

Linnaosad ja linnajuhtimise detsentraliseerimine Eesti Vabariigis 1918–1940

Mikk Lõhmus

Linnajuhtimise detsentraliseerimine kujunes Euroopas aktuaalseks 19. sajandi lõpus ja 20. sajandi alguses, tulenevalt kiirenevast linnastumisest ja linnade elanike arvu suurenemisest. Linnad vajasisid laienemiseks maad ja seetõttu liideti tuumiklinnaga ümbritsevad väiksemad satelliitlinnad, alevid ja vallad. Linnade laienemisest tingitud linnaosade moodustamise protsess jätkus teatud määral kogu 20. sajandi vältel. Uuesti muutus linnasisene detsentraliseerimine aktuaalseks eelmise sajandi kahel viimasel kümnendil. Põhjamaades, aga ka teistes arenenud riikides tingis selle heaoluriigi kriisi ning vajadus efektiivsemate juhtimismudelite järele.¹ Seevastu Ida- ja Kesk-Euroopas ning Baltimaades olid märksõnadeks demokraatia ja detsentraliseerimine – kohalik omavalitsus tuli pärast totalitaarsete režiimide kokkuvarisemist uuesti üles ehitada.²

Käesoleva artikli eesmärgiks on tutvustada Teise maailmasõja eelses Eestis kasutatud linnajuhtimise detsentraliseerimise praktikat ning võrrelda seda 2008. aastal kasutatava mudeliga. Oluline on leida vastus küsimusele, missugustest väärtustest linnaosade tegevuse korraldamisel lähtuti ning kuidas need väärtused praktikas ellu viidi.

Artiklis võrreldakse erinevaid Eesti Vabariigis kehtinud ja linna detsentraliseeri-

mist käsitlevaid seadusi ja seaduseelnõusid, alustades Vene Ajutise Valitsuse 1917. aasta dokumentidega ja lõpetades 1938. aasta linnaseadusega. Artikkel keskendub kolme olulise aspekti analüüsile:³

1. kuidas oli tagatud kohaliku demokraatia põhimõtete järgimine;
2. missugune oli linnaosade õiguslik autonoomia, s. t. kuidas kujunes linnaosade pädevus ja toimus järelevalve;
3. missugune oli linnaosade fiskaalse autonoomia määr?

Eelpooltoodud lähtepunktidele tugineb ka erinevate seaduste/eelnõude analüüs. Seaduste rakendamist analüüsitakse Narva linna Narva-Jõesuu linnaosa näitel, sest viimase näol oli tegemist ainsa omavalitsusüksusega, kus detsentraliseerimist praktikas rakendati. Viimases alapeatükis on toodud võrdlus 2008. aastal kasutatava mudeli ning Tallinna linnaga. Analoogiliselt ennesõja-aegse perioodiga on 2008. aastal Eestis üks linn, mis detsentraliseerimist kasutab, ja see on Tallinn.

Eesti ajalooalases teaduskirjanduses pole linnasisese detsentraliseerimise teemad arvestatavat tähelepanu pälvinud. Linnasisest detsentraliseerimist Teise maailmasõja eelses Eestis pole uuritud sõjaeelses kirjanduses

¹ H. Bäck jt. *Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities*. VS Verlag, Wiesbaden, 2005.

² M. Illner. *Territorial Decentralization: an Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?* – J. D. Kimball (ed.), *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest, 1998 (Local Government and Public Service Reform Initiative), lk. 7–42.

³ Sellist detsentraliseerimise analüüsi metoodikat kasutatakse ka teaduskirjanduses, nt. H. Bäck jt. *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. VS Verlag, Wiesbaden, 2005.

ega ka kaasaegses teaduskirjanduses, välja arvatud üksikud viited erinevates artiklites.⁴ Ühest küljest on põhjuseks kindlasti see, et meie kohalike omavalitsusüksuste väikse tõttu laiem detsentraliseerimise praktika puudus.

Töös kasutatavatest allikatest moodustavad põhiosa Riigi Teatajas ilmunud õigusaktid ning arhiividokumendid. Viimastest olid olulisemad Narva Linnavalitsuse⁵, Siseministeeriumi Omavalitsuste Talituse⁶, Riigikantselei⁷ ja I–V Riigikogu⁸ materjalid.

Eesti Vabariigi kohaliku omavalitsuse taustast

Eesti lähtus kohaliku omavalitsuse ülesehitamisel ja arendamisel riikliku kohaliku omavalitsuse teooriast. Juriidiliselt väljendus see juba 1920. aasta põhiseaduses, mille §76 sätestas: “Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.”⁹ Praktilises elus tähendas riigistatud omavalitsuse teooria keskvalitsuse suurenevat mõju kohaliku tasandi otsustusprotsessis ja ulatuslikku järelevalvepädevust.

Kui ajajärku 1934. aastani iseloomustasid veel debatilised kohaliku omavalitsuse võimalike edasiste arengusuundade üle¹⁰, siis riigikeskne lähenemine saavutas võidu 12. märtsi 1934. a. riigipöördele järgnenud “vaikival ajal.” Juba 9. mail 1934. a. andis riigivanem “Omavalitsuste ajutise järelevalve seaduse täiendamise dekreedid”,¹¹

millega lisati nimetatud seadusele §31, kus anti valitsusele õigus vabastada siseministri ettepanekul ametist omavalitsuse täitevorganite liikmeid, kui siseminister leiab, et nende tegevus on riigi või kohaliku omavalitsuse huvidele kahjulik. 19. detsembril 1934. a. andis riigivanem dekreedina “Omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise seaduse!”,¹² mille V peatükiga muudeti senist õigusaktide järelevalve korra. Kui kehtiva korra kohaselt oli siseministril õigus otsuse täitmine peatada ja anda asi kohtule lahendamiseks, siis nüüd tugevnes riigipoolne kontroll veelgi ja peatatud otsuse vastu võis kohtule protesti esitada otsuse vastuvõtja, s. t. kohaliku omavalitsuse üksus. Täidesaatva organi, eriti selle juhi staatuse tugevnemine esinduskogu võimuvolituste arvel on nähtav vallaseaduses,¹³ juba varem mainitud linnaseaduses¹⁴ ja kõige tugevamini maakonnaseaduses¹⁵. Kui tänapäevane kohaliku omavalitsuse õigus ja ka Euroopa kohaliku omavalitsuse väärtused sätestavad Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätestavad riigi ja kohaliku omavalitsuse järelevalve alusena üldiselt seaduslikkuse kontrolli printsiibi, siis käsitletaval ajaperioodil teostati kohaliku omavalitsuse üle nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse järelevalvet.

Vene Ajutise Valitsuse 1917. aasta määrused

Eestis jäid iseseisvumisel kehtima Vene omavalitsusseadused. Esimene alus linnades

⁴ S. Mäeltsemees, M. Lõhmus. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. – Riigikogu Toimetised 2006, nr. 13, lk. 133–141.

⁵ ERA, f. 2536. Narva Linnavalitsus.

⁶ ERA, f. 40. Siseministeeriumi omavalitsuste talitus.

⁷ ERA, f. 31. Riigikantselei.

⁸ ERA, f. 80. I–V Riigikogu koosseis.

⁹ Riigi Teataja (RT) 1920, nr. 113/114. Eesti Vabariigi Põhiseadus.

¹⁰ Sellekohaseid diskussioone vt. nt.: XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartus, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932. – Õigus, Tartu, 1932.

¹¹ RT 1934, nr. 41, art. 361. Omavalitsuste ajutise järelevalve seaduse täiendamise seadus.

¹² RT 1934, nr. 109, art. 854. Omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise seadus.

¹³ RT 1937, nr. 32, art. 310. Vallaseadus.

¹⁴ RT 1938, nr. 43, art. 404. Linnaseadus.

¹⁵ RT 1938, nr. 43, art. 405. Maakonnaseadus.



Narva-Jõesuu tänavapilt 1925. a. Postkaart

linnaosade moodustamiseks anti juba 1917. aastal Vene Ajutise Valitsuse poolt 15. aprilli 1917. a. õigusaktiga “Ajutised määrused jaoskonna linna omavalitsuse kohta”.¹⁶ Seaduse kohaselt oli vähemalt 150 000 elanikuga linnade volikogul õigus moodustada jaoskondade linnaomavalitsusi. Linna võis jagada jaoskondadeks (edaspidi kasutatud terminit “linnaosa”), arvestades olemasolevat administratiivjaotust, topograafilisi, eluolulisi ja teisi linnaosa iseärasusi. Vene Ajutise Valitsuse puhul peab autor vajalikuks rõhutada järgmisi aspekte:

Esimese ja kõige olulisemana tuleb esile tõsta demokraatia põhimõtet – linnaosa juhtimine toimus linnaosa elanike poolt vahetult valitud esindajate kaudu. Linnaosa volikogu liikmete arvu määras linnavolikogu, lähtudes linnaosa elanike arvust. Liikmete arv ei tohtinud olla alla 20 ja mitte üle 50. Linnaosa valitsus moodustati linnaosa volikogu poolt. Linnaosavalitsuse liikmete arvu ja tasu suuruse määras linnavolikogu.

Teiseks oluliseks nüansiks on meetodid,

millega tasakaalustati linna ja linnaosa õigusvahekord. Linnaosa ülesanded määras linnavolikogu, samuti jäi linnavolikogule õigus hinnata linnaosa otsustuste seaduslikkust ja otstarbekohasust. Seega oli õiguslikult tagatud nii linnaosa piiratud autonoomia kui ka linnavolikogu esmane roll linnale oluliste küsimuste lahendamisel. Linnavalitsusel oli kohustus linnaosade tegevuse ühtlustamiseks korraldada linnaosade valitsuste ja linnavalitsuse ühisistungeid. Kui volikogus või valitsuses arutati linnaosa puudutavaid küsimusi, oli linnaosa esindajatel koosolekul nõuandev hääleõigus.

Kolmandaks väärib tähelepanu see, et linnaosa eelarve kujunes valdavalt linnaosa volikogu poolt kehtestatavatest kohalikest maksudest. Linnaosa eelarve koostas linnaosa valitsus, kiitis heaks linnaosa volikogu ja kinnitas linnavolikogu.

Kuigi puuduvad andmed, et nimetatud seadust oleks Eesti territooriumil vahetult rakendatud, oli see eeskujuks hilisemate õigusaktide väljatöötamisel.

¹⁶ О проиэводствѣ выборовъ гласныхъ Городскихъ Думъ и объ участковыхъ городскихъ управленийъ. Пост. 15.04.1917 г. Сборникъ указовъ и постановленийъ Временнаго Правителъства . Вып. 1, 27 февралъя – 5 мая 1917 г. Составленъ Отдѣлениемъ Свода законовъ Государственнаго канцелярии, Петроград.



Narva-Jõesuu kuursaal 1925. a. Postkaart

1922. aasta linnaseaduse eelnõu

1922. a. esitas valitsus Riigikogule uue linnaseaduse eelnõu.¹⁷ Nimetatud eelnõu arutati küll Riigikogu omavalitsuste komisjonis, kuid seaduseks see mitmesugustel põhjustel ei saanud.¹⁸ Sellegipoolest väärrib tähelepanu, et eelnõusse olid sisse viidud sätted linnaosade moodustamise kohta. Seaduseelnõu §64 (täiendatud versioonis §70) kohaselt võisid linnad, “kellel laialisem maa-ala ja suurem elanikkude arv, volikogu otsuse alusel valitusringkondadesse jagatud saada” [kirjapilt muutmata – autor]. Ringkonna tegutsemis-põhimõtted olid järgmised:

1. Igale ringkonnale nimetas volikogu ringkonna elanike hulgast ringkonna eestseisja ja tema asetäitja. Teatud ülesannete lahendamiseks lubati moodustada ka kollegiaalset ringkonnaavalitsused.
2. Ringkonna eestseisja ja ringkonnaavalitsused olid “linnaavalitsuse organid, kes ko-

hustuvad viimase korralduse täitma ja teda kohalikus asjaajamises toetama”.

3. Ringkonna täpsemad ülesanded oleks määranud linnavolikogu.

Termin “valitusringkonnad” on otsene laen tolleaegsest Saksa õigusruumist ja eelnõu koostamisel oli seletuskirjas leiduvate vihjete järgi aluseks võetud tolleaegne Preisi linnaseadus.¹⁹

Vaatamata eelnõu lakoonilisusele võib siiski välja tuua olulise erinevuse võrreldes eelkäsitletud Vene Ajutise Valitsuse määrusega. Eelnõu ei näinud ette valitavat linnaosa volikogu ja kärpis sellega seaduse alusel moodustavate linnaosade demokraatlikkust. Seega olid linnaosa organid pigem täidesaatvad, s. t. linnavalitsuse otsustuste elluvijad. Linnaosa elu puudutavate iseseisvate otsuste vastuvõtmise õigus oleks neil seega sisuliselt puudunud.

Huvitav on eelnõu seletuskirja märkus, et linnaosa puudutavad sätted võiksid kõne alla tulla Tallinna linna ja Nõmme alevi liitmisel.

¹⁷ ERA, f. 31, n. 3, s. 2572. Linnaseaduse eelnõu, 28.09.1922, lk. 32–44, seletuskiri 2-29P.

¹⁸ Samas, lk. 90–92. Eelnõu tagasivõtmine toimus siseministri 17. mai 1924. a. ettepaneku alusel Vabariigi Valitsusele.

¹⁹ Samas, lk. 9, 11, 12p. 1920. aastal võeti vastu Suur-Berliini seadus. Linna territoorium jagati 20 valitsemisringkonnaks (*die Verwaltungsbezirk*).

Tsiteerides eelnõu seletuskirja: "...tarvidus selle korralduse järgi oleks iseäranis seal antud, kus linna administratiivse piirkonna laiendamise tõttu alevi sarnased asundused uude piirkonda satuvad, kuna nad ehitiste tõttu linna üldise ehituspiirkonnaga kokku kasvanud ei ole, näiteks Nõmme alev kui ta linna piirkonda üle viiakse, missugune kavatus praegu olemas on."²⁰

1934. a. "Narva Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seadus"

Riigikogu poolt 16. märtsil 1934. a. heaks kiidetud ja riigivanema poolt 26. märtsil 1934. a. välja kuulutatud Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga liitmise seadus²¹ oli esimene jõustunud Eesti Vabariigi seadus, mis käsitles linna detsentraliseeritud juhtimiskorraldust. Üksikjuhtumi reguleerimiseks ja mitte kogu omavalitsuskorraldusele laieneva seaduse eesmärgiks oli linna ja alevi liitmisega kaasnevate küsimuste lahendamine, kusjuures Narva-Jõesuu sai Narva linnaosana piiratud omavalitsusliku staatuse.

1. Linnaosa esinduskoguks oli vahetult elanike valitud jaoskonnavolikogu. Jaoskonnavolikogu valimistest võisid osa võtta Narva-Jõesuu linnaosa piires elavad kodanikud linnavolikogu valimise seaduse²² alusel, samamoodi said valimistest osa võtta linnaosas kinnisvara omavad isikud. Eelnõu seletuskirjas põhjendati viimast sellega, et just suvituskohas kinnisvara omavad isikud on suvituskoha käekäigust eriti huvitatud. Narva-Jõesuu hääleõiguslikud elanikud võtsid seega osa kahe volikogu, linna ja jaoskonnavolikogu valimisest. Jaoskonnavolikogu nimetas jaoskonnavalitsuse esimehe ja aseesimehed, kes moodustasid jaoskonnavalitsuse.

2. Linnaosa ülesanded kinnitas Narva linnavolikogu ettepanekul siseminister. Linnaosa ülesannete lõpliku kindlaksmääramise õigust ei antud seega linnavolikogule. Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seaduse seletuskirjas tõdeti, et ülesandeid, mida peaks täitma linnaosa, on võimatu ammendada loeteluna kindlaks määrata. Seetõttu tulnuks küsimus lahendada iga ülesande puhul eraldi ja arvestades otsustarbekust. Linnaosa õigusaktid hakkasid kehtima alles siis, kui linnavalitsus oli need läbi vaadanud ega olnud neid protestinud. Linnavalitsus kontrollis nii linnaosa otsustuste, sh. eelarve, seaduslikkust kui ka otsustarbekust, s. t. ka otsustuse vastavust Narva linna üldhuvidele. Protesti korral tegi lõpliku otsuse linnavolikogu. Linnavalitsuse poolt heakskiidetud jaoskonnavolikogu õigusaktid allusid ka siseministri kontrollile.

3. Linnaosa eelarve koostas linnaosa valitsus, võttis vastu linnaosa volikogu ja kinnitas linnavolikogu.

Seega põhines seadus üldjoontes Vene Ajutise Valitsuse 1917. a. määruisel. Sellele viitavad nii õigusakti mainimine seaduse seletuskirjas kui ka kasutatud organite nimetused ("jaoskonnavolikogu" ja "jaoskonnavalitsus"). Praktiliselt terviklikult oli üle võetud linnaosa volikogu otsevalimise põhimõte.

Linnaosade õiguslik alus vastavalt 1938. aasta linnaseadusele

19. aprillil 1938. a. riigihoidja poolt dekreedina antud linnaseaduses oli linnaosadele pühendatud terve III peatükk. Linnaosa moodustamise võis algatada pealinna, esimese või teise astme linna volikogu.²³ Sellekohane otsus ei kuulunud üksnes volikogu kaalutusõiguse valdkonda, lõpliku otsuse

²⁰ Samas, lk. 11p.

²¹ RT 1934, nr. 27, art. 226. Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga liitmise seadus.

²² "Linnavolikogude valimise seadus" (RT 1926, nr. 84, art. 89) §3 sätestas, et kuni 5000 elanikuga omavalitsusüksusel on 15-liikmeline volikogu, volikogu suuruse määrab eelmine volikogu koosseis. §5 alusel olid hääleõiguslikud vähemalt 20-aastased alaliselt linnas elavad isikud.

²³ "Linnaseaduse" §6 nägi ette 4 kategooriat linnu: pealinn, esimese astme linnad elanikearvuga üle 50 000, teise astme linnad elanikearvuga 10 000–50 000 ja kolmanda astme linnad.

Narva-Jõesuu
Vabadussõja
ausammas
1938. aastal.
Postkaart



tegi siseministri ettepanekul Vabariigi Valitsus. Seetõttu kadus vajadus anda igakordselt uute linnaosade asutamisel eraldi seadus.

“Linnaseaduse” sõnastuse alusel võib järeldada, et linnaosa moodustamise võimalus oli ette nähtud eelkõige üksiku eritunnustega linnapiirkonna tarvis: “§121. Linnavolikogu võib linnaomavalitsuse ülesannete soodsamaks täitmiseks ellu kutsuda linna üksikute osade jaoks linnaomavalitsuse kohalikud organid.”

See erineb tänapäevast Eestist, kus linnaosadeks jagatakse terve linna maa-ala.

Seadus ei muutnud olulistest üksikasjades senist linnaosade korraldust. Seaduse IX peatükiga tunnistati kehtetuks senini Narva-Jõesuu linnaosa tegevust reguleerinud Narva linna ja Narva-Jõesuu alevi ühinemise seadus. Linnaomavalitsuse kohalike organite nimetusi muudeti, nendeks olid nüüd linnaosa elanike poolt 5 aastaks valitud 12–15-liikmeline linnaosa volikogu ja viimase poolt nimetatud linnaosa vanemast ja tema abist koosnev linnaosa valitsus. Uueks institutsiooniks oli linnaosa revisjonikomis-

jon, mida eelmises seaduses ei olnud eraldi organina välja toodud. 1939. aasta linnavolikogude valimise seaduse §85 alusel toimus linnaosade volikogude valimine võrdsel alusel maakonnalinnade hulka kuuluvate kolmanda astme linnade volikogude valimistega.²⁴

Huvitava nüansina võib välja tuua, et uus seadus suurendas kaudselt linnaosade autonoomiat. Nimelt ei kuulunud linnaosade ülesannete määramine enam linnavolikogu võimkonda, vastavalt seaduse §126-le määras linnaosa ülesanded siseminister linnavolikogu ettepanekul. Kuigi sätte mõte oli eeldatavalt kontroll linnavolikogu tegevuse üle, tingis säte ka linnaosa autonoomia suurenemist, linnaosa ülesanded ei sõltunud enam üksnes linnavolikogu kaalutlusest.

Seaduste rakendamine Narva ja Narva-Jõesuu näitel

Narva-Jõesuu alev moodustati iseseisva omavalitsusüksusena 1919. aastal. Alevi piirid kin-

²⁴ RT 1939, nr. 41, art. 329. Linnavolikogude valimise seadus. Näiteks Narva-Jõesuu linnaosa volikogu saadikute arvuks kehtestas siseminister 12. (Siseministri otsus linnavolikogu ja linnaosa volinike arvu kohta. – RT 1939, nr. 59, art. 495.)

nitas Viru Maakonnakoogu 18. detsembril 1920. a.,²⁵ kuid siseminister alles 12. aprillil 1922. a.²⁶

Iseseisev Narva-Jõesuu alev seisis silmitsi mitmete tõsiste probleemidega. Tsaari-Venemaa ajal oli Narva-Jõesuu juriidiliselt staatusest Narva linnale kuuluv mõis.²⁷ Seetõttu kuulusid ka pärast alevi moodustamist Narva linnale pärisrendile (obrokile) antud kruntide ja alevi tänavate ja parkide alune maa ning isegi mererand. Seega puudusid alevil peaaegu igasugused kinnisvarad ja nendest tulevad sissetulekud. See ei võimaldanud alevil ka piisavalt puhkekoha arengusse investeerida. Paratamatult tõusis mõne aja pärast Narva linna ja Narva-Jõesuu alevi ühinemise küsimus uuesti päevakorda. Arvestades eriti 1930. aastate majanduskriisi, mis veelgi vähendas alevi võimalusi suvituskoha arendada ning kärpis riigi huvi olulise suvituskoha vastu 30ndate aastate keskel.

3. oktoobril 1933. a. toimunud Narva Linnavolikogu istungil võeti 27 poolthäälega vastu resolutsioon, milles leiti, et Narva linn kui suur omavalitsusüksus saab Narva-Jõesuu kui looduslikult ilusa suvituskoha arendamisega paremini hakkama kui Narva-Jõesuu alev ning seetõttu tuleb vajalikuks pidada Narva-Jõesuu alevi ühendamist Narva linnaga üheks omavalitsusüksuseks.²⁸ Lähtudes linnavolikogu resolutsioonist esitati 22. novembril 1933. a. Vabariigi Valitsusele taotlus alevi ühendamiseks linnaga. Alevi juhtimise osas esitati järgmised seisukohad: “Narva-Jõesuu kodanikest üks osa kardab, et liitudes Narva linnaga kaotavad Narva-Jõesuu elanikud oma poliitilised õigused, jäävad nii öelda teise järgu kodanikkudeks, kuid see kartus on põhjen-

damata, sest Narva-Jõesuu elanikud võtaksid osa Narva linna valitsemisest ja omavalitsuse tööst ühesugustel alustel teiste Narva kodanikega. Muidugi ei oleks Narva-Jõesuust valitud volinikkude arv Narva Linnavolikogus nii suur nagu praegu alevivolikogu, kuid teisest küljest ei ole tema ka nii väike, et Narva-Jõesuust valitud volinikud ei saaks kaasa rääkida oma huvide kaitseks.[– –].”²⁹

Narva linn ei näinud seega ette Narva-Jõesuu linnaosa moodustamist. Narva-Jõesuu alevivolikogu ja alevivalitsus esitasid omapoolsed vastuargumendid.³⁰ Muu hulgas rõhutati järgmist: “Alevivalitsuse kaotamisel satuksid Narva-Jõesuu elanikud halvemasse seisuga. Kuna Narva Linnavalitsus asub Narva-Jõesuust 14 kilomeetri kaugusel, on linn alevi elanikele raskesti kättesaadav ja seetõttu kulukas.”

Alevivolikogu tunnistas alevi likvideerimise kavatsuse lubamatuks ja kohaliku rahva huvidele kahjulikuks.

Riigivanema poolt 16. veebruaril 1934. a. Riigikogule esitatud Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seaduse eelnõu kujutas endast tegelikult kompromissi – ühelt poolt vajadus kujundada Narva-Jõesuust Narva linna kaasabil elujõuline suvituskohaks ning teiselt poolt kohalike elanike õigus osaleda kohaliku elu arendamisel. Eelnõu seletuskirjast leiab järgmised read: “...et Narva-Jõesuu linnaosa Narva linnast eemal asub, siis on kodanikkude kergenduseks tarvilik koha peal luua vastavad omavalitsuse organid, millede moodustamisest ja kohalikkude asjade ajamisest kohalikul elanikul võiks osa võtta. Seda tarvidust silmas pidades ongi seaduse eelnõus vastavad organid nende õiguste ja kohustusega ette nähtud.”³¹

²⁵ ERA, f. 40, n. 1, s. 5953. Viru maakonnakoogu 18.12.1920 otsus “Naroowa-Jõesuu alevi piiride määramine”, lk. 2.

²⁶ RT 1922, nr. 55, art. 258. Naroowa-Jõesuu alevi piiride määramine.

²⁷ Narva Jõesuu juhtimise ajalugu kuni 1917. aastani on ülevaatlilikult välja toodud Narva Linnavalitsuse 11. novembri 1933. a. ettekandes Vabariigi Valitsusele. ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 1–6.

²⁸ ERA, f. 2536, n. 1, s. 1071, lk. 13p–16. Narva linnavolikogu 3. oktoobri 2006 protokoll p. 3.

²⁹ Sama, lk. 3–9. Linnavalitsuse ettekanne Vabariigi Valitsusele.

³⁰ ERA, f. 3138, n. 1, s. 798, lk. 180, 180p. Narva-Jõesuu alevivolikogu 5. novembri 1933 protokoll nr. 9, p. 1; ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 12. Narva-Jõesuu alevivalitsuse 24. novembri 1933 avaldus.

³¹ ERA, f. 31, n. 3, s. 934, lk. 21–25. Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seaduse eelnõu. Riigivanema 16. veebruari 1934. a. otsus nr. 17.

Narva linn oli jäigalt Narva-Jõesuu linnaosa juhtorganite moodustamise vastu, esitades vastavad seisukohad ka Vabariigi Valitsusele.³²

Riigivanem esitas ühinemisseaduse eelnõu 16. veebruaril 1934 Riigikogule. 28. veebruaril 1934. a. jõudis eelnõu Riigikogu menetlusse ja suunati Riigikogu esimehe resolutsiooniga üldkomisjonile läbi vaatamiseks. Riigikogu üldkomisjon vaatas eelnõu läbi ning toetas seda, lisades ettepaneku, et Narva-Jõesuu peab valima oma esindajad Narva Linnavolikogu koosseisu.³³ Riigikogu kiitis 16. märtsil 1934. a. eelnõu koos muudatusettepanekutega heaks ja riigivanem kuulutas selle 26. märtsil 1934. a. välja.

Linnaosa juhtimine

Kohaliku omavalitsuse esinduskogu ülesandeks on traditsioonilisel ühiselulistel reeglite kehtestamine, järelevalve teostamine ning fiskaalküsimustega tegelemine. Näitena olgu siinkohal toodud Narva-Jõesuu jaoskonnavolikogu 5. juuli 1934. a. aasta istungi päevakord:³⁴

- Revisjonikomisjoni liikme valimine.
- Eesti kooli hoolekogu liikme valimine.
- Jaoskonnavolikogu kodukorra vastu võtmine.
- Restoran “Pauli” pidaja Helmi Paasi palve 1934. aasta trahterimaksu vähendamise asjus.
- Kuurhoone pidaja A.Waldovi palve tule-tõrje valve maksu vähendamise asjus.
- Kuurhoone pidaja A.Waldovi palve elektrimaksu vähendamise asjus.
- Eesti Draamastudio juhatase palve teatrietenduse lõbustusmaksust vabastamise asjus.

- Palved mitmesugustest maksudest vabastamise asjus.
- Endisele jaoskonnavalitsuse esimehele J. Jostmannile eritasu määramine.
- Jaoskonnavalitsuse 1934/1935 aasta eelarve vastu võtmine.
- Turu korraldamise küsimus.”

Jaoskonnavalitsuse teenistujate loetelu kinnitati samal jaoskonnavolikogu 5. juuli 1934. a. istungil.³⁵ Kokku oli jaoskonnavalitsuse palgal 18 inimest:

1. Sekretär – tänapäeva mõistes linna- või vallasekretäri staatuses ametnik, Ametniku kuupalk oli 95 krooni kuus, siia lisandusid prii korter, küte ja valgustus;
2. Raamatupidaja kuupalgaga 95 krooni kuus.
3. Koristaja-käskjalg kuupalgaga 25 krooni kuus. Siia lisandusid prii korter, küte ja valgustus.
4. Tööbõrsi ametniku kuupalk oli 20 krooni kuus.
5. Suvitus- ja aadressbüroo ametnikud – kokku 3 ametnikku, neist 2 hooajalised –, kuupalk vastavalt 50, 40 ja 20 krooni kuus.
6. Hooajalised pargi- ja rannavahid, 3 isikut, kuupalk 50 kr kuus.
7. Kooliteenijad – Eesti algkooli teenija kuupalgaga 45 krooni kuus, lisandusid prii korter, küte ja valgustus, Vene algkooli teenija 20 krooni kuus, lisandusid prii korter, küte ja valgustus.

Lisaks eelnimetatutele oli jaoskonnavalitsuse teenistuses raamatukogu juhataja (palk 20 krooni kuus), arst (palk 30 krooni kuus), turukorraldaja (palk 40 krooni kuus), elektrivõrgu montöör (palk 40 krooni), vanadekodu ülevaataja (palk 10 krooni kuus) ja arestimaja valvur (palk 30 krooni kuus).

³² ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 16. Narva Linnavalitsuse avaldus Vabariigi Valitsusele.

³³ ERA, f. 80, n. 5, s. 2436, lk. numereerimata. Üldkomisjoni koosoleku protokoll. Kohalikud valimised toimusid 14.–15. jaanuaril 1934, seega Narva-Jõesuu esindajaid Narva Linnavolikogus ei olnud.

³⁴ ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 131. Jaoskonnavolikogu 5. juuli 1934 protokoll nr. 6.

³⁵ Samas, Jaoskonnavolikogu 5. juuli 1934 protokoll nr. 6, punkt 11.

Linnaosa ülesanded

Narva Linnavolikogu ei jõudnudki kuni 1940. aasta sündmusteni teha siseministrile ametlikku ettepanekut Narva-Jõesuu linnaosa ülesannete kindlaksmääramiseks, kuigi küsimus oli volikogus siiski korra päevakorras – 2. märtsil 1937. a. toimunud istungil. Eelnõu seletuskirja kohaselt jäeti pärast linnaosa moodustamist ülesanded määratlemata põhjusel, et jaoskonnaavalitsus oli Eesti õigusruumis uus institutsioon ja puudusid nii kogemused kui ka praktika.³⁶ Vastavalt juba kujunenud tööjaotusele olid eelnõus linnaosale sätestatud järgmised ülesanded:

– *Heakord* – sh. sõidu- ja kõnniteede, avalike aedade, puisteede, kraavide, jõeületuskohade, musta-vee-kanalisatsiooni ja veetorstike korrashoid. Ehitustööd (investeeringud) teostaks linnaosa, kuid linnavalitsuse tehnilise järelevalve all.

– *Sotsiaalhoolekanne* – hoolekande valdkonnas peeti õigeks, et linnaosa korraldaks nn. lahtist hoolekannet ja võitleks kerjamisega. Nn. kinnise hoolekande osas peeti õigeks, et linnaosa katab eelarvest linnaosa hoolekannet vajavate isikute hoolduskulud Narva vastavates asutustes. Ka töötute registreerimine toimuks linnaosa ametniku poolt, kuid Narva Linnavalitsuse vastava asutuse (tööstööräsi) järelevalvel.

– *Ettevõtlus* – kohaliku kaubanduse ja tööstuse edendamine, sh. turgude, laatade, kaubaladude jne. asutamine ja ülevalpidamine ning kontrollimine.

– *Haridus* – hariduse valdkonnas jäid linnaosa kanda koolide ülalpidamiskulud ning nii kooli kui ka koolivälise hariduse korraldamine Narva linnakoolivalitsuse juhtimise ja järelevalve all.

Planeerimis- ja ehitusjärelevalve alal peeti otstarbekaks selle ala jätmist linnavalitsuse

kontrolli alla. Küll leiti seletuskirjas, et “ei ole aga hea, et jaoskonnaomavalitsuse organid täiesti sellest tööst kõrvale tõrjutakse, mis pärast võiks neile jätta õiguse teha ettepanekuid linna plaani hilisemate muutmiste kohta Narva-Jõesuud puudutavas osas”.³⁷

Linnavolikogu ja linnavalitsuse protokolle uurides ilmneb, et selliseid juhuseid, kus Narva-Jõesuu linnaosaorganite otsuseid oleks tühistatud, oli vähe. Näitena võib tuua juhtumi 1937. aastast, kui linnavalitsus leidis, et Narva-Jõesuu jaoskonnavolikogu otsus lubada ühel ettevõtjal kaubelda Narva-Jõesuu sadamasillal kõikide alkoholiliikidega ei vasta Narva linna huvidele ning õige oleks, kui seal saaks kaubelda üksnes veini ja õllega. Linnavolikogu toetas linnavalitsuse taotlust ja tühistas jaoskonnavolikogu vastava otsuse.³⁸

Linnaosa maksupoliitika ja eelarve

Narva-Jõesuu jaoskonnavolikogu esimeses, 5. juulil 1934. a. kinnitatud 1934/1935. aasta eelarves kogumahuga 38 812 krooni jagunesid eelarvetulud järgmiselt: tulud suvituskohtalt (heakord) oli 22,23%, tulud ettevõtetelt 10,87%, varamaksud 11,99%, ettevõtlusmaksud 17,65%, tarbimismaksud 4,5%, laenu 25,77% ja muud tulud 7%.³⁹ Jaoskonnavolikogu poolt 6. detsembril 1934 kinnitatud 1935. aasta maksumäärade kohaselt kehtis linnaosas 15 kohalikku maksu: kinnisvaramaks, lõbustusmaks, ärisildimaks, kuulutuste ja reklaamide maks, kandekauplejate maks (10 kr aastas), käsivankrite maks (10–50 krooni aastas), rändpäevapiltnike maks (30 krooni), koeramaks (4 krooni aastas), jalgrattamaks (2 krooni), mootorpaadimaks (2 krooni aastas), paadi- ja süstamaks (2 krooni aastas), vooriärimaks (3 krooni aastas), hooajamaks (täiskasvanutele 2–4 krooni, ala-

³⁶ ERA, f. 40, n. 1, s. 866, lk. 386p. Narva-Jõesuu jaoskonnavolikogu- ja valitsuse ülesannete kohta valitsemise ja majandamise alal. Määrus ja seletuskiri, lk. 392–395.

³⁷ ERA, f. 40, n. 1, s. 866, lk. 392p. Narva-Jõesuu jaoskonnavolikogu ja -valitsuse ülesannete kohta valitsemise ja majandamise alal.

³⁸ ERA, f. 40, n. 1, s. 866, lk. 110, 110p, 111. Narva Linnavolikogu protokoll.

³⁹ ERA, f. 2536, n. 1, s. 1081, lk. 132p.–133p. Jaoskonnavolikogu 5. juuli 1934 protokoll nr. 6.

ealistele 1–2 krooni), turumaks, laadamaks.⁴⁰

Linnaosa kulud jagunesid aga järgmiselt: üldvalitsemiskulud (eelnõus täidesaatvad organid) 13,5%, pensionid ja abirahad 2,86%, heakord 18,42%, haridus 17,66%, hoolekanne 10,19%, ettevõtted 5,52%, mitmesugused investeeringud (peamiselt heakorrale) 25,77% ja muud kulud 6,09%.⁴¹

Linnaosa staatust reguleerivate seaduste/seaduseelnõude võrdlus 2008. aastal kehtivate õigusnormidega

Erinevatel aegadel Eesti linnaosade tegevuse analüüsimisel on lähtealusteks võetud demokraatia, pädevuse ning fiskaalautonoomia printsiibid.

Tabel 1

Linnaosa staatust reguleerivate seaduste/seaduseelnõude võrdlus 2008. aastal kehtivaga

	1917. a.	1922. a. eelnõu	1934. a.	1938. a.	2008. a.
Linnaosa moodustamine	linnavolikogu	linnavolikogu	eriseadus	linnavolikogu ettepanekul Vabariigi Valitsus	linnavolikogu
Elanike poolt valitud esinduskogu	jah	ei	jah	jah	ei
Linnaosa valitsus	jah	jah	jah	jah	jah
Linnaosa valitsuse/vanema nimetamine	linnaosa volikogu	linnavolikogu	linnaosa volikogu	linnaosa volikogu	linnaavalitsus linnapea ettepanekul
Ülesannete määramine	linnavolikogu	linnavolikogu	linnavolikogu ettepanekul siseminister	linnavolikogu ettepanekul siseminister	sätestamata, seega linnavolikogu
Iseseisev tulubaas	jah	ei	jah	jah	ei
Linnaosa eelarve vastuvõtmine	linnaosa volikogu, kinnitab linnavolikogu	sätestamata	linnaosa volikogu, kinnitab linnavolikogu	linnaosa volikogu, kinnitab linnavolikogu	linnavolikogu

Märkus: tabelis on läbivalt kasutatud linnaosa volikogu ja linnaosa valitsuse mõistet.

Esimene oluline erinevus tänapäevase õigusliku korralduse ning minevikus kehtinud seaduste vahel on demokraatia printsiibi rakendamine. Nii 1917. a., 1934. a. kui

ka 1938. a. seadused nägid ette linnaosa esinduskoguna vahetult elanike poolt valitud volikogu. Kehtivas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses⁴² reguleerib linna

⁴⁰ Samas, lk. 203–204. Narva linna Narva-Jõesuu jaoskonna 1935. a. maksumäärad.

⁴¹ Samas, lk. 132p–133p.

⁴² RT I 1993, nr. 37, art. 558. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

sisemist detsentraliseerimist seaduse VIII peatükk "Osavalla ja linnaosa moodustamine ning töökorraldus". Linnaosa elanike poolt valitud esinduskogu seadus ei tunne. Seega, isegi kui linn on otsustanud kohalike valimiste tulemustel põhineva koosseisuga linnaosa volikogud (Tallinnas halduskogud) moodustada, on nende osa linnajuhtimises marginaalne.⁴³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §57¹ kohaselt nimetab linnaosa juhtorgani, linnaosa vanema, linnaeape ettepanekul linnavalitsus. Seega sarnaneb praegune linnaosade õiguslik regulatsioon pigem 1922. a. linnaseaduse eelnõus välja pakutud lahendusega, kus linnaosa oli eelkõige dekonsentratsioonil põhinev kohapealne juhtimisstruktuur, mitte linnaosa elanike võimalus osaleda neid puudutavate küsimuste lahendamisel.

1917. a. seadus sätestas, et linnaosa ülesanded määrab linnavolikogu. Sama põhimõtet järgivad ka järgnevad seadused. 1934. a. ja 1938. a. seadustes oli tolele ajale iseloomulikult linnaosa ülesannete määramine antud siseministri kompetentsi, jättes linnavolikogule küll vastava ettepaneku tegemise õiguse. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi määratakse linnaosa pädevus linnavolikogu poolt.

Linnaosade fiskaalne autonoomia oli maailmasõdadevahelise Eesti tingimustes küllaltki suur, hõlmates nii õigust kehtestada kohalikke makse ja maksusoodustusi kui ka õigust koostada iseseisev eelarve. Linnavolikogule jäi õigus kontrollida eelarveprotsessi seaduslikkust ja tehtavate kulutuste otstarbekust. Analüüsid 2008. aastal kehtivaid õigusnorme, võib välja tuua kaks põhimõtet:

Igasugune maksude ja maksusoodustustega seonduv, samuti linnaeelarve vastuvõtmine on linnavolikogu ainupädevuses. Seega ei saa linnaosadel olla iseseisvat eelarvet.

Samas on linnaeelarve täpsem koostamise kord jäetud seaduse tasandil üldiselt lahti kirjutamata, mistõttu võiks teoreetiliselt ka eelarve osas linnaosadel olla suhteliselt suured õigused.

Tallinnas on valitud fiskaalse tsentralismi tee. Eelarve projekt koostatakse Tallinna Linnavalitsuse poolt ning eelarve kinnitab Tallinna Linnavolikogu. 2004. aastal moodustas linnaosadele eraldatud raha linna eelarve tegevuskuludest 9,66%, kusjuures need kulud jagunesid järgmiselt: üldvalitsemiskulud 30%, sotsiaalhoolekanne 26%, heakord 20%, elamumajandus 9%, kultuur 4%, sport 3%, noorsooüritused 2% ning muud kulud 6%.⁴⁴

Kokkuvõte

Linnaosade moodustamine ja linnasisene detsentraliseerimine tervikuna on vastuoluline protsess. Ühest küljest võiks seda tõlgendada tsentraliseerimisena, seda eeskätt siis kui linnaosad moodustatakse linna laienemise käigus (nagu ka Narva-Jõesuu näite puhul). Samas õiguslikult ja avaliku halduse seisukohalt on samaaegselt tegemist ka detsentraliseerimisega, sest linna keskvoim loovutab osa oma pädevusest linnaosadele. Autori hinnangul tuleb siinkohal lähtuda sellest, missugused eesmärgid ja väärtused detsentraliseerimisprotsessis aluseks võetakse. Kui linnaosade tegevuspõhimõtted lähtuvad demokraatia printsiibist ja linnaosa tasandi otsustusorgan on vahetult elanike poolt valitud, siis saame ikkagi rääkida detsentraliseerimisprotsessist. Vene Ajutise Valitsuse määrustes sätestatud linnaosa volikogu otsevalimise põhimõte leidis järgmist nii Narva linna ja Narva-Jõesuu alevi ühinemise tingimusi sätestavas seaduses kui ka linnaosade üldised õiguslikud alused

⁴³ S. Mäeltsemees, M. Lõhmus. Tallinna juhtimise detsentraliseerimine. – Riigikogu Toimetised 2006, nr. 13, lk. 133–141.

⁴⁴ M. Lõhmus. Fiskaalse detsentraliseerimise koht linnasiseses juhtimises [Fiscal decentralization and City Governing]. – XIII majanduspoliitika teaduskonverents. Berliner Wissenschafts Verlag GmbH, Berlin, 2005.

kehtestanud linnaseaduses. Kui seda aspekti käsitleda kontekstis üldiste tsentraliseerimist ning kohaliku omavalitsuse üle tugevat järelevalvet pooldava praktika rakendamise, siis linnaosade juhtimismudel tundub nii tolle ajastu raamides kui ka tänaste õigusnormidega võrreldes ootamatult demokraatlik ja liberaalne. Sealjuures andis keskvalitsuse tsentraliseerimispoliitika linnaosadele paradoksina täiendava autonoomia, linnaosade ülesanded ei määranud vahetult linnavolikogu, vaid lõpliku otsuse tegi siseminister. Seega järgib linnaosade juhtimiskorraldus ligi pool sajandit hiljem, 15. oktoobril 1985. a. valminud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas väljendatud demokraatlikke väärtusi – demokraatiat ja kodanikulähedust.⁴⁵

Kahjuks ei jõutud enne Nõukogude okupatsiooni Eestis linnasisest detsentraliseerimist laiaulatuslikult rakendada hakata, välja arvatud käesolevas artiklis käsitletud Narva linna ja Narva-Jõesuu näide. Nimetatud puhul oli aga tegemist pigem erandliku sümbioosiga. Seetõttu puudub ka pikemaajalisem praktika ning järeldused seaduse toimimise ja tulemuslikkuse kohta. Arvestades üldist linnastumisprotsessi ja linnade elanike arvu kasvu, oleks vähemalt Tallinna linnas see kindlasti kõne alla tulnud.

Tänapäeva Euroopa suurlinnades ei ole linnaosade moodustamise põhjuseks mitte linnade kiire laienemine, vaid vajadus rakendada bürokraatlike ja elanikust kaugenenuid juhtimisstruktuuride asemele senisest efektiivsemaid ning demokraatlikul otsustusprotsessil ja lähimuspõhimõttel toimivaid juhtimismudeleid. Selles plaanis on XX sajandi esimesel poolel kasutatud linnaosade juhtimismudelid igati tänapäevased.



Mikk Lõhmus

(1976)

Lõpetanud 1999. a. Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise erialal, haldusjuhtimise magister 2001. aastast. Tallinna Tehnikaülikooli kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika õppetooli lektor ja doktorant, Saue abivallavanem.

⁴⁵ Harta väärtused vt.: 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. – Konverentsi materjalid. Koost. S. Mäeltsemees. Tallinna Tehnikaülikool ja Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Tallinna Tehnikaülikool. Tallinn, 2006.