

JUHEND
AMETNIKELE

STRATEEGILINE PARTNERLUS

vabaühendustega

KIRJUTAS Alari Rammo



...Hea kodaniku
TÖÖRIISTAD

Kirjutas: **Alari Rammo**
Toimetas: **Andrei Liimets**
Kujundas: **Karl-Kristjan Nigesen**

ISBN 978-9916-4-0718-9 (pdf) Vabaühenduste Liit 2021

Juhend valmis strateegilise partnerluse tugevdamise arenguprogrammi raames, mille viisid Riigikantselei ja Siseministeeriumi tellimusel 2019–21 läbi Vabaühenduste Liit ja Rakendusliku Antropoloogia Keskus.

Juhendi valmimist finantseeriti Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014–2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“.



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



Sisukord

Avasõna	4
Mis on strateegiline partnerlus	5
Kaasamine või rahastamine	5
Kelle partnerlus	8
Partneri valimine	12
Ettevalmistus	12
Konkurss või mitte	15
Tehniline korraldus	18
Aruandlus, hindamine	20
Mõõdikud	20
Eelarve	22
Aruandlus	25
Järelsõna	27

Avasõna

See juhend on kirjutatud pisut vabaühenduse ja kindlasti üpris idealistlikust vaatest, aga mõeldud eelkõige ametnikule, kel on kas vähe kogemusi koostööst vabaühendustega või pole senised kuigi head. Kõik järgnev põhineb paljus Vabaühenduste Liidu kogemusel aastatepikkusest rahastamisalasest huvikaitsest, aga ka 2019–21 koos Rakendusliku Antropoloogia Keskusega läbi viidud strateegilise partnerluse tugevdamise arenguprogrammist.

Programmi käigus nägime pea kõike, mis mõne ministeeriumi ja tema partnerite vahel ette võib tulla – konstruktiivsest koostööst kuni hirmu, paanika ja jällestuseni. Usume siiski, et Eestis on üha rohkem häid suhteid, sest valitsus ja vabakond ei peaks demokraatlikus ühiskonnas võitlema, vaid suutma teineteist austades tõhusalt koos töötada, ikka parema riigi ja kvaliteetsema poliitika ning avatuma valitsemise nimel.

Austus kõlab ehk liiga suurelt või mõnele naiivseltki, aga miks ei võiks inimestest ennekõike hea ootamine ollagi ülim eesmärk, mida ühiskonnas üldisemalt pidevalt püüda. Aktsepteerimine ilma austuseta on alandav ja teisest inimesest saad sa peamiselt seda, mida ise ootad. Mõne jaoks on kaasamise mõiste juba nii ära trööbatud, et ei taha hästi kasutada, ent strateegiline partnerlus pole vaid uus eufemism samale jamale, vaid siiras soov võrdseks suhteks ja koosloomeks ehk ühiseks eesmärkide seadmiseks, täitmiseks ja saavutatatu jälgimiseks. Ning sageli ka partneri panuse eest maksmine.

Siin juhendis jagame kogunenud teadmisi, head ja halba, kuidas strateegilist partnerlust mõtestada, kavandada, ellu viia ning hinnata. Jõudu annab teadmine, et me ei kohanud 2019–21 ühelgi tasandil ühtki ametnikku, kes öelnuks, et partnerlus valitsuse ja vabakonna vahel oleks ebavajalik. Küll aga nägime, kui neetult raske võib see igal sammul olla, sest mida muud partnerlus ju ongi kui teise kuulamine, mõistmine, kohanemine, kompromisside tegemine, naer ja nutt. Just nagu lähisuhtes, sest ega omavahel lävi ju organisatsioonid või sektorid, vaid lõpuks ikkagi inimesed.

Partneriteks muudab nad eelkõige vastastikune usaldus, mille kasvatamine võib võtta aastaid, ent kahanemine hetke. Või vahetub üks võtmeisik ja kõigega tuleb otsast peale alata. Ikka sama kannatlikult ja avatult, sest ega poliitikat tehta ju valitsusele, vaid kogu ühiskonnale ja mida sujuvam on pidev suhtlus ühiskonna liikmete vahel, seda kvaliteetsem saab lõpuks ka poliitika.

Ära oota siit juhendist kümnet nippi igaks elujuhtumiks, sest kui elu nii lihtne oleks, poleks seda juhendit vaja. Pigem leiad järgnevatelt lehekülgedelt lugusid, näiteid ja leebid soovitusi, mida silmas pidada ning mida vältida. Ja natuke eneseabi ka.

Mis on strateegiline partnerlus

Peatükk annab ülevaate vabaühenduste kaasamis- ning rahastamisliikide erinevusest ja strateegilise partnerluse olemusest.

Kaasamine või rahastamine

Enne rahastamise juurde asumist pisut põhimõistetest, sest vabaühenduste toetamine pole kunagi eesmärk iseeneses, vaid vahend mõne tulemuse saavutamiseks. Lõviosas käsitleb see juhend kaasamist ja koostööd poliitika vallas, kus klassikaliselt eristatakse viit süveneva tasemega liiki: 1) informeerimine, 2) konsulteerimine, 3) koostöö, 4) partnerlus ja 5) võimestamine.¹ Ideaalmaalmas on strateegiline partnerlus neist kolm viimast: nii pidev ja mõlemapoolne (ka mitteametlik) koostöö ning partneri tugevdamine ja talle vahel juhtiva rolli andmine.

Päriselu on mõistagi kirju ja ega mõistetäpsus polegi nii oluline kui see, et pooled oma suhet samamoodi mõistaks ja kogemuslikult tunnetaks. Kui sina ametnikuna kutsud ühepoolset informeerimist või arvamuste arvestamata jätmist strateegiliseks partnerluseks, võid kindel olla, et partner ei tunne end kohe kindlasti partneri, vaid narrituna.

Partneri mõiste saab allpool selgemaks näidete varal, aga eelkõige mõeldakse partnerina selliseid vabaühenduste katusorganisatsioone, kes tegutsevad sinuga samas valdkonnas ja vajavad oma huvide esindamiseks sinu rahalist toetust. Kui eurotõlgetes märkad sotsiaalpartneri (hirmutavalt kohustusliku kaasamise!) mõistet, mõeldakse seal pigem kõiki huvigruppe, kuigi Eestis tähendab sotsiaalpartner rohkem tööturu osapooli. Üksnes tööandjate ja -võtjate liitude kaasamine toimib väga väheste teemade juures.

Suhet saab kirjeldada ka vabaühenduste rahastamise juhendmaterjali² abil, kus eristatakse kolme peamist rahastamisliiki: 1) projektitoetus, 2) tegevustoetus ja 3) avaliku teenuse delegeerimine. Strateegiline partnerlus on sama, mis tegevustoetus, millega rahastaja “toetab ühenduse tegevust ja arengut, eesmärgiga

1 Vt kaasamise käsiraamat lk 18 heakodanik.ee/sites/default/files/files/Kaasamine%20avalikus%20sektoris%20ja%20vabakonnas.pdf

2 siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/yhenduste_rahastamise_juhendmaterjal_parandatud.pdf

säilitada või tõsta partneri võimekust.” Nõnda defineeritakse tegevustoetust ka avaliku sektori raamatupidamises.³ Tegevustoetusel võib olla mitmeid funktsioone nagu huvigruppide esindamine poliitikakujundamises; otsesem valdkonna arendamine (nt kultuuris, spordis, sotsiaaltöös); või raha edasi vahendamine teistele organisatsioonidele (nt Eesti Puuetega Inimeste Fond).

Praktikas kipuvad kolm rahastamisliiki sarnaselt kaasamisliikidele omavahel põimuma. Vahel teadmatusest, vahel harjumusest või lihtsalt paratamatusest. Nii võib näiteks avaliku teenuse osutamine olla vabauhendusele üle antud riigihanke ja halduslepinguga, ent olla ka otsepakkumisega tegevustoetus või regulaarselt konkursi korras taotletav projektitoetus. Üheselt õige või vale pole ükski variant, kuigi suurema stabiilsuse ja kvaliteedi ning vähema bürokraatia nimel tasub püsivamatele tegevustele valida ka püsivamad elluviijad ning pikemad lepingud.

Üks leping võib sisaldada omakorda erinevaid rahastusliike või tegevusi: üks osa näiteks huvikaitsega seotud kulude katteks; teine erinevateks valdkonna teavitustegevusteks, kolmas jupp lihtsalt organisatsiooni arendamiseks ja üldkuldude katmiseks. Suurt vahet pole, kas eelistada tegevustoetuse või strateegilise partnerluse mõistet, kui toetuse sisu ja vorm on sinu jaoks läbi mõeldud ja ka (potentsiaalsete) partneritega läbi arutatud.

Olulisemad erinevused rahastamisliikide vahel ei tulene konkursi- või lepinguvormist, vaid koostööst sisu ja aruandluses. Projektitoetusedki liiguvad kindlalt tulemuspõhisuse poole – rahastaja n-ö ostab kindlasummaliste maksete või ühikuhindade abil konkreetseid väljundeid ja pikemas perspektiivis muutust. Mitte aga kõigile tüütut kuludokumentide kontrolli ehk tegevustoetusel peaks veelgi enam olema finantsaruandlus tagumise tähendusega ja esikohal eesmärkide ning mõju saavutamine.

Eriti juhtkondades tekib ikka küsimusi, kas me tõesti maksame kellelegi raha vaid põhjusel, et ta eksisteerida saaks? Jah, põhimõtteliselt küll, kus turg tõrgub, nagu riiklike toetuste-soodustustega ikka. Iseenesest on õigustatud küsimus, miks vabakond pole nii tõeliselt vaba, et end annetustest ja liikmemaksudest ülal pidada, kui ta tahab nii väga nähtav-kuuldav olla.⁴ Ühingute omatulud (annetused, liikmemaksud, tooted-teenused) on aga avalikest toetustest suuremadki ja viimased moodustavad Eestis vaid kolmandiku sissetulekutest, mis on arenenud demokraatiates täiesti tavapärane.⁵

MTÜde liikmeskonnad kahanevad muide kõikjal maailmas, kõik olulised teemad pole annetajate silmis atraktiivsed ja poliitikakujundajatel on lõppeks endalgi vaja huvigruppide kvaliteetset sisendit ning tagasisidet. Mõni sihtrühm on näiteks nii hädises olukorras, et tal pole mingit võimalust oma huvikaitset

3 riigiteataja.ee/akt/128102016012?leiaKehtiv#para24 (lg 2, p3)

4 heakodanik.ee/uudised/mtu-riikliku-rahastamise-otsust-ei-peak-maarama-meeldivuse-voi-ideoloogilise-klapi-aspekt/

5 mtyraha.heakodanik.ee/

ise rahastada, võtame või puudega inimesed, kelle hääl võib muidu jääda üldse kuulmata. Ajalooliselt kehv omal käel annetustekoguja on veel lendorav, kultuuris oleks piletid toetusteta kordades kallimad ning rahvuslik uhkus tippспорт ilm võimatu. Ja oota, sa ise sõltud ju ka maksumaksja rahast.

Vabaühenduste toetamine aitab hoida ühiskonda paremas tasakaalus. Seda eelkõige ärihuvidega, sest tööstusel on alati rohkem raha kasumit teenivaks lobitöök kui vabaühendustel avaliku huvi kaitseks näiteks rahva tervise või keskkonna vallas. Sinu raske ülesanne Eesti riigina on kõigi nende huvide vahel balanss leida, sest – utreeritud näitel – kui on laual vaid ärihuvivid, pole meil ühel hetkel enam keskkonda; kui kuulata üksnes keskkonnakaitsjaid, pole ühel hetkel enam ettevõtlust.

Sul endal või juhtkonnal võib tekkida filosoofiline küsimus, kas see on ikka õige asi, kui üks vabaühendus väga suurel määral valitsuse toetusest sõltub, mis on taas teoorias õigustatud küsimus, aga küsimuse tekkimine ise viitab pigem varasematele kehvadele suhetele-sisendile ja ettekäände otsimisele toetust mitte maksta. Kui teil on kogemus ägedast partnerlusest, selliseid küsimusi pigem ei teki. Nagu ei küsi te, miks mingeid muid kvaliteetseid, sinu vajadusi arvestavaid tooteid-teenuseid majja tasuta ei tooda. Võib ju tõesti nii vaadata, et ka uuringute või meediamonitooringute tegijad, kohvimasina hooldaja või kohvikupidaja on sinust ja maksumaksjast sõltuvuses, aga sa oled neist ju ka. Partnerlus on ühest küljest tõesti justkui tehing või teenuse ostmine, aga kõvasti keerukamas kontekstis kui sinu suhe printeriga.

Kaasamise käsiraamatus öeldakse, et kaasamine tähendab millegi tegemist koos teistega: “Raamatu “Wikinomics” autorid Don Tapscott ja Anthony D. Williams on idee sõnastanud nii: olgu su enda organisatsioonis kui tahes targad ja andekad inimesed, väljaspool on neid alati rohkem. Mida edukamalt sa suudad innustada neid endaga koos töötama, seda paremini sul läheb.”⁶

NÄIDE

Partnerlus ei pruugi alati raha nõuda. Maaeluministeeriumil on terve hulk kaasmiskogusid ja kümneid partnereid⁷, kellele klassikalist tegevustoetust pole ehk vaja makstagi, sest partneriteks on pigem ettevõtjad ja nende esindusorganisatsioonid, kes jaksavad üldiselt end ise ülal pidada (nad ise võivad siin muidugi eriarvamusele jääda ...). Küll aga toetab ministeerium Eesti ettevõtjate huvide esindamist Euroopa Liidu tasandil ehk rohkem ressursse nõudvas Brüsselis.

6 heakodanik.ee/sites/default/files/files/Kaasamine%20avalikus%20sektoris%20ja%20vabakonnas.pdf lk 10

7 agri.ee/et/raagi-kaasa

Kelle partnerlus

Strateegilise partnerluse pooled on pea alati ministeerium ja vabakonna katusorganisatsioon, võrgustik või ekspertorganisatsioon. Viimastel aastatel hoogustunud avaliku sektori asutuste liitmisele vaatamata on Eestis kümnete kaupa valitsusasutusi ja riigi sihtasutusi, kel võib olla samuti mingisugune partnerlussuhe vabakonnaga. Jätkuvalt kirevusele vaatamata on ja jääb täitevvõimu poliitikakujundajaks siiski ministeerium, kui ka mõnel pool on partneritega suhtlemise röömud ja mured delegeeritud allapoole.

NÄIDE

Siseturvalisuse valdkonnas pole lepingud vabatahtlike päästjate, abipolitseinike kogu ja naabrivalvega enam siseministeeriumil, vaid Politsei- ja Piirivalveametil ning Päästeametil. Mõnel partneril lausa mõlemaga. Tarbijakaitses on MKMi asemel partnerid nüüd Tarbijakaitsese ja Tehnilise Järelevalve Ametil. Tegevustoetusele omast raha pakub Kodanikuühiskonna Sihtkapital oma kodanikuühiskonna suursündmuste suunaga. Haridus- ja Teadusministeerium plaanib 2022. aastast jätta poliitikakujundamise ehk huvikaitsepartnerid enda majja, aga kogu poliitika rakendamise tegevuste ja projektide rahastamise Haridus- ja Noorteametile, mis toob hulga partneritele kaasa mitu eri lepingut. Kultuuriministeerium on aastaid korda luues jõudnud enam-vähem sinna, et oma majja jäid tegevustoetused, aga kõik muu rahastus on Kultuurkapitalis, Eesti Rahvakultuuri Keskuses, Integratsiooni Sihtasutuses ja spordiorganisatsioonide juures.

Partnerluse delegeerimisel allapoole on eri põhjuseid: mõnikord on ministeerium soovinud konfliktseks kipuvaid olukordi vältida ehk surnud hobusest oma laual vabaneda, teinekord aga võibki allasutus olla vabaühendusele õigem partner, kui toetuse sisu on rohkem teenuse osutamine, mitte huvikaitse. Iseenesest pole ka vale, kui üksnes amet annab (nagunii ministeeriumilt saadavat) tegevustoetust katusorganisatsioonile, kes tegeleb selle eest muuhulgas huvikaitsega ministeeriumi tasandil. Täiuslikus maailmas tegutsevadki nii poliitikakujundaja kui ka elluviijad eri sektoritest harmooniliselt käsikäes, aga täiuslikkust ei kipu tegelikkuses leiduma.

Lõpuks ei määra partnerluse edu üksnes lepingupartneri isik või lepingute arv, vaid kõigi osaliste omavaheline suhtlus ja teineteist täiendavate rollide tunnistamine. Asjatust bürokraatiast ei võida kindlasti keegi, kui lõpuks tuleks üsna samalaadsete tegevuste ja kulude kohta aru anda mitmele asutusele, kõigile veel erinevatel tingimustel ja vormidega. Sinu võimalus on vähemalt oma haldusalas mingidki ühtsed põhimõtted kehtestada!

SOOVITUS

Ära konkureeri ise vabaühendusega! Mitmes valdkonnas on eri põhjusil läinud nii, et vabaühendus ja avaliku sektori asutus kipuvad partnerluse asemel hoopis omavahel konkureerima. Juhtub see siis inimeste ambitsioonikusest, usaldamatusest või muust paratamatusest. Enamasti on tegu teenuse osutamisega, kus polegi õiget ja valet vastust, kui palju peaks riik/KOV tegema ise ja palju sisse ostma. Loomulikult tundub mõlemale poolele, et just tema on õigem asjaga tegelema. Elu on igal juhul palju rahulikum, kui asja avameelselt arutada ja territoorium kummagi tugevuste järgi ära jagada, mitte väsitavat kaevikusõda pidada. Egode võitluses kipub lõpuks kaotajaks jääma teenuse enda kvaliteet ja kättesaadavus ehk tavakodanik. Kui oled ministeeriumiametnik ja näed oma allasutuses sellist kakelungi, võib just sinu võimuses olla see lahendada.

Teinekord võib tunduda, et tegevustoetust antakse justkui mitte millegi eest, vaid et partner lihtsalt tegutseda saaks, mis võib iseenesest ollagi legitiimne eesmärk. Samas pole vabaühenduste rahastamine ühegi liigi alusel kunagi eesmärk iseeneses. Liberaalsetes demokraatiates kuulub vabaühenduste toetamine küll põhiõiguste võimaldamise ja edendamise hulka, ent konkreetsemaks minnes peab toetus täitma lõpuks alati valitsuse eesmärke.

Kui vabaühenduse enda eesmärgid kipuvad valitsuse omadest oluliselt erinevama, on tegu pigem kodanikuühiskonna protestivama funktsiooniga, mil pole ilmselt endagi jaoks moraalset põhjendust valitsuselt raha vastu võtta. Protestiliikumisi ei tasu aga segi ajada lihtsalt erineva nägemusega valdkonna arendamisest, mis kuulub partnerluses lahendamisele hiljemalt läbirääkimiste faasis. Sellest allpool.

SOOVITUS

Partnerlus on kaasamine. Strateegilises partnerluses on rahastus vaid üks osa suuremast tervikust, kuidas sinu valdkonnas poliitikat kujundatakse. Enne toetusteni jõudmist peaks kaasamise laiemalt läbi mõtlema. Eesmärkidest vahendite ja protsessideni, sest sõna sekka öelda tahtvaid huvirühmi on palju rohkem kui neid, kellest ametlikult partnerid saavad. Eeldada ei maksa ka, et valides ühe katusorganisatsiooni partneriks, hakkabki ta valdkonna kõigi tegijate nimel kõnelema. Sellist mandaati pole esiteks kellelgi (või on partneri enda liikmed juba vastandlike huvidega) ja teiseks ei saa sa arvestamata jätta kõrvalt tulevate seisukohtadega.⁸ Mida laiapindsemalt ja avatumalt oma poliitikat kujundad, seda rohkem on ka lootust, et huvigrupid näevad oma mätta ja tekisikutamise asemel suurt pilti.

8 Abiks on ka kaasamise käsiraamat heakodanik.ee/sites/default/files/files/Kaasamine%20avalikus%20sektoris%20ja%20vabakonnas.pdf

Üks kuuest vabaühenduste rahastamise põhimõttest näeb ette, et rahastamine põhineb avalikul huvil ja on kooskõlas riigi/KOVi strateegiliste eesmärkidega.⁹ Nii peaks partnerlus orgaaniliselt välja kasvama riigi arengudokumentidest: valdkonnas on kokku lepitud visioon, strateegilised eesmärgid, neiks vajalikud meetmed ning lõpuks tegevused koos vastutajatega. Vastutajad määravad omakorda elluviijad, kelleks on valitsusala asutused või partnerid erasektorist: ettevõtjate, avaõiguslike või vabaühenduste seast. Selguse mõttes oleks hea, kui juba rakenduskavades on läbi mõeldud ja sissegi kirjutatud, kus viiakse tegevus ellu partneri abil ja on ka nõnda eelarvestatud.

NÄIDE

Mõnes valdkonnas on tavaks sõlmida valdkonna katusorganisatsiooni ja ministeeriumi vahel pigem sümbolse tähendusega koostöölepeid või vastastikuse mõistmise memorandumeid, kinnitades tahet koostööks. Suuremat tolku sellistest rahanumbriteta vannetest olla ei pruugi, sest lõplik tõde seisab riigielarves. Nii on Eesti Kirikute Nõukogul olnud aastaid koostöökokkulepe¹⁰ siseministeeriumiga ja ühishuvide protokoll¹¹ suisa vabariigi valitsusega (lisaks EELK-I isiklik valitsuskomisjon juba 1990ndatest¹²), mis kumbki ei sisalda finantseerimist, kuigi toetuslepingud on eraldi olemas.

Vabaühenduste rahastamise ja tegevustoetuste suur anomaalia on nn katuseraha – regionaalseteks investeeringuteks kutsutavad eraldised, mille otsustavad riigikogu fraktsioonid vastavalt liikmete huvidele peamiselt oma valimispiirkondades või endile olulistes valdkondades. Suur osa katuserahast on olemuselt tegevustoetused, mil pole aga loogilist kohta valitsuse arengudokumentides. Nii üritavad ministeeriumid parlamendist tulnud ridu sügiseti arusaadavalt üle naabri plangu loopida, et ise sunnitud abielust pääseda.

Katuserahade näol ei saagi tegu olla õige partnerlusega, sest sinu tööks jääb peamiselt sõlmida vabaühendusega leping parlamendis ettenähtud tegevuseks ja selle kohta aruannet nõuda (kuni 2019 olid sarnaselt poliitilisevõitu hasartmängumaksu nõukogu toetused). Tegu on ebamugava olukorraga kõigile: sina ei näe katuserahal sidet enda töö ja eesmärkidega, küll aga võib vabaühendus tulla

9 siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/yhenduste_rahastamise_juhendmaterjal_parandatud.pdf lk 12

10 siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/usuasjad/koostookkulepe_siseministeerium_ja_ekn.pdf

11 siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/usuasjad/eesti_vabariigi_valitsuse_ja_eesti_kirikute_noukogu_uhishuvide_protokoll.pdf

12 riigiteataja.ee/akt/13296229?leiaKehtiv

just sinult järgmisel kevadel uuesti toetust nõudma, sest mullu ju saadi. Leidub näiteid, kus sama ühing saabki palju aastaid järjest katuseraha ja sinu elu võib nii isegi lihtsam tunduda, sest sa ei pea seda raha oma eelarvest leidma. Kaasnev teadmatus ja ebakindlus kõigile osalistele ega valdkonnale siiski kasu ei too.

NÄIDE

Strateegiline partnerlus võib toimida ka täiesti formaliseerimata. Eestis vastutab näiteks korruptsioonivastaste tegevuste eest justiitsministeerium, valdkonna keskne – et mitte öelda ainus – vabaühendus on Korruptsioonivaba Eesti, ent ehkki poolte vahel on ladus ja sisukas koostöö, pole seda fikseeritud ühegi lepingu või memorandumiga. Tõsi, partnerlus ei sisalda rahalist toetust, kuigi võiks.

Partneri valimine

Peatükk selgitab võimalusi, kuidas partnereid valida (või ka neist lahti saada), et kõik oleks ja näiks aus endale, partnerile ning avalikkusele.

Ettevalmistus

Enamasti tead sa kogenenuma ametnikuna niigi, kes su valdkonnas toimetavad ning partnerlusele – eriti koos toetusega – pretendeerida võiksid. Keerulisemaks läheb aga kohe, kui pead hakkama otsustama, kuidas väheste vahendite juures valikuid teha ning kuidas kõik juriidiliselt ja moraalselt korrektselt vormistada. Samavõrd tülikas võib olla olukord, kus võimalike partnerite seas valitseb konkurents, kui ka teistpidi, mil turul ongi vaid üks 30 aastat tegutsenud väärrika nimega katusorganisatsioon, kelle kõrvale sa salamisi tahaksid konkurentsi tekkimist.

NÄIDE

Pärast hasartmängumaksu nõukogu kaotamist 2019. aastast sai sotsiaalministeerium hakata ise omale partnereid valida. Selleks koostati hulgas valdkondades lähteülesanded, mis sisaldasid ministeeriumi eesmärki, kasusaajaid, seoseid arengukavadega, ootuseid partneri tegevusteks, indikaatoreid ja oodatavaid tulemusi, nõudeid taotlejatele ning eelarvet. Lähteülesanded said üksiti konkursikutseteks, mille alusel leiti kõigile teemadele partnerid kuni neljaks aastaks.¹³

Sotsiaalministeeriumis tehtu (vt näide) hõlmas paljusid strateegilise partnerluse proovikivisid: mõnel teemal oli liiga palju konkurente, mõnel ehk natuke mugavaks muutunud monopoolne tegija, mõnel hoopis üsna nõrguke ühing, kuigi tahaks tugeva(ma)t partnerit. Lähteülesannetes ja eelarvestamises tuleb arvestada nii kõige selle kui ka võimalike kommunikatsiooniprobleemidega, kui mõni aastakümneid tuntud tegija peaks “rahast ilma jääma”, sest kindlasti leiab ta endale kaastundliku ajakirjaniku. Ametnikud saavad veel südame kõvaks teha, aga minister võib meediakajastusele palju tundlikum olla.

Lähteülesanne ei tohiks potentsiaalsetele partneritele üllatusena tulla, vaid

¹³ Näide: sm.ee/sites/default/files/hmn_sooline_vordoigusliikkuse.pdf

peaks olema nendega läbi arutatud, isegi kui näiteks arengukava koostamise käigus olid valdkonna saavutused ja unistused äsja pulkadeks võetud ning uuesti kokku pandud. Ei ole harv, et ministeeriumi ja huvigruppide nägemused eesmärgini jõudmise täpsest viisist võivad lahknedada, aga väljakuulutatud rahastamiskonkurss pole üldse tõhus viis erimeelsusi lahendada, vaid pigem riigipoolne jõuvõte. Tegevuste tasandi kokkulepped ei peaks ehk olemagi nn lepinguläbikäikimise teema, vaid juba varem arengukava koostamise käigus laiemas ringis paika pandud.

Paratamatult ei saa lõpuni kaasav ja avatud olla ning partneri jaoks jääb sinu töö alati osaliselt mustaks kastiks, kuhu tema annab sisendit. Midagi tuleb ükskord välja, aga sinna vahele jäävad majasisesed vaidlused, kus osalevad külalaps osakonnajuhataja, asekanstler, kõrgem juhtkond, juristid, suhtekorraldajad, kooskõlastusringid teiste majadega ning mõned nähtamatud jõud (nt parteipoliitika). Kõigele vaatamata hindab partner, kui sa oled temaga aus, hoiad teda nii paljuga kursis, kui vähegi saad, ja ebasoovitava tulemuse korral ütledki otse, et tegid, mis suutsid, aga sinu käed jäid lühikeseks. Vähemalt partneri usaldus sinu kui inimese vastu jääb püsima ja see on teie suhtes peamine.

Kaasamise kui sellise üldreegel kipub olema, et mida suuremaks ajada komisjonid või töörühmad, seda pidulikumat sisutumat nad on. Ametnikud ei saa end seal eriti vabalt väljendada, ega tule ka partneritelt midagi mõistlikku peale rituaalse tantsu ehk enese tühjaks rääkimise. Lõviosa inforingide sisust võib rahulikult meiliga saata selmet 40 inimesele kolm tundi slaide ette lugeda. Mis see maksab!?

Väiksemal ja mitteformaalsemal moel kaasamine on sageli edasiviivam, ent võib lõppeda tagatubade tekkimisega, kus mõni huvi saab teiste ees põhjendamatu eeliseid. Ka 2020. aastal normaalsuseks muutunud veebikoosolekud ei sobi väga sisulise ja tundliku arutelu pidamiseks, kuigi nad on muidu palju koosoleku- ja transpordiaega kokku hoidnud. Zoom-Teams ei tundu osadele inimestele piisavalt intiimsed, et kätt tõsta, või kardetakse, et enda või teise näoilmet nägemata võivad öeldu mõte või varjundid kaotsi minna. Rääkimata koosolekujärgse vahetu suhtluse hindamatusest.

Paradoksaalselt ei julge ükski osaline olemasolevaid kaasamiskogusid kergekäeliselt ära kaotada või koosseise tõhustada, sest püsib hirm, et kui me pole laua taga, oleme ilmselt menüüs. Pisutki saab asja parandada heas mõttes ootuste juhtimine, kus eri padade funktsioonid on üheskoos läbi mõeldud ja välja öeldud, et veetšedelt ei oodatakski liiga palju, aga eksisteeriks ka toimivad formaadid.

SOOVITUS

Koosloome pole huvide konflikt. Enne konkursse tabab ametniku teinekord paanika, ega ta avatusega midagi korruptiivset tee, hoides konkursi- või riigihanke tingimused ülisalajas. Ei, ei tee. Kabinetivaikuses sündinud konkursid võivad tappa innovatsiooni või üldse läbi kukkuda, kui ametnik piisavalt n-ö turgu ei tunnetata või lastes juristidel algselt isegi headest ideedest üle rullida. Rahastamistingimused on mingis mõttes samasugune õigusloome või poliitikakujundamine nagu iga teine valmiv dokument, mis nõuab kõigi aspektide teadmist ja arvestamist. Liiga hästi teadmata, kes turul tegutsevad, mida maailmas katsetatud on või kui palju asjad maksavad, võivad ootused ja maksumus väga nihkesse minna ja konkursi läbikukkumise kõrval võib halvemgi tulemus olla liiga odavasse lepingusse minek, mida partner lõpuks kvaliteetselt täita ei suuda. Ükski võimalik pakkuja ei saa lubamatut eelist, kui sa lähteülesannet üle kogu põllu konsulteerid, nii et tee seda julgelt vähemalt kirjalikus vormis, aga tundmatumal maal või meetodiga eksperimenteerides ka päris kohtumisel, sest üks inimene ei julge kõike südamel olevat kirja panna, teine jälle näkku öelda. Ka liiga paljude osalejatega koosolek ei pruugi väga vahetut tulemust anda. Mis töötab, selgub lõpuks katsetades.

Erimeelsustes endis pole midagi halba, sest (hästi juhitud) konfliktist sünnib ju areng. Samuti on arusaadav, et inimesed on alalhoidlikud, et mitte öelda muga- vad, ja eelistavad käia sissetallatud radu. Või siis ootab ministerium partnerilt midagi uut, mitte aastaid või aastakümneid samade tegevuste jätkamist. Ühing on aga ärevil, mismõttes tuleb keegi meile ettekirjutusi tegema, me oleme ju ise oma valdkonna suurimad spetsialistid. Indikaatorite seadmisest tuleb lähemalt juttu viimases peatükis, aga säärase vastuolude puhul aitab eelkõige avatud ja aus arutelu. Nagu öeldud, kindlasti enne lähteülesande lükkulöömist, muidu on pärast pahandust rohkem kui hädasti tarvis.

Partnerlus on ideaalis ikkagi sügavam ja sisulisem kui näiteks toodete ostmine, mille spetsifikatsiooni on lihtne kirja panna ning pärast hinnata, kas pak- kumus vastab nõuetele. Sektoriteülene poliitikakujundamine ja elluviimine on kõvasti raskestikirjeldatavam ja ennustamatum. Mitmeaastase lepingu puhul on vahel vaja mitu korda suunda muuta ehk enda ja partneri suhtes aus olla, mitte kahtlusi või probleeme kummalgi poolel kogunema jätta.

Kui lähteülesanne kisub väga detailseks ja tehniliseks tegevuse kirjelduseks, ehk ministeriumil on selge poenimekiri, ei pruugi tegu olla enam olemuselt strateegilise partnerlusega, vaid tavalise teenuseostmisega, mille õigem rahas- tamisvorm võib olla riigihange. Vormistades selle siiski partnerluse nime alla, jääb partnerile õigustatult nadi tunne, et teda koheldakse vägivaldselt ja isegi läbirääkimiste ruumi pole.

Istudes ikkagi ahastuses läbirääkimistelaua taga, kus sinu ootused ja partne- ri pakutu oluliselt erinevad, hoia meeles, et kui üks lahkub sealt rahulolevana, on teine raudselt õnnetu. Sina oled rahastaja ning valitsuse esindajana tema jaoks

ja ka objektiivselt nii info kui ka raha valdamises jõupositsioonil, mis on juba iseeneses partneri jaoks kehv stardikoht.

Mis tahes läbirääkimiste üks lähtealuseid on, et kokkulepe ei rikuks suhteid, nii et suuresti sinu vastutada on, et partner ei tunneks end nurka surutuna, sest kaasnev vimm jääb lõpuks saatma kogu teie koostööd. Loomulikult peab partner samuti mõistma, et läbirääkimised tähendavad kompromissi, kus temalgi tuleb vajadusel järele anda, mitte eeldada, et ministeerium rahastab silma pilgutamata kõiki tema valitud tegevusi. Mõlemal poolel on hea endale aeg-ajalt meenutada, mis juhtuks valdkonnas või meediakajastustes siis, kui läbirääkimised üldse ebaõnnestuvad.

Lähteülesandes või konkursitingimustes maksab läbirääkimiste faasile kindlasti viidata, et juhtida partneri ootusi, aga jätta ka endale (mh juriidiline) taganemistee, et näiteks alguses liiga uljaste ootustega kirja saanud tulemusnäitajaid korrigeerida.

Konkurss või mitte

Vabaühenduste rahastamine on juriidiliselt veidi hall ala, mis laseb teatud juhtudel vältida tülikat riigihangete regulatsiooni ja minna mugavama sihtfinantseerimise teed. See ei tähenda siiski, et vältida saaks konkursse, sest esiteks tuleb avalikku raha alati kasutada säästlikult ning konkurents tõstab enamasti ka kvaliteeti. Konkurentsiolukorra hindamine ja ärakasutamine jääb sinu kaalutusotsuseks.

NÄIDE

Aastal 2014 tegi siseministeerium suunatud pakkumise Vabaühenduste Liidule nelja-aastaseks tegevustoetuseks, põhjendades suunatust argumendiga, et tegu on ainsa valdkondadeülese katusorganisatsiooniga, kes tegutseb tugeva kodanikuühiskonna nimel. 2018¹⁴ ja 2021¹⁵ korraldas ministeerium avatud konkursid, kirjeldades ära kodanikuühiskonna strateegiadokumentidest tulenevad eesmärgid, mille täitmisega tuleks toime ka teised organisatsioonid.¹⁶ 2021. aasta konkurss töigi mitmeid ootamatuid ja tasavägiseid kandidaate, mis tegi küll valiku keerulisemaks, ent lisas pisut värskust. Ehk siis vaid ühele organisatsioonile suunatud pakkumist tehes pead olema väga veendunud, et oodatud tegevusteks kindlasti teisi suutlikke organisatsioone pole. Valdkonna huvikaitse ongi enamasti vaid üks katus, ent kui ootad lisaks mõne teenuse osutamist, võib olla mõistlik need tegevused sõltuvalt sisulisest seotusest hoopis lahku lüüa.

14 siseministeerium.ee/et/uudised/siseministeerium-otsib-kodanikuühiskonna-arendamiseks-strateegilisi-partnereid

15 siseministeerium.ee/et/uudised/siseministeerium-otsib-kodanikuühiskonna-arendamiseks-strateegilisi-partnereid-0

16 siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Kodanikuühiskond/lisa_1_konkursside_labiviimise_tingimused.pdf

Tihti on tingimustele vastav partner lähteülesannet kirjutades enam-vähem silme ees, sest kuigi kodanikuühiskond on Eestis kirju, on ta siiski suhteliselt hästi organiseerunud ning valdkondade katused kõigile teada. Veidi põnevamaks läheb, kui tülid või muu elu on tekitanud konkureerivaid tegijaid, kellest tuleks valida üks. Isegi, kui objektiivselt ongi turul pealtnäha vaid üks sobiv tegija, tuleks siiski jätta konkurentsruumi praakile, sest mine tea, mis ägeda mõttega mõni üsna ootamatu organisatsioon välja võib tulla, mis kogu senise lähenemise positiivselt uperkuuti keerab.

Teisalt võib segadusse ajada, miks neid väikesi vabaühendusi üldse nii palju on, miks nad ühineda ei võiks selmet samal teemal eri nurkades pusida lootusega kasvada. Mis parata, kodanikuühiskond lihtsalt on selline, et kõigil on õigus ühineda ja oma ideid või teenuseid välja pakkuda. Sinu ülesanne on objektiivsete kriteeriumide järgi neist parim valida ja tema võimekust toetada, kui see vahel ka raskeid ja ebapopulaarseid otsuseid nõuab.

SOOVITUS

Otsi mõju. Üks rahastamis põhimõtetest on tulemuslikkus, mida on hea meeles pidada, kui pead valima mitme võrdsena tunduva partneri vahel. Avalik kriitika tabab sind nagunii, kui su tingimused lasevad läbi uhhuu-meetodeid viljeleva ühingu. Nõudes partneritelt teadmispõhisust ja oma mõju mõõtmist, saad sina parema tulemuse ja nügid ka partnerit iseenda tulemuslikkusele mõtlema (vt nt käsiraamatut "Kodanikuühenduste ühiskondliku mõju hindamine"¹⁷). Tulemuslikkus on hea mõõdik läbirääkimistel, kui sinu ja partneri nägemused erinevad: vaadake, kumma idee toetuseks on rohkem tõestusmaterjali, mõõtmisandmeid, sest mõlema poole soov on ju ühise eesmärgi võimalikult mõjus saavutamine. Eelnevalt ja objektiivselt peavad olema sõnastatud probleem ja otsustuskriteerium, sest kui neid juba erinevalt mõistate, ei saa läbirääkimised hästi lõppeda.

2019. aastal valis sotsiaalministeerium uudse lähenemise, kirjutades lähteülesanded valdkondade kaupa teadlikult nõnda, et pea ühelegi teemale ei saanuks pakkumist esitada ainult üks organisatsioon omapäi. Partnerite koostööle ja ühispakkumistele sudimine on pealtnäha ratsionaalne eesmärk, et vähendada valdkonnas killustatust ja dubleerimist, aga ka ministeeriumi vajadust väga paljude organisatsioonidega suhelda. Ulgumeri oli paraku ikka täis looduslike hoovuseid-triive ning konsortsiumi juhtpartneri asemel kippusid mitmed osalised ükshaaval ministeeriumiga edasi suhtlema. Partneritele endile tundus pealesunnitud koostöö esmapilgul ehmatav, ebavõrdne ja kunstlik. Tööle hakkas

17 kysk.ee/failid/Upload/files/sisulehtede-failid/2012-Kodaniku%C3%BChenduste-uhiskondliku-moju-hindamine.pdf

ta kus vähem, kus rohkem, aga igal juhul oli tegu kõigile õpikohaga järgmise perioodi konkursiks.

Siseministerium valis 2021. aastal samuti uue lähenemise, luues kodanikuühiskonna programmi elluviimise partnerluse konkursiks sihtrühmapõhise maatriksi¹⁸, kus partnereid otsiti neljale tegevussuunale. 2025 saab taktika tulemuslikkust hinnata, ent konkursil tekitas maatriks potentsiaalsetes partnerites muuhulgas küsimusi, miks samad tegevused korduvad tulbast tulpa ehk mispärast hakkavad eri partnerid ellu viima samu teavitus- ja arendustegevusi, lihtsalt eri sihtrühmadele: üks kohalikele vabauhendustele, teine kõigile ja kolmas sotsiaalseile ettevõtjaile. Niipidi lähenemine võib end õigustada, kui ministerium suudab üheskoos oma partneritega tegevused tervikuks siduda, ent võib tekitada ka paralleelseid killustunud tegevusi ja dubleerimist, mille mõju on kokkuvõttes väiksem kui et üks partner keskenduks ühele tegevusele/eesmärgile sihtrühmaüleselt.

Eeldused ühispakkumiste toimimiseks:

SOOVITUS

- partnerid peavad mõistma koostööst sündivat lisaväärtust (lähteülesanne koosta koosloomes) ja ise tahtma koostööd teha;
- partnerid peavad tundma endid ka suuruse ja võimekuse erineusel võrdseina ning üksteist usaldama, mitte muutuma loodetud sünergia asemel vaenujalal hõimudeks; ministeriumil tulebki vajadusel kätt hoida, sest partnerlus, noh;
- koostöö moodustagu sisult loogiline tervik, mitte lõdvalt traageldatud lapitekk;
- selge olgu vastutus, sh juhtpartneri oma teiste ühingute eest;
- ka ametnik peab kõike seda sisuliselt mõistma, mitte eeldama lihtsalt endale vähem tööd, kuna loodab suhelda vähemate ühingutega.

Nn poliitilist rahastamist jääb õnneks (ja ministrite õnnetuseks) üha vähemaks, aga küllap on enamik vabauhendustega kokku puutuvaid ametnikke olnud fakti ees, kus nad peavad kõrgeimalt tulnud käsul vormistama kellelegi toetuse konkursita või veel hullem, menetlema igati viisakalt läbiviidud konkursi tulemused sobivaks. Tagatrepi kaudu endale toetuse väljaajamine on igal juhul taunitav, küll aga ei saa alati partnerile igavesest ajaks igavesti pahaks panna, kui hea lobistina ongi tal minister Messengeris ja ta mingil põhjusel vahel sinust mööda läheb. Häid lahendusi poliitilise rahastuse takistamiseks pole, aga mõnel ministeriumil on ettevaatlikult õnnestunud majasisene rahastamiskord nõnda sõnastada, et käskkirja ei allkirjasta minister, vaid kantsler.

18 siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kodanikuyhiskond/lisa_2._konkursside_labiviimise_maatriks.pdf

Alati ei aita seegi, sest võimekamate-võimukamate poliitikute puhul kehtib majas kirjutamata reegel, et ministri teadmise ja kooskõlastuseta ei anna ka kantsler allkirja, kui amet talle vähegi armas. Suurem kaos võib ajastuda valituste vahetumise perioodidele, kui lahkuv minister üritab veel valijate silmis viimaseid linnukesi kirja saada ja sõbralikele teemadele või ühingutele raha pildudes su eelarve tühjaks tõmmata. Ei aita siis ka ükski majasisene kord või kooskõlastusring, mida sa oled sunnitud tuimalt rikkuma.

Tehniline korraldus

Mis peamine – tegutse aegsasti. Ajaloos on näiteid, kuidas sama aasta tegevustoetused on partnerile üle kantud alles augustis, ja aprillgi on kippunud pigem reegliski kui erandiks. Selline kevadekuulutaja ei meeldi mitte kellelegi! Nii nagu ministeeriumis algab aasta jaanuaris, algab see ka vabaühenduses ning palgad-üürid tuleb maksta esimesest kuust alates.

Õieti miski ei takista järgmist partnerlusperioodi ette valmistada pool aastat varem või enamgi ja väljamaksed teha kohe aasta alguses, sest riigieelarve võtab parlament vastu detsembris. Kui oled näiteks kolme või nelja aastase perioodi lävel, siis seda enam võta aega senitehtut hinnata ja partneritega arutada, et uut perioodi ette valmistada. Kui oled aga keset lepingut, ei pea tingimata lõppenud aasta aruannetki ära ootama, et uue aasta esimene väljamakse teha.

Siiani levib müüt, et ministeerium ei saa omale võtta pikemaid eelarvekohustusi kui üks aasta. Saab ikka. Küll aga kasutatakse lepingutes teinekord klauslit, et nt majandusolukorra järsu halvenemise korral on ministeeriumil õigus lepingust taganeda ja tingimusi läbirääkimiste abil oludega kohasemaks sättida. Nõnda sai sotsiaalministeerium näiteks 2020 kriisis hasartmängumaksu laekumiste kuivades partnerid üsna kenasti oma eelarveid kärpima.

Õigupoolest ei ole otseselt tarvis partneriga sõlmida isegi lepingut kui sellist, vaid toetuse tingimuste, pakkumuse ja läbirääkimiste tulemusena saab otsuse teha lihtsalt käskkirjaga. Bürokraatiaga harjunud partnerites võib nurga lõikamine mõnikord küll tekitada ebakindluse tunde – ei no leping on ikka kindlam asi kui käskkiri –, ent juriidilist vahet pole.

Kindlasti olgu avalik, arusaadav ja legitiimne otsustajate ring. Kui projektkonkurssidel kehtib tava kaasata hindamisele valdkonna eksperte, siis strateegilise partneri valikul välist ekspertiisi tingimata kaasama ei pea – partneri valib ju ministeerium iseendale. Sellegipoolest peavad olema taotlejatele arusaadavad otsuse kujunemise mehhanism ning taotluste hindamiskriteeriumid, sest kui ka juriidiliselt vastab kõik haldusmenetluse nõuetele, tekitavad läbipaistmatus ja teadmatus usaldamatust, mis rikub lõpuks partnerlust.

Udutamise võib ka juriidilisi probleeme tekitada, sest toetusotsused on vaidlustatavad halduskohtus, kes vaatab esimese asjana õiguslikke aluseid ja

protseduuride järgimist. Teiseks vaadatakse kaalutluse teostamist ehk toetuse andmisest keeldumise sisulisi põhjendusi. Halduskohus ei saa astuda sinu sussesse ehk ise toetusotsust teha, vaid halvemal juhul kohustab otsust uuesti kaaluma, kui põhjendused on pealiskaudsed või olid hindamiseks seatud nii ebamäärased tingimused, et põhjendus paistab meelevaldne.

NÄIDE

Haridus- ja teadusministeerium ei korraldanud 2019. aastal pärast hasartmängumaksu nõukogu kaotamist konkursse, vaid valis partnerid otsustuskorras. Osad partnerid said kolmeaastase lepingu, teised üheaastase. Otsused tegid osakonnajuhatajad ning asekanstlerid ja partnerid ei saanud vähimalgi määral aru, mis alustel valik toimus, kuidas määrati summad, miks need on aastate lõikes erinevad ning mis saab nn aastastest partneritest edasi. Niisugust läbipaistmatust tuleks vältida. Avaliku raha kasutamine peab olema ja näima läbipaistev, avalikud peavad olema nii valikukriteeriumid kui ka valikut tegev komisjon. Positiivsena vähendas ministeerium aga toetustega kaasnevat bürokraatlikku paberimajandust ja aruandlusnõudeid ning 2021. aasta toetusotsused tehti juba 2020 detsembris.

NÄIDE

Vana Baskini Teater võitis kohtus¹⁹ mitu korda kultuuriministeeriumi, kelle otsused toetusest keeldumisel tunnistati kaalumisvigade tõttu õigusvastasteks. Ministeerium tegi seepeale muudetud, aga ikka keelduva otsuse, mille erateater jälle vaidlustas, kuni kohus nentis 2021. kevadel, et vastustaja kaalutlusruum on iga otsusega kitsenenud määrani, et uue keeldumise korral võib kohus erandina kohustada juba toetust välja maksma, mitte enam otsust uuesti kaaluma. Vaidlus käis peamiselt selle üle, kas konkursi hindamiskriteeriumid vastasid seaduses tooduile ning kas ministeerium sisustas neid õiguspäraselt. Muuhulgas selgus, et ministeeriumi aastatepikkune praktika ei vastanud seadusele, seaduse enda muutmine oli aga aastaid veninud.

19 riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=288522570

Aruandlus, hindamine

Peatükk mõtestab, kuidas seada strateegilisele partnerlusele eesmäärke, mõõdikuid ja aruandlusnõudeid.

Mõõdikud

Kui projektitoetuste juures on põhjendatud väga konkreetset saavutustasemeid, mida saab seada tükide, tundide või osalenute-kasusaajate arvu järgi, siis mis tahes koostöö – mida strateegiline partnerlus ju on – hindamisel jookseb Exceeli-inimestel juhe kiirelt kokku. Probleemile on umbes kaks lahendust. Esiteks veenda torisev asekanter ära, et jah, selle toetusliigi mõte ongi maksta, et nad olemas oleksid ja meie toru võtaks.

Teine ja vähemsoovitav lahendus on püüda indikaatorid ja tasemed pastakast välja imeda, üritades näiteks huvikaitses ette näha, mitme eelnõuga aastas tööd tehakse ja paljudel koosolekul käiakse. Viimane võib noorele menetlejale paberil hea välja paista, aga on rohkem asendustegevus – kogud lihtsalt seda, mida saad, sest muud ei ole või oska. Tagantjärele võib niisuguseid ühikuid siiski loendada, aga mitte kogust ette kirjutada.

Eriti huvikaitses on koormust raske ette näha, sest partnerid sõltuvad sinu ja teiste majade tempodest ning kui arengukavade koostamisega võib veel kuidagi graafikus püsida, ei pruugi see igapäevase õigusloomega nii lihtne olla. Alatas puhkeb mõni uus tulekahju või vahetub ülepea valitsus, ootasid sa seda siis või ei. Samuti ei saa huvikaitses edu mõõta sellega, kui palju partneri ettepanekutest ellu viidi, sest temalt tuleb ju vaid sisend, mis võib konkureerida teiste ideedega ja lõpuks parteidest koosnevast Riigikogust välja tulev tekst võib olla kõigile üllatuslik.

Huvikaitspartnerilt võid taotluses kindlasti küsida liikmeskonna suurust ja struktuuri, ent tema liikmete arvu ei tasu liialt kinni jääda – organisatsioonid on eri suurusega, liikmeks astumine on vabatahtlik ja enamus liikmeid kipuvad alati passiivsed olema. Lõppeks puudub objektiivne hindamisalus, kui paljusid oma valdkonna ühinguid peaks katus esindama, et partneriks sobida. Selle asemel küsi hoopis kirjeldust, mis kanaleid ja viise partner oma liikmete kaasamiseks või avalikkuse teavitamiseks kasutab ehk kuidas ja kui laiapõhjaliselt tema seisukohad kujunevad ning kui paljude kontaktideni ta ühismeedias jõuab. Kui miski tundub ebapiisav, võta teema üles läbirääkimiste faasis.

Samuti on kohane küsida senise tegevuse kirjeldust: mitu ja millise profiiliga inimest tööd teeb, missugustes komisjonides või töörühmades on partner

kaasatud²⁰, kuidas avalikustab ta oma lobitöö eesmärgid ja kohtumised ametiisikutega²¹, teised rahastajad, liikmesuse võrgustikes ja (mh rahvusvahelistes) organisatsioonides. Kõike seda kogumis hinnates peaks saama piisava ülevaate nii partneri võimekusest, ressursi- ja ka arenguvajadustest. Ja mis seal salata, välja filtreerida ka aeg-ajalt tekkivad aferistid või ammu koomas olevad fassaadorganisatsioonid, kes ei esinda reaalsuses eriti kedagi. Samal ajal ei peaks end nii nurka värvima, et uutel ägedatel tulijatel põhjendamatud formaalsed barjäärid ees oleks.

NÄIDE

Valiku ühingu tegevuse mõõdikutest leiad rahastamise juhendmaterjalist lk 119²², aga ettevaatust, nende liiga mehaanilise kasutamisega, pideva kasvu eeldamisega või põhjuslike seoste otsimisega valest kohast. Näiteks ei pruugi olla mõistlik oodata pidevat liikmeskonna kasvu, kui valdkond on juba piisavalt organiseerunud ning teame, et kodanikuühiskonnas on trend hoopis liikmeskondade kahanemisel ja *ad hoc* aktiivsusel. Ka meediakajastuste arv ei saa olla eesmärk omaette, sest need võivad olla sisult negatiivsed, või siis pole kajastustel endil mõju valdkonna arengule, kui teie eesmärgiks on hoopis muutused inimeste käitumises.

Küll saab näiteks kokku lugeda rahulolu partneri tööga – kas tema liikmed tunnevad end kaasatuna,²³ mida arvate sellest sina ja sinu kolleegid, mida kolleegid teistest asutustest, kellega vabaühendus koostööd teeb. Kõrge rahulolu ei pruugi jällegi tähendada pädevat, argumenteeritud ja viisakat, vaid koosolekutel vaikivat mugavat partnerit. Rahulolematu omakorda ei pruugi tähendada, et partner oleks ebapädev või -meeldiv, vaid et teemad ongi rasked, vastanduvate huvidega, või rikuivad poliitikud teie ilusad plaanid ära.

Numbrilised mõõdikud pole vähetähtsad, aga neid tuleb otsida näiteks sinu valdkonna arengudokumendist, mida te koos partneriga ellu viite. Pärinevad need siis pidevalt kogunevast statistikast või regulaarsetest uuringutest, aga just need näitavad muutusi kogu valdkonnas, millesse panustavad lisaks su strateegilisele partnerile veel kümned asutused või mida mõjutab väliskeskond. Numbritesse tuleb ka paindlikkust jätta, sest kas või majanduskeskkonna kiirest halvenemisest tulenev tagasimineku pole ju kellegi süü.

20 Vabaühenduste Liidu näide heakodanik.ee/kus-ja-keda-vabauhenduste-liit-esindab/

21 Vt läbipaistva huvikaitse hea tava heakodanik.ee/labipaistva-huvikaitse-hea-tava/

22 siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/yhenduste_rahastamise_juhendmaterjal_parandatud.pdf

23 Vt nt Vabaühenduste Liidu iga-aastase liikmeküsitluse kokkuvõte: heakodanik.ee/wp-content/uploads/2021/02/Vabau%CC%88henduste-Liidu-liikmeku%CC%88sitlus-2021.pdf

Muutuste seiret ega suuremate uuringute tegemist pole kena partneri ülesandeks panna, vaid need on sinu kui poliitikavaldkonna eest vastutaja töö.

SOOVITUS

Kas partner võib mind kritiseerida? Miks me maksame ise kinni enda kritiseerimise, on sage küsimus ministeeriumide juhtkondades. Vastuseks ei tohiks olla toetuste lõpetamine, vaid leida tuleks juurprobleem, sest ilmselgelt su valdkonnas on probleem, mille vältimine seda ei lahenda. Heas partnerluses ei jõuagi asjad nii kaugele, et üksteist meedias nahutama hakatakse. Nagu ei näe protokollidest või dokumendiregistritest enamasti majade omavahelisi nägelusi, mis võivad olla väga värvikad ja verised. Tihti pole raksuminek niivõrd sisuline erimeelsus valitud lahendustees kui kahe suure (või ka väikese) isiksuse põrkumine, mis on kas lepitatav-lahendatav, või tuleb lihtsalt oodata, kuni emb-kumb tülitseja ükskord ametit vahetab. Sisulisi tülisid aitab ära hoida – nagu ikka – avatud suhtlus. Iga vabaühendus peab enda valdkonda maailma kõige olulisemaks ega pruugi mõista, et sinu tööalal ehk eelarves konkureerib ta veel kümne reaga, nagu konkureerib teie maja veel kümne teise ministeeriumiga. Vahel tuleb ka kritiseerivat partnerit selle nuka alt mõista, et tal on vaja oma seljataguse silmis mingil määral nägu säilitada, just nagu poliitikud terava teledebati järel sõbralikult ollele lähevad. Lihtsaim reaktsioon konfliktides on solvuda, jonnida, kättegi maksta; endalegi tervislikum aga keskenduda eesmärkidele, kokkulepitule ja lahendustele, et probleeme mitte rohkem süvendada. Mõnikord tundub, et kui üks pool juba meediasse pöördub, siis on suhe pöördumatult lõrris, aga tegelikult on homme uued uudised ja ülehommie ei mäleta seda kriitikasähvatust enam keegi.

Eelarve

Kuna strateegiline partnerlus on rahastamisliigilt tegevustoetus, ei ole võimalik ega vajalik selle eelarvele läheneda kui projektile. Partneri organisatsioon on tervik, mitme töötaja ja veel rohkemate eri rahastajatega, kel igapäev oma nõuded.

Nii võiks tegevustoetuse eelarve jätta võimalikult paindlikuks, sest toetuse eesmärk on tugevdada ka partneri võimekust üldiselt, mitte üksnes sinu oodatud tööridu. Partnerluse tegevuste üksahaaval hinnastamine võib lõppeda asjatu bürokraatia või kunstliku viilutamisega, kui üritada näiteks juhatuse liikme tööaega ja -tasu hakata kümne eri tegevuse peale ära jagama.

Ah et kuidas sa siis konkursil võistlevate pakkumiste eelarveid hindad? Näiteks ... ära hindagi. Sul on ju silme ees summa, palju kulutada saad ja pigem säti hindamiskriteeriumid tulemuse järgi – kuluefektiivsust saad hinnata ka nii, palju sa N summa eest vastu saad, mitte kuidas kulud täpselt jagunevad. Mõni rahastaja küsib toetusest kaetavate kulude osakaalu – mitu protsenti ühe või teise inimese töötasust või üldkuludest tuleb toetusest –, aga selle alusel on organisatsioone raske võrdlevalt reastada, sest objektiivseid hindamisaluseid

pole võimalik seada. Pigem võib hindamine muutuda niimoodi subjektiivsemaks, sest siiani levib endisaegne mõtlemine, et kõrge tööjõukulude osakaal on justkui halb ja kuidagi kaudne kulu, või et vabaühendustes peaks olema turust madalam palgatase. Niisuguse hoiakuga saad lõpuks lihtsalt vähem vastu, sest tööjõuturul konkureerivad vabaühendused avaliku ja ärisektoriga ning madalama palgaga saad kehvemad töötajad.

Üks võimalus on küsida hoopis partneri koguelarvet, kus on markeeritud, milliste kulude katmiseks kasutatakse tegevustoetust. Klassikalist omafinantseeringut ei ole tegevustoetuse puhul üldse kohane nõuda, sest organisatsiooni kogu ülejäänud aastaeelarve ongi sisuliselt tema tegevuse omafinantseering. On ju omafinantseeringu ainus eesmärk, et keegi üksnes toetustest ei elaks ja näitaks üles suudet ka ise panustada, aga siingi puudub universaalne ja õiglane praktika, mis vahekorras tulud olema peaks.

Ammugi ei kuulu tegevustoetuse (ega õieti ühegi rahastamisliigi) juurde niisugused ülereguleerimise tähed nagu tööajatabelid, mille kohta teavad kõik neid kunagi täitnud isegi avalikus sektoris, et tegelikkusele nad ei vasta, küll aga ajavad väga närvi.

Aita partneri finantsvõimekust:

SOOVITUS

- ära sea piiranguid kululiikide mahule ega palgakuludele, sest tööd teevad inimesed nagu sinagi, mitte robotid;
- ära sea piiranguid eelarvemuudatustele, kui eesmärgid saavad täidetud;
- maksa toetus välja võimalikult aasta alguses, et partneri võimekust mitte nõrgestada;
- maksa toetus välja võimalusel ühes osas ja täies mahus ette, sest sa ju usaldad oma partnerit;
- luba tegevustoetust kasutada samu eesmärgi täitvate projektide omafinantseeringuks, mis pole topeltrahastamine, vaid partneri võimekuse tõstmine.

Kui palju tegevustoetust on mõistlik ja vajalik? Sõltub tegevustest, aga juba ühe käe sõrmedel saab kokku arvutada, et partneri tegevjuhi palgafond on aastas küllap vähemalt 30 000 eurot (või võrdle enda palgaga, mis ilmselt suuremgi), hea jurist maksab veel rohkem, kommunikatsiooninimene samamoodi, ja igaühe töökoht kontoris ka veel paar tuhat aastas.

Ongi juba 100 000 eurot kulusid, millele on partneril kindlasti ka teisi katteallikaid, aga kui oodata, et partner oleks tugev, stabiilne, tegeleks nii huvikaitse, valdkonna kommunikatsiooni ja arendamisega – nagu enamik valdkonna katusi teeb –, lisaks veel mõne teenuse osutamisega, oleks näiteks 10 000 euro suurune tegevustoetus lihtsalt narrimine. Või õieti peavad ootused olema sel

juhul väga madalad. Kui peaks juhtuma, et partneril polegi kuludele rohkem katteallikaid, saab ta endale lubada väga vähe töötunde või üsna kehvi inimesi. Nõrk partner pole ju ometi sinu huvides?

Levinud viga on eeldada – ja eeldamine on alati viga –, et partner teeb seda või teist niikuinii, oma vahenditest, vabatahtlike toel, projektitoetustest vmt. Või kahtlustada igal sammul suisa samade kulude topeltrahastust (mida on sul ka kui tahes suure bürokraatia abil lõpuni võimatu kontrollida). Ilmselt partner teebki palju muust ressursist, aga iga raha on tal erinevateks eesmärkideks, nüanssidega, lisakoormuse, reeglitega.

Partnerist on aus ja sullegi lihtsam oma muud ressursid läbi arvutada ning läbirääkimislauale panna, mitte sinul eeldamise pealt toetust kärpida. Isegi avalike teenuste osutamist hankides tuleb ette, et ametnik arvestab oma peas lisaressurssidega, mida vabäühendus ei pruugi lõpuks leida. Olles võitnud võitnud hambad ristas hanke alla omahinna, kannatavad lõpuks avaliku teenuse tarbijad. Päris hull, kui see juhtub näiteks niigi hapras olukorras olevate sihtrühmadega sotsiaalvaldkonnas.

Kui sa siiski kasutad mingil moel omafinantseeringut, olgu selle reeglid juba konkursi ajal selged. Muuhulgas ei tohiks kulude abikõlblikkusele toetusest ja omapanusest olla erinevaid nõudeid, mitterahalist panust lubades on mõistlikem viidata arvestuse alusena statistikaameti keskmistele (palgad.stat.ee), sest partneril võib muidu tekkida kiusatus hinnastada vabatahtlik töö võrreldavana teenusena sisseostetuga ehk kordades kallimalt.

SOOVITUS

Partneri võimekus. Sinu töö ja ootuste kohtumine partneri omadega on ilmselt sujuvamad, kui sul on (ka potentsiaalsete) partnerite võimekusest mingi ülevaade, sh tema toimepõhimõtetest, tööprotsessidest ja rahastusallikatest. Ettevõtjate ühendustel on alati rohkem ressursi, aga klassikalisemad vabäühendused kipuvad väga piiratud vahendites toimetama ja sinu kontaktisik seal peab tõenäoliselt tegelema eri poliitikavaldkondadega, juhtima samal ajal viit projekti ja kogu organisatsiooni ning esindama Eestit oma teema Euroopa võrgustikus. Paljude partnerite puhul ei saa sa arvestada igaühe individuaalsete iseärasuste ja töötempodega, aga natuke siiski, et ta iga jumala kord ei tunneks, et jälle tuli igasuguse eelhoiatusega sada lehekülge ülehommeks kommenteerimiseks. Näiteks nõuab ilmselgelt kordades rohkem aega, kui partneri seisukoha saamiseks ei piisa ta tiimi kogemusest, vaid kaasata tuleb oma liikmeid või võrgustikku, kes samuti ei suuda mõne päeva ega nädalagagi mahukaid materjale läbi töötada ja sulle laiapõhjalist tagasisidet anda. Ilma selleta on sul aga oluliselt vähem, mille põhjal ise häid valikuid teha.

Aruandlus

Juristid, finantsosakond, siseaudiitorid ja teised dementorid võivad tahta võimalikult põhjalikke kirjalikke aruandeid maksumaksja raha kasutamise kohta, millele võib aasta lõpus muidugi mõelda, ent partnerluse nn aruandlus peaks sisuliselt seisnema lihtsalt tihedas omavahelises suhtlemises. Igal juhul olgu kõik aruandlus- ja teavituskohustused ning tähtajad partnerile teada juba konkursi ajal või läbirääkimistel paika pandud, või vähemalt ei tohiks keset lepingut kehtestada uusi üllatuslikke nõudeid, või aruandlusviise ühepoolsetl keerulisemaks teha. Lihtsamaks võib! Igati okei on kohelda erinevalt juba tuttavaid ja alles uusi partnereid, aruandlust usalduse kasvades järk-järgult vähendades, sest võrdne kohtlemine tähendab võrdsete, mitte erinevate sarnast kohtlemist.

Ministeeriumi või ameti poolt olgu igale partnerile vähemalt üks konkreetne kontaktisik, kellega lepitakse kokku kohtumiste regulaarsus. Sõltuvalt partnerluse sisust ja tegevuste edenemisest võiks kokku saada vähemalt korra kvartalis (nii teeb nt sotsiaalministeerium) või üle kahe kuu (nt siseministeerium), et üle vaadata, kuidas kummalgi läinud on, mis rõõme ja muresid lauale lisandunud või maha läinud jne. Kui samas valdkonnas tegutseb mitu partnerit, võib ka kõigi nendega korraga kohtuda, et mitte sama juttu mitu korda rääkida ja vahel võib sinu töö olla hoopis nende omavahelisi suhteid klattida.

NÄIDE

Sassis suhted ja usaldamatus saatsid selle juhendi koostamisele eelnenud arenguprogrammi refräänina. Ühes – jätame ta siin anonüümseks – valdkonnas ei usaldanud partnerit tema enda MTÜ liikmed ja kippusid ükshaaval ja otse ministeeriumiga suhtlema. Olukord frustreris absoluutselt kõiki asjaosalisi. Lahendus pole lõpuni sinu kätes, sest sa ei saa teist organisatsiooni juhtima minna, küll aga delikaatselt partneri tähelepanu juhtida, sest ta ei pruugi olukorrast ise teadlikki olla.

Et partner tahaks oma järgmise aasta toetuse võimalikult vara kätte saada, annab pidev järje hoidmine kindluse, et häid asju mõistlikul moel ka edasi tehakse. Järgmise aasta 15. jaanuariks võid ju küsida mullust kokkuvõtet kirjalikult, et midagi dokumendiregistrisse jääks, aga järgmise aasta tegevustes peaksite olema juba eelmises detsembris enamvähem kokku leppinud ehk selleks ajaks ka hinnanud senitehtut.

Detailset finantsaruannet, saati veel kulu- ja maksedokumente, ei ole tegevustoetuse puhul vaja küsida, sest abikõlblikke või -kõlbmatuid kulusid ei saa selles toetusliigis olla. Konkursi ja läbirääkimistega oled sa juba saavutanud veendumuse, et X summa eest saab umbes Y koguse tööd ja kui tulemus on saavutatud,

siis on ka raha hästi kasutatud. Kahtlustada, et vabaihendusel raha äkki järele jäi, pole erilist mõtet. Finantsosas on optimaalne küsida eelarve täitmise aruannet eelarve enda detailsusega, mitte tšekkhaaval.

Konkursi- või lepingutingimustes tasub siiski hoida nii enda meelerahu kui ka partneri valvsuse hoidmiseks reegleid ja võimalusi detailsemaks kontrolliks: peamiselt et raamatupidamises eri toetused lahus hoitaks ja valimi- või kahtlusepõhiselt ka dokumendid esitatakse. Lõpuni kõike kontrollida ei saa kunagi, eriti ametnike pidevalt kardetavat topeltrahastust, nii et endalegi on ehk rahulikum reegleid lõdvendada kui muudkui paranoiline olla.

Ka audiitorid kontrollivad kõigest vastavust kehtestatud reeglitele ega pea kunagi vajalikuks 100% kulude kontrolli, sest kindluse saab ka valimi ja muude viisidega. Isegi usaldusega. Liigub ju iga järgmise perioodi euroraha kasutamise rohkem lihtsustatud rahastusviiside poole. Dokumendikontrollist on isegi kontrollijail kopp ees, sest ikka ja jälle selgub mingi uus nüanss ja reeglite lõputu pikendamise asemel on mõistlik mõni sõlm lihtsalt läbi raiuda.

Kui olulises osas jäi mõni mõõdetav tulemus saavutamata ja seda puhtalt partneri tegevusetusest, pead asuma vastavalt toetuse tingimustele läbirääkimistesse, kas ta tagastab osa toetusest või teeb järgmisel aastal selle võrra midagi rohkem. Niisugust olukorda ei tohiks tagantjärele muidugi selgudagi, kuna see eeldaks, et te ikkagi ei kohtunud partneriga regulaarselt, või ei olnud te üksteisega ausad.

Järelsõna

Kõike arenguprogrammis kogunenut eelnevasse kirja panna ei õnnestunud, sest tegelased on veel elus ja võivad end ära tunda. Küll aga jätkab Vabauhenduste Liit igasugusel rahastamisel silma peal hoidmist ja kõigi osaliste nõustamist ning toetamist jõudumööda edaspidigi (võid julgelt kirjutada alari@heakodanik.ee). Ehkki aeg-ajalt tunduvad probleemid nii lahendamatud ning inimesed lõputult isekad ja ebamõistlikud, et kohe ühtki teeotsa ei paista, mis veel suuremat segadust ei tekitaks.

Kui on üks asi, mis lõpetuseks meeles pidada, siis lihtne tõde, et iga asutuse, nime või ekraani taga on inimene. Oma kogemuse ja hirmudega, oma põhjustega nii tunda, nagu ta tunneb. Strateegiline partnerlus on praktikas sageli just kahe inimese omavaheline läbisaamine, mida ei ehita ühegi juhendi, käskkirja või mõõdikuga, vaid üksnes ausa, sõbraliku ja argumenteeritud suhtlemisega.

Arenguprogrammi käigus nägime üksjagu, kuidas osalised on suutnud demoniseerida terveid organisatsioone, mille tagant nad inimesi enam ei näegi. See on suhte tupik, kui mitte lõpp. Partnerluse eelduseks on aga – eelnevalt ligi kümme korda mainitud – usaldus, ja selleks vajalik usk, et teine inimene üle laua ei taha halba ega jäta midagi olulist ütlemata. Olulist – vahel poliitiliselt või suhtekorralduslikult tundlikku – julgeb ta öelda, kui sind usaldab. Pole vahet, kumb on siin “sina”, sest lause kehtib mõlemat pidi.

Raha on alati vähe või on ta valel real. Sinu võimuses ametnikuna on aga vähemalt jätta partnerile inimliku suhtlemise kaudu tunne, et teda väärtustatakse. Siis ta leiab, nagu me ühest intervjuust kuulsime, et “ametnik on tore”, ja seda juba saabki partnerluseks nimetada!

