

Valimisosalusest, eriti ühendatud omavalitsustes



REIN TOOMLA
Tartu Ülikooli Johan Skytte
poliitikauuringute instituudi
õpetaja

Valimisosaluse langust vedasid peamiselt suuremad linnad, valdade ühendamisid mõjutasid valimisosalust vähemal määral.

Hakkame pihta veidi kaugemalt ja tuletame meelde omavalitsuste muutuste ajalugu. Alljärgnevas loetelus ei ole omavalitsuste hulka arvestatud maakondi, mis 1922. aastal olid samuti omavalitsuslikud üksused. Maakondi ja/või rajooni, mis olid omavalitsuslikud kuni 1993. a valimiseni, ei ole juurde lisatud ka sellele järgnevate aastate näitajatele.

- ▶ 1922. aastal – 410 omavalitsust (linnad, alevid ja vallad),
- ▶ 1939. aastal – 281 omavalitsust (linnad ja vallad),
- ▶ 1951. aastal – 700 omavalitsust (linnad, alevid ja külanõukogud),
- ▶ 1977. aastal – 253 omavalitsust (linnad, alevid ja külanõukogud),
- ▶ 1990. aastal – 244 omavalitsust (linnad, alevid, külanõukogud),
- ▶ 1993. aastal – 256 omavalitsust (linnad ja vallad),
- ▶ 2017. aastal – 79 omavalitsust (linnad ja vallad).

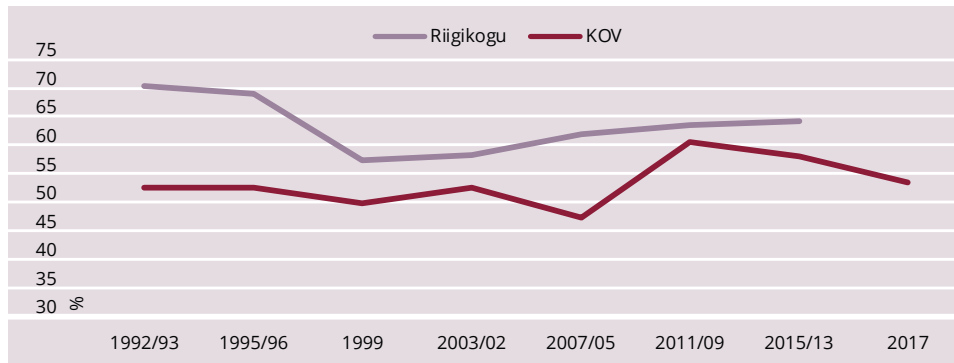
Selgitused mõnede aastaarvude kohta:

- ▶ 1922. aastal toimus esimene rahvaloendus;
- ▶ 1938. aastal võeti vastu haldusreformi seadus, mis hakkas kehtima 1. jaanuarist 1939;
- ▶ 1950. aastal kaotati vallad, nende asemele moodustati külanõukogud;
- ▶ 1990. aastal oli viimane aasta külanõukogudele;
- ▶ 1993. aastal toimusid esimesed kohaliku omavalitsuse volikogu valimised taasiseseisvunud Eestis.

2017. aasta haldusreform oli väliste tunnuste järgi kõige radikaalsem kõikidest viimase aastasaja jooksul toimunud sellistest muudatustest, isegi paljuräägitud ja ebademokraatlikkuses süüdistatud 1939. aastal jõustunud reform ei kujundanud nii põhjalikult olemasolevat ümber kui praegune. Nõukogude võimu aegsed muudatused võivad väliselt olla muljetavaldavad, kuid kui palju oli neis pistmist omavalitsusega selle sõna otseses tähenduses?

Ei ole mingit põhjust arvata, et sellised muudatused – mis sest, et paljuski välised – jätavad mõjutamata ühiskonnaelu tervikuna. Võtan selles artiklis vaatluse alla ainult ühe nähtuse, mis on mõõdetav ja mida eriti poliitikas hinnatakse väga kõrgelt – see on valimistel osalemine.

2017. aasta kohalike valimiste üldtulemustest on teada, et osalus langes 53,3 protsendini – neli aastat tagasi oli näitaja pea 58 protsenti täpselt. Selline langus ühe



JOONIS 1. Osalemine kohalikel ja Riigikogu valimistel

Allikas: Vabariigi valimiskomisjon, autori graafika

valimistsükli puhul on murettekitav, kuid veidigi pikemaajalises perspektiivis võib kergemalt hingata. Joonisel 1 esitan nii kohalike valimiste osalusprotsendi kui ka sama näitaja Riigikogu valimistel – seda kõikide nüüdisajal toimunud valimiste kohta.

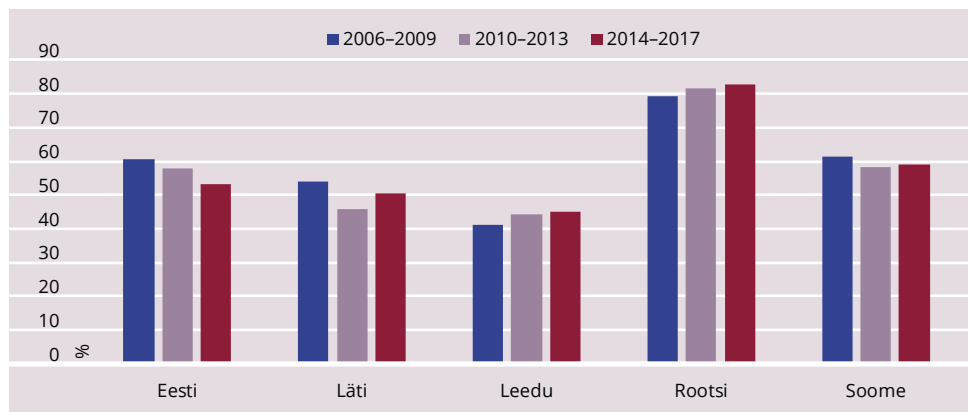
Kohalike valimiste väiksem osalusnäitaja parlamendivalimistega võrreldes ei ole omane ainult Eestile. Praktiliselt kogu demokraatlik maailm tunnetab sellist erinevust, sellepärast ei tasu meil eriti muretseda. A. Schakel ja R. Dandoy (2017) on leidnud, et kui nad vaatasid 13 Lääne-Euroopa riigis parlamendi- ja kohalike valimiste osalust, siis keskmiste osaluste vahe oli 7,5 protsendipunkti (edaspidi lihtsalt punkt) kohalike valimiste kahjuks. Ida-Euroopa üheksas riigis oli sama vahe 8,0 punkti. Suurimad erinevused Lääne-Euroopas olid viimase paari aastakümne vältel Hollandis – üle 27 punkti ja Norras – üle 19 punkti. Ida-Euroopas oli see vahe kõige drastilisem Slovakkias – üle 45 punkti ja Tšehhimaal – pisut üle 29 punkti. Vahe oli pea olematu – alla 1 punkti – kohustuslike valimiste maal Belgias ja samuti ka Šveitsis, kus osalus mõlemal juhul oli üsna madal – umbes 45 protsenti. Ida-Euroopas oli vahe minimaalne – alla 1 punkti – Poolas, kuid selles riigis oli tegemist üldise madala osalusega mõlematel valimistel, umbes nagu Šveitsiski – 46 protsenti. Eestis on samalaadne näitaja 10,1 punkti kohalike

valimiste kahjuks, seega võrdlemisi lähedal nii Lääne- kui ka Ida-Euroopa keskmistele näitajatele, kuid siiski neist pisut allapoole.

Jätkakem rahvusvahelise võrdlusega. Järgnevad diagrammid iseloomustavad osalust ainult kohalikel valimistel neljas meie lähedases riigis – Lätis, Leedus, Rootsis ja Soomes. Vaatluse all on kolm viimast valimistsüklit, mis Soomes on läinud viie aasta peale, teistes riikides neli aastat. Olgu märgitud, et Rootsis toimusid valimised 2006., 2010. ja 2014., Leedus 2007., 2011. ja 2015., Soomes 2008., 2012. ja 2017. ning Eestis ja Lätis 2009., 2013. ja 2017. aastal.

Rootsi näitajad on väga kõrged, ainult mõnevõrra madalamad kui kohustusliku osalussüsteemiga Belgias, lisaks kõigele on suundumus pisut kasvavale osalusele. Soome osalusprotsendid jäävad Rootsi omadest juba tuntuvalt alla, suundumus on kergelt kõikuv. Eesti ei jää Soomest kuigi kaugele, aga suundumus on langev. Läti jääb Eestist pisut maha, suundumus kõikuv. Viimasena selles võrdluses tuleb Leedu, kus pole 50 protsendi piirini jõutudki, kuid suundumus on tõusev.

Ennekõike Soome ja Läti kogemus ajendas meiegi ajakirjanduses (vt Postimees, 4. oktoober 2017) tõstatama küsimuse valimisaktiivsuse võimalikust langusest omavalitsuste ühendamise tõttu. Läti puhul võibki see nii olla – langus 7,8



JOONIS 2. Osalemine kohalikel valimistel

Allikad: Vabariigi valimiskomisjon, Läti valimiste keskkomisjon, Leedu valimiste keskkomisjon, Rootsi valimiskorraldus, Soome Justiitsministeeriumi valimiste veeb, autori graafika

punkti ajavahemikul 2009–2013 ja samas ajavahemikus teostatud haldusreform on piisavalt silmatorkav, et neid kahte asja kokku panna. Kuid me ei tohiks kõike ühendamiste kaela ajada – võib-olla polnud majanduskriis veel läbi ja võib-olla juhtus Lätis veel midagi. 2017. aasta valimised Lätis näitasid osaluse kasvu ja kui vahepealne langus oligi omavalitsuste liitmistest tingitud, siis sellest meeleepahast saadi üsna kiiresti üle.

Soome osalusnäitajate kõikumised viimaste valimiste jooksul on olnud üsna väikesed, et on keeruline nende taga näha mingit ühte rahvale ebameeldivat aktsiooni. Kerge tõus 2017. aastal pisendab omavalitsuste ühendamiste oletatavat mõju veelgi. Lisada tuleb, et Soomes omavalitsuste ühendamine ei toimunud ühtse aktsioonina, neid laineid oli mitu ning võib-olla selline hajutatud leevendas ka valijaskonnas tekkida võivaid pingeid. Aga kuidas on siis Eestis?

ÜLDPILK EESTILE. Võtame veel kord ette joonisel 1 esitatud Eesti osalusnäitajad kohalikel valimistel. Kõige üldisemalt võib eristada senise kaheksa valimistsükli jooksul nelja erisust:

1. Esimesed neli valimist aastatel 1993–2002 olid osalust mõõtes üsna

sarnased – protsent oli pisut üle 50, korra langedes sellest ka pisut allapoole.

2. 2005. aasta valimistel saame rääkida üsna korralikust langusest eelmiste valimistega võrreldes – 2002. aastal 52,5 protsenti ja 2005. aastal 47,4 protsenti.
3. Sellele järgnes 2009. aasta valimistel lausa uskumatu tõus – osalus kasvas 60,6 protsendini.
4. Viimasele kahele valimistsüklile on iseloomulik langus, kusjuures 2017. aastal jõudsime selle tasemeni, mis meil oli 1990. aastatel. Kas meie praegune seis on meie jaoks tavapärane? Ja kas 2009. aasta hiigel tulemus oli pigem erand?

Kuid paneme nüüd osaluse ja haldusreformi kaudu tekitatud muutused kokku. 79-st omavalitsusest on 50 sellised, mis kujundati vähemasti kahe omavalitsuse ühendamise teel, praegu pole oluline, kas tehti seda vabatahtlikult või riigi poolt sundliitmise kaudu. Täiesti loomulik on oletada, et just nendes uutes omavalitsustes volikogude valimistel oli valija kõhklev, ka selles suhtes, kas minna valima või mitte. Vaatame nüüd kõigepealt, kuidas erinesid omavahel need kaks suurt omavalitsuste rühma.

Omaavalitsused	Valijate arv	Hääletanute arv	Osalus, %
Eesti tervikuna	1 100 647	586 519	53,3
50 uut omavalitsust	490 478	263 974	53,8
29 muutmata omavalitsust	610 169	322 545	52,9

TABEL 1. Valimisosalus 2017 muudetud ja muutmata omavalitsustes

Allikas: Vabariigi valimiskomisjon, autori arvutused

Nende näitajate alusel võiks väita, et omavalitsuste ühendamine on valija seisukohalt toimunud valutult, suhtumine on isegi soosiv, kui me oletame, et valimisaktiivsusega valija väljendab oma rahulolu või rahulolematust haldusreformi vastu. Kui nende uute omavalitsuste osalusnäitaja oleks üldnäitajast kõrgem kõikides sellesse gruppi kuuluvates valdades/linnades, siis võiks isegi edasist ühendamist soovitada, kuid pilt nii optimistlik siiski ei ole.

ÜHENDATUD OMAVALITSUSED.

Uued ühendatud 50 omavalitsust on vaadeldavad mitme nurga alt. Nende hulk ülejäänutega võrreldes – 29 omavalitsust – võib olla petlik. Uutes omavalitsustes elas valimispäeva aegu 490 478 inimest, kellel oli valimisõigus. See inimhulk moodustas aga 44,6 protsenti kõikidest hääletamisõigustega kodanikest ja välismaalastest. Seega – enamik valijatest elab sellistes valdades ja linnades, mida haldusreform praegu ei puudutanud. Aeg-ajalt tekib kahtlus, kas uut Tartu linna – vana Tartu linn koos Tähtvere vallaga – ning uut Pärnu linna (vana Pärnu linn koos kolme vana – Audru, Paikuse ja Tõstamaa – vallaga) annab ikka lugeda ühendatud omavalitsuste hulka? Haldusreformi loogikat järgides – omavalitsuses peaks elama vähemasti 5000 inimest, parem veel kui 11 000, siis ei Tartu ega Pärnul polnud mingit vajadust hakata linna laiendama ümbritsevaid omavalitsusi liites. Valimisosalust analüüsid ei oma erilist tähtsust, kui kõrge või madal oli see vanas Tähtvere vallas – uue Tartu linna valimisnäitajaid see eriti ei mõjuta. Pärnu ja ühinenud valdade sama näitaja pole nii drastiliselt Pärnu poole kaldu, kuid

mõistlikuna tundub vana Pärnu linn ühendatud omavalitsuste grupist välja võtta, kuid jätta ainult valimisaktiivsust silmas pidades sinna alles Pärnu 2. valimisringkond ehk siis need kolm valda. Sellise väljavõtte tulemusena on ühendatud omavalitsuse hulk 49 valda ja linna, kus elas 369 426 valimisõiguslikku inimest, suhtarvuna 33,6 protsenti üle-eestilisest valijaskonnast. See omakorda tähendab, et ei ole võimalik teha Eesti valijaskonna kohta järeldusi, tuginedes ainult reformi läbi teinud omavalitsustele. Kuid vaatleme peale üldise andmestiku ka teisi tahke.

Valimisaktiivsuse põhjal saab need vallad ja linnad jagada esimese hooga kahte lehte – omavalitsused, kus osalusprotsent oli kõrgem kui neli aastat tagasi ja siis ülejäänud, sellised, kus osalus langes. Niisugune võrdlus on loomulikult hüpoteetiline – osa asju on täpselt teada, kuid midagi tuleb oletada. Selgitan seda näite varal ja olgu näiteks praegune Lääne-Harju vald.

NÄIDE

- ▶ Me teame kindlalt, et Lääne-Harju vallaks ühinesid neli terviklikku omavalitsust – Keila vald, Padise vald, Paldiski linn ja Vasalemma vald.
- ▶ Me teame kindlalt nende nelja omaaegse omavalitsuse volikogu valimiste osalusprotsenti 2013. aasta valimistel. Need olid: Keila vallas 60,9%, Padise vallas 54,3%, Paldiski linnas 70,7% ja Vasalemma vallas 49,1%.
- ▶ Nüüd ma oletan, et kui need neli valda/linna oleksid koos olnud ka neli aastat tagasi, oleks valima tulnud sama hulk inimesi, kui neid tuli neis omavalitsustes eraldi. Sellisel juhul saaksime hüpoteetiliseks valimisosaluseks 60,8%.

- *Teadmine ja oletus kokku – me teame, et nüüdses Lääne-Harju vallas oli valimisosalus 58,5%. Võrreldes seda 2013. aasta oletusliku osalusega, ütleme pisut küll ettevaatlikult, et sellel omavalitsuslikul territooriumil valimisaktiivsus langes.*

Niiviisi tuli vastavusse viia praegused uued ja nelja aasta tagused vanad omavalitsused. Enamikul juhtudel polnud niisugune võrdlus keeruline – 35 uut omavalitsust olid sellised, mis tekkisid kahe või mitme tervikvalla ühinemisel. Ülejäänud 15 uut omavalitsust olid sellised, kus üks või isegi kaks liitujat olid poolikud – näiteks praeguste Elva ja Otepää vallaga liitusid osaliselt Puka ja Palupera vald. Vana Puka vald andis ühe osa ka veel Tõrva vallale. Uute omavalitsuste taandamisel vanadeks tuli ka selliseid muudatusi arvestada. Mõnede külade andmestike lisamine vanade valdade osalusnäitajatele muutsid küll pisut osalusprotsente, tavaliselt mõne kümnendikprotsendi piires, kuid võrdlus 2017. aasta tulemustega ei kannatanud. Selline võrdlus 2013. ja 2017. aasta valimiste vahel näitas, et 14-s omavalitsuses valimisosalus nelja aastaga oli kasvanud, 36-s aga langenud. Olgu järgnevalt need 13 valda ja 1 linn (Haapsalu) tähestikulises järjestuses ära nimetatud: Antsla, Haapsalu, Haljala, Hiiumaa, Kambja, Märjamaa, Mulgi, Põhja-Sakala, Rakvere (vald), Saarde, Saaremaa, Tõrva, Türi ja Valga.

Ainult neid numbreid – 14 ja 36 – silmas pidades saab väita, et omavalitsuste ühendamine tõi kaasa valimisosaluse languse. Seda kinnitab ka võrdlus valijate

hulga vahel. Nimetatud 14 uues omavalitsuses elas kokku 119 737 valimisõiglikku inimest. Kõiki ühendatud omavalitsusi arvestades saame suhtarvuks 24,4 protsenti, seega kolmveerand ühendatud omavalitsuste valijaskonnast elab valimisaktiivsuse langust kogenud valdades ja linnades. Isegi kui pisut probleemseid Tartu ja Pärnu sellest omavalitsuste grupist välja võtta, tõuseb osalustõusu läbi teinud omavalitsuste osakaal neljandikult umbes kolmandikuni.

Kolmveerand ühendatud omavalitsuste valijaskonnast elab valimisaktiivsuse langust kogenud valdades ja linnades.

Tabelis 2 on esitatud võrdlev andmestik valimisosaluse kohta nii nendes omavalitsustes, kus valimisaktiivsus tõusis kui ka nendes, kus langes. Võrdluse all on kaks valimistsükli – 2013 ja 2017. Sulgudes on esitatud andmestik ilma Tartu ja Pärnuta.

Sellest andmestikust nähtub, et valdade/linnade grupe omavahel võrreldes ei ole kõikumised osalusnäitajate vahel suured, kuid teistsugune pilt avaneb, kui hakkame võrdlema omavalitsusi konkreetselt. Kui jätame kõrvale väga väikesed vallad Vormsi ja Ruhnu, kus osalusprotsent ulatus 70 protsendi alla, siis

Omaavalitsused	2013. a valimised, %	2017. a valimised, %
50(49) ühendatud omavalitsust	56,2 (57,4)	53,8 (55,2)
Neist 14 omavalitsust, kus osalusprotsent kasvas	53,3	54,4
Neist 36(35) omavalitsust, kus osalusprotsent kahanes	57,2 (59,5)	53,6 (55,6)

TABEL 2. Valimisosalus 2017 muudetud ja muutmata omavalitsustes

Allikas: Vabariigi valimiskomisjon, autori arvutused

2017. aasta valimiste äärmused mahuvad 65,9 protsendi (Tõrva) ja 40,7 protsendi (Kohtla-Järve) vahele. Kellele see enam kui 25punktine vahe tundub uskumatult suurena, siis 2013. aasta rekord oli pea 40 punkti – ühes otsas Piirissaare 86,5 protsendi ja teises otsas Narva 46,7 protsendiga.

Mujalgi maailmas levinud arusaam, et väiksemates omavalitsustes on kõrgem valimisosalus, leidis ka meil kinnitust. 18 omavalitsuses 79-st oli osalus kõrgem kui 60 protsenti ja nende hulgas oli seitse sellist valda, kus elab vähem kui haldusreformi seaduses nõutud 5000 elanikku. Muidugi olid nende hulgas Ruhnu, Kihnu ja Vormsi, kuid ülejäänud neli olid sellised, mida mõned aastad tagasi väikeste omavalitsuste hulka poleks loetud. Leiab ka erandeid – Viimsi ja Saue on umbkaudu 20 000 elanikuga vallad, neist suuremad on ainult viis linna.

Teiselt poolt – nendest viiest linnast neljal (Tartu, Pärnu, Narva ja Kohtla-Järve) jääb osalus alla 50 protsendi ja ega Tallinngi oma 53 protsendiga pole teistest kuigi ees. Seega – väga väikest osalust meie praegustes tingimustest peame otsima suurtest keskustest. Kuid erandeid on siingi – Loxsa oma vähem kui 3000 elanikuga asub osaluselt kohe Kohtla-Järve kõrval – 43,1 protsendiga.

Viimane tahk selles probleemistikus on seotud kohtuga. Riik kirjutas haldusreformi seaduses peamiseks uute omavalitsuste kriteeriumiks elanike arvu – vähemasti 5000 inimest –, selle saavutamise eeldaski seega uute valdade ja linnade teket ühinemise kaudu. Suuresti toimus see vabatahtlikult – omavalitsuste endi initsiatiivil –, kuid üsna paljude suhtes pidi riik kasutama sundliitmist. Omakorda nende sundliidetavate hulgas oli 17 omavalitsust, kes oma õiguste kaitseks pöördusid Riigikohtusse. Kohus lükkas kõigi pöördunute taotlused tagasi (vt Riigikohus 2017), selle ülevaate seisukohalt on oluline, kas selline riigi

käitumine ja omavalitsuste seisukohalt negatiivne kohtuotsus kuidagi mõjutas valimisosalust. Võiks eeldada, et pettumuse tõttu see langes.

Suuremalt jaolt pilt selline oligi – 17 vallast 11-s valimisosalus 2013. aasta valimistega võrreldes langes. Ei ole võimalik tõdeda, et selle languse taga oli ainult või peamiselt kohtuotsus, kuid mingil määral avaldas see oma mõju ikkagi. Enamikul juhtudel jäi see langus paari protsendipunkti piiridesse, kõige märkimisväärset oli see täheldatav Sõmerpalu ja Rakke vallas – vastavalt 7,5 ja 5,1 punkti.

Kuid kuues vallas valimisaktiivsus kasvas – raske öelda, kas selle taga avaldus protest vallajuhtide sellise tegevuse vastu, mis lõppes kohtuotsusega, kuid oletada võib ka seda. Paaril juhul jäi kasv madalaks – paar protsendipunkti, kuid neljas vallas oli tõus märkimisväärne. Eriti võimsalt kasvas osalus Illukal ja Padisel – vastavalt 11,8 ja 7,7 punkti.

JÄRELDUSI. Esimene ja vahest ka kõige olulisem järeldus seisneb selles, et haldusreformi tagajärjel toimunud omavalitsuste ühinemine üleriiklikule valimisosaluse langusele märkimisväärset toetust ei pakkunud. Seda langust vedasid ennekõike suuremad linnad – eriti need, mida haldusreform ei puudutanud. Tallinna panus üldise valimisosaluse langusesse oli muljetavaldav – 2013. aastal 64,1 protsenti ja 2017. aasta valimistel 53,5 protsenti. Selle kohta vähemasti praegu rahuldav seletus puudub – ka vaatlus linnaosade kaupa nendib, et neis oli langus suhteliselt ühtlane, kõikumisega 7,8 ja 12,1 punkti vahel.

Ühinenud omavalitsustes oli nii tõuse kui ka langusi. Siit annab teha kaks vastakat järeldust – kuna neis 50 vallas/linnas oli aktiivsus kõrgem kui Eestis keskmiselt, siis järelikult ühinemine või ka ühendamine probleemi ei tekitanud. Sellele räägib vastu asjaolu, et enamikus neis omavalitsustes – nii omavalitsuste

hulka kui ka elanike arvu arvestades – osalus vähenes.

Kohtusse pöördumised annavad tunnistust, et kõige raevukamalt kaitsesid oma arusaamasid väikesed omavalitsused – suurim neist oli Ülenurme umbes 7700

elanikuga, ülejäänud jäid sellest numbrist tublisti allapoole, nii paari tuhande elaniku piiridesse. See probleem ei tohiks aga tulevikus kummitada, sest väikevaldasid õieti alles ei jäänudki.

KASUTATUD KIRJANDUS

HALDUSREFORMI SEADUS. (2016). – <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001>

LEEDU VALIMISTE KESKKOMISJON. – <http://www.vrk.lt/en/>

LÄTI VALIMISTE KESKKOMISJON. – <https://www.cvk.lv/pub/public/28361.html>

NIITRA, N. (2017). Haldusreform võtab tuhandetelt valimisist. – Postimees, 4. oktoober

RIIGIKOHUS. (2017). – <https://www.riigikohus.ee/et/laendid?aasta=2017>

ROOTSI VALIMISKORRALDUS. – http://www.val.se/sprak/engelska/previous_elections/index.html

SCHAKEL, A. H., DANDOY, R. (2017). Introduction: An analytical framework for studying territoriality of the vote in Eastern Europe. – A. H. Schakel (ed), Regional and national elections in Eastern Europe. Territoriality of the vote in ten countries. Palgrave MacMillan, 1–34.

SOOME JUSTIITSMINISTEERIUMI VALIMISTE VEEB. – <http://www.vaalit.fi>

VABARIIGI VALIMISKOMISJON. – <https://www.valimised.ee/et>