

KUIDAS MÄÄRATA RAHANDUSE OLEMUST JA EESMÄRKE?

Avo Reinvald

Nõukogude Eesti ja NSV Liidu rahandusteooria õpikud [6, 14, 15] alustavad aine käsitlest sellele küsimusele vastamisega. Probleemi veidi süvenedes võib senistes käsitlustes märgata peagi küsitavusi ja vasturääkivusi.

Teatavasti on rahandussüsteem ja raharingluse korraldus olnud sotsialistliku majanduse tardumisseisundi põlistamisel ning sisuliste muudatuste takistamisel üheks tähtsamaks teguriks. Kas rahandussüsteemi pidurdav ja reaktsiooniline roll saab alguse juba tema põhimõistete määratlemisest? Elus ja majanduses eksisteerivate lugematute seoste tõttu on see täiesti võimalik. Poliitilised eesmärgid ("sotsialism on poliitilise loogika prioriteet majandusliku loogika ees" [10]) määrasid rahanduse tegeliku seisuga, viimasest lähtuvalt defineeriti rahanduse olemust ja funktsioone. Hiljem hakkasid definitsioonid omakorda tegelikkust mõjutama, kinnitades täiendavalt võimukandjate jaoks vajalikke arusaamu asja sisust. Määratlused on sekundaarsed, kuid nad avaldavad tegelikkusele tagasimõju. Määratlemisest, defineerimisest algab mingi ainevaldkonna tunnetamine. Elvi Ulst märgib: "Iga teadus täidab eelkõige tunnetuslikku funktsiooni. Rahanduse tunnetuslik funktsioon, s.t. rahandusteaduse esmane ühiskondlik otstarve peaks seisnema teadmiste süsteemi loomises rahanduse toimest ühiskonnas. Nõukogude rahandusteadusel ei ole niisugust teadmiste süsteemi... Tunnetusliku funktsiooni ebarahuldav lahendamine rahandusteaduses põhjustab ka teaduse teise funktsiooni – praktilis-konstruktivse funktsiooni ebarahuldavat täitmist" [12, lk.8].

Meie kõrgkooliprogramm käsitleb eraldi rahandust ja raharinglust koos krediidiga. Alljärgnevalt vaatleme ainult esimest neist valdkondadest – rahandust.

Mida tähistatakse mõistega rahandus? Mis tüüpi kategooriana rahandust määratlema?

Meid huvitab rahandus kui objektiivselt eksisteeriv nähtus, eluvaldkond, mida uurib rahandusteadus.

"Nõukogude rahandus on ühiskondlike suhete süstem, mille vahendusel toimub ühiskondliku koguprodukti ja rahvatulu jaotamise ning ümberjaotamise alusel tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud rahaliste fondide moodustamine, jaotamine ning kasutamine NLKP ja Nõukogude riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika realiseerimise eesmärgil" [14, lk.53]. (Allakriipsutused siin ja edaspidi autorilt.)

Samas allikas öeldakse: "...rahandus on majanduslik kategooria, mis iseloomustab tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud rahaliste fondide plaanipärase moodustamise, jaotamise ja kasutamise protsessi" [14, lk.50]. Ning edasi samal leheküljel: "... rahandus väljendab rahalisi suhteid, mille tulemusena kindlustatakse ... sotsialistlike ettevõtete, koondiste ja riigi rahaliste tulude ning fondide moodustamine, jaotamine ja kasutamine."

Siit tekivad otsekohe küsimused. Kas rahanduse all mõistetakse tegevust (fondide moodustamine jne.) või teatud suhete ja seoste süsteemi, s.o. mingit organisatsioonilist struktuuri, või mõlemat korraga? Ülaltoodud tsitaadid viivad järeldusele, et mõeldud on nii tegevust kui struktuuri, kusjuures struktuur on primaarne, tegevus toimub selle vahendusel. Rahandust defineeritakse siin esmajoonel suhete süsteemina, tegevus tuleneb alles neist suhetest. Teine üleliiduline kõrgkooliõpik ütleb: "... rahandus iseloomustab majandussuhteid, mis tekivad tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud rahaliste fondide moodustamise ja kasutamise protsessis" [15, lk.6]. Ka siin defineeritakse rahandust eelkõige suhete kaudu, kuid eeltoodust erinevalt on suhted sekundaarsed, nad tekivad alles tegevuse (fondide moodustamine jne.) käigus. Kaks lehekülge edasi: rahandus on majandussuhete süsteem, mille tulemusena "toimub plaanipärane ettevõtete, organisatsioonide, koondiste ja riigi rahaliste tulude ning fondide moodustamine ja kasutamine" [15, lk.8]. Nagu näeme, on siin jälle vastupidi: suhted, seosed, struktuur on primaarne ning tegevus sellest tulenev. Järgnevalt jaotatakse rahandus kaheks osaks: esimese moodustab ettevõtete, koondiste ja rahvamajandusharude (sisuliselt nähtavasti haruministeeriumide) rahandus, teise üldriiklik rahandus. Viimast iseloomustatakse nii: "... see on riigi tsentraliseeritud raharessursside fond, mis koosneb rügieelarvest, riikliku sotsiaalkindlustuse eelarvest ja riikliku vara- ning isikukindlustuse eelarvest" [15, lk.8]. Nüüd võime küsida: mis siis rahandus on – kas suhete kompleks, tegevus, rahalised ressursid (fondid) või need kõik kokku? Enne, kui hakata rahandust määratlema, tuleb teada, mis liiki kategooriat me üldse määratleme.

Siin kasutatud allikatest on rahanduse kui mõiste defineerimist kõige põhjalikumalt käsitlenud Tartu Ülikooli õppejõud Elvi Ulst: "... rahandus on väga keeruliste nähtuste kompleks, mille olemust ei saa üheselt tõlgendada kas rahaliste jaotussuhetena või rahaliste ressursidena. Rahandus on nii seda kui teist ja veel palju muudki" [12, lk.21]. Temagi peab rahandust siiski eelkõige suhete süsteemiks ("Seega on rahandus eelkõige spetsiifiline jaotussuhete valdkonda kuuluv rahaliste suhete süsteem" [12, lk.17], mis paigutub järgmisse ühiskondlike suhete hierarhiasse: rahandussuhted < rahalised suhted < jaotussuhted < tootmissuhted < ühiskondlikud suhted [12, lk.6].

"Seega moodustavad rahandussuhted teatud osa rahalistest jaotussuhetest. Rahaline jaotamine ja ümberjaotamine on laiemad mõisted kui rahandus. Peale jaotamise rahanduskanalite kaudu võib see toimuda veel näiteks hinna-, krediidi- ja palgasuhete kaudu. Kõiki neid suhteid võib analoogiliselt rahandussuhetega reglementeerida riik" [12, lk.6].

Nagu eelnevast näeme, defineeritakse rahandust eelkõige suhete kompleksina, meie väljenduses teatud suhete ja seoste struktuurina. See on ilmselt õige, kuid võib küsida, kumb on primaarne, kas inimestevahelised suhted või inimtegevus, mille käigus need suhted kujunevad". Antud lauselõpuga ongi autori seisukoht väljendatud: ühiskondlikud suhted kujunevad inimtegevuse protsessis. Tegevus, praktika on ühiskondlike suhete suhtes primaarne, ilma tegevuseta ei saa ka suhteid ja seoseid tekkida. Hiljem määrab juba kujunenud suhete struktuur küll inimeste tegutsemist, kuid see on vaadeldav tagajärje muutumisenähtuse järgmise astme põhjuseks.

Taolist mõttekäiku näib toetavat ka nõukogulik filosoofia. "TOOTMISSUHTED ... kajastavad ühiskonnas eksisteerivaid objektiveid, materiaalseid, inimeste teadvusest sõltumatuid suhteid, mis kujunevad inimeste vahel ühiskondliku produkti tootmise ning materiaalsete hüvede vahetamise ja jaotamise protsessis" [5, lk.325]. Suhted kujunevad tegevuse, protsessi, praktika käigus, mitte aga vastupidi. Kui nii, siis peaks ka rahandust defineerima kõigepealt tegevusena ning alles teises järjekorras selle tegevuse tõttu kujunevate suhetena.

Püüame rahanduse määratlemist eelkõige tegevusena põhjendada ka analoogia kaudu. Defineerime analoogselt rahandusega mõnd teist majandusvaldkonda. "Energeetika on ühiskondlike suhete süsteem, mille abil toimub energia tootmine, jaotamine, tarbimine ning laiendatud taastootmisprotsessiks vajalike energiaressursside akumulimine." "Metsanduse mõiste väljendab majandussuhete kompleksi, mis on seotud riigi ja ettevõtete metsavarude kasvatamise, hooldamise, raie ja kasutamise, kindlustamiseks laiendatud taastootmist ..." jne.

Sellised määratlused pole samuti valed, kuid ometi neid ei ka-

sutata. Mõistete sisu anti toodud näidetes edasi tegelikult vastava majandustegevuse lühikese kirjeldusena. Sisuliselt tegevusest, protsessist lähtuvat definitsiooni oleks nähtavasti õigem ka formuleerida sellest lähtuvalt.

Kolmas rahanduse mõistega seonduv komponent, rahalised ressursid (fondid) on miski, ilma milleta rahandus muutub võimatuks. Samal ajal on nüüdisaegne masinaehitus üldjuhul võimatu ilma metallita ja metsandus ilma puudeta. Ometi ei defineerita esimest metalli ja teist puude kaudu. Miks siis rahandust peaks defineerima tema "tooraine" läbi? Ka pole raharessursside olemasolu rahanduse ainuke eeldus. Selleks on samuti näiteks rahvatulu teatav maht ja kaubalis-rahaliste suhete teatav arengutase [6, lk. 14, 15]. Tahtes anda mingi nähtuse lühikest kokkuvõtlikku määratlust, poleks otsustarbekas kuhjata sinna kokku kõiki antud nähtuse tekkimise eeldusi.

Rahanduse kui nähtuse mõistesse fondide ehk rahaliste ressurside või rahandussuhete või rahandusteaduse mõistete liitmisest on raske aru saada. Milleks neid siia segada?

Riigi osa

Küsimine nüüd, kas rahandussuhted võivad olla riigi poolt reglementeeritavad (vt. tsitaat lk. 4), või on rahandussuheteks ainult riigi poolt reglementeeritud suhted? Aastaid tagasi vastati sellele küsimusele ühetähenduslikult:

"Rahanduse tunnused on järgmised:

- 1) rahandussuhted on väärtuselised (rahalised) suhted;
- 2) rahandussuhted on riigi poolt reglementeeritavad;
- 3) rahandussuhted on seotud ühiskonna koguprodukti ja rahvatulu jaotamisel ja ümberjaotamisel loodavate rahaliste fondide moodustamise ja kasutamisega" [6, lk. 12].

Reglementeerima tähendab "Võõrsõnade leksikoni" kohaselt *määrustama, korraldama, kindlatele eeskirjadele allutama*. Kuni viimase ajani püüdis Nõukogude riik reglementeerida kõiki eluvaldkondi, sealhulgas siis ka rahandustegevust. Nüüd on riigi (täpsuse mõttes peaks ütleva valitsuse) mõjuvõim nii NSV Liidus kui Eestis järsult vähenenud. Kas selle tulemusel on tänane rahandus vähem rahandus kui eile? Kui laialt tuleb mõista sõna *reglementeerima*, kas täpsetele eeskirjadele allumise või üksnes mõningase mõju avaldamisena? ("... rahandus on jaotussuhete süsteem, mida korraldab riik" [12, lk. 17]). Kas rahanduse hulka tuleb arvata fondide moodustamine ja kasutamise reglementeerimine/mõjutamine riigi poolt või üksnes riiklike rahaliste fondidega tegelemine ning sealjuures tekkivate suhete kompleks?

Elvi Ulst kirjutab teisel: "Rahandus on riigi tegevussfäär ... Rahandussuhete eripära majandussuhete süsteemis avaldub juriidiliste ja füüsiliste isikute suhetes mitmesuguste riiklike rahaliste fondide

moodustamisel" [12, lk. 18]. Sellest võib aru saada nii, et rahandussuhete subjektiks võib olla üksnes riik, õigemini see, mida me mõistame riigi all. Kuni meil oli tegemist üksnes riiklike ettevõtete, võidi ka ettevõtte rahandustegevust pidada riikliku rahandustegevuse osaks (praktika näitas süiski valitsuse ja ettevõtete huvide selget lahknemist). Ettevõtete, koondiste ja rahvamajandusharude rahandust peeti koguni nõukogude rahandussüsteemi aluseks [15, lk. 8]. See oli ka mõistetav. Et riik oli ettevõtete omanik, võis ta põhimõtteliselt käsutada nende rahalisi fonde niisamuti, nagu tsentraliseeritud riiklike fonde (riigieelarvet jt.). Erinevus tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud riiklike fondide vahel oli rohkem organisatsioonilist, mitte põhimõttelist laadi. Nüüd tekkivate kooperatiivide, ühis-, aktsia- ja eraettevõtete puhul peame küsima, kas nende finantstegevust ei saagi pidada rahanduse alla kuuluvaks üksnes sel põhjusel, et on muutunud ettevõtete omandusvorm. (Kasutades võõrsõna *finantsid* asemel *rahanduse* mõistet, jõuame absurdsse küsimuseni: kas selliste ettevõtete rahandus polegi rahandus?)

Milline sisu panna *riigi* mõistesse? Fondide ja rahaliste suhetega tegelevad praktiliselt valitsus ning valitsusasutused (kes peavad sealjuures lähtuma võimuorganite tahtest). Seepärast oleks täpsem rääkida valitsuse tegevussfäärist. Kuni oli tegemist ühtse eelarvesüsteemiga (kõik alama astme eelarved alates külanõukogudest olid kõrgemate eelarvete ja lõppkokkuvõttes NSV Liidu riigieelarve osad), ei tekkinud küsimust, millist valitsust mõeldakse. Võim oli ühtne ja jagamatu. Praeguseks on Eestis riigi eelarve eraldatud kohalikest eelarvetest. Erinevate rahandustasandite seosed toimivad erinevalt reglementeeritud vastastikuste maksete kaudu. Taolise finantsautonoomia puhul peab nähtavasti rääkima valitsusest mitmuses, seega ka valitsuste rahandustest. See võib aga tekitada häirivaid assotsiatsioone, kuna kõnekeeles mõistetakse meil valitsuse all tavaliselt riigi valitsust. Väljapääsuks võiks olla mõistete *riiklik rahandus* kasutamine, hõlmates sellega kõigi tasandite valitsusasutuste rahandust. See poleks ka sisuliselt vale, sest me peame nii kohalikke omavalitsusi kui keskvalitsust Eesti riikluse osadeks.

Eraldi peaks arutama, kuivõrd õigustatud on sõna *reglementeerimine* tarvitus finantsautonoomia puhul. Selle üle otsustamiseks peaks lähemalt uurima konkreetseid olukordi. Üldjuhul sobivate määratluste jaoks võiks aga kasutada laiemat tähendusega mõisteid, nagu *reglementeerimine*, *korrastamine* või *mõjutamine*. Viimast sõna peaks saama kasutada kõigis olukordades, kuna saame öelda, et riik oma suure mõjuvõimuga mõjutab kõigi majandusüksuste (eraldi vaadeldavate tootjate tarbijate) otsuseid ning tegevust.

Seega eksisteeriks riiklik rahandus ja sellega kõrvuti ettevõtete, ühiskondlike organisatsioonide jne. rahandus, millele riik avaldab suuremat või väiksemat mõju.

Inglisekeelses terminoloogias on siin pakutava *riikliku rahanduse* vasteks *public finance*. Ehk sobiks seda paremini tõlkida kui *ühiskonna* või *ühiskondlikku rahandust*, aga see tekitaks jälle segadust, sest *ühiskondlik* tähendab meil midagi muud, mingit vabatahtlikuse printsiibil põhinevat institutsiooni. "Riiklik (*public*) rahandus tegeleb ühiskonna kui valitsuse institutsiooni all organiseeritud grupi finantsidega. Seega tegeleb ta üksnes valitsuse finantsidega (rahaasjadega – *autor*). Valitsuse rahaasjad hõlmavad valitsuse fondide moodustamist ja kasutamist. Riiklikku rahandust huvitavad riiklike varadega (*fisc*) teostatavad operatsioonid" [11, lk. 3]. Sõna *public* võib tõlkida ka kui *avalik, avatud*. Ehk kõlbaks *riikliku rahanduse* asemel ka *avalik rahandus*? Esmapilgul harjumatuks kõlav väljend omab praegu aktuaalset ideoloogilist sisu. Seda kasutades toonitaksime ikka ja jälle: valitsuste ja valitsusasutuste rahaasjad olgu avalikud, rahvale teada ja rahva poolt kontrollitavad. Maksumaksjal on õigus teada, kuidas tema raha kasutatakse.

Tahaks siinkohal kahtluse alla seada E. Ulsti järgmise väite: "Kapitalismi tingimustes mõistetakse rahanduse all riigi rahandust ja rahandusteadus uurib seal riigi tsentraliseeritud rahaliste fondide moodustamisel ja kasutamisel tekkivaid suhteid (riigi rahalisi operatsioone, tulusid ja kulusid)" [12, lk. 7]. Rahanduse mõiste käibib läänemaades siiski palju laiemas tähenduses. Rahanduseks nimetatakse näiteks majandustegevuseks vajalike fondide tagamise protsessi [4, lk. 210]. Kõiki väga mitmekesiseid rahandustegevuse sfääre ühendab üks tõsiasi: mingi majandusüksus vajab rahalisi fondide ja püüab neid mitmesuguste rahandusasutuste vahendusel saada [4 lk. 210]. Mõned teised allikad nimetavad rahanduseks fondide kogumise kõrval ka nende kasutamist. Nii on äriettevõtete rahanduse (*business finance*) määratluseks: meetodid, mille abil firmad koguvad ja kasutavad oma fondide [8, lk. 287]. Riiklikku rahandust (*public finance*) peetakse üksmeelselt valitsuste tegevussfääriks. See on "riigi- ja kohalike valitsuste finantsoperatsioonid" [9, lk. 285]. Või teisel: "Riiklik rahandus ehk valitsuse rahandus – sissetulekute kogumine ja kasutamine valitsuse poolt" [2, lk. 482].

Ilmselt võib öelda, et mõistega *rahandus (finance)* tähistatakse läänemaades mistahes eraldi vaadeldava majandusüksuse rahaasjadega seotud küsimuste ringi. Rahandust defineeritakse tegevuse, protsessina või tegevusviiside, -meetodite kogumina. Arvamused lähevad lahku küsimuses, kas arvata rahanduse alla kuuluvaks üksnes raha saamise või ka raha selle kasutamise protsessis.

Riiklik rahandus on selgepiirilisel valitsuste tegevussfäär. Ka rahanduspoliitika (*fiscal policy*) mõistet tarvitatakse üksnes valitsuse rahanduspoliitika tähenduses.

Sotsialistlik ja kapitalistlik rahandus

Varem oli heaks tooniks rõhutada, et kõik, mis meil on, erineb printsiipsiaalselt selle vastest kapitalistlikus ühiskonnas. Erandiks polnud ka rahandus. Nii osutati üleliidulises rahandusõpikus "suurt tähelepanu ... (nõukogude rahanduse) põhimõttelisele erinevusele kapitalistlike riikide rahandusest ..." [15, lk. 3]. Eesti autoritel nii "põhimõttelisi" väiteid ei leia. Rõhutatakse, et rahandussuhteid tuleb uurida seoses konkreetse riigi ühiskondlik-poliitiliste tingimustega. "Rahandus on riigi ja kaubalis-rahaliste suhetega kaasnev nähtus, mistõttu tema olemust ühiskonna ühel või teisel arenguastmel saab lahti mõtestada ühe või teise riigi juhtimise ja kaubalis-rahaliste suhete iseärasusest lähtudes" [12, lk. 17]. "Rahandussuhted on vaadeldavad ainult koos tootlike jõududega, seega saab rahandussuhteid uurida ainult vastava majandussüsteemi raames" [12, lk. 18]. Neile väidetele vastu vaidlemata tahaks veidi esile tõsta küsimuse teist külge, alustades veel kord tsitaadiga.

"Rahandus on mitmele formatsioonile omane majanduskateooria. Järelikult peab tal olema neis formatsioonides ka mingi ühine funktsioon" [6, lk. 15]. Rahandusel, rahandussuhetel on erinevates (kuid teatud arengutaseme saavutanud) ühiskondades ühisjooni, millest lähtudes saab määratleda rahandust kui üldmõistet. Induktiivne mõtlemine, üldistuste tegemine on samuti teadusliku tunnetuse meetod, seega uurimismeetod. Formaalsete mõistete tasandil võiks seega E. Ulsti väidetega polemiseerida, kuid ilmselt on ta silmas pidanud üksikasjalikumat uurimistööd, mispuhul tal on sisuliselt kahtlemata õigus. Meie räägime siin võimalusest anda rahanduse üldistatud definitsiooni, väljendada seda ühist, mis moodustab igasuguse nüüdisaja rahanduse olemuse nii turu- kui käsumajandusega ühiskonnasüsteemis. Tegelikult ongi vähemalt Eesti autorid seda teinud (vt. lk. 14). Küsimuse ülekordamine võib olla vajalik varem valitsenud "printsiipsiaalsete erinevuste" vastukaaluks.

Turg on ikka turg ja selle universaalsed seaduspärasused kehtivad kõigis kaubatootmisühiskondades. Seaduspärasuste avaldumisvormid sõltuvad ühiskonnasüsteemi iseärasustest. Majandusteooria jääb ikka majandusteooriaks, mille reeglid kehtivad nii siin kui seal. Samuti jääb rahandus igas formatsioonis ikka rahanduseks. Tema iseärasused konkreetsetes oludes ei tähenda, et ei saaks leida ja väljendada seda ühist, mis moodustab igasuguse nüüdisaja rahanduse olemuse.

Rahanduse mõiste

Ülaltooduga on jõutud järgmiste järeldusteni.

– Rahandust saab defineerida eri formatsioonidele omase üldmõistena.

– Rahandust tuleb vaadelda nii tegevusena kui suhete, seoste kompleksina (struktuurina). Sealjuures on primaarne rahanduse määratlemine tegevuse, protsessina.

– Rahandustegevuse subjektiks ei ole üksnes riik. Riiklik rahandus, s.t. sisuliselt valitsuse rahandus on rahanduse kui üldmõiste üheks osaks. Küll aga mõjustab riigivõim suuremal või vähemal määral kõiki tema valdustes toimuvaid majandusprotsesse. Jättes lahtiseks küsimuse, kas riigi mõju on alati õige väljendada sõnaga *reglementeerimine*, kasutame siin ka viimase tähendust hõlmavat üldmõistet *mõjutamine*.

Püüame nüüd rahandust defineerida. Ülaltoodud "meie" rahanduse määratluse hulgas on ehk kõige selgem ja üheselt mõistetavam lk. 14 antud kolmeosaline määratlus [6, lk. 12]. Seda vaadeldes võime tõdeda, et esimene (rahandussuhted on väärtuselised suhted) ja teine punkt (rahandussuhted on riigi poolt reglementeeritavad) pole omased ainuüksi rahandusele. Nii väärtuselised kui ka riigi poolt reglementeeritavad võivad olla ka mitmed muud sfäärid: näiteks palga-, hinna-, krediidi- ja vahetussuhted. Rahanduse kui spetsiifilise kategooria eristamine toimub punktis 3: rahandussuhted on seotud ühiskonna koguprodukti ja rahvatulu jaotamisel ja ümberjaotamisel loodavate rahaliste fondide moodustamise ja kasutamisega.

Meie arvates on viimasest omakorda olemuslik allakriipsutatud osa. Miks rahandusõpikutes rõhutatakse fondide moodustamist nimelt ühiskonna koguprodukti ja rahvatulu jaotamisel [12, lk. 18], võib üksnes oletada. Võimalik, et nõnda püütakse piiritleda rahandust eranditult riigi tegevussfäärina.

Meenutame ka Läänes käibivaid definitsioone (lk. 17): rahandus on meetodid, finantsoperatsioonid; fondide tagamise protsess; sissetulekute kogumine ja kasutamine) ning esitame nüüd omapoolse definitsiooni.

Rahandus on majandusüksuste rahaliste fondide moodustamise, jaotamise ja kasutamise protsess ning selle käigus nende vahel kujunevate suhete kompleks. Mõlemaid mõjustab suuremal või vähemal määral riik.

Vastavalt rahandussuhete subjektile võib eristada järgmisi rahanduse sfääre.

1. Riiklik rahandus (ingliseelse vastega *public finance*; variantid: valitsuse rahandus; avalik rahandus). See hõlmaks mitmesuguste tasandite valitsuste ning vastavate eelarveliste valitsusasutuste (riigi- ja munitsipaalasutused) või ettevõtete rahandustegevust ja

sellega seonduvate suhete kompleksi. Siia kuuluksid ka mitmesugused eelarvevälised riiklikud fondid (meil näiteks keskkonnafond, teedefond, piirkondlikud fondid). Riiklikku rahandust võib jaotada keskvalitsuse, osariikide valitsuste (liitriigis) ja kohalike omavalitsuste rahanduseks. Sellisel jaotusel on aga sisu ja mõtet üksnes eri valitsustasandite finantsautonoomia korral. Ühtse eelarvesüsteemi juures oleks eristamine üksnes formaalne. "Nagu näitab Nõukogude Liidu ja mõnede teiste sotsialistlike riikide praktika, võivad mõned rahandussüsteemi lülid finantstsentralismi tingimustes likvideeruda. Nii ei olnud NSV Liidu rahandusteorias ega -praktikas alates 1939. aastast, mil kohalikud eelarved liideti NSV Liidu eelarvega, mõistet "kohalik rahandus" [12, lk. 7].

2. Ettevõtete (firmade) rahandus. Detailsemalt võiks jaotada vastavalt omandusvormile, majandusharule jne.

Ilmselt peaks siin puudutama riikliku ja firmade rahanduse vahet. Selliste riiklike (munitsipaal-) ettevõtete rahandust, mille tulud-kulud või nende saldo kaasatakse vastava valitsustasandi eelarvesse, tuleb ilmselt käsitleda riikliku rahanduse osana. Teisiti on lugu isemajandavate riiklike korporatsioonide ning ettevõtete, mille üheks osanikuks on valitsus. Nende rahandus ei tohiks muude firmade rahandustegevusest erineda. Neile erisoodustuste loomine tekitab tavaliselt majandussuhetes segadust, vähendab majandussüsteemi funktsioneerimise efektiivsust ning ettevõtjate usaldust valitsuse vastu.

3. Ühiskondlike organisatsioonide (mitmesugused fondid, seltsid, ühingud) rahandus.

4. Kodumajapidamiste (perede ja üksikisikute) rahandus vastaks samuti eespool toodud üldisele rahanduse määratlusele. Majandusüksuseks, mida me definitsioonis kasutasime, võib olla iga sugune, nii juriidiline kui füüsiline isik või nende ühendus. See, et paljude kodumajapidamiste fondid on tavaliselt väikesed, ei määra midagi: ükski meile teadaolev rahanduse määratlus ei lähtu fondide suurusest. Kodumajapidamise fondide moodustamine (säastude akumulatsioon) ja kasutamine ei erine põhimõtteliselt erafirma analoogilisest tegevusest: kummalgi juhul on tegemist inimeste isikliku varaga. Meie autoreid häirib vastuolu, mis tuleneb rahanduse definitsioonist riiklikult reglementeeritud suhete sfäärina. Nimelt täidab raha ühtmoodi säästu- ja akumulatsioonivahendi funktsiooni "nii riigi tsentraliseeritud vahendite fondi moodustamisel kui ka säästude kogumisel isikliku sõiduauto ostmiseks. Viimatinimetatud fondi moodustamine, samuti selle kasutamine ... ei kuulu rahandussuhete sfääri, sest isikliku sõiduauto ostmise fondi moodustamist ja kasutamist ei reglementeeritud otseselt riik" [6, lk. 12]. Rääkides reglementeerimise asemel mõjutamisest, mis võib olla nii väga range kui ka äärmiselt kaudne, vabaneme sellest kunstlikuna mõjuvast vastuolust.

Kui määratleme rahandussuhete subjektina muidki majandusüksusi valitsuse kõrval, kuuluks autoraha kogumine ning kulutamine samuti rahanduse, täpsemalt pererahanduse sfääri.

Vajadust hõlmata kodumajapidamised rahanduse mõistega tunnistavad kaudselt ka sellised pere rahaasjadest rääkimisel stiihiliselt kasutuselevõetud rahandustermiinid, nagu näiteks *pere-eelarve*. See osutab, et tegemist on rahandusele sarnaste protsessidega. Läheme siin veidi kaugemale ning väidame, et pererahandus peabki kuuluma ühe täieõigusliku valdkonnana rahanduse üldmõiste alla.

Millised on riikliku rahanduse funktsioonid ja eesmärgid?

Järgnevas osas ütleme kõikjal lühiduse mõttes lihtsalt *rahandus*, mõeldes selle all riiklikku rahandust.

Nõukogude rahandusalastes kirjutistes kõneldakse rahanduse funktsioonidest. "Võõrsõnade leksikoni" kohaselt tähistab sõna *funktsioon* talitust, tegevust, kohustust, tööd, ametit. Seega tähendaks rahanduse funktsioon ametit, talitlust, mille rahandus peab tagama, lühidalt – rahanduse ülesannet.

Ameerika uurijal B.P. Herberil, kelle seisukohti alljärgnevalt käsitletakse, pole päris selge, millist mõistet kasutada. Ta osutab ühtede ja samadele objektidele kord kui riikliku rahanduse eesmärkidele, samas räägib rahanduse funktsioonist ja rahanduse *harudest* [7, lk. 4, 5]. Hiljem kasutab jälle *eesmärgi (sihi)* mõistet [samas, lk. 74]. Sisuliselt käsitlevad nii meie uurijad kui B.P. Herber üht ja sama ainevaldkonda, aga nagu alljärgnevalt näeme, küllaltki erinevalt. B.P. Herberi käsitluses on riiklikul rahandusel (*public finance*) 4 funktsiooni (eesmärki, haru, jaotust). Need on

- allokatsioon (paigutamine, määramine, assigneerimine);
- jaotamine;
- stabiliseerimine;
- majanduskasv [7, lk. 4].

Teatavasti on ressursid alati piiratud, inimese soovid aga üldjuhul piiramatud. Vastates küsimusele, mida toota, lahendatakse probleem "piiratud ressursside allokatsioonist alternatiivsete eesmärkide vahel" [7, lk. 3]. Teiseks tähendab allokatsioon turumajanduse tingimustes küsimuse otsustamist, kas tootjaks peaks olema ühiskondlik või erasektor [7, lk. 4]. Jättes tootmise erasektori mureks, vabaneb ühiskond edasise allokatsiooni küsimuste reglementeerimisest – need asjad paneb paika turumehhanism. Kui aga tootmine antakse ühiskondlikule (riiklikule või munitsipaal-) sektorile, tuleb täpsema allokatsiooni küsimus lahendada poliitiliste otsuste kaudu. Kokkuvõtlikult tähistab allokatsiooni mõiste "limiteeritud tootmisressursside jaotamist alternatiivsete kasutamisviiside ning kahe majandus-

sektori vahel", kuna aga "jaotamine tegeleb eeskätt ühiskonna tulude ja rikkuste jagamisega selle ühiskonna liikmete vahel..." [7, lk. 4].

Stabiliseerimine keskendub kõrge tööhõive ning stabiilsete hindade (madala inflatsioonitaseme) saavutamisele. (Mõne seisukoha järgi tähistatakse selle mõistega üksnes tööhõivepoliitikat: "Stabilisatsioonipoliitika sisuks on valitsuse kontroll toodangu mahu üle, hoidmaks rahvusliku koguprodukti tasemel, mis tagaks täielikule lähedasele tööhõivele" [1, lk. 458]. Majanduskasvu eesmärgi all mõistetakse ühiskonna ressursibaasi ning sellest tulenevalt toodangumahu rahuldava kasvutempo saavutamist. Järgnev skeem [7, lk. 74] on kõige eelõeldu kokkuvõtlikuks illustatsiooniks.

Tabel 1

Eesmärk	Küsimused, millega tegeleb
Allokatsioon	Mida toota? Milline sektor peaks tootma?
Jaotamine	Millist tulude ja rikkuste jaotust me soovime? Millist valijate hääle jagunemist me soovime?
Stabiliseerimine	Millist tööpuuduse taset võib lubada? Millist inflatsioonitaset võib lubada?
Kasv	Milline majanduse kasvutempo tuleb saavutada?

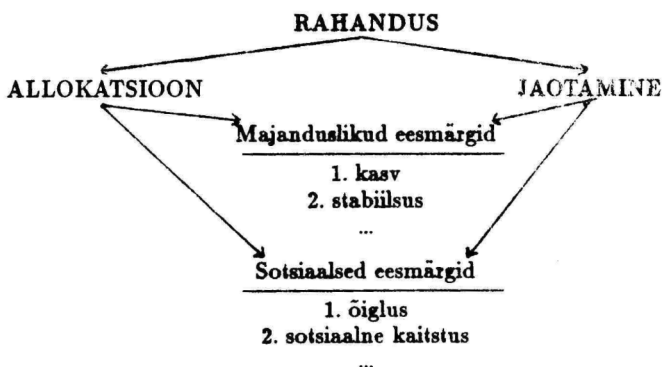
Võime ilmselt teha järelduse, et käsitletud neli eesmärki on mitte ainult rahanduse, vaid kogu majanduspoliitika sihtideks makrotasandil. (Küsimuse, kas samad eesmärgid samas vormis säilivad ka mikrotasandil, s.t. kas need on ka eraldi vaadeldava majandusüksuse sihid, jätame siin lahtiseks).

Kõrvutame Herberit ka teiste allikatega. "Encyclopedia Britannica" loetleb järgmised riikliku rahanduse tähtsamad ülesanded (eesmärgid): allokatsioon; maksustruktuuri rajamine; täistööhõive; stabiilsed hinnad; majanduskasv [9]. Loend vastab täielikult Herberi omale, pidades silmas, et maksud on peamiseks rikkuse ning sissetulekute vahendiks. Kolmas allikas [2, lk. 182-486D] loetleb riikliku rahanduse funktsioonidena 1) ühiskondlike hüvede * tootmist;

* Ühiskondlikuks nimetatakse hüvet (kaupa), 1) mille tarbimine ühe isiku poolt ei vähenda selle tarbimise võimalusi teiste jaoks; 2) millest ei saa kedagi ilma jätta (või tuleb selleks teha äärmiselt suuri kulutusi) [1, lk. 340, 341]. Näited: puhas õhk; riigikaitse.

2) sissetulekute jaotuse mõjutamist; 3) majanduse stabiliseerimist. Et majanduse kasvutempot saab nimetatud allika järgi mõjutada rahandus- ja rahapoliitika (*monetary policy*) meetmete omavaheline kombineerimine, võiksime siia loendisse neljandana lisada ka majanduskasvu funktsiooni. Vaid esimene punkt – ühiskondlike hüvede tootmine – on kitsam Herberi antud allokatsiooni mõistest. Jääme siinkohal Herberi käsitluse kui võrreldavatest kõige põhjalikuma juurde.

Rahandus, vähemalt niivõrd, kui ta on avalik, ühiskonnale avatud tegevusvaldkond (*public finance* võib ka tõlkida kui *avalik rahandus*), ei saa piirduda üksnes majanduslike sihtide seadmisega. Kõigi süntoodud nelja eesmärgi puhul võib tähendada majanduslike (efektiivsus) ja mittemajanduslike, sotsiaalsete eesmärkide (õiglus, sotsiaalne kaitstus) alalist vastasseisu. Ka on eelnimetatud nelja korral tegu eritasandiliste eesmärkidega. Kui allokatsiooni ning jaotamist võib vaadelda nii esmaste funktsioonide (tegevuste) kui esmaste eesmärkidenä, siis teised kaks – kasv ja stabiilsus on vaatenurgast sõltuvalt kas teise astme funktsioonid või teised eesmärgid, mille saavutamine toimub kahe esimese kaudu. Rahanduse mitmesuguste eesmärkide (ühtlasi funktsioonide) vahelisi seoseid võiks väljendada järgmise skeemiga.



Kuidas käsitlevad rahanduse funktsioone Eesti ja Nõukogude rahandusteadlased? Eesti allikates [12, lk. 22], [6, lk. 113] lähtutakse suures osas Nõukogude uurija E. Voznessenski määratlusest, mille kohaselt sotsialistlikul rahandusel on kolm funktsiooni:

- rahaliste fondide moodustamine spetsiaalsetest tuludest;
- rahaliste fondide kasutamine spetsiaalsete kulude kaudu;
- kontrollifunktsioon.

Sisuliselt sama sõnastuse annavad üleliidulised rahandusõpikud.

”NSV Liidu rahandus täidab kolme funktsiooni:

rahaliste tulude ja rahaliste fondide moodustamine;

rahaliste tulude ja rahaliste fondide kasutamine;

kontroll rahaliste tulude ja rahaliste fondide moodustamise ja kasutamise üle" [15, lk. 9].

"Nõukogude rahandus täidab kaht funktsiooni: jaotusfunktsiooni, mis on seotud rahaliste fondide (tulude) moodustamise, jaotamise ja kasutamisega, ning kontrollifunktsiooni" [14, lk. 55].

Nüansid ilmselt ei muuda asja sisu. Võime öelda, et toodud definitsioonid annavad meile üheselt rahanduse funktsioonide, s.t. rahanduse valdkonnas toimuvate tegevuste üldistatud kirjelduse. *Sihtidest, eesmärkidest* või *harudest* ei saa siin rääkida. Esitatakse tõepoolest funktsioonid selle mõiste kitsas tähenduses, protsesside kirjeldused. Seejuures saab *moodustamise, jaotamise* ja *kasutamise* koondada jaotusfunktsiooni üldmõistesse ning ka "... kontrollifunktsioon (on) rahanduse üldfunktsioonist, s.o. jaotusfunktsioonist tulenev funktsioon" [6, lk. 120].

Mis eesmärgil need või teised tegevused toimuvad, sellele kirjeldus vastust ei anna. Eesmärgiks ei saa ju pidada "tootmis- või realiseerimisplaanide täitmist" või "majandus- ja sotsiaalse plaaniga ettenähtud abinõude läbiviimist", samuti "Nõukogude riigi funktsioonide täitmist" [15, lk. 10]. Taolised väljendid ei sisalda kübetki informatsiooni. (Kuigi – just plaani täitmine oligi meil seni majandusüksuste tegelikuks eesmärgiks: sellest ja ainult sellest sõltus nende käekäik ja majanduslik heaolu. Mis plaaninumbrite taga peitus, see ettevõtet enam ei huvitanud. Majandussüsteem muutis vahendi eesmärgiks omaette). Eesmärgi kohta ei ütle midagi ka kirjeldused raha jaotamisest mitmesugustesse fondidesse ja eelarvetesse [15, lk. 11] ega selle loend, milliseid valdkondi rahandus kontrollib [15, lk. 12]. Alles peatüki lõpulõik mainib rahanduse kontrollifunktsiooni eesmärgina järgmist: "... finantskontroll soodustab ühiskondliku tootmise arengut, ettevõttesiseste reservide väljaselgitamist, kokkuhoiurežiimi järgimist materiaalsete, tööjõu- ja raharessursside kulutamisel ning NSV Liidu majandusliku ja sotsiaalse arengu plaani ülesannete täitmisel" [15, lk. 12].

Selline udusus ja üldsõnalisus ei saanud muidugi uurijaid rahuldada. E. Ulst märgib: "Jaotusfunktsioon ei piirdu enamasti vahendite mobiliseerimisega rahalistesse fondidesse ja nende jaotamisega, igal tulu- ja kululiigil on ka otsene või kaudne täiendav majanduslik või poliitiline funktsioon" [12, lk. 22]. Seda võib pidada kaudseks tunnistuseks rahanduse funktsioonide senise käsitluse puhtkirjeldavast iseloomust ning vajadusest liikuda edasi rahanduse eesmärkide määratlemise poole. "On tekkinud vajadus rahanduse jaotusfunktsiooni raames pöörata rohkem tähelepanu rahandussuhete toimele, kuivõrd rahandussuhted olemasolevas majandussüsteemis stimuleerivad või pärsvad majandusprotsesse ja ühis-

konna liikmete sihivälist tegevust" [12, lk, 28]. Siit võib välja lugeda, nagu oleks stimuleerimine rahanduse jaotusfunktsiooni alafunktsioon ("jaotusfunktsiooni raames"). Kuid: "... rahanduse funktsioonides aga kerkib jaotus- ja kontrollifunktsiooni kõrvale rahanduse kui stimulaatori ja regulaatori funktsioon" [12, lk. 30].

Siinkirjutaja peab stimuleerimist ja reguleerimist (mõjutamist) rahanduse eesmärkideks, jaotamist ja kontrolli aga eesmärgi saavutamise vahenditeks. Võib ka mõista stimuleerimist kui eesmärgi (ühtlasi funktsiooni) ja jaotamist funktsioonina, mille kaudu sellele eesmärgile liigutakse. Või siis rääkida esimese astme (jaotamine) ja teise astme eesmärgist (stimuleerimine). Küsimus, kas esimese astme eesmärk on vaadeldav teise raames või vastupidi, tundub sealjuures formaalsena. Tähtis oleks nende järjestus: üks on saavutatav teise kaudu. Sealjuures stimuleerimine kui üldmõiste ütleb meile samuti vähe. Tekib küsimus: mis on stimuleerimise (reguleerimise) eesmärk? See toob meid tagasi varem esitatud teise astme eesmärkide juurde: stabiilsus ja kasv, õiglus ja sotsiaalne kaitse. Jaotusfunktsioon, mille kaudu nende eesmärkide poole liigutakse, on aga oma sisule vastavalt lahterdatav jaotamiseks ja allokatsiooniks.

Näib, et meie ja Lääne (Herberi) rahanduse funktsioonide käsitluses pole sisulisi vastuolusid. Öeldes näiteks "... rahandussuhted peavad tagama õige vahekorra puhastulu komponentide vahel" [12, lk. 27], märgitakse sellega rahanduse allokatsioonifunktsiooni ja jaotusfunktsiooni üht avaldumisvaldkonda. Või teine näide. Sotsiaalvalu ümberjaotamisega peetakse silmas järgmisi ülesandeid:

- vahendite hankimine mittetootmissfääri ülalpidamiseks ...;
- sotsiaalkindlustus- ja varakindlustusfondide moodustamine;
- rahvamajandusharudevaheline summade ümberpaigutamine vastavalt vajadusele;
- vahendite territoriaalne ümberpaigutamine" [12, lk. 27].

Kahe esimese ülesande puhul täidab rahandus valdavalt jaotusfunktsiooni, kahe teise puhul eelkõige allokatsioonifunktsiooni. (Tähtsusele puuduvad eri funktsioonide vahel selged piirid ning mingi rahandushoob võib täita korraka mitut, ka üksteisega vastuolus olevat funktsiooni).

Ühest küljest on rahanduse funktsioonide meie käsitlus Lääne omast tunduvalt pinnapealsem. Ta jääb kirjeldavaks, avamata rahanduse sügavamast olemust majanduses ja ühiskonnas üldse. Samas vastab ta üsna täpselt rahanduse senisele rollile Nõukogude ühiskonnas. Rahanduse ülesandeks oli siin tööpoolsest riikliku plaaniga üheks või teiseks otstarbeks määratud rahade jaotamine nii tulu- kui kuluvormis ning plaanide täitmise kontroll, ja mitte rohkem. Ressursside allokatsioon ja majanduse kasvutempoga tegelesid plaaniorganid, rahandusele jäi üksnes direktiivide tegevuse täita roll. Mitteäsisväärtuslik katteta raha saabki allokatsioonifunktsiooni

täita üksnes väga piiratud ulatuses. Täisväärtusliku rahandussüsteemi puhul võime julgelt öelda, et rahandus suures osas määrabki ressursside allokatsiooni. Meil teatavasti raha omamine füüsiliste ressursside saamist veel ei taga. Isegi kui sooviksime, ei saaks me praegu rahandusele allokatsioonifunktsiooni panna.

Stabiliseerimispoliitikat turumajanduse mõistes meil ei eksisteerinud: hinnad olid kindlad, letid tühjad ja tööpuudus ametlikult olematu. Järelikult ei saanud rahandusel käsuühiskonnas olla ka majanduse stabiliseerimise rolli. Nii jäigi vaadeldavast neljast funktsioonist (eesmärgist) rahandusele vaid üks: tulude jaotamine ning ümberjaotamine tarbijate vahel.

Seevastu kontrollifunktsioon on mujal maailmas olnud rahanduskontrolli all mõistetavast palju laialdasem. Rahanduse ja panganduse ülesandeks on finantstegevuse ning traditsioonilise finantskontrolli kõrval olnud ka plaanide täitmise kontroll, millega seoses nad sekkusid otseselt majandusüksuste tegevusse. (Positiivse motivatsiooni nõrkus tingib teatavasti vajaduse sundijate ja kontrollijate armee järele).

Meie klassifikatsioon kirjeldas seega küllaltki adekvaatselt rahanduse funktsioone käsumajanduse ühiskonnas. Lääne käsitus vastab turumajanduse tingimustele. Praegusel üleminekul ühelt ühiskonnasüsteemilt teisele peab rahandus meil omändama nii ressursside allokatsiooni määraja kui majanduse stabiliseerija ning kasvu stimuleerija funktsioonid.

Kui me nüüd Herberi klassifikatsiooni omaks võtame, võib tekkida küsimus, kuhu selles paigutub meie käsitluses toodav rahanduse kontrollifunktsioon. Tundub, et ka siin ei teki vastuolusid.

Kirjutuse esimeses osas defineeriti rahandust tegevuse ja sellega seoses kujuneva suhetesüsteemina. Tegevusena kuulub rahandus selgekuuliselt juhtimistegevuste hulka ning "... riigi rahandussuhteid võib vaadelda juhtimissuhete süsteemina" [12, lk. 18]. Enamik juhtimise definitsioone langeb kokku järgmistes punktides: a) juhtimine on eriline grupilise (kollektiivse) tegevuse protsess; b) ta eeldab eesmärgi olemasolu; c) eesmärgi saavutamiseks kasutatakse kindlates vahetkordades materiaalseid ja tööjõuresse [13, lk. 26]. Rahandustegevus on kahtlemata kollektiivne, eesmärgipärane ning selle abil määratakse kindlaks ressursside jaotumine (allokatsioonifunktsioon!). Niisiis saame rahandust pidada juhtimistegevuseks.

Juhi funktsioonideks peetakse järgmisi [13, lk. 26–29]:

- 1) planeerimine;
- 2) täitmine, mis koosneb omakorda kolmest alljaotusest:
 - a) organiseerimine, korraldamine;
 - b) motiveerimine;
 - c) kontroll.

Seda on huvitav võrrelda meil kasutatud juhtimisfunktsioonide jaotusega [3, lk. 288]. ENE järgi on juhtimise põhitegevused:

- a) plaanimine;
- b) organiseerimine e. korraldamine;
- c) kontroll.

Väga iseloomulikult on ENE määratlusest välja jäetud motivatsioon, meie arvates kõige tähtsam juhtimistegevuse komponent, mis tagab ühiskondlike süsteemide isereguleerimise ning isejuhtimise. Positiivse motivatsiooni alternatiiviks on kas tagajärjetus või sunni- ja ülepaisutatud kontrolliaparatuur. See on ideoloogia ja materiaalse tegelikkuse seoste tähelepanuväärne näide.

Mõlema klassifikatsiooni kohaselt on kontrollimine ehk tagasivõetud kindlustamine igasuguse juhtimistegevuse lahutamatu osa. Selle seisukoha järgi pole vajadust mingi juhtimistegevuse (rahanduse) funktsioonide hulgast eraldi rõhutada kontrollifunktsiooni – see on rahandust hõlmava laiemal mõiste (juhtimise) funktsioonide seas niigi automaatselt esindatud. (Vastasel juhul tuleks rahanduse funktsioonina nuimetada ka planeerimist). Senine kontrollifunktsiooni rõhutamise tulenes, nagu eespool näidati, plaanide täitmise kontrollimisest meie rahandussüsteemi poolt, milline ülesanne isereguleerivas majanduses ära langeb.

Esitame lõpuks ka kirjutise teise poole seisukohad lühidalt kokkuvõtuna.

– Meil seni levinud rahanduse funktsioonide käsitus jaotus ja kontrollifunktsioonina on oma sisult üldistav kirjeldus. See ei vasta uutele ülesannetele, mida rahandus peab täitma turumajanduse tingimustes.

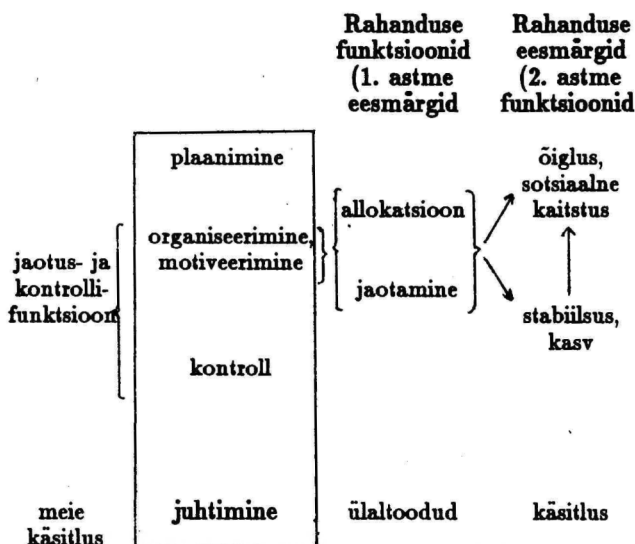
– Lääne uurijate toodud riikliku rahanduse funktsioonide (eesmärkide) jaotus allokatsiooni-, jaotamis-, stabiliseerimis- ja kasvufunktsiooniks ei ole meie senise lähenemisega vastuolus.

– Lääne jaotus on omakorda vaadeldav eritasandiliste eesmärkide või funktsioonidena. Kuna riiklik rahandus ei saa piirduda üksnes majandussihtidega, tuleks siia lisada ka sotsiaalsed eesmärgid.

– Rahandust saab vaadelda juhtimistegevusena. Igasugune juhtimine koosneb planeerimisest, plaanitu täitmisest ja täitmise kontrollist. Kontroll nagu planeeriminegi kaasneb olemuslikult kõigi rahanduse eesmärkidega (funktsioonidega). Ta on nende kaasfunktsiooniks, mida pole nagu ka planeerimist (kavandamist) otstarbekas eraldi funktsioonina eristada.

Seoseid riikliku rahanduse kui juhtimistegevuse funktsioonide vahel kahes erinevas majandussüsteemis eristab kokkuvõtlikult järgnev joonis.

Siinse kirjutise järeldused ei ole muidugi lõplikud ega vaieldamatud. Võib ka juhtuda, et ilmumise ajaks on nad oma aktuaalsuse kaotanud. Kirjutama ajendasid meie kõrgkooliõpikutes vastavate



Joonis 1. Seosed rahanduse funktsioonide erinevate käsitluste vahel.

teemade käsitlemisel avalduvad vasturääkivused ning tunne, et selleski valdkonnas on meil teooria elule jalgu jäänud.

KIRJANDUS

1. Begg D., Fischer S., Dornbusch D. Economics. Second edition. Maidenhead, Berkshire, England: McGraw-Hill, 1987.
2. Collier's Encyclopedia. 1985. Vol. 19.
3. Eesti nõukogude entsüklopeedia. 1974. 3. kd.
4. The Encyclopedia Americana. International edition. 1971. Vol. 11.
5. Filosoofia leksikon. 1985.
6. Hagelberg R., Siigur S., Ulst E. Rahandussuhted kaasajal. Tln.: Valgus, 1975.
7. Herber B.P. Modern public finance. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1967.
8. The New Encyclopedia Britannica. Macropaedia. 1979. Vol. 7.
9. The New Encyclopedia Britannica. Micropaedia. 1979. Vol. 8.
10. Semjonov B. Plaan ja stiilia // Rahva Hääli. 1989. 13.04.
11. Taylor P.E. The economics of public finance. N.Y.: The Macmillan Company, 1953.
12. Ulst E. Rahandus eile, täna, homme. Trt.: TÜ, 1990.
13. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление. М.: Советское Радио, 1974.

14. **Финансы и кредит СССР / Под ред. Л.А.Дробозиной. М.: Финансы и статистика, 1982.**
15. **Финансы СССР / Под ред. Т.Н.Сычева и Б.Т.Болдырева. М.: Финансы и статистика, 1984.**

DEFINING THE ESSENCE AND FUNCTIONS OF PUBLIC FINANCE

A. Reinvold

Summary

This paper discusses the deformed interpretation of the meaning and functions of public finance in the Soviet centralized command economy. The interpretation of public finance has been closely connected with the degree of centralization in the Soviet economic system, the latter reaching its peak at the beginning of the 1980s. Public finance had two main functions then: a) to secure central plans with resources; b) to exercise control over the fulfilment of plans. In the conditions of command economy, public finance could not bring to effect its main function – the allocation of production resources. In the process of transition to market economy public finance has to start performing four main functions, namely:

- allocation of resources;
- distribution of income and wealth;
- stabilization;
- stimulation of economic growth.