

„See on ülesanne, mis mõtlevate inimeste üle jõu on käinud.”

Valdade liitmise reformid Eestis

Taavi Pae, Erki Tammiksaar

Sissejuhatus

Kohalike omavalitsuste korraldus ja sellega seonduvad reformid on iga riigi sisepoliitilise elu üks lahutamatu kaaslasi. Seetõttu on iseenesest mõistetav, et Eesti omavalitsuste kujunemise probleemidest nii õiguslikus, majanduslikus kui ka geograafilises plaanis aastail 1900–1940 on enne Teist maailmasõda ja ka selle järel ilmunud terve rida uurimusi. Esimese osa moodustavad kirjutised ja uurimused, mis valmisid enne iseseisvuse kaotamist, kui vaidlused omavalitsuste rolli üle olid nii ühiskonnas kui poliitilisel tasandil väga ägedad.¹ Teise etapina tuleb vaadata käsitlusi, mis on valminud juba taasiseseisvunud Eestis ja analüüsivad tollaseid arenguid distantsilt.² Viimaste hulgast väärivad eraldi esiletõstmist Liivi Uueti teatmik „Eesti haldusjaotus 20. sajandil“³ ning Külliki Kiiveri 2010. aastal

kaitsitud õigusteadusliku kallakuga magistritöö Eesti valdade arengust.⁴

Vaadates Eesti ajalugu ainult omavalitsuste liitmise aspektist, on meil ajalookirjutuses olemas mõiste 1938. aasta vallareform.⁵ Sagedamini kohtame mõistet 1939. aasta vallareform.⁶ „Valdade piiride ühekordne korraldamise seadus“⁷ jõustus tõepoolest 1. aprillil 1939 ning reformi lõplik ettevalmistus 1938. aastal. Samas reformi enda põhimõtted olid välja töötatud juba 1935. aastal. Seega on meil kolm erinevat aastaarvu, mis kõik käsitlevad valdade piiride ümberkorraldamist ühe reformi käigus.

Samal ajal puudub Eesti ajalookirjutusest peaaegu täiesti aastail 1889–1892 toimunud valdade kokkuliitmise reform, kuigi see peaks sinna õigusega kuuluma.⁸ Käesolevas artiklis tõestame, et 1889. aasta kohtureform tõi endaga kaasa suure valdade ühendamise

¹ Nt. A. Oja. Eesti maaomavalitsuste ajalooline areng. – Eesti Politsei 1931, nr. 6, lk. 418–433; V. Velner. Valdade territoriaalne ümberkorraldamine. Eesti Maaomavalitsuste Liit, Tallinn, 1936; A. Maramaa. Maaomavalitsuste kaotamine ja valdade ümberkorraldamine. Siir, Viljandi, 1933; A. Nirk. Wallaomavalitsuse reformi teostamise väljawaated ja sihtjoone. A. Nirk, Tallinn, 1934; E. Krepp. Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis. (Tartu Ülikooli Majandusgeograafia Seminari Üllitised, nr. 25). Tallinna Eesti Kirjastus-Ühisus, Tallinn, 1938.

² Nt. M. Lõhmus. Eesti 1930. aastate lõpu omavalitsusreform tänapäeva omavalitsusväärtuste valguses. – Riigikogu Toimetised 2010, nr. 22, lk. 69–79. Ülevaatlilikult ja visuaalselt käsitleti vallareformi näitusega Rahvusaarhiivi galeriis Maneeži tänaval 2013. aastal – Dekreedid ja rahvahääletused – 1938. a. vallapiiride reform. Näituse koostas Liivi Uuet. Vt. <https://www.flickr.com/photos/119346973@N04/sets/72157645561036530/>

³ L. Uuet. Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Eesti omavalitsusliitude ühendus. Riigiarhiiv, Tallinn, 2002.

⁴ K. Kiiver. Kohalike omavalitsuste reformikavad ja reformid (1918–1939). Magistritöö. Tallinn, 2010.

⁵ M. Lõhmus. Eesti 1930. aastate lõpu omavalitsusreform..., lk. 69.

⁶ A. Pajur. Riikluse rajamine. – Eesti ajalugu VI, Vabadussõjast taasiseseisvumiseni. Peatoim. Sulev Vahre. Ilmamaa, Tartu 2005, lk. 62.

⁷ Valdade piiride ühekordse korraldamise seadus, ERA, f. 31, n. 3, s. 2828, l. 5.

⁸ Ainsana on 1889. aasta kohtureformi seost toona toimunud valdade reformiga maininud Toomas Anepaio (1889. aasta justiitsseadused – Eesti peaaegu et esimene põhiseadus. T. Tännberg (koost.) Eesti Ajalooarhiivi Toimetised, 2006, kd. 14, lk. 83–106; Vallakohus – kas ainult talurahvakohus. – Ajalooline Ajakiri 2007, nr. 3/4, lk. 343–368) ja Indrek Paavle (Valla institutsioon Eestis 1940–1941. Magistritöö. Tartu, 2003). Teised autorid, kes ▶

Eestimaa kubermangus ning Saaremaal. Liivimaa Eesti osa vallad jäid aga toona liitmisest suuresti puutumata. Seostame, et just see asjaolu sundis Eesti Vabariiki 1935. aastal eelkõige Lõuna-Eesti valdade suuren-damise vajadusest lähtuvalt ette võtma valdade ühendamist.

Esimene valdade reform Eesti alal

Eestlased vabanesid pärisorjusest Eesti- ja Liivimaal vastavalt 1816. ning 1819. aastal. Uus õiguslik olukord tingis mõisate ning kirikumõisa või vabamõisate maadel talupoegade jaoks talurahvakogukondade loomise vajaduse. Nii kohtulik kui ka politsei-line kontroll kogukonna liikmete üle jäid seejuures mõisale.⁹ Vene riigi üldine areng, sellega seotud Eesti- ja Liivimaa taluraha-vaseadused 19. sajandi keskel,¹⁰ Venemaa talupoegade pärisorjusest vabastamine 1861. aastal ja valdade teke seal ning 1863. aasta kogu impeeriumis vabamat liikumist tähis-tav passiseadus tõestasid, et senine vallako-gukonna õiguslik ülesehitus ei vasta enam tegelikele oludele. Eesti-, Liivi- ja Kuramaa kindralkuberner kantselei direktori Arnold von Tideböhli juhatamisel, kes püüdis ühi-tada erihiive, mis tekkisid nii rüütelkonda-des kui ka siseministeeriumis, kirjutati kokku vallaseadus.¹¹ Selle tulemusel 1866. aastal

kehtima hakanud liberaalse vallaseaduse kohaselt moodustati kroonu- ja eramõisate ning kiriku- ja vabamõisate maadest eralda-tud talupoegade maadel mõisast sõltumatud omavalitsusüksused – vallakogukonnad, mis pidid enda valitud volikogude kaudu juhtima oma elu.¹² Vallavolikogud pidid korraldama valla majandusasju, määrama vallamakse ning vallaametnike palga, tegema kohtulikkude järelevalvet nii vallaametnike kui ka kohaliku politsei ülesannetes tegutsenud vallavanema üle.¹³ Valdade minimaalse suurusena märkis seadus kuni 200 meeshinge (taluperemehed, talude rentnikud, (mõisa)sulased, kõrtsmi-kud, kaupmehed, käsitöölised jne.), kuid ei kirjutanud rangelt ette, et nad tingimata pea-vad teise vallaga liituma, kui neil oli soov ja piisavalt rahalisi vahendeid iseseisva vallana tegutseda.¹⁴ Seadus lähtus toonasest „vaba kogukonna teooriast“, mille kohaselt talu-poegade omavalitsus pidi tasakaalustama riigi keskviimu tsentraliseerimistaotlusi.¹⁵ Sellest põhimõttest johtuvalt olid vallad vabad soovi korral ühinema ning üksteise mittemõistmise korral kihelkonnakohtule esitatud taotluse ja selle kinnitamise järel kuberner poolt jälle taasiseseisvuma. Taasiseseisvumist lihtsustas ka näiteks asjaolu, et vallad võisid ühinemata mitme valla peale luua siiski ühise vallakohtu.

Seega oli vallaseadus tõesti väga libe-raalne. Tuntud agraarajaloolane Alexander

► valdade arengust Eesti alal 19. sajandil on kirjutanud seoses 1930. aastate teisel poolel läbi viidud vallarefor-miga, pole 1890. aastail toimunud massilisele valdade ühendamisele eraldi tähelepanu pööranud (vrd. nt. A. Oja. Eesti maaomavalitsuste ajalooline areng, lk. 428–429; V. Velner. Valdade territoriaalne ümberkorralda-mine, lk. 8; E. Krepp. Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis, lk. 17; L. Uuet. Eesti haldusjaotus 20. sajandil, lk. 10–11; T. Rosenberg, A. Must. Vallakogukond. Rmt-s: S. Vahre (peatöim). Eesti ajalugu V. Pärisorjuse kaotamisest vabadussõjani. Tartu, 2010, lk. 142.

⁹ [A. v. Tideböhli]. Die neue Landgemeindeordnung. – Baltische Monatsschrift 1866, kd. 13, nr. 3, lk. 186–187.

¹⁰ A. Traat. Vallareform Eestis 1866. aastal. – Eesti NSV Teaduste Akadeemia Toimetised 1968, nr. 1, lk. 11–12; A. v. Tobien. Beiträge zur Geschichte der livl. Agrargesetzgebung. – Baltische Monatsschrift, 1882, kd. 29, nr. 2, lk. 81–109; nr. 5, lk. 370–408.

¹¹ A. v. Gernet. Geschichte und System der bauerlichen Agrarrechts in Estland. Reval, 1901, lk. 290; A. v. Tobien. Die Agrargesetzgebung Livlands im 19. Jahrhundert. Riga, 1911, kd. 2, lk. 292; A. Traat. Vallareform Eestis 1866. aastal, lk. 19.

¹² A. v. Gernet. Geschichte und System der bauerlichen Agrarrechts in Estland, lk. 286, 290.

¹³ A. Oja. Eesti maaomavalitsuste ajalooline areng, lk. 428.

¹⁴ Maakogukonna Seadus Baltia-merre kubermangudele: Ria-, Tallinna- ja Kura-male. [Reval, 1866], lk. 3, 5; Landgemeinde-Ordnung für Ostseegouvernements, Allerhöchst bestätigt am 19. Februar 1866. – Sammlung der ergänzenden Bestimmungen zur Estländischen Bauer-Verordnung vom Jahre 1856 und anderer Gesetze betreffend die Estländischen Bauern. Reval, 1877, lk. 37, 42; A. v. Kieseritzky. Livländische Bauer-Verordnung am 13. November 1860 Allerhöchst bestätigt. Sankt-Petersburg, 1900, lk. 151–152, 170.

¹⁵ K. Kiiver. Kohalike omavalitsuste reformikavad ja reformid (1918–1939), lk. 20.

von Tobien iseloomustas olukorda nii, et vallaseaduse kohaselt said kihelkonnakohtud kui valdade järelevaatajad nende ühinemisi/jagunemisi heaks kiita, kuid neil puudus seaduse järgi võimalus ise selles osas initsiatiivi näidata ja vähimalgi moel protsessi mõjutada.¹⁶ Sarnasel seisukohal Tobieniga oli ka Johann Voldemar Jannsen. Ta leidis vallaseaduse vastuvõtmisele pühendatud juhtkirjas, et „kirjolappilisi“ väikevaldasid eestlased ei vaja ning õigem on ühineda, sest „... suurem koggokond, kui temal wähhegi õiged juhatajad ja essikud, astub ikka pikkema sammuga eddasi, kui pissuke, kel sedda jõudu ei olle“.¹⁷

Kui palju tekkis Eesti alal pärast vallakogukonna seaduse kehtima hakkamist valdasid,

pole täpselt teada. Üldlevinud on seisukoht, et neid oli umbes 1000.¹⁸ Tegelik arv oli siiski palju suurem. Liivimaa aadressraamatu järgi oli 1871. aastal Liivimaa Eesti alal 549 valda.¹⁹ 1890. aastal enne vallakohtute reformi oli Eestimaal erinevatel andmetel 529²⁰ või 588²¹ valda. L. Uueti²² teatmik on ära toodud nimeliselt 19. sajandi kohta 1151 valda, samas kõik nad ei pruukinud olla iseseisvad ühel ja samal ajamomendil. Kui arvestada asjaolu, et mõned vallad pärast 1866. aasta vallareformi ka ühinesid,²³ siis isegi kõige tagasihoidlikumate arvestuste kohaselt oli Eesti alal 1870. aastate algul umbes 1100 valda. 1890. aastaks oli see kahanenud erinevatel andmetel vastavalt 997²⁴ või 1061²⁵ vallani.

¹⁶ A. v. Tobien. Die Agrargesetzgebung Livlands im 19. Jahrhundert. Riga, 1911, kd. 2, lk. 296.

¹⁷ [J. W. Jannsen]. Pissukesed ehk sured koggokonnad? – Eesti Postimees 1866, № 41, lk. 326.

¹⁸ A. Saar. Haldusjaotus. Eesti entsüklopeedia. 11. kd. Eesti Entsüklopeediakirjastus, Tallinn, 2002, lk. 267.

¹⁹ A. Klingenberg. Adressbuch für das Gouvernement Livland, zum Gebrauch für Behörden zusammengestellt. Riga, Livländische Gouvernements-Typographie, 1871, lk. 126–164.

²⁰ Æstljandskie Gubernskie Vedomosti, nr. 42, 25.10.1890; nr. 44, 08.11.1890; nr. 1, 03.01.1891; nr. 34, 29.08.1891; nr. 35, 05.09.1891.

²¹ A. Aan. Walla kogukonna Seadus (Muudetud 1860 a. Talurahwa seadus). Tartu, [1892], lk. 176–185.

²² L. Uuet. Eesti haldusjaotus 20. sajandil, lk. 12–25.

²³ Nagu tõestavad arhiivitoimikud ja kubermangude ametlikes ajalehtedes Estländische Gouvernements-Zeitung ja Livländische Gouvernements-Zeitung avaldatud teated, ühinesid Eesti- ja Liivimaa pärast 1866. aasta seaduse kehtima hakkamist päris paljud väikevallad. Hea näide on siinkohal Saaremaa. Üksteisega arvestamise kogemus äsja iseseisvunud valdades aga puudus ning suurem jagu 1866. aasta lõpul ja 1867. aasta algul ühinenud valdasid otsustasid Saaremaal uuesti iseseisvuda (Acte des Oeselschen Landraths-Collegii betreffend die Verschmelzungen der verschiedener Gemeinden, EAA, f. 957, n. 1, s. 271, l. 1ff). Ja seda vaatamata sellele, et Liivimaa kubermanguvalitsus pidas väikeste kroonumõisate ühinemist oluliseks, vähendamaks nende endi valitsemiskulusid ja keskviimu bürokraatiat (vallakohtute arvu). (Acta des ersten Oeselschen Kirchspielgerichts betreffend die Verschmelzung von Kienast und Masick, EAA, f. 970, n. 1, s. 21, l. 1) Ei kihelkonnakohus ega talurahvaasjade komisjon, mis pidid jagunemisi kinnitama, näinud aga seaduse mõttest tulenevalt, et talupojad otsustavad oma valla asju ise, põhjust keeldumiseks. Sarnaselt Saaremaa valdadele toimiti ka Eestimaal, kus 1866–1867 ühinesid 268 valda 116 vallaks, kuid neist lagunes 22 kiiresti tagasi 61 vallaks. (Canzellei des Gouverneuren von Ehstland, Acte betreffend die Verschmelzung der Bauerngemeinden im Ehstländischen Gouvernement, EAA, f. 29, n. 3, s. 5739, l. 1ff) Leidus ka valdu, mis vaatamata oma meeshingede vähesusele olid otsustavalt igasuguse ühinemise vastu. Nii näiteks juhtus Eestimaal Nissi kihelkonnas (EAA, f. 29, n. 3, s. 5739, l. 12). Seega pidas mõneti paika Jannseni kuulnud hinnang, et „... meie rahwas ei olla jo weel mitte intelligent rahwas, waid nende jures minna ennamist keik alles naggo märimatta wanker, kiiksudes ja kääksudes, wäggisse ja unniselt: olla seal koggokonnad sured ja laialissed, siis minna asjad seda pikkemalt ja unnisemalt.“ ([J. W. Jannsen]. Pissukesed ehk sured koggokonnad?, lk. 326). Teisalt valmistas kubermanguvalitsustele probleeme ka liiga suurte valdade moodustumine. Näiteks Eestimaa kubermangus Simuna kihelkonnas ühinesid aprillis 1867 11 väikevalda Avanduse suurvallaks (Estländische Gouvernements-Zeitung, nr. 30, 13.04.1867). Suur vallakohus ei suutnud aga oma ülesannetega hakkama saada ning vallad tuli kubermanguvalitsuse palvel uuesti iseseisvaks kuulutada. Selle juhtumi tõttu peeti väga paljude valdade ühinemist edaspidi üldiselt ebasoovitavaks (Estländische Gouvernements-Zeitung, nr. 32, 20.04.1868; nr. 44, 30.05.1868; Vorschriften und Schreiben der Estländischen Kommission für Bauernangelegenheiten, des Kameralhofs u.a. nebst Beilagen betreffend die Verschmelzung und Trennung von Bauerengemeinden und die dadurch entstandenen Schwierigkeiten, EAA, f. 902, n. 1, s. 362).

²⁴ Lifljandskie Gubernskie Vedomosti, nr. 128, 09.11.1890; nr. 135, 28.11.1890; nr. 19, 13.02.1891; Æstljandskie Gubernskie Vedomosti, nr. 42, 25.10.1890; nr. 44, 08.11.1890.

²⁵ A. Aan. Walla kogukonna Seadus (Muudetud 1860 a. Talurahwa seadus). Tartu, [1892], lk. 166–185.

Kohtureformi tulemusel 1889. aastal kaotati kihelkonnakohtud ning Eesti-, Liivi- ja Kuramaa kubermangude valitsused moodustasid seaduse kohaselt uued mitut valda hõlmavad vallakohtud, mille kinnitas justiitsminister.²⁶ Seejuures peeti silmas, et „elanikude arv igas osakonnas [vallakohtu piirkonnas] mitte alla tuhande ja mitte enam kui kaks tuhat meesterahva hinge ei oleks“ ning vahemaa talust kohtuni ei ületaks 12 versta.²⁷

Seoses uue kohtureformiga läks kontroll valdade ühinemise ja jagunemise üle kihelkonnakohtutelt kubermanguvalitsustele alluvate talurahvaasjade komissaride kätte. Igas maakonnas oli tegev üks või kaks talurahvakomissari.²⁸ Muutus ka veidi valdade ühendamise kord talurahva seaduses, võrreldes 1866. aastaga. Uues seaduses kirjutati: „Talurahva asjade komissar püüab kõige enne kohalikke kogukondasid vabatahtlikule ühendamisele ajada, mille tarvis ta enese juhatuse all nende valla kogukondade ametnikkudest nõupidava koosoleku tähendab. Kui nende vahel kokkuleppimine sünnib ja selle üle kokkuseatud protokoll mõlemate kogukondade volikogude poolt hääks on kiidetud, siis kinnitab komissar niisuguse vabatahtliku ühenduse vormilise otsusega ja selle järele ei või selle otsuse üle enam kaebust tõsta. Kui aga ühendamiseks vastastikku kokkuleppimist ei sünni, siis teeb komissar otsuse sunnitava kogukondade ühendamise üle ja kõik selgemad määramised niisuguse ühenduse üle seatakse kokku ja saadetakse täide valitsuse poolt. Vallakogukondade

sunnitud ühendamise kordadel ei ole komisaril ühendatavate kogukondade soovisid tarvis tähele panna, vaid tema tähendab ise selle valla, millega kohaline kogukond ühendatud peab saama [autorite allakriipsutus].“²⁹

Seega sõltus valdade kokkupanek eelkõige talurahvaasjade komissarist ja kubermanguvalitsuse tahtest, sest uued loodud vallakohtud andsid hea administratiivse võimaluse ühendada samadel alustel vallakohtu põhimõtetega ka vallad ise. Sellest, et see oli nii vähemalt Eestimaa kubermangus, annab tunnistust sealse talurahvaasjade komisjoni koostatud instruksioon talurahvakomissaridele, mille kinnitas siseministeerium. Selle kohaselt tohtis talurahvakomissar omaenda algatusel ühendada valdasid, kus polnud nii palju inimesi, et nad saanuks kokku valla juhtorganid, või siis juhul kui vallal ei olnud raha oma ülesannete täitmiseks.³⁰ Just seetõttu oli aastail 1890–1892 toimunud valdade liit(u) misel Eesti- ja Liivimaa kubermangudes väga suuri erinevusi. Näib, et Eestimaa kubermangus, kus vallad olid väikesed ja vaesed ning päriseksostetud talude hulk polnud suur,³¹ ühendati vallad talurahvakomissaride poolt eelkõige majanduslikel kaalutlustel ning eesmärgiga loodavate valdade territooriume ühtlustada. Nii jäi Eestimaal 1890. aasta alguse 529 vallast 1892. aasta lõpuks järele 120 valda.³² Arhiivitoimikud küll kinnitavad, et valdade ühinemised olid seal enamasti tänu talurahvakomissari veenmisele vabatahtlikud,³³ kuid tuli ette ka sunniviisilisi liitmisi.³⁴

²⁶ Lifljandskie Gubernskie Vedomosti, nr. 128, 09.11.1890; nr. 135, 28.11.1890; nr. 19, 13.02.1891; Ëstljandskie Gubernskie Vedomosti, nr. 42, 25.10.1890; nr. 44, 08.11.1890.

²⁷ Baltimaa Wallakohtu Seadus ja Rahukohtumõistjatelt päälepanawate nuhtluste Seadus. Tõlkinud T. Wares. Tallinn, 1889, lk. 6.

²⁸ A. Oja. Eesti maaomavalitsuste ajalooline areng, lk. 428.

²⁹ A. Aan. Walla Kogukonna Seadus (Muudetud 1860 a. Talurahwa seadus). Tartu, [1892], lk. 39–40.

³⁰ Instrukcija dlja Komissarov po Krestjanskim delam Ëstljandskoj gubernii, sostavlennaja Ëstljandskoj komisziej krestjanskix del. Reval', 1890, lk. 1.

³¹ T. Karjahärm, T. Rosenberg. Eesti ajalugu V. Pärisorjuse kaotamisest Vabadussõjani. Tartu, 2010, lk. 108.

³² Ëstljandskie Gubernskie Vedomosti, nr. 1, 03.01.1891; nr. 34, 29.08.1891; nr. 1, 02.01.1892; nr. 3, 16.01.1892; nr. 13, 26.03.1892.

³³ Nt. Ëstljandskaja kazennaja palata, II otd. III stol' o razdelenii i soedinenii krestjanskix obščestv, 23.07.1890–28.05.1892, EAA, f. 178, n. 1, s. 11714; Acte des Oeselschen Landraths-Collegen betreffend Vereinigung der Bauergemeinden, 1891–1892, EAA, f. 957, n. 1, s. 290, l. 1ff.

³⁴ Nt. Ëstljandskaja kazennaja palata, II otd. III stol' o razdelenii i soedinenii krestjanskix obščestv, 23.07.1890–28.05.1892, EAA, f. 178, n. 1, s. 11714, l. 3; Ëstljandskaja kazennaja palata, II otd. III stol' o razdelenii i soedinenii krestjanskix obščestv, 1891–1892, EAA, f. 178, n. 1, s. 11715, l. 22–22p.

Saaremaal oli Eestimaa maakondadega võrreldes talusid veelgi vähem päriseks ostetud ning kroonumõisate arv saarel suur.³⁵ Nii ei olnud Saaremaa talurahvaasjade komissaril J. Kassatskil keeruline seal ühendada 123 valda 18-ks.³⁶

Erinevalt Saaremaast ja Eestimaast toimus Liivimaa mandriosas ühinemisi aga võrdlemisi vähe ning kuna seal oli taluperemehi rohkem ja vallad rikkamad, siis sealsed ühinemised olid rangelt vabatahtlikud. Kokku ühinesid Pärnu, Viljandi, Tartu ja Võru kreisides aastatel 1891–1892 97 valda 40 vallaks.³⁷ Seega jäi nendesse maakondadesse (k. a. Saaremaa) 1892. aasta lõpul 433 valda. Seetõttu võime 1890. aastatel kohtureformi järgselt toimunud valdade liit(u)misest rääkida kui Eesti esimesest vallareformist, mis korrastas eelkõige Eestimaa kubermangu ning Saaremaa haldussüsteemi, kuid jättis oma jälje ka Liivimaa Eesti osa valdade arvu vähenemisele.

Valdade ühinemised Liivimaal aga 1890. aastatel jätkusid. Nagu nähtub L. Uueti teatmikust, oli 1899. aastaks Liivimaa viies eesti rahvastikuga maakonnas 233 valda ja Eestimaal 132 valda.³⁸ Liivimaa valdade arvu kahanemise taga ligi 200 võrra perioodil 1892–1899 oli tõenäoliselt 1890. aastatel toimunud suur vilja- ja linahindade langus. See muutis Eesti taluomaniku konkurentsivõimeks nii Vene kui ka Euroopa turul. Eriti keeruline seis oli väiketalupidajatel (7–20 ha), kes olid ostnud endale talud kõrgkonjunktuuri ajal, 1870. ja 1880. aastatel. Paljud neist pankrotistusid 1890. aastatel, kuna ei suutnud sakslastele kuulunud pankadele oma

võlgu tagasi maksta.³⁹ 1. mai seisuga 1921 oli iseseisvas Eestis 383 valda (ilma Petseri maakonnata), neist 141 endisel Eestimaal ja 242 endise Liivimaa põhjaosas.⁴⁰

Valdade reform takerdub iseseisvas Eestis

Eesti Vabariigi sünni järel oli ilmne vajadus valdade funktsioonide muutmise ja nende liitmisega edasi minna, sest oma riik ei vajanud enam kogukonna huve kaitsvaid valdasid, et tasakaalustada keskvõimu tsentraliseerimisiha, vaid vastupidi – nad pidid olema riigi käepikenduseks kohapeal.⁴¹ Selline õigusliku suuna muutus, mida ei toetanud aja jooksul täiendatud, kuid oma peamistes põhimõtetes ikka veel kehtiv 1866. aasta vallaseadus,⁴² tekitas ületamatuid probleeme lahenduse leidmiseks nii poliitilistele parteidele kui ka valdadele endile. Eerik-Juhan Truuväli iseloomustab tabavalt, et omavalitsuste küsimus, s.o kohaliku halduse ja keskvõimu vahekord omandas toona poliitikale omase demagoogilise värvingu, kus poliitilised rühmitused ei kaitsnud mitte niivõrd kohalike omavalitsuste „rippumatust“ kui-võrd erinevaid teid võimu tsentraliseerimisel ning riikliku haldamise ülesannete jaotamisel keskvõimu ja kohalike – sageli majanduslikult halvasti hakkamasaavate – omavalitsuste vahel.⁴³ Just see vastutuse jagamise küsimus ning pikka aega Eesti valdade probleemidega tegelenud omavalitsuste osakonna inspektori Värdis Velneri poolt esile tõstetud „isiklikud ja kolgapoliitilised kaalutlused [mitte valdade piire muuta]“ lükkasid valdade ümberkorral-

³⁵ T. Karjahärm, T. Rosenberg. Eesti ajalugu V. Pärisorjuse kaotamisest Vabadussõjani. Tartu, 2010, lk. 108.

³⁶ Acte des Oeselschen Landraths-Collegen betreffend Vereinigung der Gemeinden, EAA, f. 957, n. 1, s. 290, l. 1ff.

³⁷ Lifljandskie Gubernskie Vedomosti, nr. 121, 11.11.1891; nr. 136, 09.12.1891; nr. 1, 03.01.1892; nr. 2, 08.01.1892; nr. 13, 03.02.1892; nr. 28, 16.03.1892; nr. 33, 30.03.1892; nr. 36, 10.04.1892; nr. 42, 24.04.1892; nr. 52, 22.05.1892; nr. 54, 29.05.1892; nr. 71, 10.07.1892; nr. 82, 07.08.1892; nr. 95, 07.09.1892; nr. 96, 09.09.1892; nr. 98, 16.09.1892; nr. 109, 12.10.1892.

³⁸ L. Uuet. Eesti haldusjaotus 20. sajandil, lk. 11.

³⁹ J. Tõnisson. Ühistegevuse üldkursus. I osa. Ühistegevuse ajalugu. Tartu, AK Kooperatiiv Paljundus, 1936, lk. 77–78.

⁴⁰ E. Krepp. Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis, lk. 16.

⁴¹ K. Kiiver. Kohalike omavalitsuste reformikavad ja reformid (1918–1939), lk. 23.

⁴² E. Krepp. Valdade territoriaalne reform. – ERK, 1938, kd. 6, nr. 6, lk. 239.

⁴³ Tsiteeritud K. Kiiveri järgi: Kohalike omavalitsuste reformikavad ja reformid (1918–1939), lk. 23.

damise ette nii palju takistusi, et mitu korda valmis kirjutatud vallaomavalitsuste eelnõud (vastavalt 1920,⁴⁴ 1922,⁴⁵ 1928,⁴⁶ 1930⁴⁷) polnud 1936. aastaks veel seaduseks saanud. Samas oli Velnerile selge, et „omavalitsused ja eriti vallaomavalitsused on riikliku korra alussammasteks ja kui need alussambad on tugevad ja hästi ehitatud, siis püsib kindlalt neil ka pealeehitis ning pole karta, et selles võib kergelt tekkida mõranemisi“.⁴⁸

1939. aastal jõustunud omavalitsuste reformi tagamaad

Valdade vahetõlv keskviimuga muutus ülemaailmse majanduskriisi aastatel 1929–1933, mil nende sissetulekud oluliselt langesid.⁴⁹ Nimelt pidid vallad riigi ülesandel pidama elanike registrit, võtma vastu riigimakse, pidama üleval algkoole ja neid ka vajadusel asutama, tegelema hoolekande, avaliku korra, kohalike teede ja valla varade valitsemisega. Kõik see oli kulukas ja nii kannatasid eriti majandusliku surve all eelkõige väiksemad vallad. Kuigi neil oli võimalus ühineda, seda võimalust ei kasutatud. Kuna ka riigi rahanduses esines probleeme, siis lisaks valdade vähenenud omatulule muudeti ka mitmeid riigikassat täitvaid seadusi selliselt, et valdade sissetulekud jäid väiksemaks.⁵⁰ Raha vähesus sundis otsima kokkuhoiukohti. Üks

võimalus kulusid kokku tõmmata oli kaotada maakonnavalitsused. Vapside koostatud uus põhiseadus, mis hakkas kehtima 24. jaanuaril 1934, kaotaski maakonnad, kuigi esialgu jätkus küll veel maakondade ajutise korraldamise seaduse alusel senine süsteem.⁵¹ Uue põhiseaduse §75 sätestas, et riigivõimu teostavad edaspidi kohapeal ainult linna-, alevi- ja vallaomavalitsused.⁵²

Maakondade kaotamise kava sundis arutama ka sellega seotud valdade probleemide ning nende õigusi ja majanduslikke kohustusi uue põhiseaduse valgusel.⁵³ Need arutelud kulmineerusid 1933. aasta oktoobris, kui Tallinnas toimus maaomavalitsustegelaste kongress, kus olid täieõiguslikeks liikmeteks kõikide valdade vallavanemad või nende asemikud ning maavalitsuste liikmed.⁵⁴ Kongressi avasõnas ütles peaminister Konstantin Päts: „Lugupeetud kongressi liikmed! Oma avakõnes lugupeetud liidu esimees [Hans Lauri] soovitas, et kongress töötaks selle tähtsa küsimuse [omavalitsuste reformi] lahendamisel üksmeelselt. Selle peale pean ma oma referaadi algul kohe tähendama, et ühtmeelt omavalitsuste küsimuste lahendamisel leida, on peaaegu võimata. See on ülesanne, mis mõtlevate inimeste üle jõu on käinud, sest see on üks kõige keerulisem ja kõige raskemini lahendatav küsimus riigi ja seltskonna eluhuvide lähen-

⁴⁴ J. Jans. Asutava Kogu omavalitsuste komisjoni poolt välja töötatud Eesti omavalitsuse korralduse kava. – Õigus 1921, lk. 136–142.

⁴⁵ E. Kant. Vallaomavalitsuste reform. – ERK, 1938, kd. 6, nr. 4, lk. 179.

⁴⁶ ERA, f 40, n 1, s 76, l. 24–28, Siseminister. Ettepanek Vabariigi Valitsusele. Vallaomavalitsuse seaduseelnõu lähtekohad ja seletuskiri, 20.03.1928.

⁴⁷ K. Kiiver. Kohalike omavalitsuste reformikavad ja reformid (1918–1939), lk. 86–91.

⁴⁸ V. Velner. Valdade territoriaalne ümberkorraldamine, lk. 4.

⁴⁹ Vrd. E. Krepp. Valdade territoriaalne reform, lk. 248.

⁵⁰ Algaval aastal. – Maaomavalitsus 1933, nr. 1, lk. 3–6.

⁵¹ Aastate vahetusel. – Maaomavalitsus 1934, nr. 1, lk. 3–4. Tegelikult maakonnad Eesti administratiivses süsteemis kaotamisele ei läinudki, sest 1937. aastal rahvuskogus heakskiidu saanud ja 1. jaanuaril 1938 kehtima hakanud põhiseaduses vapside põhiseadusega ära kaotatud maakonnad taastati.

⁵² ERA, f. 14, n. 2, s. 84, l. 661. Seletuskiri maakondade valitsemise korralduse seaduse juurde, märts 1935.

⁵³ Nagu võib ajakirjandusest lugeda, läksid kongressil vaidlused kohati niivõrd suureks, et koosolekul viibinud politseikonstaabel pidi vahele segama. Valdade esindajad tegid etteheiteid maavalitsustele liigse kulutamise ja lajutamise pärast ning väideti, et maavalitsused on sõjaaegne sünnitus, mis kasvas välja igasugustest toitlustamis-, kütte- ja muudest komiteedest, mille järele enam nüüd tarvidust pole. Siiski oli kongressil ka valdade esindajaid, kes pooldasid maavalitsuste allesjätmist. Vt.: Maavalitsused organiseerivad kaitset. – Postimees, 03.10.1933, lk. 7.

⁵⁴ ERA, f. 3138, n. 1, s. 59, l. 8p. Kirjavahetus Eesti Maaomavalitsuste Liiduga valla- ja maaomavalitsuste reorganiseerimise ning maaomavalitsustegelaste kongressi korraldamise küsimuses.

damisel olnud.⁵⁵ Samas oli Päts siiski lootusrikas, et lõpuks ometi suudetakse valdasi siiski ümber korraldada: „Vallad on meil jäänud nii nagu nad ajalooliselt [on] kujunenud. [– – –] Kas need väikesed üksused suudavad nüüd täita uusi ülesandeid, mis maavalitsuste kaotamisega tuleks neile panna? Võib kindlasti öelda, et ei suuda. Peame kõigepealt valdade ümberkorraldamisega hakkama peale, kui tahame reformi viia läbi.“⁵⁶

Aga veel enne kui jõuti asuda põhiseadusest tulenenud valdade ümberkorraldamise juurde, toimus 12. märtsil 1934 riigipööre ning peaminister Konstantin Päts, sõjavägede ülemjuhataja Johan Laidoner ning siseminister Kaarel Eenpalu haarasid riigis kogu võimutäiuse.

Teise valdade liitmise reformi käik

Autoritaarset pööret valitsemises toetasid esialgu Eesti ühiskonnas paljud, sest vapse peeti kõige suuremaks ohuks. Samas vajab riik tulenevalt uuest põhiseadusest omavalitsuste reformi. Laia ühiskondlikku kõlapinda leidnud Maaomavalitsustegelaste kongress tõestas,⁵⁷ et pinnas 1866. aasta vallaseaduse lõplikuks äramuutmiseks ning valdade territoriaalseks ümberkorraldamiseks oli lõpuks sobiv. Riiklikule teooriale põhinevat vallaseadust (hakkas dekreedina kehtima 7. aprillil 1937) oli lihtne teha, sest riigi vajadused omavalitsuste kontrolli seisukohalt olid juba Eesti Vabariigi sünniajast selged. Valdade piiride muutmise näis olevat aga ilmvõimatu. Veel 25. jaanuaril 1937 siseministeeriumi esitatud uue vallaseaduse eelnõus kirjutati: „Valla suuruse küsimus [on] üheks delikaatsemaks ja

vaieldavamaks küsimuseks kogu meie omavalitsuste ümberkorraldamise probleem. Varemalt väljatöötatud vallaomavalitsuste seaduse eelnõudes oli ligemalt piiritletud valla suuruse elanikkonna arvu seisukohalt. Käesolevast seaduseelnõust on see aga välja jäetud ning valla suuruse suhtes on püstitatud ainult üldpõhimõtteline nõue [– – –] [valla] suuruse küsimus jätta aga administratiivvõimu [valitsus siseministri ettepanekul] otsustada.“⁵⁸

Seega oli vallapiiride muutmise kõige suurem takistus vallareformi lõpliku läbiviimise teel. Samas oli olemas laiem konsensus Eesti Maaomavalitsuste Liidus, mitmetes vallavalitsustes, nagu ka kohtu- ja siseministeeriumis – et elujõulises vallas peaks elama 1500–3000 elanikku.⁵⁹ Kuidas seda kõiki rahuldavat eesmärki aga saavutada? Sellises olukorras tulid riigivõimule appi geograafid. Nad pakkusid välja teadusliku meetodi valdade ümberkorraldamiseks ühtse „valla funktsionaalsest kesk-kohast ehk tsentrist lähtuva“ vallapiiride tõmbamise põhimõtte, nii et valla keskus ja selle tagamaa moodustaksid ühtse terviku. Meetod lähtus eeldusest, et mida rohkem funktsioone (kool, vallamaja, saeveski, apteek, meierei jne.) on koondunud ühte asulasse, seda suurem on tsentraalse külaga seotud tagamaa.⁶⁰ See oli täiesti uus seisukoht, sest paljud Eesti vallamajad ei asunud küldes, vaid neist väljaspool. Seega tuli katsuda paigutada valdade keskused eelkõige nende kesketesse asulasse ja mitte lähtuda vallamaja asukohast.

Teoreetiliselt töötas „tsentraalsete asulate“ meetodi 1933. aastal välja toona veel tundmatu saksa majandusgeograaf ning teoreetik Walter Christaller. Ta kirjutas Saksa-maa omavalitsuste ümberkorraldamise vaja-

⁵⁵ K. Päts. Omavalitsuse mõttest. – Maaomavalitsus 1933, nr. 10, lk. 149.

⁵⁶ Maaomavalitsuste kaotamist ei pooldata. Vt.: Maaomavalitsustegelaste kongress Tallinnas. – Teataja, 03.10.1933, lk. 3.

⁵⁷ Ajakirja Maaomavalitus 1933. aasta 10. number ilmus maaomavalitsuste kongressi erinumbrina, kus oli ära toodud nii pidulikumat riigijuhtide kõned kui ka kitsamalt haldustemaatikat puudutavad ettekanded ning ka kohapealsete sõnavõtude protokollid.

⁵⁸ ERA, f. 31, n. 2, s. 2808, l. 6–8, 26. Seletuskiri vallaseaduse juurde.

⁵⁹ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 223, Eesti Maaomavalitsuste Liit siseminister Kaarel Eenpalule, Tallinn, 30.12.1935; ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 351–355, 402–408, Ettepanek Siseministrile valdade territoriaalseks korraldamiseks. 04.06.1935; A. Eichenbaum. Väike ja suure valla küsimus. – Maaomavalitsus 1933, nr. 10, lk. 188.

⁶⁰ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 356–362, E. Krepp. Optimaalsete valdade küsimus. Lisa valdade territoriaalseks korraldamise ettepaneku juurde, 06.06.1935.

dusest keskuskohtade teooriast lähtuvalt, et tõsta omavalitsuste majanduslikku efektiivsust, nii 1933. kui 1934. aastal.⁶¹ Neid töid lugesid varakult ka Eesti geograafid (eelkõige Endel Krepp⁶² ja Johannes Maide⁶³) ning said sealt teoreetilist tuge plaanimaks valla-reformi. Tugevalt toetas vallapiiride muutmist Eesti avalikkuses Christalleri põhimõtete kohaselt ka majandusgeograaf Edgar Kant. Tema kui Eesti Rahvuslaste Klubi ühe ideoloogi imago ning vaikiva ajastu tugev toetamine tulid kahtlemata kasuks valdade piiride muutmise kavale riigi juhtkonnas.⁶⁴

Tähelepanu väärib see, kuidas tundmatu Krepp jõudis Christalleri teooriaga riigi kõrgema juhtkonnani. Nagu oleme tõestanud,⁶⁵ aitas Kreppi jõuda 1935. aasta märtsis peaminister Konstantin Pätsini teine geograaf Johannes Maide, kes töötas omakorda samuti geograaf Peeter Pätsi alluvuses Kadriorus asunud Riigiparkide Valitsuses. Peeter Päts oli aga Konstantin Pätsi vend. Nii jõuti vallapiiride muutmise vastu oma kõnedes huvi üles näidanud peaministrini, kes omakorda delegeris Krepi ja Maide esialgse kava sise-minister Eenpalule ning ministeeriumi juures töötanud Omavalitsuste Talitusele. Mais 1935



Endel Krepp 1930. aastate alguses. EAA, f. 2100, n. 1, s. 5909, l. 8. TÜ Endel Krepp, isikutoimik

alustati siseministeeriumi ülesandel tööd⁶⁶ ning juuniks 1935 koostasid Krepp ja Maide „Valdade territoriaalse ümberkorraldamise

⁶¹ W. Christaller. Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Gustav Fischer, Jena, 1933; W. Christaller. Allgemeine geographische Voraussetzungen der deutschen Verwaltungsgliederung. – Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1934, kd. 1, lk. 48–72.

⁶² Saaremaa juurtega Endel Krepp (a-ni 1935 Grepp) sündis 1908. a. Ilmjärve vallas. Gümnaasiumi lõpetas Paldiskis. 1929–1939 Õppis Tartu Ülikoolis majandusteadust ja 1939–1940 õigusteadust. 1930–1933 oli ta samas majandusgeograafia instituudi assistent, 1933–1940 aga Tallinnas asunud Konjunkturiinstituudi referent. Aastast 1942 majandusgeograafia magister. 1944 põgenes Krepp Rootsi, kus töötas ametnikuna ning oli aastast 1961 Eesti rahvusfondi esimees. (G. Ränk. Saare rahvas vabas maailmas 1944–1984. Saarlaste Ühing Torontos. Toronto, 1984, lk. 27–35; H. Nurk, H. Mark, Endel Krepp – In memoriam. – Eesti Päevaleht = Estniska Dagbladet, 05.03.1983, lk. 6; A. Lemberg. Endel Krepp. Obituary. – Eesti Teadusliku Seltsi Rootsis aastaraamat 9, 1985, lk. 223–224)

⁶³ Johannes Maide sündis 1893. aastal Tartus. Õppis 1915–1917 arstiteadust ja 1920–1932 geograafiat, jättes stuudiumi lõpetamata. 1934. aasta suvest asus ta tööle Peeter Pätsi alluvusse sekretärina Kadrioru pargi valitsuses. 1935. aastal jätkas ta ametkondliku reformi käigus moodustatud Riigiparkide Valitsuse asjaajajana. (A. Tõnisson. Johannes Maide – sõjaeelse looduskaitse mees number kaks. – Eesti Loodus 2010, nr. 61(12), lk. 41–45) Oli tuntud süstamatkaja (rmt. Süstaga ümber Eesti, 1934). J. Maide hukkus 1944. a. Moero pardal Eestist Saksamaale põgenedes.

⁶⁴ W. Christalleri teooria mõjust Kanti ja Krepi vaadetele Eesti asustussüsteemist ning sellega seonduvast vallareformi problemaatikast vt. põhjalikumalt: E. Tammiksaar, T. Pae. Walter Christalleri „keskuskohtade teooria“ ja Eesti. Uurimata aspekte Edgar Kanti teaduslikus loomingus. – rmt-s E. Tammiksaar, T. Pae, Ü. Mander. Uurimusi eestikeelse geograafia 95. aastapäeval (Publicationes Instituti Geographici Universitatis Tartuensis, nr. 111), 2014, lk. 25–35.

⁶⁵ E. Tammiksaar, T. Pae. Walter Christalleri „keskuskohtade teooria“ ja Eesti, lk. 31.

⁶⁶ E. Kant. Vallaomavalitsuste..., 1938, lk. 180.

kava“, milles oli välja töötatud metoodika reformi läbiviimiseks.⁶⁷ Eenpalu ja omavalitsuste talituse erilist huvi pälvis selles kavas „Valdade keskuste (tsentrite) [paiknemise] küsimus“ ning Krepp pidi seda osa oluliselt Christalleri teooria metodoloogiast lähtudes täpsustama eraldi märgukirjas „Optimaalsete valdade küsimus“.⁶⁸ Krepp kirjutas seal: „Optimaalse valla all mõistame valda, mis [on] teatud tingimustes kõige parajam täitma tema peale pandud ülesandeid ning mis kulude seisukohalt oleks rahvamajanduslikult kõige odavam [Krepi allakriipsutused].“⁶⁹

Võimalike vallakeskuste väljaselgitamine algas juunis ning pidi olema lõppenud 1. novembriks 1935. Krepp kirjeldas hiljem tehtud tööd järgnevalt: „Kõige esmalt uuriti meie oludes optimaalse valla suuruse küsimust. Võrdleva meetodi alusel selgitati välja keskused, mille ümber oleks valla kujundamine loomulik olnud. Geograafilisi tingimusi, esijoones liiklemistingimusi ja ameti asutistele senini avaldatud vallapiiride muutmise soove põhjalikult läbi kaaludes korraldati esmane valdade ümberkorraldamise kava.“⁷⁰

Lepingu järgi pidi Krepi ja Maide koostatud valdade territoriaalse ümberkorraldamise kava sisaldama ümberkorraldatavate valdade täpse asulate ning seal olevate asutuste loendi ning talundite loetelu ja lisaks iga ümberkorraldatava valla topograafilise kaardi mõõdus 1:126 000.⁷¹ Projekti maksumus oli 3415

krooni, mis jagunes veel kuue maamõõtja ja joonistaja vahel.⁷² Seega peamine osa tööst tehti vallareformi ettevalmistamisel 1935. aasta suvel ja sügisel.

Uuringu kokkuvõtte arutelud toimusid 1935. aasta sügisel siseministeeriumis maakondade kaupa, kus osalesid siseministeeriumi omavalitsuste osakonna inspektor V. Velner ja revident E. Karjahärm, maavalitsuste liidu peasekretär A. Loorits, iga ajutise maakonnaavalitsuse esimees ja E. Krepp.⁷³ Need olid juba viimased kooskõlastused maakonnaavalitsustega, et aasta lõpuks esitada siseministeeriumile lõplik ettepanek valdade piiride muutmiseks kaardil. Vallareformiga seotud siseministeeriumi kirjavahetusel maakondadega on kirjade päises sageli märge „salajane“, sest reformi ettevalmistamisele olid kaasatud küll ajutised maavalitsused, kuid vallavalitsusi ja ajakirjandust protsessi kaasata ei olnud lubatud.⁷⁴

12. detsembril 1935 andiski Krepp siseministeeriumile üle valdade ümberkorraldamise kava, mille seletuskiri hõlmas 27 lehekülge.⁷⁵ Selles oli käsitletud vallaomavalitsuste funktsioone, valdade väiksusest ja territooriumist tulenevaid probleeme ning valdade territoriaalse ümberkorraldamise kava koostamise lugu. Toodud oli ka olemasolevate ja ümberkorraldatavate valdade statistiline võrdlus. Velner hindas eelkõige Krepi, kuid ka Maide⁷⁶ tehtud tööd järgnevalt: „Viimane, 1935. a. sügisel Siseministeeriumis väljatöötatud, val-

⁶⁷ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 351–355, 402–408. Ettepanek siseministrile valdade territoriaalseks korraldamiseks, 04.06.1935.

⁶⁸ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 356–362. Optimaalsete valdade küsimus, lisa ettepaneku juurde, 06.06.1935.

⁶⁹ Samas, l. 356.

⁷⁰ Vrd. E. Krepp. Valdade territoriaalne reform, lk. 244.

⁷¹ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 348–348p. Kokkulepe EV siseministeeriumi ja Johannes Maide vahel, 31.08.1935.

⁷² ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 349. Kulude eelarve, 31.08.1935.

⁷³ ERA, f. 2013, n. 1, s. 371, l. 1–1p. Saare Maavalitsus. Toimik valdade piiride ümberkorraldamise kohta, 21.11.1935; ERA, f. 3142, n. 1, s. 1450, l. 4–4p, Viljandi Maavalitsus. Toimik valdade piiride ümberkorraldamise kohta, 27.11.1935.

⁷⁴ Nt. ERA, f. 40, n. 1, s. 6026, l. 1. Kiri Tartu ajutisele maavalitsusele 14.11.1935.

⁷⁵ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 452–477. Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde, 12.12.1935.

⁷⁶ Nagu tõendavad arhiiviallikad, osalesid vallareformi alguses mõlemad mehed. Kuigi töölepingud on sõlmitud J. Maidega, kohtame me arhiivitoimikutes 1935. aasta edenedes järjest rohkem vaid Endel Krepi nime. 1938. aastal oli ekspordina reformi juurde kaasatud vaid Endel Krepp, keda võibki pidada vallareformi teadusliku poole peamiseks läbiviijaks. Seda kinnitab ka Edgar Kanti kiri soome geograafi Johannes Gabriel Granöle 1938. aastal. Kant kirjutas: „Tüki tööd võttis ka meie valdade reform, valdade territoriaalne ümberkorraldus, mille praktiliselt teostas üks minu endistest assistentidest, hr. E. Krepp.“ (Suomalaisen Kirjallisuuden Seura (Helsinki), kirjallisuusarkisto, J. G. Granön kirjeenvaihto, Ba: kirjekokoelma saapuneet kirjeet I-K (315:1–94), Kant Granöle, Tartus, 30.12.1938).

dade ümberkorraldamise kava on suuremaid ja põhjanevamaid töid meie omariikluse päevil sel alal. Siin on ära kasutatud niihästi teoreetilised ja teaduslikud kaalutlused ning alused kui ka praktilised võimalused ja tegeliku elu nõuded niivõrd, kui seda oli võimalik vajaliste kompromisside saavutamiseks. See kava on ja jääb igatahes aluseks edaspidisele tööle, kuigi selles võib olla tuleb ette võtta muudatusi, täiendusi ja parandusi.”⁷⁷

20. detsembril 1935 tutvustas siseminister valdade territoriaalset ümberkorraldamise kava valitsuses,⁷⁸ kuid nagu kinnitavad siseministeriumi juures asunud omavalitsuste talituse kirjad jaanuarist ja veebruarist 1936, oli „valdade [piiride] reform [valitsuses] ajutiselt seisma pandud”.⁷⁹ Reformi peatamise põhjus oli sisepoliitiline. Nimelt sai 8. detsembril 1935 teatavaks vapside mässukava, mis šokeeris kogu ühiskonda ja andis riigi juhtkonnale suurepärase õigustuse hakata ette valmistama uut, veelgi autoritaarsemat põhiseadust.⁸⁰ Selleks oli vaja korraldada rahvahääletus. Kuna oli arvata, et valdade territoriaalne reform on suuremale osale ümberkujundatavate valdade elanikele vastuvõetamatu, siis ei saanud Konstantin Päts, Johann Laidoner ja Kaarel Eenpalu riskida toetuse kaotamisega uuele põhiseadusele. Uue põhiseaduse koostamine võimu kindlustamiseks oli olulisem. Et see nii oli, kinnitab ka Velner. Ta kirjutas 1936. aastal: „Väljatöötatud [valdade territoriaalse ümberkorraldamise] kava oli kavatsusel ka tegelikult teostada ja maksuma panna, kuid mitmesuguste kiirete ja eriti kiiremaiseloomuliste üldriiklike aktsioonide pealetulekul pidi selle elluviimine jääma [aga] seisma.”⁸¹

1. mail 1937. aastal hakkas kehtima uus valla elu-olu igakülgsest reguleeriv vallaseadus, mille kohaselt pidid vallad hakkama lõpuks toimima „kaasaegsete kultuuriliste, majanduslike, tehniliste ja poliitiliste olude” kohaselt.⁸² Valdadele pandi vastutus: maksume kogumise, koolide, teede, arstiabi, hoolekande, riigikaitse, tuletõrje, loomataudide ärahoidmise, ettevõtluse arendamise, juriidiliste nõuannete, heakorra ning avaliku korra eest.⁸³ Seda oli palju rohkem, kui oli fikseeritud 1866. aasta vallaseaduses ning selle hilisemates redaktsioonides. Ainus valdkond, mida vallaseadus ei reguleerinud, olid vallapiirid. Nende muutmise õigus anti riigi valitsuse pädevusse, kes omakorda delegeeris selle õiguse siseministrile. Vallapiire sai siseminister ümber korraldada enne järjekordseid vallaomavalitsuse organite valimisi. Ministril oli õigus panna see ülesanne ka liidetava valla organitele ning määrata seejärel ametisse uus vallavanem ja vajadusel ka tema abid, kes pidid täitma nii vallavolikogu kui ka vallavalitsuse ülesandeid kuni järgmiste valimisteni.⁸⁴

Kuigi vallaseadus ei andnud konkreetseid suuniseid haldusreformi osas, lõi see selge juriidilise aluse vallapiiride reformi edasiseks läbiviimiseks. Aasta hiljem, 8. aprillil 1938, kuulutati riigihoidja dekreedina välja „edasilükkamatu riikliku vajaduse tõttu” „Valdade piiride ühekordse korraldamise seaduse”.⁸⁵ Seaduse juurde kuulus ka seletuskiri.⁸⁶ Samal ajal allkirjastas Päts ka linna- ja maakonnaseaduse⁸⁷ (mõlemad hakkasid kehtima 1938. aasta 1. mail), mis tähendas, et kogu Eesti halduskorraldusele oli loodud selge seadus-

⁷⁷ V. Velner. Valdade territoriaalne ümberkorraldamine. Tallinn, 1936, lk. 55.

⁷⁸ ERA, f. 31, n. 2, s. 1063, l. 91. Valitsuse päevakord, 20.12.1935; E. Kant. Vallaomavalitsuste..., 1938, lk. 180.

⁷⁹ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 205, 214. Omavalitsuste osakonna kirjad Riigimaade ja metsade valitsusele ja Võõpsu alevivalitsusele. 02.1936.

⁸⁰ P. Kenkmann. 1937. aasta põhiseadus – autoritaarse režiimi „reformimise” katse. – Tuna 2013, nr. 1, lk. 70–89.

⁸¹ V. Velner. Valdade territoriaalne ümberkorraldamine, lk. 55.

⁸² Juh[an] V[ii]d[ang]. Valdade reform. – ERK, 1939, kd. 7, nr. 6, lk. 135.

⁸³ Vallaseadus, RT 1937, nr. 32, art. 310.

⁸⁴ RT 1937, nr. 32, art. 310, §10.

⁸⁵ RT 1938, nr. 37, art. 337.

⁸⁶ ERA, f. 2255, n. 1, s. 288, l. 73–98. Seletuskiri 1938. a. vallapiiride reformi põhjenduseks. Tallinn, 1938.

⁸⁷ Linnaseadus, RT 1938, nr. 43, art. 404; Maakonnaseadus, RT 1938, nr. 43, art. 405. Linnade rollist Eesti haldussüsteemis. Rmt-s: S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss (koostajad). Eesti Linnade Liit 1920–1995. Tallinn, 1995.

andlik alus, kus olid määratud eri haldustasemete õigused ja kohustused.

Seoses eesmiseva vallapiiride muutmisega võeti siseministeeriumis uue ministri Richard Veermäe juhtimisel 1935. aastal koostatud valdade territoriaalse ümberkorraldamise kava uuesti sahtlist välja. Reformiga seonduvaid probleeme iseloomustab hästi 9. juunil 1938 siseministeeriumis toimunud koosolek. Sinna olid kokku kutsutud kõik maavanemad ja maavalitsuste administratiivosakondade juhatajad ning Eesti Maaomavalitsuste Liidu esindajad. Nõupidamist juhtis siseminister. Arutelu objektiks oli küsimus, kas kaasata valdade ümberkorraldamise kava arutamisse ka vallavolikogud või piirduda ainult vallavalitsustega. Arvamused läksid selles osas lahku, kuid lõpuks jõuti siiski äratundmisele, et „[– – –] ainult vallavanematega asju ajades võiks sattuda selleni, et järgmistel valimistel praegused vallavanemad, kes pea kõik viimastel aastatel karastunud kindlad mehed, vallaametitest eemale jäetakse [ning seetõttu ollakse seisukohal] [– – –], et küsimus tuleb anda ka vallavolikogude kätte, kuna ilma selleta võiks tekkida etteheiteid, et valdade ümberkorraldamine viiakse läbi vallavolikogudest mööda minnes, nende seisukohti ära kuulamata. Üldiselt aga arvati ka, et sellest suurt positiivset materjali [= toetavat seisukohta reformile] ei ole oodata.“⁸⁸ Teise päevakorrapunktina käsitleti uute piiride kirjelduse küsimust. Peamiselt arutati, kas tuleks loendada kõik piirile jäävad kinnistud, või siis ainult need, millel haldusüksus muutub. Kolmanda päevakorrapunktina oli arutusel valdade ümberkorraldamise tööde läbiviimise tähtaegade küsimus. Siseministri soov oli saada maavalitsuselt esialgseid materjale juba 1. augustiks ja lõplikke valdadega

kooskõlastatud ettepanekuid 15. septembriks. Ajapikendust anti vaid suurtele ja eriti probleemsetele maakondadele, nagu Tartu- ja Viljandimaa, mis olid jäänud suuresti puutumata 1890. aastatel toimunud valdade ühendamistest ning kus oli ikka veel palju lahusmaatükke ning „lappvaldasid“.

Seega tuli reform maakonnaavalitsustes ning vallavolikogudes kooskõlastada väga kiiresti. 16. juunil saatis siseministeeriumi omavalitsuste talitus maavalitsustele välja vastava maakonna valdade ümberkorralduse kava koos kaardiga ja 1935. aasta sügisel välja töötatud reformide kavad. Kaaskirjas rõhutati, et kui mõni vallavalitsus tähtjaks oma seisukohti ei esita, tuleb see teha maavalitsusel.⁸⁹ Näiteks Saaremaa maavalitsus saatis valdadele 20. juunil edasi piiride muutmise ettepanekud ning vastata tuli neile 4. juuliks.⁹⁰ Juba 6. ja 7. juulil toimus Saaremaa maavalitsuses koosolek, kus võeti lõplik seisukoht Saaremaa valdade territoriaalse ümberkorraldamise kava küsimuses. Valdade esindajaid sellele koosolekule oma seisukohti kaitsma ei kutsutud. Nii näiteks otsustas maavalitsus luua Muhu saarel vaid ühe valla, kuigi Hellama vald oli 2. juulil maavalitsusele teatanud, et Muhusse peaks ikka jääma kaks valda (Hellama ja Muhu-Suure).⁹¹

Tagasiside vallavolikogudelt maakonnaavalitsustele oli ootuspärane. Saaremaa, Petserimaa ja Põhja-Eesti vallad, mis olid tänu 1890. aastate reformile suuremad ja kaotamisele enamasti ei läinud, olid väljatöötatud kavaga üldjoontes rahul (vanad ja uued vallad on toodud alljärgneval Eesti valdade kaardil⁹²). Näiteks teatas Viru maavalitsus, et kohtadel leidis kava üldiselt heakskiitmist, et „[– – –] senise 40-ne valla asemel jääks 33 valda ja val-

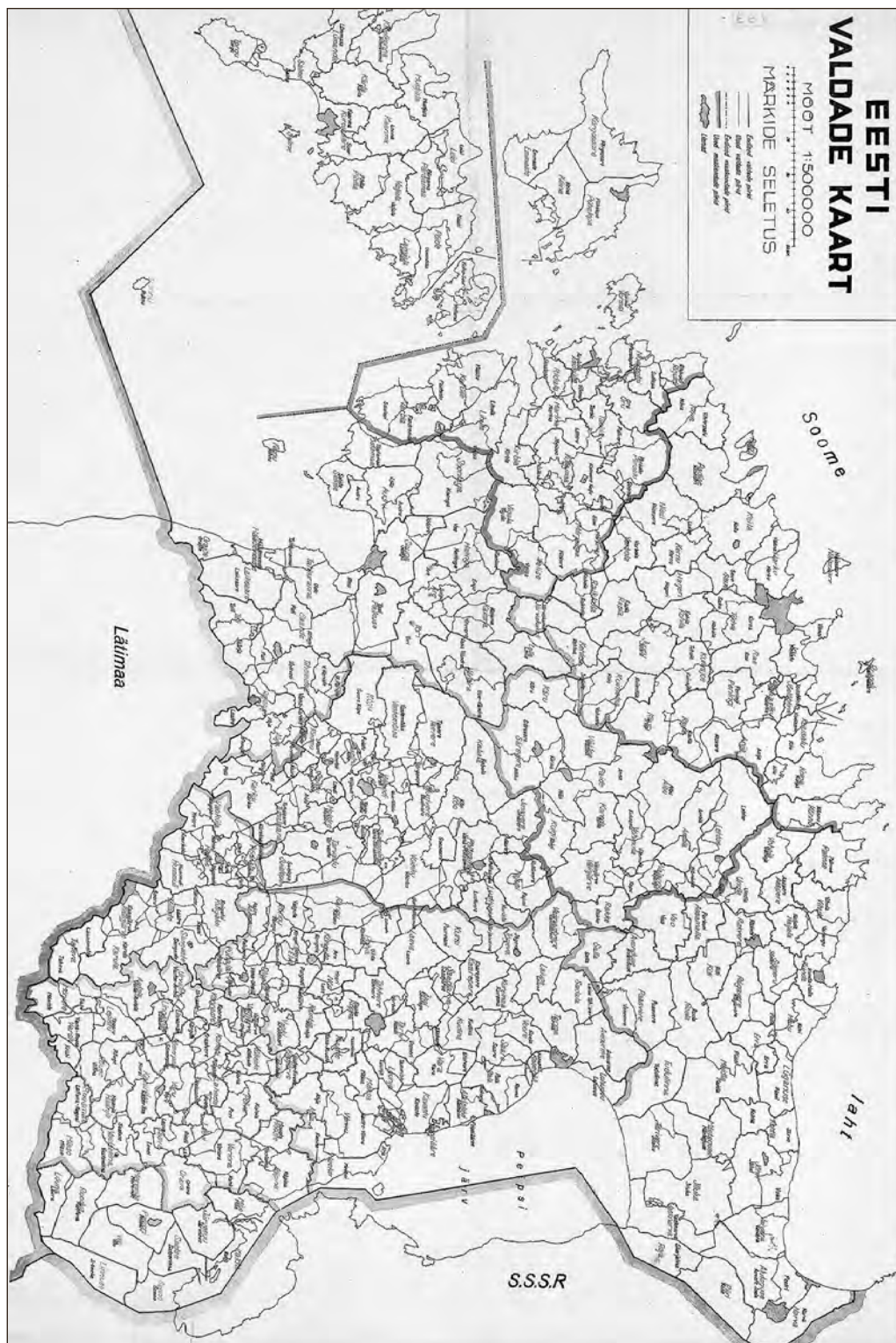
⁸⁸ ERA, f. 40, n. 1, s. 94, pg-ta. Protokoll nõupidamisest valdade territoriaalse ümberkorraldamise läbiviimiseks Siseministeeriumis 09.06.1938.

⁸⁹ ERA, f. 40, n. 1, s. 94, pg-ta. EV Siseministeeriumi omavalitsuste talituse kiri maavalitsustele, 16.06.1938.

⁹⁰ ERA, f. 2013, n. 1, s. 371, l. 15. Saaremaa Maavalitsuse administratiivosakonna kiri vallavalitsustele.

⁹¹ ERA, f. 2013, n. 1, s. 371, l. 37–37p. Hellama vallavolikogu koosolek Hellama vallas, 02.07.1938.

⁹² ERA, f. T-6, n. 1, s. 93, l. 1. Eesti valdade kaart 1: 500 000 [1938]. Vallareformi teostamise hetkeks 1939. aasta aprillis ilmus ka Eesti Geodeetide Ühingu väljaandel Eesti kaart vallapiiridega mõõdus 1:200 000. Kaardile on märgitud uute valdade piirid, suuremad keskused, külad, asulad ja osalt ka üksikud talundid ühes nende nimedega ning teedevõrk. Kaardi valmistamine toimus Põllutööstusministeeriumis, misaldas katastriandmeid, kontrolli all (ERA, f. 40, n. 1, s. 37, l. 1–2). Sellest kaardist ilmus 1942. aastal ka kordustrükk. Iga valla kohta eraldi oli samuti olemas skemaatiliste katastrikaartide põhjal koostatud piirikaardid. Kahjuks pole neid õnnestunud leida.



Eesti valdade kaart uute ja vanade vallapiiridega.⁹²



President K. Pääs andmas 7. oktoobril 1938 kinnitusallkirja ühele vallakaardile. Vasakult: siseminister Richard Veermä, riigisekretäri asetäitja Friedrich Akel (jun.), presidendi kantsleiülem Elmar Tambek, presidendi vanemkaskudetäitja ohvitser kolonel Herbert Grabbi ja katastriameti juhataja Karl Puhvel. Foto: Artur Kalm. EFA, f. Kalm, Artur, n. P, nr. 0-27934

dade piirid tulevad õgvendamisele 43 kohas“.⁹³ Kõige vähem puudutas valdade reform Eestiga ühendatud Petserimaad, kus loodi 11 valda 1922. aastal ja muudatusi ette ei võetud. Samas kavatseti Viljandimaal piire muuta 51 kohas ja ka maakonna piir oleks muutunud seitsmes kohas. Nimelt oli Viljandimaal „lapp-“ (Vana-Võidu, Uue-Põltsamaa, Soosaare, Kaarli) ja ebaloomuliku piiriga valdasid (Uusna, Sürgavere, Uue-Võidu, Vana-Põltsamaa ja Suure-Kõpu) rohkem kui üheski teises maakonnas. Reformi tulemusena pidi Viljandimaa 34 vallast alles jääma 20 valda.⁹⁴

Vallapiiride ühekordse muutmise seadus allkirjastati vabariigi presidendiga 7. oktoobril 1938.⁹⁵ Uued vallad pidid selle järgi tegutsemist alustama ja senised vallad tegutsemise lõpetama 1. aprillil 1939. Senisest 369 vallast jäi reformi tulemusel alles 248 ning

majanduslikult loodeti sel teel säästa vallaametnike palkadelt ning valdade püsikulude vähenemiselt 300 000 krooni aastas.⁹⁶ Kui pärast Eesti taasiseseisvumist on vallad ühinenud enamasti kohalike omavalitsuste valimiste aastatel, siis 1939. aasta vallareformiga uusi valimisi ei kaasnenud. Pärast reformi täitsid uute valdade ülesandeid nn. talitusvallad, mis määrati enamasti vanast domineerivast vallast.⁹⁷ Uued omavalitsuste valimised toimusid 15.–16. oktoobril 1939 ning uued vallavolikogud asusid tööle alates 1940. aastast.

Tartu ülikooli majandusgeograafia professori Edgar Kanti hinnangul oli jõustunud vallareformil väga suur tähtsus. Ta kirjutas: „Valdade reform ei ole ainult valdade piiride tehniline ümberkorraldamine. Valdade reform lõikab sügavalt meie maa ühiskonna koetisesse. Ta rajab meie omariikluse koha-

⁹³ ERA, f. 40, n. 1, s. 94, pg-ta. Virumaa valdade reform, 30.09.1938.

⁹⁴ ERA, f. 40, n. 1, s. 94, pg-ta. Viljandimaa valdade reform (Informatsioon), 17.09.1938.

⁹⁵ RT 1938, nr. 87, art. 778.

⁹⁶ E. Krepp. Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis, lk. 52.

⁹⁷ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 317. Omavalitsuste talitus. Kirjavahetus valdade reformide läbiviimise küsimuses, 08.10.1938.

sele alusele meie kogukondliku maaomavalitsuse, kõrvaldab kuni tänapäevani säilinud mõisa ja „vene kroonuliku“ süsteemi meie maa ühiskonnast. Muidugi ei toimu see üle öö. Kahtlemata jookseb enne palju vett merre, kui kohanetakse uute oludega. [– – –] Võib olla on õigus hr. Siseministril, kes valdade reformi peab ulatuselt maareformist järgmiseks. Kuid see kõik toimub meie omariikluse parema tuleviku nimel.“⁹⁸

Kantil oli õigus, vallareform häiris paljusid ning nõukogude võimu tulek võimaldas paljude arvates ajaratast tagasi keerata. Nii näiteks nõudsid 28. juulil 1940. aastal endise Massu valla elanikud ühehäälselt Paatsalu vallaga ühinemise tühistamist.⁹⁹ Tartumaalt esitas 1941. aastal Eesti NSV Ülemnõukogu presiidiumile ära kaotatud valdade taastamise palve koguni kaheksa valda.¹⁰⁰ Seega ei suudetud/tahetud paljusi vana elukorralduse järsu muutmisega leppida. 1945. aastal hakati Eesti NSV rahvakomissaride nõukogu otsusel looma valdade sisse külanõukogusid. Kokku loodi neid 637.¹⁰¹ 1950. aasta haldusreform kaotas vallad ametlikult ära ning külanõukogud muutusid Nõukogude Liidus levinud administratiivsüsteemi esimese astme haldusüksusteks. Sisuliselt nullis selline otsus ära kogu kahe varasema vallareformi tulemuse ja taastas 1890. aastate eelse seisuga Eesti halduskorralduses.

Peamised probleemid vallapiiride muutmisel

Loomulikult ei rakendunud valdade reform probleemideta. Kuigi nii mõneski etapis viidi reform ellu autokraatlikult, lähtuti kogu protsessis siiski ka demokraatia põhimõtetest, mis tõi kaasa palju poleemikat, arutelusid ja vaidlusi. Kokkuvõtvalt võib esilekerkinud probleeme jagada piiride, rahvusküsimuse ja valdade nimekorraldusega seonduvaiks, kus-

juures viimane neist oli samuti sageli seotud valla piiride muutmisega (valdade ühinemisel tuli otsustada valla nimi).

Piiride küsimus

Igasugune harjumuspärase elukorralduse muutus võib tunduda segav. Samas oli vallareformi üheks põhieesmärgiks luua valdade võrgustik, mis oleks üksteisega võrreldav ja samas optimaalse suuruse ja kujuga. See aga nõudis paljudel juhtudel muudatusi piirides. Sirvides vallareformi toimikuid, nähtub, et reformist täiesti puutumata jäänud valdu oli vähe. Suuremal osal juhtudest muudeti vallapiire aga vähe ning piirduti vaid väiksemate külade või talude siirdumisega ühest vallast teise, mis oli enamasti geograafiliselt ja majanduslikult põhjendatud. Samas, vallad, mis tuli reformi põhimõtete kohaselt liita teise valla külge, ei olnud enamasti sellega nõus. Seevastu vallad, millele liideti teiste valdade arvelt uusi maa-alasid, olid sellega päri. Vastuseis oli suurem nendes kohtades, kus liidetavates valdades oli olemas oma keskus ja identiteet. Näiteks pidid Kaarepere ja Kuremaa vald siseministeeriumi kava järgi ühinema Palamuse vallaks. Kui Kuremaa vallavolikogu otsustas 2. juulil 1938 liitumise kasuks, siis Kaarepere vallavolikogu oli täies koosseisus liitumise vastu. Oma otsust põhjendati sellega, et siis tuleks sulgeda valla vabatahtlik tuletõrjeorganisatsioon ja ühistegelik kindlustuskassa. Lisaks märgiti antipaatiat Kuremaa valla elanike vastu. Vallavolikogu kirjas maavalitsusele kirjutati: „[– – –] Kuremaa vald oma enamuses seisab vastu Kaarepere valla seltskondlikkudele üritustele, nagu seda juba paljudel kordadel tegelikus elus on juhtunud. Ühendamine looks vastuolu Kaarepere ja Kuremaa endiste osade elanikkonna vahel.“¹⁰²

Et tõestada valdade ühinemise mõttetust, korraldas vald Kaarepere raudteejaama juu-

⁹⁸ E. Kant. Vallaomavalitsuste..., 1938, lk. 181.

⁹⁹ ERA, f. 1098, n. 1, s. 571, l. 1; I. Paavle. Valla institutsioon Eestis 1940–1941. Magistritöö, TÜ raamatukogus, 2003, lk. 46.

¹⁰⁰ ERA, f. R-1, n. 1, s. 288, l. 86p; I. Paavle, Valla..., lk. 46.

¹⁰¹ L. Uuet. Eesti haldusjaotus 20. sajandil, lk. 84.

¹⁰² ERA, f. 40, n. 1, s. 6026, l. 492. Väljavõte Kaarepere vallavolikogu koosolekust, 03.07.1938.

res nädalase liiklusloenduse. See näitas, et Palamuse ja Kuremaa elanikega polnud Kaarepere elanikel erilist sidet ning pigem toimus liikumine mööda raudteed ning piki valda läbivat Tallinna–Tartu (Piibe) maanteed.¹⁰³ Sellised argumendid olid siseministeeriumi hinnangul piisavad ning Kaarepere ja Kuremaa vald säilitasid kumbki oma iseseisvuse.

Rahvusprobleem

Rahvusteema tõstatus reformi käigus eelkõige idapiiriäärsetes valdades ja seda eelkõige Peipsiääre vallas. Kuni vallareformini koosnes see vald kolmest eraldi asuvast lahus-tükist, hõlmates lisaks vanausuliste küladele ka õigeusulise taustaga Nina ja Rootsiküla. Siseministeeriumi kava nägi ette Peipsiääre vald likvideerida ja ühendada see Alatskivi ja Kavastu valdadega. Liitmise juures oli oluline just rahvuspõhimõte. Siseministeeriumi kavas kirjutati: „Valla likvideerimine rahvuspoliitilistel kaalutlustel eeldab, et uuesti kujundatud valdade rahvuslik koosseis kujuneks nii, et seal eestlased täielikus ülekaalus oleksid. Kuna on teada, et venelased siginevad eestlastest märksa kiiremini ja et venelased siiani toimunud kogukonna ja riiklikest valimistest on osa võtnud väga elavalt, siis kui tahta, et segarahvusega valdades etendaksid eestlased juhtivat osa, peab rahvastiku rahvuslik koosseis olema tublisti eestlaste kasuks, vahekorras vähemalt 2:1.“¹⁰⁴

Ministeeriumis olid tehtud isegi konkreetsed arvutused, kui suur peaks olema eestlaste protsent uues Kavastu ja Alatskivi valla kogurahvastikus, et ülekaalu saavutada, kuid parimagi tahtmise juures ei olnud seda ees-

märki ühinemisel võimalik saavutada. Pigem oli Alatskivi vallale selge, et Peipsiääre valla ühinemisel Alatskiviga võib muutuda kogu valla juhtimine hoopis venekeelseks.¹⁰⁵

Ka külade tasemel kardeti ühinemisi, mis oleks rikkunud rahvuslikku tasakaalu. Nii näiteks kirjutasiid eestikeelse Savimetsa küla elanikud Tartu Maavalitsuse kaudu siseministeeriumile palve, et neid ei ühendataks Peipsiääre vallaga, sest „meid ära lõigata sellest [Alatskivi] keskusest ja tõugata venelaste sekka oleks raske rahvustunde haavamine, mis ühegi eesti mehe hinge ei mahuks, sest seal peame leppima ikkagi võeraslapse osaga, sest venelase silmas on eestlane ikkagi „tshhno“ ja muud ei midagi.“¹⁰⁶

Peipsiääre valda kuuluvate Nina ja Rootsiküla elanikud aga palusid ise, et neid liidetakse Alatskivi vallaga, kirjutades siseministeeriumile, et külaelanikud kannatavad tõsiselt, kuna nende majad asusid „Peipsiääre vallas ning maja seina taga kapsta aed [aga] Alatskivi vallas“.¹⁰⁷

Lõpptulemusena toimuski reform nii, nagu kohalikud tahtsid. Vanausulistega asustatud Peipsiääre vald jäi alles, õigeusuliste venelaste Rootsiküla ja Nina küla aga liideti Alatskivi vallaga.¹⁰⁸

Vallanimede küsimus

Kui enamasti seostatakse 1930. aastaid eestlaste perekonnanimede eestistamisega, siis samamoodi taheti talitada ka kohanimedega. Linnade nimed määrati kindlaks Vabariigi Valitsuse määrusega 1933. aastal.¹⁰⁹ 1920. aastate lõpus oli kavatsus eestipärasemaks muuta ka maakonnanimesid. Eelkõige puu-

¹⁰³ ERA, f. 40, n. 1, s. 6026, l. 496–504. Kaarepere vallavalitsuse kiri Tartu Maavalitsuse administratiivosakonnale, 25.07.1938.

¹⁰⁴ ERA, f. 40, n. 1, s. 6026, l. 126. Peipsiääre, Seletuskiri Tartu maakonna valdade territoriaalse ümberkorralduse kavale, [10].1938.

¹⁰⁵ ERA, f. 40, n. 1, s. 6026, l. 429. Protokoll nr. 3, Alatskivi vallavolikogu koosoleku üle 20. veebruaril 1936. a. Alatskivi vallamajas.

¹⁰⁶ ERA, f. 40, n. 1, s. 6026, l. 426. Alatskivi valla Lahe, Kriiva ja Savimetsa külade elanikkude palve siseministeeriumile Tartu maavalitsuse kaudu, 10. 07.1938.

¹⁰⁷ ERA, f. 40, n. 1, s. 6026, pg-ta. Peipsiääre valla kodanikude, Nina ja Rootsi külas, Theodor Paulus'e, Joosep Moori ja teiste palve siseministeeriumile. 10.07.1938.

¹⁰⁸ ERA, f. 2893, n. 1, s. 456. Peipsiääre vallast Alatskivi valla külge mineva maa-ala elanike nimekiri, 15.12.1938.

¹⁰⁹ RT 1933, nr. 63, art. 492, vt. ka O. Angelus. Meie linnade nimedest. – Linnad ja Alevid, 1933 nr. 6, lk. 86–89.

dutas see Viljandimaad, kus maakonnanimeks taheti seada Sakala.¹¹⁰ Vallanimede osas oli plaanitsetav reform eriti sobilik nimede muutmiseks. See puudutas nii Setumaa kui ka Narva-taguseid valdasid (sellega tegeles Piirimaade Selts), kuid eelkõige baltisakslaste perekonnanimedest lähtunud vallanimesid. Eriti aktiivselt seisis viimast tüüpi kohanimed eestistamise eest 1928. aastal asutatud Eesti Rahvuluse ühing (ERÜ).¹¹¹

ERÜ aktiivsus toponüümide eestistamisel oli alanud juba 1920. aastate lõpus. Nii pööruti 1929. aasta novembris sise- ja kohtuministri poole Võrumaa vallanimede ümbernimetamise asjus, pakkudes välja ka konkreetseid muutusi (nt. Saaluse asemel Järve, Tamme või Palovere vald). Vallareformi toimumise ajaks oli ERÜ aktiivsem tegevus küll soikunud, kuid siiski saadeti mitmele maakonnale märgukirju.¹¹² Näiteks Tartu Maavalitsusele kirjutati 1938. aasta juulis: „Praegusel valdade maa-alade ümberkorraldamisel on kohane ja kergem teostada ühtlasi ka võõrapäraste vallanimede muutmist, mis teatavasti kannavad meie ajalooliste vaenlaste – mõisaomanike nimesid.”¹¹³ Näiteks pakuti välja nimetada Puurmani vald Jõetaguse vallaks, Kambja aga Ugala vallaks.

Uute loodavate vallanimede lõplikuks kinnitamiseks ning üldse kohanimed korraldamiseks moodustati 1938. aastal spetsiaalne kohanimede nõukogu,¹¹⁴ kuhu kuulus nii ministeeriumide ametnikke kui ka teadlasi. Eriti tähtis roll oli selles nõukogus Akadeemilisel Emakeele Seltsil (esindaja professor Andrus Saareste), sest enne nõukogusse

minekut vaatas Emakeele Selts läbi kõikide valdade väljapakutud nimevariantid ning andis omapoolse soovitus, mida nõukogu siis enamasti aktsepteeris.

Suuresti olid vallad väljapakutud nimevariantidega nõus, kuid on paar näidet, kus oldi ka nime vastu. Nii ei jõudnud ühinevad Kuimetsa ja Kaiu vallad uues nimes kokkuleppele, lootes kumbki säilitada oma nime. Kuna kumbki vald polnud oma nimest nõus loobuma, oli ühe ettepanekuna kaalumisel valla nimena Kaiumetsa, mille vastu olid peamiselt Kuimetsa inimesed. Nimetülile reageeris kohanimed nõukogus Tallinna linnaarhivaari abi ja kohanimed nõukogu liige Rudolf Kenkmaa. Ta kaalus ajaloolisi aspekte kummagi nime kasuks, kuid eelistas siiski ühendvallale Kuimetsa nime. Oma ekspertarvamuse lõpus märkis ta irooniliselt: „Kui aga Kaiu mehed koha[pea]l ikkagi peaksid jääma kangekaelselt põhjendamata opositsiooni selle nii tuntud muistse ning ajaloolise eesti nime vastu, siis oleks uuele vallale ainsaks sobivaks ning põhjendatud nimeks Riiuvald.”¹¹⁵ Lõpptulemusena sai valla nimeks Kuimetsa.

Probleemid koos

Vallareformis tuli ette ka juhtumeid, kus kõik kolm eelnimetatud probleemi esinesid koos. Selle heaks näiteks on Meeksi (Mehikoorma) valla lugu. Ajalooliselt oli Meeksi vald kuulunud Räpina kihelkonda Võrumaal. 1. jaanuaril 1926. aastal läks aga Meeksi vald Tartumaa koosseisu. Sellega ei olnud rahul valla lõunaosas asuvad Naha küla inimesed

¹¹⁰ ERA, f. 80, n. 3, s. 859. Viljandimaa nime muutmise seadus.

¹¹¹ 1928. aastal asutatud Eesti Rahvuluse Ühingu eesmärgiks oli edendada ja süvendada eesti rahvustunnet ja teadvust ning arusaamist eesti rahvusideoloogiast. Ühing korraldas avalikke ja omavahelisi kõnekoosolekuid ja selle algatusel tähistati mitmel aastal Tartus Jüriöö lahingu aastapäeva. Sageli esitati märgukirju Vabariigi Valitsusele mõisnikelt võõrandatud maade eest tasu mittemaksmise asjus, rahvaarvu tõstmise asjus, ebakõlbelise ja kollase kirjanduse ärakeelamise asjus jmt. Propageeriti nimede eestistamist, eelkõige just toponüümide puhul (Tartu tänavanimed ning valdade ja tänavate nimed). Tuntumatest isikutest oli organisatsiooniga seotud Johannes Aavik. Ühingu aktiivsem tegevus lõppes 1933. aastal. (ERA, f. 1252, n. 1, s. 23, ERÜ likvideerimise toimik, 16.11.1940)

¹¹² Nt. ERA, f. 3142, n. 1, s. 1450, l. 7. Eesti Rahvuluse Ühingu kiri Viljandi Maavalitsusele, 05.07.1938.

¹¹³ ERA, f. 40, n. 1, s. 6026, l. 68. Eesti Rahvuluse ühingu kiri Tartu Maavalitsusele, 02.07.1938.

¹¹⁴ Kohanimenõukogu moodustati Koha- ja kinnistusüksuste nimede korraldamise seaduse (RT 1938, nr. 42, art. 397) §31 alusel.

¹¹⁵ ERA, f. 40, n. 1, s. 6019, l. 432–433. Kas Kaiu, Kuimetsa või koguni mõni uus nõndanimetatud erapooletu nimi?, 07.10.1938.

ja nad läksid 1927. aastal tagasi Räpina valla (s. t. Võrumaa) koosseisu.¹¹⁶

Vallareformiga taheti lahendada mitmed Meeksi vallaga piirnevate alade probleemid. Nii näiteks sooviti vallaga liita valdavalt venelastega asustatud Piirissaar, mis seni oli kuulunud Kastre-Võnnu valla koosseisu, ning Emajõe lõunaosa soodega ümbritsetud Ahja valla lahustükk Pedaspää küla. Just Emajõe suudmeala, kuhu jäi Pedaspää küla, oli aga eriline sasipundar, sest seal oli palju lahusmaatükke – endiste mõisate heinamaid. Põhimõtteliselt oli Meeksi vald ühinemistega nõus, kuid kuna vald oli vaene, siis taotles vallavolikogu rikkama Naha küla taasliitmist, märkides, et see on valla majanduslikuks hakkamasaamiseks vajalik, kuna liituda tuleb vaese Piirissaarega.¹¹⁷ Naha küla ei tahtnud aga Meeksi vallaga liitumisest kuuldagi ning seda seisukohta kaitses ka Räpina vald.¹¹⁸ Nii jäigi Naha küla Räpina valla koosseisu.

Lisaks lahusmaatükkide küsimusele vaevas Meeksi valda ka nimeküsimus, sest seda peeti saksapäraseks. 13. mail 1937 otsustas Meeksi vallavolikogu võtta endale Mehikoorma nime ja sama aasta 28. oktoobril see otsus jõustus.¹¹⁹ Akadeemiline Emakeele Selts toetas uut nime, leides et, „Meeksi ei tarvitse olla võõrapärane [nimi], kuid keelelisest seisukohast [on] Mehikoorma igatahes ilmekam eestipärane nimi kui Meeksi“.¹²⁰ Nime muutmine aga sünnitas taas kauaaegse tüli kõige tähtsama küla küsimusest vallas

– Mehikoorma ja temaga konkureerivate Aravu, Laane ja Parapalu külade vahel. Siseministeeriumile kirjutati, et selline küladevaheline „vägikaikavedu esimese koha pärast vallas on juba väga vana. Öieti see võitlus on käinud alateadlikult, aga vaen on hõõgunud nagu kaetult, ja näib et tükib hõõguma edasi.“¹²¹ Mängus oli ka rahvusküsimus, sest Mehikoormas elas suur vene kogukond. Eesti küladele see aga ei meeldinud: „Mehikoorma on kiisa venelaste küla ning seepärast ei kõlba nimeks ühele ausale Eesti vallale [– – –] küla elanikud enamuselt olla riigivastased.“¹²²

Kõik eelnev viis selleni, et 1938. aasta mais korjati külade kaupa ümber Mehikoorma allkirju, et vald reformi käigus tagasi nimetada Meeksiks. Eraldi on kirjutatud ka valla ärksamad tegelased, meenutades Mehikoorma rolli möödunud revolutsiooniaastatel: „Eriti valus vastuvõtta ja omaks pidada valla uut nime oli valla vanemal põlvel ja endistel tegelastel. Olid kustumas need valusad mälestused, mida jätsid 1905., 1917. ja 1918. aasta nii mõnegi hinge ja millised aastad järele panid hirmuga mõtlema Mehikoorma külale. Ootamatult valla uue nimena Mehikoorma ausse tõstmine rebis valusalt lahti need pooleldi kinikasvanud haavad, mida jätsid paljude hinge eelpoolmainitud ärevad ajad.“¹²³

1938. aasta septembris toimus Mehikoorma valla organisatsioonide, rahva esindajate ja koolijuhatajate üldkoosolek, et kaaluda veel kord nime tagasimuutmist. Kok-

¹¹⁶ Sa vaene Naha! – Postimees, 30.12.1926, lk. 1.

¹¹⁷ ERA, f. 40, n. 1, s. 6027, l. 58–58p. Meeksi vallavolikogu otsus, 06.07.1938.

¹¹⁸ ERA, f. 40, n. 1.6027, l. 64p. Räpina vallavolikogu koosoleku protokoll, 13.07.1938.

¹¹⁹ Sealse piirkonna rahvarohkeimaks keskuseks on Lämmijärve kaldal paiknev Mehikoorma. 13. märtsi 1935. aasta Postimees tituleerib Mehikoorma Meeksi piirkonna pealinnaks (Meeksi ja tema „pealinn“ – Mehikoorma). Mehikoorma alevik on olnud kakskeelne. Kiriku ümbruses (sisemaal) elasid rohkem eestlased ning järve ääres enam venelased. Võrumaa koguteose (J. Rumma, A. Tammekann, J. V. Veski. Võrumaa: maadeteaduslik, tulunduslik ja ajalooline kirjeldus. Eesti Kirjanduse Selts, Tartu, 1926, lk. 351) järgi on alevik „[– – –] võrdlemisi must ja koristamata, eriti vene osas“. Meeksi on paikkond, mis asub Mehikoormast 2–3 km edelas teede ristil, olles ajalooliselt kujunenud Meeksi mõisa ja Kükka karjamõisa juurde. Viimase valitsejamajasa asus kuni 2008. aastani vallamaja, mis tänaseks on kolinud Mehikoormasse.

¹²⁰ ERA, f. 40, n. 1, s. 6027, l. 85. Tartu ajutise maavalitsuse koosoleku protokoll, 11.10.1937.

¹²¹ ERA, f. 40, n. 1. s. 6027, l. 97. Mehikoorma vallavolikogu liikmete kiri Siseministeeriumi Omavalitsuste osakonnale, 13.06.1938.

¹²² ERA, f. 40, n. 1, s. 6027, l. 71p. Mehikoorma vallavolikogu liikmete vastulause Mehikoorma vallavolikogu 20.05.1938 koosoleku protokoll punkt seitse all tehtud otsuse vastu, 21.05.1938.

¹²³ ERA, f. 40, n. 1. s. 6027, l. 94p. Mehikoorma valla vanema- ja noorema põlve valla tegelaste palve siseministrile, 04.03.1938.

kukutsututest olid 20 vana nime taastamise poolt ja vaid üks pooldas Mehikoormat.¹²⁴ Seega otsustati vana nimi tagasi võtta ning Mehikoorma vald sai eksisteerida vaid poolteist aastat.

Kokkuvõte

Vallad kui talupoegade omavalitsused loodi era-, kroonu ja kirikumõisate maadel elavatele talupoegadele 1866. aastal. Nende täpne arv ei ole teada, kuid neid oli vähemalt 1100. Arvestades tänast Eesti territooriumi, oli iga valla keskmiseks suuruseks toona vaid 40 km² ja paljudes valdades elas vähem kui 200 mees- henge, mis oli absoluutseks miinimumiks, et valla rolli olnuks võimalik majanduslikult täita. Arvestades aga toonase vallaseaduse mõtet, mille kohaselt talupoeg ise võis oma elu üle vabalt otsustada, keskviim ning rüütelkonnad majanduslikult jätkusuutmatuid valdasid ühendama ei rutanud.

Väikesed vallad olid aga samal ajal riigivõimule suureks probleemiks. Eriti teravalt avaldus see 1889. aastal läbi viidud kohtureformis, mil mõisnike eesistumisel tegutsenud kihelkonnakohtud kaotati ning nende asemele loodi mitme valla peale ühised vallakohtud. Valdade järelevalve läks nüüd kihelkonnakohtutelt kubermangu alluvusega talurahvaasjade komissaridele. Viimased kasutasid eriti Eestimaal ning Saaremaal kohtureformi läbiviimisega tekkinud olukorda ning ühendasid ilma suurema vastuseisuta ühe vallakohtu piirkonda jäänud eraldi vallad üheks suureks ja oma territooriumilt enamasti terviklikuks vallaks. Sisuliselt tuleb seda nimetada esimeseks ja väga efektiivseks vallareformiks Eesti alal, kus moodustati 592-st vallast 120 valda ja Saaremaale jäi alles 18 valda 123-st. Kui õnnelikeks pidasid liidetavad end ise, pole selge, kuid uute valdade jätkusuutlikkusele aitas see reform kahtlemata kaasa.

Kuigi ka Liivimaal moodustati vallakohtud mitme valla peale, siis erinevalt Saaremaast ei rakendanud seal tegutsenud talurahvaas-

jade komissarid valdade massilist ühendamist (ühines 97 valda 40 vallaks). Samas sundis Liivimaa valdasid 1890. aastatel ühinema suur majanduslik surutis, mille tõttu paljud talupe-remehed pankrotistusid. Kuid suures osas jäi Lõuna-Eesti „lappvaldade“ probleem siiski päranduseks Eesti Vabariigile. Nii õiguslikud kui ka majanduslikud aspektid koormasid valdade ja Eesti riigi demokraatliku keskviimu omavaheliste kohustuste jagamist ja suhteid kuni 1934. aastani, mil hakkas kehtima vapside põhiseadus, mis kaotas juba tsaariajast pärit maakondliku omavalitsuse astme. Läbielatud majanduskriis ning autoritaarne riigipööre löid 1935. aastal lõpuks hea eelduse allutada vallad keskviimu diktaadile ning asuda vallapiiride muutmisele eelkõige Lõuna-Eesti maakondade valdades. Vastuseisu valdade piiride muutmiseks aitas vähendada esialgu valitsuses, hiljem ka valdades saksa majandusgeograafi Christalleri väljatöötatud teoreetiline kontseptsioon optimaalsest vallast ja selle keskusest ning tagamaast. Just viimast põhimõtet järgides valmistasid majandusgeograafid Endel Krepp ja Juhan Maide 1935. aastal ette teise vallapiiride muutmise reformi. Kehtima hakkas see 1. aprillil 1939. Samal päeval teatas siseminister Veermäe teemakohases raadiokõnes, et 74% vallavolikogudest suhtus reformikavasse pooldavalt, tingimuslikult toetas reformi 9% ja vastu oli 17% vallavolikogudest.¹²⁵ Reformi tulemusena jäi 206-st endise Liivimaa (Saaremaata) Eesti osa vallast alles 122 valda. Endises Eestimaas osas seevastu 138-st 99.

1866. aastal Eesti alal tekkinud 1100 vallast jäi Eestis kahe vallareformi tulemusel 1939. aastaks alles 248 valda. Aega selle numbrini jõudmiseks kulus täpselt pool sajandit. Esimene ring Eesti valdade reformis oli läbi saanud. Märkimisväärsed eeldusteks valdade vähenemisele ja sel viisil nende jätkusuutlikkuse tõstmisele olid 1890. ja 1929.–1933. aastate majanduskriis ning Eestimaal kubermanguvalitsuse ja hiljem Konstantin Pätsi ja Kaarel Eenpalu autoritaarsed otsu-

¹²⁴ ERA, f. 40, n. 1, s. 6027, l. 102. Mehikoorma vallavanema poolt kokku kutsutud ühise nõupidamise protokoll, 03.09.1938.

¹²⁵ Omavalitsusreformi elluviimine lõppjärgus. – Postimees, 02.04.1939, lk. 4.



Vallareformiga seotud materjalide kõrval seisavad paremal siseminister R. Veermäe ja vasakul esiplaanil omavalitsuste talituse inspektor Teofil Teder.¹²⁶

sed. Uut reformi, mis võtaks arvesse järgnenud 75 aasta jooksul toimunud suuri muutusi Eesti valdade rahvastiku suundumustes, pole seni aga tehtud ning valdade arv (183) ei ole täna oluliselt väiksem kui 1939. aastal jõustunud reformi järel. Pärast Eesti taasiseseisvumist on valdade reform olnud siiski kogu aeg aktuaalne, nagu see oli ka 1920. ja 1930. aastatel. Sarnaselt toonase ajaga pole täna haldusreformi osas ühiskonnas kokkulepet leitud. Eriliseks optimismiks pole ka põhjust, sest poliitiliste parteide kemplus häälte pärast on väga sarnane 1920. aastatega ning haldusreformi kava kasutatakse poliitilises võitluses agaralt ära. Lisaks puudub tänapäeval ühtne teaduslik metoodika lahendamaks „ülesannet, mis mõtlevate inimeste üle jõu on käinud“. Valdade ühinemisele meelitamise ja piiride joonistamise asemel tuleks lähtuda komplekselt kõikidest riigi haldust puudutavatest küsimustest ja selle ees seis-

vatest ülesannetest ning määrata nende rollid uues loodavas haldussüsteemis. Kahjuks pole selleni tänaseks aga jõutud.

Artikkel on valminud Eesti haridus- ja teadusministeeriumi grantide IUT2-16 ja 2-17 toel.



Taavi Pae

(1976), *PhD*, vanemteadur,
Tartu Ülikooli geograafia osakond,
Vanemuise 46, 50410 Tartu,
pae@ut.ee

Erki Tammiksaar

(1969). *PhD*, vanemteadur,
Tartu Ülikooli geograafia osakond,
Vanemuise 46, 50410, Tartu;
Eesti Maaülikooli Teadusloo Uurimise Keskuse juhataja,
Veski 4, 51005 Tartu,
erki.tammiksaar@ut.ee

¹²⁶ EAA, f. 211, n. 1. s. 14546. l. 3. Foto on ilmunud ka 10.10.1938 Postimehes ja Päevalehes, kus mõlemas pühendati vallareformile terve lehekülj.