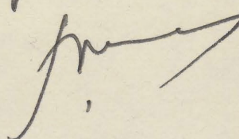


Diplomitöö
392 315

Kõnis arvestat, diplomatsioon
P. K. 28.  4 nov. 38
287.

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

AB

2623.

H U G O H I R J E L

S I S U K O R D

	Lk - d
I peatükk. Sissejuhatus	3
§ 1. Eelarve mõiste ja eesmärk	3
§ 2. Eelarve ajalooline tekkimine	6
§ 3. Eelarve juriidiline loomus.	12
§ 4. Õigusallikad eelarve kujundamiseks	14
II peatükk. Eelarve konstruktsioon	20
§ 5. Eelarve sisuline jagunemine	20
a.	
b. Kulude- ja tulude=eelarve	
c. Brutto- ja nettoelarve	
d. Korraline ja erakorraline eelarve.	23
§ 6. Eelarve vorm	24
§ 7. Eelarvenõuded	27
a. Tasakaalsus	27
b. Aastalisus (perioodsus)	29
c. Täpsus	31
III peatükk. Eelarve kujundamine	32
§ 8. Eelarve-ettepanekute koostamine riigi keskasutuses.	32
§ 9. Eelarve-eelnõu koostamine Majan- dusministeeriumis.	36
§10.	
IV peatükk. Eelarve vastuvõtmine ja jõustumine.....	41
§10. Eelarve vastuvõtmine Riigikogus...	41
§11. Eelarve väljakuulutamise ja jõus- tumine	46
a. väljakuulutamise	46
b. jõustumine	47
Töös tarvitatud seaduste lühendid.	49

I P E A T Ü K K

S I S S E J U H A T U S

§ 1. Eelarve mõiste ja eesmärk.

Iga majandamine vajab kavandit, mille järgi see peab toimuma. Eriti vajalik on kavand suurtes majapidamistes. Kavapäratu teotsemine osutuks siin võimatuks ning oleks ka ebaratsionaalne.

Majapidamiskavandeid, mis koostatakse teatud perioodiks nimetatakse eelarveks, kus kokkukõlastatakse tulud kuludega. Ka riik oma majapidamiseks vajab kavandit - eelarvet. Riigieelarve pole üksnes majandusplaan, vaid pääle selle veel normatiivakt, mis tõmbab piirid haldusorganite käitumisele, kelle ülesandeks on eelarve rakendamine. Nii võime riigi eelarvet määritleda kui normatiivakti, mis koostatud ja kehtestatud sätitud viisil ning milles ette arvestatud tulud-kulud järgnevaks eelarveperioodiks.

Riigieelarvel on kaks sihti: esiteks püüab ta eelarvestada tulusid-kulusid, teiseks tõmbab ta piirid haldusorganitele kulutiste tegemisel.

Tuleb eristada eramajandite ja riigi eelarve kujundamist. Eramajandid koostavad enne tuludeosa ning vastavalt sellele kujundatakse kulud. Riik aga koostab enne kuludeosa ja vastavalt sellele tuludeplaani. Riigil on sooritada rida ülesandeid, milleks ta vajab raha. Kui ülesanded nõuavad suuremaid kulusid, tuleb vastavalt tuludeosa suurendada kas uute maksude rakendamise või endiste suurendamise kaudu. Suudab aga riik omad ülesanded sooritada vähemate kulutistega, pole tal mingit vajadust asjatult kapitali rahvamajandusest ära tõmmata. Tulude osa pole sihiks, vaid abinõuks, mis loob eeldusi riigile ülesannete sooritamiseks.

Ei Põhiseadus ega Riigi eelarve seadus eelarve mõistet ei anna. Nagu prof. J. Vaabel väidab, mõistetakse teoorias eelarve all tavaliselt seatud korras vastuvõetud või kinnitatud dokumenti, milles on arvestatud ette järgneviks eelarveperioodiks riigi või omavalitsuse kulud ja tulud.

Käesolevalt käsitame vaid riigi eelarvet.

Eelnevast definitsioonist lähtudes ja arvestades Põhiseaduse ning Riigi eelarveseaduse ~~te~~ seisukohtadega, jõuame tulemusteni, et 1. eelarve on tulude-kulude kalkulatsiooni dokument, mis seatud korras on vastu võetud ja 2. kindlas menetluskorras vastuvõetud dokument. 3 mis esitatakse ettepanekuna Vabariigi Valitsuselt ning 4. väljakuulutatud dokument.

Nii näeme, et eelarve sisaldab vaid tulude-kulude kalkulatsioone, mitte nende normatiivseid aluseid; ta seepärast sisaldab neid kalkulatsioone, millede nõudlus tuleb seadustest või järgneb seadustel põhjenevatest ettevõetud haldusaktidest või seaduste põhjal ettevõetud tehinguist.

Nii on eelarve riigi majandusplaan, kus eelarvetletakse riigi kulud, kokkukõlas tuludega. Muidugi ei tule mõelda, et riik eelarve koostamisel ei vajatse üldse arvestada tuludega. Kulud tulevad sättida ikka vastavalt rahvamajanduslikule kandejõule. Aga, kui olukord nõuab, tuleb tulusid suurendada vastavalt kulu- tistele.

Alati on eelarve suunatud tulevikku, kus ennustatakse kogemuste alusel nii kulusid kui ka tulusid. Teda tuleb eristada bilansist, icome statemendist ja l' estimation moyennest. Esimene näitab vaid tasakaalust teatud momendil. Teine mainib tulusid- kulusid möödunud perioodil. L' estimation moyenne näitab teatud eelarveperioodide (näit. 10 a.) keskmisi. Eelarve ennustab ma- japidamisdünaamikat eelnevaks eelarveperioodiks. Seepärast nime- tatakse teda sageli ka majandamisplaaniks.

Pääle majandamisplaanit evib eelarve veel teist funktsi- ooni nagu eelpool mainisime. Ta on nimelt normatiivakt. Eelarve sihiks on ette tõmmata piirid haldusorganitele kulutuste tegemi- sel.

Õigusriigi põhiprintsiibi seisukohalt lähtuvalt peavad haldusorganite käitumised olema sätitud (PS. § 3.) Aga organ peab teotsema pädevusraames. Ta võib sooritada üksnes neid akte ning selles ulatuses nagu see normides on fikseeritud. Aktid peavad olema suvatud, et osutuks võimalikuks hiljem neid kontrol- lida. Ka eelarve normeerib haldusorgani tegevust kulutuste tegemi- sel. Siin võib tõusetuda küsimus, kas haldusorgan on ainult õi- gustatud kulutisi tegema eelarves ettenähtud ulatuses, või on ta

ka kohustatud selleks. Prof. Kliimann on asunud seisukohale, et ta on selleks ka kohustatud.

Tuleks siiski asuda seisukohale, et eelarve tõmbab ette vaid ülempiiri ja kunagi ei kohusta haldusorgani kulutist tegema selleks ulatuses nagu see eelarves nenditud.

Eelarvesummad lähevad haldusorganitele ülesannete sooritamiseks. Organite ülesanded on nenditud mitte eelarves ega eelarveseaduses, vaid teistes seadustes. Kui organ suudab ülesande sooritada väiksema kuluga, kui see eelarves toodud, ei peaks selleks olema mingisugust takistust. Organ on vastutav selle eest, et ta pole sooritanud ülesannet, mis talle oli lasutatud seadusega, mitte aga selle eest, et ta pole eelarvesummat ära kulutanud. Eelarve normeerib ainult kulutuste ülempiire, mitte aga alampiire.

Tuludeosa ei evi normatiivset loomujoont. Ta on rohkem kalkulatiivse, majandusliku ilmega. Kui eelarveperioodil ei laeku summasid ettenähtud ulatuses või laekub rohkem, et tekki sellest mingisuguseid normatiivseid toimeid.

§ 2. Eelarve ajalooline tekkimine.

Vaadeldes kaasaegse riigi eelarve kujundamist, ei ole ülearune heita pilku minevikku ja tutvuneda nende ajanditega, millede tõukel riigi eelarve üldse tekkis ja arenes tema tänapäevase kujuni.

Riigi eelarve, kui niisugune on aastasadasi kestnud monarhi ja seisuste- või rahva esindajate vahelise võitluse vili ja

tema tänapäevases kujus esinemine langeb ühte demokraatliku ideoloogia võidulepääsemisega, siiski mõnes riigis varem, teises hiljem.

Eelarvele eelneva ajastu iseloomulikumaks jooneks on vaade riigile kui patrimoniaalsele ühikule, mis on valitseja päritud ja pärandatav omand. Valitseja kujutas endast ainukest riigi keskorganit, millest tolleaegse riigi haldamiseks ja juhtimiseks piisas - puudus täielikult sarnane ametnikkude personaal nagu see esineb tänapäeval. Peaaegu ühe kolmandiku tänapäevaste riikide eelarvetest neelava faktorina esinev sõjaväeline kaitse lasus kõneall oleval ajajärgul eraisikuil - vasallidel, kes olid selleks kohustanud riigilt maad saada^{des}. Muu ametkond ja riigi ülesanded, mis nõuavad suuremaid kulusid, tekivad hiljem. Nii on selle aja paratamatult vajalikud kulud seotud õieti ainult valitseja ja tema perekonna seisukohase ülevalpidamisega, millisel otstarbel sooritatavad väljaminekud on tuntud hoovi ehk õuekulude nime all. Elutingimuste primitiivsust silmas pidades ei võinud need kulud olla kuigi suured. Sellekohaselt on täiesti mõistetav kui räägitakse, et näiteks Otto I Suure (Saksa-Rooma keiser a 936-973) aastatulud moodustusid vaid 30 naelast kullast, millele teistel andmeil lisandus loo siga, 8 härja, loo mõõtu vilja, lo vaati viina ja lo vaati õlut. Arusaadav, et sarnasel ajajärgul ja sellistel asjaoludel polnud ka mingit tarvidust eelarve järele.

Kuid sotsiaalne olustik ei kujuta endast midagi staatilist, vaid on vahetpidamatult muutuv, vastavalt üksikindiviididegi oluliste tarvete muutumisele. Inimkonna vaimne ja materiaalne peatumatu progress tõi hulgaliselt kaasa vajadusi, millede

rahuldamiseks suurima korporatiivse, ühikuna osutus võimeliseks ikkagi üksuses r i i k. Võttes endale ikka enam ja enam oma kodanikkonna üldsuse huves tõusetuvaid ülesandeid, ei piirdu riiklikud kulutused enam õuekuludega, vaid viimaste kõrvale tekivad väga mitmesugused muud. Eriti kõrgele tõusevad kulud regulaarse sõjaväe sisseseadmisel, kelle elatajaks ja varustajaks saab riik, kuna vana feodaalkorra vasallidele rajanev sõjaväekorraldus ei osutunud järjest moderniseeruvaks ühiskonnas enam otstarbekaks. Mis aga puutub ametkonda, mille laiendamine oli samuti paratamata arengu tulemus, siis see küll kujunes riigile esialgu isegi teatavaks tuluallikaks. Alul tekkisid valitsejate kõrvale üksikud ametnikud, kes teostasid neile pandud ülesandeid auametina. Nende ametite pidajateks olid selle aja auväärsemad isikud, kellede tugevas moraalil ei saanud ka kahtlust olla. Hilisema ametikohtade hulgalise juurdeloomisega muutus see moraal ning võimutsemine kaitsetu kodaniku üle ja kontrollimatuste altkäemaksude väljapressimine sai normaalseks nähteks. Nii kujunevad ametnikohad nende pidajatele rikkalikku tulu toovaks ettevõtteiks, mida püütakse ahnitseda üksteise võidu. Soosat olukorda kasutades hakkavad valitsejad uusi ametikohti asutades neid soovijatele müütama.

Nendesamade õuekulude, kui riikliku organisatsiooni kõige primitiivsemate kulude tohutu tõus on kahtlemata olnud tähtsaks pindaloovaks faktoriks, eelarve tekkimisele. Nimetatud õuekulud moodustasid Inglismaal (Heinrich IV) 50 % ja Prantsusmaal 20% riigikulude kogusummast ja ei piirdu enam väljaminekutega söögile vaid riietusele, ehteasjadele, luksusele ja pidutsemistele. Nagu ilmneb Sombarti, Waitzi ja Kulišeri uurimustest

püüdsid õukonnad mitte üksi üksteist üle trumbata pidutsemiste ja hiilgusiga vaid ületada ka oma eelkäijaid. Millise ulatuseni toreduslikud kulud viimati tõusid, selle kohta järgnevalt eespool toodud teadlaste uurimustest üksikuid näiteid. Prantsuse kuninga soosik Madame Pompadour olevat väga imestanud, kui rahvasaadikud temale ette heitsid, et ta olevat riigikassast kulutanud juba 36 miljonit livre'i. Madame Dubarry olla esitanud kuninga laekurile oma isiklikke arveid võrdses ulatuses riiklike ülesannete sooritamiseks esitatavate arvetega s.o. 6,5 miljoni livre'i ulatuses.

Inglismaal Charles I püstitas tervenisti 24 residentsi, neid ühtlasi täiuslikult sisustades, et võiks tujukohaselt ilma mingi pagasita kihutada ühest lossist teise. Jacob I kulutas üksi oma tütre pulmadeks 93.000 naelsterlingit.

Venes moodustasid Peeter Suure ajal õuekulud kõigest 4% kogukuludest. Anna Ivanovna ajal nad tõusid 5 kordseiks. Pea kaugemale veel läks tema järeltulija Jelizaveta (1741 - 1762) kes õieti kogu oma valisemiseaja saatís mööda pidutsemistega. Ka häätathlikumad ajaloolased ei suvatse teda teisiti iseloomustada kui suurt joomarit. Ta jättis pärandina maha küll talvepalee (väär-tus umbkaudu 40 milj. E.Kr.), selle kõrval aga ühtlasi 1500 rasket siidkleiti, määratu hulga peeneid hinnalisi sukke ning rohkesti tasumata arveid.

Samalaadiliselt kasvasid ka toreduskulud teistes riiki-des, mõnes järsumal, mõnes aeglasemal määral. Muidugi ei võinud see jääda tähelepanemata kodanike poolt, kes valitsejate toredusmaaniale ei leidnud mingit õigustust. Paljud rasked konfliktid on olnud selle tulemuseks.

Tarvidus eelarve ja finantsmajandi kontrolli järele tõusetub ka tuluallikate vaatlusest. Avalikud kohustused loomuko-^hhustuste näol lasusid vähestel elanikel, ja maksukohustus hakkas arénema alles hiljem. Nii sai Otto Suur oma maksud 53-melt maksnikult. Hiljem hakatakse maksukohustust laiendama suurematele hulkadele, aga siiski esialgul vaid alamatele rahvakihtidele, nii et maksnik^e kihi nimetus saab identseks alama kihiga. Saksa aadlitiitel „Freiherr“ märgitseb just maksukohustusest vaba isikut. Kuid alamkiht oli väene ja ei jõudnud üha suurenevaid riigi väljaminekuid katta. Nii haarati maksundusse aegajalt kõik seisu-^ssed. Ühes sellega muutub pind eelarve tekkimisele küpseks.

Kodanikkonna energilisemate juhtide eestvõttel hakatakse nüüd järjest tungivamalt nõudma, et riigi keskvalitsus teata-^vvaks aktis näitaks ära need riiklikud ülesanded, millede teostamiseks lähevad kodanikkonna maksustamisest saadavad tulud. Sellise akti elluviimine viimaks saavutataksegi. Siit samme edasi kontrollõiguse tekkimiseni, ja ongi jõutud eelarveni selle tänapäeva-^sses mõttes.

Kontrollõigus ei tekkinud sugugi hõlpsasti, vaid pikka-^dde võitluste tulemusel rahvaesindajate ja riigi keskhalduse vahel, kellele see muidugi tundus ebameeldivana. Nende võitluste silmapaistvamaiks ajendiks oli see, et kõik rahvalt võetavad maksud hoopis ei läinud riigikassasse, riiklikkude ülesannete teostamiseks, vaid valgusid alati ametnike taskuisse. Üldiselt koosnes tolleaegne riigi ametkond suurematest sulidest ^hka tolleaja moraali mõttes. Ametikohtadele pääsesid ikka need, kes uute ametikohtade

müümisel suutsid rohkem pakkuda ja kes edaspidisest sissetulekust suutsid valitsejale anda kõrgemaid %%. Türgimaal on valitsus läinud nii kaugele, et kui ametnikud küllalt olid rikastunud, siis leiti teatav ettekääne ja rekviirenti nende varandus riigikassale. Eespoolmärgitud asjaolud põhjustasid riigiametnikkude finantshalduse üle kontrolli tarviduse, mida pakub tõhusalt eelarve sisseadmine.

Kuivõrt riigivargus sel ajal lokkas, ja et ka kontrolli sisseseadmine kuigi kergelt toime ei tulnud, näitab olukorra jälgimine Prantsusmaal. Siin seati sisse erilised kontrollagendid, kes pidid valvama eriti majandusaladel teotsevate alamate ametnikkude üle. Kuus esimest neist härradest hukati ise riigivarguse pärast. Hiljem moodustati seisuste energilisel nõudmisel erilised komisjonid, millede ülesandeks oli ettenähtud valve teostamine juba kõigi, ka kõrgemate ametnikkude tegevuse üle; ses mõttes on neil sarnasust tänapäeva riigikontrolliga. Aastal 1716 üks selliseid komisjone koostas musta nimestiku, mis sisaldas üle 726 ametniku nime, kes kõik, üks suuremal, teine vähemal määra, olid tüs sanud riiki 147 miljoni frangilise kogusummaga. Muuseas väikseim riigivaras neist 726-st oli kõrvaldanud 2000 franki, suurim 6,6 miljonit franki; üle ühe miljoni kõrvaldajaid oli 19. Need ametnikud said muidugi oma karistuse. Varsti aga selgus, et ka komisjon oli sulilik. Ta oli oma tegevuse kestel taskusse pannud 127 miljonit franki. Analoogilisi ebaõnnestumisi kontrolli sisseseadmisel esines muidugi ka teistes maades, kuid kodanikkonna eestvõitlejate visad pingutused kandsid vilja - jõuti välja eelarveni täna-

päeva mõttes.

§ 3. Eelarve juriidiline loomus.

Käesolevate küsimuste sarjas püüame selgitada, millest normatiivakti esindab eelarve.

Teatavasti normatiivaktid jagatakse kõigepäält avalik- ja eraõiguslikkudeks aktideks. Et eelarve kuulub avalikõigusliku akti liiki, ei ärata kahtlust, sest temas esineb pretseptiivsusse moment, mis on omane avalikõiguslikkudele aktidele. Normeerib ju eelarve haldusorganite tegevust, kes rakendavad teda ellu. Seepärast ei saa teda pidada eraõiguslikuks aktiks.

Avalikõiguslikke akte jagatakse materjaalselt üld- ehk legislatiivaktideks ja üksik- ehk eksekutiivaktideks. Legislatiivakti loomujooneks on generaalsus, abstraktsus, impersonaalsus. Eksekutiivakt aga korraldab vahakordi konkreetset mainitavate normiaadressaatide vahel. See oleks legislatiivakti ja eksekutiivakti sisuline eristamine. Tegelikult ei saa piirduda sisulise eristumisega, vaid nende vahel tõmmatakse piir formaalse momendi alusel. Sellest seisukohast lähtudes tuleb legislatiivaktiks lugeda neid akte, mis on saabunud seadusandlikkude organite kaudu. Eksekutiivaktid aga luuakse eksekutiivorganite poolt.

Kuna eksekutiivorganid loovad nii üld- kui ka üksikakte, seepärast tulebki eksekutiivakte liigitada üldaktideks ehk määrusteks ja üksikaktideks. Viimased omakorda liiginevad veel korraldisteks ja otsusteks. Korraldis on primaarne üksikakt, millega lahendatakse eluvahekordi. Otsus aga on sekundaarne, mis

lahendab tüливаhekordi. Mõlemad esinevad kindlas ajas ja ruumis. Nad lahendavad konkreetseid vahekordi konkreetselt mainitud aadressaatide vahel.

Tahtes paigutada eelarvet mõne eelmainitud akti liiki, tuleb kõigepäält selgitada, kas eelarve on üld- või üksikakt.

Nagu, käsitlesime, on üldakt generaalne, impersonaalne ja abstraktne. Eelarves aga ei esine neid loomujooni. Ta käib kindla aja kohta, määritleb konkreetseid summe, loob suhteid vaid konkreetsete haldusorganite vahel, kes rakendavad eelarvet. Seepärast ei saa teda pidada üldaktiks, vaid ta kuulub üksikakti liiki. Nii pole eelarve materjaalselt seadus, vaid eksekutiivakt.

Põhiseaduse § 103 - 106 (incl.) sätteil kuulub eelarve vastuvõtmine Riigikogu pädevusse. Seega võib teda pidada legislatiivaktiks formaalses mõttes, kuna ta on saanud legislatiivorgani kaudu.

Eelarve kannab teisi loomujooni kui teised seadusandlikud aktid. Hilisem eelarve ei saa prof. Kliimanni arvates kunagi muuta eelmist. Samuti ei saa ta muuta ühtegi teist akti. Ta on täiesti isepärane akt.

Nagu nägime, ei saa eelarvet pidada üldaktiks, vaid ta kuulub üksikaktide sarja. Kui see on nii, siis on vaja selgitada, kumma akti kategooriasse ta kuulub - kas otsuse või korraldise hulka. Teatavasti on otsus säärane üksikakt, mis lahendab tüливаhekordi konkreetsete isikute ja konkreetse juriidilise vahekorra suhtes. Pääle selle pole otsus primaarne, vaid just sekundaarne. Neid loomujooni ei kanna eelarve. Ta on just primaarne.

Ei lahenda tüliküsimusi, vaid konkreetiseerib eestkätt eelarve-seadust ning pääle selle teisi seadusi, mis on seondatud riigimajapidamisega. Seega tuleb teda pidada korraldiseks, mitte otsuseks.

Korraldiste hulgas kannab eelarve isepäraseid loomujoo-ni. Eelarve on impersonaalne korraldis, mida tavaliselt ei esine korraldiste man. Teiseks ta ei loo suhteid kodanikkonnaga, vaid käsitab haldusorganite endi käitumisi. Seetõttu on ta internaal norm.

Eelarve aktina ei evi üldse normatiivset loomujoont nagu eelpool oleme maininud, vaid see on puhtakujuline majandus-plaan, milles ennustatakse tulusid tulevikus.

Eelarve kehtestamine ei toimu sarnaselt nagu see on omane teistele korraldustele. Eelarvesead. § 2 järgi kehtib eelarve vaid aasta: 1. apr. kuni 31. märtsini. Kuigi eelarve võetakse vastu ka varem või hiljem 1. aprilli, ei evi see mingit toimet eelarve kehtivusele. Põhiseaduse § 105 annab võimaluse teha kulu-tisi eelarveta sel juhul, kui seda ei suudeta vastu võtta õige-aegselt. Kuid need kulutised kattuvad eelarvega, milks hiljem vastu võetakse.

§ 4. Õigusallikad eelarve kujundamiseks.

Riigi eelarve kujundamine on iseenesest riigivõimu te-gutsemise avaldusi. Kõik riigivõimu funktsioneerimised peavad õi-gusriigi põhimõttest lähtudes olema kooskõlas kehtivate normidega.

See põhimõte väljendub ka PS-i § 3 sõnastusest, kus on öeldud:
" Riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel." Sellest sõnastusest järeldub ka, et põhiseaduse normid tulevad rakendusele enne eriseaduste norme. Vaatamegi siis miisugused on need konstitutsioonilised normid, millistest tuleks juhendada riigi eelarve kujundamisel.

1938. aasta. 1. jaanuaril kehtima hakanud Eesti Vabariigi Põhiseadus sisaldab iseseisva peatüki riigi eelarvet käsitavaid, eriti eelarve kujundamist suunavaid norme. Need on Põhiseaduse - (RT. 1937. 71, 590) §§ 103 - 107. Need paragraafid püstitavad kardinaalsed põhimõtted, milledele kui ürgsematele normidele rajaneb eelarvetlus ja nad määravad ka kindlaks organid, kes on õigustatud ja kohustatud eelarvetlust toimetama. Ühtlasi nad määravad ka seda kuidas vastavad organid on kohustatud eelarvetlust ja eelarveakti toimetama. Seega nad sisaldavad osalt pädevusnorme, osalt menõlusnorme. Nad käsitavad eelarve-ettepaneku vastuvõtmise käiku Riigikogus - Riigivolikogus ja Riiginõukogus ja näevad ette üksikasjaliselt võimalikkude ette-tullavõivate takistuste vältimised, et eelarve saaks tähtajaks kehtima. Selle põhiseaduse riigi eelarve kujundamist reguleeriva eripeatüki laiendamise, võrreldes eelmise põhiseadusega, põhjustas kindlasti asjaolu, et riigikorra ümberkujundamisega tulid juurde uued võimukeskused, kellel kõikidel tahetakse lasta kaasa rääkida riigi eelarve kujundamisel. Teisest küljest võidaks väita, et need normid nagu ei sobiks konstitutsiooni oma eriseloomu tõttu ja võiksid olla paigutatud Riigikogu kodukorda. Aga siin jõuame jälle välja selleni, mida

oleme puudutanud varemäs käsitelus, et riigi eelarvele on osutatud võrratut tähtsust; temaga on legislatiivvõim haldust vaos hoidnud ja ei taha ka sellest pikkade võitluste tulemustest ni kergesti loobuda. Ta mõtleb meil ja ka mujal demokraatlikkudes riikides säilitada oma endist kättevõidetud positsiooni, kuigi seda väga palju on kärbitud ja temast isegi mööda minnakse.

Need asjaolud näivad põhjustanud nii üksikasjalise eelarve vastuvõtmise käigu fikseerimise, meie konstitutsioonis ja obligatoorse kohustuse sisestamise § 103-sse: " Iga aasta kohta võtab Riigikogu vastu riigi tulude ja kulude eelarve: "

Kui Riigikogul varem olid vabad käed eelarve vastuvõtmisel, siis praegune põhiseadus seda enam ei võimalda. See ilmneb sõnaselgelt PS-i § 103 väljendusest, kust loeme: " Riigikogu võib suurendada eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid ja eelarvesse võtta uusi kulusid ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul " ja edasi: " Riigikogu ei või kustutada ega vähendada eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid, mis määratud seadusega ".

Ka eelarve väljakuulutamine ei kuulu enam Riigikogu juhatuse kompetentsi, nagu oli see Asutava Kogu põhiseaduse ajal, vaid " Riigikogu poolt vastuvõetud eelarve esitatakse Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks " (§ 106).

Sama eespooltoodud parlamendi prioriteedi kaitseks on PS-i § 99 punkt 10 ja 12 ning eriti veelkordselt rõhutatud sama § viimane lõige: " Vabariigi President ei või dekreedina kehtima panna ega muuta riigi tulude ja kulude eelarvet ega akte, mis Põhiseaduse alusel kuuluvad Riigikogu poolt vastuvõtmisele otsuste kujul.

Kõik eespooltoodud konstitutsioonilised õigusallikad on juhendeiks nii riigi põhi- kui ka lisaeelarvete kujundamisel. Erielarvete, millede alusel toimuvad ka suured operatsioonid, kujundamiseks ja kehtestamiseks on erikord. Need ei tule üldse rahvaesinduse vastuvõtmisele, vaid jõustuvad Presidendi otsusega. Väljaspool rahvaesinduse kompetentsi seisab riigikaitset käsitavas peatükis PS-i § 133 väljendatud sõjapidamiskulude eelarve, mis on samuti Vabariigi Presidendi võimkonnas ja mille vastuvõtmise otsus saadetakse parlamendile vaid teadmiseks.

Nii on põhiseaduslikud normid, mis tulevad arvesse riigi eelarve kujundamisel vaid PS §§ 103 - 107.

Kuigi Põhiseaduses eelarve kujundamine kaunis detailideni käsitlemist on leidnud, ei piisa kaugeltki neist normest nõutud ülesandeks. Teise astme normistiku riigi eelarve kujundamise käigus moodustavad Põhiseadusele subordineeritud seadusenormid. Nendest mahukama õigusallikana tuleks kõne alla Riigi eelarve seadus RT. 1938, 24, 200, mida nimetatakse ka põhiallikaks eelarve-õiguse süsteemi kesksemate kontseptsioonide sisaldavuse tõttu.

RES normid ei huvita meid kogu seaduse ulatuses, kuid siiski suuremas mastaabis kui ükski teine seadus; kõrvale võiksid jääda vaid ptk. 7. ja 8, mis käsitavad eelarve täitmist ja krediitide kehtivuse aega.

Lühida ülevaate küsimusist, mida see seadus puudutab oma üksikuis peatükkes, püüame anda alljärgnevas loetelus:

1. ptk - üldeskirjad: eelarve mahust, eelarveaastast ja tulude-kulude tasakaalustamisest.
2. " - tulude ja kulude liigitusest korralisteks ja erakorralisteks.

EE Riik. asut. 1937

- 3 ptk. - eelarve vormist (nomenklatuurid).
4. " - eelarve-ettepanekute koostamisest riigi keskasutistes.
5. " - keskasutiste eelarveettepanekute läbivaatamisest ja riigi eelarveettepaneku koostamisest Majandusministeeriumis.
6. " - eelarve vastuvõtmisest Riigikogus.
7. " - eelarve täitmine.
8. " - krediitide kehtivuse aeg.
9. " - eelkrediidid
10. " - lisaeelarved.
11. " - sõjapidamiskulude eelarved.

Järgnevalt oleks nimetada:

1. Riigikogu töökorra seadus - RT 1937.71,595,§8 § 11 II ja III lõige, § 26 I ja III lõige ja § 27 ja 28 täielikult. - Paragrahv 8 käsitab eelnõude (ka eelarve eelnõu) allakirjutamist V. Valitsuses ja saatmist Riigikogule. - § 11 vastavad lõiked käsitavad eelnõude ja eelarve-ettepanekute läbivaatamise, tulude vähendamise, kustutamise ja suurendamise, kulude suurendamise või uute kulude sissevõtmise korda Riigikogus.

§ 26 märgitud I ja III lõige käsitavad kooskõlastamismenetluse korda, kui Riigivolikogu ei ühine Riiginõukogu poolt eelarve-ettepaneku tehtud parandustega. § 28 fikseerib riigi kulude ja tulude eelarve läbivaatamise tähtajad Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning kokkukõlastamiskomisjonis.

§ 27. käsitab Riigikogu poolt lõplikult vastuvõetud eelarve (otsuse) Vab. Presidendile (väljakuulutamiseks PS. § 106) esitamise korda.

2. Riigikogu ajutine kodukord - RT. 1937, 71,594.

IX ptk. II ja IV lõige ning II lõikes sisalduva viite kohaselt I lõige; IX peatüki I lõige viitab omakorda sama kodukorra VIII peatükile ja see edasi Rahvuskogu kodukorra eeskirjadele.

Sellega siis ka:

3. Rahvuskogu kodukord RT 1937, lo. 82 §§ 49 - 64 ning 74 ja 75. Nendes paragrahvides leidub sätteid eelnõude arutamise korra kohta Riigikogus ja selle komisjonides.

4. Tuleks mainida Riigi tulude nomenklatuur - RT 1928, 51 312.

5. Riigi korraliste kulude nomenklatuur - RT 1928, 65,413 1929, 69, 481; 1930, 4,21.

Need kaks viimast ei ole küll päris kooskõlas uue, äsjailmunud RES-ga.

6. Valitsemise korraldamise seadus -

RT 1938, 37, 332.

Selle seaduse üksikud normid käsitavad riigi igaaastase tulude-kulude eelarve ja lisaeelarve-ettepanekute koostamist üksikute keskasutiste - ministeeriumide poolt.

§ 62. sätted määravad riigieelarve-eelnõu koostajaks Majandusministeeriumi Rahanduse Osakonna. Riigi tulude-kulude eelarveeelnõu allakirjutamise sätib § 38 erinevalt teistest ministeeriumist väljuvatest aktidest - kannab ainult ministri allkirja.

II P E A T Ü K K

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

§ 5. Eelarve sisuline jagunemine.

(Riigi /põhi-/ , eri- , lisa- ja sõjapidamiskulude eelarved).

Nagu eelarve ajaloolisest tekkimisest, tema suhtes kujunenud teoreetilistest postulaatidest ja Põhiseaduse normistiku printsiipidest järeldub, peab riigi eelarve esinema tema kestvuseks ettenähtud perioodi vältel ainsana, ta peab olema täiuslik - sisaldama kõikide tulude ja kulude kalkulatsioone; seda põhimõtet tavatseb murda juba RES kust nähtub, et eelarve ei eksisteeri unitaarse aktina, vaid samasisuliselt võidakse ka esitada lisa- ja erieelarveid, millede suhtes tõeline riigieelarve on alg- ehk põhieelarve. Ja juba põhiseaduse sätted nendest järelduvalt ka RES, näeb ette ühe erilise eelarve - sõjapidamiskulude eelarve. Kõik need aktid esinevad iseseisvatena ja ainult erieelarvete (kitsamas mõttes) " tulud ja kulud tulevad riigieelarve koostamisel arvesse seevõrra, kui need on ette nähtud vastavates seadustes ja määrustes ". RES-i § 1 arvab selge sõnaga riigieelarve alt välja " eripõhikirjade ja -seaduste alusel tegutsevate riiklikkude ettevõtete ja asutiste ning riigi-asutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide tulud ja

kulud ". Nende tulude ja kulde kohta tulevad koostamisele erieelarved. EA konstruktsiooni teoreetilistest lähtekohtadest ja PS-i põhimõtetest väljudes peaksid erieelarvete tulud-kulud vähemalt läbi kantama põhieelarvest, sest EA üheks eesmärgiks on anda parlamendile (Riigikogule) õigus ja kohus kontrollida halduse tegevust riigi finantsmajandiga seotud aladel. Kuidas aga saab Riigikogu seda ülesannet täita kui päris seadusliselt (RES). Eestis võib olla riiklikke käitisi ja kapitale, millede tulusid ja kulusid üldse ei kanta riigieelarvesse. Vastavalt eriseaduse kasutada oleks haldusel võimalik ligikaudu üht kolmandikku riigi tuludest ja kuludest vabastada Riigikogu kontrolli alt, teotsedes selles ulatuses täiesti omapead.

Nagu erieelarvetele nii ka lisaeelarvetele seaduslise aluse annab RES; sealt loeme: " Kui enne eelarveaasta lõppu on tarvis teha kulusid, milleks riigieelarves määratud krediitidest ei jätku või pole vastavaid krediite üldse ette nähtud, siis võib neid anda lisaeelarvetega " (§ 45). Varajasemas RES-sis oli lisaeelarvete ülemmäär fikseeritud kolmele, kuid kehtivas ei ole nende arvu piiratud. Lisaeelarved erinevad erieelarvetest sellepolest, et nad kujundatakse üldise eelarve kujundamise korras.

Lisaeelarve tahab täita lünke ja tühikuid, mis leiduvad põhieelarves. Kuid lähtudes PS-i nõudeist ja eelarve totaalsuse ning annaalsuse printsiipidest järgneb, et eelarve on muutmatu ja täiendamatu akt. Lubada eelarvet aastas mitmekordselt muuta ja täiendada nagu see lisaeelarvetega võimalik, tähendab kahtle-

mata konstitutsiooniliste põhimõtete murdmist. Järelikult tulevad tunnustada RES-i lisaeelarvet käsitavad normid PS-i vastaseiks.

Uudusena ja lahus üldisest EA-st kehtivas PS-is ja RES-is esineb Sõjapidamiskulude eelarve kujundamise sätteid. RES-i normidega reserveerit^{akse} " mobilisatsiooni läbiviimise ja sõjapidamise esimese kuu krediitid " kuna " edaspidise sõjapidamise krediidi-ettepanekud koostatakse vastavate ministrite poolt, arvestades Sõjavägede Ülemjuhataja nõudmisi teatud ajavahemikkude kohta.

b. Kulude ja tulude eelarve.

Riigieelarve sisuks on kõik riigi ühe aasta tulud ja kulud (RES § 1). Need tulud ja kulud on paigutatud eraldi, iseseisvasse ossa. Ses mõttes räägitakse tulude ja kulude eelarvest; kuid kokku moodustavad nad mõlemad dokumentaalse ühiku. Nii tulude, kui ka kulude eelarvet on võimalik koostada mitmeti. On mõeldav, et selle juures võetakse aluseks tulude või kulude eriline iseloom, nende kuuluvus ühte või teise eriliiki vastavalt sellele, millisest tuluallikast nad tulevad või missuguse riikliku ülesande teostamiseks nad lähevad. Sel juhul on tegu n.n. reaalsiibil koostatud eelarvega.

On ka mõeldav, et tulude ja kulude arvestlemisel võetakse aluseks riigi pindala jagunemine teatud alaühikuisse. Niisugusel juhul oleks tegu n.n. territoriaal-siibil koostatud eelarvega.

Meie riigi tulude ja kulude eelarve koostatakse reaalsiibi järele, mis on ka kooskõlas konstitutsiooni normistiku põhimõttega.

c. Brutto- ja nettoelarve.

On mõeldav koostada eelarvet nii, et tema tulude ossa kantakse vaid sellised tulud, milledest on arvatud maha nende hankimiseks sooritatavad kulud (näit. maksudest maksude sisse- nõudmise ja maksuaparatuurile minevad kulud) ja kulude ossa vaid sellised kulud, milledest on arvatud maha nende sooritamisel tagasisaadavad tulud. Vastavaid tulusid ja kulusid nimetatakse siis nettotuludeks ja -kuludeks ning neid sisaldavat eelarvet - nettoelarveks. Ei tehta aga eelarvesse märgitavatest tuludest ja kuludest eespoolkirjeldatud mahaarvamisi, siis on tegemist bruttotuludega ja -kuludega; ühtlasi nimetatakse selliseid arve sisaldavat eelarvet bruttoelarveks.

Mõlematel neist eelarvetüüpidest on omad head ja vead, ja ei saa üht ega teist üle hinnata. Meie riigieelarve kujundamisel on aluseks bruttoprintsiip, niihästi tulude kui kulude osas, kuigi PS-is ega RES-is selle ega teise põhimõtte kasuks normatiivset nõuet ei ole.

d. Korraline ja erakorraline eelarve.

Tehakse veel vahet korralise ja erakorralise eelarve vahel. See vahetegu põhjeneb üheltpoolt tulude ja kulude erilisel iseloomul ja ajaloolistel töökspidamistel. Tulude ja kulude korralisus ja erakorralisus oleneb sellest, kas nad on tingitud riigi normaalsest, tavalisest, või erakordsest tegevusest. Sarnaselt liigitab neid ka RES.

Korralisteks tuludeks nimetatakse selliseid, mis on alatised ja pidevad, aastast aastasse. Neid saadakse tavaliselt maksudest, tollist, riigiettevõttest jne. Erakorraliseks loe-

takse juhuslikult või ühekordselt saadav tulu (RES § 4). Need on tulud, mida saadakse riigi varade realiseerimisel erakordselt, laenude tegemisel jne.

Korralised kulud on sarnased kulud, missuguseid tuleb riigil pidevalt, kestvalt teha, aastast aastasse, et lasta normaalselt funktsioneerida riigiaparatuuril. Erakorraliseks loetakse kulu, mis tehakse suuremaks ühekordse iseloomuga vajaduseks (RES § 5), erakordsete tingimuste tõttu ja ühekordselt, nagu viljaikalduste ja taudide puhul, laenude andmisel või sõjaväevarustuse moderniseerimisel.

Korraliste ja erakorraliste tulude ja kulude vahetegu normatiivses mõttes erilist tähtsust ei oma. Tähtis on vaid, et igal tulul oleks märgitud tema allikas ja kulul tema ülesanne. Maksva korra järele on korraline ja erakorraline eelarve paigutatud ühte dokumentaalsesse ühikusse, kuid selle eri osadesse.

§ 6. Eelarve vorm.

(tulude-, kulude, nomenklatuurid, peatükid, paragr. ja alljaot.)

Välise kuju suhtes eelarve esineb n.n. vormilise aktina. Akt on siis vormiline, kui tema juures on vaja silmaspidada kehtivas õiguses leiduvaid sätteid, mis on antud akti väliskuju korraldamiseks. Eelarve vormi kohta käivate sätetega tutvumiseks tuleb vaadelda RES-i, Riigitulude nomenklatuuri ja Riigi korraliste kulude nomenklatuuri. Korraliste tulude ja kulude nomenklatuurid määrab Vabariigi Valitsus Majandusministri ettepanekul ja nad on püsivad pikemat aega. Erakorraliste tulude ja kulude nomenklatuurid kujundatakse eelarve ettepaneku koosta-

mise ja ka läbivaatamise ning eelarve vastuvõtmise korras (RES§6). Üldiselt jaguneb eelarve vormilt tulude ja kulude eelarveks. Samas RES 6-das paragr. nõutakse, et tulude ja kulude nomenklatuurid oleksid jagatud teatud suurematesse ühikutesse mida nimetatakse peatükkideks. Peatükid omakorda jagunevad paragrahvideks, ning viimased võivad veel tarbekorral saada jaotatud alljaotisteks, millel nimetus RES-is puudub. Tulude nomenklatuuri peatükid koostatakse tuludest, mis kannavad ühiseid üldtunnuseid. Paragr. võetakse vastavate üksikute tuluallikate summad (RES § 7), milliseid paragr-de alljaotised veelgi konkreetsemalt võivad liigitada.

Nagu eespool märgitud, koondatakse kõik tulud erilisse ühisesse nomenklatuuri. Nomenklatuuri nõuete kohaselt jagunevad tulud kõigepealt kahte suuremasse iseseisvasse ossa, milledest üks sisaldab korralisi ja teine erakorralisi tulusid. Peatükkideks jaguneb vaid korraliste tulude osa, kuna erakorraliste osa suurimateks allüksusteks on paragrahvid. Peatükke on arvult 20. Peatükkide ja paragrahvide numeratsioon on ühtlane, s.o. ta vastab arvude loomulikule ridastusele väljaarvatud III ptk. " Maa- ja hoonetemaks ", mis on välja langenud, ja läbib selles järjestuses korralised tulud. Paragrahvid tähistavad samas järjekorras sissetulekuid peatükkide piires niisugusel arvul nagu neid kuskil on. Kõige vähem §§-e sisaldab XIII ptk. " Riigikapitalid " (1) ja kõige rohkem ptk. XI " Aktsiisid " (11).

Peatükid veel omakorda grupeeritakse vastavalt tulude üldisemale iseloomule ja nimelt: -

Otsemaksud	1	- 6 ptk.
Lõivud ja tasumaksud	7	- 9 "
Kaudsed maksud	10	-11 "
Riigi monopolid		-12 "
Riigi ettevõtted ja va- randused	13	-19 "
Segatulud		-20 "

Kulude eelarve vorm on osalt analoogiline tulude omaga. Sarnasus esineb siin selles, et kulude eelarve jaguneb samuti kui tulude oma korralisi ja erakorralisi kulusid sisaldavaks osadeks. Nagu tulude nii ka kulude nomenklatuurid jagunevad üldiselt peatükkideks ja need omakorda paragrahvideks ning tarbekorral veel alljaotisteks (RES § 6). Analoogiliselt korraliste tulude nomenklatuurile määratakse ka korraliste kulude nomenklatuur Vabariigi Valitsuse poolt kindlaks, mis püsib muutmatusel pikemat aega ja jaguneb peatükkidesse ja 90-nesse paragr. Erakorraliste kulude nomenklatuur kujundatakse eelarve ettepaneku koostamise ja läbivaatamise ning eelarve vastuvõtmise korras (RES § 6).

Kulude ja tulude grupeeringu vahe ilmneb kõigepealt selles, et kulusid ei grupeerita vastavalt tuluallikate iseloomule, vaid vastavalt keskinstantside väljaminekutele. Kulusid ei iseloomusta see, kust neid saadakse, vaid millele neid kulutatakse. Igale keskinstantstile, milleks siin on ministeeriumid, President, Riigivolikogu, Riiginõukogu, Peaminister ja Riigikantselei ja Riigi võlad, ettenähtavad kulud jaotatakse peatükkidesse ja need

omakorda §-sse; erinevalt teistest on sõjaministeeriumi kulude suuremaks allühikuks §-id, mida võimaldab ka BES § 6 lõpul leitud säte. Edasi tuleb erinevus tulude ja kulude eelarvetes nähtavale selles, et kulude juures on vaid peatükkide numeratsioon ühtlane, vastab arvude loomulikule ridastusele, kuid paragrahvide oma mitte. Nomenklatuurselt iga peatükk jaguneb 90-nesse §-i, kus igal paragrahvil on eri ülesanne. Kuna tegelikult alati kõikides peatükkides nomenklatuuris toodud kõikide §§-de ülesandeid ei esine, siis jäetakse vastavad täitmisele mittetulevad paragrahvid eelarvest üldse välja. Sel kombel kujuneb peatüki paragrahvide numeratsioon enamasti katkendiliseks (näiteks: 1938/39.a. EA. Riigivolikogu I ptk. § 1, § 2, § 4, § 84). Sarnane vorm ehk süsteem hõlbustab eelarve kujundamist, täitmist, praktilist ja teaduslist tema käsitamist ning kontrolli teostamist, sest alati leiame meid huvitava küsimuse sama numbrit kandva §-i alt.

§ 7. Eelarvenõuded.

a) tasakaalsus.

Eelarve peamisi nõudeid on, et ta oleks tasakaalus. Kalkuleeritud kulutisi võidakse teha vaid niipalju, kui saabub tulusid. Tasakaalsuse nõue esineb Eelarveseaduse §1-ses, mis nõuab, et tulud-kulud peab viidama lõppkokkuvõttes tasakaalu.

Tasakaalsuse printsiip on paratamatu eelarves. Riik ei või rohkem kulutada kui tal saabub summe. Muidu oleks see ülejõu elamine. Samast tasakaaluprintsiibist lähtuvalt nõuabki eelarve-

sead. § 23, et kui jõustunud eelarve kestel esitatakse Riigikogule seaduseelnõu, mis kas suurendab seniseid väljaminekuid või vähendab eelarves mainitud sissetulekuid, siis peab eelnõu esitaja ära näitama, allika, millest see defitsiit katta. Kulude suurendamisel tuleb leida ka vastavad tulud, et taskaalustada eelarvet.

Riigielu normaalse arengu juures ei tohiks tekkida tasakaalutusi eelarves. Kuid absoluutselt neid vältida ei saa. Majanduslikud surutised lasevad ^{tekkida} sageli olukordi, kus summe ei saabu üldse niipalju nagu see eelarves nenditud. Sel korral tekib eelarves materjaalne defitsiit. Teinekord aga ei laeku summe just sel ajal nagu see ette nähtud, vaid hiljem. Säärasel korral on meil tegemist formaalse ehk kassa defitsiidiga. Mõlematel juhtudel tuleb leida vahendeid eelarve tasakaalustamiseks.

Materjaalne defitsiit ehk materjaalne tasakaalutus on raskem ning mõjukam kui formaalne puudujääk. Eelarve tasakaalustamiseks materjaalse defitsiidi puhul on mitmeid viise. Võidakse teha laenu, seniseid makse suurendada, leida uusi tuluallikaid kas maksude näol või mõnel muul viisil. See, millist vahendit rakendada, oleneb riigi majandusstruktuurist, poliitilisest olukorrast, kodanike maksuvõimest jne. Ei või, näiteks, eelarve tasakaalustamiseks teha siselaenu, kui maa on kapitalivaene. Sel juhul tõmbame rahvamajandusest kapitali ära, mis avaldab negatiivset toimet majanduselule. Säärasel korral oleks sobivam viis puudujäägi katteks teha välislaenu. Alati tuleb valida eelarve tasakaalustamiseks ikka neid vahendeid, mis pidurdavalt ei mõjusta rahvamajandust.

Muidugi on olukordi, kus igakord pole võimalik arvestada majanduslikkude kaalutlustega. Näiteks sõdade või seesmiste rahutuste ajal ei osutu sageli võimalikuks arvestada majanduslikkude nõuetega.

Formaalne ehk kassadefitsiit on ajutise ilmega. Tema vältimiseks on soovitatav kas teha ajutine lühiajaline laen, panda väljamaksmisi mõneks ajaks seisma või nõuda enneaegselt maksu sisse. Enneaegne maksete sissenõudmine pole iga maksu juures teostatav. Kui maksutasumiseks määrab seadus tähtaja, siis ei saada seda muidu varem sisse nõuda, kui peab seadust tähtaja suhtes muutama.

Siingi ei saa öelda, millist viisi eelistada teisele. Kõik oleneb ära olukorrast, milles tasakaalustamine toimub. Alati peaks tasakaalustamisel arvestama majandusliku printsiibiga niivõrra, kui see võimalikuks osutub. Lähtub ju eelarve alati rahvamajandusest. Seepärast peab eelarve koostamisel ja tasakaalustamisel alati arvestama rahvamajandusega.

b) Aastalisus (perioodsus).

Eelarve teoreetilistest kui ka normatiivsetest postulaatidest lähtudes peame tunnustama eelarve annaalsuse ehk aastalisuse printsiipi, milledest järelduvalt ta on alati aastane akt. Nii lausub PS-i § 103: " Iga aasta kohta võtab Riigikogu vastu riigi tulude ja kulude eelarve " kui ka RES-i § 1: " Riigieelarve sisaldab kõik riigi ü h e a a s t a tulud ja kulud ". On eelar-

vetlusi, mis rajatud kahe, kolme või enamgiaastastele perioodidele.

Riigi finantsmajandi juures pole pikk periood hästi võimalik, kuid ka lühema kui aastase eelarvetlusperioodi kasutamine pole otstarbekohane, sest eelarvetletakse ju ometi selleks, et tulusid ka kulusid kindalks määrata t u l e v i k u k s. Missugust ajavahemikku mõista eespooltoodud sätetes mõeldud a a s t a all? Puht normativistlikult tuleks arvata, et tegu on kalendriaastaga, mille loogilise järeltulema eelarveaastat tuleks alata 1. jaanuarist ja lõpetada 31. detsembriga. Lähema ^{piir} ~~juuri~~tluse selles küsimuses toob RES-i § 2, mis lausub: " Riigi eelarveaasta algab 1. aprillil ja lõpeb järgmise kalendriaasta 31. märtsil." Nii määrab PS eelarve perioodi aastaliseks, aga seadus (RES) -alguse ja lõpu. Sarnasest eelarveperioodi täsmalisest fikseerimisest järeltule nõue: tema varajaseks kujundamiseks ja õigeaegseks kehtestamiseks, mida tagab ka RES-i § 12 ja § 21, seades Vabariigi Valitsusel eelarveteapaneku Riigikogule esitamise hilisemaks tähtpäevaks 70-nda päeva enne eelarveaasta algust. Erinevalt teistest ettepanekutest Riigikogule on eelarve-ettepaneku arutamine ja vastuvõtmine ajalisel üksikasjalisemalt normeeritud ka Riigikogu töökorra seaduse sätetega (§ 28 jt.).

Annaalsuse põhimõtet rikuvad võimalikkude eelkrediitide lubamised (RES § 43) ja vaatamata üksikasjalisele eelarve kujundamise üksiketaapide tähtaegade fikseerimisele eespooltoodud seaduste sätetega on PS § 105. ja RES-i § 44. toodud reservatsioon juhaks kui ei peaks eelarve valmima nõutud tähtajaks. Siis võidakse Majandusministri korraldusel kuni eelarve jõusutumiseni teha

kulutusi algava eelarveaasta kulude arvel eelkrediidina iga kuu kohta kuni ühe kaheteistkümmendiku osani eelmise eelarveaasta eelarve summadest, kaasa arvatud lisaeelarved.

c) Täpsus.

Eelarve peab olema kujundatud võimalikult täpne. See tähendab, et ta peab olema kalkuleeritud võimalikult õigesti, ei oleks liialdatud ühele ega teisele poole. Väga palju tehakse eelarve poliitilistel kaalutlustel nii või teisiti ebatäpne. Täpsust annab tahe täpselt kalkuleerida ja ametnikkude vilumus.

Selleks on ka mitmed teoreetiliselt väljakujunenud eelarvetlusviisid, missugustest olgu nimetatud: automatismi, majorisatsiooni, l'estimation moyenne ja sättimata eelarvetlusmeetodid. Kõik nad taotleavad samu sihte - kujundada eelarve võimalikult täpne. Ja kolm eelmist püüavad vältida eelarve sattumist teada kujundavate isikute subjektiivsete mõjude valdkonda.

Kehtiva õiguse järgi tuleb eelarve-eelnõule lisada kulgeva aasta eelarve arvulised brutto andmed ja viimase aruandeaasta income statemendi arvud. Nagu sellest nähtub - on meil tegu automatismi meetodile rajatud eelarvetlusviisiga.

Eriti uue eelarve muudatuste puhul, võrreldes eelmisega, tuleb talle peale eelmainitud andmete lisada veel igasugu muid tõendavaid dokumente. -

III P E A T Ü K K

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

§ 8. Eelarve-ettepanekute koostamine riigi keskasutusis.

Nagu nähtub meie riigi eelarve kujundamise küsimuse eespoolsest käsitlest ei suudeta püsima jääda teoreetilistele riigi eelarve suhtes püstitatud postulaatidele ja tegelik elu,alates konstitutsiooniliste normidega (PS § 133) jätkuvalt RES-i sätetega lubavad mitmeid kõrvalekaldumisi terviklikkuse põhimõtteist. Nii peame rääkima meie riigimajapidamisest kui d e - t s e n t r a l i s e e r i t u s t, kus eelarve on jagunenud mitmeteks dokumentideks, mida erinevalt kinnitatakse ja maksma pannakse.

Käesolevalt vaatleme vaid riigi- (põhi-) ja l i s a - eelarvete kujundamist, mis käivad läbi enamvähem ühed ja samad staadiumid, nagu märgib, RES-i § 46 - 48, väljaarvatud erinevused, mis toodud RES-i § 46 lõpul.

Valitsem. korrald.s. § 26 p.7 lausub, et Minister vasta-va ministeeriumi juhina koostab ministeeriumi igaaastase kulu- de-tulude eelarve ning vajaduse korral lisaeelarve ettepanekud. Tõeliselt riigi eelarve kujundamine algab juba väiksemates ad- ministratiivasutustes, kus ollakse tihedas kontaktis kodanike

ja asutiste eneste eluliste vajadustega. Nende väiksemate administratiivühikute andmed võetakse kokku keskinstantside poolt, kujundades nendest keskasutiste eelarveettepanekud, mis koostatakse vastavalt peatükkidele paragrahvidele ja alljaotistele asjaomaste riigikeskasutiste juhatajate korralduste põhjal - (RES § 9). Alles Majandusministeeriumis koostatakse keskinstantside eelarve-ettepanek tervikuna.

Missuguseid asutisi loetakse riigi-keskasutisteks RES-i mõtte kohaselt ilmneb Riigi kulude nomenklatuuri vaatlemisel.

Nendeks arvatakse kõik Ministeeriumid (arvult 9), Riigikontroll, Peaminister ja Riigikantselei, Riiginõukogu, Riigivolikogu ning Riigi President (1938./39. E.V.-Riigihoidja). Loendist nähtub, et eelarveõiguslik alluvus ei ühtu haldusõigusliku alluvusega nagu ta teoreetiliselt õigem oleks. Nii ei tarvita keskinstanttsiks Riigikohut ega muid Ministeeriumidele mittealluvaid ja ka interministeriaalseid instantse - need kõik loetakse eelarveõiguse mõttes alluvateks asutisteks.

Tarvilikud juhendid ja kavad eelarve-ettepanekute koostamiseks riigi keskasutistele annab Majandusminister (RES § 14). - Keskasutised eelarve-ettepanekute koostamisel peavad kõigepealt pidama silmas, et võetaks arvesse kõik kulud ja tulud, niihästi nende eneste, kui ka neile alluvate instantside omad, viimaste poolt saadud andmeil. Erilist tähelepanu tuleb muidugi juhtida kulude arvetlemisele. Selle juures tuleb hoolega kaalutleda, kas kõik ettenähtavad kulud on tõesti vajalised ja millises ulatuses. Ses mõttes tehakse vahet determineeritud

ja indetermineeritud kulude vahel. Esimesed on sellised, mis on juba ette nähtud mingis sellekohases üldaktis, seaduses, dekreedis või määruses, mõnikord isegi täpset summat ära tähendades. Determineeritud kulud tulevad kõik keskasutiste eelnõudesse täpselt sisse kanda, nii nagu nad ettenähtud vastavates üldaktides. Indetermineeritud kulusid, milliseid pole käsitatud mingis üldaktis, võidakse sisse võtta vaid Vabariigi Valitsuse või vastava keskasutise ülema korraldusel. Kui eelarve-ettepanekusse võetakse esmakordselt summa otstarbeks, mille teostamine peab kindla kava järgi toimuma kahe või mitme eelarveaasta jooksul, siis ühes esimese summa võtmisega eelarvesse koostatakse kogu teostatava ülesande krediidikava ja võimalikult tehnilised kavandid ning kirjeldused, mis lisandatakse riigikeskasutise eelarve-ettepanekule. Järgnevalt aastail võetakse eelarve-ettepanekuisse summad, mis vajalikud eespooltoodud kavade teostamiseks (RES § 10).

Nagu riigi-eelarve ise, nii ka eelarve ettepanek ei ole dokument, mis sisaldaks normatiivseid aluseid kulude või tulude loomiseks. Sellepärast sarnaselt eelarve-ettepaneku kulude osa kujundamisele konstrueeritakse ka tulude pool. Tulude pool peab sisaldama neid kalkulatsioone, millede nõudlus tuleb seadusest enesest, seadusele põhjenevatest ettevõetud haldusaktidest või seaduse põhjal ettevõetavatest tehingutest.

Eripõhikirjade ja -seaduste alusel tegutsevate riiklikkude ettevõtete ja asutiste, samuti riigiasutiste valitseda olevate eriotstarbeliste kapitalide poolt riigikassasse maks-

tavad või riigikassast neile antavad summad võetakse riigikeskasutiste eelarve-ettepanekuisse üldsummates, kuivõrd eriseadused ei määra teisiti. Nende ettevõtete, asutiste ja kapitalide tulude ja kulude erieelarved koostatakse eraldi ning varustatult § 19 ettenähtud andmetega lisandatakse vastava riigikeskasutise eelarve ettepanekule.

Kui enne eelarveaasta lõppu on tarvis teha kulusid, milleks riigieelarves (põhieelarves) määratud krediitidest ei jätku või pole vastavaid krediite üldse ette nähtud, siis võib neid anda lisaeelarvetega. Lisaeelarve-ettepanekud koostatakse riigi keskasutiste poolt samadel alustel ja samas korras kui põhieelarve ettepanekudki ja saadetakse Majandusministeeriumile ning Riigikontrollile Majandusministeeriumi poolt igakordselt määratavateks tähtaegadeks. Varem oli lisaeelarvete ülemmäär ühe aasta kohta piiratud kolmega, aga kehtivad normid arvulist takistust enam ei tee. Erinevalt riigieelarve ettepanekust lisandatakse riigi-keskasutiste lisaeelarve-ettepanekutele:

1/ andmed nende lisatulude ja eelarves määratud krediitide ülejääkide kohta, mida võiks kasutada nõutud lisakrediitide katteks; 2/ põhjendused, mis pärast eelarveettepaneku koostamisel vastavaid krediite ei olnud küllaldaselt ette nähtud; 3/ selgitused, mis näitavad, et nõutud krediitide saamist pole võimalik edasi lükata kuni järgmise aasta eelarve kinnitamiseni; nende krediitide seisukord, mille täiendust nõutakse (RES §§ 45 ja 46).

Juba rahuajal koostatakse üksikute Ministrite poolt

vastavalt oma erialadele eelarveettepanekud sõjapidamise esimese kuu krediitide saamiseks, mis esitatakse Majandusministrile üldise sõjapidamise esimese kuu krediitide eelarve-ettepaneku kujundamiseks.

§ 9. Eelarve-eelnõu koostamine Majandusministeeriumis.

Riigi keskasutiste poolt koostatud eelarve ettepanekud ühes lisadega saadetakse Majandusministeeriumile ja Riigikontrollile hiljemalt 15. oktoobriks enne vastava eelarveaasta algust (RES § 12).

Eespoolmärgitud ettepanekute läbivaatamiseks moodustatakse Majandusministri algatusel Majandusministeeriumi juures eelarvekomisjon, kes koosneb Majandusministri esindajast ja Riigikontrolöri esindajast ning selle riigi-keskasutise juhataja esindajast, kelle eelarve-ettepanek on arutamisel (RES § 15). Eelarvekomisjon oma loomult tehnilis-konsulttiivse eelinstantsina kontrollib ja kaalub: 1. kas eelarve ettepanekuise võetud summad on põhjendatud ning kooskõlas selgitustes väidetud alustega; 2. kas eelarve ettepanekuis on kehtivais seadustes ja määrustes kindlaksmääramata summad arvatletud vastavalt olulistele vajadustele, 3. kas nõutud kulud on kõik tingimata tarvilikud ja edasilükkamatu iseloomuga.

On arusaadav, et eelarvekomisjon ei tee oma otsusi üksmeelselt ja et need saabuvad Majandusministri ja asjaomase riigi keskasutise juhataja esindaja vahelise kokkuleppe tulemustena. Nende kokkulepete kohta avaldab Riigikontrolli esinda-

ja omad arvamused. Ja tema eriarvamused, kui neid peaks olema, lisandatakse riigieelarve-ettepanekule komisjoni materjalina, kui Riigikontrolör peab seda tarvilikuks. Need kokkulepped vajavad veel Majandusministri heakskiitmist enne kui neid võidakse kasutada REA kujundamiseks ehk koostamiseks. Asjaomase riigi-keskasutise juhataja esindaja ja Majandusministri esindaja vahelise kokkuleppe mittesaavutamise korral domineerib Majandusministri esindaja seisukoht, kuid jääb ka vastavale keskasutise juhatajale võimalus kolme päeva kestel pärast keskasutise eelarve-ettepaneku läbivaatamist pöörduda Majandusministri enese poole küsimuse lahendamiseks (RES § 17). Majandusministrile on jäetud suured võimupiirid RES § 16. viimase lõike sätetes eelarve-ettepanekutes nõutud summade vähendamiseks ja isegi kustutamiseks. Tema otsus eelarve kujundamise selles etapis ei ole siiski lõplik. Nii on riigi keskasutise juhatajale võimalus jäetud, juhaks, kui ta ei nõustu Majandusministri seisukohaga, esitada vähemalt viie päeva kestel, arvates Majandusministri seisukoha avaldamisest, Majandusministri kaudu vastulause Vabariigi Valitsusele; samasugused vastulaused Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja Riigikontrolli eelarve-ettepanekute alal esitatakse Vabariigi Presidendile (RES § 17). Vabariigi Valitsuse ja Presidendi otsused on lõplikud ja nende järele kujundab Majandusminister eelarve-ettepaneku viimistletud kujul.

Siit õieti algabki riigieelarve kujundamine, sest varemaid ettepanekuid nimetatakse keskasutiste eelarve-ettepanekuteks. Riigi eelarveel nõu selle totaalses ulatuses kujun-

davaks organiks on Majandusministeeriumi Rahanduse osakond, nagu näeb selle ette Valitsemise korraldamise seadus § 62. Tema moodustab pärast ettepanekute sõelumist eelarvekomisjonis ja vastulausete või protestimiste kordadel Majandusministri, Vabariigi Valitsuse või Vabariigi Presidendi otsuste tulemustena saadud materjalidest ja muutmatuist ettepanekuist riigieelarve-eelnõu.

Nagu juba eelpool märkisime, tulevad^{tu} summad, mis võetakse riigi eelarve ettepanekuisse, seadustest, dekreetidest ja määrustest. Oma loomult see tuletamine võib olla otsene, kaudne ja normid võivad luua vaid võimalusi kuludeks. Peale nende võib aset leida juhtum, et riigieelarve-ettepaneku kujundamisel mõned summad on sellesse jäetud teissuguses suuruses, kui seda nõuavad vastavad seadused. Siis peab Majandusminister põhjendama nende muudatuste vajadust ja teeb eelarve-ettepaneku esitamisel Vabariigi Valitsusele ettepaneku vastavate eriseaduste muutmiseks selliselt, et neis eriseadustes ettenähtud summad ja normid oleksid kooskõlas eelarvesse võetud summadega (RES § 18).

Riigi keskasutistele ja Majandusministeeriumile eelarve-ettepaneku kujundamisel materjaliks olevad andmed kuuluvad lisandamisele ka eelarve-eelnõule Riigikogule esitamise puhul. Need on tulude ja kulude osas vastavalt nomenklatuuri peatükikidele, paragrahvidele ja alljaotistele: andmed eelmise eelarveaasta tegelikkude tulude ja jooksvaks eelarveaastaks kindlaksmääratud tulude kohta, samuti üksikasjalised põhjendused ning arvutlused ettepanud summade kohta; sellele lisandub kulude

osas palgakrediitide selgitamiseks ametnikkude arv ja palganormid eelseisvaks eelarveaastaks ühes muudatustega võrreldes jooksva eelarve aastaga, välja arvatud relvastatud jõudude koosseisud. Eelarve-ettepanekule lisandamisele kuuluvad veel mitmesse eelarve-aastasasse küündiva teatava ülesande teostamise kreiidikavad, tehnilised kavandid ja kirjeldused ja eripõhikirjade ja -seaduste alusel tegutsevate riiklikkude ettevõtete ja asutiste erieelarved, kui riigi põhieelarves on nendele summasid ette nähtud. See riigieelarve-ettepanek varustatakse Majandusministri seletuskirjaga, mis sisaldab tulude ja kulude üldkirjelduse, kirjelduse olulisemaist muudatustest eelarve-ettepanekus võrreldes eelarvet eelmise eelarveaastaga ja ülevaate riigi võlgadest ja muudest kohustustest ning riigi poolt antavaist laenudest (RES § 20). Eelarve-ettepanek seletuskirjaga, eelarve tasakaalustamiseks tarvilikkude seaduseelnõudega ja muu lisamaterjaliga vaadatakse läbi Vabariigi Valitsuse koosolekul, varustatakse Pääministri, Majandusministri ja Riigisekretäri ~~ab~~kirjadega ja esitatakse Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule hiljemalt 70 päeva enne eelarve-aasta algust vastuvõtmiseks (RES § 21).

Lisa-eelarve ettepanekud vaadatakse läbi Majandusministeeriumis eelarve komisjoni poolt samas korras kui riigieelarvegi. Läbivaadatud lisaeelarve-ettepanekute põhjal kujundab Majandusminister riigieelarve-ettepaneku korras lisaeelarve-ettepaneku, näidates tuluallikad ja krediitide vähendused, millest ette pandud lisakulud kavatsetakse katta. Sarnasel kujul valminud li-

saeelarveettepaneku ühes tarvilikkude lisadega esitab Vabariigi Valitsuse Vabariigi Presidendi teadmisel Riigikogule vastuvõtmiseks (RES §§ 45 - 48).

Mobilisatsiooni läbiiviimise ja sõjapidamise esimese kuu krediidi-ettepaneku kujundab Majandusminister vastavate ministrite eelarve-ettepanekute alusel ja saadab selle Vabariigi Valitsusele juba rahu ajal, lisandades Sõjavägede Ülemjuhataja või Sõjavägede juhataja arvamuse. Vabariigi Valitsus esitab krediidi-ettepaneku Vabariigi Presidendile, kes selle erinevalt riigi- (põhi-) ja lisaelarvest, kinnitab ühel ajal mobilisatsiooni väljakuulutamisega.

Sõjapidamise esimese kuu krediitide ettepanekute eeskujul koostatakse vastavate ministrite poolt arvestades Sõjavägede Ülemjuhataja nõudmisi ka edaspidise sõjapidamise krediidi-ettepanekud ja esitatakse samuti Vabariigi Presidendile, kes neid kinnitab vajaduse järgi (RES §§ 49).

IV P E A T Ü K K

EELARVE VASTUVÕTMINE JA JÕUSTUMINE

§ 10 Eelarve vastuvõtmine Riigikogus.

Iga aasta kohta võtab Riigikogu vastu riigi tulude ja kulude eelarve (PS § 103 ja RES § 22). Selle normiga tagatakse meie riigikorra juures Ea lõpliku fikseerimise vastuvõtu õigus parlamendile. Ja võimalikkude kõrvalekaldumiste vältimiseks lausub sõnaselgelt PS-i § 99 lõpu osa: „ Vabariigi President ei või dekreedina kehtima panna ega muuta riigi tulude ja kulude eelarvet “. Need sätted tahavad olla vankumatuiks juhisteks meie riigi eelarve lõplikul kujundamisel. Kuipalju nad seda suudavad, see oleneb konstitutsiooniliste normide respektiveerimisest halduse, eriti Presidendi poolt. Nagu iga eelnõu, nii ka riigi tulude ja kulude eelarve ettepanek, kuulub vastuvõtmisele esmalt Riigikogus, siis Riiginõukogus. Erinevalt senisest praktilisest on Põhiseaduses ja Riigikogu ajutises kodukorras ette nähtud terve rea aktide vastuvõtmiseks eriline moodus - vastuvõtmine otsuste kujul. Sarnased otsuste kujul vastuvõtmised toimuvad ühel lugemisel, kus vastavad ettepanekud arutatakse ja nende kohta otsused tehakse osade kaupa ühel lugemisel ja sõna antakse pealkirja ja osade arutamisel teise lugemise piires. Nende

de otsuste kujul vastuvõetavate eelnõude, järelilikult ka eelarve-eelnõu arutamiseks on ka eriline kord selles, et nad antakse juhatuse korraldusel enne koja koosolekul arutusele võtmist sellekohasesse komisjoni. Ainult juhul kui eelarve puhul Majandusminister või mõni teine Vabariigi Valitsuse liige soovib esineda eelarvekõnega, võetakse eelarve enne komisjoni andmist koja koosoleku päevakorda. Eelarvekõnele järgnevad samal või järgmisel koosolekul läbirääkimised. Sel juhul antakse sõna eelnõude esimese lugemise piires. Pärast komisjonist tagasitulekut jätkatakse eelarve arutamist osade kaupa ja sõna antakse seaduseelnõude arutamise teise lugemise piires (RK. ajut. kodukord, ptk. IX). Kui eelarve-ettepanek on vastu võetud Riigivolikogus, mis peab sündima hiljemalt 40 päeva jooksul, arvates selle esitamisest, lähetatakse see vastava märkusega koja esimehe või abiesimehe ja aruandja ning peasekretäri allkirjadega ~~Riigikogule~~ ^{niisama} vastuvõtmiseks.

Asjade käik Riiginõukogus toimub analoogiliselt nende käigule Riigivolikogus, mille tõttu ka eelarve-eelnõu Riiginõukokku saabumisel antakse juhatuse korraldusel vastavasse komisjoni, siis alles tuleb ta arutusele kojas eneses. Et Riigikogu oma struktuurilt ei ole tervik, vaid kaks iseseisvalt funktsioneerivat organit, - Riigivolikogu ja Riiginõukogu - siis võivad temas eneses esile kerkida vastuoksused. Nende kõrvaldamiseks, või parem, nendest ülepääsemiseks on PS-is ette nähtud terve rida sätteid. Kui Riiginõukogu teatab oma nõustumisest Riigivolikogu poolt vastuvõetud eelarvega, loetakse eelarve Riigikogu

poolt vastuvõetuks. Samuti ^{leelarve} eelarve Riigikogu poolt vastuvõetuks, kui Riiginõukogu ei teata oma seisukohta 15. päeva kestel arvates Riigivolikogult eelarve vastuvõtmise otsuse saamisest - (PS § 104).

Riiginõukogu võib Riigivolikogus vastuvõetud eelarveettepanekus teha parandusi oma seadusliku koosseisu enamusega, kuid tema kohta on samuti maksivad uute kulude eelarvesse sissevõtmise, kulude suurendamise, vähendamise ja kustutamise korraks mõeldud sätted. Juhul kui Riiginõukogu on võtnud eelarveettepaneku vastu tema poolt tehtud muudatustega, mis peab teostuma 15 päeva jooksul. Et saamisest Rvolik., siis saadetakse ettepanek tagasi Riigivolikogule uuesti vastuvõtmiseks - (PS § 95). Riigivolikogu võib ühineda Riiginõukogus, tehtud parandustega ja mitte. Ühinemise otsus peab langetatama kolme päeva jooksul arvates ER saamisest Riiginõukogult (RK. TK. S. § 28). Kui Riigivolikogu arutanud Riiginõukogu poolt tehtud parandusi riigi tulude ja kulude eelarve kohta, ei ühine osaliselt või kogu ulatuses tehtud parandustega, annab Riigivolikogu juhatus eelnõu kokkukõlastamiskomisjoni, teatades sellest Riiginõukogu juhatusele.

Kokkukõlastamiskomisjon koosneb mõlema koja vastavate komisjonide esimeestest, abiesimeestest ja eelnõu aruandjaist ning kaasaruandjaist. Kokkukõlastamiskomisjoni esimeheks on Riigivolikogu vastava komisjoni esimees, esimeseks abiesimeheks Riiginõukogu vastava komisjoni esimees, teisteks abiesimeesteks mõlema koja komisjonide abiesimehed.

Kokkukõlastamiskomisjon arutab küsimusi neis piires, kui võrd Riigivolikogu pärast arutamist riigi tulude ja kulude eelarve kohta Põhiseaduse § 104 neljanda lõike alguse korras ei ole ühinenud Riiginõukogu parandustega.

Kokkukõlastamiskomisjon püüab leida ühist seisukohta kodade vahel ning töötab tarbekorral välja oma ettepaneku. Komisjoni ettepanek esitatakse Riigivolikogule ja Riiginõukogule hiljemalt kolme päeva jooksul, kes arutavad eelnõu kokkukõlastamiskomisjoni ettepaneku piires, tehes otsused ühel lugemisel ja hiljemalt kolme päeva jooksul arvates kokkukõlastamiskomisjoni ettepaneku esitamisest. Kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu pärast kokkukõlastusmenetlust asuvad ühisele seisukohale, loetakse eelarve vastuvõetuks. Kui Riigivolikogu hoolimata Riiginõukogu vastupidisest seisukohast või kokkukõlastusmenetluse nurjumisel võtab oma seadusliku koosseisu enamusega vastu eelarve endisel tema poolt vastuvõetud kujul või osalt ühinedes Riiginõukogu parandustega, missuguse otsuse ta peab tegema hiljemalt kolme päeva jooksul arvates Riiginõukogu otsuse saamisest, siis loetakse eelarve vastuvõetuks.

Kui koad ei tee otsust igal üksikjuhul märgitud tähtaegadel, loetakse eelarve vastuvõetuks sel kujul, nagu see on seatud tähtajaks Riigivolikogu või Riiginõukogu poolt vastu võetud (PS §§ 104, 105 ja RK.TK.S §§ 26 ja 28).

Üldiselt ilmneb eelnevast käsitelust, et eelarve läbivaatamises ja otsustamises kaaluvama positsiooni omab Riigivolikogu. Siiski võib ka juhtuda nagu järeldub PS- i § 105 sättest,

et domineerima pääseb ainuüksi Riiginõukogu tahe, kui Riigivolikogu oma otsust eelarve suhtes ei tee seatud tähtajal. Viimane juhus oleks Riigivolikogu õiguste kurjasti tarvitamine.

Kui Riigivolikogu ja Riigikogu kumbki pole seatud tähtajaks eelarvet vastu võtnud, siis võidakse Majandusministri korraldusel kuni eelarve vastuvõtmiseni teha iga kuu kulutusi kuni ühe kaheistkümnendiku osani eelmise aasta eelarve summadest (PS §105 ja RES § 44).

Asutava Kogu põhiseadus jättis selle küsimuse seaduseandja lahendada ja ta korraldati RES-iga, 1935-aastal koostati see krediitkasutamise võimaluse üldse, et sundida riigi eelarvet kujundavaid instantsi teda õigeaegselt viimistlema. Kehtivasse põhiseadusesse on see võimalus jälle uuesti sisse võetud ja üksikasjaliksemalt RES-i poolt korraldatud.

Varemadel aegadel olid Riigikogul eelarve vastuvõtmisel täiesti vabad käed, aga nüüd on tema võimupiire kärbitud tublisti. Nii loeme PS § 103 sätetest, et Riigikogu võib suurendada eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid ja eelarvesse võtta uusi kulusid ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul, ja edasi, et Riigikogu ei või kasutada ega vähendada eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid, mis on määratud seadusega.

Veel radikaalsemalt kui PS käsitab seda küsimust RKTKS, kust loeme: " Kui muudatuseettepanekud käsitlevad riigi tulude vähendamist või kustutamist või kulude suurendamist, võivad need tulla otsustamisele ainult juhul, kui nendega nõustub Vabariigi Valitsus Presidendi teadmisel ", ja edasi " ettepanekud riigi eelarves kulude suurendamiseks või uute kulude sissevõtmiseks

võivad tulla otsustamisele ainult Vabariigi Valitsuse otsusel Vabariigi Presidendi teadmisel ".

Et meil seadusi rohkesti ka dekreeidi korras kehtestatakse, siis ei ole siin tegemist Riigikogu enesekitsendusega, vaid need piirid võivad olla tõmmatud ka väljaspoolt. Aga siiski jääb Riigikogule võimalus ka eelarves kulude ja tulude muutmiseks seaduste eneste muutmise teel.

Riigikogu poolt vastuvõetud eelarve algtekst valmistatakse kahes eksemplaris, nendele märgitakse aasta ja kuupäev, mil-lal eelarve lõplikult vastu võeti Riigivolikogu ja Riiginõukogu poolt, nad kannavad Riigivolikogu ja Riiginõukogu esimeeste või abiesimeeste ja peasekretäride allkirju ja esitatakse Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks.

Sellega lõpevad seadusandja funktsioonid riigi eelarve kujundamisel.

§ 14. Eelarve väljakuulutamine ja jõustumine.

a) väljakuulutamine.

Juba meie konstitutsioonilise normistiku sätetest nähtub, et eelarveakt, nagu seadusedki kehtivuse omamiseks, peab olema välja kuulutatud Riigi Teatajas. Nii seaduste, kui ja eelarveakti väljakuulutajaks on kehtiva põhiseaduse järele Vabariigi President (PS § 106).

Eelmise Põhiseaduse ajal oli erandlikult eelarve ak-

ti väljakuulutamise jätetud Riigikogu juhatuse hoolde (Riigikogu kodukord RT 1934,5,137), et kui seda õigust omaks v e t o õigusega Riigivanem, ei oleks kindlustatud võimalikkude konfliktide vältimine Riigikogu ja keskhalduse vahel.

Võiks vast tõusetada küsimus, mis saaks siis kui President tõrgub eelarvet väljakuulutamast. EA väljakuulutamise obligatoorsus järeldeb PS-i § 106-st ja EA enese loomust. Ka prof. J. Vaabel väidab, et President p e a b eelarve väljakuulutama, muidu oleks tegemist riigi mässuga riigi enda vastu, mis kujuneks tema olemasolu küsimuseks.

b) jõustumine.

Eelarve jõustumise eeltingimuseks on tema väljakuulutamise. Nagu seadused, nii ka eelarveakt ei astu jõusse üksi väljakuulutamise, vaid tarvis on ka tema jõustumist. Eelarve jõustumine ei ole juhuslik ega olene ka teda kujundavatest organitest, vaid juba Põhiseadus (§ 106 lõpp) näeb ette EA jõustumiseks eelarveaasta alguse. Eelarveaasta alguse mõistmiseks tuleb pöörduda RES poole.

Eelarve kestvuseks on RES-is ettenähtud kindel periood, fikseeritud alguse ja lõpu momendid - 1. aprillist järgmise kalendriaasta 31. märtsini ja tema kujundamise tähtajad PS-es, RES-is ja RkTKS-is tagavad, et EA oleks õigeaegselt väljakuulutatud ja jõustatud. Nii on siis igaaastase EA jõustumise algmõniks 1. aprill. Väljakuulutamise võib eelneada jõustumisele. Need momendid võivad ühtida, ja võiks juhtuda ka, et jõustumise-

se moment eelneb promulgatsioonile. Viimasel juhul on meil te-
gu retroaktiivsusega. See juhus on seadusandluse juures üldpõhi-
mõttest kõrvalekaldumine, kuigi meil ka teda üksikuil juhtudel
on tarvitatud. Aga eelarvutluse korral võib see kergesti juhtu-
da, ja just siis, kui Riigikogu on millegipärast (mis küll prae-
guse PS ja RKTKS juures valjude eelarve kujundamise tähtaegade
tõttu võimatu) eelarve vastuvõtmisega või President väljakuu-
lutamisega hiljaks jäänud. Et eelarve tähtajaks mittevalmimine,
sellega ka hiline jõustumine võimatu ei ole, järeldeb PS § 105
lõpu sättest ühe kaheteistkümnendiku eelmise eelarveaasta summa-
de ulatuses kulutuste lubamisest. Nii on retroaktsioon meie
eelarve juures lubatud nähteks, kuid temast püütakse hoiduda ju-
ba eelarve loomuse-ettearvutamise- tõttu. Ka meie riigielu lühi-
ke praksis on näidanud, et võib saada läbi sarnaste eelkulutuste
lubamiseta.

Eelarve avaldamise ja jõustumise tähtaegade kokkumi-
ne ei ole ka harulduseks, kuna meil viimasel ajal palju seadusi
(dekreeedi korras kehtestatavad) jõustuvad ikka avaldamisega.

Loomulikum neist moodustest oleks esimene - kus väl-
jakuulutamine teostub teatud aeg enne jõustumist.

Need on viisid ja teed, mida näitavad meie kehtivad
normid riigi eelarve kujundamiseks ja jõustumiseks. Kuid peale
nende leitakse ka teisi teid tema / Ea / kehtestamiseks - mis
puutub eriti tema vastuvõtmisse Riigikogus -, nagu ilmneb see
1938/39. aasta eelarvest.

TÖÖS TARVITATUD SEADUSTE LÜHENDID.

Ps	- Eesti Vabariigi Põhiseadus	-	RT 1937,71,590
RES	- Riigieelarve seadus	-	RT 1938,24,200
RTN	- Riigitulude nomenklatuur	-	RT 1938,51,312
RKKN	- Riigi korraliste kulude no-		
	menklatuur	-	RT 1928,65,413
			RT 1929,69,481
			RT 1930, 4, 21
RkAjK	- Riigikogu ajutine kodukord	-	RT 1937,71,594
RkTkS	- Riigikogu töökorra seadus	-	RT 1937,71,595
RK	- Rahvuskogu kodukord	-	RT 1937,10,82.
VKS	- Valitsemise korraldamise sea-		
	dus	-	RT 1938,37,332

= =