

## TARTU LINNAVOLIKOGU

## INFORMATSIOON

Tartu

08.01.2014 nr LVK-I-0011

**Informatsioon linnavolikogu revisjonikomisjonile  
kaasava eelarve kogemustest ja põhimõtetest****ETTEVALMISTAV PROTSESS**

Kaasava eelarve kasutusele võtmise ettevalmistamisel oli üheks esimeseks sammuks 9. detsembril 2011 e-Riigi Akadeemia korraldatud seminar, kus tutvustati kaasava eelarve põhimõtteid Tartu linnajuhtidele, ametnikele ja volikogu liikmetele. Kaasava eelarve on olnud teemaks ka seoses rahvusvahelise projektiga eCitizen II, millest Tartu Linnavalitsus aastatel 2010–2012 osa võttis ja kus oli fookuses e-kaasamise kogemuste vahetamine Euroopa linnade vahel. Siiski oli selles projektis kaasava eelarve teema kõne all vaid teoreetilisena, kuna ükski projektis osalevast Euroopa linnast ei olnud kaasavat eelarvet rakendanud ja puudus praktiline kogemus.

Vastavalt linnavalitsuse 26. veebruari 2013. a istungi protokollile nr 16 päevakorrapunktile 2 otsustati moodustada kaasava eelarvemenetluse rakendamise analüüsimiseks töörühm, kuhu kaasati ka kõigi volikogu fraktsioonide esindajad. eRiigi Akadeemia nõustamisel hakati välja töötama Tartule sobilikku kaasava eelarve mudelit. eRiigi Akadeemia ekspert Kristiina Reinsalu tutvustas töörühmale erinevaid maailmas kasutusel olevaid stsenaariume ja pikkade arutelude tulemusena (arutelud toimusid 4. aprillil, 2. mail, 6. juunil 2013) jõuti Tartule sobilikku mudelini, mis esitati koos ettepanekuga kaasava eelarve summa osas volikogule otsustamiseks.

Tartu Linnavolikogu võttis 27. juunil 2013 vastu määruse nr 95 „Kaasava eelarve menetluse rakendamine Tartu linna 2014. a eelarve koostamisel“ (<http://bit.ly/1iOGzz6>), millega otsustati 2014. a eelarve koostamisel rakendada kaasava eelarve menetlust ning arvestada kaasava eelarve osa suurusega 140 000 eurot. Volikogu määruuses on üldjoontes kirjas kaasava eelarve põhimõtted alustades ideede kogumisest kuni tulemuste väljaselgitamiseni.

**Logo väljatöötamine juuli–august**

Juuli keskpaigas tehti loomemajanduskeskuse viiele graafilise disainiga tegelevate ettevõttele pakkumine osaleda kaasava eelarve logo väljatöötamise konkursil. Tähtajaks laekus viis tööd neljalt ettevõtelt. Logosid hindasid avalike suhete osakonna juhataja Indrek Mustimets, avalike suhete osakonna teabeteenistuse juhataja Lilian Lukka, eRiigi Akadeemia ekspert Kristina Reinsalu ja Tartu Kõrgema Kunstikooli meedia- ja reklaamikunsti osakonna juhataja Jaanus Eensalu, kes valisid võitjaks Ahto Sooaru (Mikser Disain) kavandi „KOOS“ (<http://bit.ly/1bDk3Xg>).

**Hääletamiskeskonna arendamine**

Juunis alustati ka läbirääkimisi Siseministeeriumi haldusalas arendatava kohalike omavalitsuste istungite infosüsteemi VOLIS rakendamiseks Tartu kaasava eelarve hääletamiskeskonnana. VOLISE kasutamise kasuks rääkisid erinevad aspektid: tegemist on avatud lähtekoodiga keskkonnaga, kuhu lisarakenduse tegemine ei ole nii kulukas kui läbinisti uue süsteemi arendamine; VOLIS kasutab osaliselt samasugust keskkonda nagu riigiportaal eesti.ee, on sellega liidestatud, mis tähendab, et päringute tegemise võimalus Rahvastikuregistrist oli juba olemas;

olemas oli ka ID-kaardi ja mobiil-IDga autentimise osa; Siseministeerium oli huvitatud VOLISesse kaasava eelarve lisarakenduse tegemisest, mida võiksid ka teised omavalitsused kasutusele võtta ning seetõttu võttis riik osa arendamise kuludest enda kanda jne.

### **Kommunikatsiooniplaan**

Koostöös e-Riigi Akadeemiaga koostati kommunikatsiooniplaan kaasava eelarve protsessi läbiviimisest teavitamiseks.

## **KAASAVA EELARVE PROTSESS**

### **I etapp. Ideede esitamine**

Ideid sai esitada 21. augustist 10. septembrini 2013 iga soovija Tartu kodulehel [www.tartu.ee/kaasaveelarve](http://www.tartu.ee/kaasaveelarve). Üleskutses rõhutati peamiselt kahte põhimõtet: oodatud on ideed, mis kvalifitseeruksid eelarve mõttes investeerimistegevuseks ning oleksid eeldatava maksumusega kuni 140 000 eurot. 10. septembriks esitasid tartlased kaasava eelarve protsessi 158 ideed.

### **II etapp. Ideede analüüs**

Tartu Linnavalitsuse 24. septembri 2013 korraldusega nr 962 (<http://bit.ly/1IEfYYH>) moodustati ekspertrühm ideede hindamiseks. Ekspertgrupi valimisel lähtuti eelkõige esitatud ideedest, st põhimõttest, et ekspertide hulgas oleksid esindatud eelkõige need spetsialistid, kelle valdkonda esitatud ideed kuuluvad. Ekspertgruppi kutsuti nii linnavalitsuse ametnikke (16), kuid samuti eksperte väljastpoolt (5). *Linnavalitsus-poolsete ekspertide ülekaal oli põhjendatud ka sellega, et kuna kaasava eelarve idee elluviimiseks planeeritakse raha linnaeelarvesse, siis tuleb idee ellu viia või korraldada ka linnaametnikel, kellel on otsuse langetamiseks kõige rohkem infot ja kogemusi.*

Esitatud ideid analüüsiti septembris ja oktoobris 2013 nii iseseisvalt kui ka ühistel koosolekutel, sisult sarnased ideed koondati ning iga idee kohta koostati hinnang selle realiseeritavuse kohta. 158 idee hulgast valisid eksperdid hääletusele 74 ideed (selle aluseks oli 99 ideed, sarnased ideed grupeeriti). Välja jäi 59 ideed. Ekspertid lähtusid otsuse tegemisel üksnes idee teostatavusest: kas idee on ellu viidav 140 000 euroga 2014. aasta jooksul ning kas tegemist on investeeringuga.

Ideede juurde lisati eksperthinnang. Kui idee oli arusaadav ja igati teostatav, siis lisati idee hääletamisele minevate ideede nimekirja ja põhjalikumad eksperthinnangud juurde ei lisatud. Nende ideede juurde, mis jäid hääletusnimekirjast välja, lisati põhjendus, miks idee hääletamisele ei lähe. Ekspert hinnangud olid lühikesed ja konkreetsed. Mõlemad nimekirjad avalikustati Tartu kodulehel. Ideede esitajatele anti tagasisidet.

### **III etapp. Ideede tutvustamine**

Ideede tutvustamiseks varustati kõik hääletusele minevad ideed fotodega ja kokkuvõtlike tutvustustekstidega. Fotosid saatsid idee esitajad väga vähe ja osalt olid need ebakvaliteetsed, mistõttu avalike suhete osakonna töötajad koos vabatahtliku abilisega pildistasid ise kõik objektid üle.

Ideedega sai novembris 2013 tutvuda Tartu kodulehel ja 19. novembril kell 17.30–19 toimus Tartu Loomemajanduskeskuse saalis ideede tutvustusüritus, kus ideede autorid said oma ideed esitleda. Võimalust oma ideed tutvustada kasutas 15 inimest, tutvustades enam kui 20 ideed. Ideede tutvustusürituselt tehti ka veebiülekanne ja salvestus, millega saab tutvuda kaasava eelarve veebilehel: [www.tartu.ee/kaasaveelarve](http://www.tartu.ee/kaasaveelarve)

### **IV etapp. Ideede hääletamine**

2.–8. detsembril 2013 toimunud hääletusele läksid kõik ideed, mis olid realiseeritavad ja mahtusid eelarve piiresse (kokku 74 ideed). Hääletada sai iga vähemalt 16-aastane isik, kelle elukoht oli

hääletuse ajal rahvastikuregistri andmetel Tartu linn.

Elektrooniliseks hääletamiskeskonnaks oli kohalike omavalitsuse istungite süsteem VOLIS, kus sai hääletada ID-kaardi või mobiil-ID abil. Hääletada sai ööpäevaringselt. Pabersedeliga sai hääletada Tartu Linnavalitsuse infokeskuses (raekoja I korrus). Hääletamiseks pikendati igal tööpäeval infokeskuse lahtiolekuaega kuni kella 18ni ning samuti avati infokeskus nädalavahetusel. Hääletamine lõppes 8. detsembril kell 18.

Hääletamisel anti kokku 2645 häält, sh 2370 elektroonilist ja 275 pabersedelil häält.

Kõige enam häält said idee nr 34 "Investeering Kultuurikvartali esitlustehnikasse" (773 häält), idee nr 20 "Lasteaedade mänguväljakute ühishange" (602 häält) ning idee nr nr 28 "Sportimisvõimaluste parandamine dendropargis" (277 häält). Lõplik tulemus: <http://www.tartu.ee/data/HAALED.pdf>

Hääleõiguslikke tartlasi (alates 16. eluaastast) oli kaasava eelarve protsessis 80 000. Seega käis hääletamas 3,3% hääleõiguslikest kodanikest.

### **V etapp. Otsuse kinnitamine**

Otsuse kinnitas volikogu eelarve vastuvõtmisega 19. detsembril 2013: <http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/web/viited/VOLM2013121900003>

### **VI etapp. Idee realiseerimine**

Vastavalt hääletustulemusele kuulub 2014. aastal realiseerimisele idee nr 34 "Investeering Kultuurikvartali esitlustehnikasse". Idee esitajatega on kavas jaanuaris kohtumine, et arutada, kuidas investeeringut Kultuurikvartali esitlustehnikasse ellu viia ja milline täpselt on soetatav tehnika ning selle soetamise ja kasutamise tingimused.

## **PROJEKTI EELARVE**

7500 eurot – eRiigi Akadeemia, metoodika kirjeldamine, stsenaariumite valmimine.

3720 eurot – eRiigi Akadeemia, stsenaariumi valik ja protsessi kirjeldus ning kommunikatsiooniplaani koostamine.

3600 eurot – eRiigi Akadeemia, protsessi läbiviimise nõustamine, raport ettepanekutega (kuni jaanuari lõpuni 2014).

8400 eurot – AS Andmevara, elektroonilise hääletamissüsteemi arendamise kulud

7000 eurot – kaasava eelarve reklaami ja korraldamise kulud (logo väljatöötamine, reklaamid mõlemas etapis, tutvustusürituse korraldamine, infokeskuse töötajate väljaspool ametlikku tööaega töötatud tundide kompenseerimine jmt).

**KOKKU: 30 220 eurot**

Esimese aasta pilootprojekti kuludest on suurem osa n.ö ühekordsed kulud, mis kaasnesid projekti metoodika väljatöötamise ja tehnilise lahenduse arendamisega. Edaspidine eelarve suurus sõltub paljuski arutelude tulemusest. 2014. aastal on avalike suhete osakonna eelarvesse kavandatud 7000 eurot kaasava eelarve reklaami- ja korralduskuludeks.

## **PROJEKTI MEESKOND**

Projekti juhtis ja korraldas avalike suhete osakonna teabeteenistuse juhataja Lilian Lukka. Lisaks olid meeskonnas veel avalike suhete osakonna juhataja Indrek Mustimets ja eRiigi Akadeemia ekspert Kristina Reinsalu. Hääletusnädalal osalesid kodanike teenindamisel infokeskuses teabeteenistuse töötajad. Kui edaspidi on soov kaasava eelarve protsessi viia sisse suuremaid muudatusi, siis võib tekkida vajadus meeskonna laiendamiseks, kuna juba esimese aasta pilootprojekti läbiviimiseks oli projektijuht sunnitud osade etappide läbiviimisel kasutama oma

isiklikku aega ning jätma paljuski kõrvale muud jooksivad tööülesanded.

## **KAASAVA EELARVE PROTSESSI KITSASKOHTADEST**

- Tehnilised probleemid hääletuskeskkonna VOLIS kasutamisel. Tehnilisi tõrkeid esines valdavalt hääletuse esimestel päevadel. Tegemist oli uue ja küllalt keerulise rakendusega, millel on suurt tähelepanu pööratud turvalisusele. VOLIS kasutab osaliselt samasugust keskkonda nagu riigiportaal eesti.ee, on sellega liidestatud ja seetõttu on tehnilised põhimõtted osaliselt sarnased. Tõrked ilmnesid eelkõige kahes kohas: 1) Internet Exploreri ja Chrome'i veebilehitsejas mobiil-IDga hääle andmise järel kasutaja õigesse vaatesse suunamine; 2) otselingiga kaasava eelarve hääletamiskeskonna vaatesse (Osale-vaade) jõudmine juhul, kui kasutaja on eelnevalt hääletanud. Need probleemid kaasava eelarve hääletuses olid eelkõige seotud „sessiooni küpsistega“ (*cookies*), mis on vajalikud süsteemi turvalisuse mõttes, kuna need kontrollivad, et keegi teine ei saaks kätte kasutaja toimingute andmeid – n.ö infot vahelt lõigata. Kui isik on hääletanud, siis jääb see „küpsis“ kasutaja veebilehitsejasse kuni selle sulgemiseni ning seetõttu võib pärast väljalogimist olla pärsitud infosüsteemi avalike osade kasutamine. Kindlasti tehakse selle aasta projektis järeldused hääletuskeskkonna tehnilise toimimise osas ja arendatakse süsteemi edasi, et sarnaseid tõrkeid edaspidi enam ei toimuks.
- On ette heidetud, et hääletajate arv oli liiga väike. Hääletajaid oli 2645 ja see teeb 3,3% hääleõiguslikest kodanikest. Korraldajad küll ise lootsid suuremat osalust, aga kui võrrelda teiste maade samalaadsete projektidega, siis ei olnud osalus siiski väga väike. Mingis mõttes võib seda protsessi võrrelda ka Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sättega, mis ütleb, et vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi. Nii et selles valguses pole 3,3% ka liialt kehv tulemus. Kuna analoogset protsessi pole varem korraldatud, siis võrdlusvõimalust ei olnud ja ootused olid suuremad.
- Suured projektid tõmbasid ära enamuse hääletajate hääled ja väikeprojektidel ei olnud võimalust. Järgmiseks korraks tuleb otsida teid, kuidas anda võimalus ka väiksematele ideedele. Üks mõte on anda igale hääletajale rohkem hääli (nt 3 häält), siis joonistuvad paremini välja tartlaste huvid ja hääletajate arvamused on rohkem kaalu. Samuti tasub kaaluda võimalusi, kas teha hääletamine mitmes voorus, koguda ideid eraldi väikeprojektide ja suurprojektide kohta vmt. Arutelusid neil teemadel on plaanis alustada jaanuari lõpust.
- On avaldatud arvamust, et kaasava eelarve pilootprojekt ei täitnud ühte oma eesmärki – tutvustada linlastele linnaeelarve koostamise põhimõtteid. Tõepoolest ei jõutud pilootprojektis eelarvepõhimõtetele nii põhjalikult tegeleda kui algselt sooviti, mis oli tingitud aja- ja tööjõunappusest. Linnaelanike harimine linnaeelarve koostamise osas vajab põhjalikumalt läbimõtlemit, muuhulgas peavad kindlasti eelarvepõhimõtete selgitamise juurde käima ka mitmesugused visualiseeringud. Siiski ei saa öelda, et toimuv protsess sel teemal üldse oma eesmärki ei täitnud. Kindlasti on paranenud paljude tartlaste arusaam, mida kujutab endast investeeringute eelarve ja millised ettevõtmised üldse kvalifitseeruvad investeeringuna.
- On avaldatud arvamust, et kaasava eelarve protsess ei olnud ka piisavalt kaasav. Siin on etteheited kindlasti osaliselt õigustatud, kuid siiski oli infovahetus ideede esitajatega pidev, samuti anti tartlastele pidevalt informatsiooni protsessi käigust. Samuti oli kõigil võimalus tutvuda ideedega nii Tartu kodulehel kui ka tutvustusüritusel. Tuleb arvestada, et kaasamine on väga aja- ja ressursimahukas tegevus ning antud olukorras anti maksimum, et osapooled oleksid informeeritud ja võimalused kaasaraäkimiseks oleksid olemas.
- Ette on heidetud ka reklaami vähesust. Korraldajad on veendunud, et kaasava eelarve protsess ei tohi minna ebamõistlikult kulukaks, seetõttu planeeriti otseselt reklaamiks ja korraldamiseks kokku 7000 eurot (kaks etappi). Sellega ei saa teha suuri reklaamikampaaniaid, kuid üks kaasava eelarve põhimõte on ka see, et kogukonnad hakkavad ise aktiivselt oma ideid tutvustama ja nende eest seisma, mis ka Tartu projektis juhtus. Samuti panustasid korraldajad paljuski meediasuhtele ja pingutasid ise väga palju selle nimel, et ajakirjanduses kaasava eelarve projektist juttu oleks. Meedia kajastas Tartu kaasava eelarve projekti väga aktiivselt. Eriti hästi toimus hääletunädala

esmaspäeval Terevisioonis olnud nn päevaintervjuu. Meediakajastuste kohta saab ülevaate siit: [http://www.tartu.ee/?lang\\_id=1&menu\\_id=2&page\\_id=24703](http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=24703)

Vastukaja ja erinevaid arvamusi kaasava eelarve pilootprojekti kohta on korraldajad saanud väga palju (nt avaldati arvamust, et võimalus reaalajas jälgida hääletamise käiku tekitab ebatervet konkurentsi, ekspertikomisjonis oli liiga suur ametnike ülekaal jmt). Kõiki neid aspekte tuleb järgmise protsessi kavandamist silmas pidades põhjalikult analüüsida ja teha vajalikke muudatusi. Arvestada tuleb siiski olemasoleva ressursiga nii reklaamirahade kui ka inimtööjõu osas.

## **EDASINE TÖÖ**

Jaauari lõpuks esitab eRiigi Akadeemia kaasava eelarve pilootprojekti kohta raporti, kus kajastuvad uuringutulemused ka Tartu ülikooli ajakirjanduse, kommunikatsiooni ja infoteaduste instituudi magistrantidelt, kes oma strateegiakursuse raames analüüsisid kaasava eelarve protsessi kommunikatsiooni. Raportis on ka ettepanekud kaasava eelarve protsessi edaspidiseks arendamiseks. Tagasisidet on kogunud ka korraldajad ise.

Seejärel tuleb taas kokku kutsuda töörühm, kuhu kuuluksid lisaks linnajuhtidele ja linnavalitsuse töötajatele ka kõigi volikogu poliitiliste jõudude esindajad, ning analüüsida kaasava eelarve pilootprojekti ja teha ettepanekud Tartu kaasava eelarve mudeli täiendamiseks või muutmiseks.

Seejärel tuleb kaasava eelarvemenetluse korraldamise põhimõtted viia sisse ka volikogu määrusesse „Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord“.

Kaasava eelarve protsess võiks edaspidi toimuda põhimõttel, et ideid kogutakse kevadel (vahemikus märts–aprill) ning hääletamiseni jõutakse septembris ehk enne, kui linnaeelarvet hakatakse linnavalitsuses menetlema.

Esimees

Esitab: **linnavalitsus , 7.01.2014 istungi protokoll nr 1**

Ettekandja: **Kajar Lember**

**Õiend**  
**Tartu Linnavalikogu I "Informatsioon linnavalikogu**  
**revisjonikomisjonile kaasava eelarve kogemustest ja põhimõtetest"**  
**juurde**