

Eesti 1930. aastate lõpu omavalitsusreform tänapäeva omavalitsusväärtuste valguses

Mikk Lõhmus, filosoofiadoktor, Tallinna Tehnikaülikooli lektor

Eesti haldusreformide ettevalmistajaid on rohkem huvitanud maakaartide ümberjoonistamine kui omavalitsuste juhtimise sisuline pool.

Eestis on haldusreformi ideed olnud päevakorral 1990. aastate keskpaigast alates. Arvukatest erineva üldistusastmega ettepanekutest ja kavadest hoolimata (Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas ... 2001; Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Projekt, 2003; Regionaalhalduse korrastamise kontseptsiooni põhimõtted, 2008; Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu 2009) ei ole ükski neist teoks saanud. Seega tuleb tõdeda, et Eesti Vabariigis on ellu viidud kaks kohaliku omavalitsuse reformi – 1930. aastate lõpu omavalitsusreform ja kohaliku omavalitsuse taasloomine 1990. aastate alguses.

Erialastes debattides on haldusreformi pahatihti käsitletud pelgalt kui haldusterritoriaalsel reformi, s.t üksuste piiride muutmist. Professor Sulev Mäeltsemees (Mäeltsemees 2009) on rõhutanud, et haldusreformi sisuks peaks olema avaliku halduse eri tasandite (riigi kesktasand, regionaalne ja kohalik tasand) vaheliste õiguslike, juhtimis-, majandus-, sealhulgas rahandusseoste arendamine (korrastamine), millega võib kaasneda ka piiride muutmise vajadus. Selliste reformide elluviimine eeldab põhistatud uuringuid ja analüüse ning täpset ja asjakohast eesmärgipüstitust.

Artikkel keskendub 1930. aastate lõpus Eestis ellu viidud omavalitsusreformile. Kui olla täpne, siis toimus 1937.–1938. aastal mitu üksteisega seotud ümberkorraldust: paralleelselt 1938. aasta valdade reformiga likvideeriti alev kui omavalitsusüksuse liik ja senised alevid nimetati ühe erandiga linnadeks. Peale selle korrastati kohaliku omavalitsuse õigusruum ning juba Tsaari-Venemaa ajast kehtinud (tõsi küll, mitu korda muudetud) seaduste asemele kehtestati uus vallaseadus, linnaseadus ja maakonnaseadus.

Palju on tsiteeritud 1938. aasta vallareformi põhimõtteid, mis olid järgmised:

- 1) vald peab olema elujõuline ja suutma täita kõiki temale pandud kohustusi;
- 2) vallamaja peaks asuma valla keskus ja valla keskus asuma kõikidele kättesaadavas kohas;
- 3) vald peab olema terviklik territoriaalselt ja rahvastiku poolest, ei tohi kaduda inimeste ühtekuuluvustunne.

Selle artikli autor peab vajalikuks vaadelda 1938. aasta omavalitsusreformi eeskätt valdade reformi aspektist, lähtudes tänapäeval tunnustatud omavalitsusväärtustest ning hinnates, kas reformi eesmärk oli üksnes valdade piiride muutmine ja valdade arvu vähendamine või pigem ülesannete, finantseerimissüsteemi ja juhtimismudeli korrastamine.

Keeruline küsimus kõikjal

Edgar Kant on tõdenud, et “kogukondlike omavalitsusüksuste reformimine on kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal” (Kant 1938). 20. sajandil, eeskätt pärast Teist maailmasõda Euroopas toimunud linnastumisprotsessid ühelt poolt ning teisalt heaoluriikide teke ja areng seadsid demokraatlike riikide ette tõsised ülesanded,

sealhulgas kohaliku omavalitsuse roll muutub ühiskonnas, demokraatia ja efektiivsuse suhestatus ning linnade-valdade võimekus täita heaoluriigi arenguga seotud ülesandeid (Leemans 1970; Brans 1992). Kohaliku omavalitsuse reformid ning 1950. aastatest selge suundlusena jälgitav üksuste keskmise elanike arvu kasv ja üksuste arvu vähenemine on nimetatud protsesside otsene peegeldus (The Size of ... 1995).

Brans (1992) eristab kolme liiki kohaliku omavalitsuse reforme:

- heaoluriigi arengust tingitud reformid, mille alla võib liigitada reformid, mis viidi läbi selleks, et suurendada kohaliku omavalitsuse suutlikkust tagada heaoluriigi toimimiseks vajalikke avalikke teenuseid. Reformide idee oli otstarbekate teenusepiirkondade moodustamine, vajalike õiguslike ja finantsaluste väljatöötamine;
- teine liik reforme on seotud linnastumisprotsesside ja (suur)linnade ning nende tagamaa ühtse ja tõhusa toimimisega;
- kolmas reformide põhjus on poliitiline, kusjuures poliitilised eesmärgid reformi läbiviimiseks võivad olla väga eripalgelised, alates kohaliku autonoomia ulatuse piiritlemisest ja lõpetades erinevate parteipoliitiliste eesmärkide saavutamisega.

Kohalik omavalitsus on ühiskonna demokraatlike väärtuste kandja ning seda üldtunnustatud põhimõtet toetab 1985. aastal allkirjastatud ja 28. septembril 1994 Riigikogus ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Samal ajal on erinevate avalike teenuste tagamise seisukohalt igal teenusel oma ruumiline ulatus või kasutajate arv, mille puhul võib rääkida efektiivsusest. Seega on kohaliku omavalitsuse rollid ühest küljest demokraatliku ja elanikulähedase ühiskonnakorralduse ja teisest küljest avaliku teenuse tagajana omavahel vastuolus. Teenusepiirkonna põhine omavalitsus eeldab võimalikult ühtlase suurusega ning teenuste iseloomule vastava ruumilise ulatusega või elanike arvuga üksusi. Tihti kogukondade identiteet, sotsiaal-majanduslikud probleemid jms erinevad, mistõttu otstarbekate, teenusepiirkondadel põhinevate üksuste moodustamine ei ole lihtne ülesanne. Näiteks Tallinna suurima ja väikseima linnaosa (Lasnamäe ja Pirita) vahe on ligi kümnekordne (Mäeltsemees, Lõhmus 2006). Kohaliku omavalitsuse üksuse optimaalne suurus on kõikjal laiaulatuslike ühiskondlike ja teaduslike debattide teema (The Size of ... 1995; Keating 1998).

Halduskorraldus 1918–1940

Eesti 1930. aastate omavalitsusreformide mõistmiseks tuleb rõhutada, et 1920. ja 1930. aastate õigusruum tegi rangelt vahet linnalistel kohaliku omavalitsuse üksustel (linnad ja alevid) ning maaomavalitsustel (vallad). Erinevus ei avaldunud mitte ainult liiginimes vald või linn, vaid erinevad olid nii õigusruum (kehtisid eri seadused ja erinev juhtimismudel) kui ka linnade, alevite ja valdade ülesanded ning tulubaas. Tegemist oli ajaloolistest traditsioonidest kantud erinevusega (Jans 1932), samuti tingis seda linnaliste asulate ja valdade erinev hõive (vastavalt põllumajandus või muud elualad). Üldjoontes elas 30 protsenti Eesti elanikest linnalistes ja 70 protsenti maalistes omavalitsustes.

Kui võrrelda Eesti rahvastikku 1922. aasta rahvaloenduse andmetega, võib välja tuua selge suundluse. Olukorras, kus Eesti rahvastik kasvas kahe rahvaloenduse vahel ligikaudu 2 protsenti, kasvas linnade rahvaarv koguni 16 ja alevite rahvaarv 8 protsenti võrra. Valdade rahvaarv vähenes sellel perioodil 3 protsenti, seejuures Valgamaal 9,2 protsenti ja Viljandimaal 8,3 protsenti. Eesti asustussüsteem oli analoogiliselt paljude teiste Euroopa riikidega suurte sotsiaal-majanduslike muutuste lävel ning nimetatud aega iseloomustab algav kiire linnastumine ja maaelanikkonna vähenemine.

Eesti vallasüsteem loodi Tsaari-Venemaal 19. sajandi teisel kümnendil toimunud reformide tulemusena. Vallad kogukondlike omavalitsusüksusena asutati Eestimaa 1816. aasta 23. mai talurahvaseaduse ja Liivimaa 1819. aasta 26. märtsi talurahvaseaduse alusel (Jans 1932). Täpsemale ja ajakohastatud õiguslikule alusele viidi vallad 1866. aasta 19. veebruari Baltimaade vallakogukondade valitsemise seadusega. Vallad moodustati mõisakogukondade kaupa, arvestades tolleaegsete mõisate piire. Selle tulemus olid ebahariliku kuju ja lahustükkidega vallad (Velner 1936; Loorits 1938). Valdade koguarv oli ligikaudu 1000 (Loorits 1938).

Kuivõrd väikesi ja mitte toimetulevaid valdu oli palju, toimus 1890. aastatel Eesti aladel esimene kogu territooriumi hõlmav haldusterritoriaalne reform ja valdade arvu vähendati umbes 400-le (Loorits 1938; Uuet 2002). Kuna Eesti oli jagatud valdavalt Eestimaa ja Liivimaa kubermangu vahel, varieerusid nii valdade liitmise põhimõtted kui ka süsteemsus. See oli ka põhjus, miks Põhja-Eesti ja Lõuna-Eesti vallad olid iseseisvumise järel nii erinevad. Ilmekalt kirjeldab sellist olukorda pikaaegne Viljandi linnapea August Maramaa 1933. aastal: “Väga imelikud oma kujult ja piiride poolest on Lõuna-Eesti vallad: sarvilised, pikad ning kitsad, ussikujulised. Katsuge kujutleda valda, mis on 15 km pikk ja alla 2 km lai, paiguti veel vähem, kuni pool kilomeetrit lai. Niisugune vald on Viljandimaa Uusna vald.” (Maramaa 1933.)

1938. aastal oli peamiselt Lõuna-Eestis kokku 40 lappvalda ligi 100 lahustükiga. Kõige markantsema näitena võib tuua Viljandi valla, mis koosnes koguni kuuest erinevast lahustükist ümber Viljandi linna (ERA, f 40, n 1, s 94).

Lisas 1 on esitatud andmed valdade elanike arvu kohta 1934. aastal. Tabel kinnitab eeltoodud väidet Põhja- ja Lõuna-Eesti erinevuse kohta. Üldjoontes võis eristada suurte (nii elanike arvu kui pindala mõttes) valdadega endise Eestimaa kubermangu Harju, Järva, Viru, Lääne ja Saare maakonda ning 1920. aastatel moodustatud ja varem Pihkva kubermangu kuulunud Petserimaad. Samal ajal Liivimaa kubermangu aladel asuvatel Pärnumaal, Viljandimaal, Võrumaal, Tartumaal ja Valgamaal olid vallad nii pindalalt kui ka elanike arvult väiksemad. Ka territooriumilt olid Põhja-Eesti vallad ühtlasemad, ebahariliku kujuga valdu või lappvaldu polnud.

Tabel 1. Eesti rahvastik 1934. aasta rahvaloenduse andmetel

	Mehed	Naised	Kokku	%
Linnad	141 178	179 938	321 116	28,9
Alevid	12 040	14 648	26 688	2,4
Vallad	364 149	400 340	764 489	68,7
KOKKU	517 367	594 926	1 112 293	100,0

ALLIKAS: Eesti arvudes (1934).

Valdade tuludele ja kuludele avaldas enim mõju 1930. aastate majanduskriis. Kõige rohkem mõjutas see valdade tulusid, mis 1930–1931 langesid koguni 40,68 protsenti (linnadel 19,55% ja alevitel 25,77%) (Loorits 1936).

Vallavalitsuste kulusid analüüsid selgub, et üle 2000 elanikuga valdades olid vallavalitsuse kulud ühe elaniku kohta vallavalitsuse keskmistest kuludest väiksemad, kõigis alla 2000 elanikuga valdades aga suuremad. Sama tendents ilmneb oluliseks kululiigiks oleva hoolekande puhul. Rahvahariduse korraldamisel seevastu on suuremate valdade kulud suuremad, eeldatavasti tingis seda see, et suuremas vallas tuli üleval pidada mitut kooli (Eichenbaum 1933).

Riigikeskse omavalitsuse teooria

Eesti omariikluse loomisel tugineti paljuski kogukondlikele omavalitsustraditsioonidele ning Tsaari-Venemaa linna- ja vallavolikogudes karastuse saanud poliitikutele (Jans 1932). Pärast iseseisvuse kättevõitmist ja riiklike struktuuride ülesehitamist toimus pööre ka riigi ja kohaliku omavalitsuse vahekorras, senise kogukondliku lähenemise asemel muutus valdavaks riigikeskne lähenemine. Riigivõimu suhtumise võtab hästi kokku tolleaegne tunnustatud õigusteoreetik Artur-Tõeleid Kliimann, kes 1932. aastal õigusteadlaste päevadel ütles: “Omavalitsus oma iseseisvusega on kiiresti ja otsustavalt teotseda tahtvale riigihaldamisele tõkkeks ees. Teiseks oma territoriaalse iseloomu tõttu omavalitsus on täielikus vastuolus riigihaldamises valitsevale haldusprintsipile. Kolmandaks oma *praeter legem* määrustega omavalitsus häirib parlamentide sisepoliitilist tegutsemist. Kõige selle tõttu kõikjal on panna tähele tendentsi omavalitsuse võimu piiramiseks. [...] Isiklikult pooldan täiesti vetoõiguse omistamist omavalitsuse tegevuse järelevalve vahendina.” (Kliimann 1932.)

Riigikeskse teooria süvenevat rakendamist takistas 1920. aastate ja 1930. aastate alguse poliitiline ebastabiilsus, valitsuste ja vastutavate ministrite vahetumine ning lõpliku konsensuse puudumine. Riigikeskse ja kogukondliku kohaliku omavalitsuse pooldajate võitlust peegeldas ka see, et Eesti vallad, alevid ja linnad tegutsesid mitmete eelnõude esitamisest hoolimata peaaegu 1930. aastate lõpuni tsaariaegsete omavalitsusseaduste alusel (Kant 1938). Kui ajajärku 1934. aastani iseloomustasid veel debadid kohaliku omavalitsuse võimalike edasiste arengusuundade üle (vt XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartus, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932), siis riigikeskne lähenemine langes Euroopas 1930. aastate I poolel tekkinud autoritaarsete tendentside ning Eestis 1934. aasta 12. märtsi riigipöördele järgnenud nn vaikiva ajastu tõttu viljakale pinnasele. Lõplikult viimistleti riigikeskse teooria elemendid 1937. aasta vallaseaduses, 1938. aasta linnaseaduses ja kõige tugevamini 1938. aasta maakonnaseaduses.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse vahekorra määrab ja kohaliku omavalitsuse väärtusi tagab kohaliku autonoomia printsiip (Sharpe 1970; Clark 1984; Fleurke, Willemse 2004 ja 2006). Lisas 2 on võrdlev analüüs 1937. aasta vallaseaduses ja 2010. aastal kehtivas õigusruumis (põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, valimisseadus) sätestatud ja kohaliku autonoomia indikaatoriteks olevate õigusnormide kohta. Võrdlustabelis eristuvad selgelt 1937. aasta vallaseaduse riigikeskse teooria elemendid: keskvalitsuse suur mõju kohaliku tasandi otsustusprotsessis, sealhulgas vetoõiguse rakendamine, osaliselt keskvalitsuse sõltuva tegevjuhi (vallavanema, vallavanema abide) pädevuse suurenemine esinduskogu volituste arvel. Märkida tuleb ka enesekorraldusõiguse piiramist (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 6 lõige 1). Kui tänapäevane kohaliku omavalitsuse õigus ja harta (artikli 8 lõige 2) sätestavad riigi ja kohaliku omavalitsuse järelevalve alusena üldiselt seaduslikkuse kontrolli printsiibi, siis käsitletaval ajajärgul teostati kohaliku omavalitsuse üle nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse järelevalvet.

Tabel 2. Vallaomavalitsuse kulud elaniku kohta suurusgruppides (sentides) 1934. aastal

	Kuni 500	500– 1000	1001– 1500	1501– 2000	2001– 3000	Üle 3000	Keskmine 1932/1933
Vallavalitsus	361	273	240	211	181	165	193
Vallakohus	8	12	8	7	6	6	7
Rahvaharidus	140	133	161	193	180	166	172
Hoolekanne	62	126	100	116	90	77	92
Heakord	7	6	7	8	7	8	8
Valla kapitalid	16	28	10	7	10	1	7
Valla üldvarandused	8	26	6	16	5	7	9
Valla ettevõtted	0	0	0	2	3	1	2
Valla võlad	18	31	56	28	32	31	33
Mitmesugused kulud	14	6	11	3	5	9	7
Tagavarasummad	1	0	0	1	1	1	1
KOKKU	635	641	599	592	520	472	531

ALLIKAS: Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935.

Reformile läheneti teaduslikult

Vallareform oli tõusude ja mõõnadega päevakorral 1920. aastate algusest alates. Korduvalt esitatud seaduseelnõudes (1920, 1922, 1930) (Velner 1936) käsitleti peale õigusliku raamistuse korrastamise haldusterritoriaalse korrastamise aluseid. Seda paraku küll teadusliku analüüsita. Kui senine arutelu oli toimunud peamiselt hinnangute ja emotsionaalsete argumentide alusel (mis nn lappvaldade põhjal olidki võib-olla asjakohased), siis teadusliku aluse vallareformile rajasid Tartu Ülikooli

geograafidprofessor Edgar Kant ja Endel Krepp. Edgar Kant oli tunnustatud teadlane, kes on põhjalikult uurinud Eesti asustussüsteemi, tõmbekeskuste kujunemise põhimõtteid ja rännet (Kant 2007). Reformi alused töötati läbi 1935. aastaks, siis esitati põhistatud seletuskiri vallareformi läbiviimiseks (Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935).

Vallareformi ideoloogid eristasid valdade ümberkorraldamisel kohalikke ja riiklikke huve. Kohalikud huvid võib kokku võtta tõdemusena: “Vallad oma praegusel kujul on loodud 40 ja veel enam aasta eest. Vahepeal on olnud suur murrang meie maa ühiskonnas. Maareformi tagajärjel on kujunenud uued keskused, alevikud ja alevid, raudteejaamade, maantee sõlmpunktide ümbrusesse. Arenemine on valgunud üle 40 ja rohkem aasta eest loodud omavalitsusterritooriumite – valdade piiride – ja tihti leiamegi vallamaja kusagil kõrvalises paigas üksikuna seismas, kuna ta õige paik oleks keskuses, kuhu on koondunud ümbruskonna majanduslikud ja kultuurilised ettevõtted.”(Samas.)

Huvitavamad on seletuskirjas välja toodud riiklikud huvid valdade ümberkorraldamiseks. Need olid:

- 1) valdade liiga suur arv, mistõttu oli keeruline nii keskasutuste asjaajamine kui ka järelevalve;
- 2) ebaühtlane valdade suurus ja territoorium, sealhulgas liiga väikeste valdade suur hulk. Seda peeti ebaotstarbekaks sellepärast, et valdadele on raske panna ühesuguseid ülesandeid ning teatud avalike teenuste tagamine käib väiksematele valdadele üle jõu. Ühtlasi toodi välja, et väiksemad vallad ei suuda palgata kvalifitseeritud ametnikke ega teha vajalikke investeeringuid.

Valla optimaalse suuruse kindlaksmääramisele läheneti teaduslikult. Arvestuse aluseks võeti vahemaa, mille inimene suudab ühe päeva jooksul jalgsi käia. Sellest lähtudes leiti, et vallamaja keskmine kaugus võiks olla 7–9 km. Peeti oluliseks, et valla keskkuses asuks ideaalis kirik, postkontor, politsei, meierei, ühiskauplus, arstipunkt jms. Vald pidi olema kompaktne ja ideaalis sõrikujuline. Erandeid võis teha geograafilistel põhjustel (sood, jõed, teedevõrk, veekogud), põllumaade kvaliteedist tulenevalt, keskuse suuruse tõttu (suuremate keskuste ümber pidi moodustama suuremad vallad), rahvuslikel (Petserimaa venekeelsed vallad) ja ajaloolis-kultuurilistel põhjustel (nt ajalooliselt kokkukuulunud piirkonnad). Vallapiirid kujundati kohati üksikute talude, heinamaade ja metsakvartalite kaupa (Uuet 2002).

Peale valdade piiride muutmise vajadust iseloomustava uurimuse sisaldas reformikava finantsmajanduslikku arvestust. Seejuures keskendus see erinevate kululiikide osatähtsuse arvestamisele valdade eelarvetes. Eelarvekulude analüüsid (tabel 2) näitasid, et administratsioonikulud väiksemates valdades (500 elanikuga) *per capita* olid suurematega (2000 elanikuga) võrreldes peaaegu kahekordsed. Reformi ettevalmistajad tõdesid, et 2000–3000 ja üle 3000 elanikuga valdade vahel pole nii suuri lahkuminekuid kui alla 2000 ja üle 2000 elanikuga valdade vahel, ning leidsid, et optimaalne valla suurus on 2000–3000 elanikku. Nagu lisast 1 ilmneb, oli valdade keskmine elanike arv sellel ajal 2060 elanikku ning eelnevalt esitatud 7–9 km sõõri põhjal arvestatud elanike arv andis tulemuseks samuti ligikaudu 2000 elanikku.

Reformi elluviimiseks andis Vabariigi President 8. aprillil 1938 dekreedina vallapiiride ühekordse korraldamise seaduse. 1938. aasta suvel toimusid aktiivsed ettevalmistustööd – kaartide ettevalmistamine, vallavolikogude arvamuse küsimine jne. Uued vallapiirid kehtestati presidendi otsusega 7. oktoobril 1938. Varasema 365 valla asemele moodustati

248 uut valda. Saartel asuvaid väikevaldasid reform ei puudutanud (Uuet 2002). Keskmine vallaelanike arv tõusis seniselt 2060-lt 3010-le ja keskmine pindala ligikaudu 177 ruutkilomeetrile (Loorits 1940).

Kuidas kaasati kohalikku rahvast

Kogukonna arvamuse ärakuulamine on tänapäeva Euroopas põhilisi kohaliku demokraatia nurgakive. Põhimõte on jõudnud ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartasse, mille artikli 5 kohaselt ei tehta muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides, pidamata eelnevalt nõu kohaliku kogukonnaga. Ära kuulamiskohustus ei tähenda kohustust kogukonna arvamusega arvestada, pigem eeskätt kohustust otsustusi selgitada (*European Charter of Local ... 1985*). Vallaseaduse paragrahvi 25 lõige 15 määratles vallavolikogu pädevusse valla teise vallaga liitmise ja valla piiride osas seisukohtade võtmise. Vallapiiride muutmine oli Vabariigi Valitsuse pädevuses, kes tegi vastavad otsustused siseministri ettepanekul (§ 2). Kohustust kogukonnaga või volikoguga eelnevalt nõu pidada seadus ei sätestanud.

Faktilise materjali alusel ei saa väita, et omavalitsusreformi oleks salaja ette valmistatud. Nagu juba mainitud, esitati 1920. ja 1930. aastatel mitu korda omavalitsusvaldkonda reguleerivaid seaduseelnõusid ja elav diskussioon toimus nii omavalitsusliitudes kui ka erialakirjanduses (nt ajakirjas Maaomavalitsus). Reformi põhialustes (üksuste teatud ulatuses liitmise vajadus, ebaloomuliku kujuga valdade ja lappvaldade piiride korrastamine jms) jõuti vähemalt sellel tasandil üldjoontes konsensusele. Maaomavalitsuste Liit läks reformikavadega kaasa ja avaldas koguni järgmise seisukoha: “Valdade ümberkorraldamise vastu kõnelevad peamiselt likvideerimisele tulevate valdade tegelased, kes peavad eneste kohustuseks oma valla kaitsmise, eriti aga selliste valdade sekretärid ja kantseleiametnikud, kes kardavad teenistuse kaotamist.” (Eesti Maaomavalitsuste Liidu ... 1935.)

Pigem tundub probleemiks olevat see, et reform toimus kõigest hoolimata ootamatult ning iga konkreetset valda puudutavaid kavasid eelnevalt läbi ei arutatud. Sellele viitab 9. juunil 1938 siseministeeriumis toimunud siseministri ja maavanemate kohtumise protokoll. Nimetatud protokoll põhjal võib öelda, et arenes huvitav diskussioon küsimuses, kas reformikava tuleks tutvustada ka vallavolikogudele ning kas tuleks neil lasta sellel teemal sõna võtta. Mõned osalejad leidsid, et plaan kava vallavolikogudele arutada anda ei ole otstarbekas, sest see “tekitaks suurt ärevust kohapeal ja kuuldusi ja kutsuks välja mitmesuguste delegatsioonide saatmise”. Enamik osavõtjaid siiski leidis, et vallavolikogude reformi eesmärkide ja kavadega kurssiviimine vähendab kohaliku rahva vastuseisu ja võõrandumist.

Käesoleva artikli autor analüüsis Harjumaa vallavolikogudes toimunud arutelusid ning maakonnast kodanikualgatuse korras esitatud märgukirju. Avanev pilt oli ootuspärane – säilitatavad või erinevaid juurdelõikeid saavad vallad olid reformiga nõus, liidetavad vallad olid üldjuhul liitumise vastu või nõustusid tingimisi. Võimaluste piires arvestati ka valdade ettepanekutega. Näiteks esitas Saue vallavolikogu ettepaneku liita vallaga Harku valla Lehmja küla (praeguse Alliku küla osa, tõmbekeskus praegune Saue raudteejaam ja kool) ja osa Hageri valla talusid (Protokoll Harjumaalt Riigikokku ... 1938). Valdade piiride muutmise otsuses oli nimetatud ettepanekuga arvestatud (Uuet 2002).

Üldiselt ei arvestatud ühendatavate valdade säilitamise taotlusi. Nimetatud valdades toimus (kuigi mitte alati) massiline allkirjade kogumine, mis tolleaegseid sidevõimalusi arvestades oli päris üllatav. Massiliselt koguti allkirju näiteks Kodasuu, Vääna, Ingliste ja Alajõe vallas (ERA, f 40, n 1, s 6020ABC – näiteks Ingliste vallas 275 ja Vääna vallas 527

allkirja). Hoopis kurioosselt kulges Kaiu ja Kuimetsa valla ühinemisprotsess (vaidlus valla nime, ühiskaupluse ja koorejaama asukoha pärast), mis päädis massikaklusega kohalikul laadal (Harju maavanema ettekanne ... 1938).

Taustsüsteemiks kiirenev linnastumine

Hinnates 1930. aastate vallareformi põhjusi, võib esile tuua järgmised põhipunktid:

- haldussüsteemi korrastamine, eeskätt vajadus üle vaadata piirid, ühendada ebaloomulikud lahustükkidega lappvallad ning viia valdade territooriumid ühtsetele alustele;
- kohaliku omavalitsuse õigusliku staatuse korrastamine eesmärgiga lõpetada juba Tsaari-Venemaa ajast pärit omavalitsusseaduste kehtivus ning viia valdade tegevus ühtse ja arusaadava õigusliku raamistuse alla;
- kindlasti tuleb vallareformi põhjusena nimetada ka tolleaegse ideoloogiaga kaasnevat riigi kontrolli tugevdamist.

Haldusreformi taustsüsteemiks oli 1930. aastatel jätkuv ja kiirenev linnastumine, linnalist tüüpi asulate elanike arvu suurenemine ning valdade (eeskätt hajaasustuspriirkondade) elanike arvu kahanemine, samuti 1930. aastate majanduskriisist toibumine (Loorits 1939), rahva ja kohaliku omavalitsuse sissetulekute paranemine ning sellest tingitud elanike rahulolu kasv (ja väiksem võimalik vastuseis reformile).

Analüüsides reformi Bransi (1992) esitatud haldusreformi liikidega, saab paralleele tuua nii esimese kui ka kolmanda liigiga. Haldusreformi iseloomustasid järgmised iseloomulikud aspektid.

1. Tegemist oli riigi elluviidud sundreformiga. Reformi põhialuste osas oli ühiskonnas saavutatud suhteline konsensus, kuid üksikasjaliku plaani läbiarutamine volikogudega oli pigem informeeriv ja kiirustav.
2. Valdade ülesandeid ei muudetud ning nimetamisväärselt ei muutunud ka valdade tulubaas. Reformi majanduslik põhjendus jäi pinnapealseks, erinevate teenustega seonduvaid kulusid ei analüüsitud teenuspriirkondade põhiselt. Seega oli vallareformi olulisem eesmärk haldusterritoriaalne reform (vallapiiride korrastamine) ning nende vastavusse viimine muutunud ühiskondlike oludega. See sarnaneb mitmete praegusajal välja pakutud haldusreformi ideedega, kus samuti ei räägita mitte niivõrd kohaliku omavalitsuse ülesannete ja tulubaasi laiendamisest, kuivõrd olemasolevate ülesannete efektiivsemast täitmisest, kvalifitseeritud ametnike palkamisest ja investeerimisvõime tagamisest (Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde 2009).
3. Korrastati õigusruum ja kehtestati uus omavalitsusseadus, samal ajal ei lahendatud keskuste ja tagamaa suhet ning endiselt jäi kehtima linna- ja vallaomavalitsuste erinev õiguslik korraldus. Veelgi enam, reformi seletavates dokumentides mööndi, et tulevikus võib osutuda vajalikuks suuremate alevike valdadest lahutamise (Põlva, Abja, Rapla jt) ning iseseisvaks linnaks muutmine. See tingis arvukalt nn rõngasvaldade teket. Arengu seisukohalt oli linna ja tagamaa lahuskäsitlus pikas perspektiivis lühinägelik. Viimaste aastate haldusreformi kavades ei ole kohaliku omavalitsuse õigusliku aluse korrastamist planeeritud (Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde

2009), küll on seda tehtud 2001. aastal koostatud haldusreformi strateegias (Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas 2001).

4. Oluline nüanss oli reformi poliitiline aspekt ehk riigi mõju suurendamine valdade üle. Peamiselt väljendus see vastuvõetud vallaseaduses ja selle sätetes. Riigi huve teenis kaudselt ka valdade arvu vähenemisest saavutatav (teoreetiline) kulude kokkuhoid.

Nüüdis-Eesti probleem on Tallinna ja pealinnaregiooni domineerimine ning pealinna ja tagamaa sotsiaal-majanduslike suhete korrastamine (Lõhmus 2008). 1930. aastate lõpus pealinnaregiooni (Tallinna linn, Nõmme linn, ümbritsevad vallad) juhtimiskorralduse küsimusi teravalt üles ei tõstetud. Reformi käigus oli arutusel Tallinna tagamaal ühe suurvalla moodustamine, mis asjaosaliste vastuseisu tõttu siiski kõrvale jäeti (Protokoll Harjumaalt Riigikokku ... 1938). Tuleb arvestada, et Tallinna ümber polnud praegusi valglinnastunud tiheasustusalasid, pealinna ümbrus oli valdavalt hõredalt asustatud ja suuremate keskusteta põllumajandus-kalanduspiirkond (samas). Huvitava märkusena võib lisada fakti, et Viimsi vald kui haldussuutmatu ja vaene vald (ERA, f 40, n 1, s 6020C, l 591–592) liideti praeguse Maardu linna ja Jõelähtme valla maadel paikneva Nehatu vallaga. Praegune olukord on üldteada ja peegeldab pikaajalise planeerimise vajalikkust haldusreformide tegemisel.

Kahjuks ei ole võimalik hinnata vallareformi tulemusi ei keskmises (kuni viis aastat) ega pikaajalises plaanis. Arengu katkestas okupatsioon. 1990. aastate alguseni kohaliku omavalitsuse areng Eestis seiskus.

Lisa 1 Eesti vallad suurusrühmade järgi 1934. aastal

	Maako nd	Keskm ine pindal a km ²	Keskm ine elanik e arv	Suur im vald	Väikse im vald	Ku ni 50 0	50 0– 10 00	100 1– 150 0	150 1– 200 0	200 1– 300 0	Üle 30 00	KOK KU
1.	Viru	117	2680	5624	1108	0	0	4	5	18	13	40
2.	Järva	149	2450	4513	521	0	2	2	4	6	6	20
3.	Harju	188	2010	5474	354	3	5	10	8	10	8	44
4.	Lääne	140	2030	4029	600	0	4	8	7	9	6	34
5.	Saare	163	2850	3753	2012	1	0	0	0	10	7	18
6.	Pärnu	127	1688	3788	363	2	8	8	12	7	4	41
7.	Viljan di	102	1540	3528	318	3	9	11	4	7	4	38

8.	Tartu	88	1770	3998	260	2	9	13	18	16	6	64
9.	Valga	79	1360	3400	553	0	8	6	2	1	2	19
10.	Võru	91	1760	3553	658	0	8	10	12	9	4	43
11.	Petseri	151	5490	3860	3106	0	0	0	0	0	11	11
Keskmine		121	2060	Arv		11	53	72	72	93	71	372
				Osatähtsus		3,0	14,2	19,4	19,4	25,0	19,1	100,0

ALLIKAS: Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935; Velner 1936.

Lisa 2

Võrdlev tabel kohaliku omavalitsuse autonoomia ja enesekorraldusõiguse piirangutest 1937. aasta vallaseaduses

Enesekorraldusõiguse ja autonoomia element	1937. aasta vallaseadus	Kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
Vallavolikogu liikmete arvu määramine	Arvu määramise alused määras siseminister, konkreetse arvu maavalitsus. Vallaseaduse § 21	Volikogu eelmine koosseis. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lõige 1
Volikogu volituste kestus	5 aastat. Vallaseaduse § 20. Vabariigi Valitsus võis siseministri ettepanekul volikogu laiali saata, kui volikogu tegevus ei vastanud omavalitsuse või riigi huvidele. Vallaseaduse § 203	4 aastat. Põhiseaduse § 156. Volitused lõpevad ennetähtaegselt tegutsemisvõimetuse tõttu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 52

Riigi täitevvõimu poolne vallavolikogu liikme tagandamine	Siseministri ettepanekul võis volikogu liikme tagandada, kui tema tegevus ei vastanud omavalitsuse või riigi huvidele. Vallaseaduse § 105	Ei
Vallavolikogu reglemendi (töökorra) kinnitamine	Siseminister. Vallaseaduse § 50	Volikogu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 44 lõige 1
Vallavanema ja abide (vallavalitsuse) ametisse nimetamine	Volikogu kinnitas siseminister, vallaseaduse § 55. Kui volikogu ei suuda valida (tegutsemisvõimetus) või kui minister teist korda ei kinnita, siis siseminister. Vallaseaduse §-id 54, 55	Volikogu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punktid 15–17
Umbusalduse avaldamine vallavanemale	Volikogul õigus puudus. Vabariigi Valitsus võis siseministri ettepanekul vanema tagandada, kui tema tegevus ei vastanud omavalitsuse või riigi huvidele. Vallaseaduse § 201	Jah. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 46
Vallavanema järelevalveõigus volikogu otsustuste üle	Suspensiivse veto õigus seaduslikkuse ja valla üldhuvide tagamise seisukohalt. Vallaseaduse § 31. Vallavanem võis edasilükkamatutel asjaoludel teha otsustusi volikogu eest. Vallaseaduse § 62	Ei
Otstarbekuse (tulemuslikkuse) kontroll	Seadus nägi ette volikogu otsustused, mis ei jõustu enne maavalitsuses kinnitamist (nt maksude kehtestamine, eelarve vastuvõtmine, laenu võtmine). Vallaseaduse § 191	Ei
Kohaliku omavalitsuse ülesanded	Lisaks seadustega nimetatud ülesannetele "täidab muid valitsemise ülesandeid, kuivõrd	Kohalik omavalitsus otsustab ja korraldab

	neid pole pandud teistele asutustele”. Vallaseaduse §10 lõige 19	kohaliku elu küsimusi. 1992. aasta põhiseaduse § 154
Eelarve vastuvõtmine	Volikogu, kinnitas maavalitsus. Vallaseaduse § 177	Volikogu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkt 1

ALLIKAS: Vallaseadus, põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus.

Kasutatud kirjandus

Brans M. (1992). Theories of Local Government Reorganizations. – Public Administration, vol 70, isuse 3, pp 429–451.

Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. – Annals of the Association of American Geographers, vol 74, no 2, pp 195–208.

Eesti arvudes. 1934. a. rahvaloenduse mälestuseks (1934). Tallinn: Riigi Statistika Keskbüroo.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu kiri Siseministrile. 30.12.1935. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6019, l 222–223P.

Eichenbaum, A. (1933). Väikse ja suure valla küsimus. – Maaomavalitsus, nr 10, lk 187–192.

European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report. 1985. –

Fleurke, F., Willemse, R. (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. – Administrative Theory & Praxis, vol 26, no 4, pp 523–544.

Fleurke, F., Willemse, R. (2006). Measuring Local Autonomy. – Local Government Studies, vol 32, no 1, pp 71–87.

Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia (2001). Siseministeerium. –

Harju maavanema ettekanne siseministrile. 6.10.1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6020B, l 360, 360B.

Jans, J. (1932). Vallaomavalitsuse korraldus. – XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartu, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932. Tartu: Õigus, lk 21–36.

Kant, E. (1938). Vallaomavalitsuste reform. – ERK, nr 4, lk 179–181.

Kant, E. (2007). Eesti rahvastik ja asustus. Koost O. Kurs. Tartu: Ilmamaa.

Keating, M. (1998). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – D. Judge *et al* (eds). Theories of Urban Politics. London: Sage, pp 117–134.

Kliimann, A.-T. (1932). Omavalitsuse ja riigi vahekord. – XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartus, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932. Tartu: Õigus, 1932, lk 4–6.

Leemans, A. (1970). Changing Patterns of Local Government. Hague: International Union of Local Authorities.

Loorits, A. (1936). Valla tulud. – Maaomavalitsus, nr 3, lk 35–42.

Loorits, A. (1938). Vallapiiride kujunemine. – Maaomavalitsus, nr 11, lk 163–169.

Loorits, A. (1939). Vallaomavalitsuse sissetulekud. – Maaomavalitsus, nr 9, lk 135–141.

Loorits, A. (1940). Valdade olukorra kujunemine territoriaalse ümberkorraldamise järele. – Maaomavalitsus, nr 1, lk 184–187.

Lõhmus, M. (2008). Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. Doktoritöö. Tallinna Tehnikaülikool.

Maaomavalitsuste Liidu arvamus 17.10.1929. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 76, l 29–33.

Maramaa, A. (1933). Maavalitsuste kaotamine ja valdade ümberkorraldamine. Viljandi: Siir.

Mäeltsemees, S. (2009). Eesti haldusterritoriaalse reformi õiguslikke ja majanduslikke probleeme. – Eesti majanduspoliitilised väitlused XVII. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag; Tallinn: Mattimar, lk 56–63.

Mäeltsemees, S., Lõhmus, M. (2006). Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. – Riigikogu Toimetised 13, lk 133–141.

Protokoll Harjumaalt Riigikokku valitud liikmete ja siseministri kohtumisest haldusreformi teemadel. 19. august 1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 94, numereerimata.

Protokoll Tallinna linnaümbruse suurvalla asutamise kohta. 9. september 1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6020, l 186–188.

Saue Vallavolikogu protokoll. 1 juuli 1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6020C, l 521–522.

Seletuskiri “Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse” eelnõu juurde. Siseministeerium. 2. märts 2009.

Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6019, l 452–477.

Sharpe, L. J. (1970). Theories and Values of Local Government. – Political Studies, vol 18, issue 2, pp 153–174.

Siseministeeriumis toimunud siseministri ja maavanemate kohtumise protokoll. 9. juunil 1938. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 94, numereerimata.

The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation (Local and Regional Authorities in Europe Series: 56) (1995). Council of Europe Publishing.

Toimik Harjumaa valdade reformi kohta. – Eesti Riigiarhiiv, f 40, n 1, s 6020, 6020A, 6020B, 6020C.

Uuet, L. (2002). Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Teatmik. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv.

Velner, V. (1936). Valdade ümberkorraldused. – Maaomavalitsus, nr 1, lk 9–12; nr 2, lk 23–26.