



RAHANDUSMINISTEERIUM

KAASAVA EELARVE JUHEND



Tallinn 2018

Sisukord

Eessõna.....	3
Ülevaade juhendist.....	4
1. Mis on kaasav eelarve?	5
2. Miks seda teha?	6
3. Kiirülevaade kaasavast eelarvest Eestis.....	7
4. Kuidas rakendada kaasavat eelarvet?	8
4.1 Praktilised sammud ja mõttekohad	8
4.2 Kaasava eelarve etapid.....	9
5. Kuidas kommunikeerida kaasavat eelarvet?	11
6. Rahvusvahelised mudelid	14
Lisa 1. Määruse näidis	15
Lisa 2. Küsimused kaasava eelarve kujundamiseks	18
Lisa 3. Teistsugune lähenemine kaasamisele: vaba aja rahastuse detsentraliseerimine	21
Lisa 4. Kaasava eelarve statistikat Eestis	22

Eessõna

Kaasav eelarve on tõhus demokraatia tööriist. Selle abil saavad inimesed omavalitsuse tegevust mõjutada igal aastal, ootamata järgmisi valimisi. Kaasav eelarve lubab otsustada, kuhu omavalitsus kõige mõistlikumalt võiks raha kulutada. Oluline on volikogu tahe ja valmisolek oma inimestega avatult suhelda, tõsta kulude läbipaistvust ja suurendada usaldust kohalikus kogukonnas. Kui kaasamine on tegelik, on vähem ka võõrandumist.

Kaasava eelarve raha peab minema avaliku kasutusala ja vaba juurdepääsuga objektidele. Kuigi nende investeeringute maht pole suur, annab see otsustajatele siiski hea tunde oma elukohas toimuva mõjutamisest. Võitjaks osutunud ettepanekud on koostöö vili, mis lubab sidustada kogukonda ja mõista vastastikuseid vajadusi.

Kaasav eelarve aitab täita lüngad, mis suurtes arengukavades paratamatult tekivad. Kaasates kohalikku elanikkonda aitab kaasav eelarve neil paremini mõista omavalitsuste tegemisi ja raha kasutamise põhimõtteid. Soovin selleks kõigile jõudu ja head tahet!



Riigihalduse minister Janek Mägi

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Janek Mägi'.

Ülevaade juhendist

Juhendmaterjal annab ülevaate kaasava eelarve (edaspidi *KE*) praktikast Eestis, esimeste aastate õppetundidest ning sisaldab endas juhiseid rakendamiseks. Juhend on eelkõige praktiline: põhirõhk on elulistel soovitud näidetel.

Mis on kaasav eelarve?

Kaasav eelarve on katusermin mitmete maailmas levinud erinevate praktikate defineerimiseks. Ehk teisiti, praktika on kontekstipõhine ja see võib eri paigus tähistada eri nähtust. Laialtkasutatava definitsiooni kohaselt on kaasav eelarve esinduskogudesse mittevalitud elanike osalemine avaliku raha kasutamise planeerimisel ja jaotamisel. Lühidalt tähendab see, et elanikke kaasatakse ühel või teisel viisil omavalitsuse rahaasjade üle otsustamisse.

Eesti kaasavale eelarvele on iseloomulik, et kõik elanikud saavad kaasavas eelarves ideid esitada, ideedeks on enamasti investeeringuprojektid, kõik omavalitsuse elanikud saavad ideede üle hääletada ning hääletustulemus on omavalitsuse jaoks siduv. Rahvusvahelises võrdluses paistab Eesti mudel silma eelkõige seetõttu, et nii ideekorjes kui hääletusprotsessis saavad võrdsetel alustel osaleda kõik omavalitsuse valimisealised elanikud, samuti et lõplik hääle on jäetud elanikele. Ka on pigem harukordne viis, kuidas elanikud protsessis osalevad: ideid on võimalik esitada, nende üle arutleda ja oma hääle anda interneti vahendusel.

Miks seda tehakse?

Kaasav eelarve:

- Suurendab elanike teadlikkust sellest, kuidas omavalitsuse majandamine toimub;
- Annab omavalitsusele vahetut tagasisidet elanike soovide ja vajadustest;
- Suurendab kodanikuaktiivsust ning annab omavalitsusele ideid, kuidas oma elanikke rohkem kaasata;
- Paneb elanikud ühiselt mõtlema ja tegutsema, suurendades sidusust ja kogukonnatunnet.

MIDA PEAKSIN KINDLASTI LUGEMA, KUI KAASAVAT EELARVET MINU OMAVALITSUSES...

- ... **ei ole varem rakendatud, ent soov on alustada.** Tugevalt soovituslik on läbi lugeda kogu juhend, ent kõige olulisemad on peatükid [rakendamisest](#) ja [kommunikatsioonist](#).
- ... **juba tehakse.** Tähtsaimat infot annavad [kommunikatsiooni](#)- ja [etappide](#) peatükk ning [lisa 2](#).

Punase ääristusega kastides on toodud soovitusel, milleni on jõutud pärast mõttevahetusi mitme kaasavat eelarvet rakendava omavalitsusega.

1. Mis on kaasav eelarve?

Kaasav eelarve sai Eestis alguse 2011. aastal, mil E-riigi Akadeemia hakkas laiemalt praktikat tutvustama. Esimesena rakendas kaasavat eelarvet 2013. aastal Tartu linn, 2018. aastal viisid kaasavat eelarvet ellu juba 20 ehk veerand kõikidest omavalitsustest. Elanike osalemismäär on jäänud vahemikku ca 3–8%¹ (16-aastased ja vanemad), mis on rahvusvahelises võrdluses tubli tulemus. Kodanikuaktiivsuse taga on praktiline võimalus mõjutada ümbritsevat eluolu, mis on omakorda elavdanud kodanikkonda ja loonud uusi kokkupuutepunkte elanike ja ametnike vahel. KE praktikat tasub rakendada ka seetõttu, et see suurendab elanike arusaama omavalitsuse rahaasjadest ning on hea platvorm kogukondi edendavate ideede esilekerkimiseks.

Kaasavat eelarvet võib defineerida järgnevalt²:

KAASAV EELARVE ON (ESINDUSKOGUDESSE MITTEVALITUD) ELANIKE
OSALEMINE AVALIKU RAHA KASUTAMISE PLANEERIMISEL JA
JAOTAMISEL.

Ehk teisiti: tavakodanik kaasatakse omavalitsuse rahaasjade üle otsustamisesse. Eesti kontekstis ei vaja küll eraldi rõhutamist, et tegu peab olema esinduskogudesse mittevalitud elanikega. Nimelt võivad aktiivsemad volikogu liikmed ka ise, olles kodaniku ning mitte volikogu liikme rollis, ideede esitajateks olla ja seda eriti väiksemates omavalitsustes.

Sellisel kaasamisel on rahvusvahelises kontekstis mitmeid vorme, varieerudes nii sellest, et kodanikelt küsitakse nõu, kas ja kuidas omavalitsus peaks vähendama kulusid kuni selleni, et elanikud ise otsustavad, mida konkreetse rahasummaga tegema peaks. Kaasava eelarve puhul võib välja tuua viis kriteeriumit, mis eristavad seda muudest kaasamisviisidest (nagu näiteks kaasamine arengukava koostamisel või referendumi korraldamine)³:

1) Otsustamise fookuses on kindlaksmääratud osa eelarve jaotamine.

Viise, kuidas omavalitsus saab oma elanikke kaasata on palju ning tõenäoliselt enamike kaasamispraktikate puhul puututakse kokku omavalitsuse rahaasjadega. Näiteks saab elanikke kaasata linnaplaneerimisse, mille puhul on olulisel kohal planeeringu mõju omavalitsuse kuludele ja tuludele. Kaasava eelarve arutelu keskmes on aga eelarve ise (mitte mingi valdkonna mõju sellele) ja keskne küsimus on, kuidas eelarvet peaks kasutama.

2) Eelarvet rakendatakse tasandil, millel on oma esindusorgan ja eelarve (Eesti puhul omavalitsus).

Elanikud võivad otsustada ühise raha üle ka muudel viisidel: näiteks koguda raha kogukonnas omakeskis ja siis otsustada, milleks seda kasutada. Kaasav eelarve tähendab ikkagi elanike otsustamist või arutlemist selle tasandi raha üle, mille kasutamist muidu otsustavad esindusdemokraatia teel valitud esindajad.

3) Kaasava eelarve protsessi korraldatakse mitmel aastal ehk see ei ole ühekordne aktsioon. Näiteks ei saa kaasavaks eelarveks nimetada omavalitsuse eelarvega seonduva küsimuse panemist referendumile.

¹ Allikas: omavalitsuste kodulehed ja ametnikega personaalsel meilisuhthusel edastatud info.

² Sintomer, Y., Herzberg, C. and A. Röcke. 2008. "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges." International Journal of Urban and Regional Research 32(1), lk 164–178.

³ Allikad: [Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G. 2013. „Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version.“ Service Agency Communities in one World, No. 25, 96 lk](#) (lk 10–11); [e-Riigi akadeemia aruanne „Kaasav eelarve Tartu linnas. 3. aasta kogemused](#) (lk 5).

4) **Protsessi käigus peavad toimuma avalikud arutelud.**

Näiteks kui arengukava arutelule kutsutaks elanikke, ei liigituks see veel kaasavaks eelarveks, kuna esiteks nendel kohtumistel ei tegeleta otseselt eelarve osa jaotamisega ning teiseks need kohtumised ei toimu eesmärgiga oma elanikega eelarve või konkreetsete projektide üle arutleda. Aset peaksid leidma konkreetsetelt kaasava eelarve raamistikus toimuvad arutelud, mis on kõigile huvilistele avatud. Need on sellised kohtumised, kus arutleva demokraatia vormis puutuvad omavahel kokku nii elanikud kui ka ametnikud ning arutletakse esitatud projektide või muu eelarvega seonduva üle (olenevalt kaasava eelarve fookusest). Eestis leiavad arutelud eelkõige aset omavalitsuse infosüsteemis (KOVTP/VOLIS), ent korraldatakse ka näost-näku arutelusid.

5) **Aruandmiskohustus tulemustest.** Kaasavas eelarves osalejatel ei tohiks jääda muljet, et protsessi tulemus ei peegelda üldsuse tahet või on koguni kallutatud. Seetõttu peaksid kaasava eelarve korraldajad andma infot teostatud ja teostamata projektide kohta (nt veebilehel) ning andma tagasisidet osalejatele.

Eesti kontekstis võib välja tuua veel kuuenda kriteeriumi:

6) **Lõplik otsustamine toimub rahvahääletusel.** Kui omavalitsus on leidnud, et ideed on võimalik ellu viia (st idee vastab volikogu poolt kehtestatud kriteeriumitele), suunatakse see rahvahääletusele. Rahvahääletusel otsustatakse, millised ideed ellu viiakse ning hääletuse tulemused on siduvad. See tähendab, et reaalne otsustusjõud on omavalitsuse elanikel.

2. Miks seda teha?

Kaasav eelarve on aeganõudev protsess, mis nõuab nii ametnike pühendumist kui ka nuputamist, kuidas elanikke ettevõtmisse kaasa tõmmata. Võib tekkida küsimus, miks seda üldse rakendada. Toome välja kaasava eelarve neli rolli, mis teevad sellest väärtusliku demokraatia tööriista omavalitsuses.

➤ **Kaasav eelarve kui teadlikkuse tõstja**

Kaasava eelarve käigus tekib elanikul parem arusaamine sellest, kuidas omavalitsus toimib ja millised on valikud, mille ees seistakse. Kui inimene saab aru, mis põhjustel ja kuidas omavalitsus ühist raha kulutab, on see hea kodanikuhariduslikus mõttes. Samuti aitab see loodetavasti tuua elanikud ja võimu üksteisele lähemale.

➤ **Kaasav eelarve kui soovide ja vajaduste vahendaja**

Kaasaval eelarvel on praktiline väärtus: lauale tulevad head ideed. See on omavalitsusele võimalus saada suhteliselt lühikese aja jooksul nii tagasisidet kogukonna murede ja soovide kohta ning ühes sellega ka elanike pakutud lahendusi. Tartu kogemus tõestab, et kaasava eelarve käigus esitatud ideid hindab ka omavalitsus: kui idee ei saa rahvahääletuse tulemusena rahastust, ent linnavalitsus peab ideed väga vajalikuks, viiakse see ellu väljaspool kaasavat eelarvet.

➤ **Kaasav eelarve kui kodanikuaktiivsuse ergutaja**

Oma olemuselt suurendab kaasav eelarve kodanikuaktiivsust: mõeldakse ja räägitakse rohkem kaasa. Kuid see võib olla heaks lähtepunktiks, kust hakata inimesi kaasama ka muudes valdkondades, et laialdasemalt kasutada oma elanike vahetut tagasisidet paremaks juhtimiseks. Ka elanikul, kes on saanud positiivse



Foto. Maaülikooli ja Supilinna vaheline kergliiklustee on üks paljudest ideedest Tartu linnas, mis ei osutunud kaasavas eelarves võitjaks, ent viidi ellu sellegipoolest. (Allikas: Lilian Lukka)

osalemiskogemuse, võib tekkida soov omavalitsuse tegemistes rohkem kaasa rääkida, olgu selleks linnaplaneerimises või arengukava koostamises.

➤ **Kaasav eelarve kui koostöö ja sidususe suurendaja**

Kaasava eelarve protsess ühendab kogukondi, kuna puututakse kokku teiste inimeste ja nende muredega ja koos mõeldakse ühistele lahendustele. Sarnane efekt on ka tulemusel: inimesed tunnevad, et koos tegutsedes on nad midagi neile olulist ära teinud. Niisamuti on oluline ka see, et inimesed tunnevad end kaasatuna ning et neid võetakse kuulda.

3. Kiirülevaade kaasava eelarve protsessi ülesehitusest Eestis

Eestis rakendatavad kaasavad eelarved on oma olemuselt pea identsed. Järgnev annab küsimus-vastus vormis ülevaate Eesti kaasavate eelarvete kõige olulisematest aspektidest. Vaata ka [lisa 4](#), kus on statistikat kaasavast eelarvest 2017. aastal.

Mida arvavad kaasavast eelarvest seda rakendavad omavalitsused?

Vastused põhinevad kolme omavalitsusega toimunud (Tapa vald, Tartu linn, Rapla vald) kokkusaamistel edastatud infol.

Positiivset:

- Ideed on olnud väärtuslikud: tihti leiavad need teostust KE väliselt või lähevad arengukavasse, samuti aitavad leida valukohti ja annavad omavalitsusele tagasisidet.
- Protsessi ajakulu ei hinnatud suureks. Kaasava eelarve kureerimisega tegeles üks inimene (ca 20–25% kogu tema tööajast).
- Kodanikkond on muutunud aktiivsemaks, inimesed tunnevad end ühtsemalt ja et nende arvamust võetakse kuulda.

Negatiivsed ja muud kommentaarid:

- Protsessi käigus on tehtud vigu, ent enamasti on neile hiljem leitud lahendused.
- Märgatud ei ole elanike soovi omavalitsuse töös kaasava eelarve väliselt rohkem kaasa rääkida.

K: Kes langetab otsuse, mida kaasavaks eelarveks eraldatud rahaga tehakse?

V: Otsuse langetavad omavalitsuse alalised elanikud.

K: Milliseid ideid viiakse kaasava eelarve raames ellu?

V: Volikogu määrab, milleks kaasava eelarve raha tohib kasutada. Enamikes omavalitsustes on see investeringuobjekt. Näiteks Viljandi linnas võib realiseeritav idee olla ka tegevus ning Rapla vallas üritus. Kõigil omavalitsustel on ühesugune nõue, et kaasava eelarve raha eest elluviidav idee peab pakkuma avalikku hüve, olema avalikus kasutuses ning ei tohi tekitada ebamõistlikke kulusid omavalitsuse järgnevate aastate eelarvetele.

K: Mis on kaasava eelarve maht?

V: Volikogu otsustab kaasava eelarve mahu üle. 2018. aastal varieerus kaasava eelarve maht vahemikus 10 000 – 200 000 eurot. Selle raha eest viidi tavaliselt ellu üks või mitu võiduideed.

K: Kes saavad ideid esitada?

V: Ideid saavad esitada kõik inimesed. Idee esitamiseks ei pea olema omavalitsusse sisse kirjutatud. [Loe lähemalt siit.](#)

K: Kuidas võiduideed välja selgitatakse?

V: Omavalitsuse poolt moodustatud komisjon hindab pärast ideede kokkukogumist nende teostatavust ja vastavust volikogu poolt kehtestatud nõuetele (idee peab pakkuma avalikku hüve jm). Nõuetele mittevastavad ideed sõelub komisjon välja, ülejäänud ideed lähevad rahvahääletusele. Rahvahääletusel enim hääli saanud idee(d) viiakse ellu. [Loe lähemalt siit.](#)

K: Kas tavakodanikul on lisaks hääletamisele veel võimalusi kaasa rääkida kaasava eelarve raames?

V: Teatavat kaasarákimist võimaldavad VOLIS ja KOVTP, kus saab kommenteerida esitatud ideid. Ka korraldatakse arutelusid, kus puutuvad kokku ideede autorid ja eksperdid.

K: Milline on kohaliku omavalitsuse roll kaasava eelarve puhul?

V: Omavalitsus korraldab kogu ettevõtmist: informeerib avalikkust kaasava eelarve algatamisest, kogub, hindab ja tutvustab ideid avalikkusele ning enamjaolt korraldab väljavalitud idee(de) elluviimise. Samuti otsustab omavalitsus reeglite üle: mis on kaasava eelarve maht, mitu ja milliseid ideid saab esitada rahastuse saamiseks, kuidas hinnatakse reeglitele vastavust jpm. Omavalitsuse ülesandeks on üldisemalt ka kaasava eelarve käekäigul silma peal hoida ehk analüüsida, kas see täidab oma eesmärgi, kas info jõuab elanikeni ja näiteks kas kaasavas eelarves osaleb soovitud hulk inimesi. Viimane sõna ehk mida kaasava eelarve rahasumma eest ellu viiakse, jääb ikkagi elanikele.

4. Kuidas rakendada kaasavat eelarvet?

Kui omavalitsusel on soov kaasava eelarve praktikaga alustada, tuleb selleks läbida konkreetsed sammud. Kindlasti on vajalik volikogu valmisolek seda rakendada, samuti tuleb volikogul vastu võtta määrus. Toodud on küsimused, millele peaks omavalitsus suutma vastata enne, kui soovib kaasavat eelarvet teha. Viimasena on toodud protsessi eri etapid, mis omavalitsusel tuleb kaasavat eelarvet tehes läbida.

Meeles tuleb pidada, et kaasavat eelarvet ei tasu rakendada hakata lihtsalt seetõttu, et trendiga kaasas käia. Kui volikogu ei soovi tegelikult rahvale otsustusõigust anda ja protsessi läbipaistvalt ellu viia, võib katsetamine kaasava eelarvega anda negatiivseid tulemusi (inimeste pettumine protsessis, võimu võõrandumine rahvast). Seetõttu on vaja põhjalikult läbi mõelda, miks kaasavat eelarvet teha ning seda ellu viia tingimusel, et järgitakse aususe ja läbipaistvuse põhimõtteid protsessi kujundades ja seda läbi viies.

4.1 PRAKTILISED SAMMUD JA MÕTTEKOHAD

MIDA PEAVAD TEGEMA VOLIKOGU JA LINNA-/VALLAVALITSUS, ET ALUSTADA KAASAVA EELARVEGA?

➤ **Volikogu: kaasava eelarve määruse kehtestamine**

Volikogul on vaja vastu võtta määrus, milles peaks olema kirjas kaasava eelarve rakendamise eesmärk, läbiviimise põhimõtted ja korraldus alustades ideede kogumisest kuni tulemuste väljaselgitamiseni.

[Lisas 1](#) on toodud määruse näidis.

➤ **Linna-/vallavalitsus: ekspertide komisjoni koosseisu kinnitamine, protsessi juhtimine**

Linna-/vallavalitsuse ülesandeks on eelkõige kogu kaasava eelarve protsessi juhtimine. Soovituslik on, et linna- või vallavalitsus kinnitaks ideede teostatavust hindava komisjoni koosseisu.

Kui linna- või vallavalitsus kinnitab ekspertide komisjoni koosseisu, võib see kaasa aidata protsessi tõsiseltvõetavusele ekspertide hulgas.

MIS VAJAB LÄBIMÕTLEMIST OMA KAASAVAT EELARVET KUJUNDADES JA LÄBI VIIES?

Kuigi praegusel hetkel ei erine kaasavad eelarved Eestis üksteisest suurel määral, ei tähenda, et mõni teistsuguse ülesehitusega mudel Eestis toimida ei võiks. Silmas tuleks pidada ka eksperimentaalsust: ükski mudel ei ole ainuõige ning iga-aastaselt tuleks protsess üle vaadata ja vajadusel teha korrekture.

Vaata E-riigi Akadeemia [raportist](#) (lk 8–14), millised eri tüüpi kaasavad eelarved olid Tartu linnal valikus enne esmakordset läbiviimist.

Oma kaasava eelarve loomisel on abiks [lisas 2](#) toodud küsimused.

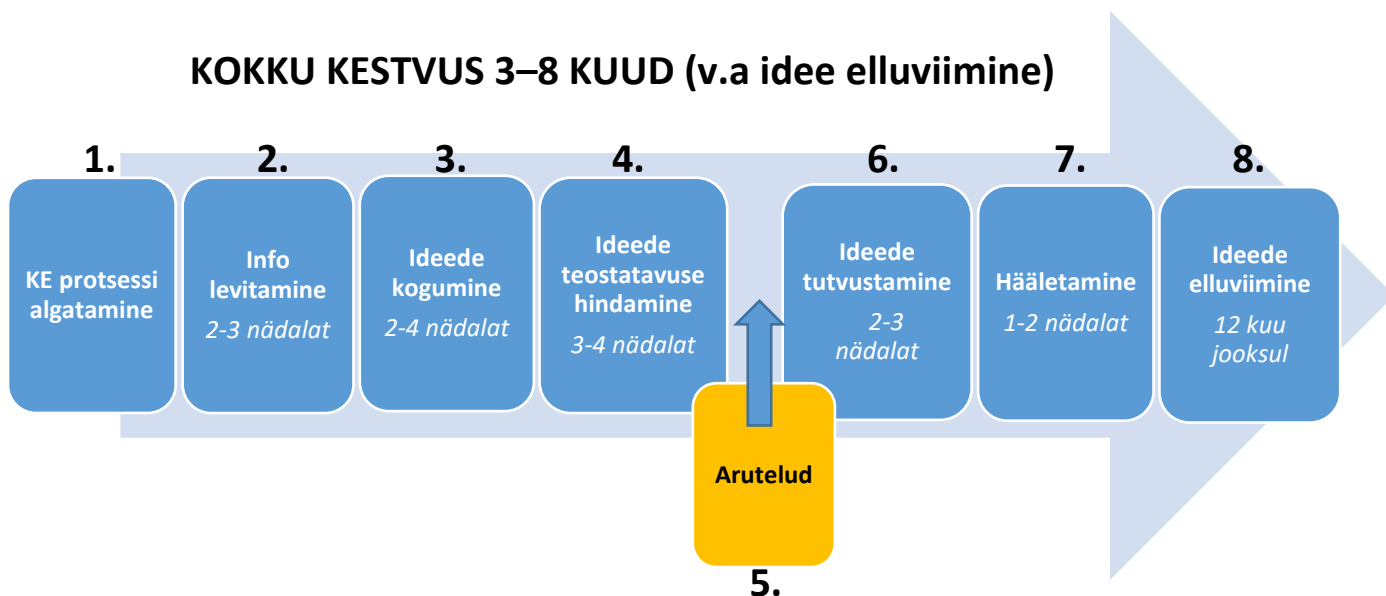
Kaasava eelarve läbiviimisel soovitame silmas pidada järgnevat:

- **Ajamahukus.** Kaasava eelarve peaks üles ehitama nii, et seda ei viida läbi kiirustades. Vältimaks KE muutumist formaalseks kaasamisprotsessiks, mis reaalsuses inimesi ei kõneta, tuleb aega võtta erinevateks kommunikatsioonitegevusteks ([vt lehekülgi 11–13](#)).
- **Kaasava eelarve ajastus.** Eri etapid (ideede korje, hääletamine jm) tuleks ajastada nii, et ideid oleks võimalik ellu viia sama eelarveaasta jooksul, kuhu raha on planeeritud. Läbiviimiseks tuleks ette näha minimaalselt 3 kuud, näiteks Tartu linnas kestab protsess 6 kuud.
- **Protsessi keerukus.** Enda kaasavat eelarvet luues ei pea seda ilmtingimata kohe väga keeruliseks kujundama. Pigem võiks võtta eesmärgiks luua jõukohane mudel, mida aasta-aastalt kohendada ja täiendada. Näiteks tasuks enne uue kaasava eelarve läbiviimist kaaluda, kas suurendada võiks kaasava eelarve mahtu ning kas lisaelemendina täiendada mudelit aruteluga (etapp nr 5). Ka võib laiendada kommunikatsioonitegevusi.

Ajastamisel tuleb arvesse võtta omavalitsuse suurust ja valitud mudeli keerukust. Juhul kui volikogule tahetakse eelarve menetlemise ajaks anda infot, mis projektid välja valiti, tasub kaasavat eelarvet ellu viia sügisel. Keskmise suurusega omavalitsus peaks kaasavat eelarvet sel juhul alustama hiljemalt septembris.

4.2 KAASAVA EELARVE ETAPID

Järgnevalt on toodud etapid, mis on omavalitsusel vaja kaasavat eelarvet tehes läbida.



Joonis. Kaasava eelarve etapid ja nende soovituslik kestvus. Kollasega on kujutatud üks võimalik lisaetapp – arutelud.

Joonisel toodud etapid kujutavad endast järgnevat⁴:

1. **Kaasava eelarve protsessi algatamine.** Enne protsessi algatamist võib volikogu muuta kaasava eelarve mahtu eelseisvaks aastaks ning paneb paika protsessi ajalise raamistiku.
2. **Info levitamine.** Omavalitsus teavitab eri kanalites ja viisidel (eelkõige omavalitsuse ajalehed, veebileht, sotsiaalmeedia, infopäev, raadio) elanikke eesisevast kaasava eelarve protsessist, tutvustab olulisemaid kuupäevi ja kutsub elanikke ideid esitama. Loe [kommunikatsioonist](#) lähemalt siit.
3. **Ideede kogumine.** Elanikud saavad esitada oma ideid paberkanalil, e-kirjaga või vastaval veebilehel, mis on liidestatud omavalitsuse infosüsteemiga. Esitatud ettepanekul peab olema konkreetne „omanik“ ehk keegi, kes seda esindab ja kes saab ideed muuta, samuti peab sel olema eeldatav maksumus, selge sisu ja teostamise viis.

Kaasav eelarve VOLISes/KOVTP-s

Esmakordsel rakendamisel ning edasiste küsimuste, soovidega ja probleemidega KOVTP või VOLISes osas saate pöörduda AS Andmevara poole (abi@andmevara.ee, tel: 671 5188).

Kaasava eelarve seadistamine KOVTP-s: [kasutusjuhendi peatükk 5.1](#)

Kaasava eelarve seadistamise VOLISes (topeltklikka kirjaklambri): 

hinnatakse ettepanekuid veel lisaks teistest kriteeriumitest lähtuvalt.⁵ Vajadusel liidetakse ka ideid ja/või täpsustatakse neid koostöös esitajatega. Reeglitele mittevastavad ideed jäetakse selles etapis kõrvale.

5. **Arutelud.** Arutelude etapis võiks kokku tuua ideede esitajad ja eksperdid nii omavalitsuse seest kui väljast ning selle eesmärk on elanikke rohkem kaasata ideede „sõelumisse“, et lõpphääletusele jõuaks mõistlik arv uuenduslikke ja huvitavaid ideid. Selline eelvaliku tegemine avalikkuse osalusel tuleb ette näha volikogu kinnitatud KE mudelis. Näiteks Tartus

Omavahel ei tohi ajaliselt täielikult kattuda info levitamine ja ideede kogumine (2. ja 3. etapp) ning ideede tutvustamine ja hääletamine (6. ja 7. etapp). See tähendab, et info levitamise ja ideede tutvustamisega tuleb alustada enne järgnevaid etappe, mitte teha seda ainult paralleelselt järgneva etapiga. Sel viisil ei ole protsess kiirustatud ei elanike ega omavalitsuse jaoks: omavalitsus saab võtta aega, et jõuda kommunikatsiooniga võimalikult paljude inimesteni, elanikel on rohkem aega ideede esitamiseks ja hääletamiseks. Elanikke on vajaliku infoga vaja kursis hoida ka ideede kogumise ja hääletamise etapis.

Ideede teostatavust hindav komisjon peab koosnema poliitiliselt sõltumatutest ekspertidest. Ideede teostatavuse hindamine peab olema apoliitiline, mitte poliitikute lemmikideede väljavalimine. Vastasel juhul on tegemist ideekorjega. Oma ala asjatundjad peavad olema kaasatud ka seetõttu, et eksperdid suudavad korrektselt hinnata ideede maksumust ja suurema tõenäosusega on teadlikud muudest asjaoludest, kas üks või teine idee on teostatav. Väga teretulnud on omavalitsuse väliste ekspertide kaasamine.

⁴ Etappide kirjelduses on toetutud e-Riigi akadeemia juhendmaterjalile „[Kaasav eelarve kohalikes omavalitsustes](#)“ (lk 6–7).

⁵ Näiteks Viljandi linnas hinnatakse, kas ideed vastavad veel neljale kriteeriumile: vajalikkus ja olulisus Viljandi linnale, teostatavus 12 kuu jooksul idee esitamise tähtpäevast, kulutuste põhjendatus ja eelarve läbipaistvus, idee realiseerimisest kasusaajate hulk. Tartu linnas hinnatakse ideid järgmiste kriteeriumite alusel: ideest osasaajate hulk, mõju linnaruumile, originaalsus, kogukonna koostöös soosimine, aktiivsete eluviiside soosimine.

toimub arutelu, kus osalevad ideede esitajad ja vastavate valdkondade eksperdid (kaks eksperti omavalitsusest ja kaks välist eksperti). Pärast arutelu hindavad mõlemad osapooled ideid kriteeriumite ([vt kriteeriume](#)) alusel.

Arutelusid on soovituslik teha kõikidel kaasavat eelarvet rakendavatel omavalitsustel, ent eriti neil, kel ideid laekub palju ja need on suuremates summates.

6. **Ideede tutvustamine.** Ideedega saab tutvuda juba paralleelselt nende esitamisega, kuna VOLISesse/KOVTPsse laetakse ideed üles jooksvalt. Pärast teostatavuse hindamist tutvustatakse sõelale jäänud ideid laiemalt: lisaks KOVTP-le/VOLISele ka omavalitsuse kodulehel, samuti kasutatakse muid kanaleid.
7. **Hääletamine.** Kindla ajavahemiku jooksul saab hääletada meelepäraste ideede poolt. Oma hääle saab anda interneti vahendusel (KOVTP/VOLIS) ning osades omavalitsustes ka määratud asukohas pabersedeliga hääletades või sealset arvutivõrku kasutades.
Näiteks Raplas saab igas piirkonnas paberil hääletada raamatukogus. Raamatukogu töötaja tuvastab elaniku (kontrollib, et isikut tõendav dokument kuulub isikule) ning elanik täidab seejärel blanketi, kuhu kirjutab nii oma isikukoodi kui ka tähistab oma lemmikidee(d). Hiljem vallavalitsuse töötajad kontrollivad, kas paberil hääletanud on omavalitsusse sisse kirjutatud ning loevad kokku hääled.
Tavapraktikaks omavalitsustes on anda elanikule kolm häält ehk hääletada saab mitme projekti poolt. Kolme hääle andmine võtab arvesse seda, et elanikule sobivaid ideid võib olla mitu, samuti ei nõua see liigset kaalumist eri ideede vahel. Kindlasti ei tohiks võimaldada ühel isikul anda mitu häält ühe objekti poolt, vältimaks tulemuste koondumist ühte suunda.
8. **Ideede elluviimine.** Ellu viiakse üks või mitu enim hääli saanud idee(d).

5. Kuidas kommunikeerida kaasavat eelarvet?

Kaasava eelarve kommunikeerimisel tuleks mõelda kaugemale reklaamtegevustest ning vaadata kommunikatsiooni laiemalt: kuidas edastada edukalt kaasava eelarve olemust ja näidata seda kui lihtsat, läbipaistvat ja demokraatlikku kaasamistegevust. Meeles tuleb aga pidada, et protsessi läbiviimine ei tohiks minna ebamõistlikult kulukaks võrreldes kaasava eelarve mahuga.

Mõelda tuleks järgnevatele aspektidele⁶:

➤ Kaasava eelarve reklaamimine ja teavitustöö

KE reklaamimiseks on palju võimalusi: reklaam linnaruumis (plakatid, bännerid), sh avalikel hoonetel, sotsiaalmeedias, omavalitsuse kodulehel, kohalikus ajalehes, raadios ja mujal. Meeles tasub pidada ka omavalitsuse enda töötajaid (teavitada nt siseveebi ja meililistide kaudu). Luua võib ka KE logo ning teha videoklipid, kus tutvustatakse ideid või protsessi ennast. Samuti tuleb protsessi algatamisest inimesi teavitada ning selgitada, millal protsessi eri etapid aset leiavad. Mõelda tasub, kuidas eri sihtgruppideni jõuda (nt noorteni koolis ja noorteorganisatsioonide kaudu).

Kaasavat eelarvet tuleb põhjalikumalt kommunikeerida ühinenud omavalitsus(t)es, kus seda varem ei ole rakendatud. Sellistes piirkondades tasuks korraldada infopäev ja mõelda ka intensiivsemale kommunikatsioonile.

NB! Massteavituse tegemiseks saab pöörduda Siseministeeriumi poole, kes väljastab elanike kontaktandmed (e-mail, telefoninumber).

⁶ Loetelu ja soovitude koostamisel on toetunud e-Riigi akadeemia aruannetele Tartu linna [esimese](#), [teise](#) ja [kolmanda aasta](#) kaasava eelarve kohta.



Foto. „Kõnniteed ristmikel mugavaks“ projekti logomärgistused Tartu linnas. (Allikas: Lilian Lukka)

➤ **Protsessi enda kommunikeerimine**

Selgelt on vaja edasi anda, mis on kaasava eelarve eesmärk ja kuidas see protsess täpselt välja näeb (kuidas käib otsustamine, mida iga etapp endast kujutab). Inimestel on vaja selgust KE mängureeglite osas, et ei tekiks kahtlust, et protsess on mingil viisil kallutatud.⁷

Põhjalikult tuleb selgitada, milliseid ideid tohib esitada. Probleemiks on osutunud eelkõige arusaam sellest, mida tähendab, et realiseeritav idee peab olema avalikuks kasutuseks. Vältimaks seda, et esitatakse projekte, mis ei ole avalikuks kasutuseks, võiks kodulehel tuua mõned näited sobivatest ja mittesobivatest projektidest.

➤ **Teadlikkuse suurendamine omavalitsuse eelarvest**

KE üheks eesmärgiks võiks olla ka oma elanike harimine omavalitsuse juhtimisest, eelkõige selle rahalisest poolest. Selleks peaks suurendama teadlikkust, kuidas eelarve kujuneb, millised on eri alternatiivid, mille ees omavalitsus igapäevaselt seisab ja nende maksumused. Üks võimalus on visuaalselt kujutada kaasava eelarve lehel, millistest osadest omavalitsuse eelarve koosneb ning kuidas sinna paigutub kaasav eelarve. Samuti võib tuua loetelu kaasava eelarve tüüpprojektide maksumusest (nt laste mänguväljak) ning kodulehele panna ka nimekiri investeeringuobjektidest, mida omavalitsus kavatseb niigi lähiajal ellu viia (vältimaks nendega kattuvate idee esitamist). Selgitada võiks ka kaasava eelarve haakuvust arengudokumentidega.

➤ **Protsessi lihtsus ja läbipaistvus**

Protsess peaks elanikule olema lihtne ja arusaadav ning osaleda peaks saama suuremate jõupingutusteta. Lihtsuse põhimõttest peaks lähtuma nii ideede esitamisel (mitte liialt palju nõudeid) kui ka hääletamisel, näiteks võimaldades omavalitsuse hallatavates asutustes oma (elektrooniline) hääl anda.

— Jälgida tuleb, et hääletamine oleks elaniku jaoks hoomatav. Juhul kui ideid laekub liiga palju (näiteks enam kui 20), võib kehtestada lisakriteeriume vastavalt omavalitsuse arengusuundumustele. Küll peaksid need reeglid olema enne protsessi algust teada, lisakriteeriume ei tohiks hakata seadma keset protsessi. Reeglite muutmine keset protsessi võib jätta mulje kallutatusest.

— Ajastamisel tuleb arvestada, et olulised tegevused ei kattuks puhkuste ajaga ning et hääletusperiood ei jääks teiste suurte sündmuste lähedusse (nt jaanipäev, 1. september).

⁷ Näiteks Tartu linna kodulehel on lihtsalt ja lühidalt antud ülevaade kaasava eelarve nn mängureeglitest ja etappidest: <https://www.tartu.ee/et/kaasav-eelarve>.

— Protsess on läbipaistvam, kui sõelumisse kaasatud eksperdid on sõltumatud ([vaata soovitus leheküljel 10](#)).

➤ Inimeste kaasatus

Inimestele kaasaraäkimise võimaluse andmine peaks olema kesksel kohal. Selleks on palju võimalusi: avalike koosolekute korraldamine (nt võimaldada inimesel enda ideed tutvustada), ideetalgud, tagasiside küsimine jpm.

— Kindlasti peaks andma tagasisidet väljajäetud ideede autoritele põhjustest, miks nende idee rahvahäälitusele/järgmisesse vooru ei läinud (personaalselt ning soovituslikult ka omavalitsuse kodulehel).

— Elanikke tuleks hoida kursis, mis seisus on võiduidee(de) elluviimine ning mis on saanud eelmiste aastate võiduideedest (võimaluse korral kajastada ka saadaolevat infot/statistikat realiseeritud ideede kasutuse kohta).

— Kuna inimeste ideed ja ettepanekud ei mahutu alati kaasava eelarve raamidesse, võiks kodulehel tuua välja ka kontaktisikud, kelle poole elanik saab pöörduda muude ettepanekute osas. Näiteks kui elanikul on ideid või ettepanekuid näiteks teede ja tänavate kohta, ürituste korraldamise või väiksemahulisemate investeeringute (nt pargipingid) kohta.

— Kasutada tuleks mitmesuguseid IT-võimalusi: see aitab mugavalt ja soodsalt kaasata inimesi ning lihtsustab protsessis osalemist.

➤ Ideede turundamine

Idee edukusel mängib tihtipeale rolli see, kui hästi on seda turundatud. Omavalitsus saab selleski võtta oma rolli: luua [KE kampaania tegemise hea tava](#), et ei tehtaks kampaaniad, mis võivad hea maitse piiri ületada, samuti toetada ideede esitajaid turundamisel⁸ ja seda ise teha (nt videoklipid ideedest). Koostöös ideede autoritega on võimalik ka ideid illustreerida: teha fotosid või jooniseid, et tekiks parem arusaam väljapakutud asukohast, objekti praegusest olukorrast ja tulevikunägemusest. Ideede turundamisel teevad paljudel juhtudel suure töö ära ka ideede autorid, oma idee(de) turundamist tasub soovitada ka omavalitsusel.

Nimekiri viisidest ja tegevustest, kuidas kaasav eelarve elanikeni viia:

- ✓ Reklaam
- ✓ Kaasava eelarve logo
- ✓ Tutvustavad videoklipid
- ✓ Lähenemine sihtgrupiti
- ✓ Kaasava eelarve olemuse, eesmärgi ja protsessi edastamine
- ✓ Massteavitust (sms, e-mail)
- ✓ Omavalitsuse eelarve (sh kaasava eelarve) visuaalne kujutamine kodulehel
- ✓ Nimekiri lähiajal rajatavatest investeeringuobjektidest
- ✓ Haakuvuse tutvustamine omavalitsuse arengudokumentidega
- ✓ Lihtne ja läbipaistev protsess
- ✓ Häälitamisvõimalused hallatavates asutustes
- ✓ Avalikud koosolekud, ideetalgud jpm
- ✓ Personaalne tagasiside idee esitajatele
- ✓ Tagasiside võiduideede kohta
- ✓ Kontaktandmed, et inimesed saaksid muid, KE raamesse mittemahtuvaid ideid esitada
- ✓ Kampaania tegemise hea tava
- ✓ Ideede esitajate toetamine turundamisel

Kommunikatsiooni maksumuse vähendamiseks tasub olla nutikas. Kasutada tuleks kõige kuluefektiivsemaid meetodeid: tasuta kajastus kohalikes ajalehtedes, raadiointervjuud, omavalitsuse meililist, partnerorganisatsioonid jpm. Ka flaierid võivad olla vähekulukad.

⁸ Näiteks pakub Tartu linn ideede esitajatele turunduskoolitust ja ideede esitajatega suheldakse personaalselt (aidatakse ideid täpsustada ja lihvida).

6. Rahvusvahelised mudelid

Maailmas on levinud kahte tüüpi kaasavat eelarvet, mis erinevad Eesti mudelist: kogukondliku kaasava eelarve ja konsultatiivne mudel⁹. Need mudelid annavad loodetavasti omavalitsustele inspiratsiooni, kuidas laiendada otsuste ringi, kuhu elanikke kaasata ja soodustavad katsetamist oma kaasava eelarvega.

- **Kogukondliku kaasava eelarve** mudelil olulisi erinevusi võrreldes Eesti mudeliga ei ole. Peamisteks erinevusteks on MTÜde tugev roll (MTÜd viivad ise projektid ellu, vahel võivad ideid esitada ainult MTÜd ja mitte eraisikud), samuti on kaasav eelarve enamasti konkreetse suunitlusega, näiteks kogukonna või jätkusuutliku arengu edendamine, keskkonnakaitse jpm.
- **Konsultatiivne mudel** on oma olemuselt tunduvalt teistsugune võrreldes nii Eesti kui ka kogukondliku mudeliga. Elanikelt küsitakse ainult nõu ja nende soovitusel kuidagi omavalitsuse jaoks siduvad ei ole. Just elanikele reaalse otsustusjõu mitte andmine eristab seda mudelit selgelt teistest.

NÄIDE. Kogukondlik kaasav eelarve Leithis, Šotimaal:

- Rahastus: panustavad nii omavalitsus kui ka keskkvalitsus.
- Projektitoetused kolmes kategoorias: kuni 500 £, 500–5000 £, 5001–10 000 £.
- Kuni 500 £ suurust toetust saavad taotleda kõik, suurema toetuse saamiseks peab olema ühing.
- Eri suurusega grantid peavad kuuluma eri teemavaldkondadesse (nt keskkonna parandamine, kogukonnavaimu loomine).
- Eripärane Leithile: hääletada saavad kõik 8-aastased või vanemad isikud, kes elavad, töötavad, õpivad või teevad vabatahtlikutööd Leithis.

NÄIDE. Konsultatiivne mudel Hildenis, Saksamaal:

- Eesmärk parandada omavalitsuse teenuseid ja muuta finantsjuhtimine läbipaistvamaks.
- Iga-aastaselt koostatakse brošüür, mis annab ülevaate linna tegevustest ja rahaasjadest.
- Kodanikele suunatud foorumil sai teha oma ettepanekuid, omavalitsus viis ellu enamjaolt väiksemaid parandustöid enda rajatiste osas või kohandas teenuseid (nt lahtiolekuajad, muudatused raamatukogudes).
- Hiljem toodi fookusesse eelarvetasakaal: inimesed said internetis kommenteerida ekspertide soovitusi, kuidas vähendada linna võlga.

⁹ Mõlema mudeli kirjeldus põhineb suuresti e-Riigi akadeemia aruande „[Kaasa eelarve Tartu linnas 2015. 3. aasta kogemused](#)“ põhjal. Näidete allikad: Leithi kaasava eelarve koduleht (<http://www.leithchooses.net/>) ning Sintomer, Y. Herzberg, C. Allegretti, G. 2013. „[Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version.](#)“ *Service Agency Communities in one World*, No. 25, 96 lk (lk 18–19).

Lisa 1. Määruse näidis

- Kui rakendada soovitakse teistsugust kaasavat eelarvet, peavad määruses samuti olema allolevad või nendele vastavad protsessid reguleeritud.
- Kollasega on märgitud määruse osad, mida tuleb kohalikul omavalitsusel vastavalt enda kaasavale eelarvele muuta.

MÄÄRUS (näidis)

§ 1. Üldsätted

Kaasava eelarve koostamisega kaasatakse elanikkond omavalitsuse eelarve koostamisse ja antakse kohaliku kogukonna liikmetele võimalus eelarve koostamisel teha ettepanekuid kohaliku elu edendamiseks ja osaleda hääletamisel parimate ettepanekute väljaselgitamiseks.

Vaata näiteid teiste omavalitsuste määrustest:

- [Jõgeva määrus](#)
- [Haljala määrus](#)
- [Tartu Õigusaktid ja kaasava eelarve mahu otsustamine](#)

§ 2. Kaasava eelarve eesmärgid

Kaasava eelarve eesmärgid on:

- 1) ...
- 2) ...
- ...

§ 3. Kaasava eelarve objekt

(1) Kaasava eelarve objektiks on vallaga seotud **investeeringuobjekt, vallas korraldatav üritus või muu vallaga seotud idee.**

(2) Kaasava eelarve menetluse käigus realiseeritav idee peab olema omavalitsusega seotud, pakkuma avalikku hüve, olema avalikus kasutuses ning sellest ei tohi tekkida ebamõistlikke kulusid omavalitsuse järgnevate aastate eelarvetele.

Lubatud ei tohiks olla ideed, mille realiseerimisel saab keegi enda kohustusi vähendada ja ideed, kus kellelgi konkreetselt on äriiline kasu. Juhul kui omanikul või idee esitajal on varasemast lepinguline kohustus idee niigi ellu viia, peab omavalitsus juhtumipõhiselt hindama, kas lubatud on idee jätkamine kaasava eelarve protsessis. Omavalitsus peab koguma taustainfot olukorra kohta ning selle põhjal tegema otsuse. Samuti ei tohiks lubada selliste ideede elluviimist, mis toovad kellelegi otsest äriolist kasu.

(3) Kaasava eelarve objektiks ei ole üldjuhul ideed, mille realiseerimine tooks kellelegi otseselt äriolist kasu või võimaldaks kellelgi enda kohustusi vähendada.

(4) Kaasava eelarve maht on määratud eelarvestrateegias.

Kaasava eelarve maht eelarvestrateegias võimaldab protsessiga alustada septembris, enne uue eelarveaasta algust. Eelarvestrateegias toodud summa kandub edasi vastava aasta eelarvesse, kus idee ellu viiakse.

(5) Vallavolikogu võib enne kaasava eelarve menetluse algust otsustada kaasava eelarve mahu muutmise eelseisvaks menetluseks.

Muud võimalused, kuidas kaasava eelarve mahtu määruses käsitleda:

- Kaasavaks eelarveks planeeritakse vallaeelarves igal eelarveaastal minimaalselt ... eurot.
- Kaasava eelarve maht valla eelarves on ... eurot.

§ 4. Kaasava eelarve menetlusest teavitamine

Omaavalitsus tutvustab kaasava eelarve menetlust avalikkusele valla ajalehes, valla veebilehel, muudes sotsiaalmeedia kanalites (nt Facebook), raamatukogudes, teabepäeval, flaierite vahendusel, ...

§ 5. Ideede esitamine

(1) Ideid võib esitada igaüks.

(2) Periood ideede esitamiseks.

Lisa
konkreetsed
aadressid!

(3) Ideed esitatakse paberkandjal, e-postiga või elektroonilises kohalike omavalitsuste istungite infosüsteemi VOLIS keskkonnas/kohalike omavalitsuste teenusportaalil KOVTP.

(4) Idee esitamisel peab olema märgitud:

- 1) idee esitaja;
- 2) idee nimetus;
- 3) idee eesmärk ja olulisus;
- 4) idee sisu;
- 5) sihtrühm;
- 6) eeldatav maksumus;
- 7) muu oluline info.

(5) Idee peab olema teostatav ühe eelarveaasta jooksul.

§ 6. Ideede hindamine ja valimine

(1) Ideid analüüsib ja hindab valitsuse moodustatav komisjon, kuhu kuuluvad vallavalitsuse vastava eriala spetsialistid ja vajadusel sõltumatud eksperdid.

(2) Ideed, mis ei vasta käesolevas määruses nimetatud nõuetele, ületavad määrusega kinnitatud rahalist mahtu või ei ole realiseeritavad ühe eelarveaasta jooksul, kõrvaldatakse menetlusest.

(3) Idee kõrvaldamisest informeeritakse idee esitajat koos põhjendustega.

NB! Kui ideede hindamisel kasutatakse veel mingeid lisakriteeriume, peaks need kehtestama siin paragrahvis. Kui soovitakse lisada aruteluetaapp, kus ideid teistkordselt sõelutakse, tasub ümber sõnastada „Ideede hindamise ja valimise“ paragrahv ning lisada eraldi paragrahv (nt Tartus on paragrahvid sõnastatud vastavalt „Ideede esmane analüüs“ ja „Ideede sõelumine“).

(3) Nõuetele vastavad ideed avaldatakse valla veebilehel, ajalehes ning pannakse rahvahääletusele.

Läbi tuleks mõelda vaiete läbivaatamise protseduur. Valmistuda tuleks olukorraks, kus idee esitaja komisjoni otsusega ei nõustu ning esitab ametliku vaide. Vaiete läbivaatamise protseduuri võib ka lisada määrusesse.

§ 7. Rahvahääletus

(1) Rahvahääletusel saab osaleda iga vähemalt 16-aastane isik, kelle elukoht on rahvahääletuse ajal Eesti rahvastikuregistri andmetel

(2) Iga rahvahääletusel osalev isik saab hääletada kuni kolme erineva endale meelepärase idee poolt.

(3) Rahvahääletus viiakse läbi elektrooniliselt ja paber kandjal.

(4) Hääletada saab valla kodulehel või isiklikult, identifitseerides ennast isikut tõendava dokumendiga vallavalitsuses, valla infokeskuses, keskraamatukogus ...

Hääletuskohad võib määruses loetleda või sõnastada lühidalt, et „Vallavalitsus määrab hääletamise koha, kus saab hääletada isik, kellel ei ole arvuti kasutamise võimalust.“

(5) Rahvahääletuse tulemusena reastatakse ideed vastavalt saadud hääle arvule, alustades enim hääli saanud ideest.

(6) Rahvahääletuse tulemused avaldatakse valla ajalehes, veebilehel ja Facebooki lehel.

Tasub kaaluda, kas hallatavas asutuses/infokeskuses /vallavalitsuses hääletamist korraldada paberil või elektrooniliselt. Elektroonilise hääletuse puhul peaks asutuse töötaja elanikku abistama, samuti nõuab see vastava tehnika olemasolu (arvuti, id-kaardi lugeja), paberhääletuse puhul on aga ajakulukas hääle kokkulugemine. Hääletamise mugavamaks muutmise eesmärgil tasuks igal juhul kaaluda hääletamise võimaldamist mitmetes hallatavates asutustes.

§ 8. Ideede realiseerimine

(1) Rahvahääletusel toetust leidnud idee(de) realiseerimise korraldab valitsus või sõlmib idee esitajaga koostöölepingu idee elluviimiseks.

(2) Elluviimisele kuulub üks või mitu paremusjärjestuses enam hääli saanud ideed, mille eeldatav maksumus kokku ei ületa kaasava eelarve kavandatud summat, kuni olukorrani, kus paremusjärjestuses järgmist ideed ei ole võimalik enam täies mahus rahastada.

Omaavalitsuse enda sisekorra eeskiri määrab, kuidas hangete läbiviimine toimub.

Koostöölepingus peaksid olema toodud tähtajad, eraldatud summa, saavutatav tulemus, lepingu pooled ja nõue, et realiseeritav idee pakub avalikku hüve ja on avalikus kasutuses. Samuti peaks olema sõnastatud omaavalitsuse võimalus raha tagasi nõuda, kui idee ei ole tähtajaks valmis saadud.

(3) Kui pingerea põhjal tekib olukord, et paremusjärjestuse kohaselt järgmisena rahastatava ettepaneku jaoks on jäänud kaasava eelarve summast alles väiksem summa kui selle ettepaneku eeldatav maksumus, pakutakse ettepaneku esitajale osalist rahastust. Viimase loobumisel osalisest rahastamisest rahastatakse paremusjärjestuses järgmise ettepaneku elluviimist.

Lisa 2. Küsimused kaasava eelarve kujundamiseks

- **Mis on teie kaasava eelarve eesmärk?** Kas eesmärgiks on ühise keskkonna arendamine (näiteks objekt, mida omavalitsuse elanikud kasutavad)? Või turistide meelitamine piirkonda? Soovitakse hoopis lahendada probleeme kindlas valdkonnas, piiritledes, milliste teemadega seoses omavalitsus ideid ootab (nt rahvatervis, keskkonnakaitse)?

Eesmärki teades on võimalik enda kaasav eelarve sihiteadlikult nii-öelda üles ehitada. Valdakond piiritletakse eelkõige siis, kui osaleda saavad ainult MTÜd. Enne rahvahääletusele suunamist saab ka kasutada ideede hindamisel kriteeriume ehk mitte rangelt piiritleda valdkonda, kuid siiski hinnata, kuivõrd ideed kajastavad valitud eesmärke.

Raplas on kaasava eelarve üheks eesmärgiks leida üritus, mis valla ürituste valdkonnas „kaardile paneks“.

SINU VASTUS:

- **Milline võiks olla kaasava eelarve maht?**

Liiga väikese eelarvesumma puhul kaotab kaasav eelarve enda mõttekuse, ei motiveeri inimesi osalema ning samuti ei pruugi olla võimalik midagi märkimisväärt ära teha. Teatud piirist alates on aga eelarvesumma suurusjärgus, mille kasutamise üle volikogu tahab tõenäoliselt ise otsustada.

SINU VASTUS:

- **Mida kaasava eelarve summa eest ellu viiakse?**

On selleks investeeringuobjekt(id), üritused või midagi muud?

Küsimusele aitab vastata ka täpselt formuleeritud kaasava eelarve eesmärk. Mõelda tuleb, kuidas motiveerida inimesi osalema. Valikuks on enamjaolt investeeringuobjekt: inimesed näevad tulemust oma silmaga ja seda suhteliselt lühikese aja jooksul.

Ürituste elluviimine kaasava eelarve raames on keerukas, ent võimalik. See kujutab endas järgnevaid riske: KE ajaline raamistik võib olla liiga lühike ürituse elluviimiseks; tekkida võib ootus, et üritust rahastatakse järgnevatelgi aastatel; rahastus võib olla liiga suur võrreldes teiste üritustega; ürituste jaoks on enamasti niigi võimalik omavalitsuselt raha taotleda. Sisulisi põhjuseid, miks mitte lubada ürituste korraldamist, ei ole.

SINU VASTUS:

Kui võiduideeks on investeeringuobjekt, peaks ellu viidama tervikuna kasutusele võetav objekt, mille maksumus ja olemus ei ole tunduvalt muutunud pärast idee väljavalituks osutumist ning mis on tervikuna kasutuses. Lubatud ei tohiks olla olukord, kus võiduidee eelarvet ja/või ideed ennast pärast väljavalimist olemuslikult muudetakse (sh laiendatakse). Vältima peaks ka selliseid objekte, mis eraldiseisvalt, ilma lisanduvate töödeta, ei ole kasutuselevõetavad.

- **Kes saavad ideid esitada?** Kas võivad ideid esitada ainult elanikud? Või ka MTÜd? Või mõlemad?

MTÜdelt võib oodata keerukamaid projekte, ent võimaldades ainult MTÜdel ideid esitada, jäävad elanikud ilma väärtuslikust osalemiskogemusest.

SINU VASTUS:

- **Kes saavad hääletada?** Kas hääletamiseks peab olema omavalitsuse elanik? Mis on valimisiga?

TÖÖLEHT – täida ise!

Tartu linn on jäänud seisukohale, et hääletamine peaks olema võimaldatud ainult oma registreeritud elanikele, kuna nemad panustavad oma maksutuluga linnaeelarvesse, mille eest ka kaasavat eelarvet tehakse. Tudengite näitel leiti, et raske on kindlaks teha, kui palju tudengid Tartus aega veedavad (kaug- ja sessioonõpe), samuti on mitteleanike kaasamisel tehniliselt keerukas nende identifitseerimine.

Näiteks saavad New Yorgis hääletada 14-aastased isikud ja Leithis (Šotimaa) koguni 8-aastased. Sissekirjutuse nõue oli terava vaatluse all Tartus: küsimuseks oli, kas tudengite kõrvalejätmine hääletusest on hea.

SINU VASTUS:

- **Kuidas toimub hääletamine?** Mitu häält anda elanikule? Kuidas näidata hääletustulemusi (reaalajas või pärast hääletamise lõppu)?

Elanikud on meelsasti kasutanud võimalust anda mitu häält eri ideedele, kuid võib tekkida oht, et hääli korjavad enim ühe piirkonna objektid. Vaata lähemalt [siit](#), miks antakse elanikele enamasti kolm häält.

Hääletustulemuste reaallajas näitamine aitab luua võistlusmomenti, kuid samas on see tekitanud vastakaid arvamusi (välja on toodud ebatervet ja muudest teguritest mõjutatud käitumist).

SINU VASTUS:

- **Kuidas eri osapooled omavahel suhtlevad?** Kas osalejatele on loodud piisavalt võimalusi protsessi käigus arutleda?

Kuna KE üks mõte on ka arutelude soodustamine, on vajalik mõelda, kas ja mil viisil peaks need toimuma elanike endi vahel ja ideede selekteerijatega. Näiteks saab korraldada arutelusid ([naagu Tartus](#)), ideetalguid, võimaldada netis ideede kommenteerimist jpm-d.

SINU VASTUS:

- **Kes peaks ideed ellu viima?** Kas ideed viib ellu omavalitsus või antakse teostus ka kellelegi teisele (nt MTÜdele)?

Juhul kui ideid lubatakse esitada ainult MTÜdel, peaks neile ka teostuse jätkma (omavalitsuse järelevalve all).

Idee elluviija ei pea olema tingimata omavalitsus, küll peab ta olema võimeline ideed ellu viima. MTÜdel ei pruugi olla kogemust suuremate hangete läbiviimisel. Ka tuleb tagada, et kui teostajaks on keegi teine peale omavalitsuse, viidaks projekt ellu nõuetekohaselt. Omavalitsus peab olema veendunud partneri võimekuses.

SINU VASTUS:

- **Kas ja kuidas kindlustada, et võiduideed jaguneksid ühtlaselt piirkondade vahel?**

Vältimaks ideede ebavõrdset jaotumist tõmbekeskuste ja muude piirkondade ning ühinenud omavalitsuste vahel, on võimalik anda teatud häälele või ideedele lisakaal. See muudaks aga hääletussüsteemi keerukamaks. Kaasavas eelarves peaks idee esitaja suutma näidata kasu kogu omavalitsusele ning konkureerimine peaks toimuma võrdsetel alustel. Alternatiiv on teha kogu omavalitsuses kaasavat eelarvet ning linnavälistes piirkondades vaba aja rahastus detsentraliseerida ([vaata lisa 3](#)).

SINU VASTUS:

TÖÖLEHT – täida ise!

MUUD SOOVITUSED:

- **Põhjalikult tuleb kaaluda, kas lubada hallatavate asutustega seonduvate ideede esitamist.** Arvestada tuleks siin nii kaasava eelarve mahtu (kas saab üldse selle raha eest näiteks teid või mänguväljakuid rajada) ja omavalitsuse suurust (pigem ei ole mõistlik väikeses omavalitsuses keelata seonduvate ideede esitamist). Kindlasti peab realiseeritav idee olema avalikuks kasutuseks. See tähendab, et näiteks objekti puhul saavad seda kasutada kõik elanikud (mitte ei ole ligipääs piiratud kindlatele gruppidele) ning et tegu on pigem välise avalikult kasutatava objektiga. Sobilik kaasava eelarve objekt oleks sel juhul näiteks kõigile kasutatav kooli staadion. Halb praktika oleks lubada hallatava asutuse töötajatel asutusega seotud ideid esitada. Asutusega seotud idee võiks esitada sellest sõltumatu isik.
Võimalikud pooltargumendid, miks lubada hallatavate asutustega seotud ideede esitamist: kaasava eelarvega tulevadki välja soovid ja valukohad ning kui need on seotud hallatavate asutustega, siis järelikult peetakse neid olulisteks; hallatavatel asutustel ei jätku raha oma eelarvest kõikvõimalike ideede teostamiseks.
Võimalikud vastuargumendid: hallatavad asutused peaksid saama kogu oma raha põhieelarvest ning sellega ka hakkama saama; kaasav eelarve võiks olla eelkõige võimalus eripärasemate ideede esilekerkimiseks.
- **Läbi tuleb mõelda kaasrahastuse aspekt** ehk kas lubatud on sellised ideed, millele osa kate tuleb mujalt. Sellisel juhul peab idee esitaja garanteerima, et muu rahastus ka pärast võiduideeks osutumist olemas on.

Lisa 3. Teistsugune lähenemine kaasamisele: vaba aja rahastuse detsentraliseerimine

Saue vallas on alates 2011. aastast kasutusel süsteem, kus vaba aja teenuste pakkumine on tugevalt detsentraliseeritud ning suuresti kohalike külaseltside kanda. Järgnevalt toome välja mudeli, mis oma sisult on lihtsustatud versioon Saue omast. Lühidalt näeb see välja järgmine:

- Tõmbekeskustes tegutsevad MTÜd (peamiselt külaseltsid) saavad vallalt tegevustoetust, mille suurus sõltub suuresti külaelanike arvust. Külaselts informeerib valda, mida ta plaanib selle rahaga teha.
- Raha kasutus on külaseltsi jaoks täiesti vaba: toetust võib kasutada investeeringute tegemiseks, ürituste korraldamiseks vms, sh jätta järgnevate aastate ideedeks reservi.¹⁰ Sarnase mudeli puhul ongi kaks peamist võimalust: raha kasutamiseks tingimusi ei ole ning kohapeal otsustatakse, mida selle eest ära tehakse (Saue mudel) või peab MTÜ esitama konkreetse projekti.
- Otsustusprotsess küla sees ei ole reguleeritud ehk igas külas võib otsustamine raha kasutuse üle toimuda isemoodi.
- Külaselts peab küll informeerima, mida toetusega plaanitakse teha ning järgneval aastal esitama aruande, kas eesmärk saavutati, kuid reaalne kontroll raha kasutuse üle puudub.
- See süsteem ei hõlma valla linnalisi piirkondi, kuna linnades osutab vaba aja teenuseid juba omavalitsus.

Saue vald on valinud üldjoontes eespool kirjeldatud tõmbekeskuste kaasamise mudeli, kuna asustustihedus vallas ei ole homogeenne. Selliselt raha jaotades koheldakse eri piirkondi võrdselt ning välditakse olukorda, kus eelkõige rohkearvulise elanikega piirkondade huvid kaaluvad üles muude piirkondade huvid. Samuti aitab see säilitada kohalikke traditsioone, kaasata laiapõhjaliselt huvigruppe ja arendada kohalikku külaelu. 2018. aastal jaotati nii tegevustoetust välja ca 450 000 eurot.



Foto. Tegevustoetuse kaasrahastuse abil rajati Ääsmäe külla seikluspark. On vägagi tavaline, et tegevustoetuse eest rajatakse selliseid projekte, mis leiaksid teostust ka kaasavas eelarves. (Allikas: Ääsmäe Külakogu)

MILLEGA ARVESTADA, KUI KAALUTE SELLE SÜSTEEMI RAKENDAMIST

- ❖ Taolise mudeli kasutamise eelduseks on väga tugev kogukonnaliikumine, kuna selle toimimiseks on vaja aktiivseid elanikke, kes kogukonnaliikumist veaksid ja ideedega lagedale tuleksid.
- ❖ Mudelit tasuks kasutada eelkõige, kui omavalitsuses on hajaasustus.
- ❖ Kui tähelepanu ei pöörata sellele, kuidas otsustatakse, et mida rahaga teha, käib süsteemiga kaasas suur korruptsioonioht. Nimelt võib kitsas ring inimesi kasutada raha endaga seotud

¹⁰ Sauel on suuremate tõmbekeskuste (nn kandid) tegevustoetuse summas ka 1,5 ametikoha töötasu. Samuti katab vald seltsimaja või külakeskuse ruumide ülalpidamiskulud, kui hoone või ruumid kuuluvad vallale või on sõlmitud pikaaegne avaliku kasutamise leping.

projektideks. Selle vältimiseks peaks omavalitsus andma täpse ülevaate raha kasutusest: kas see läks palgakuludeks, kas ja mis projekte raha eest tehti jne. Samuti peaksid omavalitsuse toetust saavad MTÜd vabatahtlikult oma sissetulekutest ja väljaminekutest ülevaadet andma.

- ❖ Ideaalis saab MTÜ (nt külaselts) lähteülesanded oma külaelanikelt, mitte ei tegutse eraldiseisvalt oma elanikest. Elanikud annavad teada, mida oleks külas vaja teha, MTÜ leiab selleks raha ja teostab. Selleks peaks elanikel olema võimalus ühendust võtta (nt oma meiliaadress, Facebooki-grupp), ideid saab koguda ka külaüritustel.
- ❖ Ette garanteeritud rahastuse tõttu võib MTÜ-l tekkida mugavustsoon. Seetõttu eeldab sellise mudeli toimimine mingilgi määral külaseltsi aktivistide perioodilist vahetumist.

Lisa 4. Kaasava eelarve statistikat Eestis

Tabelis on toodud kaasav eelarve neljas eri profiiliga (omavalitsuse suurus, kaasava eelarve maht) kohalikus omavalitsuses 2017. aastal.

	<i>Tartu linn</i>	<i>Viljandi linn</i>	<i>Tapa vald</i>	<i>Rapla vald</i>
<i>Kaasava eelarve maht, osakaal omavalitsuse eelarvest</i>	150 000 €, 0,09% eelarvest ning u 1% investeringute eelarvest	30 000 €, 0,11% eelarvest	20 000 €, 0,17% eelarvest	30 000 €, 0,18% eelarvest
<i>Hääletanute arv</i>	4635 inimest (kokku 9090 häält)	553 inimest (kokku 817 häält)	309 inimest (kokku 347 häält)	539 inimest (kokku 1263 häält)
<i>Hääletanute osakaal 16+ elanikest</i>	6,2%	3,8%	5%	7,3%
<i>Võiduidee(d)</i>	Liikumisrajad Emajõe kaldal ja Tähtvere dendropargis (1177 häält) ning "Liikuma kutsuv hoov" (Mart Reiniku kooli siseõu, 1082 häält)	"Lastepark kaasaegsemaks ja lastesõbralikumaks!" (272 häält)	"Rutkaste terviseraja laiendus" (159 häält)	Vesiroosi tiigi ujumiskoha loomine (243 häält)
<i>Ideede arv</i>	Kokku laekus 56 ideed, 20 läks lõpphääletusele	Kokku laekus 19 ideed, 8 läks lõpphääletusele	Kokku laekus 8 ideed, 5 läks lõpphääletusele	Kokku laekus 9 ideed, kõik läksid lõpphääletusele
<i>Esmane rakendamise aasta</i>	2013	2014	2015	2015

Allikas: omavalitsuste kodulehed ja ametnikega personaalsel suhtlusel edastatud info.