

V ä i n o R I I S M A N D E L

OMAVALITSUS TARTU ÜHISKÜL
Tartu Ühiskooli Kirjastus
Bibliotheca
Universitatis

2/33333

Diplomitöö

H. B.

17/10.

Tartu 1942

Teoks.

Valminud 26. jaan. 1942. a.
Hans Kuumall

Diplomitöö
392 399

3. II 1942 lõpetanud õige teadus-
Kouuse ees laude

Lühendeid ja sümboleid.

- ASOS - Administratiivsissenõudmist teostavate omavalitsusteenijate seadus.
- ASS - Administratiiv-sissenõudmise seadus.
- AT - Ametlik Teataja (Amtlicher Anzeiger).
- JAR - Juhtnõõrid avansside andmise kohta riigisummadest.
- LEJ - Linna eelarvete ja aruannete koostamise ning raamatupidamise juhised.
- LS - Linnaseadus.
- MAM - Maakonnaomavalitsuse arvepidamise määrus.
- MENM - Maakonnaomavalitsuse eelarve nomenklatuuri määrus.
- MS - Maakonnaseadus.
- OAS - Omavalitsustele avansside andmise seadus.
- PS - Eesti Vabariigi Põhiseadus 1937.a.
- RES - Riigi eelarve seadus.
- RT - Riigi Teataja.
- SK - Seaduste Kogu.
- VAM - Vallaoomavalitsuse arvepidamise määrus.
- VENM - Vallaoomavalitsuse eelarve nomenklatuuri määrus.
- VS - Vallaseadus.

S i s u k o r d.

	Lk.
Lühendeid ja sümboleid	2
Sissejuhatus	5
§ 1. Lähtekoht ja probleemiseade	5
§ 2. Omavalitsuse mõiste	7
1. Teoorias	7
2. Kehtivas õiguses	7
1.peatükk. Omavalitsuse eelarveõiguse normistik	10
§ 3. Eelarveõiguse mõiste	10
§ 4. Eelarveõiguse normistik	12
2.peatükk. Omavalitsuse eelarve	15
§ 5. Eelarve õiguslik iseloom	15
1. Eelarve ja normatiivtoiming	15
2. Eelarve ja üksikakt	16
§ 6. Eelarve vorm	18
1. Ühtsuse nõue	18
a) Teoorias	18
b) Kehtiva õiguse seisund	18
2. Tulude jaotus	19
a) Korralised ja erakorralised tulud	19
b) Nomenklatuur	20
3. Kulude jaotus	21
a) Korralised ja erakorralised kulud	21
b) Nomenklatuur	22
§ 7. Eelarve sisu	23
1. Teoreetilisi nõudeid	23
2. Kehtiva õiguse seisund	23
3.peatükk. Eelarvetlusmenetlus	26
§ 8. Eelarvetluse printsiipe	26
1. Avalikkus	26
2. Tõelähedus	27
3. Eelnevus	28
§ 9. Algatus- ja eelmenetlus	29
1. Maakonnas	29
2. Linnas	30
3. Vallas	30
§ 10. Ütasaustusmenetlus	32
1. Maakonnas	32
2. Linnas	33
3. Vallas	36

	Lk.
§ 11. Kehtestamine ja kehtivase kestvus	37
4.peatükk. Belarve täitmine	38
§ 12. Kulutoimingute sooritamine	38
§ 13. Tulude laekumine	42
1. Tavapärase tulude laekumine	42
2. Sundlaekamine	43
5.peatükk. Belarve täitmise kontroll	46
§ 14. Kontrolli teostavad organid	46
1. Maakonnas	46
2. Linnas	46
3. Vallas	47
§ 15. Kontrolli menetlus	48
1. Maakonnas	48
2. Linnas	49
3. Vallas	50
Kokkuvõtteks	53
Osundatud teosed	54
Osundatud allikad	55

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

§ 1. Lähtekoht ja probleemiseade.

Iga organiseeritud inimühiskond vajab oma oleluks mitmeke-
siseid materjaalseid hüviseid. Nende hüviste muretsemine ja kät-
tesaadavaks tegemine üksikuile ühiskonnaliikmeile ei kuulu ai-
nult üksiku isiku huvisfääri, vaid see moodustab küsimuste komp-
leksi, millest on huvitatud vastav korporatiivne ühik kui tervil
Oma liikmete vaimse ja materjaalse hüveolu eest hoolitsedes on
korporatiivne ennasthaldav ühik sunnitud teotsema nii tootjana,
vahendajana kui ka tarbijana, omades selleks majandi, mis haarab
kõigi tema oleluks vajalike hüviste majandamise.

Et kogu korporatiivse ühiku elu kulgeks korrapäraselt ja
takistamatult, võimaldades kõrvaldada kõik asjatud kõrvalekalde-
d on vajalik tema majandi plaanipärane juhtimine ja majandamine.
Vähe on aga sellest, kui vaid majandatakse plaanipäraselt. Samuti
on ka vajalik teatava ettenägelikkus tuleviku suhtes. On vaja
määrata tegevussuunad, milliste jälgimine tagab eduka majandami-
se. Sellist ettenägelikkust tuleviku suhtes ja plaanipärast teot-
semist nii üksikindiviidile kui ka inimkollektiivile võimaldab
majandusplaani kokkuseadmine teatava tulevase ajavahemiku jaoks

Sellise majandusplaani käsitletu on võimalik nii majandus-
teaduslikult kui ka õigusteaduslikult. Sealjuures majandusliku
käsitletu man meie kõnelemegi majandusplaanist teatava tulevase
ajavahemiku jaoks. Õigusliku käsitletu man kõneleme aga majandus-
plaanist kui eelarvest, mis sisaldab vaid rahas väljendatud sam-
meid ja värtusi. Jättes kõrvale eelarve majanduslikud funktsioo-
nid ja avaldused, vaatleme vaid eelarve õiguslikke tunnuseid ja
loomust.

Kogu käes leva töö laad ja anekäsitletu lähtub normativistliku
koolkonna põhimõtteil ja meetodeilt, kusjuures on püütud arves-

§ 2. Omavalitsuse mõiste.

1. Teoorias.- Omavalitsuse teoreetilist mõistet käsitleme seepärast, et saada selle mõiste sesinemisel hilisemas käsitleses talle kindlat sisu.

Aluseks võtame Viini normatiivse koolkonna esindaja professor Adolf Merkl'i poolt antud omavalitsuse mõiste. Tema järgi omavalitsuse tunnuseks on iseseisvus, mida iseloomustab juriidiline isiksus ja igasuguse väljaspool omahaldusühikut seisva autoriteedi korraldusõiguse väljalülitamine omahalduse asjadest.¹

Omahaldusühikud võivad olla rajatud kas huvikondse ehk personaalse ja pindalalise ehk territoriaalse põhimõtte alusel. Esimesel juhul on kodaniku kuuluvuse otsustamisel vastavasse omahaldusühikusse olulisteks selle kodaniku isikuga seotud momendid. Territoriaalsele printsiibile rajatud omahaldusühikute puhul määrab aga isiku kuuluvuse ühte või teise omahaldusühikusse tema asu-, elukoht.²

Territoriaalne omahaldus võib esineda valdade, ringkondade, maakondade jne. kujul. Huvikondlik omavalitsus võib olla rajatud kas kutsealade järgi või omistatud näiteks riigis asuvatele vähemusrahvustele.³

2. Kehtivas õiguses.- Eesti Vabariigi 1937.a. PS näeb ette territoriaalsed ja personaalsed omahaldusühikud.

Territoriaalseid omahaldusühikuid sätivad PS §§ 122 ja 123, lg. 2. § 122 kõlab järgmiselt: "Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel

¹ Vt. Adolf Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien u. Berlin 1927, lk. 352.- Vrd. Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, Berlin 1929, lk. 511: "Denn unter Selbstverwaltung ... versteht man die Verwaltung durch Selbstverwaltungskörper, genauer: durch juristische Personen des öffentlichen Rechts innerhalb des Staates, die notwendig dazu sind, öffentliche Verwaltung im eigenen Namen zu führen."

² Vt. Adolf Merkl, op.cit., lk. 355.

³ Vt. ib., lk. 357.

tada selle koolkonna tähtsamate esindajate vaadenditega, kuipalju vaid käesoleva töö ulatus ja sisu seda võimaldavad. Kogu normatiivse käsitletu juures on sealjuures hoidutud käsitlemast vastavaid küsimusi ainult normide välise vaatluse seisukohalt, vaid on püütud normide sisu seletamisel lähtuda kogu kasutadaolevast allikmaterjalist kui tervikust.

Kuna otseselt käsitlelusele kuuluvad normid ei anna küllaldaselt määralt üldisi põhimõtteid, on selliste üldiste põhimõtete püstitamisel peamiselt lähtutud tolleaegsest konstitutsioonilisest ja sellega seondatud riigi-eelarvetluse seadusnormistikust. Sealt saadud põhimõtteid on siis püütud sisustada vastavalt omavalitsuste omapärale.

Peamise allikmaterjalina leiavad käsitlemist 1937.a. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Maakonnaseadus, Linnaseadus ja Vallaseadus. Nende kõrval leiavad üksikute küsimuste selgitamisel käsitlemist ka mõningad muud seadused ja nende seaduste rakendamiseks ja pretsiseerimiseks antud määrused.

Mis puutub aine jaotusse, tarvitatavasse terminesse jne., siis on siin katsutud jälgida prof.dr.J.Vaabeli, prof.dr.A.-T. Kliimanni ja mag.J.Mälli töödes esinevat jaotust ja nende poolt väljakujundatud ja kindlakujuliselt rakendatud terminoloogiat.

Nagu nähtub ka juba töö päälkirjast, leiab siin käsitlemist ainult üks osa eelarveõigusest - ja nimelt territoriaalsete omahaldusühikute eelarveõigus. Vastav ala pole meie natsionaalses kirjanduses senini käsitlelust leidnud, mistõttu võivad ka käesolevas töös esineda mõningad ebatäpsused. Kogu töö on rajatud kehtivale õigusele ja teoreetilised küsimused on leidnud käsitlemist vaid niipalju, kui võrd nad on vajalikud teatavate kehtivas õiguses esinevate mõistete paremaks mõistmiseks.

Oma sisuulatuselt haarab käesolev töö eelarve mõiste, normistikud, eelarvetluse, eelarve täitmise ja eelarve täitmise kontrolli. Sissejuhatusena on leidnud lühidat käsitlemist ka omavalitsuse mõiste teoorias ja kehtiva õiguse järgi.

kohalikkude omavalitsuste kaudu." ⁴ § 123 lg.2 ütleb: "Teise astme omavalitsuse korraldus ja nende esinduskogude kujundamine alused määratakse seadusega." ⁵

Huvikondlike omavalitsusi (legaalterminoloogia järgi) sätiivad PS §§ 126 ja 20. § 126 ütleb: "Kutsealade korraldamiseks ja arendamiseks kutsutakse seaduse alusel ellu sellekohased omavalitsused.

Nende omavalitsuste organisatsioon, ülesanded, võimupiirid, valimise alused ja järelevalve määratakse seadusega. Samuti määrab seadus koostöö korralduse nende endi vahel ning riigi- ja muude asutistega." ⁶

§ 20 tekst kõlab: "Vähemusrahvuste liikmed võivad seaduse alusel ja korras ellu kutsuda kultuurilistes ja hoolekande huvides omavalitsuslike asutisi." ⁷

Käesolevas töös käsitleme ainult territoriaalseid omavalitsusi, mistõttu käsitleme lähemalt ka nende korraldust. Edaspidi tulebki igal pool omavalitsuse all mõista ainult territoriaalseid omavalitsust ja mitte huvikondlikku omavalitsusut.

Nagu nähtub vastavast PS sättest ⁸, on meil kogukondlike omahaldusühikute loomine obligatoorne. Peale kogukondliku omahalduse peab meil veel olema PS järgi "teise astme omavalitsus" ⁹. Kohalike omavalitsuste pädevust sätib PS § 124, mille järgi neil on õigus oma piirkonna kohta seaduse alusel ja piires anda määrusi ja õigus seaduse alusel oma ülesannete täitmiseks võtta makse ja peale panna koormisi. ¹⁰

Kogukondlike omahaldusühikuina esinevad meil linnad ja vallad. Linnad jaotatakse vastavalt nende elanike arvule kolme liiki: esimese astme linnad - linnad elanike arvuga üle 50000; teise astme linnad - linnad elanike arvuga 10.000 - 50.000 ja

4 SK I,1,1, 1938.

5 ib.

6 ib.

7 ib.

8 PS § 122.

9 PS § 123 lg.2.

10 SK I,1,1, 1938.

kolmanda astme linnad - elanike arvuga alla 10.000.¹¹ Väljaspool seda jaotust asub riigi pealinn, milleks on Tallinn¹².

Teise astme omavalitsusena esineb meil maakond, mis on superordineeritud valdadele ja kolmanda astme linnadele (välja arvatud maakonnalinnad)¹³.

1 11 LS § 6 lg.1 ja 2.
12 LS § 2.
13 MS § 7.- VS § 1.

1. p e a t ü k k

Omavalitsuse-eelarveõiguse
normistik.

§ 3. Eelarveõiguse mõiste.

Püüdes määratella eelarveõiguse mõistet, peame lähtuma nende vajaduste vaatlusest, mis üldse tingivad selle mõiste määritlemise tarviduse.

Iga korporatiivne ühik, olgu see riik või kogukond, on seotud teatavate kohustustega oma liikmete vastu. Samuti kui riigil on ka omavalitsusel täita väga mitmesuguseid ülesandeid¹⁴. Neid ülesandeid suudab omavalitsus täita vaid siis, kui tal on olemas küllaldasel määral majanduslikke vahendeid. Omavalitsus tarvitab oma ülesannete täitmisel neid majanduslikke vahendeid, millise mõiste surrogaadina esineb raha, kuid eelkõige peab ta kuskilt raha hankima. Siit tõusetubki teine probleem: vajalike kulude katteks tulude muretsemine. On ka selge, et kulutoimanguid ei või sooritada rohkem, kui on nende katteks tulusid - sellest tekib omakorda vajadus tulude ja kulude tasakaalustamiseks.

Olemasolevad eelarveõiguse mõiste määritelud on antud küll lähtudes riigi eelarvest ja eelarvetlusest, kuid neid ^{võib} samuti rakendada ka omavalitsuse eelarveõiguse määritlemisel.

Meie lähtume definitsioonist, mille järgi riigi-eelarvetlusmenetluseks nimetatakse õiguskorra säärast erfunktsiooni, mille teostamisel loodavate aktidega määratakse ette järgnevaks perioodiks riigi kulude ülempiire, tasakaalus tema arvatavalt laekuvate tuludega¹⁵. Sellest lähtudes võime ka öelda, et omava-

¹⁴ Vt. lähemalt riigi ülesannete kohta A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 15 jj.

¹⁵ Vt. Joh. Mall, Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, i. Õigus 1939, 5, lk. 193.

litsuse -eelarvetluseks nimetatakse õiguskorra säärast erifunkt-
siooni, mille teostamisel loodavate aktidega määratakse ette
järgnevaks perioodiks omavalitsuse kulude ülempiire, tasakaalus
tema arvatavalt laekuvate tuludega.

Omavalitsuse eelarveks ehk omavalitsuse-eelarvetlusaktiks
nimetame akti, millesse võetakse kokku kõik eelarvetlustulemused¹⁶.

Eeltoodud mõistete alusel võime nimetada omavalitsuse-
eelarveõiguseks omavalitsuse-eelarvetlust ja eelarvetlusakti
säätivat normistikku¹⁷.

15 Vt. ib., lk. 194.

16 Vt. ib.

§ 4. Eelarveõiguse normistik.

Omavalitsuse-eelarveõiguse, s.o. omavalitsuse eelarve toimetamist, tema sisu ja vormi määrava normistiku vaatlusel tuleb meil arvestada kolmel erineval jõuastmel asuvaid normistikke: konstitutsioonilist normistikku, seaduste normistikku ja määruste normistikku.

Konstitutsioonilisest normistikust tuleb meil arvesse vaid üksainus paragrahv. Selleks on § 122, mis omab järgmise sisu: "Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalikkude omavalitsuste kaudu"¹⁷. Selle sättega on omavalitsuse-eelarveõiguse sättimine jäetud täiel määral seaduste normistiku hoolde.

Seaduste normistiku käsitlemisel jaotame selle üld- ja erinormistikuks¹⁸. Üldnormistik moodustub neist normidest, millest saadakse kõik vajalikud konstitutiivsed mõisted, mida teoreetiliselt vajab omavalitsuse-eelarvetkuse terviklik ehitis. Erinormistik moodustub aga neist normest, mis mõningaiks omavalitsuse-eelarvetluse erijuhtumeiks näevad ette erineva korra ja selliseiks erandjuhtumeiks muudavad üldiselt kehtivaid põhimõtteid. Täiendavalt jaotatakse õigusallikaid veel põhi-, täiend- ja kaudseiks allikaiks¹⁹.

Omavalitsuse-eelarveõiguse alal esinevad põhiallikaina kolm seadust, millest igaks käsitleb eri omavalitsusühikute liigi eelarveõigust. Need seadused on Maakonnaseadus²⁰, Linna-seadus²¹ ja Vallaseadus²². Need seadused ei tule aga tervikuna arvesse, vaid ainult üksikud osad neist. Ka sialdavad nad paral-

¹⁷ SK I, 1, 1, 1938.

¹⁸ Vt. A.-T. Kliimann, op.cit., lk. 39 jj, ja 64 jj.

¹⁹ Vt. ib., lk. 64.

²⁰ RT 38, 43, 405.

²¹ RT 38, 43, 404.

²² RT 37, 32, 310.- RT 38, 37, 336.

leelselt üld- ja erinormistiku. Nii tuleb arvestada MS 6.ptk. 2.jagu "Maakonnaomavalitsuse eelarved ja aruanded" ja 7.ptk. "Järelevalve" osa norme; LS tulevad arvesse 6.ptk. 3.jagu "Linnaomavalitsuse eelarved ja aruanded" ja vajalikud osad 7.ptk. "Järelevalve"; VS tuleb arvestada 3.ptk. 3.jagu "Vallaomavalitsuse eelarved ja aruanded ja tarvilikud sätted" 4.ptk. "Järelevalve". Peale mainitud osade tuleb neist seadusist arvestada veel sätteid, mis käsitlevad vastavate omavalitsusorganite pädevust eelarvetluse alal. Eelpoolnimetatud sättest moodustavad üldnormistiku need, mis käsitlevad üld-, põhieelarvet, kuna erinormistiku tuleb arvestada sätteid, mis käsitlevad lisaeelarveid²³.

Täiendallikaina esinevad: 1) Omavalitsustele avansside andmise seadus²⁴, 2) Administratiivsissenõudmise seadus²⁵ ja 3) Administratiiv-sissenõudmist teostavate omavalitsusteenijate seadus²⁶. Need seadused tulevad rakendamisele vaid siis, kui põhiallikais esinevad lüngad.

Määruste normistik esineb subordineerituna seaduste normistikule ja tuleb arvesse vaid niivõrd, kui võrd seaduste normistikus esinevad lüngad või kui võrd seaduste normistikus on ekspresseis verbis mõni küsimus jäetud määruse lahendamiseks. Määruste normistiku hulka kuuluvad ka nn. juhendid ehk juhtnõõrid, mis oma loomult on halduse poolt antud üldaktid, seega teoreetiliselt kvalifikatsioonilt määrused. Määruste normistikust tuleb meil arvestada järgmisi akte:

- 1) Maakonnaomavalitsuse arvepidamise määrus²⁷.
- 2) Maakonnaomavalitsuse eelarve nomenklatuuri määrus²⁸.
- 3) Linna eelarvete ja aruannete koostamise ning raamatupidamise juhised²⁹.

²³ Nt, MS § 210, LS § 373, VS § 185.

²⁴ RT 107/108, 38.

²⁵ RT 32, 2, 15. - RT 32, 11, 91. - RT 36, 29, 189. - ^{RT} 37, 52, 466.

²⁶ RT 36, 48, 392.

²⁷ RT 39, 13, 91.

²⁸ RT 39, 13, 90.

²⁹ RT 35, 22, 204.

- 4) Vallaomavalitsuse arvepidamise määrus³⁰.
- 5) Vallaomavalitsuse eelarve nomenklatuuri määrus³¹.
- 6) Juhtnöörid avansside andmise kohta riigi summadest³².
- 7) Valdades omavalitsusemaksude politsei kaudu sissenõudmise määrus³³.

30 RT 38,32,261.

31 RT 38,10,84.

32 RT 29,19,128.

33 RT 36,49,405.

2. p e a t ü k k

O m a v a l i t s u s e e e l a r v e .

§ 5. Eelarve õiguslik iseloom.

1. Eelarve ja normatiivtoiming.- Omavalitsuse eelarve õigusliku iseloomu määratlemisel vaatleme eelkõige, kas ta omab ka mingit normatiivset tähendust või mitte.

Nagu teada, jaotatakse õiguslikud toimingud kahte suurde liiki: normatiiv- ja normivabadeks toiminguteks³⁴. Normatiivtoiming on õiguslik toiming, mis tekitab muutusi senisesse õiguslikku olustikku³⁵. Nende toimingute tulemusena tekib uus õiguslik olustik, tekivad uued suhted, tühistuvad endised ja muutuvad vanad vahekorrad õigusnormi adreessatide vahel³⁶. Iga normatiivtoiming loob norme, olgu teatud konkreetse juhu või paljude abstraktselt määratud juhtude kategooria jaoks.

Normivabad toimingud üldse ei muunda kehtivat õiguslikku olustikku ega normi seni korraldamata ühiselu alasi³⁷.

Eelarve normatiivse tähenduse selgitamisel vaatleme eraldi tema tulude ja kulude osa. Tulude osa esineb eelarves ainult teatava kalkulatsioonina, ta näeb ette vaid võimalikult laekuvad tulud. Tegelikult laekuvad tulud ei esine aga mingisuguses seoses eelarvega ja laekuvad olenemata sellest, kas nad on või pole eelarves ette nähtud. Seega ei oma eelarve tulude osa mingit normatiivset tähendust³⁸.

³⁴ Vt. A.-T, Kliimann, Õiguskord, Tartu 1939, lk. 205.-

Id., Administratiivakti teooria, Tartu 1932, lk. 30.

³⁵ Vt. Id., Õiguskord, lk. 207 jj.

³⁶ Vt. Id., Haldusprotsess, lk. 18 jj., ja Administratiivakti teooria, lk. 31 jj.

³⁷ Vt. Id., Õiguskord, lk. 207 ja 217 jj., ja Haldusprotsess, lk. 16 jj., ning Administratiivakti teooria lk. 33 jj.

³⁸ Vt. J. Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, Tartu 1939, lk. 30, 31.- Id., Eesti riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme, Tartu 1934, lk. 36.- Joh. Mäll, op. cit., lk. 202.

Eelarve kulude osa vaadeldes näeme aga, et see osa omab tulude osast erineva õigusliku tähenduse. Eelarves ettenähtud kulusummade suurustõmbab piirid kõigile asutisile ja ametnikele, kes teotsevad kulutoimingute sooritamise alal. See nõue on leidnud väljendust ka kehtivas õiguses ning omavalitsusasutistel on keelatud eelarvest kõrvale kalduda ja teha ülekulutusi³⁹. Eelarves ettenähtud krediit õigustab vastavaid ametnikke, avalikke teenistujaid, sooritama kulutoiminguid ettenähtud piires, kuid ühtlasi kohustab neid kulutoimingute sooritamisel jälgima eelarves ettenähtud kulutoimingute sihti⁴⁰ suurust. Beltoodu põhjal võime väita, et eelarve kulude osa omab kõik vajalikud normatiivtoimingu tunnused. Kuna aga omavalitsuse eelarve järgi kulutusi võidakse lubada vaid eelarves kalkuleeritud tulude piires, siis evib ühenduses kulude osaga ka tulude osa teatavat normatiivsust. Nii võime väita, et omavalitsuse eelarve tervikuna on normatiivtoiming⁴⁰.

2. Eelarve ja üksikakt.- Kõik normatiivtoimingud jaotatakse üld- ja üksikaktideks. Üldaktideks nimetatakse normatiivtoiminguid, milles tegelikus elus arvatult esinevat käitumist käsitletakse üldjuhtudena⁴¹. Üksikaktideks nimetatakse aga selliseid normatiivtoiminguid, mis määratlevad käitumist üksikjuhtudena⁴². Üldjuhtudena mõistetakse ajas ja ruumis esineda võivaid käitumisjuhtusid, mis määratellakse sõltumatult aja ja ruumi momentidest⁴³, kuna üksikjuhtudena mõistetakse ajas ja ruumis tege-likult esinevaid juhtusid, mis määratellakse sõltuvalt vastava aja ja ruumi komponentidest⁴⁴.

³⁹ MS § 204 lg.1.-LS § 367 lg.1.-VS § 179 lg.1.

⁴⁰ Vrd. Joh. Mäll, op.cit., lk.205 ja 206.

⁴¹ Vt. A.-T. Kliimann, Õiguskord, lk.237 jj. ja Administratiiv-akti teooria, lk.48 jj.

⁴² Ib., ja sama autori Õiguskord, lk.252 jj.

⁴³ Vt. ib., lk.237.

⁴⁴ Vt. ib., lk.252.

Asudes nüüd küsimuse lahendamisele, kas omavalitsuse eelarve on üld- või üksikakt, käsitleme ainult tema kulude osa, kuna juba eelpool nähtuna tema tulude osa ei oma iseseisvat normatiivset tähendust. Eelarves määratakse kulude ülempiirid teatavaks kindlaks ajavahemikuks - eelarveaastaks. Seega on kulude määratlemine tehtud sõltuvaks aja momentidest. Ka omab eelarve kindla ruumilise kehteulatuse. Peale selle omab eelarve veel teisigi üksikaktile omaiseid tunnuseid⁴⁵.

Üksikakte jaotatakse veel haldusaktideks ja otsusteks. Haldusaktiks nimetatakse üksikakti, millega lahendatakse üksikjuhtusid esmakordselt⁴⁶. Otsuseks nimetatakse aga üksikakti, mis sisaldab kordavat normatiivset lahendust⁴⁷. Kuna eelarve lahendab teatavaid üksikjuhtumeid esmakordselt, tuleb teda pidada haldusaktiks.

Omavalitsuse eelarve on haldusakt nii materiaalses kui ka formaalses mõttes⁴⁸, vastandina riigi eelarvele, mis on legislatiivakt formaalses mõttes⁴⁹.

Omavalitsuse eelarvet võime veel iseloomustada kui korraldist. Korraldise all mõistetakse avaliku õiguse alusel toimetatud haldusakti⁵⁰. Nagu riigi eelarve, nii on ka omavalitsuse eelarve impersonaalne interne kompleksivkorraldis, kuna temas leiavad lahenduse mitmed üksikjuhud, ta adressaatideks on haldusorganid ja temas sisalduvad normid pole seotud konkreetsete passiivadressaatidega⁵¹.

45 Vt. Joh. Mäll, op. cit., lk. 207 ja säälsamas nota 59.

46 Vt. A. T. Kliimann, Õiguskord, lk. 279.

47 Vt. ib., lk. 285.

48 Vt. ib., lk. 312 jj., ja sama autori Haldusprotsess, lk. 29 j.

49 Vt. Joh. Mäll, op. cit., lk. 208.

50 Vt. A. - T. Kliimann, Õiguskord, lk. 279.

51 Vt. Joh. Mäll, op. cit., lk. 208.

§ 6. Eelarve vorm.

1. Ühtsuse nõue.-

a) Teoorias.- Omavalitsuse eelarve vormi käsitlemisel tuleb meil eelkõige lahendada küsimus, kas eelarve esineb aktina, millele on määratud kindel vorm või esineb ta aktina, mida võib toimetada mitmesuguses vormis, olenevalt akti toimetaja suvast.

Riigi eelarve esineb alati vormilise aktina⁵². Sellest lähtudes võime kinnitada, et ka omavalitsuse eelarve peab esinema vormilise aktina. Vormilise akti all mõistame siinjuures sellist akti, mille jaoks kehtivas õiguses on määratud teatav väliskuju⁵³.

Nagu juba eelpool tähendatud, peame omavalitsuse eelarve man arvestama samu teoreetilisi nõudeid ja printsiipe kui riigi eelarve man, kuivõrd nad kehtivas õiguses pole teisiti määrateldud. Arvestades omavalitsuse eelarve finantspoliitilist tähtsust, tuleb tõsitada, et kõik eelarvetkustulemused nii tulude kui ka kulude osas peavad olema koondatud ühisesse akti. See nõue on tuntud eelarve ühtsuse ehk unitaarsuse nõudena⁵⁴. Ühtsuse nõue võimaldab eelarve perioodil täieliku ülevaate saamise kõigist võimalikest tuludest ja kuludest, mis kergendab eelarvet vastuvõtvail omavalitsuse elanikkonna esindajail süvenemist eelarve üksikuisse osisse ja selgelt nende osade omavahe-^{nõu}lisi suhteid.

b) Kehtiva õiguse seisund.- Omavalitsuse eelarve vorm on leidnud aga lähemat määritlemist kehtivas õiguses. Sealt leiame nõude, et omavalitsuse eelarve peab esinema formulaaraktna⁵⁵. Formulaarakti all mõistame aga sellist akti, mis peab ilmtingimata kandma kindla vormi ilmet⁵⁶. Siit järeldub, et omavalitsuse

⁵² Vt. Joh. Mäll, Riigi eelarve vorm ja sisu, i. õigus 1940, 1, lk. 29.

⁵³ Vt. A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, lk. 240.

⁵⁴ Vt. Joh. Mäll, Riigi eelarve vorm ja sisu, lk. 30.-Gaston Jeze, Allgemeine Theorie des Budgets, Deutsche Ausgabe von Dr. Fritz Neumark, Tübingen 1927, lk. 249 jj.-Karel Engliš, Finanzwissenschaft, Brünn-Prag-Leipzig-Wien 1931, lk. 291.

⁵⁵ MM § 10 lg. 1.-LEJ § 11 lg. 1.-VAM § 10 lg. 1.

⁵⁶ A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, lk. 244.

eelarve on kehtiv vaid siis, kui ta on toimetatud seaduses ette nähtud väliskujus. Pole ta toimetatud seal esitatud nõuete kohaselt, tuleb ta lugeda kehtetuks. Enimalt võib vorminõuetele mittevastav eelarve omada vaid mingisuguse eelarve kava tähendust.

Ühtsuse nõue on kehtivas õiguses püstitatud vaid üldreeglinas. Nõutakse, et eelarvesse tuleb võtta kõik eelarveaasta tulud ja kulud⁵⁷. Sama nõue on väljendatud ka vastavate seaduste alusel antud omavalitsuste eelarvete koostamise ja arvepidamise määrustes⁵⁸. Eelarve ühtsust halvab lisaeelarvete toimetamise võimaldamine. Seda väljendavad nii MS, LS kui ka VE⁵⁹. Riigi eelarve man tuntakse ka veel lisaeelarveid⁶⁰. Omavalitsuse eelarvet käsitlevad seadused ei maini erieelarveid, millest võib järeldada, et omavalitsused ei või aasta- ja lisaeelarvete kõrval enam koostada veel eri eelarveid.

Lisaeelarvete koostamise lubamine on sallitav otstarbekohasuse seisukohalt. Silmas pidades aga eelarve tähtsust kogu omavalitsuse majanduselu kujundamisel ja teostamisel, tuleb suhtuda lisaeelarvete lubamisele eitavalt. Ehkki lisaeelarved alluvad samadele vorminõuetele kui aastaelarve⁶¹, lõhestavad nad ometi eelarve ühtsuse ja tugevust üldpildi saamise võimaluse omavalitsuse majandi suunadest eeloleval eelarveaastal.

2. Tulude jaotus.-

a) Korralised ja erakorralised tulud.- Vastavaist sättest selgub, et omavalitsuse eelarves ettenähtud loodetavad tulud võivad olla kas korralised või erakorralised⁶². Ühtlasi on leitud lähemat määritlemist korraliste ja erakorraliste tulude mõisteline erinevus. Korralisteks loetakse kõik tulud, millised oma iseloomult on enam-vähem alalised ja aasta-aastalt korduvad⁶³. Vastandina eeltoodule loetakse erakorralisteks tuludeks ühekord-

57 MS § 195 lg.1.-LS § 358 lg.1.-VS § 173 lg.1.

58 MAM § 6.-LEJ § 4.-VAM § 6.

59 MS § 210 lg.1.-LS § 373.-VS § 185.

60 Vt. Joh. Mäll, Riigi eelarve vorm ja sisu, lk. 31.-J. Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusse, lk. 108.

61 MS § 210 lg.2.-LS § 373 lg.2.-VS § 185 lg.2.

62 MS § 196.-LS § 359.-VS § 175.

63 MAM § 8 lg.1.-LEJ § 6 lg.1.-VAM § 8 lg.1.

selt või juhuslikult saadavad tulud⁶⁴. VS, samuti ka MAM ja LEJ on püüdnud veel erakorraliste tulude iseloomu lähemalt pretsäseerida, nimetades erakorralisteks tulusid, mis saadakse suuremal määral ühekordselt ja juhuslikult⁶⁵. Korraliste tuludeha on ette nähtud tulud omavalitsuse mitmesuguseist ettevõttest ja majandest, maksudest ja lõivudest, riigimaksudelt saadavad osaja lisamaksud jne. Erakorralistena käsitletakse tulusid, mis saadakse kinnisvarade realiseerimisest, laenude tegemisest, kogutud erikapitalide kasutamisest jne.⁶⁶

Vahetegu korraliste ja erakorraliste tulude vahel leiab erilist rõhutamist keelu läbi kasutada erakorralisi tulusid korraliste kulude katteks⁶⁷.

Vajadus kulude jaotamiseks korralisteks ja erakorralisteks puudub praktiliselt seisukohalt lähtudes aga täielikult. Tegelikus elus on väga raske vahet teha selliselt määrateldud kahe tululiigi vahel, sest nt. võivad maksud olla vägagi juhuslikud ja seevastu tulud mitmesuguste laenude tagasimaksetest täiesti korduvad. Ka pole vastav vahetegu teoreetiliselt põhjendatav⁶⁸. Selline vahetegu on peamiselt püsima jäänud ametasutistes ajalooliselt juba välja kujunenud korra alusel.

b) Nomenklatuur.- Tulude allajotused eelarves on üksikuis omavalitsusühikute liikides erinevad. Maakondade eelarveis jaotatakse korralised tulud peatükkidesse, litritesse, paragrahvidesse ja punktidesse⁶⁹. Tarviduse korral võib peatükke veel omakorda allühikuisse jaotada, mille tähistamiseks taavitatakse siis numbreid punktiga (nt. 1., 2., jne.)⁷⁰. Tulud paigutatakse alljaotustesse vastavalt nende sisulisele loomule.

Erakorralised tulud jaotatakse paragrahvidesse ja punktidesse⁷¹. Ka siin paigutatakse tulud vastavalt nende sisulistele

64 MS § 196 lg. 2.-LS § 359 lg. 2.-

65 VS § 175 lg. 2.-MAM § 8 lg. 2.-LEJ § 6 lg. 2.

66 MAM § § 1 lg. 2.-LEJ § 6 lg. 2.-VAM § 8 lg. 2.

67 MS § 197.-LS § 360.-

68 Vt. Joh. Müll, Riigi eelarve vorm ja sisu, lk. 33.-J. Vaabel, Sissejuhatus finantsõigusteadusesse, lk. 110.

69 MAM § 10 lg. 3.

70 MENM.

71 Ib.

Tunnustele.

Linnade eelarveis jaotatakse tulud peatükkideks, paragrahvideks ja punktideks. Paragrahvides võivad esineda veel alljaotised, mida tähistatakse suurte litritega (A, B, C jne.), kuna punktide alljaotisi tähistatakse väikeste litritega (a, b, c jne.)⁷². Tulude jaotamine peatükkidesse toimub linna üksikute tegevusalade järgi, kuna paragrahvid, punktid ja teised alljaotised märgitsevad sel alal esinevaid spetsifikatsioone.

Valdade eelarveis jaotatakse korralised tulud peatükkideks, paragrahvideks ja punktideks. Peatükke võib veel jagada suurtesse litritesse (A, B, C jne.) ja punkte omakoräa alljaotisteks, mille tähistamiseks tarvitatakse numbreid sõlgudega (1, 2 jne.)⁷³. Erakorralised tulud jaguvad paragrahvideks ja punktideks, kusjuures punkte võib veel jaotada alljaotisteks⁷⁴. Jaotamine peatükkidesse toimub tulude loomu alusel, kusjuures alljaotisi kasutatakse üksikute tululiikide lähemaks spetsifitseerimiseks.

3. Kulude jaotus.

a) Korralised ja erakorralised kulud.— Samuti kui tulud, jagunevad ka kulud korralisteks ja erakorralisteks. Korralisteks kuludeks loetakse sellised kulud, millised oma iseloomult on enam-vähem alalised ja kordudes aasta-aastalt määratakse tavaliste tarviduste rahuldumiseks⁷⁵. Erakorralisteks loetakse aga selliseid kulusid, mis tekivad erakordsetest (juhuslikest) või muutlikest ja aasta-aastalt mittekorduvatest vajadustest⁷⁶. Nii loetakse erakorralisteks kulusid, mis tekivad kinnisvara ja suuremal arvul vallesvara muretsemisest, hoonete ehitamisest, varade väärtust tõstvatel põhjalikkudest uuendustest, erikapitalide ja fondide asutamisest ja erakordsetest laenude kustutamisest⁷⁷.

72 Lõ § 361.—LEJ § 5.

73 VS § 174.—VENM.

74 VENM.

75 MAM § 9 lg.1.—LEJ § 7 lg.1.—VAM § 9 lg.1.

76 MS § 196 lg.3.—LS § 359 lg.3.—VS § 175 lg.2.—
MAM § 9 lg.2.—LEJ § 7 lg.2.—

77 MAM § 9 lg.2.—LEJ § 7 lg.2.—VAM § 9 lg.2.

Nagu tulude man, tuleb siingi tähendada, et kulude jaotamine korralisteks ja erakorralisteks omab vaid suhtelist tähendust, kuna puudub ühtlane jaotusalus. Ka ei oma see jaotus oma aluseks mingit objektiivset kriteeriumi, mistõttu ta rakendamise teaduslikkuse seisukohalt ei oma erilist väärtust⁷⁸.

b) Nomenklatuur. - Nomenklatuur kulude puhul erineb korraliste ja erakorraliste kulude juures ja samuti teataval määral on ta erinev ~~ka~~ erinevais omavalitsusühikute liikides.

Maakondades jaguneb korraliste kulude eelarve samusse allühikuisse kui korraliste tulude oma. Seega esinevad siin obligatoorsete alljaotistena peatükid, litrid, paragrahvid ja punktid⁷⁹. Peatükke võib veel jaotada vastavalt tarvidustele allühikuisse, mille tähistamiseks tarvitatakse araabia numbreid (1., 2. jne.)⁸⁰.

Linnades jagunevad korralised kulud peatükkidesse, paragrahvidesse ja punktidesse. Paragrahvides esinevad eri alljaotisi märgitakse suurte litritega (A, B, C jne) ja punktide alljaotisi väikeste litritega (a, b, c jne.)⁸¹.

Korralised kulud valdades jagunevad samuti peatükkidesse, paragrahvidesse ja punktidesse. Siin tähistatakse aga peatükkide alljaotisi suurte litritega (A, B, C jne.) ja punktide alljaotisi suluga piiratud numbritega (1), 2) jne.)⁸².

Erakorralised kulud jagunevad nii maakondades, linnades kui ka valdades paragrahvidesse ja punktidesse. Punktid võivad sealjuures omada ka veel alljaotisi⁸³.

78 78 Vrd. Joh. Mäll, Riigi eelarve vorm ja sisu, lk. 36 ja 37.-
J. Vaabel, Sissejuhatus, lk. 110

79 MAM § 10 lg. 3. - MENM.

80 MENM.

81 IS § 361. - LEJ § 5 lg. 1.

82 VENM.

83 MENM. - LEJ. § VENM.

§ 7. Eelarve sisu.

1. Teoreetilisi nõudeid.- Ka omavalitsuse eelarve sisu kohta pole püstitatud erlisi tingimusi, vaid siin tulevad samuti rakendamisele kõik riigi eelarve sisu kohta käivad vaatedid ja põhimõtted.

Tähtsaima sisulise nõudeha esineb eelarve täielikkuse ehk universaalsuse nõue. See nõue seisneb selles, et eelarve peab sisaldama kõik järgneval perioodil arvatavalt laekuvad tulud ning samal perioodil ülesannete täitmiseks vajalikud kulud⁸⁴. See nõue on ka kõigiti arusaadav, kuna vastupidisel juhul poleks võimalik saada täielikku ülevaadet vastava ühiku tulevikukavatsusist, millist ülevaadet eelarve peabki võimaldama.

Täielikkuse nõue an aga täiel määral rakendatud ainult siis, kui meil on tegemist nn. bruto-eelarvega, Bruto-eelarve sisaldab korporatiivse ühiku arvatavaid tulusid ja kulusid nende täies ulatuses, maha arvamata vastavate tulude hankimisega pidestuvaid kulusid ning kulude sooritamisel tagasisaadud tulusid⁸⁵. Vastandina bruto-eelarvele tuntakse veel neto-eelarvet. Neto eelarvega on meil tegemist siis, kui eelarvesse on kalkuleeritud tulud selles ulatuses, nagu nad esinevad peale soorituskulude mahaarvamist või kulud peale selliste tulude mahaarvamist, mis on saadud vastavaid kulutusi tingivate ülesannete täitmisest⁸⁶.

2. Kehtiva õiguse seisund.- Täielikkuse nõue on leidnud rakendamist ka meie kehtivas omavalitsuse eelarveõiguses. Nii ütleb MS § 195 lg.1.: "Maakonnaomavalitsuste eelarvesse võetakse kõik eelarveaasta tulud ja kulud"⁸⁷. Samas sõnastuses esineb vastav säte ka LS ja VS⁸⁸. Nagu neist sätetest järeldada võib, ei tohi vastav omavalitsusühik sooritada ühtki kulutoimingut, mis ei mahu antud aasta eelarvesse. Seda väljendab ka samades seadustes, s.o. MS, LS ja VS, esinev säte: "Maakonna-(linna-, valla-) omavalitsustel on keelatud eelarvest kõrva keelduda ja teha

84 Vt. Joh. Mäll, Riigi eelarve vorm ja sisu, lk. 41.

85 Vt. ib. - Jeze, op. cit., lk. 222 jj.

86 Vt. ib. - Joh. Mäll, Riigi eelarve vorm ja sisu, lk. 41, 42.

87 RT 38, 43, 405.

88 LS § 358 lg.1. - VS § 173 lg.1.

ülekulutusi"⁸⁹.

Üldreeglina on eelarve täielikkuse nõue küll rakendamist leidnud, kuid sellest on lubatud ka testav kõrvalekaldumine. Kui eelarveaasta jooksul selgub, et on vaja sooritada kulutoiminguid, milleks ei jätku vastavas eelarve peatükis ettenähtud krediidist või mille jaoks pole üldse krediiti ette nähtud, siis võib selliste kulude katteks saada summasid lisaeelarve korras⁹⁰. Lisaeelarve tuleb koostada ka siis, kui aasta jooksul laekub vähem tulusid kui eelarves ette nähtud. Sellest tingituna oshtub ka vajalikuks kulude vähendamine eelarves⁹¹.

Omavalitsuse eelarveõiguses on ka küll ettenähtud erieelarved, kuid nad ei esine iseseisvatena, vaid kantakse üle põhieelarvesse⁹².

"Ehtivas õiguses teise sisulise nõudena esineb eelarve annaalsuse nõue. See nõue on väljendatud kategooriliselt ja esineb järgmises sõnastuses: ".....-omavalitsuste tulude ja kulude kohta koostatakse iga aasta jaoks eelarve"⁹³. Eelarveaasta ei lange aga kokku kalendriaastaga, vaid jälgib riigi eelarve suhtes kehtima pandud eelarveaastat⁹⁴. Seega ka omavalitsuse eelarveaasta algab 1. aprillil ja lõpeb järgmise kalendriaasta 31. märtsil⁹⁵.

Annaalsuse printsiibist kõrvalekaldumisena esineb eelmise eelarveaasta krediitide pikendamise kord. Neid krediite võib järgneval eelarveaastal kasutada, kui ei ole jõugud eelarves ettenähtud määral:

- 1) lõpetada ehitustöid või õiendada nende alal arveid;
- 2) lõpule viia kinnisvara soetamist;
- 3) tasuda omavalitsuse võlgu või nende intresse või
- 4) täita eelarveaasta kestel tekkinud kohustusi⁹⁶.

⁸⁹ MS § 204 lg.1.- LS § 367 lg.1.- VS § 179 lg.1.

⁹⁰ MS § 210 lg.1.- LS § 373 lg.1.- VS § 185 lg.1.

⁹¹ MAM § 17.- VAM § 14.

⁹² MAM § 13 lg.2., § 15.

⁹³ MS § 194 lg.1.- LS § 357 lg.1.- VS § 172 lg.1. MAM § 6.- LEJ § 4.- VAM § 6.

⁹⁴ RES § 2.

⁹⁵ MS § 194 lg.2.- LS § 357 lg.2.- VS § 172 lg.2.

⁹⁶ MS § 208.- LS § 371.- VS § 173.

Kolmanda kehtivas õiguses leiduva nõudena esineb eelarve tasakaalustamise nõue. Tasakaalustamise nõue tähendab seda, et eelarves peavad tulud ja kulud olema viidud lõppkokkuvõttes tasakaalu⁹⁷.

Täiendusena eelarve täielikkuse nõudele peavad eelarved olema koostatud bruto-eelarvetena. See nõue järelõub eelarve täielikkust nõudvaist sättest⁹⁸, kui ka MAM sisalduvas sättes erieelarvete ülekandmise kohta üldeelarvesse⁹⁹.

Üldiselt tuleb tähendada kehtivas õiguses omavalitsuse eelarve vormi ja sisu kohta püstitatud printsiipide ~~suhtes~~ ja nõuete suhtes, et nad pole absoluutse iseloomuga, omades vaid suhtelist tähtsust. See on tingitud sellest, et vastavad sätted on antud tavalise seadusandluse korras ja neid võib muuta samuti tavalise seadusandluse korras. Sellele vastandina on aga suur osa riigi eelarve kohta käivaid sätteid antud juba põhi-seaduses ja neid ei saa muuta tavalise seadusandluse korras.

⁹⁷ MSV§ 197.- LS § 360.-VS § 173 lg.1.

⁹⁸ MS § 193 lg.1.- LS § 358 lg.1.- VS§ 173 lg.1.

⁹⁹ MAM § 13 lg.2.

3. p e a t ü k k

E e l a r v e t l u s m e n e t l u s .

§ 8. Eelarvetluse printsiipe.

Omavalitsuse-eelarvetluse defineerimiseks kasutame jälle-
gi vastavat definitsiooni riigi-eelarvetlusmenetluse kohta¹⁰⁰.
Selle järgi moodustavad omavalitsuse-eelarvetlusmenetluse
kõik need ajalises järgnevuses üksteisega aheldatud toimin-
gud, mida sooritatakse selleks, et tuvastada ette järgnevaks pe-
rioodiks omavalitsuse kulude ülempiire, tasakaalus tema arvata-
valt laekuvate tuludega.

Nende toimingute kohta on püstitatud teatud üldisi print-
siipe, mis iseendast moodustavad küll ainult teoreetilised
arutlused. Tegelikus eelarvetluses moodustavad need printsiibid
enimalt vaid teatavad piirid, mille raamides eelarvetlus lii-
gub. Neist printsiipidest käsitleme eelarvetlustoimingute ava-
likkuse, tõeläheduse ja eelnevuse printsiipe, ühtlasi vaadeldes
nende rakendumist kehtivas õiguses.

1. Avalikkus. - Avalikkuse printsiibi kohaselt on nõutav,
et eelarvetlusega pidestuvad toimingud sooritatakse avalikult
ja et eelarvetlustulemusi sisaldavad materjalid oleksid kõigi-
le kättesaadavad ja et kõigile oleks lubatud avalikult ilmuta-
da omavalitsuse tulude ja kulude eelarvetlustulemusi asjalikult
kritisereivaid vaateid¹⁰¹.

Omavalitsuse-eelarvemenetluse man avalikkuse printsiip
avaldub selles, et eelarve arutus ja vastuvõtmine toimub ava-
likult, kuivõrd seda pole vastavalt oludele muudetud kinniseks¹⁰².
Avalikkuse printsiibile vastab ka eelarve avaldamine pärast

¹⁰⁰ Vt. Joh. Mäll, Riigi-eelarvetlusmenetlus, i. Õigus, 1939, 7,
lk. 300.

¹⁰¹ Vt. ib., lk. 301.

¹⁰² MS § 56.- LS § 53.- VS § 44.

kehtestumist. Tavaliselt avaldatakse aga eelarve ainult paragrahvide kaupa üldsummadest, mistõttu ei saa laiemalt avalikkusele teatavaks üksikute kulusummade suunamine.

2. Töelähedus. - Et eelarve võiks täita kõiki temale asetatud funktsioone, peab ta võtma võimalikult tegeliku elu tõelisile olukorrale. Sellest nõudest on aluse saanud eelarve töeläheduse printsiip¹⁰³. Ei oma ju eelarve mingit tegelikku väärtust, kui temas ettenähtud tulud on meelega kalkuleeritud liiga suured või liiga väikesed. Seda meetodit kasutatakse küll väga sageli, et saavutada suuremat kulude ülempiiri või suruda kulude üldsummat vähemaks¹⁰⁴.

Muidugi oleneb eelarve töelähedus peamiselt ja suurelt osalt teda koostavate isikute ettenägelikkusest ja majanduslikust meelest. Et mitte teha eelarve koostamist olenevaks üksikute isikute suvast, on eelarve koostamiseks välja kujunenud mitmed meetodid. Sel korral kõneleme sätitud eelarvetlusest¹⁰⁵.

Neist eelarvetluse sättimise meetodeist automatismi meetodi kohaselt kohustatakse eelarvetlevaid instantse eelarvetluse aluseks võtma viimast aruannet selles sisalduvate tuludega ja kuludega¹⁰⁶. Halvaks küljeks on siin, et pole arvestatud majanduselu progressiivsust ja ühtlasi lülitatakse välja eelarvetlusest teatav ettenägelikkus ja ennustatavus.

Majorisatsioon ehk suurendusmeetodi kohaselt võetakse eelarvetlemise aluseks mõne möödanud eelarveaasta aruanne ja selgitatakse, mitme % võrra on suurenenud selles näidatud tulud ja kulud võrreldes järgnevate aastatega. Sel teel saadud protsentarvudest võetakse matemaatiline keskmine, mis peab ilmnestama riigitulude ja kulude keskmist suurenemist. Viimatitähendatud arvestusliikude operatsioonide kanal tulemusena saadud protsentarvu võrra suurendatakse viimases aruandes näidatud tulusid ja kulusid. Saadud arvud võetaksegi aluseks kujundatavale eelarvele¹⁰⁷.

103 Vrd. Müll, Riigi-eelarvetlusmenetlus, lk. 303.

104 Vt. ib. lk.

105 Vt. ib. 304.

106 Vt. ib.

107 Vt. ib., lk. 305.

Kehtivas õiguses on omavalitsuse eelarvetlus üldpõhimõtteliselt sättimata, kuigi üksikud sätted püüavad seda teataval määral sättida. Nimelt tulevad eelarve tulu- ja kulusummad põhistada selgitavate andmetega ja palgakrediitide selgituseks tuleb tuua võrdlevad andmed käesoleva aasta eelarvest¹⁰⁸.

3. Eelnevus.- Eelarvetlustoimingute eelnevuse printsiibi kohaselt on nõutav, et kõik eelarvetlemisega püstitatud toimingud oleksid ajaliselt sooritatud eelnevalt sellele perioodile, milles toimub eelarve tegelik rakendamine¹⁰⁹. Selline nõue on iseendast mõistetav, kuna eelarvetlemine toimub tuleviku jaoks.

Kehtiv õigus näeb aga ette ka erandi sellest printsiibist. Erand rakendub siis, kui eelarvet pole suudetud ajalõu vastu võtta või kinnitada. Sellistel juhtudel on lubatud teha kulutusi iga kuu kohta kuni 1/12-ni eelmisest eelarvest¹¹⁰.

¹⁰⁸ MS § 199 lg.2.- LS § .- VS § 176.- MAM § 12.-
LEJ § 9.- VAM § 11.

¹⁰⁹ vt. Mõll, Riigi-eelarvetlusmenetlus, lk.305.

¹¹⁰ MS § 202.- LS § 365.- VS § 177

§ 9. Algatus- ja eelmenetlus.

1. Maakonnas.- Maakonnas kuulub eelarve-ettepanekute ^{koos-} ~~st~~ ^{est} maavalitsuse kompetentsi¹¹¹. Maavalitsuse sisemise tööjaotuse alusel võib selle koostada ka üks maavalitsuse liige või maavalitsus tervikuna. Kui eelarve-ettepanek on koostatud ühe liikme poolt, tuleb ta vastu võtta maavalitsuse koosolekul, mis on otsusvõimne maavanema või maavanema abi ja vähemalt ühe maanõuniku kohalviibimisel¹¹². Kui maavalitsuse koosolekut pole võimalik kokku kutsuda, piisab ainult maavanema sekkekohasest otsusest, millest tuleb teatada järgmisel maavalitsuse koosolekul¹¹³. Järelikult on võimalik eelarve-ettepaneku koostamine maavanema poolt üksinda ja selle esitamine maavolikogule.

Eelarve-ettepanek tuleb koostada sellise arvestusega, et ta suudetaks volikogule esitada hiljemalt 15. veebruariks¹¹⁴. Volikogule esitatavale eelarve-ettepanekule tuleb lisada:

- 1) alused ja põhistused eelarve-ettepanekus ettenähtud tulude ja kulude summa kohta;
- 2) krediitide kohta, mille tarvitus langeb mitmesse aastasse, andmed kavatsitava kulu üldsumma, samuti selle jaotuse kohta eelarveaastate järgi;
- 3) palgakrediitide selgituseks andmed maakonnaomavalitsuse ametnike ja teenijate arvu ja palgamäärade kohta eeloleval aastal ühes muudatustega võrreldes käesoleva eelarveaastaga¹¹⁵.

Maavalitsus võib eelarve koostada oma äranägemise järgi, kuid on kohustatud sinna sisse võtma kulud: 1) kohustuste täitmiseks, mis seaduse põhjal on maakonnaomavalitsusele pandud või võetud ja 2) tagavarasumma - vähemalt 1,5 % suuruses eelarve korralistest tuludest¹¹⁶.

Maavalitsuse või maavanema poolt eelarve-ettepaneku volikogule tähtajaks mitteesitamine võib esitama kohustatud orga-

111 MS § 89 p.3.

112 Ib., § 93.

113 Ib., § 96.

114 Ib., § 199 lg.1.

115 Ib., lg.2.

116 Ib., § 195 lg. 2

nile kaasa tuua vaid distsiplinaarseid tagajärgi.

2. Linnas.— Linnaomavalitsuses kuulub üldreeglina eelarve ettepaneku koostamine linnaavalitsuse võimkonda¹¹⁷. Ainult kolmanda astme linnades on eelarve-ettepaneku koostajaks linnapea või -vanem¹¹⁸. Eelarve-ettepanek tuleb esitada linnavolikogule hiljemalt 15. veebruariks¹¹⁹ ja temale tulevad lisada samad andmed, mis mainitud juba eelpool maakonna man¹²⁰.

Eelarve-ettepaneku ajaldi¹¹⁹ esitamine volikogule ei too eelarve suhtes kaasa mingeid õiguslikke tagajärgi ja ainult selle normi vastu eksinud organ võib vastutada distsiplinaarkorras.

3. Vallas.— Vallaomavalitsuse eelarve-ettepaneku koostamine toimub vallavanema poolt¹²¹, kes peab aga ära kuulama ka oma abide arvamused¹²². Ettepaneku koostamine toimub vallavanema ja ta abide ühisel koosolekul, kusjuures abidel on õigus protokollile lisandada oma eriarvamusi. Vallavanema abide eriarvamused lisatakse siis volikogule esitatavale eelarve-ettepanekule. Kuna abide arvamused pole vallavanemale kohuslikud, võiksime neid teoreetiliselt kvalifitseerida obligatoorsete lihtarvamustena, sest vallavanem on kohustatud neid arvamusi ära kuulama¹²³. Eelarve-ettepanek tuleb esitada volikogule hiljemalt 15. veebruariks ja talle tuleb lisada:

- 1) alused ja põhistused eelarve-ettepanekus ettenähtud tulude ja kulude summa kohta;
- 2) krediitide kohta, mille tarvituse langeb mitmesse aastasse, andmed kavandatava kulu üldsumma, samuti selle jaotuse kohta eelarveaastate järgi;
- 3) palgakrediitide selgituseks andmed vallaomavalitsuse teenijate arvu ja palgamäärade kohta eeloleval aastal ühes muudatustega, võrreldes käesoleva eelarveaastaga¹²⁴.

117 LS § 104.

118 Ib., § 88 lg.1.

119 Ib., § 362 lg.1.

120 Ib., §

121 VS § 61 p.1.

122 Ib., viimane lõige.

123 Vt. supra nota 122.

124 VS § 176.

Eelarve koostamisel teotseb vallavanem oma suva kohaselt, peab aga eelarve-ettepanekusse kuludena sisse võtma summad:

- 1) kohustuste täitmiseks, mis seaduse põhjal vallaomavalitusele on pandud või võetud;
- 2) ettenägemata kuludeks - vähemalt poolteist % eelarve korralistest tuludest;
- 3) tagavarakapitaliks - vähemalt pool eist % eelarve korralistest tuludest.¹²⁵

§ 10. Otsustusmenetlus.

1. Maakonnas.- Saanud eelarve-ettepaneku, võib maavolikogu kohe asuda selle arutamisele, kuid võib selle enne veel anda vastavasse komisjoni või mõnele volikogu liikmele läbi vaatamiseks. Vastava komisjoni loomine pole volikogule kohuslik. Komisjon esineb vaid konsultatiiv, ettevalmistava organina¹²⁶. Eelarve-ettepanekus võib volikogu teha muudatusi kulude suurendamiseks või tulude vähendamiseks ainult maavalitsuse nõusolekul¹²⁷. Seega on volikogu eelarve sisulisel otsustamisel rippuv maavalitsusest ja ta ainukeseks relvaks maavalitsuse vastu on eelarve vastu võtmata jätmine, kuni selles on tehtud tema soovi kohaselt muudatused.

Et muutuda eelarveks, selleks vajab eelarve-ettepanek hääletamisel poolt vähemalt pool+1 kohalolevate volinike häälest¹²⁸. Koosoleku otsusvõimelisuseks on vajalik vähemalt poolte maavolinike kohalolek, välja arvatud koosoleku juhataja¹²⁹.

Kvalifitseeritud kõrgendatud kvorum ja kvalifitseeritud häälteenamus on vajalik teatavate küsimuste otsustamisel, mis võivad aga ka sisalduda eelarves. Asjadeks, mis vajavad otsustamiseks vähemalt 2/3 volinike kohalolemist ja vähemalt 2/3 kohalolevate volinike häälest, on järgmised:

1) maakonnaomavalitsusele kuuluvate kinnisvarade võõrandamise ja pantimise otsustamine;

2) maakonnaomavalitsuselt laenude tegemise otsustamine, samuti maakonnaomavalitsuse nimel käänduste ja tagatiste andmiseotsustamine;

3) üldtarviduslike ehituste ja ettevõtete asutamiseks ja eksploateerimiseks eraettevõtjatega lepingute sõlmimise otsustamine, kui lepingu kestus ületab 12 aastat või ehitise hind ületab maakonnaomavalitsuse eelmise aasta korralise eelarve

¹²⁶ MS § 59.

¹²⁷ Ib., § 201.

¹²⁸ Ib., § 37.

¹²⁹ Ib., § 35 lg.1.

tulude summa või 100.000 krooni¹³⁰.

Eeltoodust võib järeldada, et vastavate küsimuste esinemisel eelarve-ettepanekus tulevad need hääletada kas eraldi või kui koos ettepanekuga, säis ainult juhul, kui koosoleku koosseis ja hääletamistulemus vastab MS § 38 nõuetele.

MS § 34¹³¹ näeb ette võimaluse, et teatavad küsimused võib maavalitsus ka ise otsustada, kui asjaolud ei kannata viivitust ning pole võimalik volikogu kokku kutsuda. Selliselt tehtavast otsusest tuleb teatada Siseministeeriumile järelevalveks ja maavolikogule järgmisel koosolekul. Järelikult võib maavalitsus vastu võtta ka eelarve, kui esineb § 34 kirjeldatud olund.

Maavolikogu on kohustatud eelarve vastu võtma 1. märtsiks¹³². Sama nõue on kehtiv muidugi ka maavalitsuse kohta, kui see ise eelarve vastu võtab. Eelarve mitte vastuvõtmine 1. märtsiks ei too aga enesega kaasa mingeid normatiivseid tagajärgi.

Samas korras kui aastaelarve, võetakse vastu ka lisaeelarved¹³³. Lisaeelarvele tuleb aga veel lisada:

- 1) põhjustused, miks aastaelarves vastavaid kredite ei ole üldse või vajalikus suuruses ette nähtud ja miks loetakse kavatsesetav kulu mõõdapääsmatuks ning edasilükkamatuks;
- 2) andmed nende krediitide seisukorra kohta, mille täiendamist nõutakse, samuti andmed lisatulude ja ülejääkide kohta, millega võiks lisakredite katta¹³⁴.

2. Linnas. - Saanud linnavalitsuselt (resp. linnapealt või -vanemalt) eelarve-ettepaneku, on linnavalikogu kohustatud selle läbi arutama ning vastu võtma hiljemalt 1. märtsiks¹³⁵. Volikogu võib eelarve-ettepanekut arutada oma koosolekuil, kuid võib selle arutamiseks luua ka erilise komisjoni volikoguliikmeid, kes arutab eelarve igakülgselt läbi ja esitab selle vo-

130 MS § 38.

131 RT 38, 43, 405.

132 MS § 200.

133 Ib., § 210 lg. 2.

134 Ib., lg. 3.

135 IS § 363.

likogule vastuvõtmiseks¹³⁷.

Linnavolikogu, samuti ka eelarvekomisjon, võib eelarve-ettepanekus ettenähtud kulusid suurendada ja tulusid vähendada ainult linnaavalitsuse nõusolekul¹³⁸. Peale selle peab kulude suurendamise ettepaneku puhul näidatama vastavad uued tuluallikad¹³⁹. Seega on ka linnavolikogu, samuti kui maavolikogu¹⁴⁰, osatähtsust eelarve kujundamisel tugevasti piiratud, kuna eelarve-ettepaneku muutmine volikogu poolt on võimalik vaid linnavalitsuse (resp. linnapea või -vanema) nõusolekul.

Linnavolikogus loetakse eelarve vastuvõetuks, kui tema poolt hääletab vähemalt poolst kohalolevaist volinikest (hääle te poolnemisel otsustab koosoleku juhataja hääl)¹⁴¹. Otsusvõimne on volikogu vähemalt poole seaduslikust arvust linnavolinike kohalolemisel¹⁴².

Teatavate küsimuste otsustamiseks nõuab LS § 35 kvalifitseeritud kõrgendatud kvoorumi ja kvalifitseeritud häälteenamust. Nende küsimuste hulka ei kuulu küll eelarve, kuid kvalifitseeritud kvoorumi (2/3) poolt kvalifitseeritud häälteenamusega (2/3) tulevad otsustada asjad, mis võivad ka sisalduda eelarves. Sellisteks asjadeks on:

- 1) linnaomavalitsusele kuuluvate kinnisvarade võõrandamise ja pantimise otsustamine, mis linna ehitusplaani järgi on määratud hoonestamiseks ja linna plaanikindlaks väljaehitamiseks;
- 2) linna ehitusplaani järgi hoonestamiseks ja linna plaanikindlaks väljaehitamiseks ettenähtud tükeldatud kruntide hinnete määramine;
- 3) linnaomavalitsusele laenude tegemise otsustamine, samuti linnaomavalitsuse nimel käenduste ning tagatiste andmise otsustamine;
- 4) üldtarviduslike ehitiste ja ettevõtete asutamiseks ja ekspluateerimiseks eraettevõtjatega lepingute sõlmimise otsus-

137 LS § 56.

138 Ib., § 364.

139 Ib., § 366.

140 Vt. supra lk. 32.

141 LS § 34.

142 Ib., § 32.

143

tamine, kui lepingu kestus ületab 12 aastat või ehitise hind ületab linnasomavalitsuse eelmise aasta korralise eelarve tulude summa või 100.000 krooni¹⁴³.

Seega tulevad mainitud küsimused juhul, kui nad sisalduvad eelarves, otsustada eraldi või siis koos eelarvega nõutava kvorumihul puhul nõutava häälteenamusega.

Väga suured õigused annab linnavalitsusele (resp. linna- peale või -vanemale) LS § 31¹⁴⁴, mille järgi linnavalitsus (resp. linna- peale või -vanem) võib otsustada volikogu kompetentsi kuuluvaid küsimusi, kui asjaolud ei kannata viivitust ja volikogu pole võimalik kokku kutsuda. Selle §-i alusel võib linnavalitsus (resp. linna- peale või -vanem) mainitud olundi ilmestumisel vastu võtta eelarve. Selliselt tehtud otsusest peab aga teatama järelevalveasutisele (Siseministeeriumile või maavanemale) ja linnavolikogule järgmisel koosolekul¹⁴⁵.

Eelarve mittevastuvõtmine 1. märtsiks ei too kaasa mingeid õiguslikke tagajärgi. Õiguslikud tagajärjed teevad alles sel juhul, kui viivitus kestab üle 1. aprilli. Siis võib järgmise eelarveaasta kulude arvel eelkrediidina teha kulutusi kuu kohta kuni 1/12 osani eelmise aasta eelarve määradest. Erakorralistel juhtudel võidakse kulutusi teha ka üle 1/12 määra Siseministri või maavanema loal¹⁴⁶.

Nimetatud eelkrediite võidakse tarvitada ainult nende kulude katteks, mis esinevad kulude peatükkidele vastavalt nii eelmise aasta eelarves kui ka eelseisva aasta eelarve-ettepanekus, ja ainult selle summa määreni, mis on väiksem¹⁴⁷.

Samas korras kui põhieelarve, võetakse vastu ka kõik lisa- ja erieelarved¹⁴⁸. Lisaeelarvele manustatavad lisad mainisime juba maakonna otsustasmenetluse man¹⁴⁹.

143 Ib., § 35.

144 RT 38, 43, 404.

145 LS § 31.

146 Ib., §§ 365 lg. 1 ja 380.

147 Ib., § 365 lg. 2.

148 Ib., §§ 28 p. 6 ja 373.

149 Ib., lg. 3. - Vt. supra lk. 33.

3. Vallas.- Esitatud eelarve-ettepaneku võib vallavolikogu võtta ise arutamisele, võib ta aga anda ka läbivaatamiseks vallavolinikest koosnevale komisjonile või üksikule vallavolinikule¹⁵⁰. Vastava komisjoni moodustamine vallavolikogu poolt on seega fakultatiivne.

Eelarve-ettepaneku arutamine ja vastuvõtmine toimub vallavolikogus tavalises korras. On vajalik eelarve vastuvõtmiseks poolt¹ kohalolevate vallavolinike häältest (häälte poolnemisel otsustab juhataja hääl)¹⁵¹. Koosolek on otsusvõimne poolte volinike kohalolemisel¹⁵².

Eelarve peab vallavolikogus olema vastu võetud hiljemalt 1. märtsiks¹⁵³. Mittevastuvõtmine tähendatud ajaks toob kaasa õiguse likke tagajärgi vaid juhul, kui hilinemine kestab üle 1. aprilli või hilinemise tagajärjel eelarve kinnitamine toimub pärast 1. aprilli. Sel juhul võib eelkrediidina teha kulutusi kuni 1/12 osani eelmise aasta eelarvest kuu kohta jooksvate kulude katteks, mis esinevad nendele peatükkidele vastavalt nii eelmise aasta eelarves kui ka eelseisva aasta eelarve-ettepanekus, ja ainult selle summa määran, mis on väiksem¹⁵⁴.

Kui vallavolikogu koosolekuks ilmub kohale vähem kui 1/2 volikogu seaduslikust koosseisust ja nõutav määr vallavolinike ei ilmu kohale ka teistkordsele koosolekule, on vallavanem õigustatud ise otsustama esmakordse koosoleku päevakorda võetud küsimused - seega vastu võtma ka eelarvet¹⁵⁵. Sellisest otsusest tuleb teatada järelevalveks maavanemale ja volikogule järgmisel koosolekul¹⁵⁶.

150 VS § 47.

151 Ib., § 29.

152 Ib., § 28 lg.1.

153 Ib., § 177 lg.1.

154 Ib., § 177.

155 Ib., § 28 lg.2.

156 Ib.

§ 11. Kehtestamine ja kehtivuse keetvus.

Omavalitsuse eelarve saavutab oma kehtivuse konnitamiseega järelevalveorgani poolt¹⁵⁷. Järelevalveorganeiks on: Siseminister - maakondade, pealinna, esimese ja teise astme linnade ja kolmanda astme linnade, mis on maakonnalinnad, suhtes; maavanem - kolmanda astme linnade (väljaarvatud maakonnalinnad) ja valdade suhtes¹⁵⁸.

Hiljemalt 7 päeva jooksul pärast eelarve vastuvõtmist saadetakse vastava protokolliga ära kiri koos lisadega järelevalveorganile¹⁵⁹. Kui järelevalveorgan ei kinnita ühe kuu jooksul, arvates eelarve saamisest, eelarvet, loetakse see jõustunuks ilma kinnitusega¹⁶⁰. Eelarve kehtestub 1. aprillil. Kui eelarvet pole 1. aprilliks jõutud kinnitada ja kinnitatakse hiljem, siis kehtestub ta ikkagi tagasiulatuvalt 1. aprillist¹⁶¹.

Eelarve mittekinnitamisega 1. aprilliks kaasuvad teatavad normatiivsed tagajärjed. Nimelt võib järgmise eelarveaasta kulude arvel eelkrediidina teha kulutusi jooksvate kulude katteks kuni 1/12 osani eelmise aasta eelarvest kuu kohta. Järelevalveorgani loal võib erakorralistel juhtudel teha kulutusi ka üle 1/12 osa. Nimetatud eelkrediite võidakse tarvitada ainult nende jooksvate kulude katteks, mis esinevad kulupeatükidele vastavalt nii eelmise aasta eelarves kui ka eelseisva aasta eelarve-ettepanekus, ja ainult selle summa määran, mis on väiksem¹⁶².

Nagu eelpool nähtus, ei ole eelarve kehtestamiseks tingimatult vajalik järelevalveorgani sanktsioon, sest eelarve kehtestub ka tema tegevusetuse puhul¹⁶³.

Eelarve on kehtiv igal juhul ainult järgmise aasta 31. märtsini¹⁶⁴.

157 MS §§ 202 ja 216 p.1.- LS §§ 365 ja 38 lg.1.- VS § 191.

158 Ib. v. LS §§ 379 p.1 ja 380 lg.1.- MS §§ 202 ja 216 p.1.

159 Ib., § 219.- LS § 382.- VS § 194.

160 MS §§ 202 ja 218 lg.2.- LS § 381 lg.2.- VS § 193.

161 MS § 194 lg.2.- LS § 357 lg.2.- VS § 172 lg.2.- Vrd.

Mall, Riigi-eelarvetlusmenetlus, lk. 319 ja 320.

162 MS § 202.- LS § 365.- VS § 177.

163 Vt. supra nota 160.

164 Vt. supra nota 161

4. p e a t ü k k

E e l a r v e t ä i t m i n e.

§ 12. Kulutoimingute sooritamine.

Eelarves on ette nähtud kõik omavalitsusühikul eelarveaasta jooksul sooritada tulevad kulud. Nagu eelpool nägime, omavad kulud normatiivse iseloomu¹⁶⁵. Kulutoimingute sooritamise ei võiseepärast toimuda reguleerimatult. Nii ongi kulutoimingute sooritamiseks ette nähtud kindel kord, millest möödumisel vastav organ vastutab ka varanduslikult¹⁶⁶. Kulutoimingute sooritamisel tõusetub veel kulude sihipärasuse küsimus. Selle järgi võidakse summasid kaotada vaid ettenähtud kulutoimingute sooritamiseks. Kulude sihipärasuse moment on leidnud väljendust ka kehtivas omavalitsuse-eelarveõiguses¹⁶⁷.

Kulutoimingute sooritamiseks rahasummade väljamaksmine võib toimuda ainult vastavate tõendavate dokumentide alusel. Neiks dokumendeks võivad olla vastuvõtukiitungid, palgalehed ja muud ühtliiki tasude ja maksete nimestikud, arved, allkirjad, ülekanne orderid või käsud ja teadaanded. Et omada normatiivset toimet, peavad tõendavad dokumendid sisaldama kindlaid sisuosi-seid, ilma milleta nad tõendavat jõudu ei oma. Omavalitsuses on väljaminekuid tõendavail dokumendil vajalikud järgmised sisu-
osised:

- 1) aasta ja kuupäev;
- 2) rahasaaja nimi;
- 3) milliselt omavalitsuselt või milliselt ettevõttelt või asutiselt;
- 4) mis eest või milleks ja millisel alusel;
- 5) rahasumma suurus (sõnades ja numbrites);
- 6) vastuvõtja allkiri ja volitaja nimetus, kui vastuvõtja

¹⁶⁵ Vt. lk.16.

¹⁶⁶ MS § 212.- LS § 375.- VS § 187.

¹⁶⁷ MS § 204 lg.2.- LS § 367 lg.2.- VS § 179 lg.2.

teotses asutise või ettevõtja nimel või teise isiku eest ja

7) omavalitsuse vastutavate ametnike allkirjad, kelle käsul või korraldusel väljamaksmine teostati¹⁶⁸.

Volitused rahasummade saamiseks, nt. tšekid, pankadest raha väljavõtte vahikirjad või volikirjad, peavad olema alla kirjutatud vähemalt ühe linnavalitsuse liikme ja selleks linnavalitsuse poolt määratud ametniku poolt¹⁶⁹.

Linnades kehtib veel eriline kord linnakassast väljamaksmisele kuuluvate rahasummade kohta. Vastavad dokumendid peavad olema järgmiste vastutavate ametnike allkirjadega:

- 1) vastava osakonna või ala juhataja allkiri dokumendi sisuliselt õigekstunnustamiseks;
- 2) raamatupidaja või vastava ametniku allkiri dokumendi vormiliselt nõuetele vastamise ja krediidi olemasolu tõenduseks;
- 3) rahandusosakonna juhataja - linnavalitsuse liikme või linnavolikogu poolt selleks määratud ametniku väljamaksu käsk;
- 4) kassapidaja allkiri väljamaksmise tõenduseks ühes väljamaksmise daatumiga.

Kui asutises või ettevõttes puuduvad vastavad ametnikud, asendab nende allkirja juhataja allkiri¹⁷⁰.

Dokumentidele, mille järgi soetatakse tarbevaru, lisatakse nende varade tarvitamiseks vastuvõtja allkiri¹⁷¹.

Eelarve täitmisele asudes võib aga selguda, et eelarves ettenähtud mõnda liiki kulutoimingute sooritamiseks ei jätku eelarves ettenähtud krediidist. Samal ajal võib aga esineda olukord, kus mõnes teises eelarve osas ei kulutata kogu eelarves ettenähtud krediit. Eelarve täiendamine lisaelarve korras on küllaltki aeganõudev ja paljusid isikuid töösse rakendav toiming. Et hoiduda sellisest asjatust täimingust, on lubatud omavalitsuses vastavate summade ülekandmine ühest eelarve osast teise lihtsamal korral.

168 MAM § 22.- LEJ § 26.- VAM § 18.

169 LEJ § 25.

170 Ib., § 27.

171 MAM § 22 lg.3.- VAM § 18 lg.3.

Summade ümberpaigutamine ühest peatükist või litrist teise võib toimuda vastavaale volikogude otsusel. Need otsused kuuluvad kinnitamisele järelevalveasutise poolt, kelleks on maavolikogude ja linnavolikogude (välja arvatud kolmanda astme linnad, mis pole maakonnalinnad) suhtes Siseminister ja ülejäänud linnavolikogude ja vallavolikogude suhtes maavanem¹⁷².

Lihtsam on summade ümberpaigutamine ühe peatüki piires - ühest paragrahvist teise - mis toimub vastavalt maa- või linnavalitsuse otsusel, kuna vallas kuulub selliste ülekandmistete otsustamine vallavanemale¹⁷³. Paragrahvide piires ülekandeid ühest punktist teise ei tehta, kui kulutuste kogusumma ei ületa määratud krediitide kogusummat¹⁷⁴.

Kui pole võimalik teha krediitide ülekandeid ei peatükide seesmuses ega ühest peatükist teise, tulevad kasutamisele teised selleks ettenähtud võimalused. Esimeseks selliseks võimaluseks on summade ülekandmine ettenägemata kulude peatükist. Maakonnas ja linnas nimetatakse ettenägemata kulude katteks ettenähtud summasid tagavarasummadeks¹⁷⁵. Ettenägematuteks kuludeks ettenähtud summa moodustab 1,5 % eelarve korralistest tuludest ja tema sissevõtmine eelarvesse on kohuslik¹⁷⁶. Ettenägemata kulude jaoks ettenähtud summat võib üle kanda maa-, linnavalitsuse või vallavanema otsusel¹⁷⁷.

Ettenägemata kulude jaoks ettenähtud summade miitepiisamisel kulude katteks, on järgmiseks võimaluseks laenu tegemine tagavarakapitalist. Laenu tegemise tagavarakapitalist otsustab maa-, linnavolikogu¹⁷⁸. Vallaomavalitsusi käsitavais sättes pole nimetatud, kes otsustab vallas laenu tegemise tagavarakapitalist. Analoogia põhjal võib aga arvata, et selleks on õigustatud vallavolikogu. Laenu tegemine tagavarakapitalist on seotud järgmiste tingimustega:

172 MS § 205 lg.1.- LS § 368 lg.1.- VS § 180.- MAM § 16 lg.3.- VAM § 13 lg.3.

173 MS § 205 lg.2.- LS § 368 lg.2. - VAM § 13 lg.3.

174 MAM § 16 lg.3.- VAM § 13 lg.3.

175 MS §§ 195 ja 206.- LS §§ 358 ja 369.

176 MS § 195 lg.2 p.3.- LS § 358 lg.2 p.3.- VS § 173 lg.2 p.3.

177 MS § 206 ~~lg.1.~~- LS § 369 ~~lg.1.~~- VS § 181

178 MS § 207 lg.1.- LS § 370 lg.1.

1) seda võib teha jooksvate krediitide ajutiseks suurendamiseks tulude laekumise viibimisel ning ärajäämisel¹⁷⁹ ja

2) kui omavalitsuse kassasse kogub selleks küllalt summasid, tuleb laen tagavarakapitali arvele viivitamata tagasi maksta¹⁸⁰;

Tagavarakapitalist võib laenu teha veel erakordsetel juhtudel - summade ümberpaigutamiseks teiste eelarvejaotuste alla, kui on vaja kulutada nende jaotiste järgi rohkem kui on ette nähtud, ning kui võrd puuduvat summat ei saa katta krediidiga ümberpaigutamise jaotiste alt või ettenägemata kulude summade arvekt¹⁸¹. Laenu tegemine sel korral peab aga toimuma lisaeelarve korras¹⁸².

Bastava volikogu otsusel on tagavarakapitalist võimalik laenu teha ka eelarve lõpetamisel selgivate puudujääkide katteks¹⁸³.

Eriline võimalus laenu tegemiseks tagavarakapitalist on ette nähtud vallaomavalitsustel. Vallvolikogu võib teha erakorraliste kulude katteks laenu tagavarakapitalist tingimusel, et laenatud summa tasutakse tagavarakapitali arvele tagasi jooksvatest tuludest teatava aja jooksul iga-aastaste osade kaupa. Kui tagavarakapital oma suuruselt ületab 50% viimase aasta korralise eelarve kogusummast, võib üle selle määra ulatuva tagavarakapitali osa kasutada erakorraliste kulude katteks tagasimaksuta¹⁸⁴.

Nagu eeltoodust selgub, on omavalitsuse eelarves summade ülekandmine ja ümberpaigutamine võrdlemisi lihtne - toimudes osalt ainult vastava valitsuse-vallavanema otsusel. Kuigi eelarve tasakaaluprintsiip peab jääma püsima, on sel viisil võimalik teha kaunis suuri muudatusi kulude suunamises, mis muidugi ei jäta ka oma eätavat mõju eelarve stabiilsusele avaldamata.

¹⁷⁹ MS § 207 lg.1.p.2.- LS § 370 lg.1 p.2.- VS § 182 lg.1.p.2.

¹⁸⁰ MS § 207 lg.2.- LS § 370 lg.2.- VS § 182 lg.2.

¹⁸¹ MS §§ 207 lgl.p.1.ja 206.- LS §§ 370 lg.1 p.1. ja 369.- VS § 182 lg.1 p.1 ja 181.

¹⁸² MS § 207 lg.2.- LS § 370 lg.2.- VS § 182 lg.2.

¹⁸³ MS § 207 lg.1 p.3.-LS § 370 lg.1 p.3.-VS § 182 lg.1 p.3.

¹⁸⁴ VS § 182 lg.1 p.4 ja lg.2.

Avansid riigisummadest. Kui omavalitsusel ei jätku kredii-
te väljaminekute katteks, on tal võimalik saada avanssi riigi-
summadest¹⁸⁵. Avansse võivad saada maa- ja linnaomavalitsused¹⁸⁶.
Avansi võtmise otsustab oma koosolekul vastav volikogu ja mo-
tiveerib selle. Avaldus avansi saamiseks esitatakse Riigikassas-
le¹⁸⁷. Avansisumma suuruse määrab Riigikassa peadirektor¹⁸⁸,
kuid see ei või ületada 60% jooksva maksuaasta tulude arvel
loodetavatest tuludest¹⁸⁹.

Omavalitsus annab avansi kindlustuseks Riigikassale võla-
kirja¹⁹⁰. Avansi eest vastutab omavalitsus maksuaastal laekuva
tulu- või lisaärimaksuga või mõlema maksu summaga¹⁹¹.

Avanss tuleb Riigikassale tagasi maksta hiljemalt jooksva
eelarve-aasta 20. märtsiks¹⁹². Kui omavalitsus ei tasu ise tähh-
päevaks avanssi, on Riigikassal õigus teha korraldus Eesti Pan-
gas avansisaanud omavalitsuse arvele laekunud tulu- või lisa-
ärimaksusummade kinnipidamiseks kuni avansi tasumiseni¹⁹³.

-
- 185 OAS § 2.
186 JAR p.1.
187 Ib., p.2.
188 Ib., p.3.
189 Ib., p.2.
190 Ib., p.4.
191 Ib., p.2.
192 Ib., p.4.
193 Ib., p.5.

§ 13. Tulude laekumine.

1. 1. Tavapärase tulude laekumine.— Tuludepärase käitumine omavalitsuses eelarve täitmisel omab erinevat iseloomu kuludepärasest käitumisest. Eelarves ettenähtud kulud omavad normatiivsust¹⁹⁴, sest omavalitsuse organid on kohustatud ja õigustatud sooritama kulutoiminguid ainult eelarves ettenähtud krediitide piirides. Vastandina sellele ei oma eelarves ettenähtud tulud mingit normatiivsust. Ei saagi nad ju omada mingit normatiivsust, kui nad moodustavad ainult kalkulatsiooni loodetavasti laekuvaist tuludest.

Seetõttu ei vaatlegi meie siin, mil määral peavad omavalitsuse asutised ja ametnikud tulusid laekama (erandi moodustab siin sundsissenõudmine), vaid ainult, kuidas toimub laekamine.

Omavalitsusele laekuvaid summasid kasseerivad kas vastavad omavalitsuse allasutised ise või on see ülesandeks tehtud pankadele (nt, Eesti Panga osakonnad, linnapangad jt.), kes siis laekunud summad kannavad vastava omavalitsuse arvele.

Korrapärase arvepidamise kindlustamiseks toimub rahasummade vastuvõtmine ainult dokumentide, nagu kviitungite, arvete, allkirjade, makselehtede, teadaannete, orderite, nimestikkude, aktide jms. põhjal¹⁹⁵.

Iga rahasumma vastuvõtu kohta antakse välja kviitung, mille teisend (konts) jääb raha vastuvõtnud asutisele. Ühtluse tagamiseks peavad kõik kviitungid (ja nende teisendid) sisaldama järgmised sisuosised, ilma milleta nad ei oma ettenähtud toimet:

- 1) raha vastuvõtnud omavalitsuse, asutise või ettevõtte nimä;
- 2) järjekorranumber (järjekorranumbrid algavad eelarveaasta algusel esimesest peale ja lähevad järjekorras edasi kuni eelarveaasta lõpuni);

194 Vt. supra lk.16.

195 LEJ § 23.

- 3) vastuvõtmise aeg: aasta ja kuupäev;
- 4) maksja;
- 5) alus, mille põhjal toimus maksmine;
- 6) maksu nimetus või mis eest maks toimus;
- 7) rahasumma suurus - sõnades ja numbrites ¹⁹⁶.

Kviitungi üle kirjutab alla vastava asutise vastutav ametnik, kes raha vastu võttis. Peale ametniku allkirja tuleb kviitung kinnitada veel ametliku pitseriga ¹⁹⁷.

Kviitungi teisendile peab maksja andma oma allkirja, kui rahasumma maksmine toimus ainult suusõnalise avalduse põhjal ¹⁹⁸. Maksja saab endale kviitungi, kuna teisend jääb koos sissemaksu aluseks olnud dokumentidega (kui need on olemas) sissemaksu tõenduseks ¹⁹⁹.

Kviitungi ja selle täitmise viisi sätivad vastavad määrused erinevalt eri omavalitsusühikute liikides. MAM ja LEJ järgi tuleb kviitung ja ta teisend täita ühekorruga, mis võib toimuda kas tindiga või keemilise pliiatsiga kopeerpaberi abil ²⁰⁰. VAM põhjal tuleb aga kviitung ja ta teisend samuti täita ühekorruga, kuid see peab toimuma keemilise pliiatsiga kopeerpaberi abil ²⁰¹.

Vam on veel väljendatud nõue, et kõik sissemaksud peavad kviitungite kontsuldel olema registreeritud samal päeval mil nad saadud ²⁰². Arvestades teiste omavalitsuste kohta käivaid arvepidamise reguleerivaid sätteid, võime pidada seda nõuet kehtivaks ka maa- ja linnaomavalitsuste suhtes.

2. Sundlaekamine. - Eelarve tulude osa täitumine eeldab kõigi isikute ja asutiste poolt, kes on kohustatud omavalitsuse hääks üle kandma teatavaid rahasummasid, täpset ja korralikku teadmist. Kui aga vastavad isikud ja asutised meelega või kogemata jätavad oma kohustused omavalitsuse vastu täendamata,

-
- 196 MAM § 21 lg.1.- LEJ § 24 lg.1.- VAM § 17 lg.1.
197 MAM § 21 lg.2.- LEJ § 24 lg.2. VAM § 17 lg.2.
198 MAM § 21 lg.2.- LEJ § 24 lg.3.
199 MAM § 21 lg.3.- LEJ § 24 lg.3.- VAM § 17 lg.3.
200 MAM § 21 lg.4.- LEJ § 24 lg.5.
201 VAM § 17 lg.5.
202 Ib., lg.6.

peab omavalitsus ise samme astuma, et talle kuuluvaid summasid kätte saada. Tasumata maksude sissenõudmine toimub sel korral sundtäite korras.

Sundkorras sissenõudmist teostab omavalitsus sellele valitud või määratud omavalitsusteenijate kaudu²⁰³. Siseministri määrusega võidakse nende maksude sissenõudmiseks rakendada ka politseid²⁰⁴. Sissenõudmist teostav ametnik peab kandma vastavat vormiriietust või ametimärki²⁰⁵.

Sissenõudmist teostav ametnik asub sissenõudmise teostamisele ainult sissenõudmist korraldava asutise kirjalikul nõudmisel. Nõudmine peab olema antud eraldi iga maksuvõlglaste kohta. Nõudmises märgitakse: maksumääraja asutis, maksumaksja, see, mille eest maks määratud, seaduslik alus maksu administratiivkorras sissenõudmiseks, maksumääraja, sissenõutava summa sissemaksuks määratud asutis, viivitusprotsent ja lisatasud, märkus, et maksu pole võlglane tähtajaks tasunud²⁰⁶. Sissenõudmist korraldava asutise kirja peab maksunõudja maksuvõlglaste nõudmisel ette näitama²⁰⁷. Kui maksuvõla sissenõudmine toimub politsei poolt, kontrollib politseiametnik, kas nõue on esitatud seaduslikul alusel²⁰⁸.

Sissenõutav võlasumma tuleb tasuda asutisse, kes nõudmist teostab, Eesti Panka või postkontorisse raha ärasaatmiseks. Sissenõudja võtab ise raha vastu:

- 1) kui maksetav summa on alla 500 kr.,
 - 2) piiramata summas: a) oksjonipäeval või vara müügil,
- b) kui maks nõutakse sisse kolmanda isiku juures keelu alla pandud rahasummadest või sissetulekutest²⁰⁹.

Kui sissenõudja võtab ise maksuvõla vastu, annab ta selle tõenduseks kvititungi, mis varustet pitseriga. Saadud raha peab ametnik edasi andma linnas hiljemalt järgmisel tööpäeval, maal

203 ASS § 4 lg.1.- ASOS § 1.

204 ASS § 4. lg.1.

205 Ib., § 5.

206 Ib., § 9.

207 Ib., lg.3.

208 Ib., § 11.

hiljemalt ühe nädala jooksul²¹⁰.

Maksu tasumise korral saadetakse nõudeleht tagasi tema väljanud asutisele märkusega, millal, kuhu ja missuguse kviitungi vastu raha makstud. Asutis on kohustatud ühe kuu jooksul kontrollima nende teadete tõeolekust vastavust²¹¹.

210 Ib., § 13.

211 Ib., § 14

5. p e a t ü k k

E e l a r v e t ä i t m i s e k o n t r o l l

§ 14. Kontrolli teostavad organid.

1. Maakonnas.- Eelarvepärase käitumise järgi kontrolli teostajatena maakonnas maakonnaomavalitsuse organeist esinevad maavalitsus, maavanem²¹² ja maavolikogu²¹³. Teatud osas teostavad mainitud organid paralleelselt, kuid üldiselt võib märkida, et kui maavitsus ja maavanem asuvad kontrolli teostamisel teineteise suhtes koordinaatsioonisemel, väikese kallakuga maavalitsuse superordinatsiooni poole, siis on nad mõlemad allutatud kontrolli mõttes maavolikogule²¹⁴.

Väljaspool maaomavalitsust on maaomavalitsuse organite suhtes kõrgeimaks järelevalve teostajaks Siseminister²¹⁵. Siseministri võimkonda kuulub ka maaomavalitsuse organite eelarvepärase käitumise kontroll. Ses suhtes teotseb ta superordineerituna kõigile teistele kontrolli teostavaile organeile.

Iseloomustavaks maakonnaomavalitsuse eelarvepärase käitumise järgi kontrolli teostamisel on erilise kontrollongami - revisjonikomisjoni puudumine. Revisjonikomisjoni ülesanded on siin jaotatud maavalitsuse ja maavolikogu vahel.

2. Linnas.- Linnas teostab eelarvepärase käitumise kontrolli linnapea (resp. linnavanem), linnavalitsus, linnavolikogu ja revisjonikomisjon²¹⁶. Ehkki kontrolli teostavaid organeid on mitu, ei teosta nad kontrolli paralleelselt, vaid nad asuvad omavahel täielikus sub- ja superordinatsiooni vahekorras. Lähtudes sub- ja superordinatsiooni suhtesist, võime asetada

212 MS §§ 89 p.7 ja 72 p.2.

213 Ib., § 31 p.5.

214 Ib., § 24.

215 Ib., § 216 p.1.

216 LS §§ 66 p.1., 114 ja 28 p.7.

kõrgeimale astmele linnavolikogu. Linnavolikoguale on subordineeritud linnavalitsus (kooslinnapeaga resp.-vanemaga) ja revisjonikomisjon²¹⁷. Linnavalitsus on kontrolli mõttes teataval määral allutatud revisjonikomisjonile, kuid see subordinatsioon on suhtelise iseloomuga²¹⁸.

Nagu maakonnas, nii ka linnaomavalitsuse suhtes on kõrgeimaks eelarvepärase käitumise kontrollijaks Siseminister²¹⁹, kes asub superordinatsiooni asendis kõigi linnaomavalitsuse kontrollorganite suhtes. Kolmanda astme linnade suhtes, mis pole maakonnalinnad, täidab Siseministri funktsioone maavanem²²⁰.

5.- Vallas.- Vallaomavalitsuse organite eelarvepärase käitumise üle teostavad kontrolli organid nii vallaomavalitsuse seesmuses kui ka väljaspoolt. Vallaomavalitsuse seesmuses on neiks organeiks vallavanem²²¹, revisjonikomisjon²²² ja vallavolikogu²²³. Omavahel asuvad need organid täielikus sub- ja superordinatsiooni vahekorras, kusjuures kõrgeima tipu moodustab vallavolikogu, millele allub revisjonikomisjon ja sellele kontrolli mõttes omakorda vallavanem²²⁴.

Eksternset kontrolli vallaomavalitsuse eelarvepärase käitumise üle teostavad Siseministeerium ja maavalitsus (resp. maavanem)²²⁵, kes teotsevad oma ülesannete täitmisel koordineeritud tasemel asuvatena.

217 Ib., §§ 28 pp.4 ja 7, ja 119.

218 Ib., §§ 114 ja 374 lg.2.

219 Ib., § 383.

220 MS § 7.

221 VS § 61 p.8.

222 Ib., § 103.

223 Ib., § 25 p.12.

224 Ib., §§ 108, 186, 103 ja 25 p.12.

225 Ib., §§ 188, 190 ja 191 pp.2,3,4 ja 5.

§ 15. Kontrolli menetlus.

1. Maakonnas.- Kuna maakonnaomavalitsusel puudub eriline kontrollorgan revisjonikomisjoni näol, on eelarvepärase käitumise kontroll antud maavolikogu hoolde²²⁶. Sel alal teostab volikogu osalt paralleelselt maavalitsuse ja -vanemaga fakti-
list kontrolli, kuid täielikult kuulub tema võimkonda järel-
kontrolli teostamine. Eelkontrolli teostab maakonnaomavalitsu-
ses igapäevases töö käigus maavanem, andes alluvaile ametnike-
le juhiseid eelarvepäraseks käitumiseks. Järelkontrolli teosta-
mise võimaldamiseks peab maavalitsus (resp. maavaenem)²²⁷ esi-
tama maavolikogule hiljemalt 1. septembriks möödunud aasta eel-
arve täitmise aruande²²⁸. Aruande peab volikogu läbi vaatama
1. oktoobriks²²⁹.

Järelkontrolli alal teotseb veel Siseminister²³⁰, kellele tuleb esitada kinnitamiseks maavolikogu poolt hääkskiidetud möödunud aasta eelarve täitmise aruanne. Kinnitamise korral Sise-
ministri poolt on analoogiline eelarve kinnitamise kornale²³¹.

Eelpooltoodud eel-, faktilise- ja järelkontrolli alla mõistame järgmist. Eelkontroll, olles rajatud inspeksiooni printsiibile, seisab selles, et kontrollitakse: kas kavatses-
tav toiming vastab kehtiva õiguse nõuetele ja kas ta pole kuidagi
kahjulik omavalitsusele, olgugi et on õigusepärase. Faktilise
kontrolli all mõistame eelarvepärase käitumise kontrollimist
jooksva töö ja tegevuse kestel, mille sihiks on niihästi õigu-
sepärasuse kui otstarbekohasuse kontroll. Järelkontroll seisab
teostatud akti, lõpetatud tegevuse või töö kontrollimises nii
õigusepärasuse kui otstarbekohasuse mõttes.

226 MS § 31 p.5.

227 Ib., § 96.

228 Ib., § 211.

229 Ib.

230 Ib., § 216 p.1.

231 Ib., §§ 218, 202.

2. Linnas.— Linnaomavalitsuses teostab eelkontrolli linnapea (resp.linnavanem)²³² sellega, et ta annab linnateehis-
tajuale juhtnöbre eelarvepäraseks käitumiseks ja näitab, mil-
liseid summasid võib kasutada teatavaiks otstarbeiks. Samuti
tegutseb eelkontrolli alal ka linnavalitsus²³³, kes määrab tea-
tavate rahasummade sihipärasuse.

Faktilist kontrolli teostavad revisjonikomisjon²³⁴, linna-
pea (resp.linnavanem)²³⁵ ja linnavalitsus²³⁶. Revisjonikomisjo-
ni poolt teostatav faktiline kontroll eelarveaasta jooksul
seisneb peamiselt teatavate perioodide järel üksikute linna-
omavalitsuse majandi aladel teostatava kontroll-järelevaatuse-
ga. Linnapea (resp.linnavanem) ~~xxx~~ ja linnavalitsus teostavad
faktilist kontrolli otseselt seoses igapäevaste ametülesanne-
tega.

Tähtsaimaks kontrolliks on aga järelekontroll, mille pearas-
kus langeb revisjonikomisjonile. Järelekontrolli teostab ka lin-
navalitsus, kes koostab möödunud aasta eelarve täitmise aruan-
de²³⁷ ja ühes sellega kontrollib linnaomavalitsuse üksikute
asutiste ja ametnike eelarvepärasest käitumist eelnenud aasta
jooksul. Linnavalitsus on kohustatud esitama oma poolt koosta-
tud möödunud aasta eelarve täitmise aruande revisjonikomisjo-
nile hiljemalt 1. juuliks²³⁸. Revisjonikomisjon peab esitatud
aruande revideerimis 1. augustiks²³⁹. Järelekontrolli teostamine
revisjonikomisjonipoolt, mis on spetsiifiline kontrollorgan
linnaomavalitsuse organite hulgas, toimub nii sihi- kui ka ots-
tarbekohasuse seisukohtadelt lähtudes. Kontrollitud aruande,
varustab revisjonikomisjon selle omapoolsete märkuste ja arva-
mustega ja saadab selle tagasi linnavalitsusele²⁴⁰.

232 LS § 66 p.1.

233 Ib., §§ 368 ja 369 lg.2.

234 Ib., § 114.

235 Ib., § 66 p.1.

236 Ib., § 104 p.2.

237 Ib., p.3.

238 Ib., § 374 lg.1.

239 Ib.

240 Ib.

Linnavalitsus, vaadanud läbi revisjonikomisjoni poolt eelarve täitmise aruandele lisatud märkused ja arvamused, koostab omapoolsed seletused ja esitab aruande linnavolikogule vastuvõtmiseks hiljemalt 1. septembriks²⁴¹.

Kui revisjonikomisjon ei avalda tähtjaks oma seisukohta talle esitatud aruande kohta, esitab linnavalitsus aruande volikogule ilma revisjonikomisjoni seisukohata²⁴².

Linnavolikogu viimase instantsina linnaomavalitsuse sees- muses vaatab läbi esitatud aruande, teeb vajaduse korral selles parandusi ja kiidab ta hääks²⁴³.

Nii faktilise kui ka järelokrolli alal teotseb kõrgei- ma järelevalve organina Siseminister. Siseminister teostab lin- naomavalitsuse asutiste ja organite üle faktilist kontrolli pideva järelevalve teel, kinnitades või kinnitamata jättes vas- tavaid volikogu otsusi või interveneerides kõigi linnaomavalit- suse organite seadusvastasesse, s.o. ühtlasi ka eelarvepärase käitumise vastasesse, tegevusse²⁴⁴. Järelokrolli teostab Sise- minister linnavolikogu poolt vastuvõetud eelarve täitmise aru- ande kinnitamisega²⁴⁵. Eelarve täitmise aruande kinnitamismenet- lus toimub analoogselt eelarve kinnitamismenetlusele²⁴⁶.

3. Vallas. - Eelkontrolli teostajana vallaomavalitsuses tuleb arvesse vaid vallavanem²⁴⁷. Vastavat kontrolli teostab vallavanem juhiste ja korralduste andmisega vallaomavalitsuse teenistujatele nende teotsemisel eelarve täitmise alal. Ühtlasi teostab vallavanem pidevalt jooksvat kontrolli teenistujate käitumise suhtes, mis on suunatud eelarve täitmisele.

Faktilist kontrolli teostab revisjonikomisjon²⁴⁸, kuid se- da võivad teostada ka Siseministeerium ja maavalitsus²⁴⁹.

241 Ib.

242 Ib., lg. 2.

243 Ib., § 28 p. 7.

244 Ib., §§ 383, 386 ja 379 pp. 3, 4, 5, 8, 9, 10.

245 Ib., § 379 p. 1.

246 VS. § ~~383~~ ~~386~~ ~~379~~ ~~pp.~~ ~~3, 4, 5, 8, 9, 10.~~ supra lk. 37.

247 VS § 61 pp. 5, 7, 8.

248 Ib., § 103 lg. 1.

249 Ib., § 190.

Revisjonikomisjon on õigustatud igal ajal ette võtma arvepidamise kontrolli, kusjuures peab selle tulemustest teatama vallavolikogule²⁵⁰. Revisjonikomisjon on aga kohustatud vähemalt kord igas veerandaastas revideerima vallavalitsuse asjaajamist, kontrollima kassa seisu ja võrdlema seda arveraamatutega ning arveid tõendavate dokumentidega, eriti jälgima ja selgitama kulude otstarbekohasust ja vastavust eelarve määradele. Samuti peab ta kontrollima tarviduse järgi vallaomavalitsuse asutiste ja ettevõtete majandamist ning vallaomavalitsuse kõigi varade seisu vähemalt kord aastas²⁵¹.

Siseministeerium ja maavalitsus teostavad faktilist kontrolli oma ametnikkude kohapeale saatmisega, kes on õigustatud nõudma seletusi ja asjasse puutuvate dokumentide või nende ärakirjade esitamist²⁵².

Mõjuvaks vallaomavalitsuse organite eelarvepärase käitumise kontrollimisviisiks on järelkontroll. Seda teostavad revisjonikomisjon²⁵³, vallavolikogu²⁵⁴ ja maavalitsus²⁵⁵. Vallavanem koostab möödunud aasta eelarve täitmise aruande ja esitab selle revideerimiseks revisjonikomisjonile hiljemalt 1. juuniks. Revisjonikomisjon kontrollib eelarve täitmise aruannet nii seaduslikkuse kui ka otstarbekohasuse seisukohalt ja teatab siis omapooled märkused ja seisukohad hiljemalt 1. juuliks. Revisjonikomisjoni poolt läbi vaadatud aruande esitab vallavanem 15. juuliks vallavolikogule hääkskiitmiseks. Vallavanem lisab volikogu jaoks juurde omapoolsed seletused revisjonikomisjoni märkuste ja seisukohtade kohta. Kui revisjonikomisjon ei teata tähtjaks oma arvamust eelarve täitmise aruande kohta, esitab vallavanem aruande volikogule ilma revisjonikomisjoni seisukohata²⁵⁶.

Vallavolikogu osa järelkontrolli teostamisel seisneb

250 Ib., § 108.

251 VAM § 95.

252 VS § 193.

253 Ib., § 186 lg.1.

254 Ib., § 25 p.12.

255 Ib., § 191 p.2.

256 Ib., § 186.

selles, et ta kiidab hääks või jätab hääks kiitmata talle vallavanema poolt esitatud eelarve täitmise aruande. Aruande peab volikogu läbi vaatama 1. augustiks²⁵⁷.

Nii otstarbekohasuse kui ka seaduslikkuse sahtes teostab järelkontrolli ma maavalitsus²⁵⁸. Maavalitsuse järelkontrolli teostamine piirdub talle esitatud ja vallavolikogu poolt hääks kiidetud eelarve täitmise aruande kinnitamisega või kinnitamata jätmisega. Kinnitamine peab toimuma 1 kuu jooksul. Kui selle aja jooksul pole maavalitsus teatanud aruande kinnitamata jätmisest, loetakse aruanne kinnitatuks²⁵⁹. Kinnitamisega maavalitsuse poolt saavutab aruanne täieliku kehtivuse.

257 Ib., § 186.

258 Ib., §§ 189 ja 191 p.2.

259 Ib., § 193 lg.3.

K. o. k. k. u. v. ö. t. t. e. k. s.

Käesoleva töö aluseks on kehtiv õigus sel kujul, nagu ta kehtis omaaegse Eesti Vabariigi piirides 21. juunini 1940. a. Muutunud olukorra tõttu kehtiva õiguse alal, tuleb meil aga arvestada neid muudatusi, millele viitab Põhja Tagala sõjavägede juhataja ~~arvamääruses~~ nõusolekul antud määrus²⁶⁰.

Eelpooltoodud käsitelus tuleb, arvestades kehtiva õiguse alal toimunud muudatustega, silmas pidada järgmist. Siseministri funktsioonid on osaliselt läinud üle Eesti Omavalitsuse Sisedirektorile²⁶¹, kusjuures osa nende funktsioonide täitmist teostavad piirkonnakomissarid²⁶². Kõrgeima järelevalve astme moodustab meil aga kindralkomissar. Maa-, linna- ja vallavolikogude funktsioonid on täielikult üle läinud komissaarselt ametisse nimetatud linnapeadele, maavanematele ja vallavanematele²⁶³.

260 AT 41, 2, 8.

261 AT 41, 10, 50, III.

262 Ib., II.

263 Ib., IV.

Osundatud teosed.

1. Engliš, K., Finanzwissenschaft, Brünn-Prag, Leipzig-Wien 1931.
2. Jeze, G., Allgemeine Theorie des Budgets, Deutsche Ausgabe von Fritz Neumark, Tübingen 1927.
3. Jellinek, W., Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Berlin 1929.
4. Kliimann, A.-T., Administratiivakti teooria, Tartu 1932.
5. Kliimann, A.-T., Haldusprotsess, Tartu 1937.
6. Kliimann, A.*T., Õiguskorä, Tartu 1939.
7. Merkl, A., Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien u. Berlin 1927.
8. Mäll, Joh., Kehtiva riigi-eelarvetlusõiguse põhiprobleeme, i. Õigus 1939, 5.
9. Mäll, Joh., Riigi-eelarvetlusmenetlus, i. Õigus 1939, 7.
10. Mäll, Joh., Riigi eelarve vorm ja sisu, i. Õigus 1940, 1.
11. Vaabel, J., Eesti-riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme, Tartu 1934.
12. Vaabel, J., Sissejuhatus finantsõigusteadusse, Tartu 1939.

O s u n d a t u d a l l i k s d .

1. Administratiivsisseadumist teostavate omavalitsusteenä-
jate seadus, RT 36,48,392.
2. Administratiiv-sisseadumise seadus, RT 32,2,15.-RT 32,11,91.-
RT 36,29,189.-RT 37,52,466.
3. Eestis kehtiva õiguse määrus, AT 41,2,8.
4. Juhtnõõrid avansside andmise kohta riigisummadest, RT 29,19,
128.
5. Linna eelarvete ja aruannete koostamise ning raamatupida-
mise juhised, RT 35,22,204.
6. Linnaseadus, RT 38,43,404.-RT 38,59,566.
7. Maakonnaomavalitsuse arvepidamise määrus, RT 39,13,91.
8. Maakonnaomavalitsuse eelarve nomenklatuuri määrus, RT 38,
10,84.
9. Maakonnaseadus, RT 38,43,405.
10. Omavalitsustele avansside andmise seadus, RT 25,107/108,38.
11. Eesti Vabariigi Põhiseadus 1937.a., SK I,1,1,1938.
12. Riigi eelarve seadus, RT 38,24,200.
13. Tsiviilvalitsuse sisseseadmine Eestis, AT 41,10,50.
14. Vallamavalitsuse arvepidamise määrus, RT 38,32,261.
15. Vallamavalitsuse eelarve nomenklatuuri määrus, RT 38,10,
84.
16. Vallaseadus, RT 37,32,310.-RT 38,37,336.-RT 38,43,404 XXV.-
RT 38,43,404 XXIV.-RT 38,43,405 XII.-RT 38,59,567.-
RT 39,17,114.