

RAJASÕLTUVUS MAAKONNA VALITSEMISKORRALDUSES EESTIS

LIIA LAANES¹

1. SISSEJUHATUS

Nõukogude Liidu lagunemise järel hakkas Eesti, nagu ka mitmed teised endised idabloki riigid, üles ehitama või taastama demokraatlikke institutsioone, sealhulgas kohalikku omavalitsust. Üheski riigis ei hakanud need protsessid puhtalt lehelts, vaid neid mõjutasid nii riigi ajalugu, kui ka väärtused, kultuur ja mitmed muud aspektid. Seepärast analüüsitakse käesolevas artiklis maavalitsuse kui maakonnatasandi omavalitsuse arengut eelkõige 1990ndate alguses ajaloolise institutsionalismi lähemist kasutades.

Regionaalne või maakonna tasand jääb riigi kesktasandi ja kohaliku tasandi vahele ning seepärast on see enim vaidlust tekitav tasand, kus põimuvad ja konkureerivad nii kohaliku, regionaalse kui ka riigi tasandi huvid. Üks võimalik põhjus, miks Eestis ei ole maakonna tasandil omavalitsust koos otse valitava esinduskoguga, on riigi väiksus (Saarts 2019). Samas on maakonnatasandil olnud viimase saja aasta jooksul kasutusel mitmeid erinevaid valitsemismustreid (Sootla ja Laanes 2015), mis kutsub neid muudatusi analüüsima.

Postkommunistlikust majanduslikust ja poliitilisest üleminekust rääkides on Ekiert (2003: 114) soovitanud: „Ida-Euroopa kogemuste mõistmiseks tuleks rohkem tähelepanu pöörata vana režiimi pärandile ja rajasõltuvusele, isegi hoolimata sellest, et neid juhtumeid iseloomustab institutsionaalse järjepidevuse järsk katkemine“. Eestil ja Lätil oli kõigist Nõukogude Liidu endistest vabariikidest kõige märkimisväärssem eelnev demokraatiakogemus (Linz ja Stepan 1996: 402–403) ja seetõttu ei olnud paljudel teistel postkommunistlikel riikidel võimalik 1990. aastatel toetuda samaväärsele demokraatlikule pärandile, nagu Eestil oli.

Käesoleval artiklil² on vähemalt kaks eesmärki: esiteks analüüsida konkreetse institutsiooni loomist ja arengut 1990. aastate alguses ajaloo taustal ning teiseks tuua välja mõned ajaloolise institutsionalismi eelised ja puudused institutsioonide

¹ Helsingi Ülikool, kontakt liia.laanes@gmail.com

² Käesolev artikkel põhineb osaliselt Liia Laanese doktoritööl „From Destruction to Democratic Revival: Local Government in Estonia“ (2018).

kujunemise uurimisel konkreetset juhul. Seega on artiklil potentsiaalne panus nii postkommunistlike institutsioonide kujunemise uurimisse kui ka ajaloolise institutsionalismi empiiriliste analüüside rikastamisse juhtumianalüüsiga, mille puhul oli võimalik institutsiooni ülesehitamisel toetuda maailmasõdade vahelisele demokraatia kogemusele. Artikkel tutvustab esmalt analüütilist raamistikku, milleks on eelkõige ajalooline institutsionalism ja rajasõltuvus. Seejärel antakse lühiülevaade kohaliku omavalitsuse arengust Eestis ning keskendutakse maakonnaomavalitsuse analüüsimisele rajasõltuvuse aspektist lähtudes.

2. ANALÜÜTILINE RAAMISTIK

2.1. Demokratiseerumine ja ajaloolised pärandid

Üleminek ühest poliitilisest režiimist teise on eri riikides toimunud mõnevõrra erinevalt ning demokratiseerumisel ja institutsioonide ülesehitamisel on riigid teinud erinevaid valikuid. Seepärast on ka mitmed autorid (nt Bozóki 2008; Ekiert 2003; Pop-Eleches 2007) toonud viimasel paaril kümnendil sisse mineviku ja ajaloo aspekti ning pärandi (*legacy*) demokratiseerumise tulemuste selgitamisel. Pärandite kasutamine seletamaks, miks kommunismi lagunemise järel tegid riigid erinevaid valikuid, on mitmekesine (Laanes 2018). Esiteks on ajaliselts käsitletud nii kommunismi kui ka maailmasõdade vahelise perioodi pärandeid (nt Ekiert ja Zibblatt 2013), kuid on mindud isegi tuhatkond aastat tagasi (nt Young 1997). Postkommunistliku perioodi analüüsimisel on pigem siiski keskendutud kommunismi pärandile ja märgatavalt vähem kommunismieelsete perioodide päranditele. Teiseks on analüüsitud pärandi mõju nii indiviidide poliitilisele käitumisele (nt Pop-Eleches ja Tucker 2017), kui ka postkommunistlikele poliitikele (nt Inglot 2003), institutsioonidele ja nende kujunemisele (nt Sarapuu 2017). Kolmandaks on pärandeid peamiselt käsitletud kui otsustava murdepunkti tulemit (nt Collier ja Collier 1991) ja korrelatsioonilise, kuid vahel ka põhjus-tagajärg seosena (nt Kotkin ja Beissinger 2014).

Kotkin ja Beissinger (2014: 7) on defineerinud ajaloolise pärandi kui püsiva põhjusliku seose „varasemate institutsioonide ja poliitikate ning järgnevate tavade või veendumuste vahel, pikka aega pärast nende režiimide, institutsioonide ja poliitikate eluaega, mis neid sünnitasid“. Nii Ekiert (2003) kui ka Pop-Eleches (2007) kalduvad väitma, et postkommunistlikes riikides oli kommunismipärandi mõju tuntav eelkõige demokraatiale ülemineku algusaastatel või esimesel kümnendil ning pärast seda hakkab suurenema kommunismieelsete pärandite mõju. Pop-Eleches kasutas statistilist meetodit ning järeldas, et maailmasõdade vaheline omariiklus oli kodaniku- ja poliitiliste õiguste puhul tunduvalt määravam 2004. aastal kui üleminekuperioodi alguses, mil omariikluse mõju oli statistiliselt ebaoluline (2007: 917). Pop-Elechesi analüüsi puudus on, et omariikluse puhul on märgitud üksnes selle puudumine või olemasolu, võtmata arvesse selle kestvust või sisu.

Lisaks on väidetud, et kommunismiperioodi võib vaadata Balti riikide puhul ka kui ajutist kõrvalejuhtimist pikaajalisest demokratiseerumise protsessist Euroopa mandril (Ekiert ja Ziblatt 2013) ning mitmed Kesk- ja Ida-Euroopa riigid on suutnud naasta oma konkreetsetele ajaloolistele trajektooridele, millel liikumine oli katkestatud kommunistliku režiimi tõttu (Ekiert ja Hanson 2003: 2). See ajendab tähelepanu pöörama ka esimese iseseisvusperioodi päranditele ja pärandite kaudu püütakse käesolevas artiklis siduda omavahel kaks iseseisvusperioodi.

Kuigi võrdlevat ajaloolist meetodit kasutades tavaliselt viidatakse pärandi-argumenti seletamisel otsustavatele murdepunktidele ja rajasõltuvusele ühel või teisel viisil, ei ole see kohustuslik. Simpser, Slater ja Wittenberg (2018) väidavad, et pärandiargumenti saab seletada ka ilma otsustavat murdepunkti või rajasõltuvust mainimata. Käesolevas artiklis on otsustatud kasutada rajasõltuvuse kontseptsiooni, mis pakub konkreetsema analüütilise raamistiku.

2.2. Ajalooline institutsionalism ja rajasõltuvus

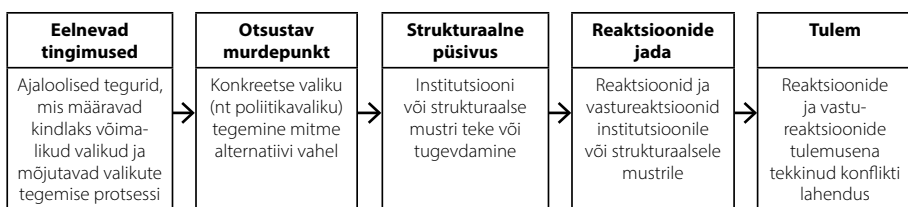
Institutsioonid on formaalsed ja mitteformaalsed menetslused, rutiinid, normid ja tavad, mis on integreeritud ühiskondliku korralduse organisatsioonilisse struktuuri, hõlmates näiteks põhiseadusliku korra reegleid (Hall ja Taylor 1996: 938). Ajalooline institutsionalism keskendub eelkõige sellele, kuidas „ajalised protsessid ja sündmused mõjutavad nende institutsioonide teket ja ümberkujunemist, mis reguleerivad poliitilisi ja majanduslikke suhteid“ (Fioretos, Falleti ja Sheingate 2016: 3). Seega konteksti või keskkonda, milles täna tehakse otsuseid, on paratamatult kujundanud varem tehtud otsused (LaPorte ja Lussier 2011: 650).

Ajaloolisel institutsionalismil puudub kindel kokkulepitud metoodika (Steinmo 2008: 130). Ajaloolise institutsionalismi kesksed mõisted on rajasõltuvus (*path dependence*) ja otsustav murdepunkt (*critical juncture*). Rajasõltuvus peaks aitama vastata küsimusele, miks institutsioonid püsivad isegi siis, kui nad ei ole enam tõhusad (Fioretos, Falleti ja Sheingate 2016: 11). Mitte kõik institutsioonid ei ole rajasõltuvad, samas teatavad aspektid ühes perioodis võivad siiski olla rajasõltuvad (Alexander 2001). Rajasõltuvuse määratlusi on mitmeid, kuid selle põhiargumentid on hästi kokku võtnud Pierson:

Konkreetsed ajastuse ja järjestuse mustrid on olulised; alustades sarnastes tingimustes, võivad olla võimalikud paljud ühiskondlikud tulemused; suured tagajärjed võivad tuleneda suhteliselt väikestest või tingimuslikest sündmustest; konkreetset tegevussuunda, mis on juba valitud, võib olla põhimõtteliselt võimatu tagasi pöörata; ning seetõttu on poliitiline areng sageli piiritletud otsustavate momentide või murdepunktidega, mis kujundavad ühiskondliku elu põhijooni. (Pierson 2000: 251)

Seega ajalugu võib vaadelda ka kui ajalooliste sündmuste jada, mille saab jagada järjepidevateks perioodideks, mis on piiritletud otsustavate murdepunktidega ehk hetkedega, mil leiab aset märkimisväärne institutsionaalne muutus, mis omakorda tekitab harunemiskoha, millest ajalooline areng liigub mööda uut rada (Hall ja Taylor 1996: 942). Otsustav murdepunkt võib olla nii kiire üleminek, kui ka pikem periood (nt üks poliitiline režiim). Collier ja Collier (1991: 33) on rõhutanud, et otsustava murdepunkti tähtsust saab hinnata vaid vaadeldes konkreetset pärandit, mis sellest murdepunktist alguse sai.

Et mitte käsitleda rajasõltuvust lihtsalt asjaoluna, et mineviku sündmused või otsused mõjutavad praeguseid või tulevasi otsuseid, on James Mahoney (2001) pakkunud välja analüütilise raamistiku, mis põhineb loogiliselt üksteisele järgnevatel etappidel. Need peamised etapid on kujutatud **joonisel 1**.



Joonis 1. Rajasõltuvuse selgituse analüütiline struktuur (allikas: Mahoney 2001: 5).

Mahoney sõnul on murdepunktid otsustavad, sest kui alternatiivide vahel on valik tehtud, siis mida aeg edasi, seda keerulisem on pöörduda tagasi algsesse olukorda, kus oli võimalik valida paljude alternatiivide vahel (2001: 6–7). Otsustav murdepunkt on rajasõltuva protsessi algus (Fioretos, Falleti ja Sheingate 2016: 10). Collier ja Collier (1991: 30, 33) on aga rõhutanud, et kui otsustava murdepunkti tulemusena ei tekkinud pärandit, siis see ei olnud otsustav murdepunkt. Otsustavat murdepunkti võib vaadata kui hargnemispunkti ja võrrelda puuga. Margaret Levi sõnul kasvab „samast puutüvest palju erinevaid harusid ja väiksemaid harusid. Kuigi on võimalik ümber pöörata või suure vaevaga ronida ühelt harult teisele – seda eelkõige, kui valitud haru kuivab ära – siis tavaliselt haru, millel ronija alustab ronimist, on see, mida ta kaldub järgima“ (Levi 1997: 28). Valitud raja või haru teise vastu vahetamisega kaasnevad paratamatult kulud, olgu selleks siis rahaline või ajaline ressurss.

Institutsioonide või struktureeride püsivuse või tugevdamise (*reproduction*) põhjuseks võib olla nii selle institutsiooni/struktureeri tulemuslik toimimine üldises süsteemis, selle legitiimsus ühiskonnaliikmete silmis, asjaolu, et sellega ollakse harjunud ja seega on asjaomane institutsioon ettearvatav, sellel on eliidi toetus jne. Reaktsioonide jada (*reactive sequence*) on ajaliselt üksteisele järgnevate ja põhjuslikult seotud sündmuste ahel; kusjuures üks sündmus (reaktsioon) päästab valla järgmise sündmuse (vastureaktsioon) (Mahoney 2001: 10). Postkommunistlikul perioodil tekkinud tulemid võib jagada potentsiaalseteks päranditeks ja sellisteks

tulemiteks, mis on uued, mida ei ole varem minevikus olnud (Wittenberg 2015: 371).

Valdav osa ajaloolist institutsionalismi kasutavatest analüüsides on kesken-
dunud riigi tasandil toimuvatele muudatustele ning kohaliku omavalitsuse tasandi
analüüsimiseks on seda kasutatud harvem. Üks oluline erinevus riikliku tasandi
ja regionaalse või kohaliku tasandi puhul on, et arvesse tuleb võtta rohkem mit-
metasandilise valitsemise aspekte. Enamik regionaalse või kohaliku valitsemiskor-
ralduse põhimõtetest otsustatakse just riiklikul tasandil ja reguleeritakse seadus-
andluses. Näiteks on Martin Horak (2007) kasutanud ajaloolist institutsionalismi
analüüsimaks Praha kohaliku omavalitsuse poliitikaid pärast kommunismi lõppu.
Kuigi Horak kasutab otsustavaid murdepunkte ja pärandeid, piirdub ta analüüs
perioodiga 1990–2000. Ta näitab, kuidas esimesel paaril aastal tehtud lühiajali-
sed lahendused/otsused mõjutasid Praha kohaliku omavalitsuse poliitikaid kogu
kümnendi jooksul, sest tehtud otsuste ja võetud suuna muutmine osutus keerukaks.
John F. Young (1997) on kasutanud ajaloolise institutsionalismi raamistikku, et
analüüsida kohalikku omavalitsust Venemaal pärast Nõukogude Liidu lagune-
mist. Oma analüüsis viitab ta ka 13. sajandile ning leiab, et pea kõik 20. sajandi
kohaliku omavalitsuse reformid, sh Mihhail Gorbatšovi valitsemisajal, ebaõnnes-
tusid peamiselt kahel põhjusel. Esiteks, reformi domineerivatel huvigruppidel oli
liiga palju kaotada ja vähe võita kohaliku võimu tugevdamisest ning seepärast jäid
kohalikud organid keskvalitsuse halduslikes kombitsateks, mitte ei arenenud koha-
likeks omavalitsusteks. Teiseks puudus Venemaal kohaliku omavalitsuse pärand.
Venemaa administratsioonil ei olnud kogemust, kuidas käituda kohaliku võimu
ilmingutega.

3. METOODIKA

Uurimus põhineb dokumentide analüüsil. Peamiseks kasutatud allikateks on
eri perioodide seadusandlus, artiklid, uurimused, ametlikud dokumendid ja
parlamendi stenogrammid. Meetodiks on üksikjuhtumi juhtumiuurimus, mis
keskendub maakonnatasandi valitsemiskorralduse kujunemisele 1990. aastatel ja
varasemate pärandite mõjule selles.

4. MAAKONNAOMAVALITSUSE TAASTAMINE JA ARENG

Analüüsimiseks on valitud maavalitsus/maakonnaomavalitsus, sest see on üks
institutsioone, mille arengus on kahe iseseisvusperioodi puhul võimalik leida
parallelele.

4.1. Taust

Eesti Vabariik taastati 1991. aastal õigusliku järjepidevuse põhimõttest lähtudes.
Kuigi 1990ndatel oli põhimõte, et seadusandluse väljatöötamisel tuleb lähtuda

Eesti Vabariigi sõjaeelsest seadusandlusest³, ei olnud see kohaliku omavalitsuse puhul just lihtne ülesanne.

Riiklikul tasandil iseloomustas perioodi 1918–1934 poliitiline ebastabiilsus, sest valitsuste eluiga oli suhteliselt lühike ja parlamendis oli aastatel 1920–1932 korruga esindatud 10–14 poliitilist erakonda. See kajastub ka kohalikku omavalitsust reguleerivas õigusraamistikus. Kuigi 1920. aastatel töötati välja mitmeid seaduseelnõusid, siis täielikult Eesti enda kohaliku omavalitsuse seadused anti dekreedina välja alles 1937/38⁴. Seni kehtisid 1917. aastal kehtinud seadused koos hilisemate muudatustega, sealhulgas 1866. aasta Baltimaa vallakogukondade valitsemise seadus ja 1892. aasta linnaseadus. Erandiks olid kohalikke valimisi käsitlevad seadused⁵. Sealjuures püüdsid 1920. aastatel väljatöötatud eelnõud pigem kirjeldada juba kehtivat süsteemi ning pakutud muudatused ei olnud väga radikaalsed. Omavalitsuse seaduse eelnõu seletuskirjas (Riigikantselei 1921: 2) märgiti 1921. aastal, et otsustati jääda juba väljakujunenud omavalitsusüksuste juurde, sest „Eesti riikluse kujunemisaastatel“ olid olemasolevad omavalitsusasutused „haruldast elujõudu näidanud“. Omavalitsuste ümberkorraldamisega oleks riskitud olemasoleva tugisüsteemi kaotamisega. Lisaks, kui põhiüksustena oleks loodud kihelkonnad, oleks sellega kaasnenud suur ressursi- ja ajakulu, sest Vene seadused olid „peaasjalikult valla ja maakonna järele asutuste võimkonnad määranud“ (sealsamas: 4). Samuti tehti kõnealuse seaduseelnõu raames ettepanek võtta omavalitsuste pädevuse kindlaksmääramisel aluseks Preisi linnaseadus, kuid Asutava Kogu omavalitsuse komisjon leidis, et selline „võimkondade äramääramine oletab väljakujunenud seadusandlust ühiskondliste ülesannete jaotamise kohta, mis Preisimaal tõepoolest olemas“ (sealsamas: 5). Preisi linnaseaduse aluseks oli põhimõte, et omavalitsuste pädevusse kuulub kõik, mida ei ole keskvalitsuse pädevusse antud. Vene linna- ja semstvoseadused seevastu loetlesid üles konkreet- sed omavalitsuste ülesanded (sealsamas: 5). Lisaks 1920. aastal esitatud kohaliku omavalitsuse seaduse eelnõule töötati välja ja esitati pea kahekümne aasta jooksul mitmeid muid kohaliku omavalitsuse seaduseelnõusid või versioone, kuid ükski neist ei saanud seaduseks. Kuigi 1920. aastatel ei võetud vastu uut kohaliku omavalit- suse seadust, toimusid siiski järkjärgulised muudatused seaduste osalise muutmise teel (*layering*). Kuna 1920ndatel ja 1930ndatel aastatel tehtud seadusemuudatuste kohta puudus kompaktne ülevaade,⁶ oli taasiseseisvumise alguses kõige lihtsam aluseks võtta 1937/1938 vastu võetud linna-, valla- ja maakonnaseaduste tekstid, kuigi viimased võeti vastu vaikival ajastul, mil oli suund tsentraliseerimisele.

³ Riigikogu otsus „Seadusloome järjepidevus“, RT 1992, 52, 651.

⁴ 1937. aastal vallaseadus (RT 1937, 32, 310) ning 1938. aastal maakonnaseadus (RT 1938, 43, 405) ja linnaseadus (RT 1938, 43, 404).

⁵ Näiteks täielikult uus valimisseadus valdade jaoks võeti vastu 1921. aastal ning linnadele 1926. aastal.

⁶ Näiteks on Vallo Olle (2001: 21) väitnud, et Eesti “tollane õiguslik olustik, eriti kuni 1937. a-ni, [oli] liialt komplitseeritud”, mistõttu ta ka oma 2001. aastal avaldatud tekstis keskendus eelkõige 1930ndate aastate lõpu õigusaktidele.

1917. aasta Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku omavalitsuse ajutise korraldamise seadus⁷ lähtus riikliku omavalitsuse teooriast, mille „kohaselt on kohalik omavalitsus üheks riikliku kohahalduse organiseerimise vormiks“ ehk „riigivalitsemise eriliigiks“ (Olle, 2014: 31-32). Enne 1917. aastat lähtuti kogukondlikust kohaliku omavalitsuse teooriat.

1940. ja 1950. aastatel lõhuti Eestis väljakujunenud omavalitsussüsteem ning selle asemel, et Eestis oleks saanud teha riiklikul või kohalikul tasandil institutsionaalseid valikuid, tuli hakata peamiselt rakendama Nõukogude Liidus ettenähtud haldusstruktuure ja põhimõtteid. Tõelisest kohalikest omavalitsusest ei olnud võimalik rääkida peaaegu poole sajandi vältel, sest kohalikud rahvasaadikute nõukogud olid riigivõimuorganid. Lisaks oli kohalikel valimistel kandidaatide arv võrdne mandaatide arvuga.

Kohaliku omavalitsuse jaoks on 1989–1993 otsustav murdepunkt, sest siis pandi alus kohaliku omavalitsuse taastamisele koos kohaliku demokraatia ja autonoomia taastamisega. 1988. aasta novembris vastu võetud deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest oli üks esimesi samme haldusreformi alustamise ja kohaliku omavalitsuse taastamise suunas. Sellele järgnesid konkreetsete sammudena 1989. aasta augustis Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus ja otsus haldusreformi läbiviimisest; sama aasta novembris võeti vastu kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja detsembris seadlus omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest. Kuna kohalikud valimised uute seaduste alusel korraldati 1989. aasta detsembris, siis võib väita, et Eestis algas detsentraliseerimine poliitilise detsentraliseerimisega.

Territoriaalse juhtimise kohta sätestati juba 1989. aasta mai seaduses „Eesti NSV isemajandamise alused“⁸, et „Eesti NSV territoriaalse haldussüsteemi moodustavad esmas- ehk madalama tasandina maakonnalinnad, alevid ja vallad, mis kujundatakse rajoonilise alluvusega linnade, alevite ja külanõukogude baasil, ning teisese ehk kõrgema tasandina vabariiklikud linnad ja maakonnad (praegused vabariikliku alluvusega linnad ja rajoonid)“.

4.2. Maaomavalitsus maailmasõdade vahelisel perioodil

Eelnevad tingimused ja struktuuriline püsivus. Maaomavalitsus loodi Vene impeeriali ajal „Vene maaomavalitsuse kolmeastmelise omavalitsuse eeskujul (vallaomavalitsus, maakonna- või kreisiomavalitsus ja kubermangu omavalitsus)“ (Maddison 1927: 337). Maddisoni sõnul muutus Eesti iseseisvumisel kolmas aste ehk Maanõukogu riigivalitsemise organiks ning kohaliku omavalitsusena jäi maakogukondades püsima vald/alev ja maakond. Seetõttu otsustavat murdepunkti pigem ei olnud või seda ei kasutatud. Perioodil 1888 kuni 1920 oli Eestis üheksa maakonda. 1920. aastal loodi kahe uue maakonnana Valga- ja Põlva ning kuni iseseisvusperioodi lõpuni oli Eestis 11 maakonda.

⁷ VSKK 1917, 173, 952.

⁸ RT 1989, 18, 223.

Eesti esimesel iseseisvusperioodil tulenesid muutused maaomavalitsuse rollis keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhetes eelkõige põhiseadusest ja selle muudatustest. 1920. aasta põhiseaduse § 75 sätestas, et „Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi“. See säte võimaldas keskvalitsusel soovi korral luua eriasutusi ning vähendada omavalitsuste pädevust ja ülesandeid. Põhiseadus nägi ette ka omavalitsuse esinduskogude valimise „üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel“ ning õiguse kehtestada makse. Seda rakendati ka maakonna tasandil.

1920. aastaid iseloomustab arutelu selle üle, kas maaomavalitsusi tuleks reformida või need lausa kaotada. Kaotamise puhul oli üheks takistuseks küsimus, kes peaks võtma üle maaomavalitsuste ülesanded. Ühelt poolt ei oleks vallad suutnud kõiki neid ülesandeid täita ning teisalt kohtu- ja siseministeerium ei oleks olnud suuteline teostama järelevalvet 375 valla üle⁹. Arutelud valdade optimaalse suuruse üle kestsid pea kogu iseseisvumisperioodi. Reform viidi ellu 1938–1939, mil valdade arv vähenes 365-lt 248-ni, kusjuures ainult 20 valla piirid püsisid muutumatuks (Olle 2001: 13).

Reaktsioon ja vastureaktsioon. 1933. aasta sügisel vastu võetud põhiseadusele tuginedes kaotati ära teise tasandi kohalik omavalitsus. Kuna maaomavalitsused olivat muutunud „teatavate poliitiliste parteide kohapealseiks kantsideks, siis oli loomulik, et need erakonnad ja kildkonnad, kes sinna sisse ei pääsnud, algasid metsikut rünnakut nende kantside vastu“, tegemata vahet asutuste endi ja neid juhtinud isikute vahel (Velner 1937: 364). Seega oli maaomavalitsuste kaotamise eesmärk poliitilise rivaliteedi kõrvaldamine (Schneider 1992: 10).

Maavalitsuste kaotamisega seoses väärrib esiletoomist asjaolu, et kohtu- ja siseministeerium esitas 1933. aastal parlamendile maakonnaomavalitsuste kaotamise seaduse eelnõu (Kohtu- ja Siseministeerium 1933), mille kohaselt maakonnaomavalitsused oleksid lõpetanud oma tegevuse 1. aprillist 1934. Eelnõu seletuskiri loetles maakonnaomavalitsuse kaotamise argumentidena muuhulgas, et maakonnaomavalitsused olid üleliigsed vahetalitajad keskvalitsuse ja vallaomavalitsuse vahel; maakonnaomavalitsuse ülesanded olid pigem keskvalitsuse ülesanded, mitte omavalitsuse omad; ja maakonnaomavalitsuste kaudu on keskvalitsusel raske täita oma ülesandeid. Tegelikult sai maakonnaomavalitsustele otsustavaks hoopiski 1933. aastal vastu võetud põhiseadus ja eelkõige selle tõlgendus. Põhiseaduse paragrahv 75 sõnastati järgmiselt: „Linna, alevi ja valla omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi“. Kuna maakonda ei olnud selles sättes loetletud, võeti seisukoht, et kohalikku omavalitsust teostatakse ainult neis üksustes, mis on selles paragrahvis loetletud. Alternatiivne tõlgendus oleks olnud, et linna, alevi ja valla omavalitsustel on põhiseaduslik garantii, kuid see ei välista maakonnatasandi omavalitsust.

⁹ Linnade üle sel ajal maaomavalitsused järelevalvet ei teostanud, välja arvatud alates 1938. aastast, mil osa linnasid kuulus maakonnatasandi järelevalve alla.

1934. aasta jaanuarist kaotati maaomavalitsused ja nende asemel hakkasid tööle ajutised maavalitsused seniste maavalitsuste koosseisus. Vastavalt maakondade ajutise valitsemise seadusele¹⁰ pidid ajutised maavalitsused täitma endiste maavalitsuste ülesandeid kuni viimaste üleandmiseni vastavatele asutustele. Volikogud kaotati ja nende ülesanded pandi ajutistele maavalitsustele.

1935. aasta alguseks ei olnud ikka veel lahendatud küsimus, kes peaks täitma ülesandeid, mis seni kuulusid maakonnaomavalitsustele. Sisuliselt oli maavalitsus riigiasutus ning jätkas tegevust samas ulatuses nagu maaomavalitsus, lihtsalt ilma valitava esinduskoguta. Ajutiste maavalitsuste loomisega oleksid vallad võinud saada linnadega samasugused pädevused, kuid näib, et seda isegi ei arutatud. Melesk rõhutas 1934. aastal, et ei „ole õigustatud ega millegagi põhjendatud kui üks ja sama ülesanne on linnas linnaomavalitsuse käes ja maal riigi keskväimu esindaja kätes“ (1934: 43).

Tulem. Kuna ajutiste maavalitsuste periood näitas, et maakonna tasandil on institutsiooni vaja, siis 1938. aasta põhiseadusega taasloodi kahetasandiline kohalik omavalitsus, sätestades paragrahvis 123, et „Teise astme omavalitsuste korraldus ja nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega“. 1938. aastal dekreedina kehtestatud maakonnaseaduse paragrahvis 19 aga täpsustati, et „maavolinikud valib maakonna valla- ja linnanavanemate täiskogu. Maavolinikeks võidakse valida maakonna valdade vallavanemaid ja kolmanda astme linnade linnanemaid“¹¹. Seega erines uus maakonnatasandi omavalitsus sellest, mis oli enne 1934. aastat, ja kuna esinduskogu ei valitud otse, siis omavalitsusest rääkida enam ei saa.

Maakonnaseadusega püüti seletuskirja kohaselt „ühel küljest kõvendada maakonnaomavalitsuse organite positsiooni ja teovõimet ning teisest küljest võimalikult tihendada kontakti maakonnaomavalitsuse ja keskvalitsuse vahel, et seega saavutada eluvõimsat ja riigi ning rahva huvides tegutsevat teise astme omavalitsust“ (Siseministeerium 1938, 7. aprill). Võrreldes 1934. aastale eelnenud perioodiga, mil maakonna tasand oli ka kohaliku omavalitsuse tasand, toodi 1938. aasta seadusega sisse mitmeid muudatusi. Näiteks maavanema määras ametisse Vabariigi President ja maavolikogu ei olnud enam otse rahva poolt valitav, vaid selle liikmed valis valla- ja linnanavanemate täiskogu. Täiskogu oli uus organ, mis koosnes maakonna valla- vanematest ja kolmanda astme linnade linnanavanematest. Uus struktuur ühendas maakonna tasandil paremini kohaliku omavalitsuse esmatasandi ja keskvalitsuse tasandi. Samas ei olnud maakonnaomavalitsus enam nii tugev tasakaalustav jõud keskvalitsusele, nagu ta oli olnud enne 1934. aastat, sest ta oli integreeritud nii keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse tasandisse. Miks 1938. aasta seadusse said just sellised maakonna valitsemiskorralduse põhimõtted, ei ole teada, sest seadus

¹⁰ RT 1934, 5, 40.

¹¹ Vastavalt 1938. aasta linnaseaduse paragrahv 6-le jagunesid linnad pealinnaks ning esimese (rohkem kui 50 000 elanikku), teise (10 000 kuni 50 000 elanikku) ja kolmanda (alla 10 000 elaniku) astme linnadeks.

anti Riigihoidja dekreedina. Suure võimupädevusega maavanemat saab tõenäoliselt põhjendada autoritaarse riigikorraga, sest täidesaatvat võimu tugevdati sel ajal kõigil valitsemistasanditel. Uus struktuur ei saanud aga oma tugevusi ja nõrkusi praktikas eriti kaua demonstreerida, sest 1940. aastatel sai Eesti valitsemissüsteemist Nõukogude Liidu valitsemissüsteemi osa.

4.3. Rajoonide periood

Kuigi Eesti NSVs ei olnud kohalikke omavalitsusi, väärib paar aspekti mainimist. Eesti NSV 1940. ja 1978. aasta konstitutsioonides oli senine kohaliku omavalitsuse mõiste asendunud mõistega „kohalikud riigivõimu-organid“. 25. juulil 1940 võeti vastu maa-, linna- ja vallavolikogude lõpetamise seadus. Indrek Paavle (2009: 11–12) on väitnud, et kohaliku halduse sovietsiseerimine algas 1940 ja lõppes 1950, mil maakondade ja valdade asemel moodustati „mujal NSV Liidus kasutusel olnud maaraajoonid“. 1940. aastatel ei olnud Eestil mitut valikut oma institutsioonide arendamisel. Need kommunistlikud institutsioonid, mis Eestis formaalselt sisse seati, kajastasid varasemaid pärandeid, olles Vene revolutsiooni ja kodusõja tagajärg (Lussier ja LaPorte 2017: 6). Kuigi üldine valitsemismudel oli väikeste erinevustega kõigis vabariikides sama, olid eri vabariikides hoiakud süsteemi legitiimsuse suhtes erinevad (sealsamas: 7), mis kajastus ka Nõukogude Liidu valitsemisasutuste loomise tempos¹².

Saksa okupatsiooniga (1941–1944) ei kaasnud olulisi pikaajalisi muudatusi kohaliku tasandi valitsemises. 1941. aastal mindi osaliselt tagasi iseseisvusperioodi omavalitsuskorralduse juurde ja maavanemateks määrati tagasi ka mõned neist, kes olid seda ametit pidanud 1930ndatel. Nõukogude perioodi esimese kümnendi puhul väärib nimetamist vähemalt kolm aspekti, mis oleksid võinud kanda järjepidevust iseseisvusperioodiga, kuid millega lõigati ära järjepidevus ja sillutati teed Nõukogude Liidu mudeli kasutuselevõtuks Eestis. Need kolm aspekti on inimesed, haldusterritoriaalsed üksused ja kohaliku tasandi institutsionaalne korraldus.

Kuna maakonnaomavalitsuste üle teostas 1930ndate aastate lõpus järelevalvet siseministeerium, võimaldas see uuel võimul 1940. aastal lihtsalt välja vahetada maavanemad, abimaavanemad ja hiljem ka maanõunikud. Samal aastal saadeti laiali ka kohalikud volikogud. Lisaks leidsid nii Nõukogude Liidu kui ka Saksa okupatsiooni ajal aset repressioonid, mis ei jättnud puutumata kohaliku omavalitsuse tegelasi – linnapäid, vallavanemaid, maavanemaid, linna- ja vallasekretäre. Seega enamik iseseisvusperioodi kohaliku omavalitsuse juhte „kõrvaldati“, mis muutis lihtsamaks uute reeglite rakendamise, lisaks suunati Eestisse tööle eestlasi, kes olid elanud teistes liiduvabariikides ja seega tuttavad Nõukogude Liidu mudeliga.

¹² Rajoone taheti luua juba 1946, kuid siis leidis Eestimaa Kommunistliku Partei Keskkomitee sekretär Nikolai Karotamm, et „seisukohal, et kaadrite olukord pole rajoonide loomiseks soodne ning läheb veel vähemalt aasta kuni poolteist, enne kui võiks rajoonid luua“ (Paavle 2009: 141). Paavle on väitnud, et rajoonide loomise ja haldusreformi eeltingimuseks oli kollektiviseerimine (ehk kolhooside moodustamine). Ta väitis, et „küsimus oli elanikkonna kontrollimise tagamise mehhanismis ning NSV Liidus oli kolhoos peamine elanikkonna kontrolli vahend. Seni kuni kollektiviseerimine oli läbi viimata, polnud võimalik likvideerida senist toimivat institutsionaalset kontrollisüsteemi valdade näol ega riskida kontrolli vähenemisega jõuetute külanõukogude tõttu“ (2009: 141).

Kuna Nõukogude Liidu valitsemismudel nägi ette rajoone, ei pääsenud ka Eesti rajoonidest. Maakonnad asendati Eestis 1950. aastal 39 rajooniga, mis allusid otse riiklikule tasandile. Rajoonide liitmine algas 1957. aastal ning 1965. aastaks oli 15 rajooni (Uuet 2002). Mõnda aega eksisteeris kolmeastmeline haldussüsteem (maakond, vald, küla), mis 1950. aastal asendati kahetasandilise (rajoon, küla).

Omaavalitsuse volikogud ja valitsused asendati rahvasaadikute nõukogude ja nende täitevkomiteedega. Rajooni ja ka madalamate tasemete rahvasaadikute nõukogude ülesanne ei olnud kohaliku rahva tahte esindamine, vaid pigem käskude edastamine parteilt inimestele, sest tegelik võim oli Kommunistliku Partei käes.

1970. aastatel aset leidnud tsentraliseerimise tulemusena koondati koolide, lasteaedade, raamatukogude ja mitmete teiste asutuste juhtimine rajooni täitevkomitee alla. Rajoonilise alluvusega linnadesse, alevitesse ja küladesse ei jäänud raamatupidamist (Russak 2009: 64). Ühe rajooni täitevkomitee aseesimees väitis, et piltlikult öeldes oli ta linnapea, sest tema kommunaal-, haridus- ja kultuurivaldkonnad kuulusid tema alla (autori intervjuu, 7. veebruar 2011).

4.4. Maaomavalitsus alates 1990. aastatest

Eelnevad tingimused. 1980ndate aastate lõpuks oli rajoonide arv enam-vähem samas suurusjärgus nagu 1930ndate lõpus maakondade arv. See lihtsustas rajoonidelt maakondadele kui haldusterritoriaalsetele üksustele tagasiminekut, sest kaardil muutus ainult kolmandiku rajoonide nimi. Nimede puhul taastati võimalusel iseseisvuse eelmisel perioodil kasutusel olnud nimi.

1989. aastal oli „kogu kohalik haldussuutlikkus ... keskendunud endistesse rajoonikeskustesse, välja arvatud nn vabariikliku alluvusega linnad“ (Sootla ja Lääne 2012: 299). Seda ja sellest tulenevat madalat haldussuutlikkust esmatasandil võime käsitleda kui kommunismi pärandit. 1990. aastate alguses oli kahe-tasandiline omaavalitsus vajalik, sest võim ja pädevus tuli anda linnadele ja valdadele järk-järgult, vastavalt nende suutlikkusele ja omaavalitsusliku staatuse saamisele. 1989. aastal toimunud rajooni rahvasaadikute nõukogude otsevalimist võib pidada üleminekunähtuseks, sest ka varem olid rahvasaadikute nõukogud rajooni tasandil „valitud“, kuid 1989. aastal oli sammuna demokratiseerumise suunas nõutud, et kandidaate peab olema valimisringkonnas üles seatud rohkem, kui on mandaate.

Otsustav murdepunkt. 1989. aastal kohaliku omaavalitsuse aluste seaduse ja muude seotud seadustega loodud kohaliku halduse süsteemi võib käsitleda üleminekusüsteemina, mis 1993. aastal muudeti kohaliku omaavalitsuse korralduse seadusega püsivamaks. Nende kahe õigusakti vahelise perioodi jooksul tehti mitmeid otsuseid, mis 1993. aastaks vähendasid alternatiive.

9. augustil 1989. aastal võeti vastu otsus haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs¹³. See otsus kinnitas sama aasta mais vastuvõetud seaduses „Eesti NSV isemajandamise alused“ sätestatud, et „Esmase haldustasandi moodustavad omaavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teisase tasandi, mis on üheaegselt nii oma-

¹³ ÜVT 89, 26, 348.

valitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased täidavad samaaegselt ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse funktsioone¹⁴. Reform pidi toimuma 1990–1994 ja selle käigus pidi toimuna nii detsentraliseerimine kui ka territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine. Rajooni täitevkomiteedel ja nende esimeestel, mis hiljem nimetati ümber maavalitsusteks ja maavanemateks, oli oluline roll esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste toetamisel ja omavalitsusliku staatuse saamisel. Kuna maakonna tasand pidi andma osa oma ülesannetest üle valdadele ja linnadele, mis tähendas maakonna tasandi nõrgenemist, siis vahel ei olnud see detsentraliseerimisprotsess just sujuv (Võrumaa Valdu Asutav Liit 1991).

Maavanemad ja maavolikogude esimehed otsustasid 1991. aasta septembris, et põhiseaduse omavalitsusi käsitleva osa väljatöötamisel tuleb lähtuda 1938. aasta põhiseadusest (Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee VII toimikond 1991: 9). Peamine argument 1938. aasta põhiseaduse eelistamiseks oli, et sealne mudel oli „mõlemat poolust tasakaalustav süntees riigivõimust ja omavalitsusest“ (sealsamas: 10). Seega, isegi kui 1938. aasta maakonnaseadust ei jõutud täielikult ja pikalt vaikival ajastul rakendada, võeti seda siiski 1990ndatel arvesse. Volikogude moodustamise viisi puhul aga maavanemate ja volikogude esimeeste arvamused lahknesid. Maavanemad eelistasid, et „volikogud moodustuksid valdade ja linnade volikogude poolt delegeeritud saadikutest“ (sealsamsas: 9). Volikogude esimehed eelistasid otsevalimisi. Maailmasõdade vahelisel perioodil olid Eestis eri aegadel kasutusel mõlemad variandid. Samas on maavanemate ja volikogude esimeeste erinevad eelistused seletatavad ka sooviga omada rohkem võimu. Lõpuks põhiseaduses siiski maakonna tasandit ei reguleeritud. Põhiseaduse Assamblees toimunud aruteludes ühe- või kahetasandilise omavalitsuse üle kõlas ka argument, et kahe-
tasandilise omavalitsuse puhul jätkuks rajooni võim, mis on puht nõukogudelikel element (Põhiseaduse Assamblee 1997: 215).

Põhiseaduse Assamblees toimunud aruteludest (Põhiseaduse Assamblee 1997: 337–351) nähtub selle liikmete kindel soov, et vallad saaksid taas võimalikult tugevaks ja iseseisvaks, isegi kui tunnistati, et selliseid valdu nagu iseseisvuse esimesel perioodil, enam ei teki, kuna inimesi on maapiirkondades vähem. Selleks, et vallad saaksid tugevaks ja nende otsustuspädevus poleks piiratud, oli vaja vähendada maakonna tasandi võimupädevust.

Hoolimata sellest, et 1920. aastate alguses oli maakond suhteliselt arvestatav partner ja tasakaalustav jõud valitsemissüsteemis, nähti tugevat teist tasandit 1990. aastate alguses paljude poolt siiski kommunismi pärandi jätkamisena¹⁴. Lisaks kardeti ühelt poolt, et rajoonikeskuses olev eliit on korrumppeerunud ja seepärast on kindlam koondada võim valda, kuid teiselt poolt kardeti ka võimu kaugenemist

¹⁴ Nt. A. Erm Põhiseadusliku Assamblee 11. istungil: „Meie maakondade tasemel haldusstruktuur on tegelikult rajoonstruktuur, mis ei ole Eesti Vabariigile omane, mis on nõukogude perioodil kantslikult tekitatud. Kui me otsustaksime kahetasandilise kasuks, sellisel juhul me otsustame selle struktuuri säilimise kasuks ja ma ei tea, kas see on Eesti Vabariigile kõige parem lahendus“ (Põhiseaduse Assamblee 1997: 341).

inimestest, kui maakonna juhtkond määratakse keskvalitsuse poolt (Põhiseaduse Assamblee 1997: 343). Soov oli deinstitutsionaliseerida rajoon. Seega oli tasandite küsimus mõjutatud vähemalt kahest kogemusest: positiivne „mälestus“ tugevast vallast maailmasõdade vahelisel perioodil ning negatiivne kogemus rajooni kui mõne arvates kunstlikult tekitatud nähtusega (Laanes 2018: 134). Omavalitsuste tasemete küsimus määrati kindlaks alles 12. mai 1993. aasta otsuses,¹⁵ milles sätestati, et omavalitsuslikku haldamist korraldatakse ainult vallas ja linnas.

Maakonna valitsemiskorralduse seaduse esimene lugemine toimus Riigikogus 1993. aasta juunis¹⁶. Seaduseelnõu seletuskirja kohaselt järgiti eelnõu koostamisel kolme põhimõtet, millest üks oli „kahekordse alluvuse vältimine“. Viimane tähendas seda, et maavalitsuse osakonnad allusid ainult maavanemale ja mitte enam ministeeriumidele. Täitevkomiteede ametlik topeltalluvus oli NSVLis kohaliku halduse loomulik osa (Paavle 2009: 41). Maakonna valitsemiskorralduse seaduses¹⁷ määratleti maavalitsus kui riigi valitsusasutus. Seletuskirja kohaselt oli maavalitsuse ülesanne ka riigi keskvoimu ja omavalitsusliku voimu sidustamine, eelkõige maakogu kaudu. Maakogud toimisid ainult 1993 ja 1994. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt oli maakogu maavanema juurde ülemaakonnaliste küsimuste kooskõlastamiseks moodustatud nõuandev organ, kuhu kuulusid kõigi antud maakonna omavalitsusüksuste esindajad.

Kettunen ja Kungla (2005: 362) on kokkuvõtlikult pakkunud, et vähemalt kolm tegurit seletavad seda, miks otsustati 1993. aastal ühetasandilise kohaliku omavalitsuse kasuks. Need tegurid on: (1) kohalikud liidrid tajusid maavalitsusi kui konkureerivaid üksusi, kelle võim tuleks hoida võimalikult väiksena; (2) poliitikute arvates oli Eesti liiga väike riik, et juurutada maakonnatasandi kohalikku omavalitsust; ning (3) vene keelt kõnelev vähemus. Kaks esimest tegurit olid päevakohased ka esimesel iseseisvusperioodil, kui põhjendati, miks maavalitsused tuleks kaotada. Lisaks neile kolmele tegurile oli maakonna tasandil nõukogude juhtimiskogemusega eliit, kuid uus eliit tahtis oma võimubaasi kujundada omavalitsuse esmatasandil (Sootla ja Lääne 2012: 300).

Struktuuraalne püsivus ning reaktsioon ja vastureaktsioon. Pärast 1993. aasta mai otsust ühetasandilise omavalitsuse kohta ei olnud kohalik omavalitsus maakonnatasandil enam eriti tõenäoline. 1995. aastal vastu võetud Vabariigi Valitsuse seadus kinnistas 1993. aasta põhimõtet veelgi ja sidus maakonna tasandil valitsemise veelgi tugevamalt vabariigi valitsusega, sest maakonna valitsemiskorraldust reguleeris alates 1995. aastast Vabariigi Valitsuse seadus. Seega jätkati liikumist 1993. aastal valitud suunas. Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu aruteludel kerkis küsimus, kas „loobuda maavalitsuse nimetusest ja reorganiseerida maavalit-

¹⁵ Riigikogu otsus „Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamine“, RT I 1993, 25, 434.

¹⁶ Maakonna valitsemise seaduse eelnõu esitati Riigikogule paar tundi pärast kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastuvõtmist; seega tuli maakonna valitsemise seaduse arutelul võtta arvesse juba vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadust.

¹⁷ RT I 1993, 51, 696.

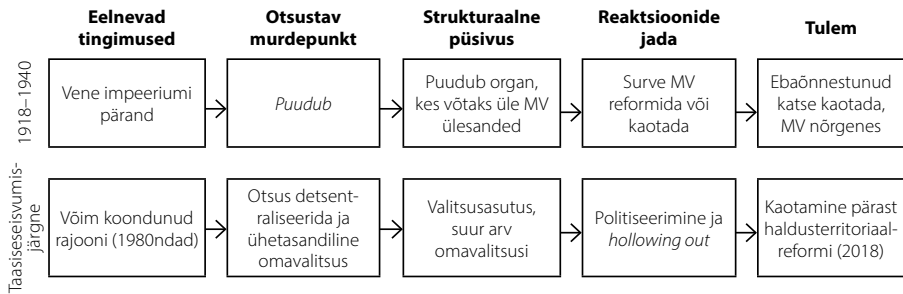
sus maavanema kantseleiks, millega oleks muutunud ka valitsemise korraldus maakonnas tervikuna“ (Justiitsministeerium 1995: 2). Maavanemad ei toetanud sellist muudatust, sest sellega oleksid kaasnenum suured kulud ja see oleks halvanud „riigijuhtimise maakonna tasandit pikaks ajaks“ (sealsamas: 2–3), kajastades juba loodud süsteemi ennastugevdavat olemust. Justiitsminister juhtis tähelepanu, et „maavalitsuse“ termin on ebakorrekne, sest maavalitsus ei ole kollektiivne valitsemisorgan, kuid seaduseelnõus jäädi maavalitsuse termini juurde, sest lisaks maavanemate vastuseisule olevat oldud terminiga juba „harjunud ja keeleliselt on see vastuvõetavam“ (Riigikogu 1995). Võib eeldada, et kui esimesel iseseisvusperioodil oleks olnud maavalitsuse asemel kasutusel muu termin, oleks olnud seda lihtsam 1995. aastal muuta.

1999. aastal lõpetati maavanemate osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel, mis oli sisuliselt pöördepunkt, millega maavanema tasakaalustav ja koordineeriv roll kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse vahel asendus ministeeriumi üksuse ametniku rolliga (Sootla ja Laanes 2015: 209). Maavalitsustest said käesoleva sajandi alguseks „suures osas siseministeeriumi dekonsentreeritud talitused“ (Sootla ja Lääne 2012: 304). 2004. aastal muudeti Vabariigi Valitsuse seadust, mille tulemusena võis Vabariigi Valitsus regionaalministri ja maavanema koostöö mit-telaabumise tõttu vabastada maavanema ametist, muutes maavanema poliitiliselt veelgi sõltuvamaks.

Tulem. 1990ndatel alustatud protsess nõrgendada rajooni/maakonna tasandit lõppes maavalitsuste kaotamisega alates 2018. aastast. Kuna see otsus tehti sõltuvaks haldusterritoriaalsest reformist, võib väita, et kohalike omavalitsuste väiksus ja suur arv olid ka turgid, mis toetasid struktuuraset püsivust maavalitsuse puhul.

4.5. Täiendavad märkused kahe iseseisvusperioodi kohta

Maakonnatasandi valitsemise puhul kahel iseseisvusperioodil võib esmapilgul tõmmata mitmeid paralleele. Võimalik rajasõltuvus on esitatud **joonisel 2**. Mõlemal juhul oli haldusterritoriaalse reformi mittetoimumine ja seega valdade suur arv (s.t kontekst) takistuseks maa(oma)valitsuste kaotamisel ja seega püsiv maa(oma)valitsus toimivana suuremal või vähemal määral. Mõlemal juhul jäeti maakonnaomavalitsus ilma põhiseaduslikust tagatisest, kuid see ei olnud piisav maakonna(oma)valitsuste täielikuks kaotamiseks; siiski lihtsustas see keskvalitsuse võimu suurendamist maakonna tasandil.



Joonis 2. Rajasõltuvuse selgitus maavalitsuse arengu puhul (allikas: Laanes 2018: 176).

Esimesel iseseisvusperioodil lahkuti iseseisvuseelselt omavalitsuse rajalt alles 1937/38. aastal, sest alles siis kehtestati eelnevast erinevad põhimõtted. Seni oli enne 1918. aastat kehtinud kohaliku omavalitsuse seadusi ainult muudetud. Püüdes maakonnatasandi valitsemisega seotud arenguid analüüsida rajasõltuvuse seisukohalt, võib öelda, et otsustavat murdepunkti, mis oleks loonud oma pärandi, ei olnud. Kuigi 1934. aastal püüti maaomavalitsused kaotada, ei võimaldanud kontekst maaomavalitsuse ülesandeid kiirelt jagada valdade ja keskvalitsuse vahel. Küsitav on, kas käsitleda 1938. aasta maakonnaseadust otsustava murdepunktina või ei. Esiteks, kuna seadus anti dekreedina autoritaarse režiimi tingimustes ning teiseks, kuigi maakonnaseadus sai jõus olla suhteliselt lühikest aega, tekkis siiski pärand, millele viidatakse siiani (Laanes 2018: 176).

Huvitav on märkida, et Heinrich Schneider rõhutas hoiatavalt juba 1992. aastal, et „Nõukogulikust pärandist vabanemise soov sunnib meid kiirustama, aega tagasi võitma“ (1992: 11). Samuti kutsus ta üles õppima esivanemate jäetud, meie oma kohaliku omavalitsuse pärandist; seda eelkõige tasandite küsimuses, sest väidetavalt ei ole ühe tasandiga Eestis kunagi toime tulnud. Vaadates aga 1990. aastate alguse debatte ja otsuseid, võib väita, et nõukoguliku pärandi kaotamise soov oli märgatavalt tugevam kui soov õppida või taasestada 1920ndate või 1930ndate süsteemi elemente maakonna tasandil. Viimase puhul tuleb tunnistada, et 1990. aastate seaduseelnõude seletuskirjades tehti viiteid 1938. aasta maakonnaseadusele. 1990. aastate esimesel poolel oli 1937. ja 1938. aasta seadusandlus oluline alus, millele toetuda ja mida eeskujuks võtta.

5. KOKKUVÕTTEV ARUTELU

Eesti kohaliku omavalitsuse seadusandluse puhul oli peamine otsustav murdepunkt perioodil 1989–1993, kui lähtuda seisukohast, et otsustav murdepunkt on ainult siis, kui selle tulemusena tekib pärand; lisaks, arvestades Riigikogus toimunud arutelusid, oli kuni 1993. aastani laual märkimisväärselt rohkem võimalikke valikuid kui pärast seda.

Eesti on üks väheseid postkommunistlikke riike, kellel oli 1990. aastate alguses olemas esimesest iseseisvumisperioodist demokraatiakogemus, mida sai kasutada demokraatlike institutsioonide üleshitamisel 1990ndatel. Püüd selgitada rajasõltuvusega esimese iseseisvusperioodi otsuste mõju 1990ndail tehtud otsustele eeldab hinnangute andmist. Isegi kui alustada analüüsimist 1918. aastast, tekib küsimus, kas konkreetne nähtus on pärand 20. sajandi esimest pooldest või hoopis levinud praktika Euroopas. Seepärast on institutsioonide taaskasutuselevõtu puhul rajasõltuvusele ja pärandite mõjule lihtsam kinnitust leida juhtudel, kui konkreetne nähtus on esinenud varem ainult konkreetsetes riigis mingil ajahetkel.

Maavalitsuse suutlikkus, pädevus ja legitiimsus on olnud suurim iseseisvuse esimestel aastatel nii esimesel kui ka praegusel iseseisvusperioodil. Algusaastatel oli keskvalitsuse tasand kas nõrk või hõivatud muude küsimustega ning linnade/valdade tasand nõrk, mistõttu maavalitsused pakkusid paljusid avalikke teenuseid (Sootla ja Laanes 2015: 212). Esmatasandi omavalitsuste tugevnedes hakkasid tekkima aga reaktsioonid ja vastureaktsioonid. Maakonna puhul on võimalik rajasõltuvusega selgitada, kuidas 1989. aastal võetud suuna tõttu jõudsimel olukorda, kus 2018. aastal maavalitsused kaotati. Lisaks on aruteludest näha, et olulisem oli kaotada ära kommunismi pärand (rajoon koos sealse eliidiga), kui tekitada eelmise omariiklusperioodi näitel maakonna tasandil tasakaalustav organ. Kuigi maakoguga 1993. aastal see katse tehti, ei osutunud see edukaks. Lisaks kommunismi pärandile mõjutas teataval määral maa(oma)valitsuse nõrgenemist ka keskvalitsuse ja esmatasandi loomupärane soov mitte jagada võimu maakonnatasandiga.

Ajalooline institutsionalism kui analüütiline raamistik on ikka veel arenemisjärgus. Otsustava murdepunkti tõlgendamine on problemaatiline näiteks 1940. aastate puhul. Eesti NSV perioodil oli liiduvabariikide konstitutsioonide aluseks Nõukogude Liidu konstitutsioon ja seega jättis toonane valitsemisüsteem vähe ruumi institutsionaalsete valikute tegemiseks liiduvabariigi tasandil. Üleminek 1940ndatel oli suhteliselt järsk ja seega paljusid formaalsete institutsioonide muudatusi ei ole võimalik seletada rajasõltuvusega, vaid hoopis Nõukogude Liidu tasandil kokkulepitud mudeliga ja kommunismi pärandi rakendamisega. Ajalooline institutsionalism võib aidata seletada, miks selle mudeli mõne elemendi kehtestamine võttis rohkem aega,¹⁸ kui näiteks kasutada otsustavate murdepunktide analüüsimisel võimaldavaid ja loovaid tingimusi (*permissive* ja *productive conditions*), mille on pakkunud välja Hillel David Soifer (2012). Võimaldavaid tingimusi Nõukogude Liidu institutsioonide kiireks rakendamiseks 1940. aastatel ei olnud, sest Eesti inimesed ei olnud agarad liituma kommunistliku parteiga ja rajoone ei saanud seepärast 1946. aastal kaadriprobleemide tõttu luua. Ka iseseisvusperioodide puhul võib pidada maa(oma)valitsuste kaotamist võimaldavaks tingimuseks haldusterritoriaalset reformi, mille käigus vähenes esmatasandi omavalitsuste arv.

¹⁸ Nt Indrek Paavle (2009: 141) sõnul ei saanud rajoone Eestis moodustada enne, kui kollektiviseerimine oli lõpule viidud, vaja oli tagada elanikkonna kontrollimise mehhanism.

Kuna 1990. aastatel toimus üleminek ühelt süsteemilt teisele nii riigi kui kohaliku tasandi toimijate eestvedamisel, on oluline keskenduda toimijatele ja ka poliitilistele konfliktidele, mida on propageerinud Peters jt (2005), sest poliitilised konfliktid leiavad aset ka stabiilsetel perioodidel, kuid nende aspektide käsitlemine ajaloolise institutsionalismi puhul on pigem erand (Fioretos, Falleti ja Sheingate 2016: 15). Otsustajad ja toimijad olid aga 1990. aastate alguses need, kellest sõltus, kas püüda minna tagasi 1940. aastal läbilõigatud teele või valida mõni muu teerada. Ilma toimijateta ei oleks olnud võimalik diskussioonides ja otsustavates murdepunktides taaselustada esimese iseseisvusperioodi pärandeid.

Kokkuvõttes, demokratiseerumise algusaastatel tehtud otsused võivad olla määravad ja tehtud otsuseid tagasi pöörata on keeruline; kuşjuures vahetult eelnevale riigikorrale (nt Nõukogude Liidu periood) eelnenud riigikorra ajal (nt Eesti esimene iseseisvusperiood) tehtud otsuste mõju sõltub pigem sellest, kas otsustajad otsustavad neid pärandeid taaselustada või mitte.

VIITEALLIKAD

- Alexander, Gerard 2001. Institutions, path dependence, and democratic consolidation. *Journal of Theoretical Politics* 13(3), 249–270.
- Bozóki, Andras 2008. Democratization in Central Europe. *Taiwan Journal of Democracy* 4 (2), 1–27.
- Collier, Ruth B.; Collier, David 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee VII toimkond. 1991. Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee VII toimkonna koosoleku protokoll nr. 4; 8–12. Rahvusarhiiv, ERA.R-2324.1.15.
- Ekiert, Grzegorz 2003. Patterns of Postcommunist Transformation in Central and Eastern Europe. Lk 89–119 kogumikus Ekiert, Grzegorz; Hanson, Stephen E. (toim.) *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ekiert, Grzegorz; Hanson, Stephen E. 2003. Introduction. Lk 1–11 kogumikus Ekiert, Grzegorz; Hanson, Stephen E. (toim.) *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ekiert, Grzegorz; Ziblatt, Daniel 2013. Democracy in Central and Eastern Europe one hundred years on. *East European Politics and Societies and Cultures* 27 (1), 90–107.

- Fioretos, Orfeo; Falleti, Tulia G.; Sheingate, Adam 2016. Historical Institutionalism in Political Science. Lk 3–50 kogumikus Fioretos, Orfeo; Falleti, Tulia G.; Sheingate, Adam (toim.) *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44 (4), 936–957.
- Horak, Martin 2007. *Governing the Post-Communist City: Institutions and Democratic Development in Prague*. Toronto: University of Toronto Press.
- Inglot, Tomasz. 2003. Historical Legacies, Institutions, and the Politics of Social Policy in Hungary and Poland, 1989-1999. Lk 210–247 kogumikus Ekiert, Grzegorz; Hanson, Stephen E. (toim.) *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Justiitsministeerium. 1995. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu juurde, mis on viimistletud vastavuses Vabariigi Valitsuse 4. juuli 1995. a. otsusega.
- Kettunen, Pekka; Kungla, Tarvo 2005. Europeanization of sub-national governance in unitary states: Estonia and Finland. *Regional and Federal Studies* 15 (3), 353–378.
- Kohtu- ja Siseministeerium. 1933. Maakonnaomavalitsuste kaotamise seaduse eelnõu ja seletuskiri. *Rahvusrhiiv*, ERA.31.3.914; 1–21.
- Kotkin, Stephen; Beissinger, Mark R. 2014. The Historical Legacies of Communism: An Empirical Agenda. Lk 1–27 kogumikus Beissinger, Mark R.; Kotkin, Stephen (toim.) *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laanes, Liia 2018. *From Destruction to Democratic Revival: Local Government in Estonia*. Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters.
- LaPorte, Jody; Lussier, Danielle N. 2011. What is the Leninist legacy? assessing twenty years of scholarship. *Slavic Review* 70 (3), 637–654.
- Levi, Margaret 1997. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. Lk 9–41 kogumikus Lichbach, Mark I.; Zuckerman, Alan S. (Eds.) *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, Juan J.; Stepan, Alfred 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

- Lussier, Danielle N.; LaPorte, Jody M. 2017. Critical Juncture(s) of Communism and Post-Communism: Identifying and Evaluating Path Dependent Processes in the Post-Soviet Space. Ettekanne konverentsil *113th American Political Science Annual Meeting*, 31 August – 3 September, 2017, San Francisco, CA.
- Maddison, Eugen 1927. Maaomavalitsuse saatusest. *Maaomavalitsus* V (19), 337–338.
- Mahoney, James 2001. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Melesk, Heino 1934. Vallaomavalitsuste õiguste kaitseks. *Maaomavalitsus* 12(3), 42–43.
- Olle, Vallo 2001. *Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis (1918.–1940. a.)*. Tartu: Tartu Ülikool.
- Olle, Vallo 2014. *Kohaliku omavalitsuse õigus: I osa*. Tallinn: Juura.
- Paavle, Indrek 2009. *Kohaliku halduse sovetiseerimine Eestis 1940–1950 (doktoritöö)*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon; King, Desmond S. 2005. The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275–1300.
- Pierson, Paul 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94 (2), 251–267.
- Põhiseaduse Assamblee. 1997. *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos*. Tallinn: Juura.
- Pop-Eleches, Grigore 2007. Historical legacies and post-communist regime change. *The Journal of Politics* 69 (4), 908–926.
- Pop-Eleches, Grigore; Tucker, Joshua A. 2017. *Communism's Shadow: Historical Legacies and Contemporary Political Attitudes*. Princeton: Princeton University Press.
- Riigikantselei. 1921. Seletuskiri omavalitsuse seaduse eelnõu juurde. *Rahvusarhiiv*, ERA.31.5.529, 2–8.
- Riigikogu. 1995. Riigikogu stenogramm: Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu esimene lugemine (16. november).
- Russak, Ülo 2009. *Märgiga tähistatud aeg*. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda.

- Saarts, Tõnis 2019. [ilmumas] Introducing regional self-governments in Central and Eastern Europe: Paths to success and failure. *Regional & Federal Studies*, DOI:10.1080/13597566.2019.1598383
- Sarapuu, Külli 2017. Institutional Choices during Post-Communist Transition to Democracy: Investigating the Legacy Explanations. Ettekanne konverentsil *Transatlantic Dialogue 13*.
- Schneider, Heinrich 1992. *Maaomavalitsus: Ajaloolised õppetunnid*. Tallinn: Riigikantselei trükikoda.
- Simpser, Alberto; Slater, Dan; Wittenberg, Jason 2018. Dead but not gone: contemporary legacies of communism, imperialism, and authoritarianism. *Annual Review of Political Science*, 21, 419–439.
- Siseministeerium. 1938, 7. aprill. Maakonnaseaduse eelnõu ja seletuskiri. Rahvusarhiiv, ERA.31.3.2830.
- Soifer, Hillel D. 2012. The causal logic of critical junctures. *Comparative Political Studies*, 45 (12), 1572–1597.
- Sootla, Georg; Laanes, Liia 2015. Sources of institutional integrity and contradictions of county governance: analyzing the Estonian experience. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 11 (46), 197–216.
- Sootla, Georg; Lääne, Sulev 2012. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. Lk 278–324 kogumikus Vetik, Raivo (koost.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011*. Tallinn: TLÜ Kirjastus.
- Steinmo, Sven 2008 Historical Institutionalism. Lk 118–138 kogumikus Della Porta, Donatella; Keating, Michael (toim.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uuet, Liivi 2002. *Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Teatmik*. Tallinn: Eesti Omavalitsusliitude Ühendus / Riigiarhiiv.
- Velner, V. 1937. Kohalikud omavalitsused. In: Mägi, A. (toim.) *Põhiseadus ja Rahvuskogu*. Tallinn: Riigi Trükikoda, 359–366.
- Võrumaa Valdu Asutav Liit. 1991. *Põhiseaduslikule Assambleele*. Rahvusarhiiv, ERA.R-2324.1.21, 126–128.
- Wittenberg, Jason 2015. Conceptualizing historical legacies. *East European Politics & Societies* 29(2), 366–378.
- Young, John F. 1997. *Local Government and the Russian State: The Quest for Local Self-Government and the Organisation of Power* (doktoritöö). University of Toronto.