

## SELETUSKIRI

### Sillamäe Linnavolikogu määruse „Sillamäe linna kaasava eelarve menetlemise kord“ eelnõule

2019. aasta alguses valmis Rahandusministeeriumis omavalitsustele mõeldud kaasava eelarve juhend<sup>1</sup>. Selle juhendi kohaselt on kaasav eelarve (esinduskogusse mittevallitud) elanike osalemine avaliku raha kasutamise planeerimisel ja jaotamisel.

Juhendi kohaselt:

*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):*

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. 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:*

---

<sup>1</sup> rahandusministeerium.ee

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.*

Kaasava eelarve korraldamise soovitused on ka eRiigi Akadeemia juhendmaterjalis.<sup>2</sup>

Praegu rakendavad kaasavat eelarvet peaaegu pooled Eesti omavalitsusüksustest.

Kaasavaks eelarveks eraldatud vahendid jäävad vahemikku 10 000 eurot kuni 800 000 eurot, %-na eelarvest moodustab kaasav eelarve 0,07% kuni 0,27% ja elaniku kohta 1,39 eurot kuni 6,58 eurot<sup>3</sup>.

Eestis aastatel 2013-2017 läbiviidud kaasava eelarve hääletuste tulemusest on TTÜ üliõpilase bakalaureusetöös analüüsitud 48 hääletuse andmeid. Keskmine hääletamisaktiivsus on olnud 5,3% ning see on jäänud vahemikku 1,8-13,2%<sup>4</sup>.

Määruse õiguslikuks aluseks on kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 21 lg 1 p 2, mille kohaselt valla- või linnavolikogu kehtestab määrusega tingimused ja korra eelarve või lisaelarve eelnõu koostamiseks, volikogus menetlemiseks ja vastuvõtmiseks. Volikogu võib volitada valla- või linnavalitsust kehtestama määrusega eelarve või lisaelarve eelnõu koostamise ja eelarve täitmise korra. Valdavalt on sellised määrused kehtestanud volikogud, erandiks on Tartu ja Vinni.

§ 1 määrab reguleerimise eseme ja eesmärgi.

§ 2 reguleerib kaasava eelarve projekti. Siin on mõeldud investeringut avalikku ruumi (põhimõtteliselt võib objekt olla ka eraomandis, kui see on vabalt avalikkusele juurdepääsetav). Üldiselt on vahendid ette nähtud investeringuks. Mõned omavalitsused on näinud ette ka laiema kasutusvõimaluse, näiteks on võimalik raha kasutada ürituste korraldamiseks (Põltsamaa, Viimsi) või muul viisil avalikku hüve pakkuvate ühekordsete kulude katmiseks (Saku) või konkreetse omavalitsusega seotud idee rahastamiseks (Võru linn). Tartu, kes oli esimene kaasava eelarve rakendaja, muutis oma regulatsiooni ja kuigi esialgu oli võimalik rahastada ürituste korraldamist, jäeti see ära, sest üritusi rahastatakse ka teistest allikatest ja üldiselt mitte nii suurte summadega.

§ 3 reguleerib kaasava eelarve suurust. Kehtivates regulatsioonides on palju selliseid, kus kaasava eelarve suurus määratakse eelarvega, on ka neid, kus on ette määratud summa, mis eelarves igal aastal ette nähakse.

§ 4 reguleerib kaasava eelarve menetluse algatamist ja sellest teavitamist. Eelarve täitmist korraldab linnavalitsus. Avalikkuse jaoks on tähtis, et oleks hea informatsioon, millal protsess algab, mida saab rahastada, millistel tingimustel. Tartu on koostanud ka kaasava eelarve kampaania hea tava.<sup>5</sup>

§ 5 reguleerib idee esitamist. Kaasava eelarve menetluse käigus võib ideid esitada igaüks (hääletavad linnaelanikud). Mitmetes kordades on reguleeritud, et ideid esitatakse kodulehe või VOLISE

---

<sup>2</sup> [https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/kaasav-eelarve\\_juhendmaterjal](https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/kaasav-eelarve_juhendmaterjal)

<sup>3</sup> Vt lisa 1

<sup>4</sup> Tšeslav Nikitin „Kaasava eelarve hääletamisaktiivsus ja seda mõjutavad tegurid“ bakalaureusetöö Tallinna Tehnikaülikool, 2018

<sup>5</sup>

[https://www.tartu.ee/sites/default/files/uploads/R%C3%A4%C3%A4gi%20kaasa/Kaasav%20eelarve/kampaania\\_aheatava.pdf](https://www.tartu.ee/sites/default/files/uploads/R%C3%A4%C3%A4gi%20kaasa/Kaasav%20eelarve/kampaania_aheatava.pdf)

vahendusel. Korraldusliku külje määrab linnavalitsus ja idee esitamist ei peaks eriti piirama – hiljem hinnatakse laekunud ideid vastavalt nende ettevalmistusele. Mitmel juhul toimub taotluste esitamine juba järgmiseks eelarveaastaks – eelnõus on jäetud tähtajaks 31. märts, mis võimaldab idee realiseerida eelarveaasta jooksul.

§ 6 reguleerib ideede analüüsi. Ideid hindab komisjon, mille koosseisu kinnitab linnavalitsus. On toodud kriteeriumid, mille alusel komisjon ideid hindab ja idee tagasilükkamise alused. Kui on sarnaseid ideid, siis neid saab omavahel ühendada või üksteisega täiendada, et elanikud ei peaks sarnaseid ideid eraldi hääletama.

§ 7 reguleerib hääletamist. Mitmetes omavalitsusüksustes saavad hääletada ka 14-aastased – see annab noorematele rohkem otsustusvõimalust. Paljud on otse reguleerinud, et kasutatakse VOLIS-süsteemi. Võibolla tekib erinevaid platvorme (KOVTP), samuti peab olema tagatud hääletusvõimalus neile, kellel pole võimalik arvuti kaudu oma tahet väljendada. On regulatsioon, kus igaühel on 1 hääl, on omavalitsusüksusi, kus saab kahe või kolme idee poolt hääletada. Mitmes kohas on määruses reguleeritud hääletuse aeg.

§ 8 reguleerib ideede elluviimist. Hääletusel enim hääli saanud idee realiseeritakse. On 2 võimalust, kas linn ise realiseerib idee või sõlmitakse idee autoriga leping. Kui siiski selgub, et idee realiseerimiseks ei piisa kaasava eelarve vahenditest, siis on idee võimalik realiseerida, kui idee autorid leiavad kaasrahastuse või linn eraldab täiendavad vahendid. Kui lisaraha ei leita, siis võetakse realiseerimiseks idee, mis sai järgmisena teistest rohkem hääli.

Määruse vastuvõtmiseks on vajalik volikogu poolthäälte enamus.

Sillamäe, 3. veebruar 2021

Tõnis Kalberg

Linnapea

Kaasava eelarve osa omavalitsuste eelarvetes<sup>6</sup>

	kaasav eelarve (euro)	Kaasava eelarve % eelarvest	kaasava eelarve maht (euro) elaniku kohta
Antsla	15 000	0,16	3,41
Elva	45 000	0,16	3,08
Haapsalu	30 000	0,10	2,29
Haljala	10 000	0,07	2,32
Harku	50 000	0,13	3,29
Hiiumaa	50 000	0,16	5,37
Jõhvi	21 000	0,10	1,77
Kadrina	15 000	0,15	3,13
Kastre	20 000	0,17	3,80
Kehtna	10 000	0,09	1,83
Kohila	15 000	0,10	2,06
Kose	10 000	0,05	1,39
Lääne-Nigula	40 000	0,27	5,73
Lüganuse	0 <sup>7</sup>	0,00	0,00
Märjamaa	20 000	0,15	2,69
Narva-Jõesuu	30 000	0,29	6,58
Paide	25 000	0,12	2,39
Peipsiääre	10 000	0,10	1,86
Põhja-Pärnumaa	20 000	0,13	2,44
Põltsamaa	20 000	0,10	2,07
Põlva	45 517	0,13	3,32
Rapla	60 000	0,24	4,58
Rõuge	30 000	0,22	5,65
Saaremaa	50 000	0,08	1,61
Saku	20 000	0,06	1,92
Tallinn	800 000	0,09	1,83
Tapa	20 000	0,11	1,86
Tartu linn	200 000	0,09	2,08
Tartu vald	30 000	0,12	2,69
Viimsi	50 000	0,09	2,43
Viljandi	35 000	0,11	2,05
Vinni	25 000	0,17	3,65
Võru linn	?	?	?
Võru vald	20 000	0,10	1,85
Sillamäe	30 000	0,11	2,40

<sup>6</sup> Andmed on orienteeruvad, sest on võetud eri allikatest, elanike arv Statistikaameti andmetel 2020 seisuga

<sup>7</sup> Lüganusel 2019. aastal – 20 000, 2020. aastal - 0, 2021. aastal - ?