

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduste valdkond  
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Rein Olesk

**VALIMISRINGKONDADE PIIRIDE  
MUUTMISE POLIITILISTE TAGAJÄRGEDE  
ANALÜÜS: EESTI 2017. AASTA  
HALDUSREFORM**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Mihkel Solvak, PhD

Tartu 2018

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Rein Olesk

.....

*/töö autori allkiri/*

Kaitsmine toimub ...../kuupäev/ kell ...../kellaaeg/  
...../aadress/ auditooriumis ...../number/.

Retsensent: ..... /nimi/ (...../teaduskraad/),  
..... /amet/

## Lühikokkuvõte

Siinse bakalaureusetöö eesmärk on analüüsida autori valitud 2017. aastal läbiviidud Eesti omavalitsuste haldusreformi nelja ühinemise juhtumeid Ameerika Ühendriikides rakendamist leidva valimisringkonna piiride manipuleerimise (*gerrymandering*) strateegia valguses. Autor toetub *gerrymandering*'i strateegia kohta avaldatud teaduskirjandusele ning loob sellele toetudes teoreetilise raamistiku. Autor lähtub raamistikust tulenevatest tunnustest ning analüüsib neid valitud haldusreformi juhtumite puhul. Kuna nimetatud strateegia eeldus on teadmine, millised olid eelnevad valimistulemused, toetub autor Eesti 2013. aasta kohalike omavalitsuste valimistulemustele. Juhtumite valimi puhul lähtus autor ühinemistest, mille initsiatiiviks oli Eesti Vabariigi Valitsus, kuna kohalike omavalitsuste volikogude algatatud ühinemiste puhul oleks sihiliku valimisringkondade piiridega manipuleerimise lähenemine liialt hüpoteetiline. Valimisse kuuluvad juhtumid on:

- 1) Pärnu linna, Audru-, Paikuse- ja Tõstamaa valla liitmine üheks Pärnu linnaks;
- 2) Loxsa linna ja Kuusalu valla liitmine;
- 3) ühinenud Kanepi valla ja ühinenud Põlva valla liitmine;
- 4) Narva-Jõesuu linna ja Sillamäe linna liitmine.

Teoreetilisest raamistikust tulenevate tunnuste ja 2013. aasta Eesti kohalike omavalitsuste valimistulemustele põhinedes analüüsis autor liidetavate omavalitsuste ennustatavat valimistulemust 2017. aasta Eesti kohalike omavalitsuste valimistel. Võrreldes analüüsi tulemusi tegelike 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimistulemustega, peavad analüüsi tulemused suuresti paika. See tähendab, et haldusreformi valimisringkondade piiride moodustamisel ei saa välistada poliitilistest eesmärkidest lähtumist uute piiride loomisel.

# Sisukord

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>6</b>
<b>TEOREETILINE RAAMISTIK</b> .....	<b>8</b>
1.1. <i>GERRYMANDERING</i> .....	8
1.2. VALIMISRINGKONNA PIIRIDEGA MANIPULEERIMISE KRIITIKA .....	10
1.3. <i>GERRYMANDERING</i> VÄLJASPOOL AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE KONTEKSTI .....	11
<b>METOODIKA</b> .....	<b>13</b>
2.1. ANDMETE KOGUMINE.....	13
2.2. VALIM.....	14
2.3. ANDMETE ANALÜÜS.....	15
<b>ANALÜÜS</b> .....	<b>17</b>
3.1. EESTI OMAVALITSUSTE HALDUSREFORM 2017.....	17
3.2. PÄRNU LINNA, AUDRU-, PAIKUSE- JA TÕSTAMAA VALLA LIITMINE PÄRNU LINNAKS .....	20
3.2.1. <i>Ebaloogilised piirid, suurenev populatsioon linna piirkondades ja maa piirkondade populatsioon vähenemine</i> .....	21
3.2.2. <i>Individuaalse ja kollektiivse toetuse kasvu suurendamine</i> .....	21
3.2.3. <i>Soodsate piirkondade liitmine olemasolevale ringkonnale</i> .....	22
3.3. LOKSA LINNA JA KUUSALU VALLA LIITMINE.....	23
3.3.1. <i>Erandi andmine</i> .....	24
3.3.2. <i>Individuaalse ja kollektiivse toetuse kasvu suurendamine ja ebasoodsatest piirkondadest lahti ütlemine</i> .....	24
3.3.3. <i>Oponendi häälte raisku laskmine</i> .....	25
3.3.4. <i>Etniliste gruppide häälte kaalu tagamine</i> .....	25
3.4. ÜHINENUD KANEPI VALLA JA ÜHINENUD PÕLVA VALLA LIITMINE.....	26
3.4.1. <i>Erandi andmine</i> .....	28
3.4.2. <i>Individuaalse ja kollektiivse toetuse kasvu suurendamine</i> .....	29
3.4.3. <i>Soodsate piirkondade liitmine olemasolevale ringkonnale ja oponendi häälte raisku laskmine</i> .....	29
3.4.4. <i>Ebasoodsatest piirkondadest lahti ütlemine</i> .....	29
3.5. NARVA-JÕESUU LINNA JA SILLAMÄE LINNA LIITMINE.....	30
3.5.1. <i>Erandi andmine</i> .....	31

3.5.2. Individuaalse ja kollektiivse toetuse kasvu suurendamine ja soodsate piirkondade liitmine olemasolevale ringkonnale.....	32
3.5.3. Oponendi häälte raisku laskmine.....	32
<b>KOKKUVÕTE.....</b>	<b>34</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>36</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS:.....</b>	<b>38</b>
<i>Lisa 1.....</i>	<i>42</i>
<i>Lisa 2.....</i>	<i>42</i>

## Sissejuhatus

Valimisringkondade kujundamisel on fundamentaalne mõju poliitilisele esindatusele kogu territooriumil. Piiride ümberjaotamine võiks olla oluline teema kõikide jaoks, kes on huvitatud poliitikast, demokraatia teooriast ja õigusriigi põhimõtetest, kuna üldjuhul toimuvad demokraatlikes riikides valimised piirkondade siseselt. See tähendab, et piiride ümberjaotamisel on otsene seos sellega, milline on antud piirkondades poliitiline esindatus. Handley ja Grofman võrdlevad piiride ümberjaotamist poliitilise mikrokosmiga ning lisavad, et tegemist on toore osaga poliitikast – püües saavutada edukat isiklikku ning kollektiivset tulemust valimistel (Handley & Grofman 2008).

Sõnapaar “Eesti haldusreform” ja termin “*gerrymandering*”, mis kujutab endast valimisringkondade piiridega manipuleerimist, ei olnud ega ole tänini Eesti meedias laialdast kasutust leidnud, kuid vähesel määral siiski. Endine Eesti kultuurilehe SIRP peatoimetaja, haridusministeeriumi nõunik ja Mart Laari valitsuse pressibüroo direktor Kaarel Tarand väljendas kahtlust, kas haldusreformiga püütakse Eestisse püstitada monumenti endisele Ameerika Ühendriikide osariigi Massachusettsi kuberner Elbridge Gerryle, kelle tegevus lõi kaks sajandit tagasi aluse *gerrymandering* strateegia loomiseks. Tarandi sõnul ei tuleks üllatusena asjaolu, kui just antud strateegia valguses Eesti haldusreformi suuremates erakonnakontorites vaadeldi (Tarand 2016). Sarnane väljaütlemine pärineb ka endise Eesti Päevalehe välisuudiste toimetaja, teadusuudiste portaali Forte toimetaja ning hetkel Kaitseväe teavituskeskuse kirjustuse juhina tegutsev Heiki Suurkask’i sulest, kelle sõnul on haldusreformi puhul *gerrymandering* oht suur, kuid selle tõestamine vajaks tõsisemat analüüsi (Suurkask 2017).

Üldiselt räägitakse valimisringkondade piiridega manipuleerimisest eelkõige Ameerika Ühendriikide kontekstis, kuna seal leiab strateegia kasutust avalikkusele teadlikult. Väljaspool USA on seda uuritud osaliselt, kuid autori hinnangul vähe. Strateegia kasutamise ohtu ei ole üldjuhul riikides, kus on kasutusel proportsionaalne valimissüsteem ja mitmeparteisüsteem, nagu seda on Eesti. Ohtu vähendab ka asjaolu, et valimistega ei käi käsikäes valimisringkondade piiride muutmine.

Ameerika Ühendriikides toimuva strateegia uurimine on tarvilik riikides juhul, kui haldusreformi viib läbi valitsus. Seeläbi eksisteerib oht, et valimisringkonna piiride ümberjaotamine ei ole erapooletu, kuna nende moodustamisel räägib(vad) kaasa

erakond(nad). Valimisringkondade piiride moodustamine annab strateegilise lähenemise puhul valitsust juhtiva(te)le erakondadele konkreetset eelised, kuna see võib mõjutada oluliselt valimistulemusi. Taoline reform on leidnud aset ka mitmetes Euroopa riikides, nagu Läti ja Soome, kuid autor ei leidnud vastavat eesti- ega ingliskeelset teaduskirjandust, mis oleks nendes riikides haldusreformi läbi *gerrymandering*'i strateegia analüüsinud.

Siinse bakalaureusetöö eesmärk on analüüsida 2017. aasta Eesti haldusreformi uute omavalitsuspiiride joonistamise võimalikke poliitilisi eesmärke, toetudes Ameerika Ühendriikide *gerrymandering* strateegia teooriale. Autor ei sea hüpoteesiks, et haldusreformi käigus on vaikumisi piiridega manipuleerimise strateegiat kasutatud, vaid analüüsib valitud ühinemiste juhtumeid nimetatud strateegia valguses. Eesmärk ei ole jõuda tõdemuseni, kas *gerrymandering* strateegiat kasutati või mitte ning millisel määral, vaid analüüsida haldusreformi piiride moodustamist märgitud strateegia valguses ning kas ja milliste erakondade kasuks see töötas. Autor võrdleb siinse uurimistöö analüüsi tulemusi Eesti 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimistulemustega, et hinnata, kas autori loodud meetodi ja analüüsi tulemusena oli võimalik haldusreformijärgseid valimistulemusi ennustada.

## Teoreetiline raamistik

Analüüsimaaks autori valitud ühinemiste juhtumeid Eesti haldusreformi raames, on esmalt vajalik kontseptualiseerida Ameerika Ühendriikidest alguse saanud *gerrymandering*'i teooria. Antud teooriast tulenevalt selguvad ka analüüsiks kasutatavad tunnused, millele toetudes võrdleb autor nimetatud strateegiat 2017. aasta haldusreformi juhtumitega. Peatükk annab ülevaate strateegiast, selle kriitikast ning uurimisest väljaspool Ameerika Ühendriikide konteksti.

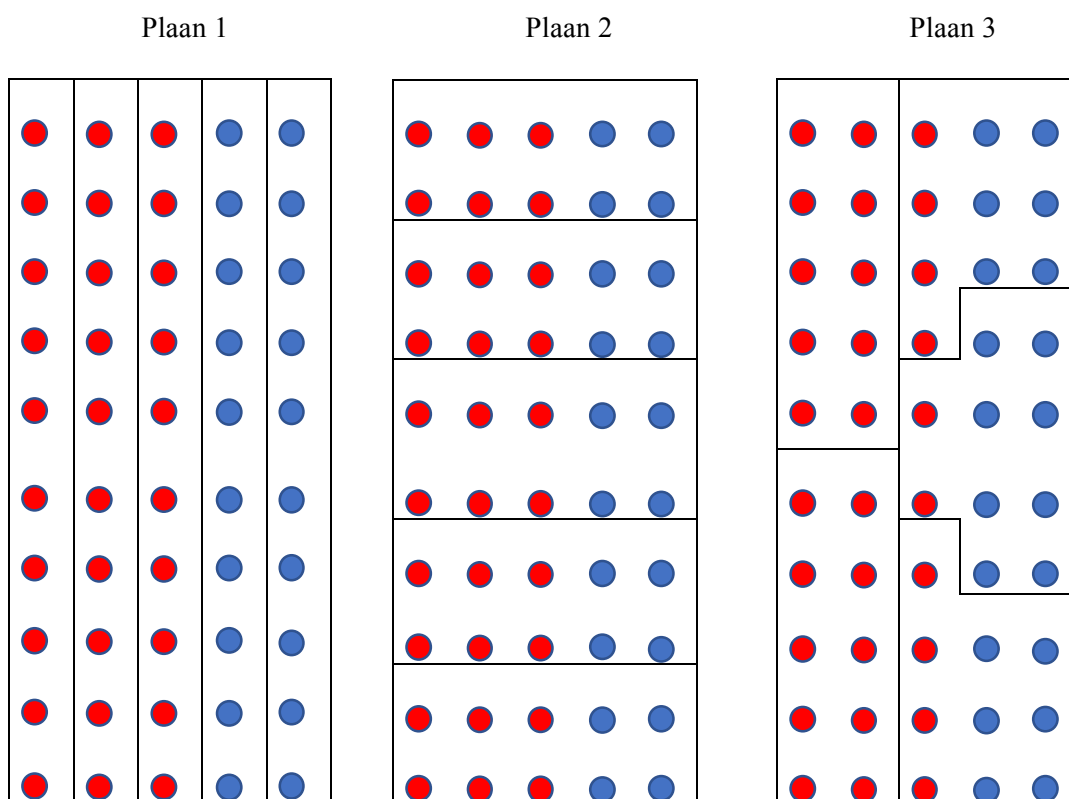
### 1.1. *Gerrymandering*

*Gerrymandering* on valimisringkondade piiride ümberjaotamise ja nendega manipuleerimise praktika, mille eesmärgiks on ümberjaotaja poliitilise toetuse või muu hüve kasvatamine, seejuures oponentide toetust vähendades (Cox & Katz 2002: 3) ning suurendades ühtlasi oponentide häältesaagi raisku minemist (Tapp 2018). Piiride ümberjaotamine toimub eelnevate valimistulemuste põhjal ennustamise kaudu. Mõiste pärineb aastast 1812, Ameerika Ühendriikidest. Mõiste esimene pool "*gerry*" tuleneb Massachusetts'i kuberneri Elbridge Gerry (1744 - 1814) perekonnanimest. Teine pool "*mandering*" tuleneb kuberneri loodud strateegiast, läbi mille joonistati ümber valimisringkondade kaart, eesmärgiga maksimeerida enda erakonna kohtade arvu eelolevatel valimistel. Ajakirjanikud märkasid ühe ümberjoonistatud piirkonna puhul salamandri kuju ning nimetasid selle kuberneri nimest tulenevalt *gerry-mander*'iks. (Cox et al. 2002).

Kui erakond on mingis piirkonnas juba võimul, kaasneb talle piiridega manipuleerimise strateegia tõttu tugev eelis – erakond on kui strateegiline agent, kes saab eelnevate valimistulemuste põhjal otsustada kas ja millises piirkonnas soovitakse ka edaspidi valitseda. Ühelt poolt on võimalik olemasoleva piirkonnaga liita uusi territooriume, kus nähakse potentsiaalset poolehoidu. Teisalt seisneb kogu strateegia võlu ka selles, et olemasolevast valimisringkonnast on võimalik öelda lahti piirkondadest, kus konkreetse erakonna toetus ei ole kõrge või puudub mõnel muul põhjusel tahe antud piirkonnas valitseda (Cox et al. 2002: 6).

*Gerrymandering* on Ameerika Ühendriikides peamiselt põhjendatud poliitiliste eesmärkide saavutamise kõrval ka sellega, et seeläbi parandatakse piirkondades ühiskonna üldist heaolu. Ümberjaotamise kaudu peaks teoreetiliselt suurenema koostöö

linna ja maapiirkondade vahel ning paranema sotsiaalsed hüved ning võimalused leida tööd. Fookus on halduspoliitika muutmisel ja selle parendamisel (Cox et al 2002: 18).



**Joonis 1.**

Valimisringkondade moodustamine (Tapp 2018)

Valimisringkondade piiride moodustamisel on fundamentaalne mõju sellele, millised on valimistulemused (Handley et al. 2008). Ühes piirkonnas on võimalik moodustada valimisringkondi erinevatel viisidel, mis võivad mõjutada valimistulemusi. Autor toob näiteks 50 valijaga osariigi, mis on vaja jaotada viieks erinevaks valimisringkonnaks. Eelnevate valimistulemuste põhjal on kogu osariigi valijate seas 30 punase ning 20 sinise erakonna valijat. Lähtuvalt ringkondade kujundaja taotlusest on võimalik ringkondade eelnevaid valimistulemusi arvesse võttes manipuleerida uute ringkondade moodustamisega nii, et saavutatakse soovitud valimistulemus. Ringkonnad on võimalik moodustada viisil, kus punane erakond saavutab võidu kolmes ringkonnas ja sinine erakond kahes (vt joonis 1. plaan 1); viisil, kus punane erakond saavutab võidu kõigis viies ringkonnas ning (vt joonis 1. plaan 2); viisil, kus punane erakond saavutab võidu kahes ringkonnas ja sinine erakond kolmes (vt joonis 1. plaan 3). See tähendab, et olgugi et hääletajate seas on rohkem pooldajaid punasele erakonnale, siis õige strateegia

rakendamisel on sinisel erakonnal siiski võimalus võita valimised viies ringkonnas kolmest.

Vältimaks poliitiliste eesmärkide saavutamiseks loodavate ringkondade liialt ebaloogilisi kujusid, osaleb Ülemkohus valimisringkondade kompaktsuse tagamises. Selle kaudu võetakse poliitiliste kaalutluste kõrval arvesse ka ringkondade geomeetrilist kuju, osariigi geomeetrilist kuju ning populatsiooni jagunemist ringkonnas (Corcoran & Saxe 2014)

## 1.2. Valimisringkonna piiridega manipuleerimise kriitika

Kõnealune strateegia on läbi ajaloo pälvinud hulganisti vastukaja ja kriitikat. Piiridega manipuleerimise üheks peamiseks vastuargumendiks on see, et antud strateegia võtab ära kodanikelt nende võimaluse osaleda ausates demokraatlikes protsessides, nagu valimine. President Barack Obama sõnas, et riik peab lõpetama valimisringkondade piiride joonistamise praktika, mille kaudu valivad poliitikud endale valijaid, ehkki süsteem peaks toimima vastupidiselt, kus valija valib endale valitava (Ingraham 2016). Tegemist on huvide konfliktiga, kus seadusandjad kasutavad piiride ümberjaotamist selleks, et kaitsta enda isiklikku perspektiivi valimistel erakonna seadusandlike eeliste kaudu (Kennedy 2016). Näitlikustamiseks peab Kennedy 2016. aasta Ameerika Ühendriikide presidendivalimisi valimisteks, kus ei eksisteerinud demokraatlikud protsessid, vaid süsteemiga mängimine. Samuti on piiridega manipuleerimine toonud USA kontekstis kaasa olukorra, kus piirkondade populatsiooni asustus on nihkes. Linnaruumid on muutunud eelnevalt oluliselt suurema elanikearvuga piirkondadeks ning vastupidine on juhtunud maapiirkondadega (Cox et al. 2002: 12). Lisaks akadeemikutele ei ole piiridega manipuleerimise praktika leidnud suurt toetust ka kodanike seas. Piiride ümberjaotamist peetakse ebaetiliseks ning see hälvib valimiste loomulikku protsessi (Kennedy 2018). Strateegia on olnud korduvalt laual ka USA Ülemkohtus, mis on kahelnud selle kooskõlas põhiseadusega, kuid sellegipoolest ei ole töötatud välja konkreetseid meetmeid, kuidas *gerrymandering* strateegiat reguleerida või likvideerida. Ülemkohtu sõnul puuduvad standardid poliitiliste piiride ümberjaotamise nõuete lahendamiseks (Tapp 2018).

Erinevaid arvamusi esineb aga selle osas, kas piiridega manipuleerimise strateegia kasutamine on aktsepteeritav, kui eesmärgiks on vähemus-etniliste gruppide puhul erandi tegemine (Kennedy 2016). Sellise strateegiani viis USA-s laialdast praktikat leidnud rassiline *gerrymandering*. Praktika sisuks oli valimisringkondade moodustamine viisil, kus musta rassi esindajad ei olnud üheski ringkonnas valijate seas enamuses, et säilitada

poliitilisel tasandil n-õ valgete võim (Prokop 2015). USA Ülemkohus reageeris taolise praktika peale. 1965. aastal vastu võeti vastu valimisõiguse akt (*Voting Rights Act*), mis kaitseb rassilist diskrimineerimist valimistel (Thernstrom 2010). Antud akt sätestab, et valimisringkondade moodustamine viisil, kus teadlikult vähendatakse kaitstud vähemuste häälte kaalu valimistel, on ebaseaduslik. Et säilitada vähemuste häälte kaal valimistel, “pakitakse vähemused kokku” ühte ringkonda (Soffen 2016). Seda peetakse heaks näiteks, kuna nii antakse vähemus-etnilistele gruppidele “enda” valimisringkonnad, et ka nende häälte oleks valimistel kaalu.

### 1.3. *Gerrymandering* väljaspool Ameerika Ühendriikide konteksti

Proportsionaalne valimissüsteem ja mitmeparteisüsteem loovad tugeva eelise selleks, et valitsemine oleks võimalikult ideaalne ja aus. Sellistes süsteemides ei ole valimispiirkondade moodustamine üldjuhul kahtluse all ning valimispiirkondi peetakse stabiilseteks (Coakley 2008). *Gerrymandering*’i on võimalik mõõta ja näha eelkõige riikides, kus on kasutusel majoritaatne valimissüsteem ja kaheparteisüsteem, nagu seda on USA. Riigid, kus eksisteerivad proportsionaalsed või sega-valimissüsteemid, on nimetatud strateegiat oluliselt vähem ning seda on keeruline tõestada. Lisaks on strateegiat keeruline uurida mitme-partei süsteemides. Taolistes süsteemides nõuab see piisavalt vana valimissüsteemi, et hinnata valimistulemustelt ennustatavaid mustreid. Samuti on strateegiat mitme-partei süsteemis keeruline rakendada, kuna iga valimiste eel võib lisanduda uusi erakondi (Coma & Lago 2018) ning Eesti kontekstis kohalike omavalitsuste valimistel ka valimisliite. Samuti on seda Euroopa tingimustes keeruline saavutada, kuna siinsetes riikides ei ole valimisringkondade piiride muutmine tavaline ning seda on keeruline läbi viia (Sauer 1918).

Ameerika Ühendriikide kontekstis on *gerrymandering*’i temaatika kohta kirjutatud hulgaliselt raamatuid, artikleid ja teadustöid, kuid võrdleva poliitika kontekstis on seda minimaalselt mainitud (Handley et al. 2008). Akadeemilises kirjanduses on tühimik selle osas, kuidas uurida ning millised on meetodid selle uurimiseks erinevates valimissüsteemides (Coma & Lago 2018: 99) ja võrdleva poliitika teaduses (Handley et al. 2008). Piiride ümberjoonistamise ja nendega manipuleerimise mõõtmiseks on loodud mitmeid matemaatilise ja statistilisi töid ja valemeid. Näiteks töötasid Jonathan N. Katz ja Gary W. Cox enda teoses “*Elbridge Gerry’s Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*” valemi, mille kaudu on võimalik mõõta muutunud

valimisringkondade sarnasuse indeksit. Sarnasuse indeks näitab mitme protsendi võrra on ühinenud ringkond populatsiooni silmas pidades sarnane enda vanemringkonnaga. Vanemringkonna all peetakse silmas ühinenud ringkondadest seda, mis panustab populatsiooni seisukohast uude ringkonda enim (Coma et al. 2008). Küll aga puudub kirjandus selle kohta, mis annaksid võimaluse luua antud teemal mitme riigi võrdlusi valimispiirkondade kujundamiste praktikatest ja printsiipidest (Handley & Grofman 2008).

Viimaste aastate jooksul on püütud täita tühimikku akadeemilises kirjanduses. Ferran Martinez I Coma ja Ignacio Lago uurisid *gerrymandering*'i määra erinevates riikides enda loodud meetodi abil. Seda uuriti sihtgrupp-riikide ja rahvusvaheliste ekspertidele (poliitikateadlased ja sotsiaalteaduste valdkonna teadlased, kes on avaldanud kirjandust konkreetse riigi valimissüsteemide kohta) esitatud väite hindamise põhjal. Ekspertidel paluti hinnata väidet "valimispiirkonnad on erapooletud". Väite hindamiseks loodi skaala 1 - 5, milleks olid viis vastusevarianti: 5. ei nõustu üldse; 4. ei nõustu; 3. ei kumbagi; 2. nõustun; 1. nõustun täielikult. Seega, mida kõrgem oli tulemus, seda kõrgemalt hindasid eksperdid asjaolu, et valimispiirkonnad ei ole erapooletud. Iga riigi kohta esitas oma hinnangu mitu eksperti ning kogutud hinnangutest loodi iga riigi kohta keskmine. Uurimuse tulemused näitasid, et *gerrymandering*'i määr on kõrgem majoritaarsetes valimissüsteemides. Antud uurimuse valimisse kuulus teiste seas ka Eesti, mille tulemus oli skaalal pisut üle 2, mis tähendab, et eksperdid hindavad Eesti valimispiirkondasid erapooletuiks (Coma et al. 2018).

## Metoodika

Tulenevalt käesoleva bakalaureusetöö eesmärgist – analüüsida Eesti haldusreform 2017 valimisringkonna piiride moodustamist piiride manipuleerimise strateegia valguses, analüüsib autor teemat järgnevalt.

Esmalt võrdleb autor Eesti poliitilist maastikku 2013. aasta kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) ja 2017. aasta KOV valimistulemuste vahel (vt joonis 2 ja joonis 3), jälgides seejuures, millist rolli mängis hilisemate valimiste tulemuste kujunemisel toimunud haldusreform. Autor valib seejärel välja juhtumid vabariigi valitsuse algatatud ühinemistest või vabariigi valitsuse ettepanekutest sundliitmiseks Eesti haldusreformis, kus on võimalik hüpoteetiliselt oletada, et omavalitsuste liitmisel ei ole lähtutud erapooletuse printsiibist, vaid liitmisel võis esineda poliitilisi eesmärke.

Esmalt analüüsib autor nelja Eesti haldusreformi juhtumit ning seejärel võrdleb autor valitud juhtumite kohta kogutud andmete analüüsi *gerrymandering* strateegia valguses. Analüüsijärgselt võrdleb autor töös kajastunud tulemusi 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimistulemustega, et hinnata töös kasutatava analüüsi ja meetodi paikapidavust. See võimaldab hinnata, kas paikapidavuse korral oli võimalik haldusreformi valimisringkondade piiride moodustamisel poliitilisi tulemusi ette näha.

### 2.1. Andmete kogumine

Esimene andmete kogumise pool seisnes vabariigi valitsuse algatatud ühinemiste ja vabariigi valitsuse sundliitmiste ettepanekute uurimises, et selgitada välja töös kasutatavate juhtumite valim. Selleks kasutas autor Eesti haldusreformi kodulehel kajastatud infot vabariigi valitsuse algatatud ühinemiste kohta (Rahandusministeerium b) ning Rahandusministeeriumi avaldatud kaarti, kus on kajastatud vabariigi valitsuse ettepanekud sundliitmisteks (vt lisa 1).

Juhtumite sisu avamiseks vajalike andmete kogumiseks kasutas autor peamiselt veebilehte [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee), kus on kajastatud kõikide Eestis aset leidnud valimiste tulemused, koos detailide, nagu juhtivpartei/valimisliit omavalitsuses, valijate arv, valijate arv nimekirjas ja individuaalsed hääletesaagid. Samuti kasutab autor juhtumite analüüsimise puhul Eesti meedias kajastatud kokkupuututvate isikute, näiteks poliitikute ja ajakirjanike, arvamusi, kui need puudutavad ühinemistega seotud temaatikat.

Kui valimisse kuuluvad juhtumid olid välja valitud, kogus autor 2013. aasta KOV valimistulemuste raames valitud juhtumite kohta järgmised andmed:

- omavalitsuste juhtivpartei/valimisliit ja protsent koguhäältest;
- teiseks jäänud partei/valimisliit ja protsent koguhäältest omavalitsuses;
- valijate arv omavalitsuses;
- valijate arv omavalitsuse nimekirjades;
- erakondade/valimisliitude häältesaagi arv (autor kasutab erakondade/valimisliitude häältesaagi arve selleks, et arvutada välja erakondade/valimisliitude toetuse ennustatav protsent valitud juhtumite ühinenud omavalitsustes).

Autor kasutab valitud andmeid juhtumite analüüsimiseks, kuna nende andmete olemasolu on piisav, ennustamaks ringkonnapiiride ümberjaotamisel tekkinud poliitilisi tagajärgi.

## 2.2. Valim

Selleks, et kasutada Eesti haldusreformi ühinemiste juhtumite analüüsimiseks *gerrymandering* strateegiat, lähtub autor vabariigi valitsuse loodud suunitlustest, millised omavalitsused peaksid ühinema. Autor valib juhtumiteks ühinemised, kus on selge huvide konflikt kahe või enama poliitilise võimu vahel. Samas ei välista autor võimalikkust analüüsida ka KOV volikogude algatatud ühinemisi nimetatud strateegia valguses. Volikogud koosnevad tihti erakondadesse kuuluvatest poliitikutest, kes on osaliselt andnud enda isikliku väärtustel põhineva suveräänsuse erakonnale ning seega võivad ka KOV-i poliitilisel tasandil lähtuda eelkõige erakondlikest suunitlustest. Autori hinnangul oleks aga taoline lähenemine liialt hüpoteetiline ning seetõttu ei soovi ta siinse uurimistöö kontekstis antud teema puhul nii sügavale laskuda.

Valimisse kuuluvate nelja juhtumi arvu valik tuleneb seega eeskätt omavalitsuste liitmisest, mis on algatatud vabariigi valitsuse initsiatiivil. Seejuures arvestas autor juhtumite valiku osas ka sellega, et liitmistega oleks seotud kaks või enam poliitilist võimu, kelle vahel haldusreform “poliitilise võistluse” kaasa toob.

Tulenevalt nimetatud põhimõtetest, valis autor valimisse järgmised Eesti haldusreformi juhtumid:

- 1) Pärnu linna, Audru valla, Paikuse valla ja Tõstamaa valla ühinemine üheks Pärnu linnaks;
- 2) Loksa linna ja Kuusalu valla ühinemine üheks omavalitsuseks;
- 3) Juba ühinenud Kanepi valla (endised Kanepi vald, Kõlleste vald ja Valgjärve vald) ja Põlva valla (endised Põlva vald, Mooste vald, Vastse-Kuuste vald, Laheda vald ja Ahja vald) ühinemine üheks omavalitsuseks;
- 4) Juba ühinenud Narva-Jõesuu linna (endised Narva-Jõesuu linn ja Vaivara vald) ja Sillamäe linna ühinemine üheks omavalitsuseks.

### 2.3. Andmete analüüs

Kogutud andmete analüüsimiseks võrdleb autor valitud juhtumite raames ühinenud omavalitsuste valijate arvu 2013. aasta KOV valimistel. Autor ei kasuta analüüsimiseks ühinenud omavalitsuste populatsiooni, kuna kogu populatsioon ei ole kunagi võrreldav reaalse valijate arvuga. Esiteks kujuneb valimistel osalejate valim omavalitsuses kindlate kriteeriumite alusel, mis vähendavad tegelike valijate arvu populatsioonist. Näiteks peab valija olema vähemalt 16. aastane; valija ei tohi olla valimiste osas teovõimetuks kuulutatud ning valija ei tohi olla kohtu poolt süüdi mõistetud ja kanda karistust kinnipidamiskohas (Riigi Teataja 2002). Teisalt, ehkki valimistel osalenute protsent erinevate valimiste puhul on muutuv, lähtub autor eeldusest, et valimistel osalemise protsent tuleneb suuresti piirkonnast. See tähendab, et valimisaktiivsusel on Eesti kontekstis seos geograafilise piirkonnaga.

Autor võrdleb ühinenud omavalitsuste valijate arvu ning määrab seeläbi iga juhtumi vanemringkonna. Töö teoreetilises raamistikus on defineeritud vanemringkond kui omavalitsus, kes panustab ühinevasse omavalitsusse populatsiooni silmas pidades enim. Autor mugandas antud definitsioon siinses töös kasutamiseks ümber ning kasutab terminit vanemringkond kui omavalitsust, mis panustab ühinevasse omavalitsusse valijate arvu silmas pidades enim (toetudes 2013. aasta KOV valimistele). Andmete analüüsimiseks koostab autor iga ühinemise juhtumi kohta tabeli, kus kajastuvad 2013. aasta KOV valimiste liidetavate omavalitsuste juhtivpartei/valimisliit ja protsent koguhäältest, teiseks jäänud partei/valimisliit ja protsent koguhäältest, valijate arv, valijate arv nimekirjades ning ühineva omavalitsuse ennustatav juhtivpartei/valimisliit ja

protsent koguhäältest, teiseks jääva partei/valimisliit ja protsent koguhäältest, valijate arv ja valijate arv nimekirjades.

Teine analüüsi osa seisneb juhtumite analüüsimises teoreetilisele raamistikule toetudes. Selleks kasutab autor siinse uurimistöö teoreetilisest raamistikust tulenevaid *gerrymandring*'i strateegia tunnuseid ning võrdleb nende paikapidavust valitud haldusreformi juhtumites. Valitud tunnused on:

- valimisringkondade piiride ümberjaotamine, eesmärgiga suurendada individuaalset ja kollektiivset toetuse kasvu;
- valimisringkondade piiride ümberjaotamine eesmärgiga vähendada oponendi/oponentide toetust ning suurendada nende häälte "raisku laskmist";
- enda jaoks soodsate piirkondade liitmine olemasolevale ringkonnale;
- enda jaoks ebasoodsa(te) piirkondadest lahti ütlemine olemasolevast ringkonnast;
- uute valimisringkondade loomine viisil, kus linna piirkondade populatsioon suureneb;
- uute valimisringkondade loomine viisil, kus maa piirkondade populatsioon väheneb;
- ebaloogilised uute ringkondade geograafilised piirid;
- valimisringkondade piiride ümberjaotamine, eesmärgiga tagada erinevate etniliste gruppide häälte kaal.

## Analüüs

Tuginedes esimeses peatükis kirjeldatud teooriale ning teises peatükis selgitatud metoodikale, analüüsib autor eelnimetatu alusel valimisse valitud juhtumeid. Peatüki esimeses osas annab autor ülevaate Eesti omavalitsuste haldusreformist üldiselt ning avab analüüsi jaoks vajaminevad kriteeriumid ja tingimused. Peatüki teises osas tutvustab autor valitud juhtumeid ning analüüsib neid teoreetilisest raamistikust tulenevate tunnuste põhjal. Juhtumite analüüsis toetub autor 2013. aasta KOV valimistulemustele.

### 3.1. Eesti omavalitsuste haldusreform 2017

Eestis viidi 2017. aastal läbi omavalitsuste haldusreform. Selle käigus toimusid omavalitsuste vabatahtlikud liitmised ja sundliitmised ning külanimed ja maakonnapiiride muutmised. Reformi tulemuseks jäi senise üle 200 omavalitsusüksuse asemel alles 79, millest 15 on linnad ja 64 vallad. Peale haldusreformi jäi Eestisse alles viis nn linna-linna ehk linnasisest linna: Haapsalu, Paide, Tartu, Pärnu ja Narva-Jõesuu. Linna-linnad on haldusreformi järgselt oluliselt suuremad kui nad olid enne, kuna linna alale hõlmati ka ulatuslikult ümberkaudseid hajaasustusega alasid (Kivisalu, Kaukver 2017).

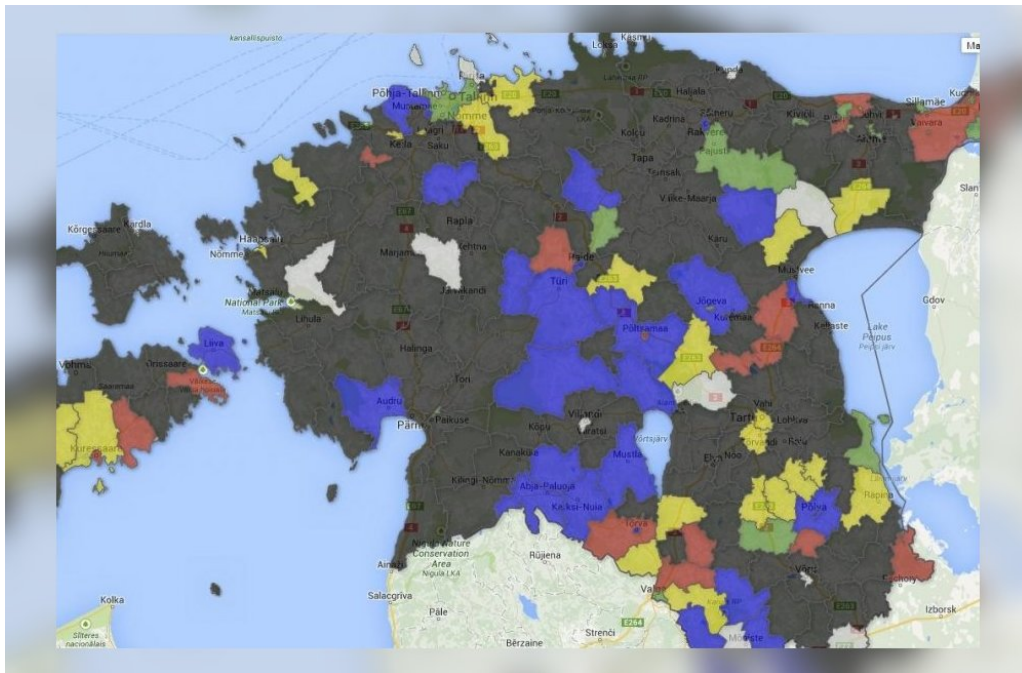
Haldusreformi kontseptsiooni kohaselt on haldusreformi peamine eesmärk saavutada võimekad omavalitsused, kus areneb kohalik elu terviklikult ning kus inimestel on hea elada (Haldusreformi kontseptsioon 2015: 3). Alaeesmärgidena on kontseptsioonis nimetatud kvaliteedi tõusu kohalike omavalitsuse üksustes, mis toob endaga kaasa parema teenuse osutamise võimekuse ja parema strateegilise juhtimise võimekuse ning mille kaudu suureneb ka osalus- ja esindusdemokraatia (Haldusreformi kontseptsioon 2015: 3).

Haldusreformi tulemusena nähakse omavalitsusi, mis tasakaalustavad riigivõimu ning mis on riigile ja ettevõtetele võrdne partner (Haldusreformi kontseptsioon 2015: 4). Rahandusministeerium tõi välja, et ühinemiste tulemusel jätkub piirkondade terviklikum arendamine. Suuremates omavalitsustes on võimalik taotleda Euroopa Liidust finantseerimist suurematele projektidele, mis tasakaalustatult arendavad kogu piirkonda. Kuna suurenevad eelarved, paranevad ka teenuste kättesaadavus ja kvaliteet ning paraneb võimalus palgata kvalifitseeritumaid töötajaid ja ametnikke. Samuti tõuseb omavalitsuse haldussuutlikkus, mille tagab ametnike spetsialiseerumine. Lisaks ennustatakse paremat ühistranspordi süsteemi (Rahandusministeerium 2017a).

Haldusreformi seaduse § 1 lg 3-s on sätestatud, et eelistatud on kohalike omavalitsuste üksuste moodustamised, kus elab vähemalt 11 000 elanikku. Seaduse § 3 lg tulenevalt on aga kohaliku omavalitsuse üksused võimelised tagama professionaalse võimekuse ja kvaliteetsed avalikud teenused ka juhul, kui omavalitsuses elab vähemalt 5000 elanikku. Just 5000 elanikust sai ka Eesti haldusreformi olulisim kriteerium, millest ühinemiste puhul lähtuda tuli (Haldusreformi seadus 2016). Märgitud kriteeriumi täitmata jätmisel võib aga vabariigi valitsus tulenevalt seaduse § 7 lg 2-st kohaldada ka erandi, kui see ei too kaasa negatiivset mõju Eesti haldusjaotusele ning kui täidetakse seaduse § 9 lg 3-s kajastatud vähemalt üks neljast tingimusest. Antud tingimusteks on:

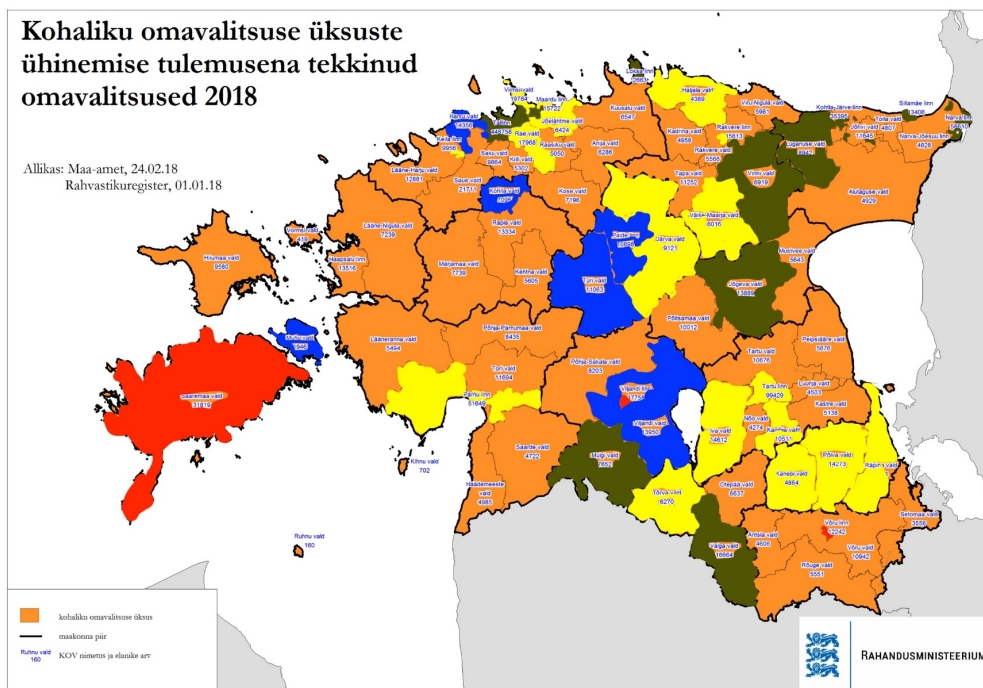
- 1) vähemalt kahe omavalitsuse ühinemine, mille pindala on vähemalt 900 km<sup>2</sup> ning mis moodustab loogilise terviku;
- 2) vähemalt nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud omavalitsuse ühinemine, milles elab rahvastikuregistri andmetel 2017. aasta 1. jaanuari seisuga vähemalt 3500 elanikku;
- 3) kohalik omavalitsus on mereline saarvald, mis asub Eesti territoriaalmeres paikneval saarel
- 4) kohalik omavalitsus, mille elanike arv vastas 5000 elaniku kriteeriumile rahvastikuregistri andmetel 2016. aasta 1. jaanuaril, kuid mille elanike arvu vähenemise tõttu ei vasta see 2017. aasta 1. jaanuari seisuga enam antud kriteeriumile (Haldusreformi seadus 2016).

Haldusreformi käigus loodud uus haldusjaotuskaart loodi kahe erineva meetme abil: Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemised ja kohalike omavalitsuste volikogude algatatud ühinemised. Vabariigi Valitsuse algatusel toimus 17 omavalitsuse ning kohalike omavalitsuste volikogude algatusel toimus 46 omavalitsuse ühinemine (Rahandusministeerium b). Seda võib positiivseks pidada, kuna enamiku toimunud ühinemisi algatasid kohalike omavalitsuste volikoguliikmed. Teisalt on võimalik tulemit siinse uurimistöökontekstis negatiivsena käsitleda, kuna võimalus analüüsida ühinemist *gerrymandering*'i strateegia valguses, on keerulisem. Küll aga leiab autor, et ka KOV-ide algatatud ühinemiste puhul ei saa nimetatud strateegiat täielikult välistada, kuna suuresti on volikoguliikmed mõne erakonna liikmed, kes on kohustatud kohaliku tasandi ühiskonnaprobleemide lahendamise kõrval alati ka teatud määral täitma erakonna poliitilisi suunitlusi ja eesmärke.



**Joonis 2.** 2013. aasta kohalike omavalitsuste valimiste tulemustena kujunenud poliitiline esindatus Eestis (Koorits & Järv 2013)

hall- valimisliit; kollane- Eesti Reformierakond; punane- Sotsiaaldemokraatlik Erakond; sinine- Erakond Isamaa ja Res Publica Liit; roheline- Eesti Keskerakond



**Joonis 3.** 2017. Aasta kohalike omavalitsuste valimiste tulemusena kujunenud poliitiline esindatus Eestis (Rahandusministeerium c koos autori illustatsioonidega)

oranž- valimisliit; punane- Sotsiaaldemokraatlik Erakond; kollane- Eesti Reformierakond; sinine- Erakond Isamaa ja Res Publica Liit; roheline- Eesti Keskerakond

### 3.2. Pärnu linna, Audru-, Paikuse- ja Tõstamaa valla liitmine Pärnu linnaks

Ühinemise liik: Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemine (Rahandusministeerium b)

Pärnu linna haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena liitusid üheks Pärnu linnaks Audru vald, Paikuse vald, Pärnu linn ja Tõstamaa vald. Vabariigi valitsuse määrus, mis sätestab antud ühinemise, võeti vastu 22. juulil 2017 (Riigi Teataja 2017a).

**Tabel 1.** Haldusreform: Pärnu linn

Vald / linn	Juhtivpartei/ valimisliit protsent koguhäältest	Teiseks partei/ protsent	jäänud valimisliit ja häältest	Valinute arv	Valijate arv nimekirjades
Pärnu linn	Toomas Kivimägi Valimisliit 31,53%	Eesti	Keskerakond 26,04%	17097	33452
Audru vald	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit 71,94%	Sotsiaaldemokraatlik Erakond	14,65%	2319	4681
Paikuse vald	Valimisliit Parem Paikuse	Eesti	Reformierakond 10,77%	1437	2937
Tõstamaa vald	Valimisliit Tõstamaa 77,40%	Eesti	Keskerakond, 19,76%	605	1179
<i>Liidetud omavalitsuse ennustatud tulemused 2017</i>					
ühinenud Pärnu linn	Eesti Reformierakond 28,72%	Eesti	Keskerakond 22,43%	21458	42249

Allikas: [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee) ja allikast tulenevate arvude autori arvutuste tulemused

### 3.2.1. Ebaloogilised piirid, suurenev populatsioon linna piirkondades ja maa piirkondade populatsioon vähenemine

Haldusreformi käigus liidetud Pärnu linna võib pidada üheks markantsemaks näiteks, mida on ka meedias kajastatud kui *gerrymandering*'i strateegiat rakendatud liitmisele kalduv ühinemine (Suurkask 2017). Peamine põhjus seisneb ühinenud Pärnu linna geograafilises asendis ja kujus. Küsitavust tekitab, kas taolise liitmise tulemusena tekkinud omavalitsus on oma kuju poolest kohaliku omavalitsuse terviklikku arengut toetav, nagu on seatud haldusreformi eesmärgiks haldusreformi kontseptsioonis (Haldusreformi kontseptsioon 2015: 3). Pärnu linna puhul on keeruline rääkida omavalitsusest kui ühest ühtsest tervikust, sest linn on kuju poolest ebaloogiline (vt lisa 2.). Haldusreformi tulemusena on Pärnu linna pindalaks 859 km<sup>2</sup>, mis tähendab, et tegemist on pindalalt Eesti suurima linnaga (Viskus, Pihlak 2017). Linn on oma pindalalt ka näiteks suurem kui New York, mille pindalaks on 784 km<sup>2</sup> maismaad, pluss 430 km<sup>2</sup> vett (Eesti Ekspress 2017). Pärnu linna ühinemise tulemusel suurenes oluliselt Eesti üleselt linna populatsiooni kasv ning vähenes üldine maal elavate inimeste populatsioon, kuna endiste maa piirkondade, nagu Audru vald, Paikuse vald ja Tõstamaa vald, elanikud on nüüd osa Pärnu linna populatsioonist.

### 3.2.2. Individuaalse ja kollektiivse toetuse kasvu suurendamine

Võttes arvesse 2013. aasta kohalike omavalitsuste valimistulemusi (vt Tabel 1.), saab ainsaks erakonnaks, kelle initsiatiiviks antud liitmist võiks pidada Erakond Isamaa ja Res Publica Liitu. Liidetud Audru vallas võitis kohaliku omavalitsuste valimised Erakond Isamaa ja Res Publica Liit, Tõstamaa ja Paikuse vallas ja Pärnu linnas aga kohalikud valimisliidud. Küll aga ei olnud võimatu ennustada tulemust, kus 2017. aasta KOV valimised võidab Pärnu linnas Eesti Reformierakond.

Ühinenud Pärnu linna valimisringkonna vanemringkonnaks on endine Pärnu linn, kuna Pärnu linnas osales 2013. aasta KOV valimistel enim valijaid. 2013. aasta KOV valimised võitis Pärnu linnas valimisliit "Toomas Kivimägi Valimisliit", saades 31, 53% kõikidest häältest.

Arvestades asjaoluga, et Toomas Kivimägi nimeline valimisliit võitis 2013. aasta KOV valimised Pärnu linnas, võib pidada Kivimägi antud piirkonnas karismaatiliseks. 2017. aasta KOV valimiste Eesti Reformierakonna esinumber Pärnu linnas oli aga Toomas Kivimägi, kes liitus Eesti Reformierakonnaga 27. oktoobril 2014. aastal (E-äriregister).

Mehe liitumine Eesti Reformierakonnaga ning tema kandideerimine 2017. aasta valimistel erakonna esinumbrina Pärnu linnas (Link 2017) oli seega selge edu võti Reformierakonna jaoks.

### 3.2.3. Soodsate piirkondade liitmine olemasolevale ringkonnale

Lähtudes sellest, kui palju väiksem on võrreldes Pärnu linnaga liidetavate Audru valla, Paikuse valla ja Tõstamaa valla valijate arv, ei mõjuta liidetavate valdada valijate eelistused suuresti endise Pärnu linna valijate eelistusi. 2013. Aasta KOV valimistel osales Audru vallas valimistel 2319, Paikuse vallas 1437 ja Tõstamaa vallas 605 valijat, ent endises Pärnu linnas 17 097 valijat (valimised.ee). See tähendab, et liites kokku 2013. aasta valimiste arvestuse järgi kolme uue omavalitsuse valijate arvu, on tulemuseks 4361. Antud tulemus on 25,51% endisest Pärnu linna valijate arvust, mis on küll arvestatav protsent ning mis saab kaalukaussi mõjutada, kuid mitte tohutult. See tähendab, et ühinenud Pärnu linna kohalike omavalitsuste tulemus sõltus suuresti 74,49%, endise Pärnu linna valijate eelistusest.

Pärnu linna juhtumi näol on peamiseks valiku tunnuseks omavalitsuse ebaloogiline kuju. Tegemist on ka esmase tunnusega, mis ajendas siinse töö autorit Pärnu linna üheks analüüsitavaks juhtumiks valima. Teiseks huvitavaks tulemuseks, mis kujunes välja uurimise käigus oli asjaolu, et 2013. aasta KOV valimiste tulemustena võitis Pärnu linnas valimised Toomas Kivimägi nimeline valimisliit. Üllatuslikult aga selgus, et Kivimägi liitus 2014. aastal Eesti Reformierakonnaga ning ta pandi karismaatilise poliitikuna 2017. aasta KOV valimistel Eesti Reformierakonna esinumbriks. Seeläbi kasvatas erakond individuaalse tasandi kaudu oluliselt toetust, mis kulmineerus 2017. aasta KOV valimisvõiduga Pärnu linnas. Arvestades asjaoluga, et Pärnule liidetud omavalitsustes on valijate arv arv võrreldamatu endise Pärnu linna omaga, ei olnud liidetud omavalitsused võimelised Eesti Reformierakonna strateegiale suurt mõju avaldama. Ühinenud Pärnu linna 2017. aasta KOV valimistel saavutas suurima toetuse Eesti Reformierakond. Pärnu linna juhtumi puhul ei avaldanud liidetavad vallad Eesti Reformierakonnale suurt mõju - erakond oleks võitnud valimised ka Pärnu linnas ilma haldusreformita. Haldusreformi tagajärjel suurenes vaid territoorium, millel erakond võidu saavutas.

Võrreldes siinse juhtumi analüüsi tulemusi sellega, millised olid tegelikud 2017. aasta KOV valimiste tulemused, on hierarhiline sarnasus märgatav. Eesti Reformierakond sai

valimistel koguhäältest 22,8%, saades enim hääli. Teiseks jäi Eesti Keskerakond, kogudes 19,1% koguhäältest (Kohalikud valimised 2017).

### 3.3. Loksa linn ja Kuusalu valla liitmine

Ühinemise liik: Vabariigi Valitsuse sundliitmise ettepanek (Rahandusministeerium b).

Vabariigi Valitsuse sundliitmise ettepaneku tulemusena sooviti liita üheks omavalitsuseks Loksa linn ja Kuusalu vald (Rahandusministeerium a).

9. veebruaril 2017 leppis Vabariigi Valitsus kokku, et teeb ühinemisetpaneku liita Loksa linn Kuusalu vallaga. Pärast valitsuse ettepanekut pidid plaanitavad ühinevad vallad kolme kuu jooksul, hiljemalt 15. maiks esitama valitsusele ettepaneku kohta maavanema poolse arvamuse. Peale seda teeb valitsus ühinemise osas lõpliku otsuse (Valitsuse kommunikatsioonibüroo 2017).

Põhjus, miks Loksa linn plaaniti liita Kuusalu vallaga, seisnes selles, et Loksa linn ei täida haldusreformi raames kohustatud 5000 elaniku kriteeriumit. 15. juunil 2017 kiitis aga Vabariigi Valitsus heaks KOV-ide ühinemise jätkamise ja haldusreformi erandid, kus teiste seas tühistati ka Kuusalu valla ja Loksa linna ühinemine. Mõlemale poolele lubas loodud erand jätkata iseseisva omavalitsusena (Valitsuse pressikonverents 2017).

**Tabel 2.** Haldusreform: Loksa linn ja Kuusalu vald

Vald / linn	Juhtivpartei/ valimisliit protsent koguhäältest	Teiseks jäänud ja partei/ valimisliit ja protsent häälest	Valinute arv	Valijate arv nimekirjades
Loksa linn	Eesti Keskerakond 72,36%	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit 27,63%	1099	2315
Kuusalu vald	Valimisliit Kodu 53,48%	Ühine Erakond Isamaa ja Res Publica Liit 19,12%	3067	5195

---

*Liidetud  
omavalitsuse  
ennustatud  
tulemused  
2017*

ühinenud	Valimisliit	Ühine	Erakond	Isamaa	4166	7510
Loksa	ja Kodu	39,20%	ja Res	Publica		
Kuusalu			Liit	19,52%		

---

Allikas: [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee) ja allikast tulenevate arvude autori arvutused

### 3.3.1. Erandi andmine

Haldusreformi seaduses sätestati kriteeriumitele mittevastavatele omavalitsustele erandite andmise kord, milles kirjutati välja neli tingimust (vt lk 17), mille puhul võib omavalitsuste ühinemised tühistada, ehkki ei täideta 5000 elaniku kriteeriumit. Seaduses sätestatud erandi andmise tingimuste valguses on Kuusalu valla jätkamine iseseiseva omavalitsusena täidetud, kuna omavalitsuse elanike arv on 6562, mis ületab 5000 elaniku kriteeriumi. Loksa linna iseseivana jätkamise tagamaad jäävad aga sätestatud tingimuste valguses arusaamatuks, kuna mitte ükski neljast tingimusest ei ole haldusreformi seaduse alusel täidetud. Esimene tingimus, mille sisuks on vähemalt kahe omavalitsuse liitmine, mille pindalaks on vähemalt 900 km<sup>2</sup>, ei ole täidetud. Samuti ei ole täidetud teine tingimus, mille alusel peab ühinema vähemalt neli ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud omavalitsused. Kolmas tingimus, mille sisuks on erand merelisele saarvallale, ei ole samuti Loksa linna näol asjakohane. Neljas tingimus, mille järgi peab omavalitsuses elanike arv olema 2016. aasta 1. jaanuari seisuga 5000 inimest, ei ole Loksa näitel samuti täidetud. Linnas oli märgitud ajal elanike arv 2 634 (Eesti Statistika 2018).

### 3.3.2. Individuaalse ja kollektiivse toetuse kasvu suurendamine ja ebasoodsatest piirkondadest lahti ütlemine

Sellise pretsedendi loomine valitsuse poolt tekitas ka meediast küllaldast meelehärmi. Loksa linn, mille elanike arvuks oli erandi andmise hetkel 2738, ei küüni isegi mitte lähedale 5000 elaniku kriteeriumile. Kuna erandi andnud valitsust juhivad Eesti Keskerakond, siis tekkis ka hulgaliselt kahtlusi, kas taoline otsus ei ole seotud sellega, et Loksa linnapea Värner Lootsmann on kauaaegse Eesti Keskerakonna liige (Kruuse, Põld 2017). Kahtlust proovis hajutada toonane riigihalduse minister Jaak Aab, sõnades, et tema

väljatoodud seost ei näe ning samuti pole tal olnud ka midagi sellist kaaluda. Minister selgitas erandi andmist sellega, et plaanitud liidetavad vallad ei püüdnud koostööd teha ning teenuste ja inimeste liikumine ei ole sidus. Samuti näitasid elanike küsitlused, et ollakse ülekaalukalt ühendamise vastu. Eesti meedias arvati, et antud erand oli tegelikult aga otsustatud juba siis, kui ministriks oli Mihhail Korb (Kruuse, Põld 2017).

### 3.3.3. Oponendi häälte raisku laskmine

Asjaolu, et Loksa linna ja Kuusalu vallale erandi tegemise puhul ei lähtunud vabariigi valitsus erapooletuse printsiibist, ei vaja sügavat analüüsi. 2013. aasta KOV valimised võitis Loksa linnas ülekaalukalt Eesti Keskerakond, kogudes 72,36% häältest. Kuusalu valla 2013. aasta KOV valimised võitis aga Valimisliit Ühine Kodu, kusjuures Eesti Keskerakond kogus koguhäältest vaid 7,17% (vt Tabel 2), jäädes ka Erakond Isamaa ja Res Publica Liidu ning Eesti Reformierakonna varju. Võrreldes kahe omavalitsuse hääletanute arvu, siis Loksa linnas osales hääletamisel 1099 valijat ning Kuusalu vallas 3067 valijat. Ennustades siinkohal eelnevate KOV valimiste põhjal, oleks Kuusalu valla ja Loksa linna ühinemise tagajärjel Eesti Keskerakonna võit ühinenud omavalitsuses kahtluse all, kuna toetus erakonnale Kuusalu vallas on madal. Võrreldes aga valijate arvu Kuusalus Loksa linna valijate arvuga, on Loksa linna valijaid 35,83% Kuusalu valla valijatest. Seega oleksid kahe omavalitsuse liitmise korral läinud kaotsi Eesti Keskerakonna Loksa linna valijate hääled.

### 3.3.4. Etniliste gruppide häälte kaalu tagamine

Huvitava aspektina võiks aga Loksa linna ja Kuusalu valla mitte-ühinemise valguses rääkida ka rassilisest *gerrymanderlustest*. Loksa linn on paljurahvuseline, kellest 57% moodustavad venelased ning eestlasi on vähem kui kolmandik (Eesti Entsüklopeedia 2011). Liites Loksa linna Kuusalu vallaga, jääksid vene rahvuse esindajad aga vähemusse. Kuusalu Vallavalitsuse ametniku sõnul on Kuusalu vallas vene rahvusest päritolu elanikke vähe, seda eriti võrreldes Loksa linnaga (Kuusalu vallavalitsuse registripidaja 2018). Kuna vene rahvuse taustaga valijate eelistused erinevad eesti rahvuse taustaga valijate eelistustest (BNS 2015), siis väheneb antud ringkonnas ühe vähemuse esindatus. Taoline olukord leidis aset USA poliitikas ajani, mil Ülemkohus keelas rassilise diskrimineerimise valimisringkondade piiride moodustamisel (Thernstrom 2010). Sõltuvalt perspektiivist võib seega Loksa linna puhul erandi tegemine

olla positiivne, kuna vene rahvuse esindajatele jäeti võimalus olla kohalikus omavalitsuses esindatud enda eelistatud kandidaatide poolt.

Loksa linna ja Kuusalu valla ühinemise tühistamine on Keskerakonna perspektiivist vaadatuna olemasoleva individuaalse ja kollektiivse toetuse säilitamine. Selle saavutamiseks öeldi lahti enda jaoks ebasobivast piirkonnast, mis oleks nende toetust ennustuse põhjal oluliselt vähendanud. Erinevatele etnilistele gruppide häältele tagati kõnealuse erandi loomisel mõjus kaal.

Võrreldes autori analüüsil põhinevaid tulemusi 2017. aasta KOV valimistulemustega, on tulemused paikapidavad. Eesti Keskerakond jätkas valitsemist Loksa linnas ning Kuusalu vallas võitis valimised Valimisliit Ühine Kodu (Kohalikud valimised 2017).

#### 3.4. Ühinenud Kanepi valla ja ühinenud Põlva valla liitmine

Ühinemise liik: Vabariigi Valitsuse sundliitmise ettepanek (Rahandusministeerium b) Kanepi valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena liitusid üheks Kanepi vallaks Kanepi vald, Kõlleste vald ja Valgjärve vald. Vabariigi Valitsuse määrus, mis sätestab antud ühinemise võeti vastu 26. jaanuaril 2017 (Riigi Teataja 2017b).

Põlva valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena liitusid üheks Põlva vallaks Põlva vald, Mooste vald, Vastse-Kuuste vald, Laheda vald ja Ahja vald. Vabariigi Valitsuse määrus, mis sätestab nimetatud ühinemise võeti vastu 26. jaanuaril 2017 (Riigi Teataja 2017c).

8. veebruaril 2017 avaldas aga Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse ettepanekud sundliitmiste kohta, kus teiste seas sooviti sundliita juba ühinenud Põlva vald ja Kanepi vald ühiseks omavalitsuseks (Rahandusministeerium 2017b). Antud ettepaneku järel tehti Põlvamaal rahvaküsitlus, mille eesmärk oli välja selgitada, kas inimesed soovivad juba ühinenud Põlva valla ja Kanepi valla omakorda üheks omavalitsuseks liita. E-hääletuste ja paberil esitatud häälte tulemusena osales küsitluses 990 inimest. Tulemusena selgus, et 785 elanikku oli ühinemise vastu ning 205 poolt (Maaleht 2017). 15. juunil 2017 kinnitas vabariigi valitsus kuus erandit, millised omavalitsused võivad iseseisvate omavalitsustena siiski jätkata, teiste seas Kanepi vald ja Põlva vald (Valitsuse pressikonverents 2017).

Autor analüüsib siinkohal millise erakonna perspektiivist oli 8. veebruaril 2017 vabariigi valitsuse poolt esitatud esialgne ettepanek liita juba ühinenud Põlva ja Kanepi vald ühiseks omavalitsuseks kasu toov ning millise erakonna perspektiivist oli poliitilist kasu toov erandi andmine.

**Tabel 3.** Haldusreform: Kanepi vald ja Põlva vald

Vald / linn	Juhtivpartei/ valimisliit ja protsent koguhäältest	Teiseks jäänud partei/ valimisliit ja protsent koguhäältest	Valinute arv	Valijate nimekirjades arv
Kanepi vald (K)	Eesti Keskerakond 49,04%	Eesti Reformierakond 33,25%	1316	2089
Valgjärve vald (K)	Eesti Reformierakond 77,67%	Eesti Keskerakond 18,55%	667	1193
Kõlleste vald (K)	Eesti Reformierakond 77,25%	Eesti Keskerakond 18,56%	598	869
Põlva vald (P)	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit 31,99%	Eesti Keskerakond 28,96%	4672	8126
Mooste vald (P)	Valimisliit Koduvald Mooste 69,20%	Omakandi valimisliit 20,47%	632	1197
Vastse- Kuuste vald (P)	Eesti Reformierakond 48,74%	Eesti Keskerakond 33,77%	680	1026
Laheda vald (P)	Sotsiaaldemokraatlik Erakond 67,11%	Eesti Keskerakond 19,12%	605	996
Ahja vald (P)	Eesti Reformierakond 45,92%	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit 27,12%	567	869

*Liidetud  
omavalitsuse*

---

*ennustatud  
tulemused  
2017*

ühinenud	Eesti	Keskerakond	Eesti	9737	16365
Põlva ja Kanepi	28,27%		Reformierakond		
			27,46%		
ühinenud	Eesti	Keskerakond	Eesti	7156	12214
Põlva	26,26		Reformierakond		
			17,67%		
ühinenud	Eesti		Eesti	2581	4151
Kanepi	Reformierakond		Keskerakond		
	54,67%		33,86%		

---

Allikas: [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee) ja allikast tulenevate arvude autori arvutused

(K) – ühinenud ühiseks Kanepi vallaks

(P) – ühinenud ühiseks Põlva vallaks

#### 3.4.1. Erandi andmine

Ühinenud Põlva ja Kanepi valla erandi andmise näol on vajalikest tingimustest vähemalt üks täidetud Põlva vallal, kuna valla elanike arv on 14 329 elanikku, mis ületab 5000 elaniku kriteeriumi. Kanepi vald ei täida aga ühtki seaduses sätestatud tingimust (vt lk 17). Ühinenud Kanepi valla pindalaks on 525 km<sup>2</sup> (Viskus et al. 2017), mis jääb oluliselt alla esimeses tingimuses sätestatud 900 km<sup>2</sup>-le. Teine tingimus, milleks on vähemalt nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud omavalitsuse ühinemine on samuti täitmata, kuna Kanepi valla ühinemisel liitusid omavahel vaid kolm, Kanepi, Valgjärve ja Kõlleste vald. Samuti ei ole Kanepi valla näol tegemist merelise saarvallaga. Lisaks ei kohaldu erandi andmisel Kanepi vallal ka neljas tingimus, sest 2016. aasta 1. jaanuari seisuga oli Kanepi valla elanike arv 2390, Valgjärve valla elanike arv 1396 ning Kõlleste valla elanike arv 1022 (Eesti Statistika 2018), mis teeb kokku 4808 elanikku. See tähendab, et ühinenud Kanepi vallas ei olnud ka 2016. aasta seisuga elanike arv vajalik 5000 elanikku. Tulenevalt haldusreformi seadusest seab autor kahtluse alla kõnealuse erandi andmise legitiimsuse.

### 3.4.2. Individuaalse ja kollektiivse toetuse kasvu suurendamine

Kanepi valla liitumisel oli Eesti Reformierakond juhtivpartei kahes omavalitsuses, Valgjärve ja Kõlleste vallas, kuid antud liitmise vanemringkonnas Kanepi vallas oli juhtiverakond Eesti Keskerakond. Kanepi vallas oli aga valijaid arvukamalt, kui kahes, Kõlleste ja Valgjärve vallas kokku. Olgugi et Kanepi valla 2013. aasta KOV valimiste tulemustel oli Eesti Keskerakonna häälte saagikus suurem Eesti Reformierakonna omast (vt Tabel 3), mõjutavad liidetud Valgjärve ja Kõlleste vald tulemusi piisavalt, et ühinenud omavalitsuses võidaks valimised Eesti Reformierakond.

### 3.4.3. Soodsate piirkondade liitmine olemasolevale ringkonnale ja oponendi häälte raisku laskmine

Olgugi et juba ühinenud Põlva valla endistes omavalitsustes ei olnud Eesti Keskerakond juhtivpartei üheski vallas, Eesti Reformierakond oli seevastu juhtivpartei kahes vallas viiest, kasvab 2013. aasta KOV valimiste valguses Eesti Keskerakonna tõenäosus võita valimised kahe juba ühinenud omavalitsuse liitmisel korral enim. Ilma täpsema arvutuseta jääb mulje, et kahe juba ühinenud omavalitsuse liitmisena võidab järgmised valimised Eesti Reformierakond, kuna 2013. aasta KOV valimiste valguses oli erakond juhtivpartei neljas, Valgjärve, Kõlleste, Vastse-Kuuste ja Ahja vallas. Eesti Keskerakond samal ajal vaid ühes, Kanepi vallas. Peamiseks mõjutajaks on siinkohal aga Põlva valla valijate arv ning Eesti Keskerakonna toetus. Samuti on Eesti Keskerakond esindatud teiseks jäänud parteina viies omavalitsuses kaheksast. Seetõttu oleks mõlema juba liitunud omavalitsuse omakorda ühiseks omavalitsuseks liitmisel korral järgnevate valimiste võitjaks Eesti Keskerakond.

### 3.4.4. Ebasoodsatest piirkondadest lahti ütlemine

Võttes arvesse asjaolu, et vabariigi valitsuse juhtiverakond on Eesti Keskerakond, ei olnud erandi tegemine nende perspektiivis arukas otsus. Kahe juba ühinenud omavalitsuse liitmine üheks omavalitsuseks oleks olnud suurima tõenäosusega võit Eesti Keskerakonnale. Jättes kaks omavalitsust aga eraldiseisvaks, oli Eesti Keskerakonnal 2013. aasta KOV valimistulemuste valguses siiski reaalne võimalus ja tõenäosus saavutada võit ühinenud Põlva vallas. Lähtudes asjaolust, et valijate eelistused muutuvad, ei olnud tõenäosus saavutada võit ka ühinenud Kanepi vallas olematu.

Vabariigi valitsus ettepanek sundliita juba ühinenud Põlva vald ja Kanepi vald on 2013. aasta KOV valimistulemuste valguses strateegiline valik Eesti Keskerakonnale. Erandi andmine oli kasulik Eesti Reformierakonnale kes 2013. aasta KOV valimistulemuste põhjal oleks saavutanud suure tõenäosusega võidu Kanepi vallas. Võrreldes tulemusi 2017. aasta KOV valimistulemustega, ei pea aga analüüs täielikult paika. Töö analüüsi tulemus näitab, et erandi andmise tulemusena saavutab Põlva vallas võidu Eesti Keskerakond ning Kanepi vallas Eesti Reformierakond. Tegelikult saavutas Eesti Reformierakond võidu mõlemas omavalitsuses (Kohalikud valimised 2017).

### 3.5. Narva-Jõesuu linna ja Sillamäe linna liitmine

Ühinemise liik: Vabariigi Valitsuse sundliitmise ettepanek (Rahandusministeerium b) 9. veebruaril 2017 leppis Vabariigi Valitsus kokku, et teeb ühinemisetepaneku sundliita Narva-Jõesuu linn ja Sillamäe linn (Rahandusministeerium b). Narva-Jõesuu linn oli teinud selleks ajaks juba ühe ühinemise läbi. Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena liitusid üheks Narva-Jõesuu linnaks Vaivara vald ja Narva Jõesuu linn. Vabariigi Valitsuse määrus, mis sätestab antud ühinemise võeti vastu 23. detsembril 2016 (Riigi Teataja 2016).

Ühinenud Narva-Jõesuu linna rahvaarv oli aga 4543 (Viskus et al. 2017), mis jäi alla haldusreformis sätestatud 5000 elaniku kriteeriumi. See oli ka põhjus, miks vabariigi valitsus tegi sundliitmise ettepaneku juba ühinenud Narva-Jõesuu ja Sillamäe linnale.

15. juunil 2017 kinnitas vabariigi valitsus kuus erandit, millised omavalitsused võivad iseseisvate omavalitsustena siiski jätkata, teiste seas Narva-Jõesuu ja Sillamäe linn (Valitsuse pressikonverents 2017).

**Tabel 4.** Sillamäe linn ja Narva-Jõesuu linn

Vald/ linn	Juhtivpartei/ valimisliit ja protsent koguhäältest	Teiseks partei/ protsent koguhäältest	jäänud valimisliit ja protsent koguhäältest	Valinute arv	Valijate arv nimekirjades
Sillamäe linn	Eesti Keskerakond 73,78%	Sotsiaaldemokraatlik Erakond 23,35%		7068	12132
Narva- Jõesuu linn	Valimisliit Ühtne Narva-Jõesuu 47,93%	Valimisliit “Lemmik linn” 34,94%		1450	2446
Vaivara vald	Sotsiaaldemokraatlik erakond 42,79%	Eesti Keskerakond 39,30%		925	1381
<i>Liidetud omavalitsuse ennustatud tulemused 2017</i>					
ühinenud	Eesti Keskerakond 59,60%	Sotsiaaldemokraatlik Erakond 22,81%		9443	15959
Sillamäe ja Narva- Jõesuu					

Allikas: [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee) ja allikast tulenevate arvude autori arvutused

### 3.5.1. Erandi andmine

Haldusreformi seaduses sätestatud erandi andmise kord, mille aluseks on neli tingimust, ei täitnud Narva-Jõesuu linn ühtegi. Liideti kaks omavalitsust, kuid seaduses sätestatud tingimus, et kahe omavalitsuse liitmisel peab pindala olema vähemalt 900 km<sup>2</sup>, ei täidetud. Narva-Jõesuu linna pindalaks jäi 411 km<sup>2</sup> (Viskus et al. 2017). Täitmata jäi ka teine tingimus, mille puhul liituvad vähemalt neli omavalitsust, kes on ajalooliselt, kultuuriliselt või geograafiliselt seotud. Narva-Jõesuu linn liitus vaid ühe, Vaivara vallaga. Narva-Jõesuu linn ei ole ka mereline saarvald. 2016. aasta 1. aauaril oli rahvastikuregistri andmetel Vaivara valla rahvastiku arv 1752 ning Narva-Jõesuu linnas 2619 inimest (Eesti Statistika 2018) ehk kokku liidetuna 4371 inimest. See tähendab, et juhtumi puhul ei saa ka rääkida neljandast tingimusest, kus elanike arv oli 2016. aasta 1. jaanuari seisuga 5000. Tulenevalt haldusreformi seadusest seab autor kahtluse alla antud erandi andmise legitiimsuse.

### 3.5.2. Individuaalse ja kollektiivse toetuse kasvu suurendamine ja soodsate piirkondade liitmine olemasolevale ringkonnale

Kolme omavalitsuse vanemringkonnaks on Sillamäe linn, kuna seal osales 2013. aasta KOV valimistel 7068 valijat, mis on pea kolm korda suurem inimeste hulk kui Vaivara vallas (925 valijat) ja Narva-Jõesuu linnas (2446 valijat) (vt Tabel 4) kahepeale kokku. Liites kolm nimetatud omavalitsust ning lähtudes 2013. aasta KOV valimistulemustest, saab väita, et ühinenud omavalitsuses tuleneb järgmiste valimiste võit peamiselt endise Sillamäe linna valijate eelistusest. Olgugi et Eesti Keskerakond ei olnud juhtivpartei Vaivara vallas ega Narva-Jõesuu linnas, siis kolme valla liitumisel on võimalik 2013. aasta KOV valimistulemuste valguses ennustada, et Eesti Keskerakond saavutaks ühinenud omavalitsuses üsna kindla võidu.

### 3.5.3. Oponendi häälte raisku laskmine

Juhul kui liitmine oleks jõustunud, oleks see strateegiliselt olnud 2013. aasta KOV valimistel Sotsiaaldemokraatliku Erakonda toetavate häälte raisku laskmine, kuna erakond oli peale eelmisi KOV valimisi Narva-Jõesuu linna juhtivpartei. Sillamäe linna valijate arvukus ja toetus Eesti Keskerakonnale oleks ühinemise korral Narva-Jõesuu valijate eelistus valijate arvu vähesuse tõttu kaotsi läinud.

Vabariigi valitsuse poolt loodud pretsedent, milles lubati erandina jätkata iseseisvate omavalitsustena Sillamäe linnal ja üheks omavalitsuseks ühinenud Narva-Jõesuu linna ja Vaivara vallal, on Eesti Keskerakonna perspektiivist vaadates ebaõnnestunud otsus. Erakond säilitas seeläbi kindla võimu Sillamäe linnas, kuid ühinenud Narva-Jõesuu linnas 2017. aasta KOV valimiste käigus juhtivparteiks saamine õnnestuks vaid juhul, kui valijate eelistus on kahe valimisperioodi vahel muutunud oluliselt Eesti Keskerakonda rohkem toetavamaks.

Kui ettepanek sundliitmiseks oleks jõustunud, võib otsust pidada Eesti Keskerakonna strateegiliseks valikuks jaotada piirid ümber viisil, kus oleks suurenenud individuaalne ja kollektiivne toetuse kasv, kuna olemasolevale vanemringkonnale, Sillamäe linnale oleks liidetud juurde enda jaoks soodsad Narva-Jõesuu linn ja Vaivara vald, mis ei mõjutaks valijate arvust tulenevalt Sillamäel elavate valijate eelistust suuresti. Olenemata sellest, kas ühinemine oleks jõustunud või mitte, kasvas kogu Eestis taaskord populatsioon linna

piirkondades ning vähenes maa piirkondades, sest liidetavad omavalitsused olid mõlemad linnad. Linna piirkonna asustuse kasvul mängis rolli vaid Vaivara valla liitmine Narva-Jõesuu linnaga.

Võrreldes tulemusi 2017. aasta KOV valimistulemustega, peavad autori analüüsi tulemused paika. Sillamäe linnas jätkas juhtimist Eesti Keskerakond ning ühinenud Narva-Jõesuu linnas Eesti Keskerakond võitu väärivat tulemust ei saavutanud, juhtivparteiks/valimisliiduks sai uus ühinenud omavalitsuse valimisliit Ühine kodu valimisliit (Kohalikud valimised 2017).

## Kokkuvõte

Siinse uurimistöö eesmärk analüüsida autori valitud Eesti haldusreformi nelja ühinemise juhtumeid Ameerika Ühendriikides aset leidva *gerrymandering*'i strateegia valguses õnnestus. Nimetatud strateegia puhul on tegemist valimisringkonna piiride manipuleerimisega, eesmärgil saavutada parem tulemus valimistel. Eesmärgi täitmiseks lõi autor Ameerika Ühendriikidest pärineva piiridega manipuleerimise teoreetilise raamistiku. Autor valis teoreetilisest raamistikust tulenevalt välja kaheksa tunnust, mis viitavad USA kontekstis *gerrymandering*'i strateegia kasutamisele. Analüüsima Eesti haldusreformi raames muudetud valimisringkondade piiride poliitilist erapooletust, kasutab autor neid samu tunnuseid. Autor leiab, et antud tunnused on seoses töös valitud juhtumitega ning neid on võimalik siduda. Siiski ei saa väita, et valitud tunnused on piiridega manipuleerimise strateegia analüüsimiseks täielikud ning kas Eesti haldusreformi raames saab tunnuste analüüsimise tulemustena rääkida valitud juhtumites sihilikust piiridega manipuleerimise strateegiast. Küll aga ei olnudki autori eesmärk selgitada uurimistöö käigus välja, kas Eesti haldusreformis rakendati USA-ga sarnast strateegiat või mitte, vaid analüüsida valitud juhtumeid strateegia valguses.

Autor valis analüüsimiseks neli juhtumit Eesti haldusreformist, milles on huvide konflikt kahe või enama poliitilise võimu vahel ning mille liitmise initsiatiiviks oli Eesti Vabariigi Valitsus. Iga haldusreformi käigus langetatud otsus mõjutas poliitiliselt erakondi, mille tulemusena selgusid võitjad ja kaotajad.

Juhtumite analüüsi tulemustena selgus, et Pärnu linna liitmise tulemusena saavutas võidu Eesti Reformierakond. Tulemuse taga ei olnud ainuüksi uute omavalitsuste liitmine olemasolevale ringkonnale, vaid ka poliitiku Toomas Kivimägi lisandumine Eesti Reformierakonna ridadesse.

Loksa linna ja Kuusalu valla plaanitav liitmine oleks olnud poliitiline eesmärk Kuusalu valla valimisliidule, kuid pretsedendi loomine ning mõlema omavalitsuse iseseisev jätkamine viitab poliitilisi kaalutlusi arvesse võttes selgelt Eesti Keskerakonna kasule.

Põlva ja Kanepi valdade plaanitava ühinemise tulemusena ei olnud aga tulemused esmapilgul nii selged. Võtmata arvesse täpseid hääletanute arve, jääb mulje, et suure ühise omavalitsuse tekkimisel oleks võidu saavutanud Eesti Reformierakond. Arvutades aga kokku, kui palju sai iga ühineva omavalitsuses juhtivad parteid/valimisliidud hääli 2013. aasta KOV valimistel, langeb võit pigem Eesti Keskerakonna poolele. Võttes

arvesse vabariigi valitsuse erandit ning 2013. aasta KOV valimistulemusi, oleks Põlva vallas võitnud Eesti Keskerakond ning Kanepi vallas Eesti Reformierakond.

Vabariigi valitsuse ettepanek sundliita Sillamäe ja Narva-Jõesuu linn oleks eelnevaid valimistulemusi arvesse võttes olnud soodne Eesti Keskerakonnale. Küll aga andis valitsus erandi, lubades mõlemal linnal iseseisva omavalitsusena jätkata. Pretsedendi loomine tõi kaasa olukorra, kus Eesti Keskerakond jätkab võidutsemist Sillamäe linnas, kuid Narva-Jõesuu linnas tuleneks võit vaid juhul, kui muutub oluliselt valijate eelistus.

Võrreldes analüüsi sellega, milliseks kujunesid 2017. aasta KOV valimistulemused, kui läbi oli viidud ka haldusreform, peavad autori tulemused suuresti paika. Pärnu linna analüüsi tulemus oli vastavuses sellega, millised olid tegelikud tulemused 2017. aasta KOV valimistel. Loksa linna ja Kuusalu valla erandi andmise analüüsi tulemused olid samuti vastavuses sellega, millised olid tegelikud tulemused 2017. aasta KOV valimistel. Põlva valla ja Kanepi valla ühinemise ja erandi andmise tulemused ei olnud täielikus vastavuses sellega, millised olid tulemused 2017. aasta KOV valimistel ning Sillamäe linna ja Narva-Jõesuu linna erandi andmise analüüs oli samuti vastavuses sellega, millised olid piirkonna tulemused 2017. aasta KOV valimiste valguses.

# ANALYSIS OF POLITICAL CONSEQUENCES IN REDISTRICITING ELECTORAL DISTRICTS: ESTONIA'S 2017. ADMINISTRATIVE REFORM

Rein Olesk

## Summary

The aim of this bachelor thesis is to analyse the Estonia's National Government initiated new districts forming in Estonia's administrative reform, which took place in 2017, in the light of gerrymandering stragedy. The aim for admisnistrative reform in Estonia was to achieve capable municipalities, where local life develops integrally and where there is simply good to live. Gerrymandering is generally not a threat to European countries where countries are based on multi-party and proportional electoral systems, as is Estonia. Risk reduces also due to a fact that electoral redistricting does not generally take place. Yet, if a country, like Estonia, faces administrative reform where the electrotal districts are being redistricted by national governement, then according to author the analysys of gerrymandering stragedy is relevant and necessary.

Fist, author conceptualizes gerrymandering theoretical framework, from where he chooses eight variables. Those variables are:

- 1) redistricting in order to gain individual and collective support;
- 2) redistricting in order to minimize oponents support and maximaze the wasted oponents votes;
- 3) adding favourable districts to existing district;
- 4) renouncing districts that are not favourable from existing district;
- 5) redistricting in way, where the population in the urban ares increases;
- 6) redistricting in a way, where the population in the rural ares decrease;
- 7) redistricting in a way, where the new districts shapes are bizarre;
- 8) redistricting to ensure voting rights for ethnical minorities.

According to these gerrymandering related variables and Estonia's 2013. local government elections results, author analyses each cases. The aim is not to find out whether gerrymandering occured or not, but to analyse chosen cases in the light of the stragedy.

National government initiated redistrictings chosen cases from Estonia's administrative reform in this bachelor thesis are:

- 1) Pärnu city, Audru municipality, Tõstamaa municipality and Paikuse municipality adjoining to one district;
- 2) Loksa city and Kuusalu municipality adjoining to one district
- 3) Kanepi municipality and Põlva municipality adjoining to one district
- 4) Sillamäe city and Narva-Jõesuu city adjoining to one district.

After finding the results about which Estonia's political party would win the next local government elections in each cases, author compared those results with the actual results of Estonia's 2017. local government election results. The findings are similar, where only one result according to author analysis did not occur in the 2017. local government elections.

Other side-result that the author found throughout writing this research was that Estonia's administrative reform and the the making of new districts based on one main criteria, which was that in every new district the minimum population has to be 5000 residents. The national government had a right to permit exceptions, if districts fulfill one out of four condition, which are stipulated in the act of estonia's administrative reform. Yet, throughout writing this thesis, author found out surprising results how the national government permitted few exceptions in the administrative reforms, although districts did not fulfill any of the conditions stipulated in the act.

## Kasutatud kirjandus:

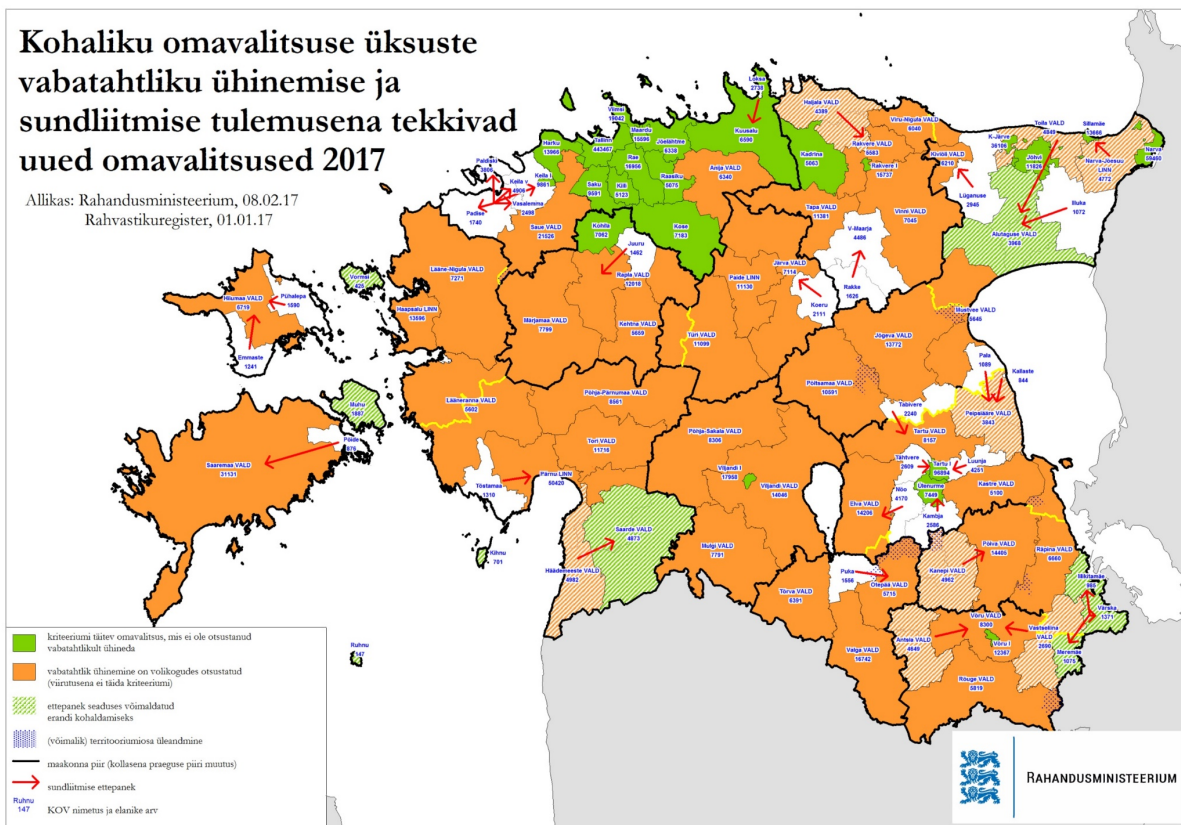
1. BNS (2015) “*Eestlaste seas on populaarseim Reformierakond, venelaste seas Keskerakond*” <https://poliitika.postimees.ee/3301889/eestlaste-seas-on-populaarseim-reformierakond-venelaste-seas-keskerakond> (külastatud 7. mai 2018)
2. Coakley J (2008) “*Electoral redistricting in Ireland. In: Handley L and Grofman B (eds) Redistricting in Comparative Perspective*” Oxford: Oxford University Press, pp. 155–172.
3. Coma, Ferran Martinez i & Lago, Ignacio (2018) “*Gerrymandering in comparative perspective*” Party Politics, Vol 24, No 2
4. Corcoran, Carl & Saxe, Karen (2014) “*Redistricting and district compactness*” The Mathematics of Decision, Election and Games, Contemporary Mathematics Vol 624
5. Cox, Gary W. & Katz, Jonathan N. (2002) “*Elbridge Gerry’s Salamander. The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*”, Cambridge: Cambridge University Press.
6. E-äriregister  
[https://ariregister.rik.ee/erakonnad/liikme\\_otsing?nimi=Toomas+Kivim%C3%A4gu](https://ariregister.rik.ee/erakonnad/liikme_otsing?nimi=Toomas+Kivim%C3%A4gu) (külastatud 6. mai 2018)
7. Eesti Ekspress (2017) “*Haldusreformi ime: Pärnu saab suuremaks kui New York!*” <http://ekspress.delfi.ee/lisalood/haldusreformi-ime-panu-saab-suuremaks-kui-new-york?id=77194078>
8. Eesti Ekspress 2017. <http://ekspress.delfi.ee/lisalood/haldusreformi-ime-panu-saab-suuremaks-kui-new-york?id=77194078> (külastatud 6. mai 2018)
9. Eesti Entsüklopeedia 2011 “*Loksa*” <http://entsyklopeedia.ee/artikkel/loksa1> (külastatud 7. mai 2018)
10. Eesti Statistika 2018. <https://www.stat.ee/ppe-53396> (külastatud 7. mai 2018)
11. Haldusreformi kontseptsioon (2015) Rahandusministeerium  
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document\\_files/kov/151218\\_haldusreformi\\_kontseptsioon.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf) (külastatud 5. mai 2018)
12. Haldusreformi seadus 2016. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001> (külastatud 7. mai 2018)

13. Handley, Lisa & Grofman Bernard (2008) *“Redistricting in Comparative Perspective”* Oxford University Press
14. Ingraham, Christopher (2016) *“This is actually what America would look like without gerrymandering”* The Washington Post.  
[https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/01/13/this-is-actually-what-america-would-look-like-without-gerrymandering/?utm\\_term=.7a8f193350a9](https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/01/13/this-is-actually-what-america-would-look-like-without-gerrymandering/?utm_term=.7a8f193350a9) (külastatud 15. mai 2018)
15. Kennedy, Sheila Sues (2016) *“Electoral Integrity: How Gerrymandering Matters”* Public Integrity Vol 19, No 3
16. Kivisalu, Mall & Kaukver, Karmen (2017) *“Haldusreformi järel muutub Eestis ligi 200 000 elukoha aadressi”* Maa-amet  
<https://www.maaamet.ee/et/uudised/haldusreformi-jarel-muutub-eestis-ligi-200-000-elukoha-aadressi> (külastatud 2. mai 2018)
17. Kohalikud valimised 2017. <https://www.valimised.ee/et/kohaliku-omavalitsuse-volikogu-valimised-2017> (külastatud 15. mai 2018)
18. Koorits, Vahur & Järv, Margus (2013) *“Interaktiivne kaart: maapiirkondades võidutsesid valimisliidud”* Delfi  
<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/interaktiivne-kaart-maapiirkondades-voidutsesid-valimisliidud?id=66994546> (külastatud 13. märts 2018)
19. Kuusalu vallavalitsuse registripidaja 2018. Autori telefonikõne (helistatud 10. mai 2018)
20. Link, Eno-Gerrit (2017) *“Vaadake, kes olid Pärnus häältemagnetid eelmistel kohalikel valimistel!”* <https://parnu.postimees.ee/4276723/vaadake-kes-olid-parnus-haaltemagnetid-eelmistel-kohalikel-valimistel> (külastatud 6. mai 2018)
21. Maaleht 2017 *“Põlvamaa haldusreformi rahvaküsitlus andis üllatava tulemuse”*  
<http://maaleht.delfi.ee/news/maaleht/uudised/polvamaa-haldusreformi-rahvakusitlus-andis-ullatava-tulemuse?id=78305120> (külastatud 7. mai 2018)
22. Prokop, Andrew (2015) *“Gerrymandering, explained”*  
<https://www.vox.com/cards/gerrymandering-explained/what-is-gerrymandering> (külastatud 2. mai 2018)
23. Rahandusministeerium (2017) *“Haldusreform”*  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform>
24. Rahandusministeerium (2017)  
<https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/kaart-vvkti-090217.jpg>

25. Rahandusministeerium 2017a “Ühinemiste tulemused”, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform> (külastatud 7. mai 2018)
26. Rahandusministeerium a. <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/kaart-vvkti-090217.jpg> (külastatud 7. mai 2018)
27. Rahandusministeerium b. <https://haldusreform.fin.ee/vv-algatatud-uhinemised/> (külastatud 7. mai 2018)
28. Rahandusministeerium c. [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/02/kov\\_010118.jpg](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/02/kov_010118.jpg) (külastatud 13. märts 2018)
29. Riigi Teataja (2017b) <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062017038> (külastatud 6. mai 2018)
30. Riigi Teataja 2016. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122016006> (külastatud 7. mai 2018)
31. Riigi Teataja 2017a. <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062017038> (külastatud 8. mai 2018)
32. Riigi Teataja 2017b. <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017023> (külastatud 7. mai 2018)
33. Riigi Teataja 2017c. <https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017006> (külastatud 7. mai 2018)
34. Sauer, C.O. (1918) “*Geography and Gerrymander*” The American Political Science Review, Vol 12 No 3
35. Soffen, Kim (2016) “*How racial gerrymandering deprives black people of political power*” The Washington Post
36. Suurkask, Heiki (2017) “*Salamander: üks mõiste, mida tasub ka Eesti haldusreformi juures tõsiselt tähele panna*” Delfi Forte <http://forte.delfi.ee/news/ajalugu/salamander-uks-moiste-mida-tasub-ka-eesti-haldusreformi-juures-tosiselt-tahele-panna?id=77851382> (külastatud 10. märts 2018)
37. Tapp, Kristopher (2018) “*Measuring Political Gerrymandering*”
38. Tarand, Kaarel (2016) “*Nahakaupleja Lillo ehk Värvime kaardi kollaseks*” Sirp <http://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/nahakaupleja-lillo-ehk-varvime-kaardi-kollaseks/> (külastatud 10. märts 2018)
39. Thernstrom, Abigail (2010) “*Redistricting, Race, and the Voting Rights Act*” National Affairs, No 35

40. Valitsuse kommunikatsioonibüroo (2017) “*Valitsus leppis kokku omavalitsuste ühinemissuunad*” <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-leppis-kokku-omavalitsuste-uhinemissuunad> (külastatud 7. mai 2018)
41. Valitsuse pressikonverents (2017) “*Valitsus kiitis heaks KOV-ide ühinemise jätkamise ja haldusreformi erandid*” <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-kiitis-heaks-kov-ide-uhinemise-jatkamise-ja-haldusreformi-erandid> (külastatud 7. mai 2018)
42. Viskus, Liisi & Pihlak, Aleksander (2017) “*INTERAKTIIVNE KAART | Eesti uus haldusjaotus - Pärnust saab suurim linn, pisikesed vallad kaovad*” Delfi <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/interaktiivne-kaart-eeesti-uus-haldusjaotus-panust-saab-suurim-linn-pisikesed-vallad-kaovad?id=78893306> (külastatud 6. mai 2018)

Lisa 1.  
Vabariigi Valitsuse sundliitmiste ettepanekud



(Rahandusministeerium a)

Lisa 2.  
Pärnu linna kuju peale haldusreformi



(Viskus et al 2017)

## **Lihtlitsens lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Rein Olesk

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

“Valimisringkondade piiride muutmise poliitiliste tagajärgede analüüs: Eesti 2017. aasta haldusreform”

mille juhendaja on Mihkel Solvak (PhD),

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus 21.05.2018

---