi: 1/ valitsuse algatusõigus, 2/ segasüsteem, kus konkureerivad nii valitsuse kui ka parlamendi algatusõigus ja 3/ parlamendi algatusõigus.

Neist esimene süsteem on kehtiv Inglismaal. Viisi, millisel see seal toimub võib võtta kokku kahte punkti.

1/ Kõik tegevused, mille tagajärjeks on kulude tõus või avalikkude maksude kõrgendamine, peavad lähtuma valitsusest või vähemalt omama valitsuse nõusoleku.

2/ Varaamet koostab kulude eelarve-ettepaneku ja omab õiguse teiste ministrite poolt esitatud krediidi nõudmistele kontrollimiseks. Mõtete lahkumiseks on vahekohtunikuks peaminister, kuna viimase sõna ütleb kabinett. Tulude üle otsustab Varaamet üksinda.

Vastuvaidlematult kindlustab inglise süsteem eelarve ettepaneku ettevalmistamiseks ühtluse, mis

eelarve tasakaalustamiseks omab suure tähtsuse.

Arvesse võttes valitsuse energilist huvi finantsprobleeme käsitlevate küsimuste vastu ja parlamendi tagasihoidlikkust samades küsimustes, võib väita, et rahanduspoliitika vastutus terviklikult lasub varakantsleril.⁴

Ka meil kehtib sama süsteem. Siin tulevad arvesse Põhiseaduse normidest § 103, mis määrab, et Vabariigi Valitsus esitab eelarve-ettepaneku Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule hiljemalt seitsekümmend päeva enne eelarveaasta algust.⁵

Samas paragrahvis on määratud ka Riigikogu õigused eelarve algatamise suhtes, mis on tugevasti kitsendatud Vabariigi Valitsuse kasuks. Riigikogu võib suurendada eelarve-ettepanekus ettenähtud ku-

4/ G.Jeze, Theorie, lhk.71 jj.; F.Neumark, Reichshaushaltplan, lhk.58 jj.

5/ E.V.Põhiseadus, RT 1937, 71, 590. Vt. ka J.Vaabel, Sissejuhat. Finantsõigusteadusse, lhk.99; 104 jj.

lusid ja eelarvesse võtta uusi kulusid ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul, samuti puudub Riigikogul õigus kustutada või vähendada eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid, mis on määratud seadusega. Samuti ei saa eelarvet algatada rahvahääletuse korras, mis järgneb PS § 98 sisust, mille järgi rahvahääletuse korras ei saa tulla otsustamisele riigi rahalistesse kohustustesse ja maksudesse puutuvad küsimused.

Ka ei või Vabariigi President § 99 p.13 põhjal eelarvet kehtima panna ega muuta riigi tulude ja kulude eelarvet.

PS § 103 põhjal esitab eelarve-ettepaneku Riigikogule Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsusel on eelarve-ettepaneku koostamisel täielik vabadus teiste kõrgemate võimuorganite suhtes. Kitsendusi Vabariigi Valitsusele eelarve-ettepaneku koostamisel järgneb vaid põhiseadusest ja teistest seadustest. PS § 29 ei luba kellelegi ühtki avalikku

maksu ega koormatist peale panna ega määrata riigi kulul tasu ega pensioni, muidu kui seaduslikus korras.

Et kuludest on nimetatud vaid tasusid ja pensione, siis võiks tekkida arvamus, et teiste kulude suhtes ei kehti see kitsendus, s.t. et teisi kulusid võib teha haldus enda määruste alusel või koguni suvaliselt haldusaktidega. See arvamus ei ole muidugi õige.

Vabariigi Presidendile kuulub PS § 38 p. 4 põhjal õigus anda kokkukõlas seadustega määrusi. Vabariigi Valitsusel ja üksikuil ministreil on PS § 54 põhjal õigus anda määrusi ainult seaduses ettenähtud alusel ja ulatuses. Viimasel juhul määrab seadus määruse andmise pädevuse ja määrusega lahendatavad küsimused. On selge, et seaduse volitusega ei saa sel juhul määrusega anda aluseid kulude määramiseks. Volituse puhul on aga seadus olemas.

Ka presidendi määrus ei saa iseseisvalt an-

da aluseid kulutusteks kui seadus juba seda teinud ei ole, sest sellega oleks lahendatud küsimusi, mis asetsevad väljaspool seaduse sisu ulatust.⁶

Eelpool toodud kitsendused on siiski relatiivse iseloomuga, sest seaduste muutmiseks on Vabariigi Valitsusel piiramatu algatusõigus, samuti võib Vabariigi Valitsus muuta ka oma määrusi või korraldada ministrite määruste muutmist, kui see muutmise vajadus on tarvilik eelarve-ettepaneku kujundamisest.⁷

§ 2. Riigieelarve-ettepaneku koostamise alused.

Seni käsitlesime eelarveakti põhiseaduse normide alusel. Põhiseaduse normid, mis moodustavad

6/ Vt. J.Vaabel, Sissejuhat.Finantsõigustead.,lhk.41jj.

7/ Vt. J.Vaabel, Sissejuhat.Finantsõigustead.
lhk.104 jj.

ideoloogilise aluse ja on üldise iseloomuga, ei ole küllaldased juhiseks eelarveakti koostamiseks ning vastuvõtmiseks riigikogu poolt. Nende üldise iseloomuga normide kõrval on vajalikud veel normid, mis sätivad täpsemalt menetluse, mille järgi tuleb käia eelarveakti algatamisel, koostamisel ja vastuvõtmisel Riigikogu poolt.

Põhiseaduse § 99 p.10 ja § 105 on nimetatud sellise normistikuna riigi eelarveseadust.

RES⁸ sisaldab 11 peatükki.

I peatükk annab sätteid, mis on rohkem teoreetilist laadi, andes eelarve mõiste määrangu ja seletab eelarve sisu;

II peatükk liigitab tulud ja kulud korralisteks ja erakorralisteks;

III peatükk käsitleb eelarve vormi, määrates tulude ja kulude nomenklatuuri;

8/ Vt. Riigieelarve seadus, RT 1938,24,200.

IV ja V peatükk käsitlevad eelarve-ettepaneku koostamise menetlust;

VI peatükk käsitleb eelarve-ettepaneku arutamist ja vastuvõtmist Riigikogus;

VII peatükk käsitleb eelarvepärasest käitumist;

VIII peatükk eelarve kehtivust;

IX peatükk eelkrediite;

X peatükk lisaeelarveid;

XI peatükk sõjapidamis-kulude eelarveid.

Neist eelarve-ettepaneku koostamise ja selle ettepaneku vastuvõtmise suhtes on tähtsamad peatükid IV, V ja VI.

Peatükid IV ja V käsitlevad eelarve-ettepaneku koostamise menetlust, kuna ptk.VI käsitleb Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelarve-ettepaneku vastuvõtmist Riigikogu poolt. Eelarve-ettepaneku arutamise ja vastuvõtmise menetlus on täpselt määratud normidega, mis leiduvad Põhiseaduse

§ 62 alusel antud Riigikogu kodukorras ja seaduses, mis määrab Riigikogu vahekorra ja läbikäimise teiste asutistega. Rahvuskogu on selliste normidena pannud kehtima Riigikogu ajutise kodukorra ja Riigikogu töökorra seaduse.⁹

Riigieelarve seadust, samuti kui Riigikogu ajutist kodukorda ja Riigikogu töökorra seadust ei saa panna kehtima dekreediga.

Vastandina põhiseadusele, mis nimetab vaid riigi tulude ja kulude eelarvet, tunneb RES kolme liiki eelarveakte: riigieelarvet, lisaeelarveid ja erieelarveid.¹⁰ RES ei anna riigieelarve definitsiooni kõrval otsest definitsiooni kahe viimase eelarve liigi kohta. Kuid eelarveseaduse analüüsist selgub, et vaid riigieelarve vas-

9/ Riigikogu ajutine kodukord, vt. RT 1937, 71, 594.
Riigikogu töökorra seadus vt. RT 1937, 71, 595.

10/ VT. RES § 11, § 45.

tab Põhiseaduse konstruktsioonile.

Erieelarved erinevad riigieelarvest peamiselt vormilisest küljest, s.o. nende ettepanekute koostamine ja kinnitamine on omistatud terviklikult haldusasutistele. RES § 25 määrab, et eripõhikirjade ja -seaduste alusel tegutsevate riiklikkude ettevõtete ja asutiste, samuti riigiasutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide erieelarved ja tegevuskavad kinnitab Vabariigi President pärast nende läbivaatamist RES § 15 nimetatud eelarvekomisjonis ja heakskiitmist Vabariigi Valitsuse poolt. Sellega kujutavad erieelarved neid tulusid ja kulusid, mis on eraldatud riigieelarvest /üldisest eelarvest/. PS mõtte kohaselt peab eelarve olema ühtlane akt, s.t. kõik riigi tulud ja kulud peavad moodustama ühtlase akti. Eelarve peab sisaldama kõike, mis puudutab riigi finantsmajandust.

Kui Asutava Kogu poolt vastuvõetud ja 1933.a.

muudetud E.V.Põhiseaduse järgi tuli koostada "üldine" eelarve, siis võis siit järeldada, et "üldise" eelarve kõrval võivad eksisteerida veel mõned teissugused eelarved. Praksises tekkisidki üldise eelarve kõrvale veel n.n. erieelarved riigi ettevõtete ja eriotstarbeliste kapitalide kohta.

Alul esinesid need erieelarved üldise eelarve liitosana ja kuulusid sellega Riigikogu määramisele. Hiljem libisesid need Riigikogu võimkonnast ja neid hakkasid kinnitama haldusorganid. Põhjenduseks oli asjaolu, et erieelarvetega riigi ettevõtted ja eriotstarbelised teotsevad eripõhikirja alusel, mis ei kannata küll mingit kriitikat õigusloogilisest seisukohast.

Rahvuskogu poolt vastuvõetud E. V. Põhiseadus ei tunne "üldise" eelarve mõistet, vaid siin esineb ainult riigi tulude ja kulude eelarve, kuid erieelarved ja nende kinnitamine haldusasutiste

poolt on siiski jäänud püsima.

Lähtudes otstarbe seisukohalt, ei saa olla kuidagi erieelarvete eksisteerimise vastu riigi tulude ja kulude eelarve kõrval. On täiesti vormi küsimus, kas riigi tulu hangib tavaline haldusasutis või mingi eripõhikirja alusel teotsev ettevõtte. Kuid riigieelarve ühtluse seisukohalt on võimalik ainult järeldus, et kõik riigi tulud ja kulud kuuluvad arvestamisele riigieelarves kas või üldsummana ning vastuvõtmisele Riigikogus.

PS mõtte kohaselt ei saa olla erieelarveid, mis eksisteerivad absoluutselt väljaspool riigieelarvet.¹¹

Riigieelarve-ettepanekute koostamist kesk-asutistes, nendest ettepanekutest riigieelarve-ettepaneku kujundamist Majandusministeeriumis ja hiljem vastuvõtmist Riigikogus käsitlevad RES pea-

11/ Vt. J.Vaabel, Sissejuhat. lhk.101.

tükkides IV, V ja VI leiduvad normid.

Riigieelarve kujundamine, täitmine ja kontrollimine jaguneb üldiselt järgmistesse faasidesse.

1. Menetlus riigikeskasutistes. RES § 9 põhjal on kõik riigikeskasutised kohustatud oma alluvailt asutistelt saadud andmeil koostama ja esitama majandusministrile eelarve-esitysed riigieelarve-ettepaneku koostamiseks. RES § 9 nimetatakse neid keskasutiste eelarveesitysi - eelarve-ettepanekuteks, mis terminoloogiliselt on sobimatu ja segav. Riigieelarve-ettepanekut kujutaks enesest see finantskava, mille majandusminister esitab Riigikogule, kuna keskasutiste poolt esitatavate ettepanekute jaoks on mõnel pool võetud tarvitusele eelarve-esityse nimetus.

2. Riigieelarve-ettepaneku kujundamine Majandusministeeriumis.

3. Majandusministri poolt kujundatud eelarve-ettepaneku esitamine kabinetile.

4. Riigieelarve kinnitamine parlamendi poolt.

5. Parlamendi poolt vastuvõetud riigieelarve väljakuulutamine.

6. Riigieelarve täitmine valitsusasutiste poolt, s.o. riigitulude kindlaksmääramine, nende sissenõudmine ja eelarvepärane käitumine kulude tegemisel.

7. Kontroll, nii eelarve täitmise kui täidetud eelarve suhtes.¹²

Need faasid ei ole obligatoorse iseloomuga, nad eksisteerivad olenevalt riikide poliitilistest põhikordadest, eriti on seda märkida 4-da faasi kohta.

Moodsa õigusriigi eelarvetluses eelarveakt peab läbistama kõik need faasid, et vastata tea-

12/ Vt. F. Neumark. Reichshaushaltplan, lhk. 56.

duse poolt püstitatud õigusriigi kontseptsioonidele.

3. jagu.

KEHTIV EELARVETLUSVIIS.

§ 1. Eelarvetluse põhimõtteid.

Möödapääsmatuks eelduseks eelarvetluse juures on toetumine juba täitunud tõsiasjadele. Tähelepanekute tegemine minevikust peab olema eelarvet koostava isiku üheks põhiomaduseks, olgu ta muidu kuitahes ettenägelik oma arv^utusis. Tegelikude tulude jälgimine, mis laekunud maksudest, lõivudest ja riigiettevõtetest, võimaldab peagu täpselt määrata summa ajavahemiku kohta tulevikus.

Möödunud aasta kulusumma on esimeseks elemendiks järgmise aasta eelarve koostamiseks.

Teisest küljest on selge, et mida enam eelar-

vetlus rajatakse tõsiasjadele, seda väiksemad on eksimise võimalused. Kui suure ettenägelikkuse ka ei omaks ametnikud, kes valmistavad ette eelarvet ja sealjuures arvestavad kõigi mineviku andmetega, on siiski võimalikud suured muudatused. Kuluude maht ja tulu maksudest olenevad maa majanduslikest, sotsiaalseist ja poliitilistest tingimustest. Need tingimused võivad olla kestvalt muutuvad. On muutus toimunud vaheajal, siis kaotab hindamisalus oma täpsuse. Suurte kriiside ajal /näit. sõjad/ ei ole täpne ja põhjalik eelarvetlus üldse võimalik, Muudatused on sõltuvad ajavahemiku pikkusest. Sellepärast ei tohi eelarvetlust teha liiga pika ajavahemiku peale ette.

Lõpuks ei jatku sellest, kui eelarvetlus teha lühikese ajavahemiku kohta, isegi siis mitte, kui viimased tõsiasjad on teada, peab siiski veel oskama kasutada neid juhiseid.

13/ 0. Hea eelarvetleja, kuigi ta on otsekohene,

ei tohi olla optimist. Kulueelarve-ettepaneku juures optimismi tagajärjeks võib olla kulude unustamine või nende tõeliku suuruse liigselt madal hindamine. Samuti võib olla optimismi tagajärjeks, et hinnatakse üle tulueelarve-ettepanekus tõenäoliku tulusumma. Süstemaatiline optimism viib paberliku, mitte aga tegeliku tasakaaluni.

Kokkuvõttes on tarvilik: 1/ toetuda viimaste tõsiasjadele; 2/ võimalikult lühema aja peale eelarvetleda; 3/ mitte optimist olla.¹³

Samadele põhimõtetele rajaneb eelarvetlus ka RES'i järgi. RES § 19 järgi peab riigieelarve-ettepanekule lisandama 1/ vastavalt nomenklatuuri peatükkidele, paragrahvidele ja alljaotistele andmed jooksva eelarve-aasta kindlaksmääratud tulude ning kulukrediitide kohta; samuti andmed eelmise eelarve-aasta tegelikkude tulude ja kulude kohta.

13/ G. Jeze, Theorie, lhk. 275 jj.

2/ Peale selle on nõutav, et järgneva aasta eelarve-ettepanekusse võetud summade kohta oleksid üksikasjalised põhjendused ning arvutlused.

3/ Kui esimene nõue vihjab sellele, et eelarvetluses peab toetuma viimastele tõsiasjadele, siis teine nõue on selleks, et vältida liigset optimis-
mi.

§ 2. Majandusministri ja Vabariigi
Valitsuse menetlus.

RES § 14 alusel annab majandusminister riigikeskasutistele juhendid ja tarvilikud kavad eelarve-ettepanekute koostamiseks. Nendeks keskasutisteks on peale ministeeriumide veel Riigikontroll, Riigikantselei, Riigikogu ja Presidendi Kantselei. Eelarve-ettepanekute koostamise ülesanne ei lasu ainult keskasutiste peal, vaid keskasutiste ju-

hatajad on õigustatud andma allasutistele korraldusi eelarve-ettepanekute koostamiseks vastavalt peatükkidele, paragrahvidele ja alljaotistele /RES § 9/.

Riigikeskasutiste poolt koostatud eelarve-ettepanekud ühes lisadega saadetakse Majandusministeeriumile ja Riigikontrollile hiljemalt 15. oktoobriks. Ettepanekute läbivaatamiseks moodustakse Majandusministeeriumis komisjon, mis koosneb majandusministri esindajast, riigikontrolöri esindajast ja selle keskasutise juhataja esindajast, kelle eelarve-ettepanek kuulub läbivaatamisele.

Komisjon selgitab eriti: 1/ eelarve-ettepanekusse võetud summade põhjendatavust ning kooskõla selgitustes näidatud alustega; 2/ kas eelarve-ettepanekuis on kehtivates seadustes ja määrustes kindlaksmääramata summad arvatletud vastavalt olu-

listele vajadustele; 3/ kas nõutud kulud on kõik tingimata tarvilikud ja edasilükkamata iseloomuga. Selle juures komisjon ei muuda ega täienda midagi - ta on eelinstantsiks majandusministrile.

Juriidiliseks instantsiks, kes koostab eelarve-ettepaneku on majandusminister. Tema määrab lõplikult, kas vastavaid summasid võtta eelarvesse või mitte ja jaataval korral nende suuruse.

RES § 16 põhjal sünnib see kokkuleppel vastavate keskasutiste juhatajate esindajatega. Sama paragrahvi põhjal on riigikontrolöri esindajal õigus avaldada oma arvamus kokkuleppe kohta. Tema kirjalikud eriarvamusel lisandatakse riigieelarve-ettepanekule komisjoni materjalina, kui Riigikontrolör peab seda tarvilikuks. Need arvamusel on mittesiduva iseloomuga nii majandusministri kui ka vastavate keskasutiste juhtide suhtes.¹⁴

Riigikontrolli ülesanne ei seisa mitte nii-

15/ Vt. RES § 106 ja Riigikontrol. seadus § 1 /RT
1937. 103. 836/

14/ Vt. J.Vaabel, Sissejuhat., lhk.112.

palju riigieelarve koostamise, kui selle täitmise kontrollis.¹⁵

Jääb kokkulepe eelpool toodud korras saavutamata, siis jääb vastava keskasutise juhatajale õigus 5 päeva jooksul vastulause esitamiseks Vabariigi Valitsusele, Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja Riigikontrolli alal aga - Vabariigi Presidendile. Vastulaused tulevad esitada majandusministri kaudu.

Pärast vastulausete lahendamist kujundab majandusminister riigieelarve-ettepaneku ja esitab selle Vabariigi Valitsusele, lisandades peale eespool loendatud lisade veel seletuskirja, mis sisaldab tulude ja kulude üldkirjelduse, kirjelduse olulisematest muudatustest võrreldes eelmise eelarve-aastaga ja ülevaate riigivõlgadest ja muudest kohustustest ning riigi poolt antavaist

15/ Vt. PS § 108 ja Riigikontr.seadus § 1 /RT
1937, 103, 836/

laenudest.

See seletuskiri on eeskätt mõeldud Riigikogule, et anda üldine kirjeldus valitsuse finantspoliitilistest kavadest järgnevaks eelarve-aastaks.

4. jagu.

PARLAMENDI OSA RIIGIEELARVE KUJUNDAMISES.

§ 1. Üldisi põhimõtteid.

Enamikus parlamentaarsetes riikides on seadusandlus ja eelarve kinnitamise õigus omistatud kahekojalisele rahvaesindusele. Selle juures peagu kõigis neis maades kehtib järgmine kaksikreegel.

1. Hariliku seadusandluse alal omavad mõlemad koad võrdse õiguse.

2. Finantsasjades omab alamkoda primaadi

ülemkoja ees.

Selle õiguse sisu ei ole mitte väikese tähtsusega. Finantsasjades eesõigus on õieti võrdne ülemvalitsusega: see koda, kes esimesena võtab vastu eelarve, on selle üle ka peremees.

Eelarvevaidlused kannavad poliitilist ilmet. Kui ühes kojast poliitiline sõelumine on põhjalikult läbi viidud, siis ei ole võimalik samadel tingimustel seda korrata teises kojast.

Peale seda, kui eelarve ühe koja poolt on kinnitatud, ei ole teisel kojast enam võimalik selles ette võtta sügavale ulatuvaid muudatusi.

Koda, kuhu eelarve esimesena läheb, võtab omale tarviliku aja selles esinevate finantsplaanide arutamiseks, kuna teine koda harilikult kannatab ajakitsikuse surve all. Selle vähese ajajooksul, mis on jäänud teisele kojale kontrolliteostamiseks, ollakse sunnitud vaidlusi ajaliselt piirama, et läbiarutamist ja kinnitamist õigeaeg-

selt lõpule viia.

Eesõigus võib olla suurema või väiksema ulatusega. Sellekohaselt eesõigus, mis harilikult omistatud alamkojale, võib oma ulatuselt haarata ainult eelarveakti või ka teised finantsseadused. Suurema ulatusega eesõiguse korral mõningad ülemkoja õigused võivad olla kitsendatud alamkoja kasuks. Ülemkoda näiteks võib eelarve vastu võtta või tagasi lükata tervikuna, samuti krediite ja maksu-määrasid vähendada; tal pole aga õigust krediite ega maksumäärasid suurendada, mis on lükatud tagasi alamkoja poolt.

Kui ülemkojale omistada finantsseaduste muutmise õigus, võib see muutuda otsekohe tüli põhjuseks kahe koja vahel. Harilikkude seaduste suhtes mõtete lahkuminek mõlemate kodade vahel on vähema tähtsusega. Ei ole ka suurt kahju viivitusest seadusandluses, mis otseselt võib kaasuda sellise lähendusviisi juures. See vaid näitab, et vastav sea-

dus ei ole veel küllalt küps üldamiseks. Sedasama võib märkida ka teiste finantsseaduste suhtes, mitte kunagi aga eelarve suhtes. Peagu kõigis riiges eelarve koostatakse ühe aasta kohta. Seega volitus maksude võtmiseks ja kulutuste tegemiseks on ajaliselt piiratud. Eelarveaasta möödudes on vaja uut volitust. Selle puudumine raskendab tunduvalt valitsuse tegevust. Mõtete lahkuminekul korral kodade vahel, võib eelarve kinnitamine venida üle eelarveaasta alguse, mis ei jäta valitsustegevusele oma kahjulikku mõju avaldamata. Sellepärast peab ühe koja võimu piirama, et saada üle eelpool kirjeldatud takistustest. Nende takistuste ületamiseks on riigid valinud erinevaid viise, olenevalt sellest, millist lahendamisviisi on tinginud teatava riigi poliitilised ja sotsiaalsed jõud.

16/8. 1. Alamkoda omab määrava tähtsuse valitsuse poliitilise suuna määramisel, ühes sellega ka otustava sõna eelarve suhtes.

2. Arvestades mõjuga, mida omavad finantskohustused riigi kodanikkude varale, on otstarbekohane ja õiglane anda nende üle otsustamisel eesõigus sellele kojale, mis on valitud võimalikult laiemast maksukohuslaste ringist.

3. Vastuoksa eelmises punktis käsitletud seisukohale on levinud ka seisukoht, et riigi finantsuhteid korraldavad normid, mis mõjustavad riigi majanduslist, poliitilist, sotsiaalset ja rahvusvahelist tulevikku, peavad alles peale põhjalikku kaalumist ja arutlemist kehtivusele pääsma. Sellekohaselt peaks eelarve ja muude finantsnormide suhtes otsustav sõna kuuluma ülemkojale, mis koosneb jõukamate kihtide esindajaist.¹⁶

16/ G. Jeze, Theorie, lhk. 302 jj.; F. Neumark, Reichshaushaltplan, lhk. 83 jj.

§ 2. Eelarveaktide arutamine parlamendis.

I. Komisjonide ülesanded.

Peagu kõikide kaasaegsete riikide parlamentides on kujundatud komisjonid, kus enne eelarveakti hääletamist täiskogus tehakse selles ettevalmistav töö. Komisjonide töö on palju tõhusam, kui ilusad ja pealiskaudsed kõned parlamentides. Komisjonid, mis harilikult koosnevad vähesest arvust isikuist, võivad sagedasti tulla kokku ja rahulikult ning kainelt arutada esitatud eelarve-ettepanekut. Märkimisväärseks paremuseks on veel asjaolu, et komisjonidesse on võimalik valida isikuid, kes on eriteadlased eelarve- ja finantsasjades, mis loob soodsad eeltingimused edukaks tööks. Seda ei saa ütelda täiskogude kohta, kus sagedasti finantsprobleemides vähikud rahvasaadikud poliitilistel

kaalutlustel esinevad asjatute ja aegaviitvate kõnedega, mis on takistuseks edukale tööle. Praegusaaja finantsprobleemid on niivõrd keerulised, et nende asjatundlik arutamine nõuab vastavate teadmistega eriteadlasi.

Tarviduse korral võidakse kutsuda komisjoni koosolekule vastav minister või selle esindaja, et esitada küsimusi ja nende ettepanekuid põhjalikult kritiseerida. Selle juures on veel tähelepanu vääriv asjaolu, et sellise talitusviisi juures ei saatu nii kergesti hädaohtu üksiku ministri või kogu valitsuse positsioon, mis kergesti võib juhtuda täiskogu ees.

Kuid selle juures rõhutatakse ka mõnda komisjonide varjukülge. Eelarveakt eriti kulude osas kujutab enesest valitsemise programmi. Parlamendi komisjon, kes vaatab läbi eelarveettepaneku, võib kergesti kujuneda mingiks kõrvalvalitsuseks, vä-

hendades või koguni asendades ministrite vastutust, kes on koostanud eelarve-ettepanekud. Sellepärast pidavat seda tegema täiskogu ise, muutes sellekohaselt oma arutamismenetlust ja muutudes seega "parlamendi täiskogu komisjoniks". Eelarve-ettepaneku arutamisest ja kontrollist saavat osa võtta kõik asjatundjad, ning opositsioonile olevat antud võimalus kaasa rääkimiseks. Peamiseks paremuseks olevat siiski, et sellise talitusviisi juures ei olevat karta ministrite vastutuse ülevõtmist komisjoni poolt.

See parlamendi täiskogu süsteem omab siiski puudusi, mis kaaluvad üle tema paremused. Peamiseks puuduseks on, nagu eespool juba tähendatud, suur osavõtjate arv, mis ei paku eeldusi kuigi edukaks ja põhjalikuks tööks. Samuti võib opositsioon sihilikult takistada töökäiku ja sellega põhjustada eelarve valmimise hilinemise.

Kuigi komisjoni süsteemile heidetakse ette

vastutuse nihkumist valitsuselt komisjonile, on siiski see süsteem võetud omaks peagu kõigis parlamentaarsetes riikides. Kaasaegsete parlamentaarsete meetodite abil on võimalik vältida või vähendada ka vastutuse nihkumist valitsuselt komisjonile, mille tagajärjel ettetoodud varjuküljed kaotavad oma teravuse.¹⁷

II. Komisjonide kujundamise viise.

Et komisjonide töö oleks edukas ja tulemusrikas, peab nende kujundamisel silmas pidama mitmeid olulise tähtsusega tingimusi. Komisjoni koosseisus üksikud erakonnad või rühmitused peavad esinema samas vahekorras kui parlamendiski. Olenevalt mitmesugustest tingimustest ei ole võimalik alati komisjonide koosseisu kujundada täpselt vastavana

^{17/} G. Jeze, Theorie, lhk. 324 jj. F. Neumark, Reichshaushaltplan, lhk. 86 jj.

parlamendi koosseisule, kuid siiski peab siin arvestama põhi-nõudega, et komisjonis enamuserakonnal või -erakondadel oleks sama osatähtsus kui parlamendiski. Olulise tähtsusega on ka asjaolu, et komisjonidesse pääseksid rahanduslikud asjatundjad, kes oma erialaliste teadmiste ja kogemuste varal kindlustavad komisjoni töö edukuse.

Komisjonide kujundamiseks kasutatakse väga mitmesuguseid viise. Nende kujundamine vastavalt eespool toodud nõuetele ei ole mitte kerge ülesanne.

Praktiliselt suuremas osas riikides komisjonide kujundamine sünnib valimise teel parlamendi täiskogu poolt.

Peale valimisviisi on mõeldav ka komisjoni esimehe nimetamine vastava koja esimehe poolt. Selle meetodi rakendamisel võib kergesti juhtuda, et esimeheks nimetatu valib komisjoni liikmed

kas oma erakonnast või omale lähedalseisvaist isikuist, jättes eemale vähemuse ja temale isiklikult vastuvõtmatud finantsasjade eriteadlased.

Tunnustust ei ole leidnud ka komisjonide moodustamine loosimise teel. Selle meetodi rakendamise tulemuseks võib olla see, et kõik finantsasjade eriteadlased võivad komisjonist välja jääda. Samuti võib juhtuda, et komisjonis võib saada enamuse vastasrind, mis ei ole kuigi heaks eduka töö eelduseks.

Kas on otstarbekohasemad alalised või ühe aasta peale valitavad komisjonid? Kaasajal vastavalt erimaadele, esineb mõlemaid lahendusviise. Alaliste komisjonide puuduseks tuuakse ette nende kalduvust asendada nii valitsuse kui ka täiskogu tegevust. Peale selle komisjonide alaliseks valimise korral ei ole võimalust vabaneda liikmest, kes ei

ole küllalt vastav oma ülesannetele. Teisest küljest ei saa jätta märkimata seda paremust, et alaliste komisjonide korral, komisjoni liikmed omandavad suuremad kogemused, mis on olulise tähtsusega kaasaja finantsprobleemide komplitseerituse juures.

Kaasaja parlamentlik praktika on tunnustanud komisjonide süsteemi eelarve-ettepanekute ettevalmistamisel kõigiti otstarbekohaseks. Peagu igal maal on selleks parlamentide juures erikomisjonid, mis on mõnel maal alalised kuna mõnel maal ajutised.¹⁸

III. Eelarve-ettepaneku arutamine täiskogus.

Eelarveakti arutlused kodade täiskogudes algavad peale selle, kui komisjonid on oma töö lõpetanud. Arutlused täiskogudes avatakse harilikult

18/ G. Jeze, Theorie, lhk. 325. F. Neumark, Reichshaushaltplan, lhk.

rahaministri eelarvekõnega rahamajanduse ja rahanduspoliitilise olukorra üle - avaldades sellega need põhialused, mis valitsusele on olnud juhisteks eelarve-ettepaneku koostamisel.

Eelarvekõnele järgnevad harilikult läbirääkimised, mis kannavad samuti üldist iseloomu, puudutamata eelarveakti üksikuid sisuosi. Eelarvekõne võib eelneeda ka arutamistele komisjonis, nagu see esinebki meie ja teistegi maade parlamentlikus praktikas.

Sel korral toimuvad läbirääkimised seaduseelnõude esimese lugemise piires, kuna arutamine osade kaupa jätkub, kui eelarve-ettepanek on komisjonist läbi käinud. Peale eelarve-ettepaneku läbiarutamist osade kaupa, järgneb hääletamine terviku suhtes.

Ühenduses eelarveakti hääletamisega kerkib üles küsimus, kas hääletamine peab toimuma salajaselt või avalikult. Need, kes pooldavad salajast

hääletamist, rõhutavad, et salajase hääletamisviisi juures saaksid nii mõnedki summad eelarve-ettepanekust tagasi lükatud, mida rahvasaadikud ei pea tarvilikuks, kuid mida nad avalikult ei julge teha, kartes kaotada populaarsuse oma valijate keskel. Siin on tegemist harilikult nende summadega, mis on võetud eelarve-ettepanekusse laiemate hulkade kasuks, nagu igasugused toetused, juurdemaksud, rahvamajadeehitamiseks jne.

Teiselt poolt rõhutavad avaliku hääletamisviisi pooldajad, et demokraatliku riigikorra juures ei saa pidada loomulikuks salajast hääletamisviisi. Iga rahvasaadik peab omama niipalju julgust, et oma veendumuse kohaselt hääletada.

Raskema probleemi moodustab siin küsimus, kas eelarve-vaidluste kestus peab määratama kindlaks, olgu see siis istungite arvu või kõneaja piiramise läbi. Üldiseks nähtuseks igas parlamentaarses riis-

gis on kalduvus venitamisele eelarve-ettepaneku arutamisel, mis tingitud liig rohketest ja pikadest sõnavõttudest parlamendi liikmete poolt.

Kuigi kõnevabaduse piiramine on hädaohtlik, on see siiski enamikus parlamentides eelarvevaidluste juures läbi viidud. Kõnevabaduse piiramine rikub iga parlamendi liikme isiklikku õigust ja võtab eelarvevaidlustelt nende finantspoliitilise iseloomu, muutes need puhtpoliitilisteks vaidlusteks, nagu see Inglismaale on omane.

Selle vastu igasugune piiramatus põhjustab viivituse eelarve vastuvõtmises. Parim lahendus oleks täielik sõnavabadus, kuid ainult eeldusel, et poliitilised parteid omaksid sellise enesedistsipliini, et saadaksid kõnetooli ainult neid liikmeid, kellel on ütelda midagi olulist. Selle tulemusena kaoksid väga pikale venivad eelarve-

vaidlused ja hiigelpikad ning väheütlevad sõnavõttud, mis niipalju etteheiteid ja pilget parlamendi arvel esile kutsunud.

Praktikas sel alal esineb kolm peasüsteemi.

1. Prantsuse süsteem. See süsteem rajaneb piiramata sõnavabadusele, mille tagajärjel eelarvevaidlused Prantsusmaal kestavad väga kaua.

2. Inglise ehk n.n. Guillotine-süsteem. Siin valitsuse ettepanekul parlament määrab ette, kui palju istungeid eelarve-ettepaneku arutamiseks võib raisata ja ühtlasi päeva, mis ajaks peab eelarve-ettepaneku suhtes tehtama otsus. Kui see viimane päev on kätte jõudnud, ei anna "Speaker" enam sõnavaid sünnib ainult hääletamine üksikute peatükkide ja artiklite kaupa.

3. Ameerika süsteem seisab selles, et saadikute-kojas kõnekestus on ajaliselt piiratud, kuna senatis valitseb täielik sõnavabadus. Saadikuteko-

jas on vaidlused eelarve-ettepaneku suhtes piiratud üldiselt ja samuti individuaalselt: kõne võib kesta vaid mõned minutid.

§ 3. Riigikogu menetlus eelarve arutamisel ja vastuvõtmisel.

Meil kehtivad normid, mis korraldavad eelarveaktide arutamist ja vastuvõtmist Riigikogu mõlemates kodades on üldjoontes lähtunud eelpoolkirjeldatud moodsa eelarveõiguse põhimõtetest. Normid, mis käsitlevad eelarveakti arutamist ja vastuvõtmist Riigikogus, leiduvad PS, Riigikogu ajutises kodukorras ja Riigikogu töökorra seaduses.

Riigikogu ajutine kodukord, vt. RT 1937, 71, 594. Riigikogu töökorra seadus vt. RT 1937, 71, 595.

VT. Rahvuskogu kodukord, RT 1937, 10, 82
§§ 16, 20.

On võetud omaks komisjoni-süsteem, kusjuures komisjonide moodustamine sünnib valimise teel.

Tarviduse korral võivad komisjonid oma liikmeist moodustada alamkomisjone üksikute küsimuste läbivaatamiseks.

Riigikogu ajutise kodukorra ptk.IV annab üldise aluse komisjonide moodustamiseks. Selle järgi jagunevad komisjonid alalisteks ja erikomisjonideks. Alaliste komisjonide arvu ja ülesanded määrab ühtlaselt mõlema koja kohta Riigikogu üldkoosolek, kuna erikomisjonide arvu ja ülesanded määrab koja koosolek.

Eelarve-ettepaneku arutamise korra määrab ptk. IX. Enne eelarve-ettepaneku komisjoni andmist Majandusminister või mõni teine Vabariigi Valitsuse liige võib soovikorral esineda eelarvekõnega. See võimalus on praktikas täielist kasutamist leidnud. On kujunenud üldiseks reegliks majandusministri eelarvekõ-

ne eelarve-ettepanku esitamise puhul. Eelarvekõnele järgnevad samal või järgmisel koosolekul läbirääkimised, kusjuures sõnavõtt toimub seaduseelnõude esimese lugemise piires.

Pärast läbirääkimiste lõppu antakse eelarve-ettepanek eelarvekomisjoni läbivaatamiseks. Komisjoni koosolekud on kinnised. Otsused komisjonis tehakse lihthäälteenamusega.

Pärast komisjonist tagasitulekut jätkatakse eelarve arutamist mõlemas kojas eraldi. Otsused tehakse ühel lugemisel, kuid sõna antakse seaduseelnõude teise lugemise piires.

Mis puutub eelarve läbivaatamise tähtaegadesse, siis on need määritlemist leidnud PS § 103 ja 104-s ja Riigikogu Töökorra seaduse § 28-s.

PS § 103 järgi peab eelarve-ettepanek Vabariigi Valitsuse poolt esitatama Riigikogule hilje-

malt 70 päeva enne eelarve-aasta algust. Riigivolikogu peab tegema otsuse esitatud eelarve kohta 40 päeva jooksul arvates eelarve esitamisest ja saatma selle Riiginõukogule. Riiginõukogus peab tehtama otsus 15 päeva jooksul, arvates eelarve saamisest Riigivolikogult. Ülejäänud 15 päeva jooksul peab toimuma kokkukõlastus-menetlus, kui Riiginõukogu on teinud mõne muudatuse eelarves.

Praktiliselt võib siin esineda kaks erinevat juhtu: 1. Riigivolikogu võib ühineda Riiginõukogu parandustega; 2. Riigivolikogu ei ühine osaliselt või kogu ulatuses tehtud parandustega ja annab eelarve kokkukõlastuskomisjoni. Mõlematel kordadel peab otsus tehtama kolme päeva jooksul. Sama aja jooksul peavad kojad tegema otsuse kokkukõlastuskomisjoni otsuse suhtes, arvates selle saamisest. Kui otsustamine ei sünni neil tähtaegadel, siis PS § 105 põhjal loetakse eelarve vastuvõetuks sel

kujul, nagu see on seatud tähtajaks Riigivolikogu või Riiginõukogu poolt vastu võetud.

Kuigi on nähtud ette tähtajad, mis ajaks eelarve peab vastu võetama kodade poolt, ei ole mingit sanktsiooni nendest tähtaegadest mittekinnipidamisel, välja arvatud kokkukõlastusmenetluses esinevad juhtumid, kus tähtajast mittekinnipidamisel hakkab eelarve kehtima vastuvõetud kujul. Neil kordadel, kui eelarvet Riigivolikogus ega Riiginõukogus kummaski seatud tähtajaks pole vastu võetud PS § 105 alusel võidakse kuni eelarve vastuvõtmiseni teha iga kuu kulutusi eelmise aasta eelarve ühe kaheteistkümnendiku osa ulatuses.

Siin jääb paratamatult nõudeks, et Riigikogu omaks sellise enesedistsipliini, mis võimaldaks vastuvõtmist õigeaks ajaks.

Ex bibl. univ. Tart.