

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Ronja Ansmann

**KAASAVA EELARVE MÕJU KOGUKONDLIKULE KOOSTÖÖLE:
TARTU LINNA JUHTUMIANALÜÜS AASTATEL 2014-2025**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Heiko Pääbo, PhD

Tartu 2026

AUTORSUSE DEKLARATSIOON

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

Töö sõnade arv: 10 202

Ronja Ansmann, 18.05.2026

ANNOTATSIOON

Käesoleva uurimistöö eesmärk on analüüsida, kas aastatel 2014-2025 on Tartu linna kaasavast eelarvest kujunenud sisuline osalusvorm, kaasates elanikke ning suurendades erinevate osapoolte koostööd kohaliku tasandi otsustusprotsessides. Uurimistöö teoreetiline raamistik tugineb valitsemise, detsentraliseerimise ja kaasamise käsitlustele. Teooria osas kasutatakse valitsemise mõistet tänapäevases tähenduses ehk rõhutatakse erinevate osapoolte koostööd, mitte riigikeskset juhtimist. See tuleneb uue avaliku valitsemise käsitlusest. Seda on võimaldanud detsentraliseerimine, mis on andnud kohalikele omavalitsustele suurema otsustusõiguse. Kaasamist selgitatakse läbi osalusdemokraatia, mis võimaldab kodanike sisulist kaasamist ja seeläbi teadlikkuse tõstmist.

Uurimistöös kasutatavaks meetodiks on kvalitatiivne juhtumiuuring, mille käigus viidi läbi ekspertintervjuud kaasava eelarve 2025. aasta eksperdikomisjoni liikmetega. Uurimistulemused näitavad, et Tartu linna kaasav eelarve toetab kodanike sisulist kaasamist ning aitab kaardistada kogukondlikke vajadusi. Samas ilmnes, et suurimad probleemkohad on seotud osapoolte vahelise koostööga, madala valimisaktiivsusega, noorte kaasamise ning vähese teadlikkusega linnaeelarvest.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to analyse whether participatory budgeting in Tartu has developed into a meaningful form of citizen participation between 2014 and 2025, engaging residents and enhancing cooperation among different actors in local decision-making processes. The theoretical framework draws on the concepts of governance, decentralisation, and participation. Governance is approached from the perspective of new public governance, emphasising collaboration rather than state-centred administration. Decentralisation has enabled this shift by giving local governments more decision-making authority. Participation is understood as the meaningful involvement of citizens through participatory democracy.

The thesis is a qualitative case study, based on expert interviews with members of the 2025 participatory budgeting expert committee. The findings indicate that participatory budgeting in Tartu supports citizen engagement and helps to identify community needs. However, the study also highlights key challenges, including limited cooperation between actors, low voter turnout, insufficient involvement of young people, and lack of public awareness regarding the budget of the local government.

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	9
1.1 Valitsemine.....	10
1.2 Detsentraliseerimine.....	11
1.3 Kaasamine.....	12
2. JUHTUMI TAUSTA TUTVUSTUS.....	14
2.1 Kaasava eelarve sünnilinn Porto Alegre.....	14
2.2 Kaasava eelarve põhimõtted.....	16
2.3 Kaasav eelarve Tartu linnas.....	17
2.4 Tartu Linna kaasava eelarve ekspordikomisjon.....	19
3. METOODIKA.....	20
3.1 Uurimistöö eesmärk ja meetod.....	20
3.2 Andmete kogumine.....	22
3.4 Andmete analüüsi põhimõtted.....	23
3.5 Uurimuse piirangud.....	25
4. ANALÜÜS JA JÄRELDUSED.....	26
4.1 Tartu linna kaasava eelarve rakendamise eesmärgid.....	26
4.2 Koostöö erinevate osapoolte vahel.....	30
4.3 Sisulised muudatused kaasava eelarve protsessis.....	32
4.4 Soovitused Tartu linnale.....	35
KOKKUVÕTE.....	37
KASUTATUD KIRJANDUS.....	40
LISAD.....	41
Lisa 1: intervjuu kava.....	41
Lisa 2: nõusoleku vorm.....	43

SISSEJUHATUS

Meie ajastut kirjeldatakse üha sagedamini kui polükriisi ajastut, kus samaaegselt kerkivad esile mitmed globaalsed probleemid, sealhulgas demokraatia toimimisega seotud väljakutsed nagu populismi ja autoritarismi tõus, kasvav sotsiaalne ebavõrdsus ning usalduskriis poliitiliste institutsioonide vastu. Sellises kiiresti muutuv maailmas seisavad traditsioonilised valitsemisvormid surve all, et kohaneda uute ühiskondlike ootuste ja vajadustega (Bevir 2012, 5). Politoloog Mark Bevir toob esile, et traditsioonilised hierarhilised juhtimisvormid ei ole enam piisavad, et tulla toime keeruliste mitmekesiste ühiskondlike probleemidega (Bevir 2012, 5).

Seetõttu on valitsemise mõiste märkimisväärselt muutunud enda algsest tähendusest. Kui varasemalt seostati valitsemist peamiselt riigi ja valitsuse tegevusega, siis nüüdisaegsed käsitlused rõhutavad üha rohkem erinevate osapoolte vahelist koostööd ning kogukondade ja kodanike kaasamist otsustusprotsessidesse (Kjær 2004, 1). Professor Jacob Torfing kirjeldab seeläbi üleminekut valitsuskeskselt juhtimiselt laiemale valitsemisele, mille keskmes on koostöö avaliku- ja erasektori, kodanike ja erinevate võrgustike vahel (Torfing 2012, 100-101). Sellest tulenevalt on valitsemise uurimisel kerkinud esile lähenemised nagu – kaasamine ja osalusdemokraatia, uus avalik valitsemine (*New Public Governance*) ja detsentraliseerimine.

Kuna valitsemise tähendus on ajas muutunud, siis seisab esindusdemokraatia silmitsi kasvava kriitikaga, sest see ei pruugi tagada kodanike kaasamist otsustusprotsessidesse (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 3). Demokraatia arengu käigus on hakatud üha enam rõhutama vajadust kaasata kodanikke otsustusprotsessidesse ka valimistevahelisel ajal. Üheks levinumaks osalusdemokraatia praktikaks on kujunenud kaasav eelarve (KE) (Pateman 2012, 10), mille kaudu saavad esinduskogudesse mittevalitud linnaelanikud osaleda otsustamises, kuidas kasutada osa linnaeelarvelistest vahenditest (Rahandusministeerium 2018, 5). Eestis rakendati kaasavat eelarvet esmakordselt Tartu linnas 2013. aastal koostöös E-Riigi Akadeemiaga (Reinsalu 2014, 4). Tänapäevaks on Tartu linna kaasavast eelarvest kujunenud iga-aastane praktika.

Kuigi kaasavat eelarvet kasutatakse Eestis laialdaselt, on selle tegelikku mõju kohaliku poliitika kujundamisele ja kodanike sisulisele kaasamisele vähe uuritud. Tartu kaasava

eelarve puhul on olemas peamiselt statistilised ülevaated, kuid vähem on analüüsitud seda, kuidas teevad protsessi vältel erinevad osapooled koostööd ja kuidas Tartu linna KE tõstab teadlikkust ja pakub võimalusi sisuliseks osalemiseks. Viimati tehti selline analüüs 2014. aastal E-Riigi Akadeemia poolt, et hinnata KE rakendamist, edukust ja puudujääke (Reinsalu 2014). Aastate jooksul on aga muutunud nii kaasava eelarve maht, hääletamise tingimused kui ka protsessi ülesehitus. Samuti on kohaliku tasandi roll läbi detsentraliseerimise suurenenud ning KOV-ide pädevuses on elanikkonna kaasamise ja sisulise osalemise tagamine. Seega puuduolev teadmine on see, kas Tartu linn on läbi kaasava eelarve liikunud sisulisema kodanike osalemise ja kaasamise suunas, parandades valitsemise seniseid puudujääke või on tegemist formaalse kaasamispraktikaga. Uurimisprobleem seisneb selles, et ei ole teada, kuidas toimub koostöö erinevate osapoolte vahel, millised on osalemise võimalused ja piirangud ning kas KE on päriselt kaasav.

Antud teema on aktuaalne mitmel põhjusel. Esiteks on Tartu linna KE mudel olnud kui suunanäitaja. Tartu mudel oli esimene KE katsetus nii Eestis kui ka lähiriikides (Reinsalu 2014, 4). Seetõttu on Tartu olnud eeskujuks paljudele Eesti kohalikele omavalitsustele ning alusmaterjaliks riikliku juhendmaterjali valmimisel “Kaasava eelarve juhend” (Rahandusministeerium 2018). Rahvusvahelises kontekstis on esimeseks Brasiilia Porto Alegre mudel (Wampler 2007, 23). Läbi selle on hakanud üha rohkemad riigid kaasavat eelarvet rakendama, kuid ei ole teada, kas tegemist on pelgalt lühiajalise trendiga või on sellest kujunemas pikaajaline osalusvorm, mis muudab senist halduspoliitikat ja levib samal kiirusel edasi (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 3). Seda ka põhjusel, et rahvusvahelised organisatsioonid (RVO) nagu Maailmapank ja Ühinenud Rahvaste Arenguprogramm on KE-d esile toonud kui parimat kaasamispraktikat (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 3; Reinsalu 2014, 2). Seda seetõttu, et KE-l on potentsiaali suurendada teadlikkust omavalitsuse toimimisest, tuues esile kogukondlikke vajadusi ning edendades kodanikuaktiivsust ja koostööd (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 3). Lisaks on KE oluline uurimisobjekt, sest KOV toimimise keskmes on eelarve ja kui osa sellest antakse kodanikele otsustamiseks, siis avab see võimaluse sisuliseks kaasamiseks (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 3).

Seetõttu on käesoleva bakalaureusetöö eesmärk analüüsida Tartu linna kaasava eelarve arengut aastatel 2014-2025 ning hinnata, millisel määral toetab see sisulist kodanike kaasamist kohaliku tasandi otsustusprotsessidesse. Samuti on eesmärk kaardistada, kuidas teevad erinevad osapooled protsessi vältel koostööd ja millises ulatuses on linnaelanikel

võimalik KE protsessis osaleda. Seega töö keskne uurimisküsimus on järgmine: kuidas toetab Tartu linna kaasava eelarve mudel sisulist kodanike kaasamist ja erinevate osapoolde koostööd kohalikul tasandil? Töö keskne argument lähtub eeldusest, et kaasav eelarve võib küll institutsionaalses vormis olemas olla, aga see ei tähenda automaatselt sisulist võimalust osalemiseks ja otsustamiseks. Seda toetab poliitikateoreetiku Carole Patemani lähenemine läbi osalusdemokraatia, rõhutades, et formaalne kaasamine ei ole piisav, vaid oluline on, et osalus tekiks läbi ühiste arutelude ja otsuste (2012, 10).

Uurimisküsimusele vastamiseks kasutatakse kvalitatiivse juhtumiuuringu meetodit. Töö fookuses on Tartu linna kaasava eelarve protsess, kus vajalik andmestik pärineb Tartu linna dokumentidest, eksperdikomisjoni 2025. aasta protokollist, E-Riigi Akadeemia 2014. aasta aruandest, “Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord” määrusest ja Rahandusministeeriumi riiklikust juhendist. Eelnevalt nimetatud dokumentide analüüsi toetavad poolstruktureeritud ekspertintervjuud, mis viiakse läbi 2025. aasta KE eksperdikomisjoni liikmetega individuaalselt. Analüüsi osas juhendatakse töö teoreetilises osas käsitletud lähenemistest, võttes arvesse kvalitatiivse meetodi piiranguid ja eetikat. Töö on jaotatud neljaks osaks: teoreetiline raamistik, juhtumiuuringu taust, eesmärk ja meetod, analüüs ja järeldused. Töö teoreetiline osa loob analüütilise raamistiku läbi lähenemiste nagu detsentraliseerimine, valitsemine ja uus avalik valitsemine ning kaasamine ja osalusdemokraatia, mis on vajalik edasiseks analüüsiks. Seejärel antakse ülevaade juhtumiuuringu taustast (Porto Alegre, Eesti ja Tartu KE mudelid), mis on vajalik kaasava eelarve eristamiseks teistest osalusvormidest ning erinevate mudelite võrdluseks. Järgmisena sõnastatakse uurimistöö eesmärk ja meetod, mis võimaldab analüüsi läbiviimist ja seab uurimistööle selge fookuse. Viimaks tehakse analüüs, järeldus ja soovitus Tartu linnale, tuginedes eelnevatele peatükkidele.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Uurimistöö teoreetiline raamistik tugineb lähenemistele, mis selgitavad valitsemise tähendust tänapäeval, selleks vajalikke struktuurseid muutusi ning kodanike kaasamist protsessi. Käesolev peatükk on seega üles ehitatud kolmele omavahel tihedalt seotud mõistele – valitsemine, detsentraliseerimine ja kaasamine. Töö käigus antakse ülevaade sellest, kuidas on valitsemise mõiste ajas muutunud ning kuidas läbi uue avaliku valitsemise on esile kerkinud idee, et avalik võim ei ole enam eraldiseisev üksus, vaid töötab läbi erinevate osapoolte koostöö. Koostöö ja suurema otsustuspädevuse delegeerimist riigilt kohalikule tasandile ja sealt kodanike kätte võimaldab detsentraliseerimine. Seega antud töö kontekstis on kaasav eelarve võimalik läbi struktuurse muutuse, kus kohalik võim saab eraldada ressursse elanikele, sest avalik võim on detsentraliseeritud. Lisaks kontseptuaalsele ja struktuursele muutusele on kaasav eelarve ka sisuline muudatus, võimaldades kaasata esinduskogusse mittekuuluvaid kodanikke otsustusprotsessidesse. Seega kaasamine seletab selle toimimist praktikas, tuginedes osalusdemokraatia ideedele.

1.1 Valitsemine

Sõna valitsemine on kandnud ajas mitmeid tähendusi ning tegemist on politoloogias laialdaselt levinud mõistega (Peters 2012, 19). Aja jooksul on valitsemise kontseptsiooni hakatud kasutama laiemas tähenduses, kirjeldades ka protsesse, mis toimuvad väljaspool traditsioonilist hierarhilist riigijuhtimist (Bevir 2012, 1). Kui algselt viitas valitsemine võimul olevale valitsusele, siis oluliseks pöördepunktiks saab pidada 1980. aastaid, kui valitsemise olulisteks osapoolteks hakati pidama lisaks avalikule sektorile erasektorit, kolmandat sektorit ning kodanikke (Kjær 2004, 1). Muutuse kutsus esile keerukast ja mitmekesisest ühiskonnast esile kerkinud probleemid, millega valitsused ja teised võimukandjad enam eraldiseisvalt toime ei tulnud ehk hierarhiline valitsemismudel pidi asenduma horisontaalse juhtimisega (Bevir 2012, 1; Levi-Faur 2012, 14). Seetõttu on antud mõistele oluline roll, kirjeldamaks seda, kuidas erinevad osapooled protsessis toimivad. Kaasava eelarve kontekstis on osapoolteks kohalik omavalitsus ja linnaelanikud.

Samas on oluline silmas pidada, et üks lähenemine ei asenda täielikult teist, vaid tänapäevane käsitus valitsemisest on pigem uus analüütiline vaatenurk (Torfing 2012, 101). See tähendab, et valitsustel on siiani keskne roll, kuid võim on rohkem hajutatud ja kaasatud on erinevaid osapooli. Kaasava eelarve uurimisel on seega oluline mõista, et peamiseks võimukandjaks

antud süsteemis on kohalik omavalitsus, kellele on antud riiklikud vahendid ning kellel on erinevad tuluvallikad, mille abil kaasavat eelarvet ellu viia. Seda toetab Maailmapanga poolt defineeritud eeltingimus, mille põhjal peavad olema kohalikul omavalitsusel piisavad finantsressursid ja otsustusõigus, et kaasavat eelarvet rakendada (Wampler 2007, 24). Kaasava eelarve kaudu liigub osa otsustusõigusest ja rahalistest vahenditest kodanike kätte. Seetõttu ei ole KE uurimisel piisav käsitleda KOV-i traditsioonilise hierarhilise valitsemise kaudu, sest oluline on uurimisse kaasata ka teised osapooled ja kohaliku tasandi roll selles. See võimaldab uurida, kuidas toimub koostöö avaliku võimu ja kodanike vahel, keskendudes uurimisküsimusele, kuidas toetab Tartu linna KE mudel sisulist kodanike kaasamist ja erinevate osapoolte koostööd.

Valitsemise mõiste laienemine on seotud ka uue avaliku valitsemise (*New Public Governance*) kujunemisega. Uus avalik valitsemine rõhutab võrgustikupõhist koostööd ning erinevate osapoolte kaasamist, et lahendada ühiskondlikke probleeme (Torfing 2012, 101). Selle eelkäijaks peetakse uut avalikku juhtimist (*New Public Management*), mille sõnastas 1991. aastal Christopher Hood, kes oli üks juhtivaid avaliku halduse uurijaid maailmas (Osborne 2006). Stephen P. Osborne selgitab, et uus avalik juhtimine keskendus peamiselt organisatsioonisisesele juhtimisele ja efektiivsusele, mistõttu kujunes see pigem üleminekuetapiks traditsiooniliselt avalikult halduselt uuele avalikule valitsemisele (Osborne 2006, 380). Uus avalik valitsemine seevastu lähtub ühiskonna mitmekesisest olemusest ja vajadustest ning rõhutab koostööd ava-, era- ja kolmanda sektori ning kodanike vahel (Osborne 2006, 382).

Kaasava eelarve uurimise vaatest võimaldab uus avalik valitsemine võtta arvesse ühiskonna mitmekesisust, erinevaid osapooli ning võrgustikupõhist lähenemist. Jacob Torfing rõhutab, et antud koostöö põhineb vastastikusel sõltuvusel, kus erinevad osapooled saavad protsessis osalemisest kasu (2012, 101). Seda väidab nii võrgustikuteooria kui ka organisatsiooniteooria, millele nii Torfing (2012, 101) kui ka Osborne (2006, 382) viitavad. Antud teooriad on osa uuest avalikust valitsemisest ja need kannavad endas üldistatult ideed, et organisatsioonid ei tegutse isoleeritult, võrgustikud tekivad läbi vastastikuse sõltuvuse ning erinevate osapoolte koostöö on oluline (Torfing 2012, 101). KE puhul vajab KOV linnaelanike sisendit, et mõista kogukondlikke vajadusi ja probleeme ning samal ajal kodanikud sõltuvad omavalitsusest, et nende ideid oleks võimalik ellu viia. Seega KOV ei ole ainus otsustaja, vaid Tartu linna KE puhul on otsustajateks valitud eksperdikomisjon,

projektide algatajad ja hääleõiguslikud linnaelanikud ning seda reguleerib linnavolikogu määrus “Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord” (Riigi Teataja 2020). Käesolev uurimistöö lähtub seega ideest, et valitsemine ei sõltu ainuüksi valitsusest, vaid olulisel kohal on koostöö erinevate osapoolte vahel – kaasava eelarve puhul kodanike ja linnavalitsuse.

1.2 Detsentraliseerimine

Detsentraliseerimine on protsess, mille käigus valitsemist hajutatakse. Sageli antakse selle kaudu kohalikule omavalitsusele suurem otsustusõigus (Kjær 2004, 29). See on tingitud vajadusest kaardistada piirkondlike ja kogukondlike murekohti efektiivsemalt, milles madalamat võimutasandit peetakse paremaks (Kjær 2004, 29). Regionaal- ja Põllumajandusministeerium toob välja, et detsentraliseerimise tulemusena paraneb enamasti teenuste kättesaadavus ja kohalike probleemide kaardistamine, kuna kohalikud omavalitsused omavad paremat ülevaadet kogukondlikest vajadustest (2022, 3). Lähenemise keskne eesmärk on vähendada hierarhilist ülevalt-alla juhtimist ning tuua otsustusprotsessid inimestele lähemale (Faguet 2014, 1). Detsentraliseerimist on seeläbi oluline käsitleda kaasava eelarve uurimisel, kuna see loob institutsionaalse eelduse kohaliku tasandi otsustusõiguse laienemiseks. Samuti võimaldab see kohalikel omavalitsustel kaasata kodanikke, et otsustada selle üle, kuidas osa linna eelarvelistest vahenditest kasutada.

OECD uuringute hinnangul on detsentraliseerimine üks olulisemaid reforme, tagades otsuste läbipaistvuse, efektiivsema valitsemise, parema teenuste kättesaadavuse, majandusliku edu ning kodanike aktiivse osaluse (2019, 12). Samas toob OECD välja, et detsentraliseerimine on kasulik vaid siis, kui seda õigel moel rakendada (2019, 19). See tähendab, et detsentraliseerimise edukus sõltub sellest, kas süsteem toimib tervikuna ja kas kohalik omavalitsus on piisavalt pädev, et neile antud otsustusõigust efektiivselt ära kasutada (OECD 2019, 19). See tähendab, et teoorias on läbi detsentraliseerimise võimalik kohalikku kogukonda toetada, süsteeme efektiivsemaks muuta ning elanikkonda kaasata, kuid see sõltub omavalitsuse võimekusest.

Seega on oluline, et detsentraliseerimine ei piirduks üksnes haldusliku ümberkorraldusega. Oluline on viia otsustusõigus võimalikult lähedale kodanikele ja kogukonnale, kirjeldab Faguet (2014, 1). Samuti toob Brian Wampler välja, et kaasava eelarve mudelid on erinevad, mistõttu on ka erinev, kuidas läbi detsentraliseerimise on otsustusõigust delegeeritud (2007,

22). Samas hoiatab Wampler, et halvasti toimiv KE mudel võib olla just vastupidise mõjuga, tekitades usaldamatust ja pettumust poliitiliste protsesside ja kohaliku omavalitsuse ning detsentraliseerimise tulemuste vastu (2007, 22). Seega üksnes detsentraliseerimisest ei piisa. Oluline on, et süsteem oleks terviklik, kaasates erinevaid osapooli.

1.3 Kaasamine

Kaasamise juures on oluline, et otsustusprotsessides osalevad ka need, kes ei kuulu esinduskogudesse. Osalusdemokraatia kannab endas sarnast ideed. Nimelt tuleks teooria kohaselt anda inimestele rohkem võimalusi osalemiseks, neid nii poliitilistesse protsessidesse kaasates kui ka igapäevaelus kodanike aktiivset osalust tähtsaks pidades (Pateman 2012, 10). Samuti on läbi kaasamise võimalik tõsta kodanike teadlikkust – olgu selleks linnaeelarve, arengukava, objektide maksumus või mõni muu kohaliku omavalitsusega seonduv aspekt. Pateman kirjeldab, kuidas tõhus kaasamine on see, kui inimesed õpivad läbi protsessi (Pateman 2012, 10). See tähendab, et kaasaval eelarvel on potentsiaal harida linnakodanike, kui kaasavat eelarvet implementeerida õigel moel. Samuti on Tartu linna kaasava eelarve üks keskseid eesmärke linnaelanike harimine ja kaasamine, mille tulemuslikkust aitab analüüsida Patemani idee, et protsessis osalejate teadlikkus tõuseb enim (Pateman 2012, 10). See tähendab, et olulisel kohal on informeerimine, seejärel nende kaasamine ning selle tulemusena tõuseb teadlikkus, kuid eelkõige neil, kes ise osalevad ja ideid esitavad.

Lisaks on kaasamise juures oluline, et kõikidel osalejatel oleksid võrdsed võimalused osalemiseks. Kaasava eelarve idee võib omavalitsusele esitada nii üksikisik kui ka mõni kogukonnagrupp. Grupi alla võib liigitada näiteks nii ärilise ühingu, haridusasutuse – või see võib hoopiski olla ühe tänava, trepikoja või sama bussiga sõitvate inimeste grupp. Üksikutel kandidaatidel on enamasti raskem saada kogukonnalt toetust, sest keerulisem on ilma olemasoleva toetajaskonnata kutsuda inimesi hääletama. Nii ilmneb ka Maailmapanga uuringust, kus tuuakse esile, et mida rohkem inimesi suudavad kodanikuühiskonna grupid, sotsiaalsed liikumised või naabruskonnagrupid kaasata, siis seda suurem on nende projektil võimalus võita ning enamasti on neil see toetajaskond juba eelnevalt olemas (Wampler 2007, 42).

Samuti peab kaasamine olema pidev ja sisuline, mitte pelgalt näiline. Ühtlasi on see ka kaasavat eelarvet teistest kaasamisvormidest eristav tunnus – protsess peab toimuma igal aastal ja otsustamine peab olema linnaeelarveliste vahendite üle (Rahandusministeerium

2018, 5). Carole Pateman toob näiteks välja, kuidas paradoksaalsel kombel mitmed riigid, kus kaasavat eelarvet praktiseeritakse, ei peaks tegelikult kandma nime kaasav eelarve (2012, 4). Seda seetõttu, et kodanikele on antud otsustamiseks väga väike summa ja see raha ei pruugi olla isegi osa linnaeelarvest (Pateman 2012, 4). See tähendab, et linnaeelarve ja ka kaasava eelarve summa peab olema selgesti eristatav muudest projektidest ja arvestatava suurusega.

2. JUHTUMI TAUSTA TUTVUSTUS

Käesoleva peatüki eesmärk on anda taustateadmine juhtumist, mis on vajalik edasiseks uurimistöö analüüsiks. Esmalt käsitletakse maailma esimest kaasava eelarve mudelit Brasiilias Porto Alegre linnas, mida peetakse KE rahvusvaheliseks lähtepunktiks. Porto Alegre juhtumi tausta avamine on oluline, sest see võimaldab mõista kaasava eelarve algseid eesmärke ning võrrelda neid Eesti ja Tartu linna mudelite kujunemisega. Seejärel seletatakse kaasava eelarve mõistet ja selle peamiseid põhimõtteid, mis eristavad seda teistest kaasamise praktikatest. Järgmisena tuuakse esile Tartu linna kontekst, kus kaasava eelarve eesmärk on eelkõige teadlikkuse suurendamine ja elanike kaasamine otsustusprotsessi ning selgitatakse eksperdikomisjoni rolli ja koosseisu.

2.1 Kaasava eelarve sünnilinn Porto Alegre

Kaasava eelarve juured ulatuvad tagasi Brasiilia lõunaosasse, Porto Alegre suurde linnakeskusesse. Porto Alegre oli esimene linn maailmas, kes 1989. aastal kaasavat eelarvet rakendas (Wampler 2007, 23). Tegemist on Rio Grande do Sul osariigi pealinnaga, kus elab umbes sama palju inimesi, kui on Eesti rahvaarv kokku (Wampler 2007, 23). Käesoleva töö raames on oluline Porto Alegre näite avamine. Esiteks seetõttu, et tegemist on maailma esimese kaasava eelarve mudeliga. Teiseks seetõttu, et Porto Alegre näidet tuuakse sageli välja kui kaasava eelarve peamist näidet. Samas on oluline mõista, et Eestis rakendatav kaasav eelarve ja Brasiilias rakendatav kaasav eelarve on omavahel mõneti erinevad, kuid mõistet kasutatakse sarnases kontekstis. Seetõttu on oluline eristada erinevaid mudeleid ja nende nüansse.

Porto Alegre kaasav eelarve sai alguse probleemist, et madalama sissetulekuga linnaelanikud ja linnaosad kannatasid suure ebavõrdsuse all ning kohaliku omavalitsuse rahakott oli tühi (Wampler 2007, 23). Eesti omavalitsuste kaasavat eelarvet iseloomustab üldstatult soov tõsta teadlikkust ja kaasata rahvast otsustusprotsessidesse. Ebavõrdsuse vähendamiseks võttis Porto Alegre linnavõim kasutusele kaasava eelarve mudeli, kus on kasutusel kaalutud hääletussüsteem, mis võtab arvesse linnaosade- ja infrastruktuuri vajadusi ning jagab ressursse vastavalt sellele (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 13). Arutelud toimuvad linnaosade kaupa ning igal piirkonnal on enda eestkõneleja (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 13).

Porto Alegre kaasava eelarve arengut ja kasutuselevõttu võimaldas 1988. aastal valimised võitnud ja linnapea koha saanud progressiivne Töölispartei (*Partido dos Trabalhadores*) (Wampler 2007, 23) ning 1988. aastal vastu võetud progressiivne põhiseadus (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 11). Aastaks 2013, kui Tartu linn KE kasutusele võttis, oli tegemist juba piisavalt rahvusvaheliselt levinud mudeliga – erinevatele mudelitele tuginedes pakkus E-Riigi Akadeemia välja parima võimaliku mudeli Tartu linna jaoks – seega tõukejõud tuli väljastpoolt (Reinsalu 2014, 6). Porto Alegres said läbi riiklike reformide kohalikud omavalitsused rohkem autonoomiat ja rahalisi ressursse, mille tulemusel keskenduti sotsiaalpoliitikale ja ebavõrdsuse vähendamisele (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 12). Tartu linnas ja paljudes teistes KOV-ides üle Eesti oli kaasav eelarve kui valimislubadus. E-Riigi Akadeemia aruandes kirjutab Reinsalu, et pärast 2013. aasta KOV valimisi kajastus mitmetes koalitsioonilepetes, et soov on tuua inimesi otsustusprotsessidele lähemale ja kaasata neid senisest enam – Reinsalu toob välja, kuidas KE oli üks võimalik viis seda teha (Reinsalu 2014, 4). Sarnasuseks kahe linna juures võib seega pidada seda, et mõlemad omavalitsused juhindusid nii enda valimisplatvormis kui ka töös demokraatliku osaluse põhimõtetest, kandes edasi ideed, et osa kulutuste prioriteete tuleb linnas ümber suunata ja seda koostöös rahvaga (Wampler 2007, 23).

Kaasav eelarve on siiani Porto Alegres kasutusel ning see on olnud eeskujuks erinevate riikide kohalikele omavalitsustele üle maailma. Tartu linna kaasav eelarve on eelkõige linna toonud aga uuenduslikke projekte ja realiseerinud seda, millest linnakodanikud linnaruumis enim puudust tunnevad. Samuti on projektide eelarved väga erinevad – kui nii Eestis kui ka mujal Euroopas on kaasava eelarve osa umbes 1% kogu linna eelarvest (Reinsalu 2014, 7), siis Porto Alegre linnas on see 10-15% kogu eelarvest (Reinsalu 2014, 7). Seetõttu on olnud ka projektide suund ja eesmärk väga erinev – ebavõrdsuse vähendamine, kaalutud hääletussüsteem ning linnaosade erisustega arvestamine (Porto Alegre) *versus* linnaelanike harimine, uuenduslikud ideed ja terve linn on üks valimispiirkond (Tartu). Ühisosa kahe kaasava eelarve mudeli juures on ekspertkomisjonide olemasolu ning arutelud linnavõimu ja linnaelanike vahel.

2.2 Kaasava eelarve põhimõtted

Kaasav eelarve on mitmetähenduslik mõiste. Rahvusvaheliselt omistatakse sellele erinevaid tähendusi – ehk ühe riigi kaasav eelarve ei pruugi kvalifitseeruda kaasavaks eelarveks mõnes muus riigis (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 19). See tähendab, et antud uurimistöö raames on oluline võtta aluseks Eesti kriteeriumid kaasava eelarve läbiviimiseks. 2018. aastal valmis riiklik juhendmaterjal Rahandusministeeriumi poolt, kus on esile toodud, millised on olulised KE etapid. Juhendmaterjalis defineeritakse kaasavat eelarvet järgmiselt: “Kaasav eelarve on (esinduskogudesse mittevalitud) elanike osalemine avaliku raha kasutamise planeerimisel ja jaotamisel,” (Rahandusministeerium 2018, 5). Antud töö lähtub sellest definitsioonist, sest see sobib kirjeldama Tartu linnas rakendatavat kaasavat eelarvet.

Oluline on eristada kaasavat eelarvet teistest kaasamise praktikatest. Selle jaoks on Rahandusministeerium välja toonud kuus etappi, mis peavad olema olemas, et antud praktikat saaks käsitleda kaasava eelarvena. Esiteks eraldatakse osa eelarvest, mille üle linnaelanikud saavad otsustada, teiseks otsustatakse kindla tasandi eelarve üle (kohalik omavalitsus), kolmandaks peab protsess olema pidev ja korduma mitmel aastal järjest, neljandaks peavad toimuma avalikud arutelud, viiendaks tuleb osalejaid informeerida ning anda tagasisidet, kuuendaks – lõplik otsus tehakse rahvahääletuse kaudu (Rahandusministeerium 2018, 5-6). Veel tuuakse välja, et oluline on, et volikogu kinnitaks kaasava eelarve määruse, kus on kirjas kaasava eelarve põhimõtted antud kohaliku omavalitsuse kontekstis ning linnavalitsus moodustaks ekspertkomisjoni (Rahandusministeerium 2018, 8).

Kaasav eelarve on enamasti projekt, mis kestab umbes pool aastat ning kordub igal aastal. Seetõttu on juhendmaterjalis välja toodud, millised on peamised etapid ning milline on iga etapi soovitatav kestvusaeg. Kokkuvõtlikult on esimesteks etappideks info levitamine ja ideede kogumine, mis mõlemad võiksid minimaalselt olla kaks nädalat, seejärel hinnatakse kolm kuni neli nädalat ideede teostatavust ja toimuvad arutelud ning viimaks viiakse ideed avalikkuse ette ehk ideid tutvustatakse paar nädalat ja seejärel saab hääletada (Rahandusministeerium 2018, 9). Ideede elluviimise soovituslik pikkus juhendmaterjali järgi on aasta aega (Rahandusministeerium 2018, 9).

Kuigi juhendmaterjal ilmus alles aastal 2018, kui kaasav eelarve oli juba levinud praktika Eestis, siis aitab see siiski hinnata olemasolevate kaasavate eelarvete rakendamist Eestist. Seetõttu on oluline neid etappe järgida ja lähtuda antud kaasava eelarve definitsioonist, et

uurimistööl oleks kindel fookus ning kindel mudel, mille järgi Tartu linna kaasavat eelarvet defineerida. Samuti on juhendmaterjalis välja toodud, milline on KE mõju: näiteks teadlikkuse tõstmiseks, sisendi saamiseks, kodanikuaktiivsuse suurendamiseks ja koostöö soodustamiseks (Rahandusministeerium 2018, 6-7). Teoreetilises osas käsitletud mõisted – valitsemine ja uus avalik valitsemine, detsentraliseerimine ning kaasamine ja osalusdemokraatia aitavad mõõta sarnaseid kriteeriume. Seetõttu annab juhendmaterjal olulist teavet sellest, mida tähendab kaasav eelarve ja millised on erinevad etapid ja seda aitavad mõõta teooria osa mõisted.

2.3 Kaasav eelarve Tartu linnas

Kaasava eelarve kontseptsioon jõudis Tartusse E-Riigi Akadeemia algatusel. E-Riigi Akadeemia on rahvusvaheline oivakeskus, mille eesmärgiks on edendada ühiskondlikku heaolu läbi erinevate kaasamisprotsesside. Kaasav eelarve sobitub seega organisatsiooni huvialasse, kuna läbi selle saab tugevdada kogukonna mõjuvõimu, suurendada valitsemise läbipaistvust ning see võimaldab suunata avalikke vahendeid vastavalt kohalikele prioriteetidele.

Tartu linn oli esimene omavalitsus Eestis, kus 2013. aastal kaasavat eelarvet rakendati. Selle edukat rakendamist toetasid mitmed Maailmapanga poolt defineeritud eeltingimused (Wampler 2007, 24). Esiteks viitavad uuringud, et protsessi läbiviimist toetab võimekas ja kaasamõtlev kogukond (Wampler 2007, 24), mida E-Riigi Akadeemia hindas Tartu puhul piisavaks, tuginedes linna varasematele kogemustele erinevate kaasamisvormidega (Reinsalu 2014, 4). Teiseks eeldab kaasava eelarve rakendamine omavalitsuselt piisavaid finantsressursse (Wampler 2007, 24), Tartu puhul olid need olemas, sest juba esimesel aastal eraldati linna eelarvelistest vahenditest linlastele otsustamiseks 140 000 eurot. Kolmandaks peab olema tegemist reformimeelse omavalitsusega (Wampler 2007, 24), mida kinnitas 2013. aastal KOV valimiste järgne koalitsioonilepe, kus rõhutati soovi praktiseerida senisest enam kodanike kaasamist ja osalemist otsustusprotsessides (Reinsalu 2014, 4). Samas on oluline uurida, kas 2025. aastaks on eeltingimused Tartu linna kontekstis siiani relevantssed.

Kuna Tartu linna kaasav eelarve oli esimene nii Eestis kui ka lähiriikides, siis oli vajalik välja töötada mudel, mis sobituks kohaliku konteksti (Reinsalu 2014, 4). Selle väljatöötamisel tegid perioodil 2011-2013 kui ka esimestel aastatel pidevat koostööd Tartu Linnavalitsus ja E-Riigi Akadeemia (Reinsalu 2014, 4). Tartu linn lähtus kaasava eelarve mudeli disainimisel

põhimõttest, mis on tänaseni relevantne: “Tartu soovib kaasava eelarvega parandada linlaste arusaama linnaeelarvest ja selle kujunemisest, soodustada kogukondadevahelist koostööd ning leida lahendus mõnele valupunktile linnas või viia ellu uusi ideid” (Tartu linna kodulehekülj i.aC).

Nendele põhimõtetele tuginedes loodud mudel on suures osas kasutusel tänaseni, järgides kindlaid etappe: üleskutse linlastele, ettepanekute kogumine, eksperthinnangu andmine, ideede avalik tutvustamine, hääletusprotsess ning otsuse elluviimine (Reinsalu, Kristina 2014, 14). Aastate jooksul on mudelit edasi arendatud ning lisatud on vaheetapp, mis keskendub aruteludele linnaelanike, ideede autorite ja ekspertide vahel, et tõsta ettepanekute kvaliteeti ja suurendada kogukondade vahelist dialoogi. Samuti on perioodil 2013-2025 toimunud mitmeid muudatusi.

2013. aastal kuulutati välja Tartu linna esimene kaasava eelarve periood, mis algas augustis ja kestis kuni detsembrini. Konkursile olid oodatud osalema kõik projektid, mis tooksid võimalikult paljudele kasu ja mahuksid 140 000 euro piiresse – see tähendab, et ainult ühele ideele anti rahastus (Tartu linna kodulehekülj i.aB). Tegemist pidi olema objektiga, mis oleks investeerimistegevus ehk tegemist oli väga ebamäärase sõnastusega. Hääletamisõigus oli tartlastel, kes olid linna sisse kirjutatud ja olid sellel hetkel vähemalt 16-aastased (Tartu linna kodulehekülj i.aB). Igal inimesel oli üks hääl ja tulemusi sai jälgida reaalselt (Tartu linna kodulehekülj i.aB). Kokku osales 158 ideed, millest hääletusele pääsesid 74 ideed ja võitjaks osutus idee "Investeering Kultuurikvartali esitlustehnikasse", millega toetati Elektriteatri, Tartu Uus Teatri, Genialistide Klubi ning kultuurihoovi Uus Õu (Tartu linna kodulehekülj i.aB).

2025. aastaks oli sisse viidud mitmeid muudatusi. 2014. aastal sai iga inimene kolm häält, 2018. aastal said hääletada endise Tähtvere valla elanikud, 2019. aastal said hääletada vähemalt 14-aastased ja 2022. aastal said hääleõiguse Tartu koolide õpilased ja kõrgkoolide üliõpilased (Tartu linna kodulehekülj i.aA). Teiste muudatuste kaardistamiseks on oluline omavahel võrrelda 2013. aastat ja 2025. aastat. 2025. aasta KE algas aprillis ja lõppes oktoobris ning sinna esitati 75 ideed, millest 38 ideed pääsesid edasi ehk esitatud ideede arv on suurel määral kahanenud (Tartu linna kodulehekülj i.aA). Samal ajal on suurenenud võiduvõimalus, sest valitakse kaks ideed, millest kumbki saab 100 000 eurot. Projektide arv on arvatavasti kahanenud seetõttu, et Tartu linn on hakanud selgemalt määratlema, millised ideed kvalifitseeruvad.

Tänaseks on kaasava eelarve protsess reguleeritud määrusega “Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord” (Riigi Teataja 2020). Määruse paragrahv 13 sätestab range nõude, et objekt peab olema avalikes huvides, enamuse ajast tasuta ning ei tohi tekitada linnale suuri ülalpidamiskulusid (Riigi Teataja 2020). Samad punktid on välja toodud Tartu linna veebilehel (i.aA), mis tähendab, et sõnastust on võrreldes 2013. aastaga täpsustatud. Antud raamistik kirjeldab ka täpselt ideede sõelumise ja analüüsimise protsessi (§17), kus lg 2 kohaselt teevad eksperdid ja ideede esitajad omavahel koostööd, et projekte hinnata (Riigi Teataja 2020). Samuti on antud uurimistöö juures oluline §19, mis ütleb, et linnavolikogu rahanduskomisjoni tuleb informeerida sellest, millised ideed said rohkelt hääli, kuid ei võitnud (Riigi Teataja 2020). Tegemist on oluliste paragrahvidega – esiteks sõnastades, millised ideid oodatakse, kuidas neid valitakse ning mis saab peale hääletamist. Antud punktid aitavad analüüsida, kui kaasav on kaasav eelarve tegelikkuses.

2.4 Tartu Linna kaasava eelarve eksperdikomisjon

Tartu linna kaasava eelarve eksperdikomisjoni moodustavad oma ala eksperdid. Komisjoni eesmärk on hinnata ideede sobivust, lähtudes töökorrast. See tähendab, et kõik lähtuvad komisjonis enda ekspertiisist ja ei anna isiklikke hinnanguid. Vaadatakse ainult seda, kas projekt vastab maksumusele, mahub ajaraamidesse ja on teostatav, lisaks peab see olema avalikus ruumis. Ekspertidel on võimalik paluda ideede esitajatel enda ideed täpsustada ja saata lisaks materjale (Tartu linna kodulehekülge i.aC). 2025. aastal toimus kaks eksperdikomisjoni koosolekut – 13. ja 27. mail (Tartu Linnavalitsus 2025). Ekspertdikomisjoni koosseisu koos projektijuhiga moodustasid: Raimond Tamm, Elo Kiivet, Mati Raamat, Indrek Ranniku, Kunnar Jürgenson, Andres Pool, Oleg Lužetski, Eda Ott, Veljo Lamp, Kristin Leis, Kertu Vuks ja Lilian Lukka (Tartu Linnavalitsus 2025).

Puuduolev teadmine on aga see, et kuidas eksperdikomisjon moodustatakse. Samuti ka see, kas see on linnavalitsuse sisene või kutsutakse inimesi ka väljaspoolt. Lisaks, et millised näevad välja eksperdikomisjoni koosolekud, kuidas antakse tagasisidet projektidele ning milline roll on aruteludel, kus osalevad nii eksperdid kui ka ideede esitajad ja linnaelanikud. Samuti ei ole võimalik olemasolevate dokumentide põhjal hinnata, et mida tähendab “Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord” määruse paragrahv 17, kus on välja toodud, et projekte hindavad eksperdid ja ideede esitajad koostöös (Riigi Teataja 2020).

3. METOODIKA

3.1 Uurimistöö eesmärk ja meetod

Kaasav eelarve on kohaliku elanikkonna kaasamise ja demokraatia tugevdamise jaoks oluline kaasamispraktika. Seetõttu on mitmed omavalitsused üle maailma seda kasutama hakanud. See on pälvinud ka palju rahvusvahelist tunnustust institutsioonidelt nagu Maailmapank, ÜRO ja Euroopa Parlament (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 3; Kotanidis; Recchia 2024, 2024). Eesti esimene kaasav eelarve viidi läbi Tartu linnas 2013. aastal. Nüüdseks on sellest kujunenud iga-aastane korduv praktika, kus linnavalitsus annab kord aastas elanikele võimaluse, et otsustada kohaliku eelarve kasutamise üle (200 000 euro piires). Ka Eestis on see tänaseks laialdaselt levinud osalusvorm ning 2018. aastal valmis ka riiklik juhendmaterjal, mis tugineb suuresti Tartu linna kogemustele (Rahandusministeerium). See tähendab, et Tartu linn, olles esimene omavalitsus Eestis, kus kaasavat eelarvet rakendati, on eeskujuks paljudele omavalitsustele Eestis, mis muudab selle sobilikuks juhtumiks, mida analüüsida.

Kuigi Tartu linna kaasav eelarve on Eestis pikaajaliselt rakendatud osalusprotsess, ei ole selge, millisel määral on see kujunenud sisuliseks kaasamisvormiks, kuidas on antud muudatused mõjutanud kodanike osalemist, milline on erinevate osapoolte koostöö ning milline on selle mõju kohalikule tasandile. Tartu mudelit uuriti viimati põhjalikult 2014. aastal E-Riigi Akadeemia poolt. Ülejäänud olemasolevad andmed on linnavalitsuse enda dokumendid, statistika ja koosolekute protokollid, mille põhjal sisulist kaasamist hinnata ei saa. Seega on käesoleva uurimistöö eesmärk uurida, milline on kaasava eelarve kui osalusvormi tegelik toimimine Tartu linnas – kas see toetab sisulist linnaelanike kaasamist ja osapoolte koostööd või on see kujunenud formaalseks protseduuriks.

Esmalt uuritakse, mis on Tartu linna kaasava eelarve peamised eesmärgid. Seeläbi saab analüüsida, kas see on detsentraliseerimisest tulenev vajadus või on tegemist osapoolte koostööd rõhutava uue avaliku valitsemise lähenemise või osalusdemokraatia praktikaga. Teiseks uuritakse, milline on kaasava eelarve protsessis erinevate osapoolte koostöö. See aitab mõista, kas koostöö on tingitud vastastikusest sõltuvusest (Torfing 2012, 101). Kolmandaks analüüsitakse, mida näitab 2014. aasta E-Riigi Akadeemia elluviimine või nende rakendamata jätmine kaasava eelarve sisulise toimimise kohta. See aitab hinnata muutusi aastatel 2014-2025. Neljandaks uuritakse, mis on Tartu linna kaasava eelarve tugevused ja

nõrkused. Selle küsimuse eesmärk on sünteesida analüüsi tulemused ning hinnata kaasava eelarve kui tervikprotsessi tugevusi ja kitsaskohti, mille põhjal sõnastada soovitusel Tartu linnale.

Uurimistöö keskne uurimisküsimus on: kuidas toetab Tartu linna kaasava eelarve mudel sisulist kodanike kaasamist ja erinevate osapoolte koostööd kohalikul tasandil?

Kesksele uurimisküsimusele aitavad vastata alaküsimused:

1. Mis on Tartu linna kaasava eelarve rakendamise peamised eesmärgid ja kuidas need on ajas kujunenud?
2. Kuidas toimub koostöö linnaelanike, projektide algatajate ja eksperdikomisjoni vahel?
3. Mida näitab 2014. aasta E-Riigi Akadeemia soovitude elluviimine või tegemata jätmine kaasava eelarve sisulise toimimise kohta?
4. Mida on Tartu linn 2014-2025. aasta jooksul hästi teinud ja mis on võimalikud arengukohad tulevikuks?

Käesoleva uurimistöö meetodiks valiti kvalitatiivne juhtumiuuring. Juhtumiuuring on uurimistöö jaoks sobiv meetod, võimaldades uurida kaasavat eelarvet kindla omavalitsuse kontekstis, milleks on Tartu linn. Kvalitatiivne osa uurimistööst on ekspertintervjuud, mis avavad kaasava eelarve protsessi sisemist loogikat, mida kvantitatiivsed andmed üksi ei võimalda teha. Autor lähtub meetodi valikul Tartu Ülikooli õppematerjalidest – “Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia õpibaas: Juhtumiuuring” (Strömpl 2014).

3.2 Andmete kogumine

Uurimistöö andmete kogumiseks kasutati esmalt 2025. aasta Tartu linna kaasava eelarve eksperdikomisjoni protokoll. Dokumendi põhjal kaardistati, millised projektid osalesid 2025. aastal kaasava eelarve protsessis. Seejärel uuriti, kes kuulusid eksperdikomisjoni ning võeti ühendust kõikide komisjoni kuulunud ekspertidega. 2025. aastal kuulus komisjoni koos projektijuhiga 13 liiget, kellest kaheksaga viidi läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Intervjuud kestsid 30-45 minutit ning need viidi läbi ajavahemikus 17.04.2026 - 27.04.2026 Tartu Linnavalitsuse erinevates hoonetes kui ka Johan Skytte poliitikauuringute instituudi ruumides.

Intervjuude läbiviimiseks koostas autor intervjuu kava (Lisa 1). Intervjuu kava koostamisel lähtus autor uurimisküsimustest, E-Riigi Akadeemia 2014. aasta aruande soovitudest “Kaasav eelarve Tartu linnas 2013 – planeerimisest elluviimiseni” (Reinsalu 2014, 34-43) ning teooria osas kasutatud mõistetest. Intervjuu jaotati nelja plokki: sissejuhatus, eksperdikomisjoni roll ja koostöö, kaasamine ja informeerimine ning kokkuvõte. Esimene osa aitas mõista, miks kaasavat eelarvet Tartus rakendatakse, millist rolli täidab ekspert ja kuidas hinnatakse mõiste kaasav eelarve arusaadavust. Teine osa uuris koostööd ja arutelu erinevate osapoolte vahel, eksperdikomisjoni moodustamise loogikat ning projektide koondumist ja erinevusi suur- ja väikeprojektide vahel. Kolmas osa keskendus linnaelanike informeerimisele ja kaasamisele, hääleõiguse ja osalemisvõimaluste laienemisele ning seeläbi teadlikkuse suurendamisele nii linnaeelarvest kui ka kaasava eelarve rakendamisele. Viimane osa oli kokkuvõtlik, uurides kaasava eelarve raames eraldatavat summat ning Tartu linna kaasava eelarve tugevusi ja nõrkusi.

Andmete kogumisel lähtuti eetilistest põhimõtetest. Intervjuule eelnes nõusoleku vormi täitmine (Lisa 2), et osaleja oleks teadlik enda õigustest ning andmekaitse tingimustest. Töös tagati intervjuueeritavate osaline anonüümsus – see tähendab, et nende nime ei seostatud ühegi vastusega. Samas seostati neid siiski kindla eksperdikomisjoni koosseisuga, kuid sellest teavitas autor juba enne intervjuude läbiviimist. Intervjuueeritavad osalesid intervjuus vabatahtlikult ning autor selgitas eelnevalt, et osalejatel on iga hetk õigus uurimistöös osalemisest loobuda. Samuti said osalejad vabalt valida, kas lubavad intervjuud salvestada ja hiljem anonüümseid tsitaate uurimistöös kasutada. Autor selgitas, et kõik helisalvestised, isiklikud märkmed ning transkriptsioon helisalvestisest kustutatakse peale uurimistöö edukat kaitsmist. Enne intervjuud tutvustas autor osalejatele, mis on uurimistöö eesmärk.

3.4 Andmete analüüsi põhimõtted

Andmete analüüsimise eesmärgil tegi autor intervjuude helisalvestistest transkriptsioonid. Transkribeerimisel kasutas autor Tallinna Tehnikaülikooli kõnetehnoloogia labori programmi Tekstiks. Teenuse valikul lähtuti eesmärgist saada võimalikult kvaliteetne eestikeelne tekst, mida antud platvorm võimaldab. Seejärel toimetati kõik vastused autori poolt üle, kuulates helisalvestisi korduvalt läbi, et vältida vigu. Peale transkriptsiooni koostamist kustutati helisalvestis jäädavalt antud platvormilt ning toimetati tekste edasi analüüsidokumendis.

Analüüsidokumendis toimetati vastused ühtseks tervikuks. Sellele järgnes intervjuu kava ja intervjuueeritavate vastuste järjekorda seadmine, et tekiks loogiline ülevaade sellest, mida iga osaleja antud küsimustele vastas. Need omakorda jagati ära uurimistöö alaküsimuste juurde. Intervjuueeritavate nimed asendati koodiga (Tabel 1), et tagada anonüümsus, kuid selge eristatus ja võimalikud hoiakud ekspertide vahel. Alaküsimused aitasid vastata kesksele uurimisküsimusele. Kesksele uurimisküsimusele vastamiseks lähtus autor teooria osas käsitletud kolmest teooriast, et analüüsida Tartu linna kaasava eelarve protsessi võimekust kodanikke sisuliselt kaasata ja koostööd edendada ning alauurimisküsimuste tulemustest.

Esimesele alaküsimusele vastamiseks lähtus autor kaasava eelarve rakendamise eeltingimustest, milleks on Maailmapank esile toonud piisavad ressursid, aktiivne kogukond ning reformimeelne omavalitsus (Wampler 2007, 24). Samuti lähtub autor teooria osas kasutatud mõistetest. Detsentraliseerimine aitab mõista, kuidas on toimunud struktuursed muutused, mis võimaldavad kaasavat eelarvet rakendada (Faguet 2014, 1). Uus avalik valitsemine väidab, et protsess peab olema mõlemale osapoolale kasulik (Torfing 2012, 101) ning kaasamise juures on oluline lähtuda osalisdemokraatia ideest, mis selgitab, et sisuline osalemine tõstab teadlikkust (Pateman 2012, 10). Samas lähtub autor Patemani ideest, et teadlikkus tõuseb neil, kes ise protsessis osalevad (Pateman 2012, 10).

Teisele alaküsimusele vastamiseks lähtus autor teooria osas käsitletud valitsemise mõistest, kus valitsemise kontseptsiooni kasutatakse ka kirjeldamaks valitsusväliseid protsesse (Bevir 2012, 1). Lähtutakse ideest, et olulisteks osapoolteks lisaks avalikule sektorile on erasektor, kolmas sektor ning kodanikud (Kjær 2004, 1). Seetõttu võetakse vaatluse alla eksperdikomisjon, ideede algatajad ning hääleõiguslikud kodanikud. Koostöö võimekust uuritakse läbi uue avaliku valitsemise, mida Torfing (2012, 101) ja Osborne (2006, 382) kirjeldavad läbi võrgustike ja vastastikuse sõltuvuse.

Kolmandale alaküsimusele vastamiseks lähtuti E-Riigi Akadeemia aruande 2014. aasta aruandest, kus toodi välja järgmised puudujäägid 2013. aasta Tartu linna kaasava eelarve protsessis: inimesed ei olnud piisavalt informeeritud, noored ei olnud piisavalt informeeritud, kaasav eelarve ei tõstnud teadlikkust, eksperdikomisjoni töö ja arutelud jäid avalikkuse eest varju, mõiste kaasav eelarve jäi ebaselgeks, suured kogukonnad domineerisid, vähe oli võimalusi hääletamiseks ja aruteluks ning kommunikatsioon oli puudulik (Reinsalu 2014, 36-43). Antud aruande punktide kasutamiseks võttis autor ühendust E-Riigi Akadeemia vanemeksperdi Kristina Reinsaluga, kes andis loa antud aruandest tulenevaid puudujääke

analüüsida. Analüüsis lähtub autor eelmise kahe alapunkti tulemustele ning järeldamaks, mida see näitab kaasava eelarve sisulise toimimise kohta kasutatakse nii Rahandusministeeriumi 2018. aasta kaasava eelarve juhendit kui ka Patemani käsitlust osalusdemokraatiast (2012, 10). Kogukonna gruppide domineerimist aitab analüüsida Maailmapanga analüüs, kus tuuakse esile, et suuritel kogukondadel on lihtsam inimesi mobiliseerida (Wampler 2007, 42).

Neljandale alaküsimusele vastamiseks lähtutakse kokkuvõtliku osa küsimustest (Lisa 1), kus uuritakse kaasava eelarve eksperdikomisjoni liikmetelt, et millised on olnud kaasava eelarve edusammud ja millised on võimalikud arengukohad. Seeläbi pakutakse soovitusi, tuginedes ekspertide arvamusele, teooria osas kasutatud lähenemistele ning Porto Alegre mudelile.

1. Ekspert 1	5. Ekspert 5
2. Ekspert 2	6. Ekspert 6
3. Ekspert 3	7. Ekspert 7
4. Ekspert 4	8. Ekspert 8

Tabel 1. Intervjueeritavate koodid

3.5 Uurimuse piirangud

Uurimistöös on mitmeid piiravaid tegureid. Esiteks on eksperdikomisjoni liikmetel väga erinev kogemus kaasava eelarve protsessis. Mõned on olnud projekti juures algusaastatest, teised aga paar aastat. Seetõttu selgitas autor vajadusel taustainfot ning informeeris enne intervjuud, millised muudatused on kaasava eelarve protsessis toimunud. Teiseks on tegemist väga erinevate valdkondade spetsialistidega, mille tõttu keskenduvad nad kaasava eelarve protsessis erinevatele aspektidele. See võib muuta seda, kuidas nad teatud asju hindavad ja näevad. Kolmandaks käib suur osa kaasava eelarve protsessist läbi Tartu linna avalike suhete osakonna, mis tähendab, et eksperdid ei ole komisjoni töö väliselt kaasava eelarvega niivõrd seotud.

Samuti on kvalitatiivse juhtumiuuringu piiravaks teguriks andmete tõlgendamine ja intervjuu läbiviija roll uurimisprotsessis. Kvalitatiivse meetodi puhul mõjutab tulemusi autori enda

tõlgendusviis, küsimuste sõnastus ning see, millistele teemadele intervjuu käigus keskenduti. Kuigi intervjuu läbiviimisel lähtuti intervjuu kavast, võisid täpsustavad küsimused ja küsimuste järjekord mõjutada intervjuueeritavate vastuseid. Samas võimaldas poolstruktureeritud intervjuu saada detailsemaid vastuseid ning olulist teavet kaasava eelarve kohta. Lisaks keskenduti kindlale kohalikule omavalitsusele ja kaasava eelarve eksperdikomisjoni koosseisule, mis ühelt poolt piirab analüüsi võimekust teha üldistusi, kuid teiselt poolt aitab see analüüsida osapoolte koostööd ja kaasamist. Samuti tuleb silmas pidada, et eksperdikomisjoni vaade on vaid ühe osapoolle oma tervest protsessist, mis ei võimalda analüüsida linnaelanike ja ideede algatajate kogemust.

4. ANALÜÜS JA JÄRELDUSED

Käesoleva peatüki eesmärk on välja tuua intervjuude vastused, neid analüüsida ning selle põhjal sõnastada peamised järeldused ning pakkuda välja soovitusel. Peatükk koosneb neljast osast, lähtudes metoodika osa alauurimisküsimustest. Esimene osa keskendub kaasava eelarve rakendamise põhjustele ja eesmärkidele, teine osa võimaldab analüüsida koostööd erinevate osapoolte vahel, kolmas osa kaardistab sisulised muudatused kaasava eelarve protsessis aastatel 2014-2025, tuginedes E-Riigi Akadeemia aruandele ning viimaks lähtutakse ekspertide hinnangust Tartu linna kaasava eelarve mudelile, et sõnastada soovitusel.

4.1 Tartu linna kaasava eelarve rakendamise eesmärgid

Põhjuseid, miks kaasavat eelarvet üha enam rakendatakse on mitmeid. Detsentraliseerimise keskmes on tuua võim inimestele lähemale, muutes protsessid efektiivsemaks ja läbipaistvamaks (Faguet 2014, 1). Uus avalik valitsemine (*New Public Governance*) toob seeläbi esile, et see on mõlemale osapoolle kasulik (Torfing 2012, 101) ja osalusdemokraatia omakorda rõhutab, et sisuline osalemine tõstab kodanike teadlikkust ja arusaama avaliku võimu toimimisest (Pateman 2012, 10).

Tartu linna kaasava eelarve rakendamise puhul ilmneseid läbi uurimistöö mitmed eeltingimused, mida on varasemalt esile toonud Maailmapanga uuringud, mis viitavad KE edukale rakendamisele ehk – piisavad ressursid, aktiivne kogukond ning uuendusmeelne omavalitsus (Wampler 2007, 24). Intervjuude põhjal tõid pooled ekspertidest (4/8) esile, et Tartu eristub teistest omavalitsustest oma uuendusmeelsuse ja avatud poliitilise kultuuri poolest. Ekspert 2 rõhutas, et: *“Paljudes asjades on Tartu ikkagi esirinnas, me oleme sellistest uuenduslikest ideedest kinni haaranud, sama oli kaasava eelarve puhul”*. Samuti tõi Ekspert 4 välja, et: *“Tartus on ka poliitiline kultuur päris palju parem, kui teistes omavalitsustes – Tartus saadakse sellest ühisest eesmärgist või hüvest paremini aru”*. See tähendab, et Tartu linn kui omavalitsus on loonud soodsad tingimused KE rakendamiseks.

Lisaks peeti oluliseks aktiivset kogukonda. Kolm eksperti tõid välja, et KE üheks keskseks eesmärgiks on kodanike suuremal määral kaasamine kohaliku elu küsimustesse ning seda on võimaldanud aktiivne olemasolev kogukond. Ekspert 7 kirjeldas seda nii: *“Selline Tartu vaim on kujunenud, see tähendab erinevate inimeste ja huvigruppide aktiivsust linnas kaasa rääkida, sest inimestel on siin julgust midagi arvata, mõelda ja seda ka välja öelda”*. Sellest

tulenevalt saab järeldada, et kodanike kaasamist toetas kodanike endi valmisolek aktiivselt kaasa mõelda. Seega saab järeldada, et KE edukat rakendamist toetab aktiivne olemasolev kogukond.

Samas viitas üks ekspert võimalikule projektipõhisele rahastusele ning Euroopa Liidu toetuste mõjule, spekulierides, et see võis olla põhjuseks, miks Tartu KE-d piloteeris. Ekspert 5 märkis, et: *“Kindlasti oli siin kuidagipidi Euroopa raha algul mängus, sest ükski teadlane ei tee ju teadust mitte niisama”*. Seda sama ohukohta toob välja ka Pateman, viidates riikidele, kus KOV-id praktiseerivad KE-d projektipõhise rahastusega (2012, 14). Ülejäänud eksperdid välist rahastust ei maininud, kuid väljaspoolset tuge tõid esile pooled. Neli eksperti pidasid Tartu linna KE juures väga oluliseks E-Riigi Akadeemia tuge, eriti KE rakendamise algfaasis. Ekspert 1 toob välja, et: *“E-Riigi Akadeemia oli ikkagi algusaastatel kogu aeg abiks ja juures, mõtles ning aitas kaasa, ja väga suureks toeks oli”*. Sellest saab järeldada, et kaasava eelarve rakendamise tõukejõuks ei olnud mitte väline rahastus, vaid väline organisatsioon, kes pakkus linnale tuge.

Ekspertidelt uuriti ka seda, et millisel määral on Tartu linna KE kui teadlikkuse tõstja. Kuus eksperti kaheksast leidsid, et üheks keskseks eesmärgiks on suurendada inimeste arusaama linnaeelarvest ja avaliku raha kasutamisest, kellest neli tõid eraldi esile, et see tõstab teadlikkust asjade maksumusest. Üks ekspert leidis, et just teadlikkuse tõstmine oli põhjus, miks Tartu linn 2013. aastal KE-d praktiseerima hakkas: *“See on ülioluline, et kui me üldse räägime sellest algusest, et miks me kaasava eelarve poole läksime, oligi see, et inimeste ülevaade või arusaam linnaeelarvest ei olnud just ülemäära suur”* (Ekspert 2). Veel rõhutati seda, et teadlikkus suureneb nendel, kes ise ideid esitavad ja projektide ettevalmistamises osalevad.

Samas ilmnes ekspertide hinnangutes ka kriitilisemaid seisukohtasid. Ekspert 1 leidis, et kaasaval eelarvel puudub otsene seos linna arengudokumentidega ning Ekspert 3 lisas, et protsess ei selgita otseselt linna strateegilisi eesmärke. Mõlemad põhjendasid seda väitega, et see muudaks KE protsessi liiga keeruliseks. Ekspert 4 tõi välja, et *“Ma arvan, et teoreetiliselt see on üks eesmärke, aga praktikas nad on ikkagi natuke eraldi”*. Ekspert 5 tõi lisaks veel esile kogukondliku aktiivsuse vähenemise aastate jooksul: *“Kogukond on nagu viimastel aegadel ära kadunud”*.

Seega kerkib esile küsimus, kas eksperdikomisjoni liikmed näevad, et kaasava eelarve peaks linnakodanike harima. Ekspert 4 arvab, et *“Kui me selle liiga hariduslikuks teeme või liiga laiaks, siis me jälle peletame mingisuguseid inimesi eemale”*. Samas toob Ekspert 3 välja, et: *“Tartlased on väga targad, väga keskkonnateadlikud ja austavad Tartut sellise avatud linnana”*. Siinkohal toob Ekspert 1 välja, et: *“See on olnud üks eesmärk, et linnaeelarve olemust avada, aga see on väga keeruline kuidagi, sest linnaeelarve on ikka väga keeruline”*. Ekspert 2 märgib aga, et: *“Ega ta ongi väga mahukas dokument, mida ongi keeruline hoomata, aga see on väga oluline, et tuua seda kogu eelarvestamist inimestele lähemale”*. Seega saab järeldada, et teadlikkus linnaeelarvest ei suurene, kuid aga paraneb teadlikkus asjade maksumusest neil, kes ise projekti esitavad. See kinnitab Patemani väidet, et osalejate teadlikkus suureneb enim (Pateman 2012, 10). See tähendab, et kõik eksperdid peavad seda oluliseks, kuid pooled eksperdid leiavad, et seda tuleks paremini teha ja hetkel see praktikas teadlikkust linnaeelarvest ei suurenda.

Kaasava eelarve rahalise mahu osas puudus ekspertidel ühtne seisukoht. Kaasava eelarve praegust rahasummat (200 000 eurot kahe projekti peale) pidas ebapiisavaks kaks eksperti, kaks eksperti hindasid, et see on piisav, kolm eksperti ütlesid, et oleneb projektist ning üks ekspert ütles, et see kindlasti tuleb arutelule. Samas ilmnes, et kaasava eelarve puhul paneb linn lõppfaasis sageli ise raha juurde. Ekspert 1 seletas, et: *“Natukese haaval on tõstetud seda jagatava raha suurust, kuigi nüüdseks on see ajale väga jalgu jäänud. Seetõttu paneb linn ise raha juurde, mis ühest küljest on tore, et asi saab nagu ägedam, aga tundub, et selle protsessi seisukohast ei ole see päris õige”*. Ekspert 6 toob aga välja, et: *“Teatud juhtudel on linnal mõistlik ise juurde panna, et saada korralikum asi”*, mida kinnitab ka Ekspert 7: *“Kui see on niisugune väliruumi projekt, siis tihti pannakse juurde, sest nii saab parem asi valmis”*. Ekspert 5 lisab, et: *“Nii mõnelgi ideel on vähemalt topelt, kui mitte kolmekordselt peale makstud”*.

Samas väidavad Ekspert 1, Ekspert 2 ja Ekspert 3, et sageli on tegemist väikese summaga, mis juurde pannakse, seega autoril on alust arvata, et makstakse küll juurde, aga minimaalselt. Samas toob Ekspert 4 siiski esile ebavõrdsuse aspektid: *“Selliseid projekte on küll, kus otsitakse lisaraha. Mina isiklikult pean seda ebaõiglaseks, sest see ei tohiks olla selle mõtte ja kui kõik teaksid, siis kõik teeksid samamoodi ja nii oleksid projektid ka täiesti teistsugused”*. Seega kuna arvamused sellest, kas finantsressursid on piisavad, olid väga erinevad ning pooled eksperdid ei võtnud kindlat seisukohta, siis eeldab autor, et see vajab

pikemat arutelu. Samas kuna kõik eksperdid vastasid, et linn maksab ise peale, siis sellest saab eeldada, et kas praegune summa ei ole piisav või siis, et oodatavate projektide kirjeldus ja nende hindamine ei ole olnud piisav, et mahtuda 200 000 euro piiresse.

Ekspertidelt uuriti ka selle kohta, mis on KE puhul hästi läinud. Kõikidest vastustest ilmnas, et see on mõlemale osapoolale kasulik. Pooled ekspertidest tõid esile, et edulugu on see, et nii paljud projektid on ellu viidud. Ekspert 1 kirjeldab selle olulisust: *“Esimesel aastal võitis see Elektriteatri, Tartu Uue Teatri ja Genialistide klubi tehnika ja kui ma küsisin ükskord Elektriteatrilt, et kuidas uue projektori ost on nende elu mõjutanud, siis ta ütles, et see on nende eksistentsi alus. Ja see on nii tore kuulda, et sa saad kaasava eelarvega kellegi eksistentsile aluse panna”*. Ülejäänud pooled tõid esile, et see on linnavalitsusele kasulik, et kogukonnaga kontakt saada ning sisendit, et mida linnas võiks muuta. See tähendab, et linn saab nimekiri asjadest, mida tuleks teha ja seda on võimalik teha ka KE väliselt, Ekspert 5: *“Ega paljud asjad on ju iseenesest läinud ikkagi käiku, ka vaatamata sellele, et ta ei võitnud kaasaval eelarvel”*, Ekspert 3 lisab, et: *“See annab väga hea võimaluse luua kontakt kogukonnaga, annab võimaluse saada endale väga hea nimekiri väga vajalikest asjadest, mida kogukonnad vajavad”*. See toetab detsentraliseerimise ideed, et läbi inimestele võimu lähemale toomise, on võimalik efektiivsemalt kaardistada piirkondlikke muresid (Faguet 2014, 1; Regionaal- ja Põllumajandusministeerium 2022, 3). Kuna vastused jagunesid kaheks – neli eksperti tõi esile kasu linnakodanikele ning neli eksperti rõhutasid kasu linnavalitsusele, siis saab järeldada, et Tartu linna kaasav eelarve on kasulik mõlemale osapoolale. Seda kinnitab uus avalik valitsemine, tuues esile võrgustikupõhist koostööd (Torfing 2012, 101). See tähendab, et selle rakendamine on olnud edukas, sest see on toonud kasu mõlemale osapoolale.

Analüüsi põhjal saab järeldada, et Tartu linna KE rakendamine on olnud edukas peamiselt tänu uuendusmeelsele omavalitsusele, aktiivsele kogukonnale ja seda toetavale poliitilisele kultuurile. See kinnitab teoreetilisi käsitusi, mille järgi detsentraliseerimine ja osalusdemokraatia tugevdavad koostööd kohaliku võimu ja kodanike vahel (Faguet 2014, 1; Pateman 2012, 10). Samuti ilmnas, et KE suurim väärtus seisneb protsessis endas, andes linnakodanikele võimaluse kohaliku elu kujundamisel kaasa rääkida, andes linnavalitsusele sisendit linna vajadustest. Seetõttu on KE kasulik mõlemale osapoolale, mida rõhutab ka uus avalik valitsemine (Torfing 2012, 101). Samas näitas uurimus, et KE mõju teadlikkuse tõstmisele on ebapiisav. Teadlikkuse tõstmine on osalusdemokraatia keskmes, kuid antud

lähenemine rõhutab, et selleks, et teadlikkus tõuseks, on vaja protsessis osaleda (Pateman 2012, 10). Seega tõdesid eksperdid, et hea ülevaate asjade maksumusest saavad need, kes ise protsessis osalevad. Samas siiski nenditi, et teadlikkus tõuseb vaid kindla objekti maksumusest, mitte linnaeelarvest. See tähendab, et kuigi Tartu linna KE üks peamisi eesmärke on kodanike harimine, siis hetkel see praktikas oma eesmärki ei täida. Lisaks ilmnes, et praegune KE summa võib olla ebapiisav, kuna linn peab projekte sageli lisarahastama ja see võib tekitada ebavõrdsust.

4.2 Koostöö erinevate osapoolte vahel

Valitsemine ei põhine enam üksnes avaliku sektori hierarhilisel juhtimisel, vaid see töötab tänu erinevate osapoolte koostööle (Bevir 2012, 1). Tartu linna kaasava eelarve puhul toimub koostöö linnavalitsuse avalike suhete osakonna, eksperdikomisjoni ja ideede esitajate vahel ning seda reguleerib määrus “Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord” (Riigi Teataja 2020, §17).

Ekspertintervjuudest ilmnes, et eksperdikomisjoni moodustamine ei ole bürokraatlik protsess, vaid see tugineb praktilisele vajadusele kaasata erinevate valdkondade spetsialiste. Kõik eksperdid tõid välja, et avalike suhete osakond võtab ekspertidega ise ühendust, et tagada erinevate valdkondade esindatus. Samas selgus, et osasid eksperte kaasatakse juba planeerimisfaasis, kui otsustatakse, kes võiksid kuuluda komisjoni. Ekspert 2 kirjeldas seda järgmiselt: *“Ta on niisugune tiimitöö, et jõuda selleni, et kõik olulised tahud oleksid kaetud, et ta ei jääks väga ühekülgses, et seal mingit väga kindlat protseduuri kui sellist ei ole”*. Teised eksperdi rõhutasid aga avalike suhete osakonna keskset rolli. Ekspert 6 selgitas: *“Protsessi juhib meil avalike suhete osakond, seal on inimene, kes siis pakub välja need eksperdid ja need eksperdid korduvad ajas”*. Kuna eksperdikomisjoni ülesanne on hinnata vaid projektide teostavust kriteeriumite alusel, peeti põhjendatuks, et komisjon koosneb peamiselt linnavalitsuse ametnikest.

Uue avaliku valitsemise käsitluse järgi eeldab valitsemine erinevate osapoolte pidevat ja sisulist koostööd (Torfing 2012, 101), mida rõhutab ka osalusdemokraatia (Pateman 2012, 10). Intervjuudest ilmnes aga, et Tartu linna KE puhul toimub suur osa suhtlusest läbi avalike suhete osakonna. Kuus eksperti kaheksast tõid esile, et projektijuht vahendab infot eksperdikomisjoni ja ideede esitajate vahel ning otsest kontakti on harva. Seetõttu võib järeldada, et koostöö on küll olemas, kuid see ei ole pidev ega otsene, vaid see toimub läbi

kindla osakonna ja inimese. See tähendab, et avalike suhete osakonnal on KE raames väga suur koormus, täites koordineerivat rolli terve protsessi vältel.

Olulise osana KE protsessist toodi esile arutelusid linnaelanike ja ekspertide vahel. Seda peeti vajalikuks mitmel põhjusel. Esiteks annab see ideede esitajatele võimalusi suhelda otse ekspertidega ja saada tagasisidet. Teiseks saab antud protsessis oma ideed veel täpsustada. Kolmandaks saavad eksperdid aruteludel kohati selgema arusaama sellest, mida plaanitakse teha. Ekspert 3: *“Sellel on nagu hästi suur väärtus, sest idee esitaja saab küsida eksperdikomisjonilt täpsustavaid küsimusi, see aitab tal seda ideed paremini läbi mõelda ja samal ajal on eksperdikomisjoni jaoks väga oluline väärtus ka selles, kui see inimene ise selgitab selle idee tausta ja mõnikord aitab see ideed palju-palju paremaks saada”*. See kinnitab uue avaliku valitsemise põhiideed, mille järgi peavad koostööst kasu saama mõlemad osapooled (Torfing 2012, 101). Samas ilmnes, et niisama linnakodanike käib aruteludel harva ning kolm eksperti tunnistasid, et ka nemad ei käi alati seal kohal, sest see on töövälisel ajal ja ei ole kohustuslik. Samuti leidis üks ekspert, et nende arutelude fookus on nihkunud sisuliselt arutelult kaugemale: *“Üks asi on avalikustamine, aga seal elatakse ka end välja, et miks neid asju üldse vaja on”* (Ekspert 5).

Lisaks ekspertide ja linnakodanike vahelisele koostööle peeti oluliseks ka ideede esitajate omavahelist koostööd. Kõik eksperdid kinnitasid, et sarnaste projektide esitajad suunatakse komisjoni poolt sageli koonduma, et tõsta projektide edukust, vältimaks dubleerimist. Ekspert 8 kirjeldas seda nii: *“Peaaegu et igal korral tuleb niisuguseid ideid, mis on konkurendid omavahel ja tegelikult päris hea meelega ollakse nõus koonduma, sest siis on ideel palju suurem toetus”*. Kuigi kaks eksperti tõid esile, et alati ei ole inimesed valmis tegema koostööd, siis nähti projektide liitmist positiivse praktikana, et tugevdada kogukondlikku koostööd. Üks ekspert tõi esile, et sellist koostööd linnaelanike vahel oleks rohkem vaja: *“See on hetkel ainult minakeskne, et niisugust koostööd või asja on nagu natukene vähe”* (Ekspert 5).

Seega saab järeldada, et Tartu linna KE protsess vastab osaliselt uue avaliku valitsemise ja osalusdemokraatia põhimõtetele, kuna see hõlmab erinevate osapoolte koostööd ja arutelusid. Samas leiti, et koostöö on suuresti vahendatud ühe osakonna poolt ning otsene ja pidev suhtlus eksperdikomisjoni ja linnakodanike vahel on harv nähtus. Samuti nähakse suuremat potentsiaali selles, et linnakodanikud teeksid omavahel koostööd.

4.3 Sisulised muudatused kaasava eelarve protsessis

Selle jaoks, et hinnata kaasava eelarve sisulisi muutusi aastatel 2013-2025 võetakse aluseks E-Riigi Akadeemia 2014. aasta aruanne (Reinsalu), sest see võimaldab analüüsida, millised olid peamised murekohad 2013. aastal ning läbi intervjuude hinnata, kas neid probleeme on lahendatud ja milliste meetoditega.

E-Riigi Akadeemia soovitusel võiks KE protsessis rohkem ideid omavahel liita ning protsess võiks tõsta linnaelanike teadlikkust (Reinsalu 2014, 36-43). See on küll aja jooksul paranenud, aga nagu eelneva alapeatüki analüüsist ilmses, siis seda tuleks teha rohkem. Lisaks toodi aruandes välja, et pilootprojekti aastal oli vähe võimalusi hääletamiseks (Reinsalu 2014, 36-43). Ekspert 1 tõi esile valimisea langetamise, õpilaste ja üliõpilaste kaasamise ning eraldi rõhutas kolme hääle reeglit: *“Kolm häält tuli sellest, et hästi palju inimesi andis meile tagasisidet, et nii palju toredaid ideid on, et nad tahaks nagu rohkemaid toetada”*. Seega muudatusi on küll tehtud, kuid siiski leidsid viis eksperti, et hääletajaid võiks rohkem olla. E-Riigi Akadeemia (2014, 41) soovitusi hääletamispunktide tekitamisest ei ole 2025. aastaks elluviidud, kuid muudetud on kriteeriumeid, kellel on hääleõigus.

Lisaks tekitab küsimust avalike arutelude formaat ning osalejate informeerimine ja tagasisidestamine. Seda tõi esile ka E-Riigi Akadeemia aruanne (Reinsalu 2014, 36). Nagu eelnevalt välja toodud, on murekohaks see, et eksperdikomisjon ja ideede esitajad töötavad praeguse mudeli järgi eraldiseisvalt. Neid ühendab omavahel avalike suhete osakond, kuid otsekontakti ja arutelu ekspertidega on vähe. Üks ekspert leidis, et eksperdid võiksid kaasatud olla juba ideede esitamise etapis: *“Võib-olla üks asi, mida kaaluda, on see, et ekspert enne esitamist on suuremaks abiks, kui pärast”* (Ekspert 4). Samuti leidis teine ekspert, et kogukonnad peaksid omavahel paremini koostööd tegema: *“Kui on mingi piirkond või kogukond, siis neid tuleks nagu koondada omavahel”* (Ekspert 8). Samuti uuriti ekspertidelt, et kuidas tagasisidestatakse projekte. Kõik eksperdid tõid välja, et nad kohtuvad 2-3 korda, kohtumisest ja tulemustest koostatakse avalik protokoll ning edasi suhtleb avalike suhete osakond.

Samuti leidis E-Riigi Akadeemia 2014. aastal, et kommunikatsioon jäi teatud osades puudulikuks. Nimelt toodi esile, et mõiste kaasav eelarve oli ebaselge, inimesed ei olnud piisavalt informeeritud (eriti noored) ning jäi ebaselgeks, et miks tehakse KE puhul midagi, mida linn niikuinii tegema peab (Reinsalu 2014, 36-43). Seitse eksperti leidsid, et mõiste KE

on tänaseks üheselt arusaadav. Kaks eksperti tõid eraldi esile, et mõiste ise ei olegi nii oluline, aga oluline on see, et selle sisust on aru saadud: *“Ma ei tea, kas inimesed sellesse mõistesse nagu nii väga süvenevadki, pigem nad saavad aru, et see on mingi osa eelarve rahast, mille üle inimesed saavad otsustada”* (Ekspert 2). *“Tallinnal on koos loodud linn. Ma ei ütleks, et see kuidagi selgemaks selle teeb, et ma arvan, et see pealkiri iseenesest ei muudagi nii palju, kui palju muudab see, et kuidas kaasata inimesi”* (Ekspert 4). Järelikult saab öelda, et kaasava eelarve sisust ja eesmärgist on inimesed aru saanud.

Samuti on võetud kasutusele uusi meetmeid, et linnaelanikke kaasava eelarve toimumisest teavitada. Pooled eksperdid tõid esile, et see on avalike suhete osakonna ülesanne ja pooled tõid esile eelkõige linnaruumis reklaamimist. See tähendab, et E-Riigi Akadeemia soovitus (2014, 36), et ideid linnaruumis reklaamida on ellu viidud. Noorte puhul leidsid kõik eksperdid, et neid tuleks senisest enam kaasata ja informeerida. Olemasolevatest lahendustest toodi esile noortevolikogu kaasamist ja sotsiaalmeedia reklaami. Veel leidsid eksperdid, et Tartu linna õpilastele ja üliõpilastele (kes ei ole sisse kirjutatud) hääle andmine on vajalik samm olnud. Samas toodi esile, et nende kohta statistika kogumine on keeruline: *“Meil ei ole piisavalt infot ja andmeid, mille põhjal paremaid analüüse teha”* (Ekspert 1). Lisaks tõid kaks eksperti esile, et noorte kaasamine on oluline, et noored harjuksid juba varakult ühiskonnaelus aktiivselt osalema: *“Mina olen seda alati näinud kui sellist demokraatia harjutust, mille tõttu mul on eriti hea meel, et nagu nooremad inimesed on ka kaasatud, et tekiks harjumus mõelda kaasa, otsustada ja teha ka siis see valik, et mida sa ise päriselt tahad”*(Ekspert 3). Seega saab öelda, et üldine linnaelanike informeerimine on paranenud, kuid noortele tuleks siiski rohkem tähelepanu pöörata.

Lisaks hindasid kuus eksperti kaheksast, et linn on paremini kommunikeerinud, et KE puhul ongi tegemist linnaeelarve rahaga ja seetõttu rahastatakse ka projekte, mida linn ise tegema peaks. Samas leidis üks ekspert, et selgitustööd võiks linna poolt rohkem olla: *“Kommunikatsiooni võib-olla ongi lihtsalt ära kadunud ja see tundub nagu inimestele, et see raha tuli kuskilt mujalt, aga ei tulnud, see tuli sellest samast linnaeelarvest, et võib-olla seda selgitustööd võiks olla tegelikult rohkem”* (Ekspert 5). Ning üks ekspert tõi esile, et tegemist on tavalise kriitikaga: *“See kriitika on nagu klassikaline kriitika, mis kaasava eelarve osas tuuakse. Miks te seda teete kaasaval eelarve raames, tehke niisama”* (Ekspert 3). Samas nõustusid kõik eksperdid selles, et tänu kaasavale eelarvele saab linn sisendit selle kohta, mida linnaruumis näha soovitakse. Ekspert 7: *“See on selgelt linnaeelarve. Seda võiks ka*

linnaeelarvest teha, aga siis inimesed tegid selle ettepaneku ja nad said selle lahenduse kohe – see on nagu järjekorras vahele trügimine”. Seega saab järeldada, et linn on selgemini kommunikeerinud, et kaasava eelarve raha on osa linnaeelarvest ning on juhindunud E-Riigi Akadeemia soovitustest (2014, 41).

Kuna nii Maailmapanga uuringud (Wampler 2007, 42) kui ka E-Riigi Akadeemia aruanne (Reinsalu 2014, 41) on esile toonud, et KE protsessis on suured projektid sageli domineerivad, sest neil on suurem kogukond juba eelnevalt olemas, siis uuriti ka ekspertidel seda, kas nad näevad selles probleemi. Viis eksperti tõid välja, et koolid on väga domineerivad: *“Võib-olla koolihoovid on üks selline grupp, mis tekitab mõnes mõttes ebavõrdsust, sest neil on väga-väga suur ja selge kogukond, keda on väga lihtne mobiliseerida”* (Ekspert 4). Samas leidsid seitse eksperti, et kuigi suuremad projektid domineerivad sageli, siis eksperdikomisjon neid omavahel ei erista. Samuti toodi välja, et selles ei nähta probleemi. Esiteks seetõttu, et ka väiksematel projektidel on võimalus ning need on ka võitnud (2025 – foorid nutikamaks ja toidukapid). Teiseks seetõttu, et näiteks koolihoovid on avatud kõikidele. Kolmandaks seetõttu, et kedagi ei soovita piirata ja kui hääled saadakse kokku, siis järelikult suur osa inimestest vajas seda: *“Vahest öeldakse, et koolid on väga dominantsed, teistpidi on neil see õigus ja me ei tahaks hakata seda gruppi kuidagi piirama, kui see on avalikus kasutuses”* (Ekspert 6). See tähendab, et Tartu linna puhul antud küsimuses probleemi ei tuvastatud, sest kõikidel osalejatel on võrdsed võimalused, et oma ideed tutvustada ja protsessis osaleda.

4.4 Soovitused Tartu linnale

Ekspertid hindasid, et Tartu linna kaasava eelarve protsessi puhul on tegemist olulise praktikaga. Ekspertid leidsid, et Tartus on olemas aktiivne kogukond ning seetõttu on nende kaasamine väga oluline. Seejuures toodi välja, et kaasava eelarve mõju on olnud positiivne, kujundades linnaruumi ja kaasates linnaelanikke. Võrreldes esimese kaasava eelarve aastaga (2013), siis on ellu viidud mitmed muudatused, mida eksperdid hindasid üheselt positiivseteks. Samas on siiski ekspertide hinnangul probleemiks madal valimisaktiivsus, kodanike kesine teadlikkus linnaeelarvest, jagatava rahasumma määr, koostöö erinevate osapoolte vahel ning noorte ja eakate kaasamine. Järgnevalt pakub autor välja soovitused Tartu linna kaasava eelarve protsessi edendamiseks.

Kaasava eelarve valimisaktiivsus on iga aasta tõusnud, kuid ekspertide hinnangul ei ole see siiani piisav. Probleemina tuuakse välja noorte, eakate ja kogukonnagruppide vähest kaasamist. Valimisaktiivsuse suurendamiseks noorte seas tuleks autori hinnangul ja ekspertide intervjuude põhjal teha suuremat koostööd koolide, tudengiorganisatsioonide, vabaihenduste ja noortevolikoguga. Antud organisatsioonidel on sageli olemas suur infovõrgustik, mille kaudu saaks kaasavat eelarvet reklaamida. Selle jaoks, et eakaid kutsuda valima, on oluline, et linn teeks koostööd eakate päevakeskustega, reklaamiks kaasavat eelarvet suuremal määral ajalehes ja linnaruumis ning looks rohkem võimalusi kohapeal hääletamiseks. Samuti tasuks kaaluda Porto Alegre mudelist tulenevat linnaosa saadikute ideed (Sintomer; Röcke; Herzberg 2016, 13). Kuna Tartu linn on kordades väiksem, kui Brasiilia linn Porto Alerge, siis linnaosadena eraldamine ei pruugi olla mõistlik, kuid kaasava eelarve saadikud, kogukonna eestvedajad ja asumiseltside esindajad saaksid täita sarnast rolli, et kogukonda mobiliseerida.

Ekspertide hinnangul on kaasava eelarve üheks oluliseks osaks teadlikkuse tõstmine. Samas leiavad mitmed, et linnaeelarve on liiga keeruline dokument. Samuti tuuakse esile, et teadlikkus tõuseb neil, kes ise protsessis osalevad. Samas teadlikkus tõuseb peamiselt vaid sellest, kui palju teatud projekt/objekt maksab. Seetõttu töid mitmed eksperdid esile, et eksperdikomisjoni võiks kaasata juba enne ideede esitamist või kogu protsessi vältel. Ekspertide kohalolek aitaks parandada linnaelanike arusaama, lähtuvalt erinevatest valdkondadest. Samuti tuleb senisest enam pöörata tähelepanu sellele, kuidas saada aruteludele ka neid, kes ise ideede esitamisel ei osale. Just seal seletatakse, mida kaasav eelarve endast kujutab ja kuidas see paigutub linnaeelarvesse. Lisaks leiab autor, et linna koduleheküljel olev seletus on liiga pikk ja seepärast hoomamatu. Seetõttu tuleks pöörata rohkem tähelepanu sellele, kuidas nii veebiplatvormidel kui ka linnaruumis seletatakse seda, kuidas kujuneb linnaeelarve ja milline osa sellest on kaasav eelarve. Seda tuleks piltide, videote ja muu kaasahaarava materjali näol reklaamida.

Hetkene jagatav summa kaasavaks eelarveks on püsinud pikka aega sama. Seetõttu leiavad osad eksperdid, et see on tänaseks ebapiisav. Samas väidavad teised, et see nihutaks kaasava eelarve fookust, kui see summa suureneks. Kõige suurem murekoht on aga see, et projektidele makstakse lisaks linna poolt peale. See tekitab ebavõrdse olukorra osalejate vahel. Samas on selliseid asju raske eelnevalt prognoosida ning nagu mitmed eksperdid välja toovad, siis tehakse seda eesmärgil, et saada püsivam ja parem lahendus. Seetõttu on oluline

rõhutada, et summa, mida peale maksti peab olema selgelt kommuniqueeritud, märkides, et mille jaoks täpselt juurde maksti. Samas lähtudes teadmisest, et eksperdid jäid väga erinevatele arusaamadele, on oluline, et lähiajal toimuks põhjalik arutelu kaasava eelarve summa üle.

Koostöö suurendamist erinevate osapoolte vahel pidasid oluliseks kõik eksperdid ning see on ka kaasava eelarve ja teoreetilise osa käsitluste kontekstis väga oluline. Uurimistööst selgus, et kaasava eelarve eksperdikomisjoni ja linnaelanike peamist dialoogi vahendab avalike suhete osakond. Linnavalitsuse väliseid inimesi eksperdikomisjoni töös kohtab harva. Samuti ei ole arutelud linnaelanikega kohustuslikud ekspertidele ning sealne aktiivsus on ebaühtlane. Selle parandamiseks on oluline, et eksperdid, kes kuuluvad komisjoni, annaksid ka eelnevalt nõusoleku või lubaduse osaleda arutelul ideede esitajatega. Seeläbi paraneks koostöö kahe osapoole vahel. Veelgi olulisema aspektina tõid aga eksperdid esile linnaelanike omavahelist koostööd. Kaasava eelarve protsessile võiks seega eelneda esialgne ideede kogumine, mis võimaldaks juba eelnevalt sarnaste projektide esitajatel koonduda. Seeläbi saaksid nad juba projekti algusest teha omavahel koostööd. See eeldab praeguse mudeli ümber disainimist: *“See ei ole olnud selline otsene eesmärk, et inimesi suunata suhtlema ja koostööd tegema, aga ma arvan, et seda saaks sinna protsessi disainida küll, et seda kokkutoomist rohkem teha, aga see nõuaks teistsuguseid formaate või tegevusi”* (Ekspert 4).

KOKKUVÕTE

Käesoleva bakalaureusetöö uurimisprobleem lähtus puuduolevast teadmisest, et kuigi kaasav eelarve on üha rohkem Eestis ja mujal maailmas populaarsust kogunud, siis puudub teadmine, milline on selle mõju kodanike sisulisele kaasamisele ja osapoolte koostööle kohalikul tasandil. Samas on see oluline, sest kaasavat eelarvet peetakse üheks oluliseks osalusdemokraatia praktikaks ning sellel on potentsiaal harida linnaelanikke ning tugevdada demokraatiat ja kodanike aktiivset osalust (Pateman 2012, 10; Wampler 2007, 21). Tartu linna kohta on olemas peamiselt statistilised ülevaated, kuid puudub analüüs sellest, kuidas toimub koostöö linnaelanike ja eksperdikomisjoni vahel ning kas praegune mudel vastab Tartu linna ja ühiskonna mitmekesistele vajadustele, mida Kjær esile toob (2004, 22).

Töö eesmärk oli analüüsida Tartu linna kaasava eelarve protsessi arengut aastatel 2014-2025 läbi ekspertintervjuude. Intervjuu kava koostamisel lähtuti E-Riigi Akadeemia 2014. aasta aruandest, et mõista, millised olid 2013. aasta probleemid kaasava eelarve protsessis, et tekiks võrdlus 2025. aastaga. Seetõttu olid intervjuueeritavad eksperdid 2025. aasta eksperdikomisjoni liikmed. Andmete analüüs lähtus teooria osas käsitletud mõistetest nagu – valitsemine, uus avalik valitsemine, detsentraliseerimine ning kaasamine ja osalusdemokraatia. Töö oli jaotatud neljaks alauurimisküsimuseks, et vastata keskele uurimisküsimusele.

Esimene alaküsimus keskendus sellele, millised on Tartu linna kaasava eelarve rakendamise peamised eesmärgid ja kuidas need on ajas kujunenud. Analüüsist selgus, et Tartu linna kaasava eelarve peamiseks eesmärgideks on olnud linnaelanike kaasamine, kogukondlike vajaduste kaardistamine ning teadlikkuse tõstmine. Ekspertide hinnangutest ilmnes, et Tartu linna kaasava eelarve edukat rakendamist on toetanud uuendusmeelne omavalitsus, olemasolev aktiivne kogukond ning avatud poliitiline kultuur. Samas selgus, et kuigi teadlikkuse tõstmine on üks Tartu linna keskseid eesmärgi, siis teadlikkus suureneb peamiselt vaid neil, kes ise projektis osalevad. Samuti suureneb teadlikkus peamiselt objektide maksumusest, mitte linnaeelarvest.

Teine uurimisküsimus käsitles koostööd erinevate osapoolte vahel. Analüüsist selgus, et Tartu kaasava eelarve mudel kaasab küll erinevaid osapooli ning toimuvad arutelud, kuid koostööd koordineerib ja vahendab linnavalitsuse avalike suhete osakond. Ekspertid leidsid, et otsest

koostööd osapoolte vahel on vähe. Samas nähakse suurt potentsiaali selles, et linnaelanikud teeksid omavahel rohkem koostööd ning seetõttu on neid suunatud omavahel koonduma, kuid seda koostööd võiks rohkemgi olla ja ka ekspertide ja linnaelanike vahel. Seetõttu vastab Tartu linna kaasav eelarve osaliselt uue avaliku valitsemise ja osalusdemokraatia põhimõtetele, kuid osapoolte vaheline koostöö võiks olla parem.

Kolmas uurimisküsimus keskendus sellele, et mida näitab 2014. aastal E-Riigi Akadeemia poolt pakutud soovitude elluviimine või tegemata jätmine kaasava eelarve sisulise toimimise kohta. Analüüsist ilmnas, et mitmed soovitusel on perioodil 2014-2025 ellu viidud – hääleõiguse laiendamine, linnaelanike parem informeerimine ning ideede liitmine. Samuti on mõiste kaasav eelarve 2025. aastaks arusaadavam ja mõistetakse, et tegemist on osaga linnaeelarvest. Samas jäid lahendamata probleemid nagu madal valimisaktiivsus, noorte kaasamine ning osapoolte koostöö. Samuti ei ole tõusnud teadlikkus linnaeelarvest tervikuna.

Uurimistöö peamised järeldused näitavad, et Tartu linna kaasav eelarve on kujunenud oluliseks osalusdemokraatia praktikaks, toetades kodanike kaasamist ja kogukondlike vajaduste kaardistamist, kinnitades uue avaliku valitsemise võrgustikupõhist ja vastastiku sõltuvuse teooriat (Torfing 2012, 101). Kaasava eelarve suurim väärtus on protsess ise, pakkudes läbi detsentraliseerimise linnaelanikele võimalust linnaruumi arendada ja otsustada, kuidas kasutada osa eelarvest. Samuti kinnitab uurimistöö Maailmapanga poolt defineeritud eeltingimusi ehk kaasava eelarve rakendamiseks on vajalik: reformimeelne omavalitsus, olemasolev aktiivne kogukond ning piisavad ressursid, et kaasavat eelarvet ellu viia (Wampler 2007, 24). Seega Tartu linna mudel toetab läbi arutelude ja osalusportsessi kodanike sisulist kaasamist, kuid samas on erinevate osapoolte koostöö siiani väljakutseks, millega linn peab tegelema.

Autori hinnangul on Tartu linna kaasaval eelarvel olnud positiivne mõju nii kodanikele kui ka omavalitsusele. Tänu sellele saab linn iga aasta sisendit kogukonna vajadustest. Samuti on see linnale kasulik, sest see suurendab kodanike aktiivsust ja osalemist protsessis, et linnaruumi parandada. Samuti on Tartu linna mudel olnud eeskujuks teistele omavalitsustele Eestis. Samas on Tartu linna mudelit vaja disainida nii, et see suurendaks koostööd eeskätt ekspertide ja osalejate vahel ning lisaks ideede algatajate vahel. Samuti peab senisest enam tähelepanu pöörama valimisaktiivsuse tõstmisele ja noorte kaasamisele. Valimisea langetamine ning õpilastele ja üliõpilastele hääleõiguse langetamine on olnud küll olulised

sammud, kuid nende gruppide osalus on siiani madal. Samuti on vajalik tekitada arutelu selle üle, et kui suur peaks olema kaasava eelarve summa, sest linn maksab paljudele projektidele lisaks peale, mis muudab protsessi ebavõrdseks. Läbi antud muudatuste saab suurendada kogukondlikku koostööd ja kaasamist, mis on kaasava eelarve protsessi olulisteks osadeks.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
2. Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development* 53, 2-13: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002> (Külastatud 17.05.2026).
3. Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
4. Kotanidis, S. & Recchia C. (2024). *Participatory budgeting: A pathway to inclusive and transparent governance*. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762412/EPRS_BRI\(2024\)762412_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762412/EPRS_BRI(2024)762412_EN.pdf) (Külastatud 17.05.2026).
5. Kõnetuvastus. (i.a). Külastatud 28.04.2026, <https://tekstiks.ee/>
6. Levi-Faur, D. (2012). From “big government” to “big governance”?. *The Oxford Handbook of Governance*, (toim). David Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press, 3-19.
7. OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
8. Osborne, S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, (toim). New York: Routledge, 1-16.
9. Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, (toim). Ana Arjona & Wendy Pearlman. Cambridge: Cambridge University Press, 7-19.
10. Peters, B. G. (2012). Governance as political theory. *The Oxford Handbook of Governance*, (toim). David Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press, 19-32.

11. Rahandusministeerium. (2018). Kaasava eelarve juhend. Külastatud 17.05.2026, https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-05/kaasava_eelarve_juhend_0.pdf
12. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. (2022). Paremad avalikud teenused läbi kohalike omavalitsuste võimestamise. Külastatud 17.05.2026, <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/v%C3%A4ljaanne-2022-omavalitsuste-v%C3%B5imestamine-teenused.pdf>
13. Reinsalu, K. (2014). *Kaasav eelarve Tartu linnas 2013: planeerimisest elluviimiseni*. E-Riigi Akadeemia. Külastatud 17.05.2026, <https://ega.ee/wp-content/uploads/2020/02/Tartu-kaasav-eelarve-2013-a-l-ppraport.pdf>
14. Sintomer, Y., Röcke, A., Herzberg, C. (2016). *Participatory budgeting in Europe: Democracy and public governance*. New York: Routledge.
15. Strömpl, J. (2014). Juhtumiuuring. *Tartu Ülikool*. Külastatud 17.05.2026, <https://samm.ut.ee/juhtumiuurimus/>
16. Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord. (2020). Riigi Teataja IV. Külastatud 10.05.2026, <https://www.riigiteataja.ee/akt/419062020010>
17. Tartu linna kodulehekül. (i.aA). Tartu kaasav eelarve 2025. Külastatud 17.05.2026, <https://www.tartu.ee/et/kaasav-eelarve-2025>
18. Tartu linna kodulehekül. (i.aB). Tartu kaasav eelarve 2013. aasta. Külastatud 17.05.2026, <https://tartu.ee/et/kaasav-eelarve-2013>
19. Tartu linna kodulehekül. (i.aC). Kaasav eelarve. Külastatud 17.05.2026, <https://tartu.ee/et/kaasaveelarve#uldinfo>
20. Tartu Linnavalitsus. (2025). "Tartu kaasava eelarve 2025 eksperdikomisjoni protokoll". 27. mai. Külastatud 01.04.2026,

<https://www.tartu.ee/sites/default/files/uploads/R%C3%A4%C3%A4gi%20kaasa/Kaasava%20eelarve/Tartu%20kaasava%20eelarve%202025%20eksperdikomisjoni%20protokoll.pdf>. (Külastatud 17.05.2026).

21. Torfing, J. (2012). Governance networks. *The Oxford Handbook of Governance*, (toim). David Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press, 99-112.
22. Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. *Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability*, (toim). Anwar Shah. Washington, DC: The World Bank, 21-53.

LISAD

Lisa 1: intervjuu kava

INTERVJUU KAVA: KAASAVA EELARVE MÕJU KOGUKONDLIKULE KOOSTÖÖLE: TARTU LINNA JUHTUMIANALÜÜS AASTATEL 2013-2025

SISSEJUHATUS

1. Milline on Teie roll kaasava eelarve protsessis?
2. Kui kaua olete kaasava eelarve protsessis osalenud eksperdina?
3. Miks oli Teie hinnangul Tartu linn esimene omavalitsus Eestis, kes 2013. aastal kaasavat eelarvet piloteeris?
4. Millist tuge on pakkunud E-Riigi Akadeemia?
5. Kas mõiste “kaasav eelarve” on Teie hinnangul tänaseks üheselt arusaadav?

EKSPERDIKOMISJONI ROLL JA KOOSTÖÖ

1. Kuidas moodustatakse kaasava eelarve eksperdikomisjon?
2. Kas kaasava eelarve protsessi läbiviijad ja eksperdikomisjoni liikmed on enamasti juba olemasolevad linnavalitsuse töötajad või võetakse inimesi ka väljaspoolt?
3. Kuidas toimub koostöö linnaelanike, ideede algatajate ja ekspertide vahel?
4. Milline roll on aruteludel, kus osalevad nii linnaelanikud kui ka eksperdid?
5. Kas ja kuidas suunab eksperdikomisjon erinevate projektide algatajaid omavahel koonduma, kui tegemist on näiteks sarnaste projektidega?
6. Väikeideedel ja üksikisikute ideedel on sageli raskem leida kogukonna toetust. Kuidas toetate seda, et väikeprojektidel oleksid võrdsed võimalused suurprojektide kõrval?

KAASAMINE JA INFORMEERIMINE

1. Kuidas informeeritakse kaasava eelarve toimumisest linnaelanikke?
2. Milliste meetmetega jõutakse noorteni?
3. Millist mõju osalusele on avaldanud hääleõiguse laiendamine?

4. Kuidas kommunikeeritakse eksperdikomisjoni tööd avalikkusele lisaks protokollide avalikustamisele?
5. Kuidas selgitatakse linnaelanikele, et kaasava eelarve puhul on tegemist linnaeelarve rahaga ja seetõttu viiakse ellu projekte, mida linn niikuinii tegema peaks?
6. Millisel määral on kaasava eelarve eesmärgiks linnaelanike teadlikkuse suurendamine järgmistel teemadel nagu: linnaeelarve, objektide maksumus ja selle haakuvus linna arengudokumentidega?

KOKKUVÕTE

1. Kas kaasava eelarve summa on tänaseks piisav?
2. Kui projekt osutub kallimaks, siis kas linn paneb ise raha juurde?
3. Millised on olnud suurimad positiivsed muutused, mida kaasava eelarve on endaga kaasa toonud?
4. Millised on võimalikud arengukohad tulevikuks?
5. Kas oli veel midagi, mis jäi hetkel mainimata, kuid sooviksite lisada?

Lisa 2: nõusoleku vorm

INFORMEERIMISE JA TEADLIKU NÕUSOLEKU VORM

Intervjuu viiakse läbi uurimistöö raames. Kui olete valmis osalema intervjuus, siis palun täitke allolev vorm. Märkige **X** iga väite ette, millega nõustute. Kõikide väidetega nõustumine ei ole kohustuslik.

	Kinnitan, et olen informeeritud uuringu olemusest ja eesmärgist
	Kinnitan, et mul on olnud võimalus küsida täpsustavaid küsimusi ning olen saanud rahuldavad vastused
	Mõistan, et osalen uuringus vabatahtlikult ja mul on iga hetk sellest võimalik loobuda
	Luban intervjuud salvestada
	Luban kasutada anonüümseid tsitaate, mida olen intervjuu käigus öelnud

Andmete töötlemine ja konfidentsiaalsus: kogutud informatsiooni, ehk intervjuu sisu kasutatakse eranditult akadeemilisel eesmärgil Ronja Ansmanni poolt tema uurimistöös. Autor kohustub tagama järgmised põhimõtted nagu: anonüümsus, privaatsus ja ligipääs helisalvestile. Ainult autoril endal on ligipääs salvestisele ning kõik esmased andmed (sh helisalvestised ja isikustatud märkmed) hävitatakse pärast uurimistöö edukat kaitsmist. Valminud bakalaureusetöö arhiveeritakse ja avalikustatakse Tartu Ülikooli digitaalarhiivis peale töö edukat kaitsmist.

Kinnitan oma soovi uuringus osaleda:

Osaleja nimi (trükitähtedes)

Kuupäev

Allkiri

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Ronja Ansmann, (isikukood: 60407150897) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Kaasava eelarve mõju kogukondlikule koostööle: Tartu linna juhtumianalüüs aastatel 2014-2025” (*“The impact of participatory budgeting on community cooperation: a case study of the city of Tartu, 2014-2025”*), mille juhendaja on Heiko Pääbo,

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