

TARTU ÜLIKOOLI NARVA KOLLEDŽ  
ÜHISKONNATEADUSTE LEKTORAAT

Nadežda Ivanova

**KOHALIKU OMAVALITSUSE JÕUKUSE JA KODANIKE AKTIIVSUSE  
VASTASTIKUNE MÕJU KAASAVA EELARVE NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja Aet Kiisla MSc

NARVA 2017

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

.....  
*Töö autori allkiri ja kuupäev*

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. KAASAMISE, JÕUKUSE JA KAASAVA EELARVE TEOREETILINE TAUST	5
1.1. Kaasamise mõiste .....	5
1.2. Jõukuse mõiste .....	6
1.3. Kaasava eelarve mõiste .....	7
1.4. Kaasav eelarve Eestis .....	8
2. KOHALIKU OMAVALITSUSE JÕUKUSE JA KODANIKE AKTIIVSUSE VASTASTIKUSE MÕJU UURIMINE KAASAVA EELARVE NÄITEL .....	10
2.1. Uuringu läbiviimine .....	11
2.1.1. Jõukamate kohalike omavalitsuste välja selgitamine .....	12
2.1.2. Kaasavat eelarvet kasutavad omavalitsused .....	13
2.1.3. Ekspertintervjuu .....	14
2.2. Järeldused .....	17
KOKKUVÕTE .....	19
KIRJANDUS .....	22
SUMMARY .....	26
LISA 1. KOHALIKU OMAVALITSUSE KOGUPRODUKTI SUURUS ELANIKU KOHTA SEISUGA 01.01.2016 .....	29
LISA 2. INTERVJUU TULEMUSED INTERVJUEERITAVATE KAUPA .....	34

## SISSEJUHATUS

Kohalikele omavalitsustele on seadusega tehtud ülesandeks korraldada kohalikku elu elanikkonna huvidest ja vajadustest lähtuvalt. Oma eesmärkide saavutamiseks lubab seadus anda kohalikele elanikele õiguse osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel ehk olla kaasatud otsustusprotsessi. Tänapäeval peetakse kodanike kaasamist demokraatliku ühiskonna väga tähtsaks instrumendiks. Kaasamine võimaldab kodanikel otsustusprotsessist osa võtta. Kaasamise korral jaotatakse võimu formaalsete võimukandjate ja tavakodanike vahel.

Kaasav eelarve on strateegia, mille elluviimisel tavakodanikud ühinevad eesmärgiga mõjutada maksudest saadud ressursside ümber jaotamist. Mida rohkem inimesi osaleb otsustamisel, seda tõenäolisem, et saavutatud tulemus vastab suurema osa elanikkonna ootustele. Sellisel demokraatlikul lähenemisel on rohkem šansse muuta otsustusprotsess edukamaks vigaste lahenduste vältimisega ning seeläbi mõnel juhul ressursse kokku hoida. Selline lähenemine lubab püstitada hüpoteesi, et kaasamine ja kohaliku omavalitsuse jõukus on omavahel seotud ning kodanike kaasamine on üheks kohaliku omavalitsuse jõukust mõjuvaks teguriks. Kas see on tõesti nii?

Oma lõputöös Roosi (2014) viitab Kiisla ja Rootamm-Valteri (2012) uuringule, mille eesmärk oli leida “seoseid Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste jõukuse ning kodanike kaasamise vahel. Selget korrelatsiooni välja ei joonistunud, kuid intervjuude tulemustest nähtus, et Ida-Virumaa kohalikel omavalitsustel pole konkreetset kaasamispoliitikat ning on võimalik, et ei osata hinnata kodanike kaasamist kui väärtuslikku ressursi omavalitsuste arendamisel. Tähelepanu vääriskas asjaolu, et e-kaasamise vahendeid ei olnud kasutatud üldse või tehti seda vähe.” Antud uuringu näitel võib eeldada, et jõukas saab olla ka ilma kaasamata.

Püstitan oma töö eesmärgiks tuua välja argumendid ja vastuargumendid kaasamise ja kohaliku omavalitsuse jõukuse vastastikusele mõjule.

Töö teoreetilises osas tutvustan kaasamise ja kaasava eelarve mõistet, räägin sellest, milleks kaasamist vaja on. Kirjeldan, mis on jõukus ning kuidas ma seda mõõdan töö empiirilises osas. Teooria baasil püüan leida kaasava eelarve ja jõukuse ristumispunkte.

Kaasamine on oma eesmärkide ja tulemuste poolest seotud kohalikus omavalitsuses saavutatava heoluga, seetõttu käsitlen antud töös kaasamist läbi kaasava eelarve vaatevinkli.

Töö empiirilises osas selgitan välja, millised on Eesti jõukamad kohalikud omavalitsused ja kuidas neis kaasatakse ning uurin, kas jõukus ja kaasamine on teineteist mingil määral mõjutanud.

# 1. KAASAMISE, JÕUKUSE JA KAASAVA EELARVE TEOREETILINE TAUST

Viimastel aastakümnetel on kaasamine kui protsess pälvinud järjest enam ametnike, poliitikute, teadlaste ja kodanikeühenduste tähelepanu, kuna nad on hakanud väärtustama kodanike panust valitsemisse ning otsustusprotsessi. Erialakirjanduses mainitakse mitut põhjust, miks kohalikud võimud eelistavad kodanike kaasamist. Selleks võib olla seaduslike nõudmiste täitmine, kodanike osalusega seotud demokraatlike väärtuste edendamine, sotsiaalse õigluse tagamine, elanikkonna harimine ja ühiskonna informeerimine, innovatsiooni ja uute ideede soosimine, protsesside täiendamine, ühtekuuluvustunde tugevdamine ning suurema ühiskondliku toetuse tagamine. (Whitney B. Afonso 2017)

## 1.1. Kaasamise mõiste

Mikko Lagerspetzi „Kodanikuühiskonna lühisõnastiku“ järgi on kaasamine ühenduse liikmeskonna või sihtrühma paremini rakendamine või aktiveerimine oma eesmärkide teostamisel ja nende üle otsustamisel. See on avaliku võimu või äriettevõtete tegevus, mille sihiks on anda kodanikele või neid esindavatele ühendustele võimalus osaleda neid mõjutavate otsuste tegemisel. (Lagerspetzi, 2007) Oma väljaandes „Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele“ väidavad autorid, et kaasamine on see, kui tehakse otsuseid ja viiakse neid ellu teistega koos ja teistega arvestades (Hinsberg, Kübar, 2009).

Elanike kaasamine on protsess, mille käigus võimaldatakse eraisikutele mõjutada avalike otsuste vastuvõtmist, mida peetakse ammu demokraatliku otsustamisprotsessi osaks. Kodanike kaasamise juured ulatuvad muistsesse Kreekasse ning koloniaalsesse Uus-Inglismaale. Kodanike kaasamine kaasaegses mõistmises oli algatatud 1960-ndte keskpaigas USA linnades Plymouth ja Jamestown. (Mapuva 2015)

Eesti kodanikuühiskonna ja ametlike võimude koostöö hakkas tekkima 1990-ndate alguses. (Hea kodanik) Ametlikult fikseeriti suhted kolmanda sektori ja valitseva võimu vahel 2002.a, kui Riigikogu kiitis heaks „Eesti kodanikuühiskonna arengu

kontseptsiooni“ (EKAK). Antud kontseptsioon põhineb arusaamisel, et võim ja kodanikeinitsiatiiv on partnerid poliitika kujundamises ja elluviimises. Selle kontseptsiooni järgi partnerlus tõhustab kodanikuühiskonda tugevdades riigis demokraatia püsivust ning põhiseaduslikest põhimõtetest kinnipidamist. (Osalusveeb, 3. Kaasamine – kohustuslik või soovitatav)

Tõsi, Eesti Vabariigi Valitsus peab kaasamist üheks oluliseks poliitikakujundamise protsessi osaks. Valitsus leiab, et koostöö peab toimuma võimalikult suurema ühiskonna esindajate arvuga. (Eesti Vabariigi Valitsus) Otsuseid langetades peab avalik võim arvestama paljude ühiskonna liikmete ja nende ühenduste erihuvide, väärtushoiakute ja eesmärkidega ning neid tõsiselt kaaluma ka siis, kui nende kandjad moodustavad arvulise vähemuse. (Osalusveeb, 3. Kaasamine – kohustuslik või soovitatav).

Otsustusprotsessi kaasamine annab otsuse tegijatele võimaluse vältida vigu ning saada paremaid tulemusi. Avalikus sektoris otsuste vastuvõtmine on üpris keeruline ja aeganõudev protsess. Vastuvõetava otsuse mõjusid tulevikus on samuti keeruline ette näha, kuna see nõuab erinevaid pädevusi. Riskide vähendamiseks ning otsuste tulemustele edukuse tagamiseks ongi vaja kaasata erinevate oskuste ja teadmistega inimesi. (Osalusveeb, 1. Mida kaasamine annab ja mida mitte). Kuna oma sisu ja põhimõtete poolest kaasamise protsess on suunatud kohaliku omavalitsuse edukale ja tulemuslikule vigadeta juhtimisele, siis kaasamise õigustatud tagajärjeks peab saama kohaliku omavalitsuse jõukus.

## **1.2. Jõukuse mõiste**

Jõukust või majanduslikku jõukust samastatakse tihti majandusliku heaoluga. Samas majandusteadlased tunnistavad, et ühiskonna koguprodukti suurus elaniku kohta kui nende poolt tavaliselt kasutatav heaolu mõõt (ehk jõukuse mõõt) ei pruugi peegeldada mitmeid olulisi asju, mida inimesed heaoluga seostavad (nt tervis, haridus, usaldus ühiskonnas, vaba aja hulk jne). Vaatamata sellele piirduvad majandusteadlased tavaliselt nentimisega, et SKP kõrge tase loob kõikide nende positiivsete eesmärkide suunas liikumiseks paremad eeldused. (Terk, 2015).

### 1.3. Kaasava eelarve mõiste

Kaasamine on oma tulemuste kaudu seotud kohalikus omavalitsuses saavutatava heaoluga, mistõttu käsitlen antud diplomitöös kaasamist läbi kaasava eelarve vaatevinkli. Kaasavat eelarvet defineeritakse erinevalt, kuid üldjoontes see mõiste tähendab mehhanismi (protsessi), mille puhul elanikkond saab otsustada, kuhu kulutatakse olemasolev eelarve või osa sellest (UN-HABITAT 2004). “Kaasava eelarve läbiviimine varieerub riigiti, kuid selle põhimõte on selge ja arusaadav: kohalik volikogu otsustab mingi osa omavalitsuse eelarvest eraldada otsustamiseks kohalikule kogukonnale” (Tartu linna koduleht).

Dr Anvar Shah leiab, et kaasava eelarve põhimõte baseerub otsese demokraatia alustel. Selline lähenemine eelarve koostamisele võimaldab elanikele tutvuda üksikasjalikumalt valitsuse tegevuse ning plaanidega ning mõjutada riigi ressursside ümberjaotamist. Tegemist on instrumendiga kodanike harimiseks, kaasamiseks ning nende õiguste laienemiseks. Kõrgendatud läbipaistvus ning aruandmise kohustus, millega kaasneb suurema osalejate arvuga eelarve koostamise protsess, võivad aidata vähendada valitsuse ebatõhusust, ringkäendust, valikulist soosingut ja korrupsiooni. (Shah, 2007)

Väga põhjalikult on uuritud 1980-ndates Porto Alegres (Brasiilia) alguse saanud ja kasutusele võetud kaasava eelarve meetodikat. Brasiilia linnade efekti uurinud teadlased leidsid, et kaasav eelarve omab positiivset mõju ühiskondlike heaoluteenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele nendes kohalikes omavalitsustes, kus kaasavat eelarvet kasutatakse. Võttes arvesse Porto Alegre praktikat peab tunnustama, et kõige silmapaistvamad tulemused saavutatakse pikaajalises perspektiivis. Kaasates eelarve koostamisse elanikkonda suutis linna võim tunduvalt parendada vaesemate elanikkonna kihtide elutingimusi, mis olid halvenenud riigis valitseva majanduskriisi tõttu. Näiteks 1986. a linna munitsipaalelamispinna võimaldamine 1 700 uuele linnaelanikule, 1989. a said munitsipaalkorterid juba 27 000 inimest. Kanalisatsiooni ja veevarustuse kasutamine kasvas samas linnas 75%-lt majapidamistest 1988. a 98%-ni 1997. a. Tervishoiu ja hariduse rahastamine kasvas 13%-lt 1985. a. kuni 40%-ni 1996. a. (Bhatnagar, Rathore, Moreno, Kanungo)



#### 1.4. Kaasav eelarve Eestis

Eesti Vabariigi kogemus kaasava eelarve kasutamises ei ole pikk. Esimesena võttis kaasava eelarve meetodi kasutusele Tartu linn 2013. a. (Tartu linna kodulehekülg). Kaasavat eelarvet viiakse ellu kindla eelarvemenetluse järgi. Meie e-riigi tingimustes kasutatakse kaasava eelarvemenetluse realiseerimiseks elektroonilisi kanaleid nii kodanike teavitamisel, kui ka hääletamisel. Esimesel juhul laetakse info üles kohaliku omavalitsuse koduleheküljele. E-hääletamise võimaldamiseks paigutatakse koduleheküljele spetsiaalne hääletamismoodul. Vahepeal toimuvad otsustatava küsimuse üle arutelud kas veebikeskkonnas või kohtumistel. (e-Riigi Akadeemia)

Kuigi nii kohalikes kui ka välismaa ametlikes väljaannetes kirjutatakse kaasava eelarve kasust kohaliku elu tõhusamale korraldamisele, leiab Eesti poliitika tegevaktivist Märt Põder vastuargumente põhjendades meie kaasava eelarve protsessi läbikukkumist. Viidates Tartu linna kaasava eelarve menetlusele, mis on saanud populaarseks teemaks nii linnas, kui ka meedias, nentis Põder, et ülemaailmne keskmine osaluseelarve moodustab ca 9% eelarvest, Tartus moodustab see summa 0,1% eelarvest. Põder viitab antud valdkonda uurinud teadlastele, kes nimetavad osaluseelarve ideele vastavaks projekte, kus maht on minimaalselt 2%, alla selle on seos eelarvega sümboolne. Põder leiab, et enne 2% piiri ületamist linnades ei saa rääkida kaasavast eelarvemenetlusest. Põder väidab, et linnaelanikud ei pööra tähelepanu päris eelarvele enne, kui neile avatud osa ei hakka pretendeerima mingile tõsiselt võetavale osale sellest. (Põder, 2016)

Oma teematilises uuringus kaasava eelarve protsessiks ettevalmistusest Tartu linnas tõdevad Krenjova ja Reinsalu, et vaatamata õigusele korraldada kohalikku elu on Eesti kohalike omavalitsuste finantsautonoomia piiratud. Keskvalitsus kohustab seadusandlusega kohalikke omavalitsusi täitma funktsioone ning osutama teenuseid, mis faktiliselt moodustavadki kohalike omavalitsuste eelarvete kõige suurema kuluartikli. Samuti on ka kohalike omavalitsuste tulude autonoomia madal, kuna kohaliku omavalitsuste eelarve moodustavad peamiselt keskvalitsuselt laekunud finantsid. (Krenjova, Reinsalu 2013:32) Võrreldes aga Tartu linna kaasava eelarve mudelit maailmas eksisteerivatega leidsid Krenjova ja Reinsalu, et see mudel on Porto Alegre omaga kõige sarnasem kodanikele antud õiguste ja laiendatud võimaluste seisukohalt, vaatamata kaasava eelarve piiratud summale (1% linna kogu eelarvest). (Krenjova, Reinsalu 2013:38)

Alates aastast 2013, mil tartlased said esmakordselt hääletada enda poolt pakutud ideede eest kaasava eelarvemenetluse raames, võtsid Tartu linna eeskujul kaasava eelarve kasutusele mitmed teisedki Eesti linnad ja vallad: Viljandi, Pärnu, Haapsalu, Elva, Kuressaare, Jõgeva, Tõrva, Rapla, Tapa, Kose, Türi, Lüganuse jt.

## 2. KOHALIKU OMAVALITSUSE JÕUKUSE JA KODANIKE AKTIIVSUSE VASTASTIKUSE MÕJU UURIMINE KAASAVA EELARVE NÄITEL

Brasiilia linnade kaasava eelarve kasutamise efekti uurinud teadlased leidsid, et kaasav eelarve omab positiivset mõju ühiskondlike heaoluteenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele nendes kohalikes omavalitsustes, kus kaasavat eelarvet kasutatakse. Kaasates eelarve koostamisse elanikkonda suutis linna võim tunduvalt parendada vaesemate elanikkonna kihtide elutingimusi, mis olid mitteaktsepteeritaval tasemel riigis valitseva majanduskriisi tõttu. Võttes arvesse Porto Alegre praktikat peab tunnustama, et kõige silmapaistvamad tulemused saavutatakse pikaajalises perspektiivis. (Bhatnagar, Rathore, Moreno, Kanungo) Selline lähenemine viib järeldusele, et kaasamine ja kohaliku omavalitsuse jõukus on omavahel seotud ning kodanike kaasamine on kohaliku omavalitsuse jõukuse üheks mõjuvaks teguriks. Kas on see tõesti nii?

Oma lõputöös Roosi (2014) viitab Kiisla ja Rootamm-Valteri (2012) uuringule, mille eesmärk oli leida “seoseid Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste jõukuse ning kodanike kaasamise vahel. Selget korrelatsiooni välja ei joonistunud, kuid intervjuude tulemustest nähtus, et Ida-Virumaa kohalikel omavalitsustel pole konkreetset kaasamispoliitikat ning on võimalik, et ei osata hinnata kaasamist kui väärtuslikku ressursi omavalitsuste arendamisel.” Antud uuringu näitel võib eeldada, et jõukas saab olla ka ilma kaasamata.

Eesti poliitika tegevaktivist Märt Pöder leiab vastuargumente põhjendades meie kaasava eelarve protsessi läbikukkumist. Viidates Tartu linna kaasava eelarve summale, mis moodustub 0,1% linna kogu eelarvest, Pöder leiab, et enne 2% piiri ületamist ei saa linnades rääkida kaasavast eelarvemenetlusest. (Pöder, 2016) Võrreldes aga Tartu linna kaasava eelarve mudelit maailmas eksisteerivatega leidsid Krenjova ja Reinsalu, et see mudel on Brasiilia mudeliga kõige sarnasem kodanikele antud õiguste ja laiendatud võimaluste seisukohalt, vaatamata kaasava eelarve piiratud summale (1% linna kogu eelarvest). (Krenjova, Reinsalu 2013:38)

Prof Brian Wampler (2007) leiab, et mida paindlikum on kohalik omavalitsus oma eelarveliste vahendite ümberjaotamisel, seda suurem on kodanike mõju ning nende poolt valitavate tööde arv. Omavalitsustel peab olema finantsvahendeid kodanike poolt

valitud projekte ellu viimiseks. Wampler väidab, et Porto Alegre suurem osa kaasava eelarve vahenditest oli suunatud linna vaesematesse piirkondadesse (kulud inimese kohta olid kõrgemad kui linna rikkamates piirkondades). See on suurepärase tõestuse, kuidas kaasava eelarve rakendamine tagab sotsiaale õigluse madalama sissetulekuga rajoonidesse omavalitsuse investeeringute abil. Sotsiaalset õiglust tagas muuhulgas see, et madalama sissetulekuga linna piirkondade elanike käest küsiti, millised on nende praegused peamised prioriteedid; kõrgema sissetulekuga rajoonide elanike käest küsiti, mida võiks teha veel.

Juhul, kui kohalikul omavalitsusel puudub finantsautonoomia oma eelarve kuluartiklite planeerimiseks, kas saab antud juhul nimetada kaasava eelarvet ressurside ümberjaotamise instrumendiks? Või tegemist on hoopis vahendiga elanikkonna harimiseks? (Wampler, 2007) Dr Anvar Shah leiab, et kaasava eelarve põhimõte baseerub otsese demokraatia alustel. Selline lähenemine eelarve koostamisele võimaldab elanikele tutvuda üksikasjalikumalt valitsuse tegevuse ning plaanidega ning mõjutada riigi ressursside ümberjaotamist. Tegemist on instrumendiga kodanike harimiseks, kaasamiseks ning nende õiguste laienemiseks. (Shah, 2007)

Selle töö eesmärgiks on tuua välja argumendid ja vastuargumendid kaasamise ja kohaliku omavalitsuse jõukuse vastastikusele mõjule kaasava eelarve vaatevinklis.

## **2.1. Uuringu läbiviimine**

Käesoleva töö uuring koosneb kolmest osast. Esimeses selgitan aritmeetilise arvutuse abil välja, millised Eesti kohalikud omavalitsused on jõukad ning kuidas nendes toimub kaasamine.

Teises uurin, millised kohalikud omavalitsused kasutavad kaasavat eelarvet ning tuginedes esimeses osas saadud andmetele hindan, kuivõrd jõukad on need omavalitsused.

Kolmandas osas viin läbi ekspertintervjuu. Antud lõputöö uurimismeetodiks on Meuser-i ja Nagel-i poolt 2002. aastal tutvustatud eksperdiintervjuu, mis on kvalitatiivse uuringu andmete kogumise uurimuslik vahend. Intervjueeritavad antud juhul ei paku

huvi niivõrd inimestena, kuivõrd ekspertidena uuritavas ehk kaasava eelarve valdkonnas. (Laherand 2008)

Oma lõputöö raames viin läbi ekspertintervjuu e-Riigi Akadeemia projektijuhiga Jelizaveta Krenjovaga, kes oma teadustöös keskendub omavalitsuse kaasamisvõimaluste, eriti kaasava eelarve uurimisele ning on avaldanud artikleid kaasava eelarve kontseptsiooni sobivusest noore demokraatiaga riikidesse Kesk- ja Ida-Euroopas ning omavalitsuste väljakutsetest ja valikutest kaasava eelarve ettevalmistamisel (e-Riigi Akadeemia) ning e-Riigi Akadeemia E-demokraatia valdkonna juhi Kristina Reinsaluga, kelle nõustamisel valmistati 2013. a. ette ja rakendati Tartus esimese Eesti omavalitsusena kaasavat eelarvet, mida nüüdseks on järginud ka mitmed teised Eesti omavalitsused (e-Riigi Akadeemia).

Ekspertide vastused e-posti teel saadetud küsimustele aitavad paremini mõista kaasava eelarve aktuaalsust antud töö kontekstis ning selgitada välja argumendid ja vastuargumendid kaasava eelarve ning kohaliku omavalitsuse jõukuse vastastikusele mõjule.

### **2.1.1. Jõukamate kohalike omavalitsuste välja selgitamine**

Jõukust või majandusliku jõukust samastatakse tihti majandusliku heaoluga. Samas majandusteadlased tunnistavad, et ühiskonna koguprodukti suurus elaniku kohta kui nende poolt tavaliselt kasutatav heaolu mõõt (ehk jõukuse mõõt) ei pruugi peegeldada mitmeid olulisi asju, mida inimesed heaoluga seostavad (nt tervis, haridus, usaldus ühiskonnas, vaba aja hulk jne). Vaatamata sellele piirduvad majandusteadlased tavaliselt nentimisega, et SKP kõrge tase loob kõikide nende positiivsete eesmärkide suunas liikumiseks paremad eeldused. (Terk, 2015). Seega jõukuse arvutamiseks kasutan Eesti linnade ja valdade rahvastikustatistikat seisuga 01.01.2016.a (Siseministeeriumi koduleht 2017) ning kohalike omavalitsuste eelarvearuandeid 2016.a eest (Rahandusministeeriumi koduleht 2017).

Oma töö Lisas 1 toon välja tabeli, kus on kajastatud järgmised andmed: kohaliku omavalitsuse nimetus, elanike arv, eelarve suurus ning omavalitsuse koguprodukti suurus elaniku kohta (eelarve / elanike arv).

Arvutused näitavad, et Eesti kolm kõige jõukamat omavalitsust on Ida-Viru maakonna vallad Illuka (3 730 eurot inimese kohta), Mäetaguse (2 880 eurot inimese kohta) ja Vaivara (1 960 eurot inimese kohta).

Teades, et kaasavat eelarvet viiakse ellu kindla eelarvemenetluse järgi, mis algab kodanike teavitamisega ehk info üles laadimisega kohaliku omavalitsuse koduleheküljele (e-Riigi Akadeemia), kontrollisin nende kolme valla kodulehekülgi. Kodulehtedel ei leidunud mingisugust informatsiooni kodanike kaasamise kohta kaasava eelarve menetluse. Samuti Roosi (2014) uuris Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste vastuvõtlikkust kaasavale eelarveplaneerimisele, kus selgus, et eelnimetatud kolmest vallast ainult Illuka valla inimesed teevad eelarvesse ettepanekuid, aga seda ilma otsese kaasava eelarveprotsessi korraldamiseta.

Selle alusel teen järelduse, et Eesti jõukamates valdades ei rakendata kaasava eelarve protsessi või rakendatakse vähesel määral ilma kaasava eelarve spetsiifilist menetlust läbi viimata ning need vallad on jõukad sellele vaatamata.

### 2.1.2. Kaasavat eelarvet kasutavad omavalitsused

Antud peatükis nimetan need omavalitsused, mis kasutavad kaasavat eelarvet oma eelarvepoliitika kujundamisel ning märgin nende asukoha uuringu eelmises osas välja toodud pingereas. Allikana kasutan internetiotsingut ning uuringu esimeses osas saadud andmeid. Saadud tulemust läheb vaja järgmises peatükis järelduste tegemiseks.

*Tabel 1. Kaasavat eelarvet kasutatavate omavalitsuste kohad omavalitsuste jõukuse pingereas*

<b>Omavalitsus</b>	<b>Koht</b>	<b>Omavalitsus</b>	<b>Koht</b>	<b>Omavalitsus</b>	<b>Koht</b>
Kiili vald	29	Pärnu linn	82	Türi vald	159
Tartu linn	48	Ülenurme vald	104	Puhja vald	171
Kuressaare linn	56	Emmaste vald	106	Tapa vald	172

Rapla vald	61	Otepää vald	117	Antsla vald	186
Tõrva linn	73	Kose vald	122	Lüganuse v.	190
Hiiu vald	79	Viljandi linn	134		

Andmed: kohalike omavalitsuste kodulehed, Lisa 1. Autori koostatud.

Kui 2013. aastal rakendas oma finantspoliitika ellu viimisel kaasava eelarve menetlust ainult Tartu linn, siis aastal 2017 selliseid kohalike omavalitsusi oli kokku 17. Tabelis 1 on nimetatud kõik omavalitsused, mis rakendavad oma töös kaasava eelarve menetlust. Vastavalt lisas 1 toodud arvutuste tulemustele on kõige jõukam neist Kiili vald, mis paikneb jõukamate pingereas 29. kohal. Tartu linn asub jõukamate pingereas 48. kohal ning on teine kaasavat eelarvet rakendatavate omavalitsuste nimekirjas.

On juba teada, et teadlaste poolt tihti kasutatav jõukuse mõõt (ehk ühiskonna koguprodukti suurus elaniku kohta) ei kajasta muuhulgas usaldust ühiskonnas (Terk, 2015), mida saavutatakse k.a. elanikkonna kaasates (Afonso, 2017). Elanikkonna mõju on seda suurem, mida paindlikum on omavalitsus oma eelarveliste vahendite ümberjaotamisel. Kuna Eesti omavalitsustel puudub finantsautonoomia oma eelarve kuluartiklite planeerimiseks ning kaasava eelarve elluviimiseks eraldatakse ainult 1% omavalitsuse eelarvest, siis ei saa antud juhul kaasavat eelarvet nimetada ressurside ümberjaotamise instrumendiks, mille abil oleks võimalik tõsta omavalitsuse jõukust. Need asjaolud põhjendavad, miks Lisas 1 ja Tabelis 1 kajastatud tulemusi ei ole võimalik omavahel seostuda. Illuka, Mäetaguse ja Vaivara valdade jõukus on tingitud nende kõrge eelarvega ning väikese elanike arvuga. Teisi asjaolusid, nagu näiteks kaasamist, jõukuse mõõtmise antud töö kontekstis ei arvesta. Madalama jõukusega omavalitsustes rakendatakse kaasavat eelarvet inimeste harimiseks ja kaasamiseks, mitte jõukuse tõstmiseks kuna selleks eraldatav summa (1% eelarvest) ei võimalda elanikkonnal suurel määral eelarvelisi vahendeid ümber jaotada ning suuremahulised otsused vastu võtta.

### 2.1.3. Ekspertintervjuu

Brasiilia linnade kaasava eelarve kasutamise efekti uurinud teadlased leidsid, et kaasava eelarve omab positiivset mõju ühiskondlike heaoluteenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele nendes kohalikes omavalitsustes, kus kaasavat eelarvet kasutatakse.

(Bhatnagar, Rathore, Moreno, Kanungo) Selline lähenemine viib järeldusele, et kaasamine ja kohaliku omavalitsuse jõukus on omavahel seotud ning kodanike kaasamine on kohaliku omavalitsuse jõukuse üheks mõjuvaks teguriks.

Võrreldes Eesti kohalike omavalitsuste kaasava eelarve mudelit maailmas eksisteerivatega leidsid Krenjova ja Reinsalu, et see mudel on Brasiilia mudeliga kõige sarnasem kodanikele antud õiguste ja laiendatud võimaluste seisukohalt, vaatamata kaasava eelarve piiratud summale (1% linna kogu eelarvest). (Krenjova, Reinsalu 2013:38)

Prof Brian Wampler aga leiab, et mida paindlikum on kohalik omavalitsus oma eelarveliste vahendite ümberjaotamisel, seda suurem on kodanike mõju ning nende poolt valitavate tööde arv. Omavalitsustel peab olema finantsvahendeid kodanike poolt valitud projekte ellu viimiseks. (Wampler, 2007) Minu uuringu esimeses osas on esile toodud, et Eesti kolmest jõukamast kohalikust omavalitsusest kahes ei kasutata üldse oma finantspoliitika kujundamisel kaasava eelarve meetodit ning kolmandas võetakse elanike ettepanekuid arvesse ilma kaasava eelarve menetluse vastavat protseduuri läbi viimata. Saadud informatsiooni alusel tekib vastuoluline ettekujutus Eesti kaasava eelarve süsteemist: Eestis ollakse jõukamad ilma kaasava eelarve poliitika rakendamiseta, kuid samas kaasatakse eelarve protsessi Brasiiliaga sarnasel viisil finantsautonoomia puudumise oludel.

Eelnimetatud vastuoludele selguse toomiseks esitasin väljavalitud ekspertidele Lisas 2 toodud täpsustavad küsimused. Positiivseks märgiks pean seda, et saadud vastused haakusid töö eelmises peatükis välja toodud teooriaga.

Kristina Reinsalu arvates ei ole kaasava eelarve ja kohaliku omavalitsuse jõukuse vahel otsest seost. Reinsalu ei usu, et jõukamad omavalitsused on rohkem valmis kaasava eelarvega katsetama kui vaesemad ning, et kaasava eelarve rakendamine kuidagi saab parandada omavalitsuse majanduslikku olukorda/finantsvõimekust. Vaatamata teoorias avaldatud seisukohale, et omavalitsuse elanikud ei pööra tähelepanu eelarvele enne, kui neile avatud osa ei hakka pretendeerima mingile tõsiselt võetavale osale omavalitsuse eelarvest (Pöder, 2016), leidis ekspert kaudset seost jõukuse ja kaasava eelarve vahel pikemas perspektiivis: avatud ja kogukonnaga arvestav omavalitsus on kindlasti atraktiivne elupaik ka noorematele, haritumatele, kõrgema sissetulekuga inimestele,



kelle maksutulu aitab tõsta ka omavalitsuse jõukust kuna üksikisiku tulumaks moodustab osa kohaliku omavalitsuse tulubaasist.

Jelizaveta Krenjova aga arvab, et kohaliku omavalitsuse jõukuse ning kaasava eelarve rakendamise vahel võib leida kaudseid seoseid. Näiteks, suurendades (kohaliku) maksu maksumäära on võimalik saadud lisatulu anda inimestele otsustamiseks kaasava eelarve kaudu. Ekspert leiab, et selle skeemi järgi tegutsedes saab kohalik omavalitsus tõsta ka enda finantsautonoomiat. Vastupidist seost, kuidas kaasava eelarve rakendamine saaks mõjuda jõukusele, Krenjova välja ei toonud kaasava eelarve väikese summa tõttu.

Krenjova nentis, et põhilised vastuargumendid kaasava eelarve elluviimiseks on:

- 1) volikogu liikmed, kes ongi juba inimeste poolt valitud omavalitsusele seadusega pandud ülesandeid lahendama lähtudes elanikkonna huvidest ja vajadustest;
- 2) piiratud finantsressursid, mis koosnevadki peamiselt keskvalitsuselt laekunud finantsidest ning mille summa tavaliselt ei võimalda kohalikele omavalitsustele olla paindlikud oma eelarveliste vahendite ümberjaotamisel;
- 3) kaasava eelarve menetluse elluviimisega seotud ametnike lisäülesanded.

Need vastuargumendid leiavad kinnitust ka Wampler-i (2007) teoorias finantsautonoomia kohta ning haakuvad arvamusega kaasava eelarve summa kohta. Seni, kuni omavalitsustel ei ole õigust otsustada kui suure osa eelarvest saab elanikele otsustamisele anda, seni ei ole ka suurt elanikkonna mõju. Kui omavalitsus on paindlik oma eelarveliste vahendite ümberjaotamisel, siis on suurem ka kodanike mõju.

Reinsalu arvamus toetas Shah-i (2007) teooria, mille järgi on oluline ja demokraatia arengu seisukohast tervitatav juba see kui kohalik omavalitsus kaasava eelarvega katsetab. Edukaks ja osalusrohkeks kujuneb kaasava eelarve siis, kui selle läbiviimise ettevalmistusse on lisaks omavalitsuse juhtidele kaasatud nii volikogu kui ka vabaihenduste esindajad. Samuti siis, kui mudelisse on ka aruteludemokraatia sisse kirjutatud ning tegeliku valiku teevadki lõpuks elanikud hääletamise teel. Meie e-riigi tingimustes kasutatakse kaasava eelarvemenetluse realiseerimiseks elektroonilisi kanaleid nii kodanike teavitamisel, kui ka hääletamisel. Kodanike teavitamine toimub kohaliku omavalitsuse koduleheküljel. E-hääletamiseks kasutatakse spetsiaalset hääletamismoodulit, mis paigutatakse samuti omavalitsuse koduleheküljele. Vahepeal toimuvad otsustatava küsimuse üle arutelud üle kas veebikeskkonnas või kohtumistel. Seega, Eestis kehtiv kaasava eelarve menetlemise süsteem on tõepoolest kõige sarnasem

Brasiilia mudelile kodanikele antud õiguste ja võimaluste poolest arutelust osa võtta. See omakorda võimaldab elanikele tutvuda üksikasjalikumalt valitsuse tegevuse ning plaanidega. Demokraatia arengu seisukohast on antud juhul tegemist instrumendiga kodanike harimiseks, kaasamiseks ning nende õiguste laienemiseks.

## **2.2. Järeldused**

Uuringu esimeses osas tehtud arvutused näitasid, et Eesti kolm kõige jõukamat omavalitsust on Ida-Viru maakonna vallad Illuka (3 730 eurot inimese kohta), Mäetaguse (2 880 eurot inimese kohta) ja Vaivara (1 960 eurot inimese kohta). Nende kolme valla kodulehtedel ei leidu aga informatsiooni kodanike kaasamise kohta kaasava eelarve menetlusse. Samas ka Roosi (2014) uurimustöö tulemused näitasid, et Ida-Viru maakonna kohalikud omavalitsused ei ole aktiivsed kaasava eelarve planeerimise suhtes, kuigi Illuka valla inimesed teevad eelarvesse ettepanekuid ka ilma otseselt kaasava eelarveprotsessi korraldamiseta. Selle alusel võib järeldada, et Eesti jõukamates valdades ei rakendata kaasava eelarve protsessi ja need vallad on jõukad sellele vaatamata.

Kõige jõukam kaasava eelarve menetlust rakendatav omavalitsus on Kiili vald, mis paikneb jõukamate pingereas 29. kohal. Tartu linn asub jõukamate pingereas 48. kohal ning on teine kaasavat eelarvet rakendatavate omavalitsuste nimekirjas. See tähendab, et kaasava eelarve menetluse elluviimine ei mõjuta otseselt kohaliku omavalitsuse jõukust ning jõukas olemine ei ole eelduseks kaasava eelarve rakendamiseks. Seda väidet toetavad ka küsitletud ekspertide arvamused. Ekspertid ei näe otsesest seost kaasava eelarve ja kohaliku omavalitsuse jõukuse vahel kaasava eelarve väikese summa ehk omavalitsuste piiratud finantsautonoomia tõttu. Sama seisukohta väljendasid Wampler (2007) ja Pöder (2016). Samuti räägib kaasava eelarve elluviimise vastu asjaolud, et volikogu liikmed ongi juba inimeste poolt valitud omavalitsusele seadusega pandud ülesandeid lahendama ning, et kaasava eelarve menetlemine tekitab omavalitsuse ametnikele lisakohustusi juurde.

Vaatamata eelöeldule tõid eksperdid esile kaudseid seoseid kohaliku omavalitsuse jõukuse ning kaasava eelarve rakendamise vahel, mille tekkimine on võimalik läbi (kohaliku) maksu maksumäära suurendamise, mis võimaldaks (kohalikust) maksust

saadud tulu ümber jaotada kaasava eelarve kaudu. Selle skeemi järgi tegutsedes saaks kohalik omavalitsus tõsta mingil määral ka oma finantsautonoomiat. Samuti pikemas perspektiivis – elanikkonnaga arvestav omavalitsus on atraktiivne elupaik kõrgema sissetulekuga inimestele, kelle maksutulu aitab tõsta ka omavalitsuse jõukust, kuna üksikisiku tulumaks moodustab osa kohaliku omavalitsuse tulubaasist. Kaasava eelarve pikema perspektiivi mõjust oli juttu ka teoorias. Shah (2007) leidis, et kaasava eelarve põhimõtte on tugevalt seotud otsese demokraatia alustega, mis võimaldab kodanikele üksikasjalikumalt tutvuda valitsuse tegevuse ning plaanidega. See omakorda tõstab kodanike teadvust eelarve koostamisega seotud protsessidest. Wampler (2007) nentis, et paindlik kohaliku omavalitsuse eelarveliste vahendite ümberjaotamine tagab suurema kodanike mõju. Seega võib järeldada, et kaasava eelarvele rakendamiseks soodsate tingimuste tekitamine loob inimestes huvi eelarve koostamise protsesside vastu ning tõstab neis teadmiste taset ja soovi protsessist osa võtta. See omakorda tagab kodanike suurema aktiivsuse omavalitsuse finantside ümberjaotamisel.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli tuua välja argumendid ja vastuargumendid kaasamise ja kohaliku omavalitsuse jõukuse vastastikusele mõjule. Tänapäeval peetakse kodanike kaasamist demokraatliku ühiskonna väga tähtsaks instrumendiks. Kaasamine võimaldab kodanikel otsustusprotsessist osa võtta. Kaasamise korral jaotatakse võimu formaalsete võimukandjate ja tavakodanike vahel. Kuna kaasamine on oma eesmärkide ja tulemuste poolest seotud kohalikus omavalitsuses saavutatava heaoluga, käsitletud antud töös kaasamist läbi kaasava eelarve vaatevinkli.

Kaasav eelarve on strateegia, mille ellu viimisel tavakodanikud ühinevad eesmärgiga mõjutada maksudest saadud ressursside ümberjaotamist. Mida rohkem inimesi osaleb otsustamisel, seda tõenäolisem, et saavutatud tulemus vastab suurema osa elanikkonna ootustele. Sellisel demokraatlikul lähenemisel on rohkem šansse muuta otsustusprotsess edukamaks vigaste lahenduste vältimisega ning seeläbi mõnel juhul ka ressursse kokku hoida. Sellise lähenemise kaudu saab jõuda järelduseni, et kodanike eelarve koostamisse kaasamine ja kohaliku omavalitsuse jõukus on omavahel seotud ning kodanike kaasamine on üheks kohaliku omavalitsuse jõukust mõjuvaks teguriks.

Enne uurimuse läbiviimist oli töö esimesse peatükki koondatud teoreetiline materjal, mille abil olid defineeritud kaasamise ja jõukuse mõiste, antud lühiülevaade kaasavale eelarvele ja selle ajaloolisele aspektile ning kaasava eelarve menetluse rakendamisele Eestis. Tergi (2015) järgi jõukust või majandusliku jõukust samastatakse tihti majandusliku heaoluga ning selle mõõduks on ühiskonna koguprodukti suurus elaniku kohta. Töö teoreetlises osas oli leitud, et kaasavasse eelarvesse suhtutakse erinevalt. Ühelt poolt see mõiste tähendab mehhanismi, mille puhul elanikkond saab otsustada, kuhu kulutatakse olemasolev eelarve või osa sellest (UN-HABITAT 2004). Teiselt poolt, kaasava eelarve puhul on tegemist instrumendiga kodanike harimiseks, kaasamiseks ning nende õiguste laienemiseks. (Shah, 2007) Teooria järgi ülemaailmne keskmine osaluseelarve moodustab ca 9% eelarvest, Eestis moodustab see summa 1% kohaliku omavalitsuse eelarvest. Antud valdkonda uurinud teadlased nimetavad osaluseelarve ideele vastavaks projekte, kus maht on minimaalselt 2%, alla selle on seos eelarvega sümboolne. Oma temaatilises uuringus kaasava eelarve protsessiks ettevalmistusest Tartu linnas tõdevad Krenjova ja Reinsalu (2013), et vaatamata

õigusele korraldada kohalikku elu on Eesti kohalike omavalitsuste finantsautonoomia piiratud. Võrreldes Eesti kaasava eelarve mudelit maailmas eksisteerivatega oli leitud, et see mudel on Brasiilias edukalt töötava mudeliga kõige sarnasem kodanikele antud õiguste ja laiendatud võimaluste seisukohalt, vaatamata kaasava eelarve piiratud summale.

Töö empiirilises osas aritmeetilise arvutuse (ühiskonna koguprodukti suurus elaniku kohta) abil oli koostatud Eesti jõukamate kohalike omavalitsuste pingerida. Kõige jõukamateks osutusid Ida-Viru maakonna Illuka, Mäetaguse ja Vaivara vallad. Uuring näitas, et nende kolme valla kodulehtedel ei kajastatud mingisugust informatsiooni kodanike kaasamise kohta kaasava eelarve menetlusse. Varasemalt teostatud uuringus Roosi (2014) märkis, et Illuka valla inimesed teevad eelarvesse ettepanekuid, aga ilma spetsiifilist kaasava eelarve protsessi korraldamata. Seega antud töö uuringu esimese osa tulemus viitab sellele, et Eesti jõukamates valdades ei rakendata kaasava eelarve protsessi või rakendatakse vähesel määral ilma kindla kaasava eelarve mentelust läbi viimata.

Uuringu teises osas leiti, et kaasava eelarve menetlust rakendatavates kohalikest omavalitsustest on kõige jõukam Kiili vald, mis paikneb jõukamate pingereas 29. kohal. Tartu linn asub jõukamate pingereas 48. kohal ning on kaasavat eelarvet rakendatavate omavalitsuste nimekirjas teine. Eeltoodud arvutused ja statistika viitavad sellele, et kaasava eelarve menetluse elluviimine ei mõju kohaliku omavalitsuse jõukust ning jõukas olemine ei ole eelduseks kaasava eelarve rakendamiseks. Seda kinnitasid ka intervjuueeritud uuritava valdkonna eksperdid, kes ei näe otsest seost kaasava eelarve instrumendi rakendamise ja kohaliku omavalitsuse jõukuse vahel. Samas eksperdid nentisid, et jõukus võib kaudselt soosida kaasava eelarve rakendamist, kui tõsta (kohalike) maksude maksumäärasid ning jaotada saadud tulu ümber kaasava eelarve menetlust rakendades. Põhiline vastuargument kaasava eelarve rakendamiseks on Eesti kohalike omavalitsuste piiratud finantsautonoomia. See asjaolu leidis kinnitust nii teoorias, kui ka ekspertide arvamustes.

Tuginedes Brasiilia kogemusele, teooriale ning ekspertide arvamusele julgen väita, et kodanikud saaksid kohaliku elu korraldamist mõjutada suuremal määral ainult kaasava eelarve kõrgema osakaalu korral. Praegune osakaal (1% eelarvest) näib pigem taskurahana, mitte tõsiselt võetava instrumendina. Kuigi kaasava eelarve menetluse

reeglite järgi on kodanike otsus võimuorganite jaoks siduv, siis kaasatud elanikkonna osakaal ei oma mingisugust tähtsust. Samas usun, et mida rohkem inimestest osalevad otsustamisel, seda tõenäolisem, et saavutatud tulemus vastab suurema osa elanikkonna ootustele.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kohalik omavalitsus Eestis saab olla jõukas ilma kaasava eelarve poliitika rakendamiseta. Kaasava eelarve põhiliste vastuargumentide alusel tuln järeldusele, et kohalike omavalitsuste töö korraldus ja finantsautonoomia puudumine ei võimalda seostada kaasavat eelarvet omavalitsuse sooviga ja püüdega jõukamaks saada. Otsest seost kaasava eelarve ja kohaliku omavalitsuse jõukuse vahel antud uuringus ei leitud, kuid pikas perspektiivis on kaudselt võimalik, et 1) jõukus mõjutab kaasava eelarve menetlust läbi (kohalike) maksude kehtestamise ning saadud tulu ümberjaotamist elanikkonda kaasates; 2) kaasavat eelarvet rakendavad omavalitsused muutuvad atraktiivsemaks elupaigaks suurema sissetulekuga inimestele, kelle maksutulu aitaks tõsta omavalitsuse jõukust ning 3) kaasava eelarvele rakendamiseks soodsate tingimuste tekitamine loob inimestes huvi eelarve koostamise protsesside vastu, mis tagab kodanike suuremat aktiivsuse omavalitsuse finantside ümberjaotamisel. Leian, et meie riigi kontekstis on aktuaalne Shah-i teooria, mida toetab ka Reinsalu argument, et kaasava eelarve koostamise puhul on tegemist pigem instrumendiga kodanike harimiseks, kaasamiseks ning nende õiguste laienemiseks mitte omavalitsuste jõukuse tõstmiseks.

## KIRJANDUS

Afonso, Whitney B. 2017. *Citizens engaging government: participatory budgeting in Greensboro, North Carolina*. Public Administration Quarterly

Antsla valla koduleht. <http://antsla.kovtp.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Bhatnagar, Prof. Deepti; Rathore, Animesh; Torres, Magüi Moreno; Kanungo, Parameeta 2003. *Participatory budgeting in Brazil*. World Bank (Washington DC)

e-Riigi Akadeemia. *Jelizaveta Krenjova*. <http://www.ega.ee/et/people/jelizaveta-krenjova-est/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

e-Riigi Akadeemia 2012. *Kaasav eelarve kohalikes omavalitsustes*. [https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/kaasav-eelarve\\_juhendmaterjal](https://issuu.com/e-governanceacademy/docs/kaasav-eelarve_juhendmaterjal) (viimati vaadatud 09.06.2017)

e-Riigi Akadeemia. *Kristina Reinsalu*. <http://www.ega.ee/et/people/kristina-reinsalu-est/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Eesti Vabariigi Valitsuse koduleht. *Kaasamine ja osalemine*. <https://valitsus.ee/et/kaasamine-osalemine/kaasamine-ja-osalemine> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Emmaste vala koduleht. <http://www.emmaste.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Hea kodanik. *EMSLI ajalugu*. <http://heakodanik.ee/emsli-ajalugu/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Hiiu valla koduleht. <http://www.hiiuvald.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Hinsberg, Hille; Kübar, Urmo 2009. *Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaihendustele*. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit

Illuka valla koduleht. <http://www.illuka.ee/et/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Kiili valla koduleht. <http://www.kiilivald.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Kose valla koduleht. <https://www.kosevald.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Krenjova, Jelizaveta; Reinsalu, Kristina 2013. *Good Governance Starts from Procedural Changes: Case study of Preparing Participatory Budgeting in the City of Tartu*. Socialiniai tyrimai / Social Research: Nr 3 (32), 28–40

Kuressaare linna koduleht. <http://www.kuressaare.ee/uus/avaleht/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Lagerspetz, Mikko 2007. *Kodanikuihiskonna lühisõnastik*. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit

Laherand, Meri-Liis 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn: OÜ Infotrükk: 176, 199

Lüganuse valla koduleht. <http://www.lyganuse.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Mapuva, Jephias 2015. Citizen participation, mobilisation and contested participatory spaces. Academic research journals October 2015:405-415

Mäetaguse valla koduleht. <http://www.maetaguse.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Osalusveeb. *Mida kaasamine annab ja mida mitte*. <https://www.osale.ee/?id=142> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Shah, Anvar 2007. *Overview*. Participatory budgeting, The World Bank: 1-2

Osalusveeb. *Kaasamine – kohustuslik või soovitatav*. <https://www.osale.ee/?id=145> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Otepää valla koduleht. <http://www.otepaa.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Puhja valla koduleht. <http://www.puhja.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)



Pöder, Märt 2016. Miks ma seekord ei hääletanud? Vabakund.  
<http://www.vabakund.ee/ru/kaasav-eelarve-2016> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Pärnu linna koduleht. <http://www.parnu.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Rahandusministeeriumi koduleht 2017. Finantsülevaated.  
<http://www.fin.ee/finantsulevaated> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Rapla valla koduleht. <http://rapla.kovtp.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Roosi, Ruth Maria 2014. *Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste juhtide hoiakud e-kaasamise vahendite suhtes*. Narva

Siseministeeriumi koduleht 2017. Rahvastikustatistika.  
<https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/rahvastikutoimingud/rahvastiku-statistika> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Tapa valla koduleht. <http://www.tapa.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Tartu linna koduleht. Kaasavast eelarvest Tartus. <http://www.tartu.ee/et/kaasav-eelarve>  
(viimati vaadatud 01.06.2017)

Terk, Erik 2015. *Heaolu kasv, selle mõju ja perspektiivid*. Tallinn: SA Eesti koostöö kogu: 9

Tõrva linna koduleht. <http://torva.kovtp.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Türi valla koduleht. <http://www.tyri.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme) 2004. 72 frequently asked questions about participation budgeting. Quito: AH Editorial: 20

Vaivara valla koduleht. <http://www.vaivara.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Viljandi linna koduleht. <https://www.viljandi.ee/uldinfo> (viimati vaadatud 09.06.2017)

Wampler, Brian 2007. *A guide to participatory budgeting*. Participatory budgeting, The World Bank: 21-54

Ülenurme valla koduleht. <http://www.ylenurme.ee/> (viimati vaadatud 09.06.2017)

## SUMMARY

### LOCAL GOVERNMENTS' PROSPERITY AND RESIDENTS' ACTIVITY MUTUAL INFLUENCE BY THE EXAMPLE OF PARTICIPATORY BUDGETING

Nadežda Ivanova

The aim of the current research was to explore advantages and disadvantages of mutual influence created by attracting local residents on local municipalities' wealth. Nowadays attraction of citizens into the democratic society is considered to be a very important instrument. Attraction enables residents to participate in the process of making decisions. While attracting the power is shared between formal authorities and usual citizens. Since citizens attraction is connected with well-being achieved by local municipalities, the notion was explored from the financial point of view.

Participatory budgeting is the strategy when usual residents unite with the aim to interfere in the process of distribution of resources obtained from taxes. The more people participate in this process, the more obvious it seems that the result meets expectations of the biggest part of residents. This democratic policy has a bigger chance to change the process of decision making which helps to avoid mistakes and thus promotes to save some resources. Through this interaction it is possible to come to the conclusion that citizens attraction into budget discussion and local municipalities wealth are connected to each other, and citizens attraction is one of the most important factor of local governments well-being. Is this really like that?

Before the research was carried out, some theoretical material was collected in the first chapter, which allows to define the concept of wealth and citizens attraction, a brief overview of the historical aspects of the budget was given, and some local aspects of implementation of the budget procedure in Estonia. According to Terk (2015) the economic prosperity is often associated with the economic well-being and the measure of prosperity of a society is the size of the gross domestic product per capita. In the theoretical part of the work was found that the attitude towards budget can be different. On one hand, this term means that the residents have rights to decide how the budget or at least part of it should be spent (UN-HABITAT 2004). On the other hand, in case of

participatory budgeting it is necessary to attract and educate the population extending their rights. (Shah, 2007) According to the theory, world's average participatory budget represents approximately 9% of the budget, in Estonia this sum is only 1% of the amount of the budget of the local governments. The researchers who studied this area assert that any project with less volume than 2% of budget can be considered symbolic. In the thematical research about preparation of participatory budgeting in Tartu Krenjova and Reinsalu (2013) assume that despite the law, Estonian local governments financial autonomy is limited. Compared Estonian participatory budgeting model to other countries similar model, it is obvious that the Brazilian model is the closest to Estonia from the point of view of the rights of the population and possibilities given; it works successfully in spite of the limited participatory budgeting sum.

In the empirical part of the work with the help arithmetical calculations (gross domestic product per capita) was made the rating of the wealthiest local municipalities. The wealthiest local governments are recognized Illuka, Mäetaguse and Vaivara Parishes in Ida-Viru County. The research shows that the webpages of these three Parishes do not reflect any information about citizen attraction into the participatory budgeting process. Another research held in 2014 Roosi reveals that Illuka Parish residents are aware of budget suggestions although without participatory budgeting process organizing.

The second part of the research shows that the most successful in fulfilling participatory budgeting process is Kiili County, which has only 29<sup>th</sup> position in the rating of the wealthiest governments. Tartu in its turn is on the 48<sup>th</sup> position. The calculations and statistics given above enable to come to the conclusion, that participatory budgeting process realization does not influence on the level of local governments wealth and prosperity is not a precondition of participatory budgeting fulfilling. This conclusion was proved by the experts who did not find any direct connection between realization of participatory budgeting and local governments' wealth. The main counter-evidence against realization of participatory budgeting is local municipalities' limited financial autonomy. This assumption is proved both in theory and by experts' opinion.

Based on the experience of Brazil, I have to state that only having a big inclusive budget sum residents can interfere in local life organization. The current sum (1% of the budget) seems more like pocket money rather than really serious money. Nevertheless I

strongly believe that the more people participate in the decision making process, the more obvious that the result meets the expectations of the biggest part of the population.

To sum up, local municipalities can be wealthy without participatory budgeting policy realization. Based on the main counter-evidence of participatory budgeting I came to the conclusion that local governments' work organization and lack of financial autonomy do not give opportunity to connect participatory budgeting to the desire to be wealthier. There were not found any direct connections between participatory budgeting and local governments' prosperity, although it is possible that 1) wealth influences on participatory budgeting through local taxes activation and attraction of population income 2) local governments which fulfill the system of participatory budgeting make their place of living more attractive for the people with bigger income to have opportunity to interfere in the local life and 3) good conditions for participatory budgeting realization make people feel interest in the process, which guarantees residents' activity in financial processes. I believe that in the context of Estonia, the theory of Shah is very topical, which is proved by Reinsalu's assumption that participatory budgeting compilation is about education and attracting people rather than about local municipalities' prosperity increase.

**LISA 1. KOHALIKU OMAVALITSUSE KOGUPRODUKTI SUURUS ELANIKU  
KOHTA SEISUGA 01.01.2016**

<b>Kohalik omavalitsus</b>		<b>Elanike arv</b>	<b>Eelarve (tuh eur)</b>	<b>Eelarve elaniku kohta (tuh eur)</b>
1	Illuka vald	1056	3562,05	3,37
2	Mäetaguse vald	1760	5068,96	2,88
3	Vaivara vald	1752	3438,87	1,96
4	Ruhnu vald	154	294,49	1,91
5	Misso vald	645	1038,17	1,61
6	Vormsi vald	415	664,02	1,60
7	Kõpu vald	643	1011,20	1,57
8	Iisaku vald	1227	1834,70	1,50
9	Noarootsi vald	840	1252,22	1,49
10	Kohtla-Nõmme vald	1011	1496,90	1,48
11	Vändra vald (alev)	2233	3249,06	1,46
12	Albu vald	1200	1719,13	1,43
13	Viimsi vald	18430	26081,65	1,42
14	Vigala vald	1267	1784,33	1,41
15	Pajusi vald	1302	1825,28	1,40
16	Värskla vald	1374	1905,56	1,39
17	Mustvee linn	1348	1862,83	1,38
18	Saue linn	5867	8059,34	1,37
19	Rae vald	15966	21879,51	1,37
20	Alatskivi vald	1331	1820,24	1,37
21	Põltsamaa linn	4244	5678,17	1,34
22	Kernu vald	2040	2727,53	1,34
23	Nõva vald	371	495,88	1,34
24	Tõstamaa vald	1334	1781,71	1,34
25	Harku vald	13661	18126,49	1,33
26	Avinurme vald	1293	1697,55	1,31
27	Mõniste vald	873	1135,19	1,30
28	Rakke vald	1645	2134,66	1,30
29	Kiili vald	4994	6429,16	1,29
30	Käru vald	619	792,88	1,28
31	Imavere vald	912	1167,65	1,28
32	Sonda vald	866	1097,49	1,27
33	Jõelähtme vald	6215	7870,07	1,27
34	Varstu vald	1075	1357,06	1,26
35	Koigi vald	966	1217,96	1,26
36	Sõmerpalu vald	1799	2259,65	1,26
37	Laheda vald	1202	1509,54	1,26

38	Saku vald	9382	11768,07	1,25
39	Tootsi vald	808	1003,57	1,24
40	Väike-Maarja vald	4541	5631,42	1,24
41	Kihnu vald	701	867,30	1,24
42	ärvakandi vald	1267	1563,43	1,23
43	Haanja vald	1107	1360,19	1,23
44	Keila linn	9764	11972,45	1,23
45	Surju vald	963	1178,58	1,22
46	Kihelkonna vald	773	944,35	1,22
47	Lääne-Nigula vald	4142	5023,22	1,21
48	Tartu linn	97153	117475,04	1,21
49	Padise vald	1733	2093,90	1,21
50	Aegviidu vald	718	866,53	1,21
51	Karula vald	974	1174,14	1,21
52	Mõisaküla linn	807	970,70	1,20
53	Toila vald	2308	2770,57	1,20
54	Palamuse vald	2177	2610,12	1,20
55	Taheva vald	746	891,98	1,20
56	Kuressaare linn	13714	16297,93	1,19
57	Piirissaare vald	102	120,89	1,19
58	Varbla vald	842	996,75	1,18
59	Rägavere vald	837	989,60	1,18
60	Kõo vald	1057	1248,35	1,18
61	Rapla vald	9296	10970,19	1,18
62	Mooste vald	1478	1743,96	1,18
63	Võnnu vald	1119	1319,77	1,18
64	Tudulinna vald	437	515,08	1,18
65	Laekvere vald	1524	1793,18	1,18
66	Loksa linn	2746	3224,26	1,17
67	Järva-Jaani vald	1573	1846,89	1,17
68	Saue vald	10451	12266,54	1,17
69	Väätša vald	1300	1523,02	1,17
70	Koeru vald	2138	2504,00	1,17
71	Kõlleste vald	1038	1211,53	1,17
72	Leisi vald	2017	2352,10	1,17
73	Tõrva linn	2861	3326,10	1,16
74	Mäksa vald	1627	1887,44	1,16
75	Laeva vald	762	883,46	1,16
76	Martna vald	781	903,90	1,16
77	Vinni vald	4757	5502,88	1,16
78	Tallinn	439413	507870,94	1,16
79	Hiiu vald	4648	5369,28	1,16
80	Hummuli vald	843	965,86	1,15
81	Paldiski linn	3886	4443,72	1,14

82	Pärnu linn	40913	46665,67	1,14
83	Kuusalu vald	6597	7515,15	1,14
84	Elva linn	5768	6567,53	1,14
85	Abja vald	2197	2500,54	1,14
86	Kolga-Jaani vald	1457	1656,55	1,14
87	Saare vald	1160	1315,79	1,13
88	Rõuge vald	2213	2505,30	1,13
89	Raasiku vald	4717	5327,51	1,13
90	Viru-Nigula vald	1317	1485,80	1,13
91	Orissaare vald	1877	2116,06	1,13
92	Kaiu vald	1273	1434,65	1,13
93	Meremäe vald	1093	1226,13	1,12
94	Ambla vald	2061	2311,28	1,12
95	Kullamaa vald	1122	1257,43	1,12
96	Kambja vald	2626	2940,51	1,12
97	Koonga vald	1096	1222,02	1,11
98	Paide linn	8258	9196,67	1,11
99	Laimjala vald	711	791,64	1,11
100	Tartu vald	7014	7805,42	1,11
101	Keila vald	4778	5309,29	1,11
102	Lasva vald	1710	1896,11	1,11
103	Kunda linn	3204	3549,98	1,11
104	Ülenurme vald	7135	7902,34	1,11
105	Orava vald	741	816,79	1,10
106	Emmaste vald	1233	1359,00	1,10
107	Lihula vald	2314	2548,89	1,10
108	Salme vald	1195	1311,73	1,10
109	Roosna-Alliku vald	1062	1161,67	1,09
110	Kehtna vald	4459	4875,20	1,09
111	Jõgeva linn	5418	5918,67	1,09
112	Võru linn	12628	13784,17	1,09
113	Tabivere vald	2241	2445,54	1,09
114	Juuru vald	1449	1580,40	1,09
115	Veriora vald	1387	1509,63	1,09
116	Sangaste vald	1288	1399,35	1,09
117	Otepää vald	3962	4304,47	1,09
118	Pöide vald	904	979,89	1,08
119	Põlva vald	9706	10503,68	1,08
120	Kareda vald	596	643,51	1,08
121	Hanila vald	1456	1565,70	1,08
122	Kose vald	7161	7697,10	1,07
123	Pala vald	1116	1199,40	1,07
124	Vastseliina vald	2004	2151,29	1,07
125	Vasalemma vald	2539	2725,50	1,07



126	Sõmeru vald	3460	3707,09	1,07
127	Tamsalu vald	3873	4143,06	1,07
128	Kohila vald	6897	7361,46	1,07
129	Paikuse vald	3899	4161,13	1,07
130	Rakvere linn	15942	17009,62	1,07
131	Lohusuu vald	722	766,90	1,06
132	Kallaste linn	874	927,94	1,06
133	Vastse-Kuuste vald	1194	1265,40	1,06
134	Viljandi linn	18111	19182,43	1,06
135	Mustjala vald	691	731,36	1,06
136	Are vald	1297	1368,72	1,06
137	Kiviõli linn	5542	5847,79	1,06
138	Saarde vald	3995	4214,96	1,06
139	Ahja vald	1011	1064,81	1,05
140	Palupera vald	1061	1115,83	1,05
141	Anija vald	5618	5890,01	1,05
142	Valgjärve vald	1412	1480,13	1,05
143	Jõgeva vald	4424	4635,40	1,05
144	Mikitamäe vald	990	1036,29	1,05
145	Käina vald	2116	2209,83	1,04
146	Valjala vald	1347	1405,38	1,04
147	Nissi vald	2884	3008,64	1,04
148	Pühalepa vald	1567	1634,17	1,04
149	Võhma linn	1364	1421,90	1,04
150	Võru vald	4800	4993,51	1,04
151	Urvaste vald	1292	1339,80	1,04
152	Häädemeeste vald	2594	2688,08	1,04
153	Haljala vald	2500	2578,57	1,03
154	Märjamaa vald	6625	6798,99	1,03
155	Põdrala vald	762	778,96	1,02
156	Helme vald	2009	2053,59	1,02
157	Kadrina vald	4959	5059,16	1,02
158	Muhu vald	1867	1901,96	1,02
159	Türi vald	9491	9653,86	1,02
160	Jõhvi vald	11996	12201,46	1,02
161	Puka vald	1612	1639,30	1,02
162	Halinga vald	2908	2955,70	1,02
163	Kanepi vald	2420	2456,91	1,02
164	Vara vald	1884	1898,76	1,01
165	Karksi vald	3400	3421,21	1,01
166	Torma vald	1991	2001,00	1,01
167	Haapsalu linn	10425	10472,75	1,00
168	Puurmani vald	1533	1534,63	1,00
169	Valga linn	13149	13158,94	1,00

170	Vihula vald	1955	1951,03	1,00
171	Puhja vald	2267	2261,76	1,00
172	Tapa vald	7774	7749,59	1,00
173	Tõlliste vald	1616	1606,47	0,99
174	Nõo vald	3979	3921,79	0,99
175	Audru vald	5858	5762,43	0,98
176	Konguta vald	1445	1414,17	0,98
177	Raikküla vald	1532	1499,05	0,98
178	Peipsiääre vald	676	660,89	0,98
179	Maardu linn	15676	15273,78	0,97
180	Vändra vald	2718	2647,99	0,97
181	Halliste vald	1506	1466,06	0,97
182	Haaslava vald	1997	1943,50	0,97
183	Torgu vald	350	340,24	0,97
184	Rannu vald	1610	1564,95	0,97
185	Sindi linn	3947	3834,25	0,97
186	Antsla vald	3398	3300,69	0,97
187	Tori vald	2327	2259,81	0,97
188	Tarvastu vald	3398	3291,39	0,97
189	Tahkuranna vald	2389	2309,70	0,97
190	Lüganuse vald	3014	2904,31	0,96
191	Rõngu vald	2725	2620,15	0,96
192	Suure-Jaani vald	5334	5088,04	0,95
193	Narva-Jõesuu linn	2829	2694,62	0,95
194	Õru vald	472	446,96	0,95
195	Ridala vald	3343	3159,42	0,95
196	Räpina vald	4769	4486,39	0,94
197	Põltsamaa vald	3708	3485,45	0,94
198	Viljandi vald	9396	8819,56	0,94
199	Tähtvere vald	2575	2412,11	0,94
200	Luunja vald	4054	3783,62	0,93
201	Sillamäe linn	14057	12958,14	0,92
202	Kohtla-Järve linn	36852	33964,99	0,92
203	Sauga vald	4149	3797,51	0,92
204	Lääne-Saare vald	7225	6603,72	0,91
205	Meeksi vald	594	524,02	0,88
206	Aseri vald	1644	1418,28	0,86
207	Rakvere vald	2088	1792,96	0,86
208	Narva linn	60383	51807,14	0,86
209	Paide vald	1644	1398,13	0,85
210	Pihtla vald	1411	1187,52	0,84
211	Kasepää vald	1216	986,38	0,81
212	Kohtla vald	1581	1206,98	0,76
213	Alajõe vald	613	465,24	0,76

## LISA 2. INTERVJUU TULEMUSED INTERVJUEERITAVATE KAUPA

Ekspertintervjuu küsimused olid saadetud e-Riigi Akadeemia projektijuhile Jelizaveta Krenjovale, kes oma teadustöös keskendub omavalitsuse kaasamisvõimaluste, eriti kaasava eelarve uurimisele ning e-Riigi Akadeemia E-demokraatia valdkonna juhile Kristina Reinsalule, kelle nõustamisel valmistati 2013 a. ette ja rakendati Tartus esimese Eesti omavalitsusena kaasavat eelarvet, mida nüüdseks on järginud ka 17 teist Eesti omavalitsust.

Kiri küsimustega sisaldas järgmist teksti:

Lp Kristina Reinsalu / Jelizaveta Krenjova,

Minu nimi on Nadežda Ivanova, olen Tartu Ülikooli Narva Kolledži kohaliku omavalitsuse korralduse eriala tudeng. Kirjutan praegu lõputööd teemal „Kohaliku omavalitsuse jõukuse ja kodanike aktiivsuse vastastikune mõju kaasava eelarve näitel“.

Uurimuse läbiviimiseks palun Teie kui antud valdkonna spetsialisti abi.

Saadan Teile viis küsimust, millele loodan saada vastuseid, mis iseloomustaks just Teie hinnangut iga küsimuse kohta.

Küsimused on järgmised:

- 1) Kuidas kaasava eelarve menetluse rakendamine saab (kui üldse saab) olla eelduseks kohaliku omavalitsuse jõukuse tõstmiseks?
- 2) Kuidas kohaliku omavalitsuse jõukus saab (kui üldse saab) olla eelduseks kaasava eelarve menetluse rakendamiseks?
- 3) Kuidas piiratud finantsautonoomia tingimustes saab kaasav eelarve mõjuda eesti kohaliku omavalitsuse jõukust?
- 4) Millisel määral saab kodanike eelarve koostamisse kaasamist pidada kohaliku omavalitsuse jõukust mõjuvaks teguriks?
- 5) Millised on vastuargumendid kaasava eelarve meetodi kohalikes omavalitsustes elluviimiseks?

Loodan väga Teie koostööle!

Ette tänades,  
Nadežda Ivanova

Kristina Reinsalu vastas järgmiselt:

**1) Kuidas kaasava eelarve menetluse rakendamine saab (kui üldse saab) olla eelduseks kohaliku omavalitsuse jõukuse tõstmiseks?**

Kaasaval eelarvel ja omavalitsuse jõukusel ei ole otsest seost. Ei saa väita, et jõukamad omavalitsused oleksid rohkem valmis kaasava eelarvega katsetama kui vaesemad. Samuti ei ole mingit alust väita, et kaasava eelarve rakendamine kuidagi saaks parandada omavalitsuse majanduslikku olukorda/finantsvõimekust. Kaasav eelarve on demokraatliku ja avatud valitsemise praktiline algatus ja vähemoluline on selle finantsdimensioon. Küll aga võib väita, et kaudne seos väga pikas perspektiivis võib sellel ikkagi ka majandusliku jõukusega olla. Avatud ja kogukonnaga arvestav omavalitsus on kindlasti atraktiivne elupaik ka noorematele, haritumatele, kõrgema sissetulekuga inimestele, kelle maksutulu aitab tõsta ka omavalitsuse jõukust.

**2) Kuidas kohaliku omavalitsuse jõukus saab (kui üldse saab) olla eelduseks kaasava eelarve menetluse rakendamiseks?**

Vt. eelmist vastust

**3) Kuidas piiratud finantsautonoomia tingimustes saab kaasav eelarve mõjuda eesti kohaliku omavalitsuse jõukust?**

Vt. 1. vastust – üksikisiku tulumaks moodustab siiski osa KOV tulubaasist ja mida noorem, haritum, suurema sissetulekuga on Kov elanikkond, seda suurem see baas on.

**4) Millisel määral saab kodanike eelarve koostamisse kaasamist pidada kohaliku omavalitsuse jõukust mõjuvaks teguriks?**

Vt. eelmisi vastuseid.

**5) Millised on vastuargumendid kaasava eelarve meetodi kohalikes omavalitsustes elluviimiseks?**

Põhimõtteliselt on oluline ja demokraatia arengu seisukohast tervitatav juba see kui KOV kaasava eelarvega katsetab. Siiski on oluline ka see, milline on rakendatav mudel ja kuidas selleni jõutakse. Edukaks ja osalusrohkeks kujuneb kaasav eelarve siis, kui selle läbiviimise ettevalmistusse on lisaks KOV juhtidele kaasatud nii volikogu kui ka KOV vabauhenduste esindajad. Samuti siis, kui

mudelisse on ka aruteludemokraatia sisse kirjutatud ning tegeliku valiku teevadki lõpuks KOV elanikud hääletamise teel (erinevalt näiteks Saksamaal küllaltki levinud kaasava eelarve mudelitest, kus volikogu vaid konsulteerib inimestega eelarve üle, aga valiku teevad ikkagi ametnikud ja poliitikud, mitte elanikud).

Jelizaveta Krenjova vastas järgmiselt:

**1) Kuidas kaasava eelarve menetluse rakendamine saab (kui üldse saab) olla eelduseks kohaliku omavalitsuse jõukuse tõstmiseks?**

Teoreetiliselt kaasava eelarve rakendamine saab olla eelduseks jõukuse tõstmiseks näiteks selle kaudu, et kui inimeste ja omavalitsuse omavahelised suhted paranevad (s.t. omavalitsus näitab, et ta on valmis jagada osa oma otsustusvõimust inimestega läbi kaasavat eelarvet), see võib suurendada inimeste maksukuulekust. Sellise argumendi on välja toonud üks kaasava eelarve teadlasi (Cabannes 2004). Teine võimalus on tõsta mingi konkreetse (kohaliku) maksu maksumäära ja saadud lisatulu anda inimestele otsustamiseks läbi kaasavat eelarvet (nt niimoodi tegi kevadel 2016 Haljala vald maamaksu tõstmisega).

**2) Kuidas kohaliku omavalitsuse jõukus saab (kui üldse saab) olla eelduseks kaasava eelarve menetluse rakendamiseks?**

Mingil määral saab jõukus olla otsustav selles küsimuses, mis kaasava eelarve versiooni/mudelit kohalik omavalitsus soovib rakendada. Kuigi Eestis on näha, et kaasavat eelarvet rakendatakse väga väikse summa jagamisega (eelmise aasta uuring näitas, et kõige väiksem summa oli 5000 EUR). Kas see on jätkusuutlik ja millise tulemusteni see võib viia on omaette küsimus.

**3) Kuidas piiratud finantsautonoomia tingimustes saab kaasav eelarve mõjuda eesti kohaliku omavalitsuse jõukust?**

Mingil määral saab kaasav eelarve olla nõ "trigger" selleks, et finantsautonoomiat suurendada, s.t. tõsta kohalike maksude maksumäärasid või luua uusi kohalikke makse selleks, et anda need inimestele otsustamiseks. Selliseid variante kasutavad Eesti kohalikud omavalitsused vähe.

**4) Millisel määral saab kodanike eelarve koostamise kaasamist pidada kohaliku omavalitsuse jõukust mõjuvaks teguriks?**

Raske vastata. See võib olla kaudne mõjuv tegur, nagu kirjutasin üleval.

**5) Millised on vastuargumendid kaasava eelarve meetodi kohalikes omavalitsustes elluviimiseks?**

Üheks vastuargumendiks võib olla see, et volikogu liikmed on juba valitud inimeste poolt selleks, et omavalitsuse juhtimise küsimusi lahendada (ehk osalusdemokraatia vs esindusdemokraatia). Teiseks, piiratud finantsressursid. Kolmandaks, ametnike lisäülesanded.

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

Mina, Nadežda Ivanova

(sünnikuupäev: 17.01.1985)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kohaliku omavalitsuse jõukuse ja kodanike aktiivsuse vastastikune mõju kaasava eelarve näitel“,

mille juhendaja on Aet Kiisla MSc

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Narvas, **11.08.2017**