

# **Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine noortevaldkonnas töötamiseks: välisriikide noortevaldkondade ja Eesti sidusvaldkondade kogemuste analüüs samasisuliste reformide elluviimisel**

Lõpparuanne



Uuringu tellis Haridus- ja Teadusministeerium.

**Autorid:**

Sandra Haugas

Marleen Allemann

Elisabeth Kendrali

Eve Mägi

Uuringu valmimisse panustasid ka Gertha Teidla-Kunitsõn ja Maarja Tinn.

Täname kõiki neid inimesi, kes intervjuudes ja töötoas osalemisega aitasid kaasa uuringu valmimisele. Samuti täname meeldiva koostöö eest tellija meeskonda.

**Viitamine:** Haugas, S., Allemann, M., Kendrali, E., Mägi, E. (2024). Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine noortevaldkonnas töötamiseks: välisriikide noortevaldkondade ja Eesti sidusvaldkondade kogemuste analüüs samasisuliste reformide elluviimisel. Tallinn: Mõttekoda Praxis.

ISBN 978-9949-662-40-1 (pdf)

# Sisukord

<b>Sissejuhatus</b>	<b>5</b>
<b>1. Kvalifikatsiooninõuete võimalikkusest Eesti noortevaldkonnas</b>	<b>8</b>
1.1. Noortevaldkonna töötajad, kutse ja kvalifikatsioon	8
1.2. Arusaamad kvalifikatsiooninõuete kehtestamise vajalikkusest	11
1.3. Valmisolek kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks	14
1.4. Kuidas on seni sihtgruppe kaasatud?	14
<b>2. Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondade reformide analüüs</b>	<b>16</b>
2.1. Spordivaldkond – treenerid	16
2.2. Haridusvaldkond – koolieelse lasteasutuse pedagoogid	24
2.3. Sotsiaalvaldkond – lastekaitsetöötajad	31
<b>3. Välisriikide noortevaldkondade reformide analüüs</b>	<b>38</b>
3.1. Malta	38
3.2. Wales	47
<b>4. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamise poliitikavalikud</b>	<b>54</b>
I poliitikavalik: nõuded kõigile, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada	55
II poliitikavalik: nõuded kõigile, valdkonnas saab töötada nõuetele vastamata	58
III poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, valdkonnas saab töötada nõuetele vastamata	59
IV poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada	62
<b>5. Millele pöörata tähelepanu kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel Eesti noortevaldkonnas?</b>	<b>65</b>
5.1. Kuidas peaks sihtgruppe kaasama?	65
5.2. Kuidas peaks korraldama kommunikatsioonitegevusi?	66
5.3. Milliseid õiguslikke ettevalmistusi on tarvis?	67
5.4. Millise ajaraamiga tuleb arvestada?	67
5.5. Milline peaks olema kvalifikatsiooninõuete sisu?	69
5.6. Kellele tuleks nõuded kehtestada?	71

5.7. Millist tuge eri osapooled vajavad?	73
<b>Kokkuvõte</b>	<b>76</b>
<b>Kasutatud allikad</b>	<b>80</b>
<b>Lisa 1. Meetodid ja andmed</b>	<b>86</b>
Teoreetiline raamistik	86
Dokumendianalüüs	87
Eksperdiintervjuud	89
Poliitikavalikute väljatöötamine ja hindamine	92
Konsensustöötuba	92
<b>Lisa 2. Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondades ja uuritud välisriikide noortevaldkondades kehtestatud kvalifikatsiooninõuete korralduse võrdlus</b>	<b>94</b>

## Sissejuhatus

Võrreldes mitmete teiste riikidega, kus noorsootööd kui valdkonda sotsiaaltööst eraldiseisvana ei käsitleta või kus noorsootöölane koolitus on killustunud ning tasemeõpe puudub sootuks, on Eesti noortevaldkond<sup>1</sup> juba praegu küllaltki professionaliseerunud. Noorsootöö ja mõnedel huvihariduse kutsealadel on kutsestandard, noorsootöös pakutakse akadeemilist haridust, sh magistritasemel, ning noortevaldkonda juhitakse riiklikul tasandil strateegiliselt. Professionalismi tunnustest (Corney et al., 2020) on Eesti noortevaldkonnal aga puudu süsteemne ametialale sisenemise kontroll (Saks, 2012). Noortevaldkonna töötajatel on küll võimalik omandada nt noorsootöö või muu sobiva kutseala (nt tantsuspetsialisti või treeneri) kutse, kuid valdkonnas töötamiseks kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud ei ole.

Hiljutised noortevaldkonna uuringud viitavad kvalifikatsiooninõuete kehtestamise potentsiaalile mitmete valdkonnaga seotud probleemide leevendamisel. Nt on välja toodud, et kvalifikatsiooninõuete kehtestamine võib kaasa aidata noorsootöö kvaliteedi ühtlustumisele piirkondade lõikes ning tõsta valdkonna palgataset (Haugas & Kendrali, 2022). Samuti toetab nõuete kehtestamine eeldatavalt töö keerukusele vastavate kompetentside kasvu töötajaskonnas ning töötajate valdkonnas püsimist (Kivistik et al., 2023). Lisaks on Euroopa Komisjon rõhutanud, et kõigil laste ja noortega otsekontaktis töötavatel isikutel peaks olema selleks vastav ettevalmistus (European Commission, 2021). Sealjuures on aga oluline kvalifikatsiooninõuete kehtestamist põhjalikult analüüsida, sest kiirustatud või ebasobiva kavaga kvalifikatsiooninõuetele üleminek võib kaasa tuua olukorra, kus noortevaldkonna töötajate kompetentsikasvust ei saa kõik Eesti piirkonnad võrdselt osa (Haugas & Kendrali, 2022) või väheneb töötajate arv valdkonnas veelgi (Kivistik et al., 2023).

Mõnedes riikides, nt Maltal ja Walesis, on juba paika pandud tingimused, millele noorsootöötajad sel kutsealal töötamiseks vastama peavad, ning nende riikide kogemusest on võimalik Eesti noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel õppida. Samuti saab analüüsida, millised on kvalifikatsiooninõuetele üleminekuga seotud õppetunnid Eestis teistes valdkondades (edaspidi: sidusvaldkondades), nt treenerite, lastekaitsetöötajate ja koolieelsete lasteasutuste pedagoogide puhul.

Võttes välisriikide kogemusi eeskujuks Eesti noortevaldkonnas kvalifikatsiooninõuetele ülemineku kujundamisel, tuleb silmas pidada, et lisaks üldistele erinevustele ajaloolises, sotsiaalses, poliitilises jm taustas on Eesti noortevaldkond teiste riikide institutsionaalsetest korraldustest erinev ka huvihariduse ja huvitegevuse pakkujate noortevaldkonda arvamise poolest. Kuigi õigusaktide järgi arvatakse Eestis huviharidust ja -tegevust noortevaldkonna osaks, on huvihariduse ja -tegevuse eestvedajatel noorsootöötajatest erinevad probleemid ja

<sup>1</sup> Loeme siinses uuringus noortevaldkonna alla kuuluvaks noorsootöö ja huvihariduse. Vt Eesti noortevaldkonna määratluse kohta täpsemalt ptk-st 1.

identiteet (Kivistik et al., 2023), millega tuleb kvalifikatsiooninõuete väljatöötamisel ning kehtestamisel arvestada. Sidusvaldkondade kogemusest õppimisel tuleb aga arvestada, et nende valdkondade korraldusest eristab noortevaldkonda vabatahtlike suur roll, kellel noortevaldkonna kasvava professionaliseerumise ja reguleerituse kontekstis on oht kõrvale jääda või oma senine identiteet ja roll kaotada (Kenny, 2019). Seega on Eesti noortevaldkonnal olulisi Eesti kontekstile eriomaseid tunnuseid, mis eristavad seda nii välisriikide korraldusest, kui ka iseloomulikke jooni, mille poolest noortevaldkond erineb ka Eesti sidusvaldkondadest. Seetõttu tuleb kvalifikatsiooninõuetele üleminekut hoolikalt analüüsida, võttes arvesse nii varasemate sarnaste reformide õppetunde kui ka Eesti noortevaldkonnas tegutsejate vaatenurka ja ekspertteadmisi.

Uuringu **eesmärk** on toetada Eestis noortevaldkonna töötajate kvalifikatsiooninõuetele ülemineku kavandamist, andes selleks ülevaate välisriikide noortevaldkondades ja Eesti sidusvaldkondades kvalifikatsiooninõuete kehtestamise reformi kavandamise ja rakendamise praktikatest ning kogemustest ja analüüsides nende praktikate sobivust Eesti noortevaldkonna konteksti. Eelnevale tuginedes on ühtlasi eesmärk teha ettepanekud Eesti noortevaldkonnas samasisulise reformi elluviimiseks.

Välisriikidest vaatleme uuringus Malta ja Walesi kogemusi noorsootöötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel. Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondadena analüüsime spordivaldkonnas treenerite, haridusvaldkonnas koolieelsete lasteasutuse pedagoogide ning sotsiaalvaldkonnas lastekaitsetöötajate kvalifikatsiooninõuete kehtestamise reforme.<sup>2</sup>

Peamised **uurimisküsimused** on järgmised:

- Millised on Eestis noortevaldkonna sidusvaldkondades rakendatud praktikad ja kogemused kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel?
- Millised on teiste riikide rakendatud praktikad ja kogemused kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel noortevaldkonna töötajatele?
- Arvestades teiste riikide kogemusi, Eesti sidusvaldkondade kogemusi ning noortevaldkonna eripära, kuidas võiks Eestis kvalifikatsiooninõuetele üleminek toimuda?
- Millised on kvalifikatsiooninõuete võimalikud positiivsed ja negatiivsed tagajärjed valdkonna osapooltele?
- Millised on potentsiaalselt vajalikud tugimeetmed reformi sujuvaks ning eesmärgipäraseks elluviimiseks, mida riik ja kohalik omavalitsus saavad luua?

<sup>2</sup> Kuivõrd uuringusse on hõlmatud kokku niisiis tervelt viis n-ö näidisjuhtumit, tuleb aruandes juttu väga erinevatest kvalifikatsiooninõuetest. Muuhulgas erinevad nõuded selle poolest, kas nendele vastamine on töötamise eeltingimus või mitte. Iga juhtumikirjelduse juures täpsustame, kumba laadi nõuetega tegemist on, kuid palume siiski lugedes olla tähelepanelik ja teadvustada, et aruandes on kajastatud mõlemaid.

Täpsem metoodikakirjeldus, sh uurimisküsimuste täielik loetelu, on toodud Lisa 1. Meetodid ja andmed.

Aruanne on jaotatud viieks peatükiks. Esimeses analüüsime kvalifikatsiooninõuete kehtestamise võimalikkust Eesti noortevaldkonnas, sh anname ülevaate olemasolevast korraldusest ning uurime, mida on reformi elluviimiseks juba tehtud. Teises peatükis võtame vaatluse alla selle, kuidas on kvalifikatsiooninõuete kehtestamine toimunud Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondades. Kolmandas peatükis keskendume Maltal ja Walesis ellu viidud kvalifikatsiooninõuetele ülemineku reformidele. Neljandas peatükis tutvustame nelja võimalust (poliitikavalikut) Eestis noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks. Aruande viimases peatükis keskendume soovitudele ehk analüüsime teemasid ja nüansse, millele tuleks reformi edasistes etappides tähelepanu pöörata.

# 1. Kvalifikatsiooninõuete võimalikkusest Eesti noortevaldkonnas

Noortevaldkond Eestis jaguneb sisu mõttes kaheks suuremaks alavaldkonnaks: noorsootöö ja huviharidus (Haridus- ja Teadusministeerium, 2024a). Valdkondlikult saab omakorda välja tuua järgmised tegevussuunad: noortelaagrid, noorte huvitegevus, noorte huviharidus, avatud noorsootöö, noorteühingud, noorteprojektid, noorte omaalgatus, noorte osalus, õpingutes, tööturul ja täiendkoolituses mitteosalevate noorte toetamine, erinoorsootöö, mobiilne noorsootöö, noortemalevad, noorteinfo, rahvusvaheline noorsootöö, noortevaldkonna töötajate koolitus ja noorteseire (Haridus- ja Teadusministeerium, 2021). Noortevaldkonna eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium (HTM), kes kujundab noortepoliitikat ning koordineerib oma rakendusasutuse Haridus- ja Noorteameti (Harno) tööd. Noortevaldkonna tegevuste korraldamine on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §6 (Riigi Teataja, 1993a) ja noorsootöö seaduse §8 (Riigi Teataja, 2010) järgi kohaliku omavalitsuse (KOV) ülesanne.

Järgnevas neljas alapeatükis analüüsime kvalifikatsiooninõuete kehtestamise võimalikkust Eesti noortevaldkonnas. Esiteks vaatame, missugune on olukord ja korraldus praegu: kui palju on noortevaldkonnas töötajaid, millised on tasemeõppevõimalused, milline on kutsesüsteem, missuguseid kvalifikatsiooninõudeid on alavaldkonniti ja Eesti eri piirkondades juba rakendatud. Teises alapeatükis uurime, kuidas vajalikuks sihtgruppide esindajad kvalifikatsiooninõuetele üleminekut peavad. Kolmandaks käsitleme valdkonna eri osapoolte valmisolekut reformiks ja neljandaks seda, kuidas on reformi sihtgrupe seni kaasatud.

## 1.1. Noortevaldkonna töötajad, kutse ja kvalifikatsioon

Arvestades Eesti noortevaldkonna tegevuste laiahaardelisust ja mitmekesisust on ka noortevaldkonna töötajaskond kirju: ametis on noorsootöötajad (noortekeskuses, koolis, tänaval), huvihariduse õpetajad, treenerid, noortekeskuste juhid ja paljud teised noortega (vahetult) töötavad spetsialistid. Lisaks palgalistele töötajatele on läbi aja noortevaldkonnas olulist rolli mänginud ka vabatahtlikud.

**Noortevaldkonna töötajaskonna** võib jaotada kolme rühma:

- noortepoliitikat, noorsootööd, huviharidust ja -tegevust kujundavad ning korraldavad spetsialistid (nt KOV-i noorsootöö spetsialist);
- noorsootööd, huviharidust ja -tegevust pakkuvate või koordineerivate asutuste juhid ja spetsialistid (nt huvikooli direktor, noortekeskuse juht, maleva koordinaator);
- vahetult noortega töötavad spetsialistid (nt huvikooli õpetaja, huviringi juhendaja, noorsootöötaja, treener). (Kivistik et al., 2023)



Eestis on hinnanguliselt 12 300 noortevaldkonna töötajat. Noorsootöö- või pedagoogikaharidus on natuke rohkem kui kahel kolmandikul (71%) tööandjatest ja vähem kui kahel kolmandikul (60%) töötajatest. Erialane kutse on veidi vähem kui pooltel (46%) tööandjatest ja rohkem kui pooltel (54%) töötajatest. 15%-l noortevaldkonna töötajatest ei ole ei noorsootöö või pedagoogikaharidust ega ka kutset. (ibid.)

**Noorsootööga seotud tasemeõppe võimalused** on Eestis teiste riikidega võrreldes head (Kivistik et al., 2023). Tasemeharidust saab omandada rakenduskõrgharidus-, bakalaureuse- ja magistriõppes, kusjuures rakenduskõrgharidus annab bakalaureusekraadi. Õpet pakutakse Tartu Ülikooli Viljandi kultuuriakadeemias ja Narva kolledžis ning Tallinna Ülikoolis.

Lisaks võimalusele omandada erialast tasemeharidust on Eestis **noorsootöötajate kutsesüsteem**. Kui kõrgkoolide õppekavadele on teadmisi ja oskusi omandama oodatud nii juba valdkonnas (pikalt) tegutsenud inimesed kui ka otse gümnaasiumist tulijad, siis kutse taotlemise näol on tegemist eneseanalüüsi meetodiga valdkonnas töötavale spetsialistile, mis ühtlasi tõendab ka tööandjale noorsootöötaja kompetentsust. 2022. aastast annab noorsootöötaja kutset Eesti Noorsootöötajate Kogu. Kutset antakse välja kaks korda aastas ning kutsetunnistus kehtib viis aastat. Kutse taotlemiseks on vaja esitada tehtud tööde portfoolio ja täita eneseanalüüsivorm. (Eesti Noorsootöötajate Kogu, s.d.a)

Alates 01.01.2024 kehtivad uued noorsootöötaja kutsestandardid. Muutusid ka noorsootöötaja kutsetasemed. Noorsootöötaja uued kutsed on 5., 6. ja 7. tase, ning 7. taseme noorsootöötaja nimetati ümber noorsootööjuhiks. Sarnaselt varasemaga saab taotleda ka laagrikasvataja osakutset, mis on seotud tasemetega 5 ja 6 (7. tasemel osakutset enam ei ole). (Eesti Noorsootöötajate Kogu, 2023)

Ka kõik kolm noorsootöö õppekava annavad automaatselt lisaks bakalaureusekraadile kutse tasemel 6. Tallinna Ülikooli noorsootöö korralduse magistriõppekava annab kutse tasemel 7.

Tase 5 hõlmab otsest tööd noortega individuaalselt ja gruppides, sama on selle taseme laagrikasvataja osakutse puhul. Tase 6 noorsootöötaja osaleb lisaks otsekontaktis noortega töötamisele ka valdkonna arendamises, lisaks juhib ja juhendab ta kolleege. Sama taseme osakutse on suunatud laagris või malevas kasvatajale või juhatajale, kes tegeleb nii noortega kui ka kolleegide juhendamise ning organisatsiooni ja valdkonna arendamisega. Tase 7 tähendab aga noorsootööjuhti, kes juhib ja juhendab teisi noorsootöötajaid, juhib asutusi ning arendab valdkonda kohalikul, riigi või rahvusvahelisel tasandil. (Eesti Noorsootöötajate Kogu, s.d.b)

**Huvialaõpetaja haridust** on võimalik omandada kõrghariduse tasandil Tartu Ülikoolis, Tallinna Ülikoolis, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias ning Kõrgemas Kunstikoolis Pallas. Huvihariduse õpetajate jaoks on olemas **erialaspetsiifilised kutsestandardid**, nagu tantsuspetsialisti, treeneri (vt täpsemalt ptk-st 2.1), puhkpilliorkestrijuhi, rütmimuusiku ja

koorijuhi kutsestandardid, mis sisaldavad pedagoogilist komponenti ja võimaldavad kutse taotlemise käigus hinnata, kas kutse taotlejal on laste ja noorte õpetamise kompetents.

Niisiis on Eesti noortevaldkonna töötajatel arvukalt võimalusi oma erialaste pädevuste arendamiseks. Samas **riiklikul tasandil kvalifikatsiooninõudeid enamikele noortevaldkonna töötajatele Eestis seadusega kehtestatud ei ole**: töötamiseks ei ole nõutud ei noorsootöötaja kutse, noorsootöö kõrgharidus ega huvikooli õpetajal konkreetse huviala või pedagoogikaharidus. Ainsana on kohustuslik laagrikasvataja ja -juhataja osakutse.

**Siiski on kvalifikatsiooninõuded oma haldusalas kehtestanud osad Eesti KOV-id.** Puudub ülevaade, kui paljud KOV-id seda teinud on ning kui paljudel juhtudel ja milliste ametikohtade puhul on tegemist nõuetega, ilma millele vastamata ei tohi ametikohal töötada, kuid Kivistik et al. (2023) küsitlusuuringust on teada, et umbes poolte Eesti noortevaldkonna töötajate palk on seotud erialase kvalifikatsiooniga (erialase kutse või hariduse olemasoluga).

Siinses uuringus intervjueeritud viiest KOV-ist<sup>3</sup> neli on vähemalt osadele noortevaldkonna töötajate gruppidele kvalifikatsiooninõuded kehtestanud. KOV-is, kus nõudeid kehtestatud ei ole, põhjendatakse seda valikut rahaliste piirangute ja inimeste nappusega (KOV-i rahvaarv on alla 3000).

„Oleme rõõmsad, kui keegi on selle töötasu eest, mis me saame maksta, nõus seda tööd tegema. /.../ Meil ei oleks töötajaid, kui kehtestaksime kvalifikatsiooninõude.“  
KOV esindaja

Sealjuures on ka kvalifikatsiooninõudeid kehtestanud KOV-ide lõikes erinevusi. Nt on kahes KOV-is avatud noortekeskuste töötajatele kvalifikatsiooninõuded kehtestatud keskselt ehk kogu KOV-i piires on loodud ühtsed nõuded kõigile valdkonna allasutustele (mõlemas tuleb kutse omandada teatud aja jooksul tööle asumisest), kuid ühes KOV-is on nõuete küsimus jäetud asutuste endi otsustada. Kolmes KOV-is on kesksed kvalifikatsiooninõuded kehtestatud munitsipaalhuvikoolide pedagoogidele. Erahuvihariduse ja -tegevuse pakkujate kvalifikatsiooninõudeid ei reguleerita keskselt mitte üheski uuringusse hõlmatud KOV-is. KOV-ide esindajad põhjendasid seda eratoimijate „maastiku“ kirjususega – olukorras, kus teenusepakkujaid on palju ning teenuseid pakutakse väga erinevatel erialadel, alates keeleõppest ja lõpetades kunstialade või täppisteadustega, on KOV-ide esindajate hinnangul keeruline nii luua kõigile ühtseid nõudeid kui ka adekvaatset järelevalvet teostada.

<sup>3</sup> KOV-ide valikut on selgitatud metoodika ptk-s, vt Lisa 1. Meetodid ja andmed

„Kui me räägime nendest /.../, kes [meie KOV-is] huvitegevust pakuvad, siis siin on tegelikult 600–700 erinevat asutust. See ring on juba päris lai. Kelle puhul ja millisel tasemel seda nõuda? See on ka üks omaette väljakutse.“

**KOV esindaja**

Üks KOV viiest uuringusse hõlmatust kerkib esile selle poolest, et seal tehakse suuri jõupingutusi, et ka vabatahtlikud (nt Noored Kotkad ja Kodutütred) saaksid noorsootöötaja kutse või osakutse omandatud. KOV on läbi viinud rohkelt koolitusi, et kutse taotlemise protsessi toetada. Koolituste pakkumist kutsete taotlemise tugimeetmetena töid välja ka mitmed teised intervjueritud KOV-ide esindajad.

## 1.2. Arusaamad kvalifikatsiooninõuete kehtestamise vajalikkusest

Mistahes reformi õnnestumise vältimatuks eelduseks on see, et kõigi peamiste sihtgruppide esindajad mõistavad reformi vajalikkust. Siin uuringus kogutud materjalist nähtub, et Eestis noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamise puhul paistab see eeldus olevat üldiselt täidetud – peaaegu kõik intervjueritavad (sh poliitikakujundajad, KOV-ide esindajad, katusorganisatsioonide esindajad, ülikooli esindaja) leidsid, et poliitikamuutust on vaja ehk **põhimõtteliselt kvalifikatsiooninõuetele üleminekut pooldatakse**. Vastupidisel seisukohal oli ainult intervjueritud erahuvialakooli juht, kelle arvates riiklikku reguleerimist ja kvalifikatsiooninõuet olema ei peaks, sest turg reguleerib end ise. Sealjuures rõhutas ta aga, et tegemist on tema isikliku arvamusega, mis ei pruugi esindada kõigi erahuvialahariduse valdkonnas tegutsejate seisukohta.

Katusorganisatsioonide esindajad juhtisid tähelepanu riskile, et vastuseisu võib hakata kohtama KOV-ide seas.

„/.../ meil on KOV-e, kes tahavad panustada noorsootöösse nii minimaalselt kui võimalik /.../. Ja kui sa hakkad talle [KOV-i esindajale] ütleva, et ta peab tegema, ma ei tea, kvalifikatsiooninõudeid, peab koolitama, peab panustama selleks, et see inimene üldse tööle võtta, siis ta saadab su nagu kergelt öeldes kuu peale, sest nad saadavad juba praegu meid kuu peale, kui me üritame neile *tasuta* võimalusi pakkuda.“

**noorsootöö katusorganisatsiooni esindaja**

Intervjuud KOV-ide esindajatega aga seda kartust ei kinnita, kuivõrd põhimõttelised toetusavaldused reformile peegelduvad ka nendest. Siiski tuleb järelduste tegemisel arvesse võtta, et valimisse kuulus vaid viis Eesti 79-st KOV-ist. Lisaks on oluline välja tuua, et intervjueritud KOV-ide esindajate poolehoid reformile on tingimuslik – **reformil nähakse**

## KOV-ide seas edupotentsiaali ja seda toetatakse juhul, kui sellega kaasneb lisarahastus KOV-idele.

„Suures pildis igatpidi toetaks, aga /.../ seal peaks ikkagi käima ka KOV-idele mingi palgatoetus kaasa, vastasel juhul seda rakendada oleks... ikkagi suhteliselt keeruline.“  
**KOV esindaja**

Reformi edupotentsiaali määravad ka sihtgruppide probleemitajud: mida sarnasemalt tajutakse probleeme, mille lahendamisele reform suunatud peaks olema, seda suurema tõenäosusega osutub reform edukaks (Kingdon, 1995). Analüüsitud intervjuumaterjal näitab, et seegi eeldus on kavandatava reformi puhul üsna hästi täidetud, sest ehkki uuringus osalenud töid välja arvukalt erinevalt sõnastatud probleeme, mida nad praegu valdkonnas tajuvad, saab need probleemid liigitada kahe suurema ühisnimetaja alla: **teenuse ebaühtlane kvaliteet ja töötajate ebapiisav väärtustatus**. Nt viidati nn turusolkimise probleemile, mida nõuete puudumine võimaldab, ning mis ebaühtlast teenuse kvaliteeti põhjustab.

„On hakatud tegema ettevõtteid, kes pakuvad huvitegevust selles mõttes, et nad ei ole registreeritud, aga nad oma olemuselt sarnanevad väga huvikooliga /.../. Nad ei nimeta ennast huvikooliks /.../. Aga tarbija vaatest nad väga sarnanevad sellele. Ja huvitegevusele /.../ meil ei ole mingisuguseid nõudeid ka kehtestatud.“  
**noortevaldkonna poliitikakujundaja**

Noortevaldkonna teenuste ebaühtlasele kvaliteedile on viidanud ka mitmed varasemad uuringud (vt nt Haugas & Kendrali, 2022; Paabort et al., 2020; Käger et al., 2017). Töötajate ebapiisav väärtustatus väljendub intervjueritavate hinnangul ühelt poolt madalates palkades ja suures töökoormuses ning teiselt poolt kehvases maines. Ka need probleemid on teravalt esile tõusnud juba varasemates uuringutes (vt nt Kivistik et al., 2023; Haugas & Kendrali, 2022). Eelnimetatud probleemid võivad omakorda panustada töötajate volavusse (intervjuu noorsootöö katusorganisatsiooni esindajatega). Töötajate ebapiisava väärtustatuse probleemiga seoses tõstis mitu intervjueritavat (nt poliitikakujundaja, KOV-i esindaja) esile, et noortevaldkonna töötajaid väärtustatakse Eesti ühiskonnas vähem kui formaalhariduse õpetajaid. Kui aga valdkonnasiseselt võrrelda, siis huvihariduse õpetajaid väärtustatakse intervjueritavate hinnangul rohkem kui noorsootöötajaid.

„Huvikooli õpetaja ei taha siinamaani kuulda, et ta on noorsootöötaja. /.../  
Arvatakse, et huvikooli õpetaja on ikkagi õpetaja, aga noorsootöötaja – see on  
siis keegi kuskil noortekeskuses, kes tegelikult tegeleb natuke probleemsemate  
noortega.“  
**KOV esindaja**

Niisiis näivad probleemitajud olevat sihtgruppide lõikes üsna sarnased, mis on reformi edupotentsiaali jaoks hea märk. Kas aga just need probleemid on ka kavandatavas reformis lähtekohaks võetud? Sellele küsimusele praegu ammendavat vastust anda ei saa, kuna reform on alles kavandamisel, kuid mõned materjalid selle hindamiseks siiski on. Nimelt on Haridus- ja Teadusministeerium (2023) siinse uuringu lähteülesandes sõnastanud reformile järgmised **eesmärgid**:

- tagada riiklike (miinimum)nõuete läbi noortele noorsootöös ja huvihariduses osutatavate teenuste ühtlane kõrge kvaliteet sõltumata piirkonnast;
- tagada võimetekohane nii vaimne kui füüsiline turvalisus noortele mitteformaalse õppe keskkondades;
- hoogustada noorsootöötaja ja huvihariduse õpetaja kutsealade professionaliseerumist;
- edendada kutsealade populaarsuse kasvu ja väärtustamist ühiskonnas.

Nagu eesmärkidest nähtub, on HTMil kavas reformiga sihistada mõlemat suurt probleemi, mida sihtgrupid intervjuudes peamiste murekohtadena esile tõstsid (nii teenuste ebaühtlast kvaliteeti kui ka töötajate ebapiisavat väärtustatust).

Seega kokkuvõtvalt on täidetud juba mitu olulist eeldust reformi õnnestumiseks: sihtgrupid mõistavad noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamise vajalikkust ehk eksisteerib põhimõtteline poolehoid reformile, probleemitajud sihtgruppide lõikes on võrdlemisi sarnased ning just neid probleeme kavatseb HTM reformiga ka sihistada. Siiski ei anna see kõik veel alust n-ö üleliigseks optimismiks, sest olgugi et sihtgrupid on üldjoontes ühel meelel selles, et reformi on vaja ja et reform peab keskenduma just eelnimetatud kahe probleemi leevendamisele, on üksmeel väiksem reformi detailsema sisu osas (millised nõuded tuleks kehtestada ja kellele ning kuidas reformi ellu viia).

Reformi üheks kitsaskohaks võib osutada ka kavandatava reformi lai fookus. Hea reformi üheks tunnuseks on selge visioon ehk arusaam, millist konkreetset probleemi püütakse lahendada ja mis on eesmärk. Vaadates HTM-i sõnastatud eesmärke, nähtub, et üheaegselt püütakse lahendada mitut suurt probleemi (st lisaks eelmainitud kahele probleemile, mida sihtgrupid välja tõid ja mis on juba ise väga suured, saab eesmärkidest välja lugeda veel teisigi probleeme, mida sihistada püütakse) ja saavutada mitmeid suuri eesmärke. Sellise lähenemise riskiks on aga fookuse hajumine ja keerukused selge tegevuskava seadmisel, mis omakorda vähendab reformi õnnestumise potentsiaali.

### 1.3. Valmisolek kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks

Peatükis 1.2 viitasime, et reformi õnnestumise eeldus on, et peamised sihtgrupid mõistavad poliitikamuutuse vajalikkust, ja jõudsime intervjuude analüüsiga järeldusele, et Eestis noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamise puhul paistab see tingimus täidetud olevat ehk valmisolek reformile on selles osas olemas.

**Valmisolekut napib aga seoses ressursidega:** erinevate sihtgruppide esindajad tõid intervjuudes välja, et valdkonnas on puudu nii raha kui inimesi. See võib reformi elluviimist raskendada, kuna olukorras, kus juba niigi töötatakse alarahastatuse ja ülekoormuse tingimustes (vt ka Kivistik et al., 2023; Haugas & Kendrali, 2022), võib nõuete täitmiseks vajalike ettevalmistuste tegemine (nt töötajate koolitustele saatmine või kvalifitseeritud töötajatele suurema palga maksmine) osutuda äärmiselt keeruliseks. See võib omakorda suurendada mitmete sihtgruppide vastuseisu reformile.

„Vastuseisu võib tegelikult tulla ka [huvi]koolipidajate poolt – sellepärast, et igasuguste suuremate muutuste sisseviimine ja täiendavate nõuete kehtestamine nõuab lisaressursse ja neid lisaressursse vähemasti lähipikas majandusolukorras ei paista mitte kuskilt. /.../ Ja kui siis õpetajad hakkavadki kõik omale neid asju taotlema ja saavad omale need kõrgemad kutsed, siis see tekitab ka palgasurvet.“

**huvihariduse katusorganisatsiooni esindaja**

Siiski ei saa sellest järeldada, et reformi kavandamine tuleks katkestada. Pigem on järeldus see, et **tulenevalt eelkirjeldatud väljakutsetest on kõnealuse poliitikamuutuse puhul iseäranis oluline hästi läbi mõelda ja kavandada reformi elluviimise protsess**, sh kaasamine (vt ka ptk 5.1), kommunikatsioon (vt ka ptk 5.2) ja tugimeetmed (vt ka ptk 5.7).

### 1.4. Kuidas on seni sihtgruppe kaasatud?

Reformide edukuses mängib suurt rolli sihtgruppide kaasamine. Sealjuures on oluline, et sisuline kaasamine leiaks aset poliitikakujundamise tsükli (Howlett & Giest, 2013) võimalikult varajastes etappides, st juba probleemi ja poliitikamuutuse eesmärki sõnastades. Eestis noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamise reformi puhul on intervjuudest ja teistest analüüsitud materjalidest ilmnenu kaasamise osas kohati vastuolulist infot. Nt noortevaldkonna poliitikakujundajate hinnangul on sihtgruppe kaasatud palju: noortevaldkonna arengukava välja töötades, kavandatava seadusemuudatuse eelkaardistust tehes, Noorumi konverentsil (intervjuu noortevaldkonna poliitikakujundajatega; Haridus- ja Teadusministeerium, 2023). **Samal ajal ütlesid fookusgrupi intervjuul osalenud KOV-ide esindajad, et neid kaasatud ei ole.** Küsides seejärel KOV-ide esindajatelt, kas nad osalesid eelnevalt mainitud üritustel (nt Noorumil), vastas üks,

et ehkki ta tõepoolest osales, ei pea ta niisuguste ürituste korraldamist piisavalt sisuliseks kaasamiseks.

„Võib-olla mõnes töötoas Noorumil või, ma ei tea, kusagil võib-olla oli see teema. Aga selline ministeeriumi kaasamispraktika KOV-ide puhul... noh, see ei ole ju see. /.../ Ma olen ikkagi väga kriitiline selles osas, et see kaasamine... Päeva lõpuks KOV-id peavad neid asju rakendama, ja kui see on, et kusagil Noorumil, tead, natuke rääkisime ja KOV-id on kaasatud, siis kuhu me jõuame nende asjadega?“  
**KOV esindaja**

Üks intervjuueeritud noortevaldkonna poliitikakujundaja tõi täiendava väljakutsena esile, et katusorganisatsioonide esindajad ei pruugi alati valdkonna töötajaid kõikehõlmavalt esindada ja seega ei saa olukorras, kus katusorganisatsioonide esindajad on küll kaasatud ja nad väljendavad reformile poolehoidu, veel täie kindlusega järeldada, et läbi nende organisatsioonide on kaasatud kogu noortevaldkonna töötajaskond.

„Huvihariduses meil on rakendaja-partnereid ja poliitikakujundamise partnereid kuus. Need on erialavaldkondade katusorganisatsioonid, ja noh, vähemalt need, kes kuuluvad sinna liitu, nende hääl on ilmselt üsna hästi kuulda, ja nad on kaasatud. Aga problemaatiline on see, et meil on 807 huvikooli, ja sinna liitudesse kuulub võib-olla maksimaalselt 100 erinevat huvikooli. /.../ Ma ei ole päris 100% kindel, kas nad esindavad mingit väikest kildkonda või nad tervikuna suudavad seda esindada.“  
**noortevaldkonna poliitikakujundaja**

Seega jäävad kaasamise osas vastuseta mitmed küsimused. Kas kõiki olulisemaid sihtgrupe (sh KOV-e) on ikka piisavalt sisuliselt kaasatud? Kui läbi on viidud olulisi kaasamisüritusi või sisendit on kogutud muul moel (nt e-kirja teel), siis kas info on alati jõudnud just nendeni, kelleni see on pidanud jõudma? Kas katusorganisatsioonid on suutnud valdkonna töötajaid kaasamisprotsessi vältel kõikehõlmavalt esindada? Soovitused, millele kaasamisprotsessis edaspidi tähelepanu pöörata, toome välja peatükis 5.1.



## 2. Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondade reformide analüüs

Peatükis anname ülevaate sellest, kuidas on töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamine toimunud Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondades. Täpsemalt võtame vaatluse alla spordivaldkonna (treenerid), haridusvaldkonna (koolieelsete lasteasutuste pedagoogid) ja sotsiaalvaldkonna (lastekaitsetöötajad). Analüüsimise nii reformide kavandamise ja elluviimise protsesse, reformide sisu kui ka mõjusid.

### 2.1. Spordivaldkond – treenerid

- Valdkonnas pole kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid, mille täitmine oleks töötamise eelduseks.
- Küll aga on spordiseaduses defineeritud, kes on treener. Kutsekvalifikatsiooni omamata ei tohi isik end treeneriks nimetada, kuid ta võib valdkonnas siiski tegutseda (nimetatakse nt instruktoriks või juhendajaks).
- Kutsekvalifikatsiooni omandamist motiveerib valdkonnas riiklik treeneri tööjõukulu toetus, mida makstakse kuni 50% ulatuses vaid nende treenerite tööjõukulude osaliseks katmiseks, kes omavad 5. või kõrgema taseme kutset.

Vastavalt spordiseadusele (2005) korraldavad ja edendavad sporti riik, kohaliku omavalitsuse üksused ja spordiorganisatsioonid. Riigi tasandil on olulisteks toimijateks Kultuuriministeerium, mille valitsemisalasse spordi ja liikumisharrastuse edendamine kuulub (Vabariigi Valitsuse seadus, 1995), ja Eesti Olümpiakomitee (EOK), mis on spordi katusorganisatsioon, mille ülesanne on tippspordi arendamine, noortespordi kandepinna laiendamine ning liikumisharrastuse edendamine (Eesti Olümpiakomitee, s.d.). Ühtlasi on EOK treenerikutse andja (Eesti Olümpiakomitee, 2023).

Treenerite kutsekvalifikatsiooni süsteemi on arendatud alates 2000. aastate algusest ning esimesed kutsekvalifikatsioonid anti välja 2004. aastal (Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus, 2020). 2006. aasta sügisel jõustus spordiseaduse § 6 lõige 2, mille kohaselt **treener on „sportlasi ja teisi spordis osalevaid isikuid juhendav spordispetsialist, kellel on treeneri kutsekvalifikatsioon kutseaduse tähenduses“** (Spordiseadus, 2005). Nii intervjueritud spordivaldkonna poliitikakujundaja kui praktik tõdesid aga, et sisuliselt on tegemist seadusesättega, mis defineerib, kes on treener, kuid mis **ei sätesta kvalifikatsiooninõudeid**. Inimene, kes treenerikutset ei oma, ei tohi end treeneriks nimetada, kuid võib tegutseda näiteks juhendaja või instruktorina.

2023. aasta lõpu seisuga on Eestis 4080 treenerikutsega inimest ning lisaks 1448 treenerikutset mitteomavat isikut ehk n-ö juhendajat, kelle arvu ja töösuhte üle on võimalik järele pidada, kuna nad töötavad spordiregistrisse kantud spordiklubides ja spordikoolides.



Lisaks leidub ka organisatsioone, kus küll toimub inimeste spordialane õpetamine/treenimine, kuid mis pole spordiregistrisse kantud ja mille töötajaskonna hulga ning pädevuste kohta puudub ülevaade. (päring Spordikoolituse ja -Teabe SA-sse)

Alates 2015. aastast on spordiklubidel, -koolidel ja -alaliitudel võimalik Kultuuriministeriumilt taotleda lapsi ja kuni 24-aastaseid noori (k.a.) juhendavatele 5. ja kõrgema kutsetasemega treeneritele **tööjõukulude toetust** kuni 50% ulatuses. Selleks, et spordiklubid, -koolid ja -alaliidud saaksid järgnevas kalendriaastaks toetust taotleda, tuleb neil oma taotlused läbi e-keskkonna esitada ajavahemikus 1. novembrist kuni 20. novembrini. Toetusi makstakse välja kvartaalselt. (Treeneri tööjõukulu toetuse tingimused..., 2014). Toetust makstakse regulaarse, planeeritud (treeningplaani või õppekava alusel tehtava) ja reglementeeritud (treeningrühmadele on kehtestatud konkreetset nõudeid laste ja noorte vanuse, laste ja noorte arvu ning treeningkoormuse osas) treeningtöö läbiviimise toetamiseks ning vastavalt treeneri töökoormusele ja treeningtundide mahule. Treeneri täiskoormus on 24 akadeemilist tundi nädalas. (Treeneri tööjõukulu toetuse tingimused..., 2014; Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus, 2023).

Toetuse taotlemisel, arvestamisel ja määramisel on aluseks vastav Kultuuriministri määrus (Treeneri tööjõukulu toetuse tingimused..., 2014), mis seab nõuded:

- toetust taotlevatele organisatsioonidele (nt viimane majandusaasta aruanne peab olema esitatud ettenähtud korras ja tähtajal, andmed Eesti Spordiregistris ja EHIS-es peavad olema uuendatud, tuleb pidada arvestust sportivate laste ja noorte nimede ja isikukoodide alusel; tegutsemine peab käima tunniplaani alusel jms);
- treeneritele, kelle töötasu osaliseks katmiseks toetust taotletakse (nt kehtiva treenerikutse vähemalt 5. taseme omamine ning spetsialiseerumine spordialale, mille treeningrühmi ta juhendab);
- treeningrühmadele, kelle juhendamise eest treeneritele tasustatavat koormust arvestatakse (nt vanusepiirid ning laste ja noorte arv treeningrühmas).

Täpsemalt saab nõuete kohta lugeda vastavast [määrusest](#).

2024. aastaks on arvestatud ühe täiskoormusega töötava treeneri riigipoolseks tööjõukulu toetuseks ühes kuus 912 eurot ning tööandjapoolne omarahastus peaks olema 961,20 eurot, et tagada treenerile minimaalselt brutotasu summas 1400 eurot (palgafond 1873,20 eurot) (Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus, 2023).

### 2.1.1. Reformi taust ja kavandamine

Juba **1998.** aasta Eesti Spordi Kongressil<sup>4</sup> arutati vajaduse üle tagada võimalused treenerite süsteemseks ja järjepidevaks koolitamiseks ning töötati välja treenerite **koolitussüsteemi** põhiloogika ning rakendusskeem ehk süsteem, kuidas spordivaldkonnas tegutsejatele tagada asjakohane koolitus (sh tasemeharidus) ning pidev täienduskoolitus (IV Eesti Spordi Kongress, 1998). Nagu tõdes ka intervjueeritud spordivaldkonna praktik, ei langenud need ideed tollal aga viljakale pinnasele ning plaani ei asunud rakendada, kuna valdkond tervikuna ega ka poliitikakujundajad saanud veel aru vajadusest koolitussüsteemi loomiseks. **2000. aastate algul** avanes spordivaldkonna eestvedajatel **võimalus asuda tegema koostööd vastloodud Kutsekojaga ning hakati välja töötama treenerite kutsekvalifikatsiooninõudeid ja kvalifikatsioonisüsteemi** (intervjuu spordivaldkonna praktikuga). **2002.** aastal toimunud Eesti Spordi Kongressil **kiideti kutsekvalifikatsiooni süsteemi loomine heaks** (V Eesti Spordi Kongress, 2002).

Põhjusi, miks sooviti reform ellu viia ja kutsekvalifikatsiooni süsteem rajada, oli mitmeid. V Eesti Spordi Kongressi (2002) Treenerite Sektsiooni lõppdokumendis olid välja toodud **probleemid, mis valdkonnas eksisteerisid ning millele lahendust loodeti:**

- puudub terviklik ja süsteemne ülevaade Eestis tegutsevatest treeneritest spordialade ja piirkondade kaupa;
- nn treenerina võib tegutseda igäüks, sõltumata tema teadmistest ja oskustest, ettevalmistusest ja kogemustest;
- treenerite oskuste ja teadmiste hindamiseks puudub ühtlustatud kord;
- treenerite enesetäiendamine ja koolitusüritused on üldreeglina kaootilised ja süsteemidud;
- treenerite enesetäiendamine ja koolitamine ei ole motiveeritud ei moraalselt ega materiaalselt.

Kavandatava muudatuse toel **sooviti jõuda olukorrani**, kus: 1) spordivaldkonnas tegutsevatest on selgem ülevaade; 2) treenerina võivad töötada ainult tõendatud kutseoskustega isikud; 3) kutsekvalifikatsioon tagab kindluse töötasu osas tööjõuturul; 4) treeneritel tekib võimalus kutsetunnistuse alusel oma tööjõudu müüa ka välisriikides (kutsetunnistus on kehtiv ka välismaal, kuna Eestis loodav kvalifikatsioonisüsteem oleks sidustatud ja kooskõlas rahvusvaheliselt levinud kvalifikatsiooniraamistikuga); 5) spordiklubide jt toetamisel saab aluseks võtta kutseoskustega treenerite olemasolu; 6) treenerite huvi oma pädevuste täiendamise vastu kasvab; 7) on võimalik koostada põhjendatud tellimus nii riigieelarvest kui selle väliselt ettevalmistatavate treenerite osas; 8) on võimalik paremini planeerida ja

<sup>4</sup> Eesti Spordi Kongress on EOK suurkoosolek, mis toimub iga nelja aasta järel. Kongressil langetavad EOK liikmed ehk spordialaliidud ühiselt otsuseid, võtavad koos vastu edasise arengu põhisuunad või hindavad kriitiliselt saavutatut. Vt lisa: <https://www.eok.ee/organisatsioon/eesti-spordi-kongress>

põhjendatumalt taotleda koolituseks ning täienduskoolituseks vahendeid; 9) paraneb treeningprotsessi juhtimise tase ja suureneb ohutus (ibid.).

Reformi **eestvedajaks oli EOK**. Nii vajadust luua treenerite koolitussüsteem kui ka seda, et tarvis oleks kutsekvalifikatsioonisüsteemi kehtestamist, arutati Spordi Kongressidel. Selline korraldus tagas spordialaliitude kaasatuse, kuivõrd Spordi Kongressidel saavad spordialaliitude delegaadid osaleda aruteludes ning ühiselt võtta vastu otsuseid. (IV Spordi Kongress, 1998; V Eesti Spordi Kongress, 2002). Nt 1998.a Spordi Kongressil, kus muuhulgas kiideti heaks treenerite koolitussüsteemi loomist puudutav lõppdokument „Spordikoolituse süsteemi rakendamiseks“, osales 235 delegaati, kes esindasid spordialaliite, ja -organisatsioone ning -ühendusi. Lisaks olid kutsutud külalistena kaasatud riigi ja KOV-ide esindajad. (Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus, s.d.)

Intervjueeritud praktiku sõnul tegi EOK reformi kavandamise eel aastate jooksul **palju selgitustööd**, valdkonna eri osapooltele korraldati **hulgaliselt infotunde** ning peeti mitukümmend kutse väljatöötamise komisjoni koosolekut. Reformi kavandamisel oli eksperditeadmise abiks eelmainitud **Kutsekoda**, aga **koostööd tehti ka Tallinna ja Tartu ülikooliga**, et tagada ka plaanitava muudatuse akadeemiline läbimõeldus (intervjuu spordivaldkonna praktikuga). Erinevalt teistest selles uuringus analüüsitavatest sidusvaldkondadest, oli spordivaldkonnas treenerite riikliku kutsekvalifikatsiooni süsteemi loomine **alt üles loogikal põhinev reform** ehk EOK katusorganisatsioonina nägi vajadust seista valdkonna arengu eest ning viia ellu muudatusi, samas kui poliitikakujundaja reformi kavandamisel ega elluviimisel juhtrolli ei omanud. Siiski oli tegemist selgelt koordineeritud reformiga selles mõttes, et EOK juhtis protsessi ning omas reformi planeerimisel ja rakendamisel põhilist rolli. Nii intervjueeritud spordivaldkonna poliitikakujundaja kui praktiku sõnul on see spordivaldkonnale väga omane, et tsentraliseeritus on tugev ning paljud ettevõtmised koonduvad EOK juurde, kust annab tegevusi suunata ning eri osapooli kaasata.

„Sport on selles mõttes võib-olla teiste [valdkondade] jaoks keerukas näide, et ta on hästi struktureeritud ja ühte keskpunkti kokku jooksev. /.../ Seal on võimalik... ühest keskpunktist on väga palju võimalik suunata ja sa jõuad kõigini ja kõigil on huvi selles tervikus nagu kaasa lüüa.“  
**spordivaldkonna poliitikakujundaja**

Intervjueeritud spordivaldkonna praktik, kes oli ise treenerite kutsekvalifikatsiooni süsteemi väljatöötamise ja rakendamise juures ning osales nii 1998. kui 2002. aasta aruteludel, tõdes, et **otsest vastuseisu valdkonnas reformile ei esinenud**. Kui veel 1990ndate alguses oli tema hinnangul treenerite seas rohkem tajuda suhtumist, et „*milleks mul on vaja mingisugust litsentsi või tunnistust; kõik teavad ju, kui tubli ma olen*“, siis 2002. aastal, mil otsustati kutsekvalifikatsiooni süsteemi looma asuda, vastuseisu enam polnud. Küll aga **esines skepsist ja paljud ei uskunud, et süsteem realselt käivitub**. Praktiku sõnul oli skepsise leevendamisel kasu sellest, et **esimesed kutsekvalifikatsioonid anti välja nn juhttreeneritele**.

**Juhttreenerite ehk valdkonnas tuntud ja tunnustatud isikute kaasamine „kampaaniasse“ võimaldas kutset reklaamida ja valdkonnas teavitustööd teha.** (intervjuu spordivaldkonna praktikuga)

## 2.1.2. Reformi tegevuskava ja elluviimine

Kultuuri Kutsenõukogu kinnitas treenerite kutsestandardi ja kutseandmise korra 2003. aastal ning **esimesed treenerikutsed anti välja 2004. aasta suvel** (Eesti Olümpiakomitee esindajate kogu koosolek, 2013).

Spordivaldkonna puhul ei saa me analüüsida, kellele ja millised kvalifikatsiooninõuded kehtestati ning kas nõuetele üleminek toimus ühekorraga või teatud üleminekuperioodi jooksul, kuna **antud reformi puhul ei ole tegemist kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega valdkonnas töötamiseks, vaid lihtsalt kutsekvalifikatsiooni süsteemi loomise ja rakendamisega.** Nii intervjuueeritud spordivaldkonna poliitikakujundaja kui praktik tunnistasid, et spordiseaduse § 6 lõige 2 on sisult treeneri definitsioon, **kuid seadus ei sätesta, et treeninguid tohib läbi viia vaid treener, mistõttu võivad spordivaldkonnas töötada ka juhendajad/instruktorid ning inimene ei tohi end lihtsalt treeneriks nimetada, kui tal kutsekvalifikatsioon puudub.** Intervjuueeritud praktiku sõnul on tegemist reformi elluviimise ühe veaga ja seega ka praeguse süsteemi nõrga kohaga.

Spordivaldkonna poliitikakujundaja sõnul **on kaalumisel, kas tulevikus võiks laste ja noortega töötavatele treeneritele kehtida kutsekvalifikatsiooni omamise kohustus.** Kui praegu näib selline väljavaade isegi realistlik, polnuks poliitikakujundaja hinnangul aastaid tagasi ühes kutsekvalifikatsiooni süsteemi loomisega mõistlik kohe kohustuslikele kvalifikatsiooninõuetele üle minna, vaid **oligi hea esmalt süsteem luua, motiveerida valdkonna inimesi toetuste abil kutsekvalifikatsiooni omandama** ning seeläbi tõsta töötajaskonna üldist pädevust.

„Mina näen, et täna juba spordis on võimalik kaaluda seda, et laste ja noorte [treenerite] puhul kehtestada ikkagi see kohustus. Ehk siis me saame õppida siit seda, et jah, süsteem tuleb luua, see peab jõudma kriitilise piirini ja siin on kõige keerukam osa, ma arvan /.../ et kuidas see signaal antakse, et ta tulevikus muutub kindlasti kohustuseks; et kus need motivatsioonipunktid on. Või siis et kas sul on mingid toetusmehhanismid kohe selle omandamiseks välja töötatud. /.../ Täiesti tühja koha peale, ilma igasuguse toetava mehhanismita see asi lihtsalt ei lähe käima.“

**spordivaldkonna poliitikakujundaja**

Kuna spordivaldkonna reformi puhul ei saa rääkida töötamise eelduseks olevate kvalifikatsiooninõuete kehtestamisest, millele valdkonnas töötajad peaksid vastama hakkama, **polnud seatud ka üleminekuaja enese täiendamiseks ja oma pädevuste nõuetega kooskõlla viimiseks. Niisiis pole võimalik antud reformi puhul analüüsida, kas**

**kvalifikatsiooninõuete kehtestamise ajaraam oli mõistlik või mitte.** Küll aga tuleb spordivaldkonna puhul silmas pidada seda, et **kutsekvalifikatsiooni süsteemi loomine ja rakendamine oli üsna pikk protsess** – juba 1990. aastate lõpus hakati rääkima koolitussüsteemi loomise vajadusest ning treenerite enesetäiendamisevõimaluste olulisusest. See kõik valmistas ette pinnast ka kutsekvalifikatsiooni süsteemi rakendamisele, mis lõpuks leidis aset 2004. aastal. **Võeti aega, et töötada välja koolitused ning leida viise nende läbiviimise rahastamiseks.** Kutse omandamist ei muudetud järsult kohustuseks, vaid **valdkonnas tegutsejatele anti aega süsteemiga harjuda** ning pigem on treenerikutse taotlemise **motiveerimine toimunud läbi eeskuju näitamise, hiljem ka tööjõukulu toetuse loomise kaudu.** Kui enne toetuse loomist ehk enne 2015. aastat tuli intervjueeritud spordivaldkonna praktiku sõnul inimesi pigem veenda kutset omandama, siis **toetuse tekkimine tõstis selgelt huvi treenerikutse taotlemise vastu.** Seega võib eeldada, et kui kutsekvalifikatsiooni süsteemi loomine ja rakendamine ning kutse omamisega seotud tööjõukulu toetuse kehtestamine oleksid toimunud samal ajal, mitte ligi 10 aastase vahega, oleks loodud kutsekvalifikatsiooni rakendumine olnud kiirem ja sujuvam.

Alates 2015. aastast on spordiklubidel, -koolidel ja -alaliitudel võimalik Kultuuriministeeriumilt taotleda lapsi ja kuni 24-aastaseid noori (k.a.) juhendavatele 5. ja kõrgema kutsetasemega treeneritele **tööjõukulude toetust.**

**Treenerikutse andjaks määrati reformi käigus EOK.** EOK on lisaks asutanud Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutuse, mis viib läbi treenerite kutseeksameid ja -teste ning korraldab spordialaste kutsekvalifikatsioonide, õppekavade ja õppematerjalide väljatöötamist ning rakendamist. Treeneritele taseme- ning täienduskoolituse ja kutseandmise korraldamiseks on **EOK koostöös spordialaliitudega moodustanud hindamiskomisjonid**, mis kontrollivad taotleja vastavust tasemenõuetele, korraldavad kutseeksami ja teevad ettepaneku kutse andmiseks EOK treenerite kutsekomisjonile. (Eesti Olümpiakomitee, 2023) Sellise korraldusega ollakse valdkonnas intervjueeritud praktiku ja poliitikakujundaja sõnul rahul ja **vaid korra on tulnud loodud süsteemi veidi muuta.** Nimelt oli algul igal spordialaliidul oma kutsekomisjon, kes võis treeneri kutsekvalifikatsiooni välja anda, aga sellise korralduse puhul hakkas süsteemis ühisjooni aina vähemaks jääma ning tekkis üleliia tõlgendamisruumi selles, milline treenerikutse ikkagi on. Seetõttu **korraldust tsentraliseeriti** ja nüüd on alaliitudel vaid hindamiskomisjonid, aga kutsekomisjon **on üks keskne ehk EOK kutsekomisjon**, mis peab tagama treenerite kutsekvalifikatsiooni ühtlase kvaliteedi. (intervjuu spordivaldkonna praktikuga)

Treenerite kutsekvalifikatsiooni süsteemi väljatöötamisel ja süsteemi käivitamisel oli nii intervjueeritud spordivaldkonna praktiku kui poliitikakujundaja hinnangul **palju abi Euroopa Sotsiaalfondist (ESF) saadud rahast**, mis võimaldas 2004. aastal treenerite kutsekoolitustega algust teha. **ESF-i toetuse abil oli võimalik palgata professionaalid, kes töötasid välja koolitusmaterjalid, ning asuda korraldama ka esimesi, n-ö pilootkutsekoolitusi** (intervjuu spordivaldkonna praktikuga). Spordivaldkonna praktik tõdes samas, et mõningast segadust ja pahameelt tekitas valdkonnas see, et kui esimesed koolitused viidi ESF-i rahastuse toel läbi

nii, et osalejad ei pidanud kutse omandamise eest maksma, siis edaspidi, vastava ESF-i projekti lõppedes, oli koolitustel osalemine ja kutse taotlemine osalejatele siiski tasuline.

### 2.1.3. Reformi mõju

Selle reformi mõju ei ole hinnatud, mistõttu saame järgnevalt tugineda vaid intervjueeritud spordivaldkonna ekspertide hinnangutele ja tajule selle kohta, kuidas treenerite kutsekvalifikatsioonisüsteemi loomine ning ka hilisem tööjõukulutoetuse väljatöötamine on valdkonda mõjutanud.

Näiteks intervjueeritud spordivaldkonna praktik tõi välja, et treenerite kutsekvalifikatsioonide süsteemi loomine ja rakendamine (sh treenerite registri loomine<sup>5</sup>) on **võimaldanud korrastada treenerite tööjõuturgu** ehk eksisteerib parem ülevaade sellest, kui palju tegutseb valdkonnas kvalifitseeritud (kutsetunnistusega) töötajaid. Samuti on reform aidanud **kaasa treenerite palkade konkurentsivõimelisemaks muutumisele**, kuna kutse omamisega on seotud treeneri tööjõukulu toetuse saamine ning seeläbi ka treenerite alampalk.

Arvestades, et kutsekvalifikatsioonide süsteemi arendamine on eeldanud ka treeneritele enesetäiendamiseks võimaluste loomist (nt järjepidevat ajakohaste koolituste pakkumist), on reform **tekitanud nõudluse spordivaldkonna täienduskoolituste arendamiseks**. Treenerite kutse andmise korras on sätestatud erialase (spordiala, millele on spetsialiseerunud) täienduskoolituse nõuded. Arvestades, et spordialade spetsiifika on väga erinev, vastutab erialaste täienduskoolituste korraldamise eest iga spordiala puhul spordialaliit, kes korraldab ise vastavaid koolitusi ja hindab kutse taotlemisel ka teiste koolitajate poolt (sh teistes riikides) läbiviidud koolitustel osalemise asjakohasust. Enamasti rahastavad sellistel koolitustel osalemist koolitatavad ise või nende tööandjad. Riigi poolt spetsiaalselt täienduskoolituste korraldamist ei toetata ning riigipoolne rahastus on vaid kaudne, arvestades, et riik (Kultuuriministeerium ja EOK) toetab spordialaliitude tegevust. Viimastel aastatel on treenerite enesetäiendamisel abi olnud ka Erasmus+ programmi vahenditest ning mõningal määral on spordialaliite toetanud ka Spordikoolituse ja -Teabe SA. (päring Spordikoolituse ja -Teabe SA-sse)

Reformiga kaasnenud oluline positiivne mõju on intervjueeritud spordivaldkonna praktiku sõnul seejuures see, et vähemalt tema hinnangul on **enda regulaarne täiendamine ja koolitustel osalemine aastate jooksul muutunud varasemast palju tavapärasemaks ning populaarsemaks** ning treenerid tunnevad vajadust ning soovi olla pädevad, tulemaks toime erinevate olukordadega. Ka huvi täienduskoolituste korraldamise vastu on kasvanud.

<sup>5</sup> Treenerite alamandmekogu on osa [Eesti spordiregistrist](#), mis loodi 2011. aastal ning mille vastutavaks töötajaks on Kultuuriministeerium ja volitatud töötajaks Spordikoolituse ja -Teabe SA.



Intervjueeritud ekspertide hinnangul on spordivaldkonnas, kus treeneri kutsekvalifikatsiooni omamata ei tohi end nimetada treeneriks ning treeneri tööjõukulu toetust on võimalik taotleda vaid 5. ja kõrgema kutsetasemega treenerite tööjõukulude katmiseks kuni 50% ulatuses, tänu kutsekvalifikatsioonide süsteemi loomisele ja rakendamisele ning sellele, et kutsekvalifikatsiooni omamisega on seotud toetusmeetmed, suudetud luua olukord, kus **tööturg ise reguleerib ning motiveerib kutsekvalifikatsiooni omandamist** (intervjuud spordivaldkonna praktiku ja poliitikakujundajaga). Intervjueeritud spordivaldkonna praktik tõdes, et **tööandjad on süsteemiga üsna innukalt kaasa tulnud ja ka KOV-id peavad treenerite puhul kutsekvalifikatsiooni omamist oluliseks**, kuna see võimaldab taotleda tööjõukulu toetust.

„/.../ see treenerikutse olemasolu oli tegelikult määrava tähendusega, et luua sellist toetuste süsteemi. Ja nüüd, kui see süsteem hakkas saama raha peale [Kultuuriministeerium asus kutsekvalifikatsiooniga treenerite palgakulude katmiseks maksma tööjõukulude toetust], siis läks see kutse andmine suhteliselt niimoodi, et mitte enam lükka tagant, aga pigem nagu... reguleeri ja hoia tagasi. Ja mis oli hea, oli see, et see nüüd muutus ka kohalikele omavalitsustele atraktiivsemaks, kuna paljud nende treenerid said ju poole palgast riigi käest. /.../ Ja nüüd tegelikult aina rohkem kohalikke omavalitsusi hakkas oma toetuste kriteeriumides väärtustama treenerikutset.“

**spordivaldkonna praktik**

Nii spordivaldkonna praktik kui poliitikakujundaja tõdesid, et nende hinnangul kehtib loogika, et **mida enam tööandjad kutsekvalifikatsiooni väärtustavad, seda enam tunnevad ka töötajad ise survet, et oma pädevusi tõsta ning kutsekvalifikatsioon omandada.**

„Tööturg paneb asju paika. Kui sa ikkagi tahad minna suhteliselt tavapärasesse spordiklubisse tööle, siis see surve kutse omandamiseks on väga suur. /.../ Kuna toetusmeetmed on niimoodi üles ehitatud.“

**spordivaldkonna poliitikakujundaja**

## 2.2. Haridusvaldkond – koolieelse lasteasutuse pedagoogid

- Valdkonnas kehtivad pedagoogidele kvalifikatsiooninõuded, mida täitmata on võimalik töötada vaid üheaastase tähtajalise lepinguga.
- Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõueteks on kõrgharidus (sõltumata erialast) ja pedagoogilised kompetentsid. 2024. aastal muutub kvalifikatsiooninõuete osaks ka eesti keele oskuse nõue. Asutuste juhtidelt nõutakse lisaks kõigele eelnevale ka juhtimiskompetentsi.
- Alushariduses kehtestati 2017. aastal palgatoetus ehk palkade tasandusmeede, mis seab lasteaiapäetajate palgad üldhariduskoolide õpetajate alampalgaga.

Koolieelsete lasteasutuste hulka loetakse Eestis lastesõimed, lasteaiad ning erilasteaiad. Nende tegevust reguleerib põhiliselt koolieelse lasteasutuse seadus, kuid mõningal määral ka erakooliseadus ja haridusseadus. Eestis ei ole lasteaias käimine kohustuslik, kuid KOV-idel on kohustus tagada oma teeninduspiirkonna 1,5 kuni 7-aastastele lastele võimalus selles piirkonnas lasteasutuses käia. Enamikku koolieelsetest lasteasutustest haldavad KOV-id (Haridus- ja Teadusministeerium, 2024b).

**Lasteasutuste pedagoogide hulka kuuluvad asutuste direktorid ja õppealajuhataja, õpetajad ning „teised õppe- ja kasvatusalal töötavad isikud“ (Riigi Teataja, 1999), kelleks on sageli abiõpetajad, kuigi kehtivas seadusandluses sellist rolli defineeritud ei ole ning erinevad KOV-id sisustavad abiõpetaja rolli veidi erinevalt (Lang et al., 2021). Koolieelsete lasteasutuste pedagoogide kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks ei ole läbi viidud ühte otsustavat reformi, vaid kvalifikatsiooninõuded on alates 1990. aastatest aegamööda täienenud.**

Kehtivad **kvalifikatsiooninõuded koolieelse lasteasutuse õpetajatele sisaldavad kõrghariduse ning pedagoogiliste kompetentside nõuet**. Sealjuures ei nõuta erialast kõrgharidust ega õpetaja kutsekvalifikatsiooni omamist, kuid nõutud pedagoogilised kompetentsid lähtuvad õpetaja kutsestandardist. Koolieelse **lasteasutuse juhtide kvalifikatsiooninõueteks on kõrgharidus ning pedagoogilised ja juhtimiskompetentsid**.

Koolieelse lasteasutuse pedagoogidest kehtivad kvalifikatsiooninõuded lasteasutuste juhtidele ja õpetajatele, st **neid täitmata ei ole võimalik koolieelses lasteasutuses õpetaja, direktori ega õppealajuhatajana töötada**, v.a üheaastase tähtajalise lepinguga. Seega on lasteasutustes seni olnud võimalik õppe- ja kasvatusalal seaduses kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele vastamata töötada abiõpetaja rollis, kuid hetkel on töös kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ka abiõpetajatele (Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579 SE, 2022).



Koolieelsetes lasteasutustes töötas 2023. aasta 10. novembri seisuga 7966 õpetajat (EHIS) ning 2019. aastal läbi viidud uuringus (Lang, et al., 2021) hinnati abiõpetajate arvuks 3500.<sup>6</sup>

### 2.2.1. Reformi taust ja kavandamine

Kõige esimeseks alushariduse valdkonda reguleerivaks õigusaktiks Eestis oli 1993. aastal vastuvõetud koolieelse lasteasutuse seadus, millega määrati, et koolieelse lasteasutuse personali kvalifikatsiooninõuded kehtestab Kultuuri- ja Haridusministeerium<sup>7</sup> kooskõlastatult Sotsiaalministeeriumiga (Riigi Teataja, 1993b). 1990. aastatel kadus valdkonnas keskerihariduse tasemel koolitamise võimalus ning alushariduse pedagoogide tasemeõpet asuti pakkuma kõrghariduse tasemel. Sellega seoses toimus ajapikku üleminek kõrghariduse nõudele. 2012. aastani koolitati alushariduse pedagooge rakenduskõrghariduse tasemel Tallinna Pedagoogilises Seminaris, kuid alates selle liitmisest Tallinna Ülikooliga 2012. aastal on Eestis koolieelse lasteasutuse pedagooge koolitatud vaid ülikoolides (Tallinna Ülikool, 2012).

**1990. aastate muudatused alushariduse valdkonnas lähtusid osaliselt valdkonna ühenduste soovist saavutada üldhariduskoolide õpetajatega võrdsemad tingimused ja staatus** (intervjuu alushariduse praktikuga). Selleks vajaliku esimese olulise sammuna muutus seadusandluses lasteaiaõpetajate ametinimetus kasvatajast õpetajaks. 1990. aastate muudatusi seadusandluses, õppekavades ning koolieelsete lasteasutuste õpetajakoolituse raamnõuetes tõukasid tagant ka teiste Euroopa riikide, eriti Põhjamaade eeskuju, kus pandi rohkem rõhku koolieelsete lasteasutuste õpetajakoolituse teaduspõhisusele (intervjuu alushariduse praktikuga; Eesti Vabariik 100, s.d.). Samas selgus intervjuust alushariduse valdkonna praktikuga, et pedagoogide nimetamine õpetajajeteks ei juurdunud 1990. aastatel väga kergesti.

**2013. aastal kehtestati koolieelse lasteasutuse õpetajatele kõrgharidusnõue.** Ka selle muudatuse taustal oli lasteaiaõpetajatel teatav maineprobleem – neid ei tajutud alati samasuguste professionaalidena kui üldhariduskoolide õpetajaid ning kõrgharidusnõude kehtestamiselt oodati sellele probleemile leevendust.

<sup>6</sup> Abiõpetajate arv EHISes ei kajastu.

<sup>7</sup> Eksisteeris aastatel 1993-1996

„Ise ka õpetajana töötades ja lasteaiajuhina, siis tegelikult ma tunnetasin ka seda, et vanematel on hästi oluline, et kes on nende vastas. Et kas see inimene, kes nende lastega igapäevaselt tegutseb, kas teda saab usaldada, kas tal on piisavad teadmised, kompetentsid selleks. Ja kui sul on kõrgem haridus, siis kindlasti oled sa tõsisemalt võetav“.

**alushariduse poliitikakujundaja**

Samas lähtusid intervjuueeritud poliitikakujundaja hinnangul 2013. aastal tehtud muudatused kvalifikatsiooninõuetes eelkõige **soovist viia kvalifikatsiooninõuded kutsestandardile lähemale, väärtustades kindlate koolitustundide arvu asemel hoopis vajalikke pedagoogilisi kompetentse**, mis lähtuvad õpetaja kutsestandardist.<sup>8</sup> Hetkel käimasolev alushariduse seaduse muutmine aga tõukub mh kvalifitseeritud personali puudusest, mille tõttu on lasteaiarühmades sageli üks õpetaja. Sellises olukorras on ka abiõpetajate pedagoogilised kompetentsid olulised, mistõttu soovitakse nüüd ka abiõpetajatele kvalifikatsiooninõuded kehtestada (Õpetajate Leht, 2022; Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579 SE, 2022). Lisaks järgib abiõpetajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ka rahvusvahelisi suundumusi, k.a Euroopa Komisjoni soovitusi (European Commission, 2021), mille järgi peaks kõigil lastega otsekontaktis töötavatel inimestel olema vastav kvalifikatsioon.

## 2.2.2. Reformi tegevuskava ja elluviimine

Koolieelsete lasteasutuste õpetajatele kehtisid juba enne iseseisvuse taastamist kvalifikatsiooninõuded, kuid need on 1990. aastatest alates järjest täienenud. Esmalt võeti 1993. aastal vastu esimene alushariduse valdkonda reguleeriv seadus (Riigi Teataja, 1993b) ning 1999. aastal jõustus uus koolieelse lasteasutuse seadus, mille alusel kehtestati 2002. aastal haridus- ja teadusministri määrus kvalifikatsiooninõuete kohta. Järgmine oluline muutus viidi ellu 2013. aastal, kui lisandus keskerihariduse asemel kõrghariduse nõue. Alates 2017. aastast on ette valmistatud uut alushariduse seadust (Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579 SE, 2022), milles täienevad koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded veel kord: kavas on lisada koolieelsete lasteasutuse juhtidele magistrihariduse nõue ning abiõpetajate kvalifikatsiooninõue, mille järgi peab abiõpetajatel olema lapsehoidja kutse või läbitud vastav kursus.

Kõigi **töötajate kvalifikatsioonile vastavuse hindamise eest vastutab alushariduses tööandja**. Tööandjal on kvalifikatsiooni hindamise täpse korralduse määratlemisel suhteliselt palju vabadust, nt võib õpetajate pedagoogiliste kompetentside tõendamise aluseks olla nii tasemeõppes pedagoogiliste ainete läbimine, õpetaja kutse, pedagoogilist täiendõpet tõendav tunnistus, aga ka motivatsioonikirjas pedagoogilistele kompetentsidele vastavuse kirjeldamine või õpetaja kutsestandardist lähtudes oma kompetentside selgitamine. HTM

<sup>8</sup> Vt Õpetaja, tase 6 kompetentse kutsestandardist: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10824210>

soovib hindamise viiside ja aluste osas lasteasutuses kokku leppida ning see ka kirjalikult fikseerida (Haridus- ja Teadusministeerium, 2024c).

Kvalifikatsiooninõuete olulisimad muudatused võtame kokku järgnevas tabelis (vt Tabel 1).

Tabel 1. Koolieelsete lasteasutuste pedagoogide kvalifikatsiooninõuete olulisimad muutused 2002-2023. Allikad: Riigi Teataja (2002); Riigi Teataja (2013); Riigi Teataja (2022); Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579 SE (2022)

Aasta	Direktor ja õppealajuhataja	Õpetaja	Abiõpetaja
2002	1) eelkoolipedagoogika alane kõrgharidus ja vähemalt kolmeaastane pedagoogilise töö staaž koolieelses lasteasutuses ning läbitud 160-tunnine juhtimiskoolitus või 2) muu pedagoogiline kõrgharidus ja vähemalt viieaastane pedagoogilise töö staaž koolieelses lasteasutuses ning läbitud 160-tunnine eelkoolipedagoogika kursus ja 160-tunnine juhtimiskoolitus	1) eelkoolipedagoogika alane kõrg- või keskeriharidus või 2) muu pedagoogiline kõrg- või keskeriharidus ja läbitud 160-tunnine eelkoolipedagoogika kursus või 3) muu kõrg- või keskeriharidus ja läbitud 320-tunnine eelkoolipedagoogika kursus	-
2013	kõrgharidus ning pedagoogilised ja juhtimiskompetentsid	kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid	-
2022	kõrgharidus, pedagoogilised ja juhtimiskompetentsid ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja keeleseaduse alusel antud õigusaktis esitatud nõuetele	kõrgharidus, pedagoogilised kompetentsid ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja keeleseaduse alusel antud õigusaktis esitatud nõuetele	-
2023 (eelnõu)	magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ning pedagoogilised ja juhtimiskompetentsid. Pedagoogilised kompetentsid on kirjeldatud õpetaja kutsestandardis. <sup>9</sup> Juhtimiskompetentse hinnatakse järgmistes valdkondades: organisatsiooni arengu juhtimine, õpikeskkonna kujundamine, personalijuhtimine, ressursside juhtimine ja enesejuhtimine	kõrgharidus ja õpetaja kutse- või kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid. Õpetaja kutse saadakse ülikoolis pärast koolieelse lasteasutuse õpetaja või alushariduse pedagoogi õppekava läbimist või kutset andva organi juures pärast õpetaja kutsestandardis kirjeldatud pedagoogiliste kompetentside tõendamist	vähemalt keskharidus ja lapsehoidja kutse või vähemalt keskharidus ja pedagoogilised kompetentsid. Lapsehoidja kutse saadakse kutset andva organi juures pärast lapsehoidja kutsestandardis kirjeldatud pedagoogiliste kompetentside tõendamist

<sup>9</sup> Vt kehtivaid õpetaja tase 6, 7 ja 8 kutsestandardeid Kutseregistrist:

<https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/show/>

2002. aastal, mil kvalifikatsiooninõudeid täiendati – juhtidele hakkas kehtima kõrghariduse nõue, - anti töötajatele viieaastane üleminekuaj. Tagasi vaadates **hindas intervjueritud poliitikakujundaja sellist üleminekuajega liiga pikaks, sest tähtaja saabudes polnud oluline osa juhtidest oma kvalifikatsiooni tõstnud**. Kui 2013. aastal kehtestati kõrghariduse nõue ka alushariduse õpetajatele, hakkas nõue kehtima samal kuul, s.t üleminekuajega ei antud. Selle asemel loodi erand juba töötavatele ja hetkel kvalifikatsiooninõuetele vastavatele ilma kõrghariduseta õpetajatele, kes loeti edaspidi vastavaks ka uutele kvalifikatsiooninõuetele. Hetkel töös olevas alushariduse seaduseelnõus ette nähtud magistrihariduse nõue juhtidele ning kvalifikatsiooninõuded abiõpetajatele rakenduksid 2027. aastal (Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579 SE) – selline üleminekuaj on eeldatavasti seotud sellega, et ligi kolmandikul juhtidest tuleks oma kvalifikatsiooni tõsta (Õpetajate Leht, 2022).

Viimase aastakümne jooksul toimunud kvalifikatsiooninõuete muutmise **olulisimateks tugimeetmeteks on alushariduses olnud paindlikud õpivõimalused ning riiklik palgatoetus**. Kvalifikatsiooninõuete seotud märkimisväärsete arengute hulka alushariduses kuulub 2017. aastal kehtestatud riiklik palkade tasandusmeede, millega motiveeris riik KOV-e koolieelsete lasteasutuste pedagoogide palkasid tõstma sellega, et toetas selliseid KOV-e, kes tõstsid kõrgharidusega lasteaiaõpetajate palga kõigepealt 2017. aastal 840 euroni. Seejärel seoti palgatoetus üldhariduskooli õpetaja palgaga ning 2018. aastal said toetust KOV-id, kus lasteaiaõpetajate palk moodustas vähemalt 85% üldhariduskooli õpetajate töötasu alamäärast ning alates 2019. aastast 90% ja magistrikraadiga lasteaiaõpetajate puhul 100% üldhariduskoolide õpetajate alampalgast (Riigi Teataja, 2017).<sup>10</sup> Lasteaiaõpetajate esindajad on leidnud, et järelkasvu tagamiseks ning olemasolevatele töötajate valdkonnas hoidmiseks oleks vaja palkade maksmise korraldus sätestada koolieelse lasteasutuse seaduses (Õpetajate Leht, 2017).

Intervjueritud alushariduse valdkonna praktikute esindaja sõnul motiveerisid töötajaid oma kvalifikatsiooni tõstma mitmed varem eksisteerinud kõrghariduse omandamist lihtsustavad meetmed: nt eelneva õpikogemuse arvestamine (võimaldas juhtidel keskerihariduse baasil kõrghariduses lühendatud programm läbida) ning juba töötavatel koolieelse lasteasutuse õpetajatel eelistingimustel ülikooli sisseastumine tänu KOV-i suunamisele.

Olgugi et 2013. aastal korraldati piirkondades infopäevi seoses nõuete muutmise ja juba enne vastavate määruste vastuvõtmist, tõi intervjueritud alushariduse valdkonna poliitikakujundaja välja, et sellest hoolimata tuli lasteasutuste juhte ka individuaalselt kvalifikatsioonide hindamise temal nõustada, sest juhtides tekitasid 2013. aastal

<sup>10</sup> Toetust antakse KOV-idele palgatõusuga seotud lisakulude osaliseks katmiseks ning lisakulu vajadus leitakse, korrutades nõutud alammäär ja KOVi-i 2017. aasta 1. aprilli seisuga kehtinud kõrgharidusega lasteaiaõpetaja töötasu alammäär vahe munitsipaallasteaedade lasteaiaõpetajate ametikohtade arvuga eelneva aasta 10. novembri seisuga EHIS-e andmetel. 2019. aastast alates hinnatakse tasandustoetus võrdseks 2018. aasta kohta arvatud tasandustoetusega (Riigi Teataja, 2017).

kompetentsipõhiseks muutunud kvalifikatsiooninõuded mõningast segadust. See võib viidata vajadusele teavitusüritusi korraldades pöörata tähelepanu kvalifikatsioonide hindamisega seotud praktilistele aspektidele ja ülesannetele.

2002. aastal seatud viieaastane üleminekuaeg ning asjaolu, et suurel osal asutuste juhtidest ei õnnestunud nõutud kvalifikatsiooni rakendumistähtajaks omandada, viitab lisatõe või süsteemsema lähenemise vajadusele.

Intervjueeritud alushariduse praktiku sõnul pooldas 1990. aastatel toimunud muudatusi suur osa valdkonnas tegutsejatest, sest lasteaiaõpetajatele oli oluline nende staatuse ja töötingimuste võrdsustumine üldhariduskoolide õpetajatega ning õpetajahariduse pakkujate huvides oli kõrgemal tasemel koolitamine. Samas on kõrghariduse nõue ka hiljem läbivalt mõnedes osapooltes kõhklusi tekitanud, sest leitakse, et ülikoolide õppekavad keskenduvad liigselt teooriale ning neis napib praktikat.

„Ja ega need teemad [praktika puudumine] ei ole päriselt ka veel tänaseni kuskile nagu vaibunud, kuigi me oleme kõrghariduse puhul nüüd hästi palju toonud praktikat sisse.“  
alushariduse poliitikakujundaja

Intervjueeritud poliitikakujundaja põhjendas **lasteaiaõpetajate kõrghariduse nõuet sellega, et lisaks juhtidele on ka õpetajatel lasteaedades juhtiv roll, kuna nad koordineerivad koostööd lapsevanemate ning teatud määral ka kogu lasteaia kollektiiviga.** See aga nõuab lisaks n-ö igapäevateadmistele ka laiemat vaadet alusharidusele ja selle kvaliteedile.

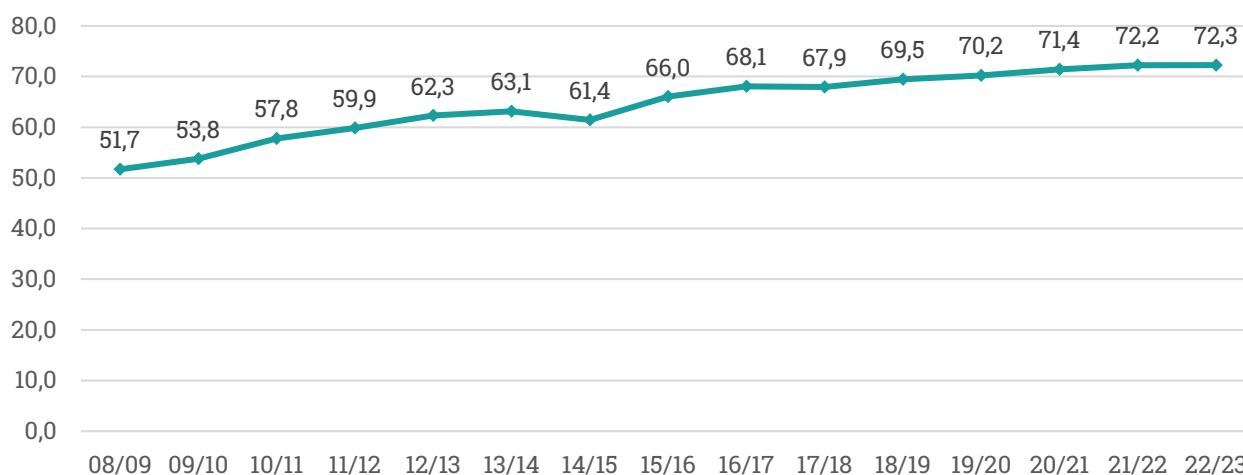
Üheks oluliseks huvigruppide vajadustega arvestamise tulemuseks 2013. aasta muudatuste juures võib pidada erandi loomist juba ametis olevatele õpetajatele, kes võisid varem kehtinud nõuetele vastates edasi töötada. Sellise sammuga püüti vältida tööjõupuuduse tekkimise riski ning lisaks viitab see tasemeõppe kõrval ka kogemuse väärtustamisele. Intervjueeritud poliitikakujundaja tõi lisaks välja, et selle otsusega püüti maandada kõrghariduseta, kuid valdkonnas pika kogemusega õpetajate hirmu töö kaotamise ees.

### 2.2.3. Reformi mõju

Intervjueeritud alushariduse valdkonna eksperdid leidsid, et mitmed valdkonda iseloomustavad positiivsed näitajad (nt lapsevanemate rahulolu või õpetajate kõrged hinnangud enda professionaalsusele), tulenevad kvalifikatsiooninõuetega seotud muudatustest. Seejuures tuleb aga silmas pidada, et kvalifikatsiooninõuete muutmise mõjudest rääkides pole võimalik selgelt eristada, millised muutused alushariduses on põhjustatud just kvalifikatsiooninõuete kehtestamisest, sest siin käsitletud reformide kohta pole meile teadaolevalt läbi viidud mõju-uuringuid, mis seda kinnitaksid. Kuigi intervjueeritud alushariduse valdkonna poliitikakujundaja tõi kvalifikatsiooninõuete

kehtestamise positiivse mõju tõendina välja Eesti alushariduse kvaliteedi silmapaistvuse rahvusvahelistes võrdlustes, siis tuleb silmas pidada, et nt rahvusvaheline alushariduse ja laste heaolu uuring IELS viidi Eestis esmakordselt läbi 2018. aastal, seega pole neid andmeid kasutades võimalik võrrelda tänast olukorda alushariduse olukorraga enne 2013. ning 2002. aasta kvalifikatsiooninõuete muudatusi.

Samuti ei ole selge, kas lasteasutuste õpetajatele kõrgharidusnõude kehtestamine on mõjutanud kvalifitseeritud töötajate arvu valdkonnas ning seeläbi teenuste kvaliteeti. Joonis 1 näitab, kuidas kõrgharidusega õpetajate osakaal oli juba enne 2013. aastat tõusuteel ning sama trend jätkus üldjoontes ka kvalifikatsiooninõuete viimaste muudatuste järel.



Joonis 1. Kõrgharidusega õpetajate osakaal alushariduses 2008/2009-2022/2023 (%). Allikas: EHIS, autorite arvutused.

## 2.3. Sotsiaalvaldkond – lastekaitsetöötajad

- Lastekaitseseaduses on kehtestatud kvalifikatsiooninõuded, mida isik peab lastekaitsetöötajana töötamiseks täitma.
- Lastekaitsetöötajal peab olema erialane ettevalmistus ja kõrgharidus ning hiljemalt kahe aasta möödumisel lastekaitsetöötajana teenistusse asumisest tuleb tal omandada sotsiaaltöötaja kutse spetsialiseerumisega lastekaitsele.

Lastekaitse korraldamine toimub nii riigi kui kohalikul tasandil. Lastekaitseseadus (2014) sätestab, et lastekaitset korraldavad Vabariigi Valitsus, ennetusnõukogu (tegemist on spetsiaalse valitsuskomisjoniga), Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet (SKA) ja KOV-id. Valitsusvälise organisatsioonina on valdkonnas oluliseks toimijaks ka MTÜ Lastekaitse Liit, mis tegeleb lapse õiguste ja huvide kaitsmise, lastekaitsealase tegevuse arendamisega, sh ka laste- ja perepoliitika väljatöötamises ning rakendamises osalemisega, ja ka liidu liikmete ühiste huvide eest seismisega (Lastekaitse Liit, s.d.). Riikliku lastekaitse korraldamine ning valdkonna poliitikate kujundamine on Sotsiaalministeerumi ülesanne,

lastega peredele riiklike toetuste ja teenuste taotlemine käib aga läbi SKA. Ühtlasi toetab SKA lastekaitse osakond lastega töötavaid spetsialiste nende töös ning korraldab üleriigilist ennetus- ja koostööd eri valdkondade (sotsiaal, haridus, meditsiin, õiguskaitse) vahel. KOV-i ülesanne on korraldada lastekaitset kohalikul tasandil ja luua vajalikud tingimused laste õiguste ja heaolu tagamiseks oma territooriumil. (Sotsiaalkindlustusamet, 2024)

**Lastekaitsetöötaja on seaduses defineeritud kui KOV-i või SKA ametnik**, kes täidab talle lastekaitseseaduses või muus õigusaktis sätestatud ülesandeid lapse õiguste ja heaolu tagamisel (Lastekaitseseadus, 2014).

Lastekaitsevaldkonnas toimus viimane suurem reform ligikaudu 10 aastat tagasi ning kehtiv lastekaitseseadus jõustus suuremas osas 2016. aasta alguses. Vaid **lastekaitseseaduse § 19, mis sätestab lastekaitsetöötajale esitatavad nõuded**, jõustus hiljem ehk 2020. aastal. Vastavalt sellele seadusesättele peab lastekaitsetöötajal olema **erialane ettevalmistus<sup>11</sup> ja kõrgharidus** ning tal tuleb **hiljemalt kahe aasta möödumisel alates lastekaitsetöötajana teenistusse asumisest omandada sotsiaaltöötaja kutse spetsialiseerumisega lastekaitsele**. (Lastekaitseseadus, 2014)

2022. aasta lõpu seisuga töötas S-veebi<sup>12</sup> andmetel Eesti KOV-ides kokku 296 lastekaitsetööd tegevat ametnikku, kellest 178 vastasid kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele (S-veeb, 2022). S-veeb võimaldab koondada igal aastal statistikat KOV-ides töötavate lastekaitsetööd tegevate ametnike kohta, kuid otsest riiklikku registrit, mis võimaldaks jooksvalt pidada järgi kõikide lastekaitsetöötajate ja nende kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta, ei eksisteeri.

### 2.3.1. Reformi taust ja kavandamine

2000. aastate teise aastakümne algul hakati Sotsiaalministeeriumi juhtimisel kavandama lastekaitse reformi, **mille üks osa oli lastekaitsetöötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamine**. 2013. aastal asuti välja töötama ka **uut sotsiaaltöötaja kutsestandardit**. 2015. aastal kehtima hakanud standard võimaldas spetsialiseerumist paljudele erinevatele suundadele, sh lastekaitse, laste ja perede heaolu ning sotsiaaltöö laste ja perede valdkonnale. (Seletuskiri lastekaitse seaduse eelnõu juurde, 2014)

Nii intervjueeritud lastekaitsevaldkonna poliitikakujundajad kui praktik olid seisukohal, et reformi eel oli lastekaitsetöö **kuvand ühiskonnas negatiivne**, lastekaitsetöötajate **erialane ettevalmistus sageli ebapiisav** ja töötajate **pädevuste tase väga ebahütlane**. See tähendas, et

<sup>11</sup> Lastekaitse seaduses ega seaduse eelnõu seletuskirjas ei täpsustata, milline erialane ettevalmistus peab lastekaitsetööd tegeval inimesel olema.

<sup>12</sup> Süsteemi S-veeb abil sisestatakse ja koondatakse sotsiaalhoolekande alaseid statistilisi aruandeid piirkondlikult (15 maakonda, Tallinna linn) ning seejärel üleriigiliselt. Aruannete koondamist korraldab Sotsiaalministeerium. Vt: <https://sveeb.sm.ee/index.php>



ka pakutava **teenuse kvaliteet võis piirkonniti olla üsna erinev**. Samu probleeme toodi esile 2013. aastal ilmunud uuringuraportis „Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs“ (Tender et al, 2013.). Lisaks tõdes intervjueritud poliitikakujundaja, et enne reformi oli lastekaitsetöötajate koolitamine pigem juhuslik ning **ühtne koolitussüsteem puudus**.

Niisiis soovitigi reformi abil **ühtlustada lastekaitsetöötajate ettevalmistust ja pakkuda seeläbi kvaliteetsemat teenust**. Ühtlasi loodeti, et **seeläbi paraneb ka valdkonna maine**. Kuna lastekaitse reformi üks eesmärkidest oli minna üle reaktiivselt lähenemiselt rohkem ennetavatele tegevustele, pidi endise poliitikakujundaja sõnul töötajate kompetentside tõstmine aitama saavutada ka seda laiemat sihti. (intervjuud endise ja praeguse lastekaitsevaldkonna poliitikakujundajaga)

Intervjueritud endise poliitikakujundaja sõnul, kes omal ajal muudatuste protsessi aktiivselt eest vedas, tegeleti reformi käigus päris palju kaasamisega, sh **korraldati erinevaid kaasamisüritusi**, sh eesmärgiga anda seotud osapooltele vajalikku infot. Ta meenutas, et reformi protsessi olid kaasatud näiteks ülikoolid, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni (ESTA) esindajad, valdkonna praktikud ja ka Tervise Arengu Instituut kui tolleaegne sotsiaalvaldkonna täienduskoolituse pakkuja. Seda, et valdkonna praktikud said soovi korral reformi kavandamise juures kaasa rääkida, tõdes ka intervjueritud praktik. Samuti nähtub lastekaitseseaduse eelnõu lisadokumentidest, et vahemikus 2011. aasta suvest 2014. aastani kevadeni **toimus mitmesuguseid töökohtumisi, arutelusid, seminare jm üritusi, kus osales nii teiste ministeeriumite, KOV-ide, ülikoolide kui kolmanda sektori organisatsioonide esindajaid**. Muuhulgas kaasati ka noori. (Ülevaade lastekaitseseaduse eelnõu koostamise kaasamisprotsessist aastatel 2011–2014, s.d.) Intervjueritud endine poliitikakujundaja tunnistas, et tagantjärele vaadates võinuks varasemas faasis ja tõsisemalt kaasata ka Kutsekoda.

„Ja tagantjärele vaadates – kogemust meil ei olnud sellel hetkel, ei osanud mõelda nende asjade peale. Ehk et võib-olla oleks pidanud Kutsekoda olema natukene teistmoodi kaasatud varasemas faasis – ehk et me oleks pidanud võib-olla siis nii-öelda omaniku või tellijana olema targemad.“  
**endine lastekaitsevaldkonna poliitikakujundaja**

**Valmisolek reformiks oli lastekaitsevaldkonnas üldiselt olemas** – nii (välised) eksperdid kui valdkonna töötajad ise olid arusaamal, et kvalifikatsiooninõudeid on tarvis, sest töö, mida tehakse, on oluline, vastutusrikas ja spetsiifiline, eeldades põhjalikku ettevalmistust (intervjuud lastekaitse praktiku ja endise ning praeguse poliitikakujundajaga). Intervjueritud praeguse poliitikakujundaja sõnul olid veidi murelikud KOV-id (ja ka lastekaitsetöötajad ise), kellel polnud reformi eel ja rakendumise ajal ametis kõrgharidusega lastekaitsetöö spetsialisti. Kvalifitseeritud töötajate leidmine on tema hinnangul keeruline ka praegu, sest sobivaid inimesi on tööturul vähe ja samas pole töötasud valdkonnas eriti motiveerivad ega lastekaitsetöö ühiskonnas eriti väärtustatud.

Üks aspekt, milles erinevad osapooled olid reformi kavandamisel eri meelt, oli erialase (sotsiaaltöö) kõrghariduse nõude kehtestamine kvalifikatsiooninõude osana. Intervjueeritud endine poliitikakujundaja meenutas, et näiteks kõrgkoolide esindajad pooldasid erialase kõrghariduse (täpsemalt isegi magistrikraadi) nõuet, samas valdkonna praktikud leidsid, et see nõue oleks problemaatiline, kuna juba töötavate inimeste jaoks oleks magistrikraadi omandamine ajaliselt koormav ning keeruline. Seega toetasid praktikud erialase kõrghariduse nõude asemel lihtsalt kõrghariduse nõuet ja seda, et töötajate pädevusi tagataks pigem täienduskoolituste süsteemi kaudu. Niisiis oli see, et kvalifikatsiooninõuete üheks osaks sai ka kutse olemasolu, kompromiss, mis sobis lõpuks kõigile osapooltele. (intervjuu endise lastekaitse poliitikakujundajaga) Ka Siseministerium ühe kooskõlastajana oli erialase kõrghariduse nõude kehtestamise vastu, rõhutades, et kõrghariduse nõue koos kohustusega omandada sotsiaaltöötaja kutse spetsialiseerumisega ühele kolmest lapse ja perega seotud valdkonnast<sup>13</sup>, on piisav, et tagada lastekaitsetöötajate pädevus (Seletuskiri lastekaitseaduse eelnõu juurde, 2014).

Intervjueeritud endine poliitikakujundaja meenutas, et leidis veel üks põhjus, miks erialase kõrghariduse nõude kehtestamisest loobuti. Nimelt sätestas tol ajal kehtinud sotsiaalhoolekande seadus haridusnõude sotsiaaltöötajatele, kuid kuna puudus veel eraldi lastekaitsetöötaja profession (kõik olid hariduselt sotsiaaltöötajad), siis oleks tekkinud küsimus, miks sotsiaaltöötajad, kes töötavad lastekaitsetöötajatena, peavad omama erialast kõrgharidust, aga teised sotsiaaltöötajad peavad olema lihtsalt kõrgharidusega. Sotsiaalhoolekande seaduse avamine ja vastava punkti muutmine oleks võinud omada laiemat mõju kogu sotsiaalvaldkonna töötajatele ning seda sammu ei soovitud ette võtta.

### 2.3.2. Reformi tegevuskava ja elluviimine

2014. aastal vastu võetud ja 2016. aastal kehtima hakanud lastekaitseadusega defineeriti esmakordselt lastekaitsetöötaja mõiste (Seletuskiri lastekaitseaduse eelnõu juurde, 2014). Selle seaduse §-ga 19 sätestati ka kvalifikatsiooninõuded, mis kohalduvad kõikidele, kes lastekaitseaduses toodud lastekaitsetöötaja definitsiooni alla kuuluvad ehk siis nii SKA kui KOV-ide ametnikele. Mingeid erisusi sihtgrupi sees kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel ei tehtud. Intervjueeritud praeguse poliitikakujundaja sõnul on hiljem, reformi järel arutatud, kas kvalifikatsiooninõuded peaks kehtestama ka KOV-ide sotsiaalvaldkondade juhtidele, et muuta praegust olukorda, kus juht võib olla vähem kvalifitseeritud kui lastekaitsetöötaja, kelle tööd ta peab koordineerima. Seni seda täiendust seadusandlusesse tehtud ei ole.

Lastekaitseaduse §-st 19 tulenevate nõuete (erialane ettevalmistus ja kõrgharidus ning hiljemalt kahe aasta möödumisel alates lastekaitsetöötajana teenistusse asumisest omandatud sotsiaaltöötaja kutse spetsialiseerumisega lastekaitsele) täitmiseks anti üleminekuvaeg. Üleminekuvaeg erines, sõltudes konkreetse lastekaitsetöötaja tööle asumise

<sup>13</sup> Lõpuks jäi seadusesse sõnastus „spetsialiseerumisega lastekaitsele“.

**ajast.** Üldiselt oli ülemineku-aeg neli aastat, arvestades, et lastekaitse seadus jõustus muudetud kujul 2016. aasta 1. jaanuaril ning § 19 hakkas kehtima 2020. aasta 1. jaanuaril. Need lastekaitsetöötajad, kes olid tööle asunud juba enne uue seaduse jõustumist, anti aega nõuete täitmiseks kuni 2022. aasta 1. jaanuarini. (Seletuskiri lastekaitse seaduse eelnõu juurde, 2014; Lastekaitse seadus, 2014)

Kõik intervjueritud valdkonna esindajad olid seisukohal, et üleminekuaja andmine on oluline. Samas tõdesid intervjueritud poliitikakujundajad, et **tasakaalupunkti leidmine selles osas, kui pikk on mõistlik ülemineku-aeg, on keeruline.** Üheltpoolt võib liiga lühike ülemineku-aeg olla küll probleemne, kuna kõik ei pruugi saada nõudeid täidetud ja võivad seetõttu süsteemist lahkuda, **kuid andes liiga palju aega, võib juhtuda, et nõuete täitmise nimel hakatakse tegutsema liiga hilja.** Just see lastekaitsevaldkonnas ka juhtus. Intervjueritud endine poliitikakujundaja tunnistas, et just **see oli üks suurimaid raskuskohti reformi rakendamisel, et ei suudetud ette näha, et töötajad jäta kutse taotlemise pigem viimasele hetkele,** tekitades seega kutseandjale korraga suure koormuse, millega viimane ei suutnud toime tulla.

„/.../ millega me ei osanud toime tulla, oli siis lastekaitsetöötajate, kellele kutset oli vaja, et seadusele vastata, nende käitumise juhtimine. Ma arvan, et see on kõige suurem väljakutse olnud. /.../ Meil ei olnud seda süsteemi, kuidas seda võimalikult kiirelt ja nii-öelda ajaefektiivselt ellu viia, sest tänane kogemus näitab seda, et see jäi suhteliselt rakendustähtaja saabumise lähedale. Ehk see motivatsioon koheselt pärast süsteemi valmisolekut hakata kutse taotlemisega tegelema oli väga väikse hulga või suhteliselt väikse hulga nende lastekaitsetöötajate seas, mis viis selleni, et meil mingil hetkel oli väga suur [kutse taotlemise] soovijate hulk ja kutseandja ei suutnud sellega enam toime tulla – ehk et tekkis ajakriitilisus ja mindi nagu üle [rakendustähtaja].“  
**endine lastekaitsevaldkonna poliitikakujundaja**

Tagantjärele vaadates **oleks tulnud endise poliitikakujundaja hinnangul suuta tagada kutseandjale rohkem ressursse** haldusvõimekuse tõstmiseks (nt saanuks ressurside olemasolul palgata juurde lisatööjõudu vms). Suurem suutlikkus kutseandmisel oleks võimaldanud vältida protsessi venimist üle tähtaja ja teisalt oleks kõrgem olnud ka kutset taotlema asunud lastekaitsetöötajate rahulolu, mis n-ö järjekorra-olukorras kannatas.

Arvestades, et lastekaitsetöötajatel puudub (siiani) oma kutseühing, oli **kutseandja leidmine lastekaitsevaldkonnas reformi käigus oodatust keerulisem.** Kutseandjat otsiti avaliku hanke korras ja protsessiga tuli kiirustada, kuna kutseandja, kelleks sai ESTA, asus kutse andmise ülesannet täitma sisuliselt alles siis, kui seaduses kehtestatud tuli hakata ellu viima. (intervjuu endise lastekaitsevaldkonna poliitikakujundajaga) **Järelevalvefunktsiooni** ehk KOV-ide lastekaitsetöötajate vastavust seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuetele **asus 2022. aastast teostama SKA.** Kvalifikatsiooninõute jõustumisel rõhutati, et järelevalvet tehes lähenetakse igale olukorrale juhtumipõhiselt ja valitakse kohased meetmed, mis peaksid

tagama rikkumiste kõrvaldamise, ent intervjueritud poliitikakujundaja tõdes, et reaalses ei suuda SKA teha üksikjärelevalvet kõikide lastekaitsetöötajate üle. Ka tõsiste ettekirjutuste tegemine olukorras, kus valdkonnas valitseb pigem tööjõupuudus, on keeruline. (Konks, 2022; intervjuu lastekaitsevaldkonna poliitikakujundajaga)

Tagantjärele võib öelda, et reformi käigus võinuks kutseandja toetamiseks suunata rohkem ressursse, kuid juba reformi kavandamisel otsustati, et **lastekaitsetöötajatele kutse omandamise kohustuse täitmiseks riigipoolset rahalist tuge ette ei nähta** (Seletuskiri lastekaitseseaduse eelnõu juurde, 2014). Sotsiaalministeerium poliitikakujundajana näeb, et see on KOV-ide ülesanne tagada lastekaitsetöötajate vastamine seaduses esitatud nõuetele. Nii on näiteks soovitatud, et **KOV võiks anda lastekaitsetöötajale lisapuhkusepäeva kutse omandamisega seotud dokumentide täitmiseks ja muuks seotud asjaajamiseks või hüvitada tööandjana kutse taotlemisega seotud kulud** (Konks, 2022).

**Reformi rakendumise järel pole kehtestatud kvalifikatsiooninõuetes muudatusi tehtud**, aga intervjueritud poliitikakujundaja sõnul on **plaan asuda üle vaatama lastekaitse tasemeõppe õppekavasid**, et tagada pakutava kõrghariduse vastavus tööturu nõudmistega ning võimalusel muuta õpe praktilisemaks. Lisaks mainis intervjueritud praegune poliitikakujundaja, et **kavandamisel on lastekaitsetöötajate koolitussüsteemi ülevaatamine** eesmärgiga muuta kogu tervik (nii taseme- kui täiendusõppe pool) süsteemsemaks ja motiveerida inimesi rohkem koolitustel osalema, kuid ta ei avanud kavandatavate muudatuste sisu täpsemalt. **Praegu korraldab spetsiaalselt lastekaitsetöötajatele suunatud täienduskoolitusi SKA** ja need on **enamasti rahastatud riigieelarvest**, mõnikord ka välisprojektide vahenditest. Lastekaitsetöötajatelt neil **koolitustel osalemise eest tasu ei küsita**. Täienduskoolitusi korraldab ka Lastekaitse Liit ning tavaliselt on organiseerimisse kaasatud ka SKA. (päring SKA-sse)

### 2.3.3. Reformi mõju

Arvestades, et lastekaitsevaldkonna puhul ei saa me rääkida ainult lastekaitsetöötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamisest, vaid tegu oli laiemaga reformiga kogu valdkonnas, oli ka intervjueritud osapooltel, kes muudatuse kavandamist ja ellu viimist meenutasid, kohati keeruline eristada ainuüksi kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega seotud mõjusid. Sarnaselt teiste sidusvaldkondadega ei ole ka lastekaitsevaldkonnas reformi mõju (ei tervikuna ega kvalifikatsiooninõuete kehtestamise seisukohalt) hinnatud, mistõttu saame siin tugineda vaid intervjueritud ekspertide hinnangutele ja tajule sellest, millist mõju on kvalifikatsiooninõuete kehtestamine valdkonnale avaldanud.

Olgugi et pole võimalik öelda, kui suur on siinkohal ainuüksi kvalifikatsiooninõuete kehtestamise roll, on nii intervjueritud endine kui praegune lastekaitsevaldkonna poliitikakujundaja seisukohal, et lastekaitsetöötajate **kvalifikatsiooninõuete kehtestamise järel on valdkonna töötajate professionaalsus kasvanud** – töötajad on pädevamad ja parema ettevalmistusega. Endise poliitikakujundaja sõnul mõtlevad sarnase ettevalmistuse saanud

töötajad ka sarnasemalt ehk aja jooksul on toimunud **arusaamade ühtlustumine oma töö ja ülesannete osas**, mis peaks tagama ka ühtlasema kvaliteediga teenuse. Ametis olev poliitikakujundaja leidis ühtlasi, et **parema ettevalmistusega töötaja on oma töös proaktiivsem**, mis tähendab, et ta võib olla suuteline probleeme lahendama varasemas etapis ning seeläbi vähendada KOV-i koormust ja kulusid murekohtadega tegelemisel.

Seda ei saa seostada küll ainult kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega, vaid rolli mängib lastekaitsevaldkonna reform laiemalt, kuid üldiselt võib intervjueritud praeguse poliitikakujundaja hinnangul öelda, et **lastekaitsetöö kvaliteet on aastate jooksul tõusnud**. See omakorda on **kaasa aidanud lastekaitsetöö maine paranemisele**.

Seevastu intervjueritud lastekaitsevaldkonna **praktik tões, et tema hinnangul pole valdkonna kuvand endiselt hea**. Samuti leidis ta, et loodud **kutse andmise süsteem ei ole end seni veel tõestanud** ja kutset ei taotleta nii aktiivselt, kui võiks. Samas pidas ta positiivseks muutuseks seda, et reformiga loodi lastekaitsetöötajatele **rohkem koolitusvõimalusi ja koolitamine ja koolitustel osalemine on muutunud järjepidevamaks**.

Intervjueritud praegune poliitikakujundaja tunnistas võimalikest negatiivsetest mõjudest rääkides ka seda, et KOV-ide jaoks on olukord läinud ilmselt keerulisemaks selles mõttes, et **niigi tööjõupuuduses vaevlevas valdkonnas on kõrgema kvalifikatsiooniga töötajat raskem leida** ning kvalifitseeritud töötajale väärilise tasu maksmine eeldab ka rohkem raha, mida KOV-idel sageli napib.

### 3. Välisriikide noortevaldkondade reformide analüüs

Peatükis võtame vaatluse alla noortevaldkonna töötajate kvalifikatsiooninõuetele ülemineku reformid välisriikides, täpsemalt Maltal ja Wales'is. Uurime nii poliitikamuutuste kavandamise ja elluviimise ehk protsesside poolt kui ka nende sisu ja mõju.

#### 3.1. Malta

- Noorsootöö kutseeaduse (Youth Work Profession Act) kohaselt tohivad Maltal end noorsootöötajaks nimetada ja selles ametis töötada vaid isikud, kellele on väljastatud tegevusluba ja kes on kantud vastavasse registrisse.
- Tegevusloa saamise eeldusteks on mh valdkondlik kõrgharidus ja kaheaastane tööpraktika noorsootöö valdkonnas.

Noortepoliitikat kujundatakse ja rakendatakse Maltal peamiselt tsentraalselt. Olulisimateks toimijateks on Malta Haridus-, Spordi-, Noorte-, Teadus- ja Innovatsiooniministeerium valdkonna eest vastutava institutsioonina ning selle rakendusasutus Malta noorteagentuur (Agenzija Zghazagh; edaspidi: agentuur). (European Commission, 2023a) Agentuur vastutab nii noortepoliitika strateegilise planeerimise kui ka igapäevaste korraldustegevuste läbiviimise eest, mh pakub agentuur otse noortele noorsootöö teenust – nt noortekohvikutes, noortekeskustes, koolides (Agenzija Zghazagh, 2023). Agentuur on ühtlasi noorsootöötajate peamine tööandja, KOV-id Maltal noorsootöö korraldamisel olulist rolli ei mängi ja noorsootöötajaid ei värba. Lisaks agentuurile on noorsootöötajate tööandjateks mitmed teised riigiinstitutsioonid (nt politsei), aga ka kolmanda sektori organisatsioonid. (intervjuu Malta noortevaldkonna poliitika rakendajaga)

Noortevaldkond Maltal hõlmab üksnes noorsootööd. Olulisimaks valdkondlikuks õigusaktiks on noorsootöö kutseeadus (Youth Work Profession Act), mis defineerib nii noorsootöö kui ka noorsootöötaja mõisted. Vastavalt seadusele on noorsootöö mitteformaalne õppimine, mille eesmärk on noorte inimeste personaalne, sotsiaalne ja poliitiline areng, ning mis keskendub noortele vanuses 13–30 aastat (Youth Work Profession Act, 2015). Noorsootöötaja on aga „isik, kes on kantud ametlikku noorsootöötajate registrisse, mida peab noorsootöö kutsenõukogu, ja kellele on antud tegevusluba praktiseerimaks professionaalse noorsootöötajana“ (ibid., art. 2). **Niisiis on kvalifikatsiooninõuetele vastamine Maltal noorsootöötajate jaoks töötamise eeltingimus. Noorsootöötajate kvalifikatsiooninõuded pandigi paika noorsootöö kutseeadusega, mis jõustus 2015. aastal.** Noortega võivad Maltal töötada ka isikud, kes seaduses toodud kvalifikatsiooninõuetele ei vasta, kuid nemad ei tohi end nimetada noorsootöötajaks. (intervjuu Malta noortevaldkonna poliitika rakendajaga) Hetkeseisuga on

Maltal 77 registreeritud, st kvalifikatsiooninõuetele vastavat noorsootöötajat<sup>14</sup>, neist u 30 töötavad agentuuris (päring noorsootöö kutseenõukogule)<sup>15</sup>.

### 3.1.1. Reformi taust ja kavandamine

Reformi ettevalmistused said alguse juba 1990. aastate teises pooles, mil Malta ülikoolis lõpetas õpingud õppekava „Noored ja kogukonnatöö“ esimene lend. Tegemist oli esimese noorsootöötajaid ettevalmistava õppekavaga Maltal. Õpingud lõpetanud inimesed ei olnud rahul olukorraga, kus tajudes ise end professionaalsete noorsootöötajatena, ei olnud kutseala erinevalt mitmetest teistest kutsealadest (nt arstid, psühholoogid, arhitektid) Maltal riiklikult tunnustatud ehk regulatsioonides defineeritud, mh läbi tingimuste, millele tuleb vastata, et ametikohal töötada. Leiti, et nii nagu nt õpetaja või psühholoogina ei tohi töötada inimene, kellel vastav väljaõpe puudub, ei tohiks sellist olukorda esineda ka noorsootöötajate puhul. **Reformist oodati niisiis ennekõike seda, et noorsootöötajaid tunnustataks riiklikult professionaalidena**, sarnaselt teiste reguleeritud kutsealadega. Ühtlasi oodati, et reform toob kaasa palgatõusu. (intervjuud Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja ja poliitika rakendajaga)

„Nad [Malta ülikoolis noorte ja kogukonnatöö õppekaval õppinud inimesed] tundsid, et nad on ülikoolis õppinud sama palju nagu õpetajad, psühholoogid jt, kuid [erinevalt nende ametialade esindajatest] ei tunnustata neid kui professionaale, nende palgad on väiksemad jne /.../“  
**Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja**

Ühendamiseks oma jõud noorsootöötajatena, moodustas esimene lend „Noored ja kogukonnatöö“ õppekava läbinuid 1998. aastal ehk paar aastat pärast õpingute lõpetamist Malta Noorsootöötajate Assotsiatsiooni (Maltese Association of Youth Workers; edaspidi: assotsiatsioon). Assotsiatsioon asus tegema süsteemset tööd selle nimel, et noorsootöötajate kutse saaks riiklikult reguleeritud: tehti lobi valitsuses ja korraldati kommunikatsioonitegevusi avalikkuses, tõstmaks nii poliitikakujundajate kui ka laiema avalikkuse seas teadlikkust noorsootööst ja noorsootöötaja kutsest. (intervjuud Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja ja poliitika rakendajaga)

<sup>14</sup> Kuna kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate noortega töötavate isikute (nt noorteliidrite, skautide, gaidide) osas ametlikku arvestust ei peeta, nende arv teada ei ole.

<sup>15</sup> Registreeritud noorsootöötajate suhteliselt väikest arvu seletab ühelt poolt see, et Malta on väike riik, aga lisaks ka nii noortevaldkonna kui noorsootöötaja ametikoha kitsas piiritletus (st nt huviharidus ei kuulu Maltal noortevaldkonna alla, huvihariduse õpetajad, treenerid jt, kes nt Eestis on hõlmatud noortevaldkonna töötajaskonda, Maltal seda ei ole) ja tõsiasi, et noortega on võimalik töötada ka noorsootöötajaks registreerimata ehk nt noorteliidri vm nimetuse all, st mitte professionaalse noorsootöötajana.



„1998. aastal ei olnud nägemus noorsootöötajatest üldse selge. Kui keegi ütles, et ta tahab saada noorsootöötajaks, ei saadud aru, mida ta oli mõelnud. Pigem arvati, et noorsootöötaja on noor töötaja, mitte inimene, kes töötab noortega.“

**Malta noortevaldkonna poliitika rakendaja**

Assotsiatsiooni liikmete pingutused hakkasid vilja kandma umbes kümme aastat pärast tegevusega alustamist, kui **2010. aastal asutati Malta noorteagentuur**. Agentuuri loomist võib pidada reformi oluliseks eeltingimuseks. Ühelt poolt seetõttu, et see aitas kaasa valdkonna senisest tugevamale institutsionaliseerimisele, teiselt poolt aga läbi teadliku tegevuse noorsootöötajate kutse väärtustamisel. Nimelt värbas agentuur juba enne noorsootöötajate kutse riiklikku reguleerimist oma ridadesse ainult vastava väljaõppe saanud ehk „Noored ja kogukonnatöö“ õppekava läbinud inimesi, luues sel moel n-ö mitteametliku kvaliteedistandardi juba enne, kui noorsootöötajatele seadusega kvalifikatsiooninõuded kehtestati. (intervjuud Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja ja poliitika rakendajaga) **Riiklike kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseni jõuti 2015. aastal, mil jõustus noorsootöö kutseseadus**. Seaduses defineeriti nii noorsootöötaja mõiste kui ka tingimused, millele tuleb vastata, et professionaalseks noorsootöötajaks saada (vt täpsemalt ptk 3.1.2. ).

Arvestades assotsiatsiooni süsteemset tööd reformi esilekutsumiseks **liigitub noorsootöötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamine Maltal alt üles loogikal põhinevaks reformiks**.

„Meil õnnestus seaduseni [vastuvõtmiseni] jõuda 2014. aastal, seega võttis see [töö reformi ellukutsumiseks] aega enam kui 10 aastat. /.../ Ja nüüd on noorsootöö professionaalse kutsealana seadusega tunnustatud. /.../ Kindlasti ei tõukunud see reform valitsusest. See oli väga alt üles reform.“

**Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja**

Sihtgrupi panus ei seisnenud mitte üksnes reformi initsieerimises, vaid **noorsootöötajad said väga tugevalt kaasa rääkida ka reformi sisustamises**.

„Seadus kirjutati sisuliselt koos assotsiatsiooniga.“

**Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja**

Siiski oli reformile esialgu ka vastuseisu, mis tulenes eeskätt valdkonnas tegutsevatele vabatahtlikelt – inimestelt, kes töötasid noortega, kuid kes ei olnud ülikoolis noorsootööd õppinud. Vastuseis tulenes hirmust, et kvalifikatsiooninõuete rakendumisel keelatakse neil noortega töötada. Sellist keeldu aga reform ette ei näinud ja olles poliitikakujundajatelt vastava sõnumi saanud, vabatahtlike vastuseis vaibus.



„Me tahtsime kohe algusest peale teha väga selgeks, et me mitte mingil juhul sellist asja ei tee – me ei ütle, et me oleme kuidagi paremad, sest meie oleme professionaalid ja teie ei ole. Pigem oli ikka nii, et me teeme täiesti erinevat tööd. Ma käisin ülikoolis, sain teadmisi, siis ma töötasin, et seda teadmist kasutada, siis ma sain tegevusloa ning seejärel ma olen vastutav oma töös. Aga see ei alaväärista kuidagi seda suurepärasest tööd, mida teevad gaidid või preestrid või teised, kellel noorsootöötaja haridust ega tegevusluba ei ole. Ajapikku said need, kes algul kartsid, aru, et neil pole midagi karta.“

**Malta noortevaldkonna poliitika rakendaja**

Seega oli sihtgrupi toetus reformile laialdane, reform oli sihtgrupi poolt esile kutsutud, samuti oli sihtgrupp aktiivselt kaasatud reformi sisustamise protsessi, ning ka need, kes reformi esialgu ei pooldanud (vabatahtlikud), mõistsid ajapikku, et vastuseisuks põhjust ei ole.

### 3.1.2. Reformi tegevuskava ja elluviimine

**Vastavalt noorsootöö kutseseadusele tohib Maltal end noorsootöötajaks nimetada ja selles ametis töötada ainult isik, kellel on vastav tegevusluba (*warrant*) (Youth Work Profession Act, 2015). Tegevusloa saamiseks peab vastama järgmistele tingimustele:**

- olema Euroopa Liidu kodanik või omama Maltal tööloa;
- olema sobiva käitumisega<sup>16</sup>;
- olema registreeritud noorsootöötajate registris;
- ei tohi olla karistatud alaealiste väärkohtlemise eest;
- omama valdkondlikku kõrgharidust;
- omama vähemalt kaheaastast noorsootöö kogemust. (Youth Work Profession Act, 2015)

**Noorsootöötaja tegevusloa saamiseks tuleb isikul esitada vastav taotlus noorsootöö kutsenõukogule (Youth Work Profession Board; edaspidi: kutsenõukogu). Kutsenõukogu näol on tegemist noorsootöö kutseseaduse kehtestamise järel asutatud riikliku institutsiooniga, mis koosneb seitsmest liikmest ning mille koosseisu määrab kaheks aastaks valdkonna eest vastutav minister. Kutsenõukogu vastutab mitmete tegevuste eest, sh noorsootöötajate tegevusloa taotluste läbivaatamine, noorsootöötajate registri pidamine ja järelevalve teostamine. Kui kutsenõukogu leiab, et noorsootöötaja tegevusloa saamiseks taotluse esitanud isik vastab tingimustele, teeb kutsenõukogu valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku tegevusloa välja andmiseks. Tegevusloa annab seega välja minister kutsenõukogu ettepanekul.**

<sup>16</sup> Ei tohi olla toime pannud kuritegusid. Tingimusele vastamise kontrollimiseks tehakse päring politseisse ja kohtusse.

**Tegevusluba on tähtajatu, kuid selle kehtivust saab peatada** – nt kui on ilmnenud, et tegevusluba omav isik teatud tingimusi (enam) ei täida. (Youth Work Profession Act, 2015) Intervjueeritud poliitika rakendaja märkis, et selles, et tegevusluba on tähtajatu, on ka omad kitsaskohad. Näiteks võib tekkida olukord, kus isik omandab tegevusloa, kuid siis mõned aastad noorsootöö valdkonnas enam ei tegutse. Kui ta seejärel otsustab noorsootöötajana uuesti tööle asuda, tegevusluba piirangut ei sea, küll aga ei pruugi selle inimese tegelikud teadmised ja oskused enam ajakohased olla. Seetõttu on Maltal praegu väljatöötamisel järjepideva professionaalse enesetäiendamise süsteem, mille kohaselt peavad tegevusloaga noorsootöötajad igal aastal teatud arv tunde (pole veel otsustatud, kui palju täpselt, kuid intervjueeritav viitas, et jutuks on olnud nt 20 või 30 tundi) erialastel koolitustel osalema. Neil, kes seda ei tee, peatatakse tegevusloa kehtivus kuni ta suudab kutsenõukogule tõestada, et on nõutud mahus koolitusi läbinud. (intervjuu Malta noortevaldkonna poliitika rakendajaga)

**Noorsootöötajate kvalifikatsioonisüsteem on Maltal ühetasandiline** – on üks tegevusluba, eri tasemeid selle all ei ole. Sellist valikut põhjendavad nii intervjueeritud poliitikakujundaja kui ka poliitika rakendaja sellega, et noorsootöö põhiolemus on ikka sama sõltumata sellest, millist konkreetset tööd üks või teine noorsootöötaja teeb.

„Ma ei näe põhjust, miks meil peaks olema mitmetasandiline tegevuslubade süsteem. Noorsootöö on noorsootöö. Näiteks arstidel on ka ainult üks tegevusluba, seejärel saab ka diferentseerida. Miks peaks noorsootöoga olema teisiti, kui [noorsootöötajate tegevusfookuste] erinevused ei ole nii suured nagu on arstidel?“

**Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja**

**Noorsootöötaja tegevusloa saanud isikute andmed sisestatakse vastavasse kutseregistrisse.** Tegemist on registriga, mis hõlmab ka kõigi teiste registreeritud kutsealade esindajate andmeid. Üks kord aastas avalikustab kutsenõukogu kõigi noorsootöötaja tegevusloa saanute andmed valitsuse [veebiväljaandes](#). Intervjueeritud poliitika rakendaja hinnangul on kvalifitseeritud noorsootöötajate üle arvestuse pidamine oluline, kuna see võimaldab poliitikakujundajatel olla pidevalt kursis sellega, mis valdkonnas toimub – kui palju registreeritud töötajaid on, kes nad on, kas ja kui palju neid on mingi aja jooksul juurde tulnud. Väga oluliseks infoallikaks on register ka tööandjatele – nii agentuurile kui ka kõigile teistele, kes saavad registrist kontrollida, kas tööle kandideeriv isik vastab kvalifikatsiooninõuetele. Lisaks täidab avalik register n-ö avalikkusepoolse kontrolli funktsiooni ehk teisisõnu, kui ükskõik kes märkab registris isikut, kes noorsootöötajaks (enam) ei sobi (nt seetõttu et ta on noorsootöötaja tegevusloa kas pettuse kaudu omandanud või on ta toime pannud rikkumisi tegevusloa omandamise järgselt), on tal võimalik sellest kutsenõukogule teada anda. (intervjuu Malta noortevaldkonna poliitika rakendajaga)

**Võrdlemisi rangeid kvalifikatsiooninõudeid (nt valdkondliku kõrghariduse nõue) peavad intervjueeritavad vajalikuks.** Nad põhjendasid seda sellega, et olles võtnud seaduse väljatöötamisel eeskujuks teisi Malta valdkondlikke seadusi (nt sotsiaaltöö seadus) ja olles seega teadlikud, et ka teistel kutsealadel (nt sotsiaaltöötajatele, aga ka psühholoogidele jt) on Maltal kehtestatud ranged kvalifikatsiooninõuded, mõeldi noorsootöö kutseseadust välja töötades, et ka noorsootöötajatel kui samuti noortega töötavatel professionaalidel ei peaks olema teistest kutsealadest leebemad nõuded. Intervjueeritavad leidsid koguni, et kui noorsootöötajatele kehtiksid leebemad nõuded, asetaks see neid olukordades, kus nad teevad koostööd teiste professionaalidega, alaväärsele positsioonile, õõnestades seeläbi noorsootöötajate rolli ja staatust.

„Meie seadus [noorsootöö kutseseadus] on väga sarnane sotsiaaltöö seadusega, psühholoogide töö seadusega või ka psühhoteraapia seadusega. Seega me mõtlesime [kvalifikatsiooninõuete reformi kavandades], et kui me nõuame noorsootöötajatelt vähem [kui nt õpetajatelt, psühholoogidelt], siis me lepime ideega, et noorsootöötaja on alaväärsem kui teised kutsed. Nii et kui nad töötavad koos, siis oleks noorsootöötaja teistest madalamal positsioonil.“

**Malta noortevaldkonna poliitika rakendaja**

Olgugi et Maltal on noorsootöötajate kvalifikatsiooninõuetele valitud rangem tee – nõuetele vastamata (tegevusluba omamata) ei tohi end noorsootöötajaks nimetada ega noorsootöötajana töötada, – on oluline rõhutada, et **noortega saavad siiski töötada ka need, kellel tegevusluba ei ole.** Õigupoolest ei oleks see teisiti mõeldavgi, arvestades, et tegevusloa saamiseks on vaja ette näidata vähemalt kaheaastane töökogemus noorsootöö valdkonnas. See tähendab, et isikud, kellele tegevusluba veel väljastatud ei ole, tohivad noortega töötada, kuid seda ainult tegevusloaga noorsootöötaja järelevalve all ning selliselt, et nad ei ole värvatud noorsootöötaja ametisse, vaid tegutsevad praktikandina vms. Noortega tohivad jätkuvalt töötada ka noorteliidrid (*youth leaders*), skaudid, gaidid, religioosete ametite esindajad jt vabatahtlikud, kes noorsootööga sarnaseid tegevusi ellu viivad, kuid noorsootöötaja tegevusluba omamata nad end noorsootöötajaks nimetada ei tohi. (intervjuu Malta noortevaldkonna praktikuga)

Uurides intervjueeritavatelt, kas tagantjärele näib neile, et reformis tulnuks midagi teistmoodi teha, tõdes poliitikakujundaja, et ehkki ta siamaani ei tea, kuidas seda täpselt tegema peaks, võinuks tema hinnangul ideaalis hõlmata reformi ka vabatahtlikud noortega töötavad inimesed, et ka nende tegevus saanuks riiklikult tunnustatud.

„Vabatahtlike väljajätmine oli võib-olla kitsaskoht. Mul paneb see südame valutama. Kümme aastat on möödunud, kuid me pole neid endiselt hõlmanud. Samas on vabatahtlike grupis väga palju kirjusust ja keerukust – heas mõttes. Selles mitmekesisuses on üsna keeruline leida üht ühendavat niiti. /.../ Oleks meil Euroopast võtta hea süsteem, millelt õppida, oleks seda lihtsam teha, kuid paraku seda ei ole.“

**Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja**

Samas poliitika rakendaja näeb vabatahtlike väljajätmist pigem just positiivses võtmes, kuivõrd selliselt on kõigil võimalik noortega töötamist jätkata. Tema hinnangul saavad selliselt vabalt edasi tegutseda Malta traditsiooniliste valdkondade esindajad (nt religioossed ühendused) ning igale riigile omaste traditsioonide kaitset reformi kavandades soovitab intervjueeritav ka Eestile.

„Soovitaksin [ka Eestile] seda, et mis iganes on head ja spetsiifilist Eestis, mis iganes traditsioonid, need tuleb alles jätta, neid ei tohi ära kaotada. See oli minu meelest nutikaim asi, mis me tegime. Nimelt tegime endale selgeks, et töötamine noortega traditsioonilisel viisil – nt Maltal on traditsiooniliselt üks vanimaid institutsioone Society of Christain Doctrine ehk noortele religiooni, aga ka sotsiaalseid oskusi õpetav ühendus – on jätkuvalt väga oluline. Me ei teinud midagi, mis seda takistaks – see on kultuuriline, traditsiooniline, väga oluline. Sealsete inimeste seas on vaid paar üksikut noorsootöötajat – teised ei ole, kuid saavad endiselt noortega edasi töötada.“

**Malta noortevaldkonna poliitika rakendaja**

### 3.1.3. Reformi mõju

Reformi mõju uuritud ei ole. Siiski on nii intervjueeritud poliitikakujundaja kui ka rakendaja veendunud, et **reform oli tulemuslik ning avaldas valdkonnale märkimisväärset mõju**, mida nad kirjeldasid oma igapäevatoos nähtu ja kogetu põhjal.

Reformi eesmärk oli noorsootöötaja kutse reguleerimine, saavutamaks olukord, kus noorsootöötajaid tunnustatakse nii riigiinstitutsioonides kui ka mujal professionaalidena sarnaselt teiste reguleeritud kutsealade esindajatega. Nii intervjueeritud poliitikakujundaja kui ka poliitika rakendaja on veendunud, et see olukord on saavutatud. Noorsootöötaja kutse on seadusega reguleeritud – ametikoht on defineeritud ja kvalifikatsiooninõuded määratletud. Poliitika rakendaja tõi mitmeid näiteid sellest, kuidas erinevalt reformieelsest ajast **tunnustatakse kvalifitseeritud noorsootöötajaid nüüd professionaalidena**. Näiteks värvatakse noorsootöötajaid nüüd ka politseisse ja teistesse riigiinstitutsioonidesse ning intervjueeritava hinnangul pole põhjust kahelda, et see oli tingitud just kõnealuselt reformist.

„Ma olen üsna kindel, et politsei ei oleks iial noorsootöötajaid värvanud [kui poleks olnud seda reformi]. /.../ „The Alternative Care“ ei oleks iial noorsootöötajaid värvanud [kui poleks olnud seda reformi]. Neil olid muidu ainult sotsiaaltöötajad.“

**Malta noortevaldkonna poliitika rakendaja**

Noorsootöötajaid tunnustatakse nüüd professionaalidena ka koolides. Poliitika rakendaja selgitas, et reformi järel õnnestus neil saavutada olukord, kus noorsootöö on nüüd osa formaalhariduse õppekavast. Noorsootöö meetodeid kasutatakse lõimitult tavapäraistes ainetundides, nt viiakse mõned kehalise kasvatuse tunnid läbi selliselt, et kõik õpilased – olenemata sellest, kas neil on liikumispuue või mitte – mängivad pallimängu ratastoolis istudes. Pallimängu järel arutlevad õpilased noorsootöötaja juhtimisel kaasamise (*inclusion*) teemal. Noorsootööd viivad koolides riikliku õppekava raames läbi agentuuris töötavad noorsootöötajad. Poliitika rakendaja selgitas, et ka enne reformi töötasid mõned noorsootöötajad koolides, kuid siis ei olnud see töö nii süsteemne kui praegu. Lisaks ei kohelnud koolipersonal noorsootöötajaid alati võrdväärsete ja autonoomsete professionaalidena, kes kujundavad ise oma lähenemised ja valivad oma meetodid, nagu see on nüüd, vaid pigem öeldi noorsootöötajatele ette, milliste noortega ja kuidas nad töötama peaksid.

„Kui me töötame koolis koos õpetajate, psühholoogide ja teistega, siis nüüd nad kohtlevad meid võrdsetena, mitte kui amatööre. Seega pole siin küsimus ülikoolikraadis, sest see oli meil juba enne, aga kui saime oma kutse tunnustatud, siis alles see tõi erinevuse. /.../ Osa noorsootöötajaid töötas koolides juba enne reformi, aga siis ei võetud neid eriti tõsiselt. Koolijuhid andsid neile mis iganes tegevusi, neid sisuliselt ära kasutades, ja neil ei olnud eriti sõnaõigust, kuna ei olnud reguleerivat institutsiooni. /.../ Kui loodi agentuur ja tegevusload, said noorsootöötajad ise määratleda, mis teenust nad pakuvad.“

**Malta noortevaldkonna poliitika rakendaja**

Eelnevast saab järeldada, et noorsootöötajate staatus tööalases sfääris, suhetes kolleegidega koolides, politseis jm, on tõusnud. Intervjueeritud poliitikakujundaja ja rakendaja leiavad aga, et muutus on tegelikult mastaapsemgi: **reformi tagajärjel on noorsootöötajate staatus tõusnud ühiskonnas laiemalt**. Muuhulgas on sellesse panustanud avalik kommunikatsioon.

„Tegevuslubasid annab välja minister isiklikult ja selleks korraldatakse alati tseremoonia. /.../ Noorsootöötajad väärtustavad seda. Ma olen näinud, kuidas mõned inimesed jagavad Facebook'is: ma olen nüüd ametlikult tegevusloaga noorsootöötaja.“

**Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja**

Intervjueeritavate kinnitusel on reformi tagajärjel paranenud ka noorsootöötajate töötingimused, sh on palgad tõusnud. Ehkki tööandjatel ei ole kohustust maksta kvalifitseeritud noorsootöötajatele kõrgemat töötasu (ning ka tööandjatele suunatud riiklikku palgatoetust kvalifitseeritud noorsootöötajate värbamise ja neile kõrgema palga maksmise ajendamiseks Maltal loodud ei ole), seda intervjueeritavate hinnangul valdavalt siiski tehakse. Töötingimuste paranemisse on olulise panuse andnud noorteagentuur ise tööandjana palkasid tõstes ja noorsootöötajatele toetust makstes<sup>17</sup> ning seeläbi ka teistele tööandjatele eeskujuks olles. Sealjuures tõi noorteagentuuri esindav poliitikakujundaja välja, et reform on märkimisväärselt tugevdanud tema kui noorsootöötajaid esindava isiku positsiooni palgaläbirääkimistel valitsuspartneritega, kuivõrd nüüd on võimalik apelleerida noorsootöötajate professionaalsusele, mida tõendab tegevusloa olemasolu.

Intervjueeritud poliitikakujundaja ja poliitika rakendaja on veendunud ka selles, et kuivõrd noorsootöötajana tohivad töötada ainult need, kellel on tegevusluba, sh kõrgharidusel põhinev väljaõpe, on reformi tagajärjel tõusnud ka noorsootöö kvaliteet.

„Reform on teenust teatud mõttes standardiseerinud. Teenust pakub nüüd grupp inimesi, kellel on sarnane haridustaust. See on kvaliteeti tõstnud.“  
Malta noortevaldkonna poliitikakujundaja

Seda, kuidas mõjutas reform teenuse kättesaadavust, intervjueeritavad üheselt hinnata ei oska. Ühelt poolt tõdesid intervjueeritavad, et teenuse kättesaadavus võis mõnevõrra väheneda, kuna kvalifikatsiooninõuete olemasolu seab tööandjatele piirangud, keda noorsootöötajaks värvata tohib ja keda mitte. Samas leidis intervjueeritud poliitika rakendaja, et ehkki töötajate puudus on teataval määral probleem, on sarnase proovikivi ees ilmselt teisedki kutsealad ja see ei peaks andma alust kvalifikatsiooninõudeid lõdvendada.

<sup>17</sup> Agentuur maksab täiskoormusega töötavatele kvalifikatsiooninõuetele vastavatele noorsootöötajatele 1500€ toetust aastas. Täiendav toetus 700€ aastas makstakse noorsootöötajatele, kes tegelevad enda järjepideva professionaalse arendamisega. Vt lisaks: [Perit Joseph Attard B \(gov.mt\)](#)

„Me noorteagentuuris ei värba inimesi, kes ei ole kvalifitseeritud noorsootöötajad. Nii et teatud moel see meid piirab, aga see on vajalik – see on täiskasvanuks saamise valu, me peame sellega elama. Ma olen üsna kindel, et kõik kutsealad on selle tee läbi käinud. Ma olen üpris veendunud, et paljudel inimestel on loomulik omadus olla empaatiline kuulaja, aga see ei tähenda, et ta tohib vastavat kvalifikatsiooni omamata töötada psühholoogina. Sama on noorsootöötajatega. Kui sa tõesti usud, et noorsootöötajad suudavad midagi muuta, siis tuleb jääda selle juurde, et ametikohal töötavad ainult professionaalsed noorsootöötajad. Meil oleks lihtsam, kui saaksime värvata keda iganes, aga kutsealale see head ei tee.“

**Malta noortevaldkonna poliitika rakendaja**

Teiselt poolt **võis reform teenuse kättesaadavust mõnevõrra hoopis suurendada** ja seda ennekõike koostöö arvelt koolidega.

„Kättesaadavus paranes just ennekõike seoses koolidesse minekuga. Koolides on väga palju noori – kui saame nendega tegeleda, jõuame paljude noorteni.“

**Malta noortevaldkonna poliitika rakendaja**

Seega kokkuvõttes on intervjuueeritavate hinnangul reform olnud tulemuslik ning sellel nähakse valdavalt positiivset mõju.

## 3.2. Wales

- Walesis tuleb kvalifitseeritud noorsootöötajatele ja noorte tugitöötajatel end tööle asumisel haridustöötajate registris registreerida.
- Noorsootöötaja kvalifikatsiooninõudeks on noorsootöölaline kõrgharidus ning noorte tugitöötajatel erialase täienduskoolituse läbimine. Registreerida on võimalik ainult kvalifitseeruvatel noorsootöötajatel või vastavate erialade tudengitel.
- Kuigi KOV-id palkavad üldiselt vaid kvalifitseeritud noorsootöötajad, pole noorsootöötaja ametinimetus õiguslikult kaitstud ning valdkonnas töötab siiski ka vastava ettevalmistuseta ning kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid isikuid.

Walesis kehtestati noorsootöötajatele kvalifikatsiooninõuded 2017. aastal läbi noorsootöötajate haridustöötajate registris registreerimise kohustuse. Registreerimise eelduseks on vastava kvalifikatsiooni olemasolu<sup>18</sup> ning ilma registreerimata ei tohi pakkuda

<sup>18</sup> Vt kvalifikatsioone siit: <https://www.ewc.wales/site/index.php/en/documents-eng/registration/applying-for-or-renewing-registration/4-youth-worker-qualifications/file>



noortele arendavaid teenuseid ehk töötada noorsootöötaja (*youth worker*) või noorte tugitöötajana (*youth supper worker*, The Education Workforce Council Order, 2016).

Walesis on noorsootöötaja **kvalifikatsiooninõuded noorsootöölalane kõrgharidus ning noorte tugitöötajatel erialase täiendkoolituse läbimine**. Kuigi selline seadusandlus võib esialgu tunduda üheselt mõistetavana, siis **tegelikult töötab Walesis noorsootöötajana endiselt ka inimesi, kellel vastavat kvalifikatsiooni pole** ning noorsootöötaja ametinimetus pole kaitstud, s.t noorsootöötajaks võivad end nimetada ka isikud, kes kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele ei vasta ega ole seega ka registreeritud. Noortevaldkond Walesis Eesti huviharidusele vastavat valdkonda ei hõlma, seega keskendub see peatükk noorsootöötajate kvalifikatsiooninõuetele Walesis.

Ühenkuningriigis (ÜK) pole riiklikku noortevaldkonna seadusandlust ega ministeeriumi, samuti pole seadusandluses KOV-idel selget kohustust noorsootööd pakkuda. Walesis on **pikalt probleemiks olnud KOV-ide noorsootööga seotud kohustuste mitmetitõlgendatavus** ning mitmed noortevaldkonna huvigrupid on nõudnud seaduste täpsustamist, et noorsootöö pakkumine ja korraldamine saaks selgelt KOV-ide kohustuseks (Children & Young People Now, 2023). Walesis vastutab noortevaldkonna eest Walesi valitsuse laste, hariduse, elukestva õppe ja oskuste osakond. Valdkonnas mängib rolli ka Joint Negotiating Committee for Youth and Community Workers (JNC), mis koosneb nii töötajate kui tööandjate esindajatest ja kus lepatakse kokku noorsootöötajate kvalifikatsiooninõuetes, palgas ja töötingimustes. Lisaks on noortepoliitikas oluline roll ETS Walesil (Education Training Standards Wales), mille ülesandeks on tagada noorsootöötajate koolituse kvaliteet ning õppekavade vastavus noorte, noorsootöötajate ja tööandjate vajadustele ning kutsestandardile (*national occupational standards*).

ÜK kontekstis tähendab noorsootöö kutsestandard noorsootööks vajalike kompetentside defineerimist, kuid **kutsestandardis ei kirjeldata kindlaid rolle või ametikohti**. Kutsestandardit kasutatakse noorsootöö õppekavade kujundamisel, töökirjelduste loomiseks, koolitusvajaduse kaardistamiseks ja noorsootöötajate eneseanalüüsiks (Youth Work National Occupation Standards, 2019). Kõrghariduse tasemel noorsootöö õppekavasid, mida tunnustab JNC ehk mille läbimisel omandatakse noorsootöötaja kvalifikatsioon on ainuüksi Walesis üle kümne ning neid pakuvad Walesis neli erinevat ülikooli. Lisaks tunnustatakse ka teisi ÜK ja Iirimaa noorsootöö õppekavasid.

Walesi valitsus rahastab KOV-ide noorsootööd läbi üldise tegevustoetuse (Revenue Support Grant), mille puhul on iga KOV-i otsustada, kui suur osa sellest noorsootööle eraldada. Hetkel viiakse läbi ka noorsootöö rahastusmudeli põhjalikku analüüsi, mille esmased tulemused näitavad, et valdkonnas pole üksmeelt, kas valitsus peaks KOV-ide rahastusest määrama



kindla osa noorsootööle või mitte.<sup>19</sup> Noorsootöötajate registreerimisnõude kehtestamisel ei loodud riiklikke palgatoetusmeetmeid.

KOV-ide all töötas Walesi noortevaldkonnas 2023. aasta seisuga 1400 inimest. Neist 10% moodustasid administratiivtöötajad, ülejäänud loetakse noorsootöö läbiviijateks (juhid ja noortega otsekontaktis töötajad). Noorsootöö läbiviijaid oli seega 1229, kellest 58% töötas täiskoormusega. Noorsootöö läbiviijatest vastas kvalifikatsiooninõuetele 83% (kvalifikatsioon vähemalt noorte tugitöötajale vastav Level 2 Certificate in Youth Work Practice), 8% ei vastanud nõuetele, kuid läbis hetkel kvalifikatsioonini viivat õppeprogrammi ning 9% ei õppinud hetkel ega vastanud kvalifikatsiooninõuetele (StatsWales, 2024).

### 3.2.1. Reformi taust ja kavandamine

Walesis otsustati kvalifikatsiooninõuded kehtestada ja registreerimiskohustus luua, et **tagada olukord, kus kõigi õpetamist ja õppimist toetavate töötajate roll on teadvustatud ja tunnustatud**. Eeldati, et see toetab efektiivset koostööd erinevate praktikute vahel ning paremaid tugi- ning arenguvõimalusi töötajaskonnale. Kuna mitmete teiste ametialadega kaasnes juba nõue registreerida end vastava institutsiooni juures ja eksisteeris ka kutsestandard, leiti, et **kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ja registreerimiskohustuse loomine võiksid tõsta ka noorsootöö usaldusväärset laiema avalikkuse silmis ning toetada valdkonna professionaalset arengut, sh noorsootöötajate oma ala professionaalidena tajumist üldsuse poolt**. Kui enne reformi oli igal organisatsioonil või muul teenusepakkujal võimalik Walesis noorsootöö teenuseid pakkuda, siis **registreerimiskohustuse kehtestamisega loodeti valdkonna ja pakutavate teenuste üle saavutada senisest parem kontroll**. (Hole, 2017; The Education Workforce Council Order 2016)

Williamson (2010) hinnangul loetakse Walesi noortevaldkonna esimeseks oluliseks raamdokumendiks 2000. aastal vastu võetud strateegiat Extending Entitlement, mis oli mõeldud eelkõige KOV-idele noorsootöö korraldamise standardina (Welsh Assembly Government, 2002). Sellest ajast alates on Walesi noortevaldkonnas koostatud erinevaid poliitikadokumente. Noorsootöötajate registreerimiskohustuse kehtestamiseks tuli muuta Walesi haridusseadust (The Education Wales Act 2014), lisades kaks töötajate kategooriat – noorsootöötajad ja noorte tugitöötajad –, kellele rakendub kohustus end haridustöötajate registris (Education Workforce Council, EWC) registreerida (The Education Workforce Council Order 2016).

Enne 2017. aasta muudatust, millega kehtestati noorsootöötajatele registreerimise nõue, **konsulteriti kvalifikatsiooni andjatega, valdkonna ühendustega, ülikoolide ja kolledžitega, KOV-idega, vabaühenduste ja ekspertidega küllatki struktureeritud moel**: neil huvigruppidel

<sup>19</sup> Vt lähemalt <https://www.gov.wales/youth-work-funding-review-feasibility-study-html#138994>

paluti reformi toetamise ja korraldusega seotud küsimustele edastada kirjalikud vastused, mis hiljem võeti kokku konsultatsiooni tulemusi kajastavas dokumendis. Konsultatsiooni käigus selgus, et enamus vastused edastanud huvigruppidest toetas plaanitud registreerimisnõuet. Muudatuse **toetamise põhjustena toodi välja oodatav töötajate mainekasv, teenuste kvaliteedi paranemine, ameti professionaalsuse toetamine ning ootus, et registreerimisnõue pakub kindlustunnet, et noortega töötavad isikud on selleks sobivad ning vajaliku ettevalmistusega** (Welsh Government, 2016). Walesi noorsootöö kvaliteediarendusega tegelevad eksperdid tõid aga intervjuus välja, et reform ei olnud niivõrd suunatud valdkonna probleeme lahendama, kui toetama noorsootöö tunnustatust ja professionaliseerumist – selles osas sarnaneb Walesi reform Malta omaga (vt ka ptk 3.1).

Konsultatsioonis osalejad, kes reformi ei toetanud, leidsid, et kvalifikatsiooni omamine ei ole tingimata kvaliteedinäitaja. Samuti ei toetanud nõuet mõned religioossed organisatsioonid, kes leidsid, et sekulaarse institutsiooni juures registreerimise nõue pole oma töös religioossetest uskumustest lähtuvatele noorsootöötajatele asjakohane (Welsh Government, 2016). Nagu ka Malta noortevaldkonnas (vt ptk 3.1), oli ka Walesis registreerimiskohustuse kehtestamisel üheks peamiseks arutelukohaks vabatahtlike olukord. Noortevaldkonna vabatahtlike esindajad kartsid, et palgalistele noorsootöötajatele registreerimiskohustuse loomine saadab signaali vabatahtlike väiksemast väärtusest.

Valdkonnas tegutsejatelt uuriti lisaks, kas kahe rolli – noorsootöötaja ja noorte tugitöötaja – registreerimisnõue on piisav noorsootöö professionaalsuse ja kvaliteedi tagamiseks. Enamik vastanutest nõustus sellega ning need, kes sellist korraldust ei toetanud, tõid välja, et noorsootöötaja definitsioon vajab veel edasisi arutelusid ning täpsustamist, sest erinevad noorsootöötajad täidavad liiga erinevaid ülesandeid. Samuti leidis eelkõige haridustöötajate registris registreerimise nõudele nii poolt- kui vastuväiteid: haridustöötajate registrisse kuulumine võib soodustada noorsootöö sujuvamat lõimimist formaalharidusega, kuid samas leiti ka, et noorsootöö olemuslikult ei sobi haridusvaldkonna töötajatega samasse registrisse (Welsh Government, 2016).

### **3.2.2. Reformi tegevuskava ja elluviimine**

2017. aastal kehtestati Walesi noorsootöötajatele ja noorte tugitöötajatele, kes töötavad KOV-ides, koolides või kolmandas sektoris, nõue vastata Walesi seadusandluses kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele ning registreerida end haridustöötajate registris EWC juures (Welsh Government, 2019). See tähendab, et noorsootöötajatena ei käsitletud vaid KOV-ide noorsootöötajaid, vaid erinevad 11–25-aastastele noortele noorsootöö teenuseid pakkuvaid isikuid. 2023. aastal täpsustati registreerimiskohustust ning nüüd ei sõltu registreerimisnõue sellest, millist tüüpi asutuse all noorsootöötaja töötab: nt ka haiglas, raamatukogus või mujal töö sisu poolest noorsootööd tegev inimene loetakse noorsootöötajaks. Walesi noorsootöötajate kvalifikatsiooninõuete sisu lähtub ka Irimaal ja kogu ÜK-s tunnustatud

kutsestandarditest.<sup>20</sup> Lühidalt on noorsootõtaja kvalifikatsiooninõudeks noorsootöölalane kõrgharidus ning noorte tugitöötajal vastava koolitusprogrammi läbimine.

Kohustus **kontrollida, kas töötaja on registreeritud, lasub tööandjal ning seda tuleb teha enne töötaja tööle asumist**. Vältimaks segadust, kas töötajal on kohustus end registreerida ehk kas ta tuleb lugeda noorsootöötajaks, palutakse tööandjatel lähtuda sellest, **milline on asutuse ja töötaja igapäevase töö tegelik sisu, mitte ametinimetus, s.t registreerimiskohustus lasub suhteliselt laialt kõigil isikutel, kes tegelevad noori arendavate teenustega**. Noori arendavad teenused on Walesis defineeritud teenustena, mida pakutakse 11–25-aastastele isikutele ning mis edendavad nende oskusi või teadmisi või nende intellektuaalset, emotsionaalset või sotsiaalset arengut.

Intervjueeritud noorsootöö kvaliteediarenduse eksperdid tõid välja, et alates noorsootõtajate registreerimiskohustuse loomisest on nii töötajatelt kui riigi tasandilt tunnetatud survet võimaldada registreerimist ka töötajatele, kes (veel) ei kvalifitseeru. Näiteks ei olnud paljud KOV-id nõus noorsootöö õppekavadel õppivaid tudengeid palkama, sest tudengitel polnud võimalust end registreerida (kvalifikatsioon polnud veel omandatud). Nii ongi **alates 2023. aastast võimalik noorsootõtaja või noorte tugitöötajana eelregistreerida** (*provisional registration*) ka isikutel, kes alles omandavad nõutud kvalifikatsiooni (Education Workforce Council, 2023).

Professionaalseks noorsootöötajaks loetakse noorsootöölalase hariduse saanud inimest. Noorsootöötajana **ei saa end registreerida lähedaste erialade, nagu sporditeadused, noorteuuringud või sotsioloogia, lõpetanud** (Education Training Standards Wales, s.d.). Küll aga on võimalik noorsootöölalast tasemeõpet läbimata end registreerida ja töötada noorte tugitöötajana. Kahe ametikoha ja nõutud kvalifikatsioonide peamised erisused on toodud allolevas võrdluses (Education Training Standards Wales, 2022):

<sup>20</sup> Vt lähemalt <https://www.etswales.org.uk/youth-work-training>

**Noorsootöötaja (*youth worker*)**

- nõutud noorsootöölane kõrgharidus vähemalt bakalaureuse tasemel;
- vastutab noorsootöö läbiviimise, planeerimise ja arendamise eest;
- tegeleb ka juhtimisülesannetega.

**Noorte tugitöötaja (*youth support worker*)**

- nõutud minimaalselt *Level 2 Certificate in Youth Work Practice*, mille omandamiseks tuleb läbida 260-tunnine koolitus ja 60-tunnine praktika
- kvalifikatsiooni saavad omandada vähemalt 16-aastased,
- viib iseseisvalt läbi noorsootöö tegevusi või on väiksemates projektides, nt korra nädalas toimuvates ringides, juhendavas-järelevalvavas rollis.

Töötajate registreerimise kohustusest Walesis siiski ei piisa noorsootöötaja ametinimetuse kaitsmiseks. Intervjueeritud Walesi noorsootöö kvaliteediarenduse eksperdid rõhutasid, et praktikas tõlgendatakse registreerimiskohustust siiski erinevalt ning valdkonnas teevad noorsootööd endiselt ka inimesed, kellel vastavat kvalifikatsiooni pole. Seda ei näinud intervjueeritud aga erilise probleemina, sest nende hinnangul on oluline, et noorsootöö professionaliseerumine oleks pikk protsess, kus regulatsioonid aegamööda karmistuvad ning kus lõpuks saab Walesis noorsootöötaja ametinimetuse seadusega kaitstud, s.t igaüks ei või end noorsootöötajaks nimetada. Hetkel aga analüüsitakse, milliseid muudatusi see seadusandluses nõuaks.

**3.2.3. Reformi mõju**

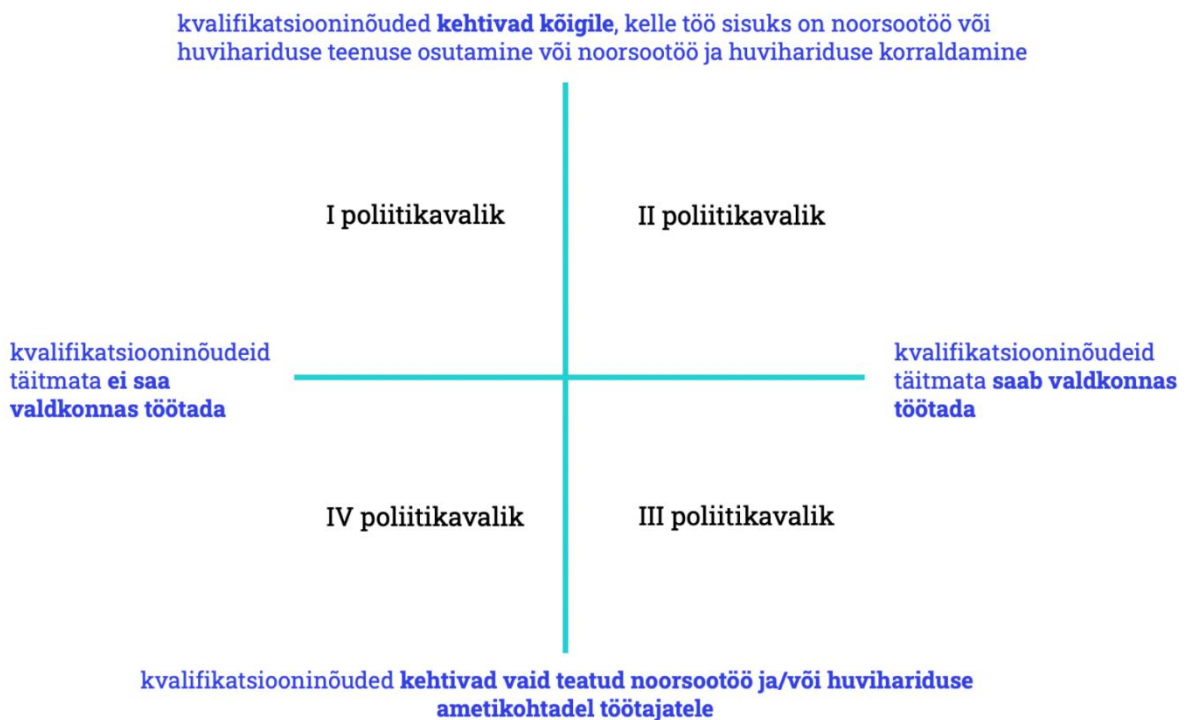
2017. aastal kehtestatud registreerimiskohustuse mõjule hindavaid uuringuid pole meile teadaolevalt läbi viidud, seega saame selles alapeatükis rääkida tajutud mõjust. Intervjueeritud noorsootöö kvaliteediarenduse ekspertide sõnul tajutakse Walesi noortevaldkonnas registreerimiskohustuse loomist olulise arenguna noorsootöö professionaliseerumise suunas, kuid valdkonna professionaliseerumisel ootab ees veel mitmeid samme, et noorsootöötaja ametinimetuse lõpuks sarnaselt õpetajate või arstidega kaitstud saaks. Kuna registreerimiskohustust tõlgendatakse erinevalt, pole see intervjueeritavate hinnangul oluliselt piiranud teenuste kättesaadavust ega tekitanud kvalifitseeritud tööjõu puudust. Olulisimate mõjukohtadena toodi välja noorsootöö üldiselt paranenud mainet ning poliitikakujundajate ja laiema avalikkuse seas paranenud arusaama sellest, et õppimine ei toimu vaid formaalhariduse keskkondades, vaid ka mitteformaalõppes.

Kõik noorsootöötajad ei mõista ega väärtusta endiselt registreerimise võimalust ning näevad seda pigem iga-aastase lisakuluna,<sup>21</sup> mitte võimalusena tõendada oma kompetensust ja olla osa kindla kutseala esindajate ringist (intervjuu Walesi noorsootöö kvaliteediarenduse ekspertidega). Registreerimisnõude positiivse mõjuna tõid intervjuueeritavad välja noorsootöö magistritaseme üliõpilaste arvu kasvu ning samuti kvalifitseeritud töötajate osakaalu suurenemist eelkõige KOV-ides, kes tõlgendavad seadust sagedamini rangelt ehk ei palka töötajaid, kes kvalifikatsiooninõuetele ei vasta ega seega ka registreeritud pole. Samuti näevad intervjuueeritud eksperdid positiivse mõjuna seda, et noortevaldkonna organisatsioonid, kus on suur osakaal kvalifitseeritud ja registreeritud töötajad, tõmbavad järjepidevalt ligi ka teisi kvalifitseeritud töötajaid, mis omakorda motiveerib organisatsioone palkama just kvalifikatsiooninõuetele vastavaid töötajaid. Reformieelsetes konsultatsioonides välja toodud ootus, et rangem kontroll töötajate üle tagab laste ja noorte turvalisuse, pole intervjuueeritute hinnangul väga hästi täitunud, sest noorsootööd teevad endiselt ka kvalifikatsiooninõuetele mittevastavad ja registreerimata isikud.

<sup>21</sup>Töötajatel tuleb igal aastal tasuda registreerimistasu: 2023. aastal noorsootöötajatel £45 ning noorte tugitöötajatel £15.

## 4. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamise poliitikavalikud

Uuringu käigus töötasime välja neli poliitikavalikut ehk võimalust noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks (vt välja töötamise kohta täpsemalt Lisa 1. Meetodid ja andmed). Esmalt panime välisriikide ja sidusvaldkondade kogemustest ja Eesti noortevaldkonna esindajatega tehtud intervjuude käigus kogutud materjalist lähtudes paika valikute põhiteljed, st peamised tasandid, mille osas valikud üksteisest erinevad (nõuded kehtivad kõigile vs. ainult osadele gruppidele; nõudeid täitmata saab valdkonnas töötada vs. nõudeid täitmata ei saa valdkonnas töötada). Seejärel viisime läbi konsensustöötoa (vt ka Lisa 1. Meetodid ja andmed), kus arutasime valdkonna eri sihtgruppide esindajatega (nt noorsootöötajatega, huvihariduse spetsialistidega ja poliitikakujundajatega) tasandite lõikumisel moodustunud nelja poliitikavalikut (vt Joonis 2) ning nende rakendamiseiga seotud aspekte ja mõju.



Joonis 2. Poliitikavalikud kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks noortevaldkonnas. Allikas: autorite koostatud.

Korraldasime töötoas osalenute seas ka hääletuse, selgitamaks välja nende poolehoidu erinevatele poliitikavalikutele. Osalejad (N = 18) said arutelude eel ja järel hääletades märku anda, mil määral nad eri valikuid toetavad (skaalal 1 – *ei toeta üldse* kuni 5 – *toetan täielikult*). Kahe hääletusvooru keskmiste hinnete põhjal kujunes töötoas osalenute eelisjärjestus poliitikavalikute osas järgmiseks:

- IV poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada (keskmine hinne 3,32);
- II poliitikavalik: nõuded kõigile, valdkonnas saab töötada nõuetele vastamata (keskmine hinne 3,20);
- I poliitikavalik: nõuded kõigile, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada (keskmine hinne 2,71);
- III poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, valdkonnas saab töötada nõuetele vastamata (keskmine hinne 2,45).

Seega pooldasid töötoas osalenud enim poliitikavalikut, kus nõuded kehtivad vaid teatud ametikohtadele, kuid neid täitmata ei saa valdkonnas töötada. Samas ei tohiks hääletamise põhjal teha kaugeleulatuvaid järeldusi, kuna töötoa arutelude aluseks olnud poliitikavalikud said selles etapis olla üsna üldised ning sihtgruppide esindajate lõplike eelistuste osas mängib olulist rolli ka see, kuidas üht või teist poliitikavalikut detailsemalt sisustama ja rakendama asutakse. Seda rõhutasid ka mitmed töötoas osalenud.

Järgnevalt tutvustame iga poliitikavalikut lähemalt, analüüsides ühtlasi selle võimalikku positiivset ja negatiivset mõju, õiguslikku teostatavust, maksumust mõjutavaid tegureid ja valiku edukaks rakendamiseks vajalikke tugimeetmeid.

## **I poliitikavalik: nõuded kõigile, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada**

I poliitikavaliku puhul oleks pärast kvalifikatsiooninõuete kehtestamist noortevaldkonnas olukord, kus

- kvalifikatsiooninõuded kehtivad kõigile, kelle töö sisuks on noorsootöö või huvihariduse teenuse osutamine või noorsootöö ja huvihariduse korraldamine, ning
- kvalifikatsiooninõudeid täitmata ei saa valdkonnas töötada.

Töötoas osalejad tõid välja mitmed selle poliitikavaliku tulemusel eelduslikult saavutatavad **positiivse mõjuga arengud**. Kui ühesugused kvalifikatsiooninõuded kehtivad kõigile töötajatele ja neid täitmata ei saa valdkonnas töötada, ühtlustub eeldatavalt noorsootöö ja huvihariduse kvaliteet, mis praegu on piirkonniti varieeruv. Nõudes kõikidelt töötajatelt professionaalsust, on **tõenäolisemalt alati tagatud noorte füüsiline ja psühhosotsiaalne turvalisus ja suudetakse süsteemsemalt toetada noorte osalust**.

Kui valdkonnas saavad töötada vaid kvalifitseeritud töötajad, kes on eelduslikult osavamad oma tööst rääkima ja noortevaldkonda esile tõstma, on lootust, et **ühiskonnas kasvab mõistmine valdkonna olulisusest** ning seega **suureneb ka noortevaldkonna (töötajate) väärtustamine**. Näiteks Malta reform annab kinnitust, et nii võib tõepoolest kujuneda: seal tõi noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamine kaasa nii selle, et töötajad



ise tajuvad oma ametikoha väärtust varasemast rohkem, kui ka selle, et neil on varasemast kõrgem staatus näiteks formaalhariduse õpetajate ja koolijuhtide seas. Samas Eesti sotsiaalvaldkonna näitel ei saa üheselt väita, et lastekaitsetöötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamine oleks oluliselt suurendanud ühiskonna arusaamist selle töö väärtusest ja/või parandanud lastekaitsetöötajate kuvandit – intervjueritud praegune poliitikakujundaja ja valdkonna praktik olid selles osas eri meelt.

**Töötoas osalejad väljendasid ka lootust, et kui kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse kõigile ja neid täitmata ei saa valdkonnas töötada, tõusevad rangete nõuete korral valdkonnas töötasud.** See omakorda võib kaasa aidata kaadrivoolavuse probleemi lahendamisele: kui töötaja on kvalifikatsiooni saavutanud ja töötasu on sellega vastavuses, siis motivatsioon teise valdkonda (nt haridusvaldkonda) liikuda on väiksem ning samal ajal on professionaalsete töötajate suutlikkus läbipõlemist ennetada ja ennast hoida suurem. Samas nt intervjueritud huvihariduse ja huvitegevuse katusorganisatsioonide esindajad ning ka erahuvialakooli esindaja tõid vastupidiselt välja ohu, et kui noortevaldkonnas on ranged nõuded, võib juhul kui teistes lähedastes valdkondades on palgad kõrgemad ja nõuded leebemad, aset leida töötajate valdkonnast lahkumine.

I poliitikavaliku rakendamiseks võib kaasneda ka mitmeid **riske ja potentsiaalselt negatiivse mõjuga arenguid**. Töötoas osalenud leidsid, et kui valdkonnas ei saa kvalifikatsiooninõudeid täitmata töötada, on **ohus töötajate järelkasvu tagamine ja noortevaldkonna teenuse mitmekesisus**. Kui nõuetest saab kohustus, mida ei suudeta täita ja kui ei leidu piisavalt töötajaid, kes vastaks kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele, **on risk, et teatud teenuste pakkumisest tuleb kas ajutiselt või pikemaks ajaks loobuda ja/või pakutavate teenuste hulk väheneb**. Töötoas osalejad tõid näite, et juba praegu on mõned noortekeskused ajutiselt kinni, kuna ei suudeta leida töötajaid ja seda isegi olukorras, kus töötajatele ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud. Nt spordivaldkonnas ei kehtestatud kohe kvalifikatsiooninõudeid, vaid mindi algul ainult kutsesüsteemi loomise teed just seetõttu, et järsk rangete nõuete seadmine oleks ohtu seadnud teenuste jätkusuutlikkuse, kui kõik töötajad poleks suutnud nõudeid kohe täita.

**Õiguslikest muudatustest**, mida on tarvis I poliitikavaliku rakendamiseks, tõid töötoas osalejad välja vajaduse **defineerida selgelt noortevaldkond**. Vastasel juhul ei ole võimalik aru saada, kes on kõik need valdkonna töötajad, kellele nõuded kehtima hakkaksid. **Kui puudub mõistete selgus, tekib ka oht, et rangete nõuete korral hakatakse vangerdama töötajate ametinimetustega, et mingi muu nimetusega ametikohale oleks võimalik palgata ka neid, kes tegelikult nõuetele ei vasta**. Töötoas osalejate hinnangul on antud poliitikavaliku rakendamisel tõenäoliselt vajalikud muudatused ka KOV-i tasandi regulatsioonides. Seda, kui palju ja mida täpselt tuleb reguleerida KOV-i tasandil, sõltub omakorda sellest, millised saavad olema riikliku tasandi regulatsioonid.



Töötoas osalejad rõhutasid, et rangete kvalifikatsiooninõuete kehtestamine **eeldab süsteemse karjäärimudeli loomist ja töötasude tõusu, et töötajatel oleks motivatsiooni nõuetele vastamise nimel pingutada**. Samas tõid töötoas osalenud välja, et **kui kvalifikatsiooninõuded kehtivad kõigile ja neid täitmata ei saa valdkonnas töötada, peaksid karjäärimudel ja kvalifikatsiooninõuete süsteem siiski sisaldama alternatiivseid võimalusi**, et kutseasta, madalama kutseastme taotlemise, kogemuspõhisuse või muu lahenduse kaudu saaks paindlikult valdkonda siseneda. See tagab võimaluse nende töötajate süsteemi sisenemiseks, kes praegu kvalifikatsiooninõuetele ei vasta, aga kel on motivatsioon end täiendada ja tahe valdkonnas töötada.

Töötoas osalenud leidsid, kui **kvalifikatsiooninõuded kehtivad kõigile ja neid täitmata ei saa töötada, peab riik koostöös ülikoolidega kindlasti üle vaatama noortevaldkonna spetsialistide koolitamiseks mõeldud õppekavade õppekohtade arvu kõrgkoolides ning hindama, kuivõrd olemasolevad õppekavad toetavad nende kompetentside omandamist, mida on vaja kvalifikatsiooninõuete täitmiseks**. Juhul kui kehtestavate nõuete üks osa on ka kutse omamise kohustus, siis lastekaitsevaldkonna näitel võib öelda, et äärmiselt tähtis on **tagada piisavalt ressursse ka kutseandajale**, et ta suudaks hüppeliselt kasvava koormusega toime tulla. Kõigile töötajatele nõuete kehtestamine nii, et neid täitmata ei saa valdkonnas töötada, loob olukorra, kus **suur hulk inimesi vajab korraga täienduskoolitusi**, mis tähendab, et koolituste väljatöötamiseks, korraldamiseks ja ideaalis ka osalemiskulude katmiseks (et kellega nõuetele vastamine ei jääks rahapuuduse taha), tuleb kavandada ressursse. Töötoas osalenud loodavad, et abi võib olla mõne ESF+ meetme rahastusest.

Kui valitakse lähenemine, et kvalifikatsiooninõudeid täitmata ei saa valdkonnas töötada, siis on reformi tegevuskavas oluline **planeerida piisavalt pikk üleminekuaeg, et töötajad saaksid muutusega kohaneda ja mõistliku aja jooksul kvalifikatsiooninõuded täita**. Nii on eeldatavalt võimalik hajutada ka kõrgkoolidele ja/või kutseandjale langevat koormust. Ka valdkonnasiseselt on võimalik kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega seotud pingeid leevendada, kavandades üleminek erinevate etappidena mõne tunnuse alusel (nt et esmajoones peavad nõuetele vastama täiskoormusega töötajad jne).

**Kuivõrd riiklikku palgatoetust peeti töötoas osalejate poolt selle poliitikavaliku realiseerumisel oluliseks eelduseks, siis kaasneb riigile töötasumeetmega seotud kulu**. Osalejad märkisid, et kui nõuded kehtivad kõigile ja eesmärk on tagada üle Eesti ühtlaselt kõrge teenuste kvaliteet, siis peab praegune palgaerisus ühtlustuma. Kui kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega kasvab töötasu ja on olemas karjäärimudel selgete kriteeriumitega, siis on töötajate järelkasvu tagamise seisukohalt oluline, et riik loob **erialastipendiumi**, mis noortevaldkonnas täna puudub.

**Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine kõigile valdkonna töötajatele nii, et nõudeid täitmata ei saa valdkonnas töötada, on märkimisväärne muutus, mis eeldab laialdast ja mitmetasandilist kommunikatsiooni**. See tähendab, et I poliitikavaliku rakendamine toob

kaasa **kommunikatsioonikulu** nii eelkuluna kui protsessi vältel. Töötoas osalejad selgitasid, et poliitikavalikuga kaasnevate võimaluste, riskide ja plaani selgitamine töötajatele on reformi õnnestumisel, eeskätt rangete nõuete kehtestamisel võtmetähtsusega.

## II poliitikavalik: nõuded kõigile, valdkonnas saab töötada nõuetele vastamata

II poliitikavaliku puhul oleks pärast kvalifikatsiooninõuete kehtestamist noortevaldkonnas olukord, kus

- kvalifikatsiooninõuded kehtivad kõigile, kelle töö sisuks on noorsootöö või huvihariduse teenuse osutamine või noorsootöö ja huvihariduse korraldamine, kuid
- kvalifikatsiooninõudeid täitmata saab valdkonnas töötada.

Sellel poliitikavalikul on mitut laadi potentsiaalset **positiivset mõju**. Eelduslikult **tõuseb** olukorras, kus üha suurem osa noortevaldkonna töötajaid vastab kvalifikatsiooninõuetele, **teenuse kvaliteet**. Ehkki nõuete kehtestamisega ei pruugi kohe kaasneda töötajate palkade tõus, **paraneb siiski nende palgaläbirääkimiste positsioon**. Samuti toob II poliitikavaliku rakendamine eelduslikult kaasa **noortevaldkonna töötajate staatuse tõusu ühiskonnas ja töötajate endi seas**. Olgugi et need on positiivsed järeldused, mis on potentsiaalsed kõigi nelja poliitikavaliku puhul, on selle poliitikavaliku (sarnaselt I poliitikavalikuga) positiivseks küljeks see, et kuna nõuded kehtiksid *kõigile*, kelle töö sisuks on noorsootöö või huvihariduse teenuse osutamine või noorsootöö ja huvihariduse korraldamine, **on ka nimetatud eelduslikud positiivsed järeldused relevantsete kõigi nimetatud töötajagruppide, mitte vaid teatud ametikohal töötajate jaoks**. Töötoas osalenud tõi selle poliitikavaliku plussina välja ka paindlikkuse – seda nii töötajate kui ka tööandjate jaoks. **Töötajate jaoks väljendub paindlikkus eeskätt mitteheidutavas valdkonda sisenemises, tööandjate jaoks aga kindluses, et olukorras, kus kvalifitseeritud töötajaid napib, on võimalik ametikohale värvata ka inimene, kes (veel) nõuetele ei vasta**.

II poliitikavalikul on samas ka mitmeid **riske ja võimalikke negatiivseid mõjusid**. Olulisimaks riskiks on see, et poliitikavaliku rakendamisel **tegelikult ei muutu**. Seda rõhutasid ka töötoas osalenud, kes viitasid tõsiasjale, et ka praegu on kvalifikatsiooninõuded mitmete ametikohtadele kehtestatud, kuid kohustust neile vastata üldjuhul ei ole (vt ka ptk-st 1.1). Töötoas osalenud nägid tõenäolise riskina seda, et **just need töötajad, kelle pädevus vajaks enim tõstmist, selle poliitikavaliku rakendamise korral kvalifikatsiooni omandamiseni ei jõua**. Küsitavaks pidasid nad ka seda, kas valdkonna tipptegijad näitavad selle poliitikavaliku korral üles piisavalt entusiasmi kvalifikatsioon omandada või tajuvad nad seda pigem arusaamatu kohustusena.

Eelnevast saab järeldada, et selle poliitikavaliku **kriitiliselt tähtsaks eduteguriks on hästi toimiv motivatsioonisüsteem** – olukord, kus kvalifikatsiooninõuded on kõigile küll loodud,

kuid valdkonnas saab töötada ka neile vastamata, on oluline, et töötajatele pakutakse piisavalt tugevaid ajendeid nõuetele vastavuse tagamiseks. Milline peaks motivatsioonisüsteem täpsemalt olema, nõuab töötoas osalenute arvates põhjalikke arutelusid sihtgruppide esindajatega. Sealjuures on oluline läbi mõelda ka see, kuidas tagada tööandjate motiveeritus poliitikaeesmärgi nimel pingutada ehk värvata alati võimalusel just nõuetele vastavaid töötajaid. Juhul kui poliitikavalikuga ei kaasne arvestatavat tuge tööandjatele (nt riikliku palgatoetuse näol), on töötoas osalenute hinnangul selle poliitikavaliku üheks riskiks ka **süvenev piirkondlik ebavõrdsus**, sest ühtede tööandjate (kellest suurema osa moodustavad KOV-id) suutlikkus kvalifitseeritud töötajaid värvata on suurem kui teistel.

II poliitikavaliku võimalikuks negatiivseks mõjuks on ka **süvenev polariseerumine valdkonnas**, kuna osa töötajaid vastavad nõuetele, teised aga mitte. Üks töötoas osalenu viitas, et sellise olukorra teke oleks äärmiselt kahetsusväärne, sest juba praegu teatav vastandumine huvihariduse ja noorsootöö vahel eksisteerib, sellisel juhul aga toimuks see ka ühe alavaldkonna sees.

II poliitikavaliku **kulude planeerimisel tuleb silmas pidada eeskätt riiklikku palgatoetust tööandjatele** (toetamaks kõigi tööandjate võimekust reformi edukalt rakendada) ja **kommunikatsioonikulud** (informeerimaks valdkonna töötajaid korraldusest ja kvalifikatsiooni omandamise ajenditest). Kuna II poliitikavaliku korral saavad valdkonnas töötada ka kvalifikatsiooninõuetele mittevastavad inimesed, on nõuetele vastavate ja mittevastavate inimeste eristamiseks asjakohane luua vastav töötajaregister. Seega tuleks kulutusi arvestada ka **registri loomiseks**.

Sarnaselt teistegi poliitikavalikutega eeldab ka selle poliitikavaliku rakendamine mitmeid **õiguslikke muudatusi, alates noortevaldkonna defineerimisest ning lõpetades riigi, KOV-i ja asutuste (nt noortekeskuste) rollide täpsema määratlemisega** (vt lisaks ptk-st 5.3).

### **III poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, valdkonnas saab töötada nõuetele vastamata**

III poliitikavaliku puhul oleks pärast kvalifikatsiooninõuete kehtestamist noortevaldkonnas olukord, kus

- kvalifikatsiooninõuded kehtivad vaid teatud ametikohtadel töötajatele, nt vaid huvikoolide õpetajatele ja avatud noortekeskuste töötajatele, mitte aga kõigile, kes noortega (otsekontaktis) töötavad, ning
- kvalifikatsiooninõudeid täitmata saab valdkonnas töötada.

Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine üldiselt, ükskõik millise poliitikavaliku kasuks otsustades, toob eelduslikult **positiivse mõjuna** kaasa pakutava teenuse kvaliteedi paranemise, kuna kvalifitseeritud töötajad on oma töös noortega pädevamad. Nii tõid töötoas

osalenud välja, et ka III poliitikavaliku rakendamisel oleks üks eeldatav positiivne mõju **teenuse kvaliteedi tõus**. Leiti, et kui nõuded kehtestada nt otse noortega töötajatele, siis on kvalifitseeritud töötajad ja nende pakutav eeldatavalt kvaliteetsem teenus n-ö valdkonna nägu väljapoole, **valdkond paistab ühiskonnas rohkem positiivselt silma** ja on seeläbi loodetavasti ka **rohkem väärtustatud**.

Olgugi et teenuse kvaliteedi tagamine on oluline, leidsid töötoas osalenud, et tähtis on ka valdkonna avatus uutele töötajatele ning et just **paindlikkus on III poliitikavaliku üks plussidest**. Nt avaldati töötoas arvamust, et Malta noortevaldkonna näide tundub oma ranguses liiga äärmuslik ja III poliitikavaliku puhul hindasid osalejad just seda, et **võimalus üsna hõlpsalt noortevaldkonda tööle asuda ning selle töö sobivust katsetada säilib ka teistes valdkondades tegutsejatel**.

Uuringu käigus tehtud intervjuudest selgus, et üheks murekohaks, mida rangete kvalifikatsiooninõuete puhul kardetakse, on see, et karmid nõuded võivad noorsootööst eemale peletada nt vabatahtlikud ja huviharidusest oma ala eksperdid, kes juhendavad aeg-ajalt, nt vaid paaril korral aastas üksikuid kursusi/trenne. III poliitikavaliku rakendamisel sellist **probleemi vabatahtlike ja n-ö pisteliselt töötavate isikutega seoses esile ei kerkiks, sest valdkonnas saab töötada ka nõudeid täitmata**. III poliitikavalik **võimaldab paindlikult eristada ka huvihariduse ja huvitegevuse vallas tegutsejaid** – nt üks töötoas osalenutest leidis, et huvitegevuses ei peaks kvalifikatsiooninõudeid kehtestama, kuid huvihariduses peaksid need olema.

Töötoas osalenud tõdesid ka seda, et olgugi et III poliitikavalik on üsna leebe, on mingisugustegi kvalifikatsiooninõuete kehtestamine parem kui olukord, kus nõuded üldse puuduvad. Üks osaleja märkis, et **nõuete kehtestamine (vähemalt algul) nii, et need kehtivad vaid teatud ametikohtadel töötajatele ja ka nõudeid täitmata saab valdkonnas töötada, on KOV-ide jaoks siiski selge suunis sellest, mis suunas valdkond tervikuna liigub** ja et kvaliteeti tuleb silmas pidada. Samas ei seaks III poliitikavaliku paindlik olemus järsult kehva seisuga väiksemaid piirkondi, kus juba praegugi on probleeme töötajate leidmisega. Niisiis võib III poliitikavalikut mingis mõttes kõrvutada spordivaldkonna näitega – ka seal saab treenerikutset omamata töötada, kuid mitte treeneri ametikohal. Aja jooksul on treenerikutse omandamine siiski hoo sisse saanud ja intervjuueeritud poliitikakujundaja sõnul ei ole välistatud, et tulevikus liigutakse ka selles suunas, et kutse omandamine on laste/noortega töötamisel kohustus.

III poliitikavaliku rakendamise **üks peamisi riske** seisneb selles, et kui nõuded kehtivad vaid teatud ametikohtadel töötajatele ja nõudeid täitmata saab ikkagi valdkonnas töötada, **jääb valdkonda hulk inimesi, kes pole piisavalt pädevad, ent ei võta enesetäiendamist ka ette, kuna kohustus puudub**. See omakorda tähendab, et **teenuse kvaliteet ei parane** vaatamata reformi elluviimisele.

Kui kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse teatud ametikohtadele ja nõudeid täitmata saab siiski valdkonnas töötada, on **võtmeküsimus, mille alusel valitakse ametikohad, mille puhul hakkaks kvalifikatsiooninõuded kehtima ja kuidas nõuetele vastamist motiveeritakse.** Ühelt poolt leidsid töötoas osalejad sarnaselt paljudele uuringu käigus intervjueeritutele, et nõuded on kindlasti vajalikud otse noortega töötajate puhul, kuid töötoas tõusetus ka see, kui tähtis on tegelikult ka valdkonna juhtide roll. **Kui nt noorsootöötajale küll kehtivad kvalifikatsiooninõuded ja seeläbi võiks teenuse kvaliteet eelduslikult paraneda, ent juhile või KOV spetsialistile nõudeid pole, võib sel juhul ikkagi juhtuda, et valdkond tervikuna ei arene** ja seda ei väärustata, kuna kvalifikatsioonita juht või KOV spetsialist ei pruugi osata olla valdkonna eestkõneleja ja selle arendamisega tegeleda.

Lisaks võib III poliitikavaliku rakendamise **üheks võimalikuks negatiivseks mõjuks olla ebavõrdsuse kasv ja teenuse kvaliteedi ebaühtlustumine.** Nimelt tõid töötoas osalejad välja, et olukorras, kus ka nõudeid täitmata saab valdkonnas töötada, **on tarvis mingit meetet, mis motiveeriks rohkemaid inimesi siiski kvalifikatsiooninõudeid täitma.** Seejuures tekib aga küsimus, kas premeerida nt kõrgema töötasuga neid, kes nõudeid täidavad, või pigem aidata järele nõrgemaid, kattes nende koolituskulusid vms. Esimesel juhul muutuvad n-ö tugevad tugevamaks ja kui nn nõrgemaid järele ei aidata, **võib juhtuda, et lõhe valdkonna eri töötajate ja nende pädevuste vahel kasvab veelgi.**

III poliitikavaliku **kulude planeerimisel tuleb eelkõige silmas pidada kulusid töötajate motiveerimiseks,** et võimalikult paljud sooviksid ka juhul, kui nõudeid täitmata saab valdkonnas töötada, enda pädevusi ikkagi suurendada. Oluline on seega **ette näha ressursse nt riikliku palgatoetuse tarbeks tööandjatele, et nad saaksid kvalifitseeritud töötajatele maksta kõrgemat töötasu, aga ka koolituste tarbeks, et töötajad saaksid asuda oma kompetentse tõstma.**

Töötoas osalenud leidsid, et kui ka nõudeid täitmata saab valdkonnas töötada ja nõuded ei kehti kõigile, on **tarvis töötajate registri loomist eeskätt seetõttu, et eristada kvalifikatsiooninõuetele vastavaid ja mittevastavaid töötajaid.** Nii oleks võimalik valdkonda paremini arendada ja jälgida, kui edukalt kulgeb kvalifikatsiooninõuete täitmine olukorras, kus ka neile vastamata saab siiski valdkonnas töötada. Seega tuleb III poliitikavaliku puhul **planeerida raha ka töötajate registri loomiseks ja selle haldamiseks.**

Nagu ka teiste poliitikavalikute puhul, on ka siinkohal olulised **kulud kommunikatsioonitegevustele,** et töötajaskonda muutusest informeerida ja teha teavitustööd, kellele nõuded kehtima hakkavad ja mis eelised/hüved nende täitmisega kaasnevad.

Töötoas osalejad pidasid muuhulgas oluliseks, et KOV-idele antaks **riigi poolt selged suunised,** missugustele noortevaldkonna ametikohtadele kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse ja kuidas üldse ametikohti täpsemalt defineerida, et mõista, kellele nõuded laienevad ja kellele mitte.

## IV poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada

IV poliitikavaliku puhul oleks pärast kvalifikatsiooninõuete kehtestamist noortevaldkonnas olukord, kus

- kvalifikatsiooninõuded kehtivad vaid teatud ametikohtadel töötajatele, nt vaid huvikoolide õpetajatele ja avatud noortekeskuste töötajatele, mitte aga kõigile, kes noortega (otsekontaktis) töötavad, kuid
- kvalifikatsiooninõudeid täitmata ei saa valdkonnas töötada.

Tuleb silmas pidada, et töötoas selle poliitikavaliku analüüsimisel lähtusime üldisemast tasandist – nõuded kehtivad noortevaldkonnas vaid teatud rollidele/ametikohtadele – ega määratlenud positiivseid mõjusid ja riske kaardistades alati täpsemalt, milliseid rolle ja ametikohti võiksid kehtestatavad nõuded puudutada.

Töötoa arutelu toodi selle poliitikavaliku **olulisima oodatava positiivse mõjuna välja noorte turvalisuse tagamine ning teenuste kvaliteedi ühtlustumine**. Samas tuleb silmas pidada, need oodatavad mõjud sõltuvad palju sellest, millistele konkreetsetele ametikohtadele töötajatele kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse. Nt kui kvalifikatsiooninõuded kehtivad vaid noortega otsekontaktis töötavatele inimestele, **aga mitte noortevaldkonna teenuste juhtimise ja korraldamisega tegelevatele töötajatele, võib see valdkonnas tekitada eri tasandi töötajate vahel pingeid**, nagu viitsime ka sotsiaalvaldkonna puhul lastekaitsetöötajate näitel. Lisaks võib juhtidele kvalifikatsiooninõuete puudumine piirata mõju noortevaldkonna tegevuste/teenuste kvaliteedi ühtlustumisele, eriti arvestades, et paljudes KOV-ides ei väärtusta noortevaldkonna eest vastutavad ametnikud noorsootööd piisavalt (Kivistik et al., 2023).

Töötoas osalejad leidsid, et kvalifikatsiooninõuete kehtestamine teatud ametikohtadel töötajatele **vähendaks valdkonnas eelkõige vähem sobivate või vähem motiveeritud töötajate arvu**. See omakorda ühtlustaks teenuste kvaliteeti. Samas leiti, et vaid kvalifikatsiooninõuded ning kvalifitseeritud tööjõud ei taga ühtlast teenuste kvaliteeti – siin toodi näiteks haridusvaldkonda, kus üldhariduskoolide pedagoogidele kehtivad küll kvalifikatsiooninõuded, kuid sellest hoolimata ei ole üldhariduse kvaliteet ühtlane (vt nt Pöder et al., 2023).

Töötoas osalejate hinnangul tuleb **IV poliitikavaliku positiivsete mõjude realiseerumiseks täita mitu eeldust**. Esiteks on oluline töötajate töötingimuste, sh palga ühtlustumine KOV-ides. Selleks ootavad noortevaldkonna esindajad tuge riiklikust palkade tasandusmeetmest (vt palgatoetuse kohta teistes valdkondades ptk-des 2.1 ja 2.2). Teiseks on oluline ka kvalifikatsiooninõuete täpsem sisu. Mitu töötoa osalejat leidis, et kvalifikatsiooninõuded peaksid sisaldama noorte arengu toetamise ja turvalise õhkkonna loomisega seotud pädevusi,



sõltumata sellest, kas tegemist on töötajaga huvihariduse, huvitegevuse või noorsootöö alal. Mõned osalejad nimetasid neid ka noorsootööalasteks pädevusteks.

Töötoa osalejate seas polnud IV poliitikavaliku **riskide ja negatiivsete mõjude** osas üksmeelt. Ühest küljest leiti, et kui nõudeid täitmata ei saa noortevaldkonnas töötada, jätaks see valdkonnast eemale mitmeid omal alal tunnustatud ja pika kogemusega spetsialistid, kelle jaoks noortega töötamine pole põhitöö, vaid kes oma ala ekspertidena panustavad noortevaldkonda nt huvihariduses mõned korrad aastas, viies läbi üksikuid kursusi või töötubasid. Arutelus toodi välja, et tipptegijad, kellel võivad formaalsed kvalifikatsioonid noortega töötamiseks puududa, inspireerivad ja arendavad sellest hoolimata noori ning nende panus on organisatsioonide ja asutuste poolt hinnatud.

Teisalt on oluline silmas pidada, et mõnel erialal, nt kunstis või muusikas silmapaistvate tulemustega tegija võib noortele küll inspireeriva juhendajana mõjuda, kuid **erialane tiptase ega pikk karjäär ei taga automaatselt noortega töötamiseks ning nende toetamiseks vajalikke pädevusi**. Kui noortevaldkonnas ei saa kvalifikatsiooninõudeid täitmata töötada, vähendaks see mõnede töötoa osalejate hinnangul hoopis riski, et muul erialal tunnustatud, kuid noortega töötamise pädevusteta inimesed noori oma tegevuse käigus kuidagi kahjustavad. Seda rõhutasid ka intervjuueeritud noortevaldkonna katusorganisatsioonide esindajad. Lisaks peaks ka Euroopa Komisjoni soovitusel kõik laste ja noortega otsekontaktis töötavad isikud olema vastava ettevalmistusega (European Commission, 2021).

Osalejad rääkisid selle poliitikavaliku riskide näitlikustamiseks selliste KOV-ide kogemustest, kus juba on püütud kvalifikatsiooninõudeid kehtestada ning kus konkursid noortevaldkonna töökohtadele seetõttu läbi on kukkunud ning lõpuks on ikkagi tulnud palgata kesise kogemusega või kutseta töötajaid. **Isegi kui kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse vaid teatud ametikohtadele, raskendaks see mõnedes piirkondades töötajate leidmist veelgi**. Töötoa osalejate hinnangul tuleks valdkonnas kokku leppida, kumb mõjutab noori negatiivsemalt: noortevaldkonna teenuste kehv kättesaadavus ja täielik puudumine mõnedes piirkondades või kesise kvaliteediga teenused ning töötajad, kellel puudub noortega töötamiseks vajalik ettevalmistus.

Kui kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse vaid teatud ametikohal töötajatele ja neid täitmata ei saa valdkonnas töötada, **võib see viia olukorrani, kus kvalifikatsiooninõuetele vastavate kandidaatide puudumisel palgatakse nõutele mittevastavaid inimesi lihtsalt teistsuguse nimetusega ametikohtadele, kus kvalifikatsiooninõuded puuduvad**. Sisuliselt võib nõuetele mittevastav töötaja aga ikkagi teha tööd, mida tegelikult tuleks teha ametikohal, kus töötamiseks on vajalik kvalifikatsiooninõudeid täita. Walesis on selle riskiga püütud arvestada, koostades töötajatele juhendmaterjale, milles rõhutatakse, et noorsootöötajate registreerimisenõude täitmisel tuleb lähtuda töötaja igapäevase töö tegelikust sisust, mitte ametinimetusest.

**Õiguslikest muudatustest** peeti selle poliitikavaliku puhul olulisimaks noortevaldkonna definitsiooni piiride ülevaatamist ning noortevaldkonna selgemat defineerimist seadusandluses. Eelnevalt väljatoodud negatiivsete mõjude vältimiseks ja positiivsete mõjude avaldumiseks tuleb selle poliitikavaliku **maksumuse planeerimisel** arvestada suurenevate koolituskuludega. Kui kvalifikatsiooninõuded sisaldaksid noorsootöötaja kutse omandamise nõuet, tuleks noortevaldkonna töötajatel arvestada kutse taotlemisega seotud kuludega ning kutseandjatel suurenenud töökoormusega üleminekuperioodil. Arvestades, et riiklikku palgatoetust palkade ühtlustamiseks nähti selle poliitikavaliku olulise eeldusena, kaasneks riigile palgatoetusega seotud kulud. Aruteludes toodi lisaks välja, et tööandjate ning töötajate lisakoormust seoses kvalifikatsiooninõuetele vastamise tõendamise ja kontrollimisega aitaks leevendada see, kui EHIS laieneks ka noortevaldkonna töötajate registriks. Sel juhul kaasneks poliitikavalikuga ka EHIS-e arendamise kulud.



## 5. Millele pöörata tähelepanu kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel Eesti noortevaldkonnas?

Peatükis toome välja peamised teemad, millele on vaja reformi edasistes etappides tähelepanu pöörata. Iga teema all analüüsime nüansse, millele reformiprotsessis tuleks keskenduda ning esitame ka uuringu käigus välja töötatud poliitikasoovitused.

### 5.1. Kuidas peaks sihtgruppe kaasama?

Kõnealuse reformi kontekstis tuleks kaasamisest mõelda kahes etapis. Kaasamisprotsessi esimese ehk seni aset leidnud osa eesmärk on olnud üldisem, st selgitada ennekõike välja, kuivõrd sihtgrupid noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamist üldse toetavad, mis on peamised probleemid ja mis võiks olla reformi eesmärk. **Kaasamisprotsessi teine osa, mis saab eelduslikult alguse pärast selle uuringu lõppu, peab aga olema spetsiifilisem, kuna selle eesmärk on üheskoos sihtgruppide esindajatega panna paika kvalifikatsiooninõuete täpne sisu ja tingimused** ehk see, kellele, millised ja millal nõuded kehtima hakkavad, milline on konkreetne rollijaotus reformi elluviimisel jne. Tegemist on niivõrd sisuliste küsimustega, mis puudutavad sihtgruppe nii otseselt, et nende aktiivne osalus aruteludes ja otsustusprotsessides on äärmiselt vajalik. Sihtgruppide rohke ja sisulise kaasamise olulisust selles etapis rõhutasid kõik, keda selle uuringu käigus intervjuerisime. Sisulise kaasamise olulisus joonistub selgelt välja ka uuritud sidusvaldkondade ja välisriikide kogemustest. Näiteks Malta noorsootöötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamise reform, mis tõusis siin uuringus esile eduloona, tugines väga tugevalt sihtgruppide kaasamisele – tegemist oli selgelt alt üles loogikal põhineva reformiga kuni selleni välja, et reformi käigus loodud seadus kirjutati sihtgruppidega koos (vt ka ptk 3.1).

Tagamaks reformi edukas juhtimine, **soovitame HTM-is luua ametikoht reformi koordinaatorile, kes vastutaks nii reformi kavandamise kui rakendamise, sh kaasamise ja kommunikatsiooni, eest.** Lisaks **soovitame HTM-il sihtgruppide sisuliseks kaasamiseks moodustada töögrupi, mis hõlmaks kõikide olulisimate osapoolte esindajaid** (noorsootöötajaid, huvihariduse õpetajaid, KOV-ide esindajaid, ülikoolide esindajaid, eksperte, noori, lapsevanemaid). Töögrupi tööd peaks koordineerima reformi koordinaator.

**Soovitame reformi koordinaatoril enne töögrupi kohtumistega alustamist kohtuda noortevaldkonna katusorganisatsioonide esindajatega, et arutada, kuidas parimal moel tagada võimalikult lai esindatus valdkonnas töötajate arvamustest, ning kokku leppida edasine koostöö vorm** (nt et kas vastavateemalised kohtumised on – lisaks töögrupi kohtumistele – vajalikud ka edaspidi või vahetatakse olulist infot edaspidi e-kirjade teel). Näiteks pakkusid intervjueritud noorsootöö katusorganisatsiooni esindajad välja, et neil oleks vajadusel võimalik laia esindatuse tagamiseks enne kaasamisüritusi oma liikmete seas

teha sisendi kogumisi (nt küsitlusi) (intervjuu noorsootöö katusorganisatsiooniga) – reformi koordinaatori ja katusorganisatsioonide esindajate kohtumiste ja/või kirjavahetuste abil on võimalik iga töögrupi kohtumise eel kokku leppida, millistes küsimustes ja mis vormis katusorganisatsioonid oma liikmetelt sisendit peaksid koguma.

**Tagamaks kaasamisürituste süsteemsus ja tulemuslikkus on keskse tähtsusega kaasamisürituste metoodika väljatöötamine** ehk konkreetse plaani loomine sellest, mida, miks ja kuidas (nt millise struktuuriga, milliste aruteluvormide abil, milliste küsimustega) kaasamisüritustega saavutada soovitakse. Ka selle eest peaks vastutama reformi koordinaator.

## 5.2. Kuidas peaks korraldama kommunikatsioonitegevusi?

Arvestades kavandatava reformi kompleksust, sh puudutatud osapoolte rohkust, **tuleb HTM-il keskse poliitikakujundajana nii eelnevas alapeatükis kirjeldatud kaasamisürituste tarbeks kui ka kogu reformi vaatest laiemalt läbi mõelda ja paika panna olulisemad põhimõtted (kommunikatsioonisõnumid), mis reformis kõlama peaksid jääma.** Eelkirjeldatud reformi koordinaator koos talle võimaldatud kommunikatsioonitoega saab olla just see, kes ka seda protsessi eest veab. Ühe sellise, reformi suunava põhimõttena tõstis HTM-i esindaja intervjuul esile selle, et reform ei tohiks tagant tõugata lõhe tekkimist kvalifitseeritud ja mitte kvalifitseeritud noortevaldkonna töötajate vahel, justkui ühed oleksid paremad kui teised (intervjuu noortevaldkonna poliitikakujundajaga). Sama põhimõtte olulisust rõhutasid intervjuudes ka Malta poliitikakujundaja ja praktik, kes tõid välja, et kui reformi alguses esines valdkonnas tegutsenud vabatahtlike poolt reformile teatavat vastuseisu, siis olles selgelt kommunikeerinud sõnumit, et reform ei ohusta vabatahtlike võimalusi noortega töötada ning reformi eesmärk ei ole tekitada kvalifikatsiooniga noorsootöötajate ja vabatahtlike vahel lõhet, vastuseis vaibus.

Ehkki noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamisele näib sihtgruppide seas olevat üsna laialdane toetus, on samas ka alust eeldada, et arvestatav osa sihtgruppide esindajatest ei ole senisesse protsessi piisavalt kaasatud olnud (vt ka ptk 1.4). Muuhulgas võib neid olla KOV-ide seas, kes mängivad aga reformi õnnestumise seisukohast keskselt tähtsat rolli. **Seega on väga oluline edasistes kommunikatsioonitegevustes pöörata tähelepanu KOV-ide sisulisele kaasamisele ja nendega suhtlemisele, et senisest põhjalikumalt kaardistada nende hoiakud, hirmud ja vajadused, veenda neid vajadusel reformi olulisuses ning pakkuda neile vajalikku tuge** (vt ka ptk 5.7). Intervjueeritud kõrgkooli noorsootöö õppekava õppejõud pakkus ühe võimalusena, kuidas KOV-idega reformi õnnestumise nimel koostööd teha, välja n-ö suhtlemisplatvormi loomise, kus kvalifikatsiooninõudeid juba rakendanud KOV-id jagavad oma kogemusi ja õppetunde KOV-idele, kes seda veel teinud ei ole.

**Kommunikatsiooni läbivateks joonteks peavad kogu reformi kestel olema selgus, ligipääsetavus ja ajakohasus.** Info peab olema sihtgruppidele mugavalt kättesaadav, mh

pidada silmas, et infomaterjale on tarvis ka eesti keelest erinevates keeltes. Samuti peab info olema ligipääsetav erivajadustega inimestele. Intervjuudes – just eriti KOV-idega – toonitati lisaks tugevalt, et kui otsused on tehtud, nt kvalifikatsiooninõuete sisu paigas, siis see info peab sihtgruppideni jõudma kvalifikatsiooninõuete rakendumise eel võimalikult vara, et tagatud oleks piisav ettevalmistusaeg.

### 5.3. Milliseid õiguslikke ettevalmistusi on tarvis?

Noortevaldkonna töötajatele riiklikult kvalifikatsiooninõuete kehtestamine eeldab esmajoonel seadusandlikul tasandil noortevaldkonna ning selle eri ametikohtade defineerimist, et tagada selgus, keda ja kuidas kavandatakse muudatused üldse puudutavad. Selged definitsioonid on vajalikud nii juhul, kui kvalifikatsiooninõuded kehtestada *kõigile* noortevaldkonnas töötajatele, kui ka siis, kui nõuded kehtestada vaid teatud ametikohtadel töötajatele. Esimesel juhul on vajalik selgus, mis üldse kuulub noortevaldkonna alla ja mis mitte ja kes on seega *kõik* need töötajad, kellele nõuded kehtiks, teisel juhul on aga kindlasti vajalik selge ja ühtne arusaam eri ametikohtade olemusest ja ülesannetest, et vältida hilisemat ametinimetustega vangerdamist, eesmärgiga nõuete täitmisest kõrvale hiilida (ükskõik kas siis nt seetõttu, et nõuetele vastavaid töötajaid piirkonnas ei leidugi või kuna rahapuudusest tingituna pole võimalik kvalifitseeritud töötajaid palgata).

Läbi tuleb mõelda ka see, kas kvalifikatsiooninõuded kehtestatakse seaduses (nii on praegu tehtud Eesti sotsiaalvaldkonnas lastekaitsetöötajate puhul, aga ka haridusvaldkonnas koolieelsete lasteasutuste pedagoogide ning juhtide puhul ja ka Malta noortevaldkonnas) või antakse seaduses volitusnorm selleks, et nt valdkonna eest vastutav minister saaks määrusega kvalifikatsiooninõuded kehtestada. Ühelt poolt on ilmselt valdkonnas tegutsejate jaoks selgem, üheselt mõistetavam ja kaalukam, kui kõik olulisim, mis valdkonna korraldust puudutab, on koondatud seadusesse, teisalt on seaduse muutmise üldjuhul keerulisem protsess ja määrust saab vajaduse korral muuta hõlpsamini.

### 5.4. Millise ajaraamiga tuleb arvestada?

Kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega seotud ajaraami saab käsitleda kahel eri tasandil. Esiteks, kui pikka üleminekuaega valdkond tervikuna kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel vajab, ja teiseks, kas töötaja peab kvalifikatsiooninõuetele vastama kohe tööle asumisel või tuleks tööle asumisel määrata tähtaeg, mis ajaks peab inimene töötamise eelduseks olevaid nõudeid täitma asuma.

Kui lõppeesmärgiks on kehtestada kvalifikatsiooninõuded, mis kehtivad kõigile noortevaldkonna töötajatele ja mida täitmata ei saa valdkonnas töötada, tuleb arvestada pikema, mitmeaastase üleminekuperioodiga. Kogu valdkonnale piisavalt pika üleminekuaaja andmist rõhutasid pea kõik uuringu käigus intervjueritud eksperdid. KOV-ide,

noortekeskuste ja teiste valdkonnas tegutsejate võimalused on erinevad – kui piirkonnakeskustel võib kohanemine olla hõlpsam, siis keerulisem on olukord just maakohdades, kus tööjõupuudus on tõsisem ning ühtlasi on töötajatel ka keerulisem suuremates keskustes kvalifikatsiooni omandamiseks koolitustel käia. Arvestades noortevaldkonnas levinud ootust palkade tasandusmeetme kehtestamisele (sarnaselt nt koolieelse lasteasutuse pedagoogide palgatoetusega), **võib üks võimalus olla palgatoetuse sidumine mitte vaid KOV-i noortevaldkonna töötajate alampalgaga, vaid ka kvalifikatsiooninõuetele vastavate töötajate osakaaluga KOV-is.** See tähendaks, et riikliku palgatoetuse saamise tingimuseks seataks KOV-idele lisaks noortevaldkonna töötajate palga alampiirile ka teatud osakaal töötajatest, kes peavad kvalifikatsiooninõuetele vastama. Lisaks on võimalik nõutud osakaalu ajapikku tõsta. Selline etapiviisiline üleminek sobiks valdkonnale seepärast, et see väldiks korraga liiga suure koormuse langemist valdkonna koolitajatele, kõrgkoolidele ja kutse andjatele (kui kutse on osa kvalifikatsiooninõuetest).

Etapiviisilisuse silmas pidamine on väga oluline just pika üleminekuperioodi puhul, sest näiteks Eesti sotsiaalvaldkonna kogemus lastekaitsetöötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel näitab, et kui **nõuete täitmiseks antakse vaid üks üsna kaugel tähtaeg, ei pruugi inimesed olla motiveeritud enesetäiendamise tegelema enne kui n-ö päris viimasel minutil.** See aga viib olukorrani, kus vahetult enne nõuete jõustumist peab suur hulk inimesi korraga osalema koolitustel, taotlema kutset vms ja süsteem ei suuda järsku tekkinud nõudlust rahuldada, mistõttu kannatab kogu reformi rakendumine. Niisiis **tuleb mõelda ka meetmetele (nt eelmainitud kvalifikatsiooninõuetele vastavate töötajate osakaalu seiramine KOV-is) ja teavitustegevustele, mida tuleks teha järjepidevalt kogu reformi jõustumisele eelneval ajal,** et valdkonnas tegutsejad pingutaksid nõuetele vastamise nimel jooksvalt, mitte vaid vahetult reformi jõustumise eel.

Arvestades Eesti noortevaldkonna hetkeseisu ning välisriikide ja sidusvaldkondade kogemusi, **soovitame kaaluda kvalifikatsiooninõuete kehtestamist nii, et töötajatel on võimalik tööle asumist ka ilma (kõigile) kvalifikatsiooninõuetele vastamata ning täielikku nõuete täitmist nõutakse alles teatud aja jooksul pärast töötama asumist.** Selline korraldus kehtib juba mitmes Eesti omavalitsuses (nt Tartu ja Valga noortekeskustes), samuti Maltal, kus kvalifikatsiooni saamise eelduseks on vastava valdkonna kõrghariduse omandamine ja kaheaastane töökogemus noorsootöös. Ka Eesti sotsiaalvaldkonnas on lastekaitsetöötajal võimalik tööle asuda ilma kõigile nõuetele vastamata: tööle asumiseks peab inimesel olema kõrgharidus ja erialane ettevalmistus ning seejärel on vaja kahe aasta jooksul alates tööle asumisest omandada sotsiaaltöö kutse spetsialiseerumisega lastekaitsele.

Selline korraldus sobiks Eesti noortevaldkonnale, sest **kui kvalifikatsiooninõuete täitmist eeldatakse kohe tööle asudes, võib märkimisväärselt süveneda valdkonnas juba niigi eksisteeriv tööjõupuudus.** Nii intervjueeritud noortevaldkonna katusorganisatsioonide esindajad kui ka konsensustöötoa osalejad tõid välja, et samal ajal tuleb siiski tagada laste

turvalisus ja teenuste kvaliteet. Üheks variandiks võib olla tööle asudes vaid algtaseme või pigem teoreetiliste teadmiste tõendamise vajadus (noorsootöös nt laagrikasvataja, tase 5 kutse nõudmine). Selline korraldus võib tänu madalamale sisenemislävele soodustada uute inimeste valdkonda jõudmist ning samal ajal võib eeldada, et selgete ootuste ja tähtaja seadmine kvalifikatsiooninõuete täitmisele toetab ka töötajaskonna professionaalset arengut. Samuti võib see soodustada valdkonnas tegutsevate vabatahtlike professionaliseerumist ja valdkonnas püsimist.

## 5.5. Milline peaks olema kvalifikatsiooninõuete sisu?

Arvestades, et Eesti noortevaldkond koosneb eri ajaloo ja identiteediga noorsootööst ning huviharidusest ja huvitegevusest, on **üheks põhiliseks otsustuskohaks kvalifikatsiooninõuete sisuga seoses see, kas ja kuivõrd kesksel kohal peaks kvalifikatsiooninõuetes olema noorsootöölaline pädevus ja väärtused**. Töötoa osalejad tõid välja, et kui kvalifikatsiooninõuded kehtiksid kõigile valdkonnas töötajatele ja neid täitmata ei saaks valdkonnas töötada, oleks võimalik hõlpsamini tagada noorte turvalisus ja nende arengu igakülgne toetamine. Teisalt leidsid nad, et see positiivne mõju realiseeruks vaid juhul, kui kvalifikatsiooninõuded, mis kõigile noortevaldkonna töötajatele kehtiksid, sisaldaksid ka noorsootöö kompetentse. Samas ei tajunud mitmed uuringu käigus intervjueritud eksperdid, et huvihariduses tegutsejatel noorsootöölaliste pädevuste nõudmine oleks realistlik või tervitatud – ka huvihariduse kutsesüsteemi arendamine on siiani liikunud pigem üldhariduse õpetajate kutsestandardi suunas ning noorsootöö kutse omandamine pole olnud huvihariduse töötajate seas sedavõrd eelistatud.

Noorsootöö katusorganisatsioonide esindajad leidsid, et noorsootöö kutsesüsteem on ka hetkel suhteliselt avatud nii huvihariduse õpetajatele kui treeneritele, kuid samas pidasid nad just noorsootöö pädevuse noortevaldkonna töötajate kvalifikatsiooninõuete keskmesse asetamisest olulisemaks seda, et kõigile noortega töötavatele inimestele kehtiksid *mingid* kvalifikatsiooninõuded, mis tagavad noortega töötavate inimeste professionaalsuse ja seeläbi ka noorte turvalisuse ja nende arengu toetamise. **Huvihariduse ja noorsootöö valdkonnas tegutsejate kvalifikatsiooninõuded võivad sealjuures ka suhteliselt erinevad olla, nt põhinedes kahe või enama eri valdkonna kutsekvalifikatsioonil.**

See viib järgmise olulise otsustuskohani, mis **tuleb kvalifikatsiooninõuete väljatöötamisel valdkonna esindajatega põhjalikult läbi arutada: kas kvalifikatsiooninõuete üks osa või isegi kogu nõue võiks olla vastava kutseala kutse omamine**. Kutse omandamisega on võimalik töötajal tõendada oma kompetentsust konkreetsel ametikohal töötamiseks ning kutse taotlemine annab töötajale võimaluse eneseanalüüsiks. Kutsetunnistus kehtib üldjuhul teatud aja, mis tähendab, et kui kvalifikatsiooninõuded siduda kutse omamisega, on võimalik suunata valdkonna töötajaid pidevale, regulaarsele enesetäiendamisele. Kvalifikatsiooninõuete kutsesüsteemiga sidumise kasuks räägib ka asjaolu, et kutsesüsteem

juba toimib noorsootöös ja huvihariduse valdkonnast nt tantsuhuvihariduses, mis tähendab, et kutsestandardi väljatöötamisele ei kulu vähemalt nende kutsealade puhul lisaagega ega ressursse. Kui olemasolevad kutsesüsteemid aga kvalifikatsiooninõuetes üldse ei kajastu, võib väheneda motivatsioon kutsete omandamiseks ja kutsetunnistus kui viis oma kompetentse tõendada kaotab väärtust.

**See, kas noortevaldkonna kvalifikatsiooninõuete üks osa peaks olema erialase kõrghariduse nõue, vajab põhjalikku arutelu ja analüüsi koostöös valdkonna huvigruppidega.** Huvihariduses võib pakutavate tegevuste mitmekesisuse tõttu leiduda huvihariduse valdkondi, kus ei ole veel võimalik erialast kõrgharidust omandada (nt robotika õpetamine), mis muudab töötajatele erialase kõrgharidusnõude kehtestamise keeruliseks. Ka noorsootöös ei ole hetkel selget üksmeelt selle osas, kui kesksel kohal noorsootöö kõrgharidus noortevaldkonna kvalifikatsiooninõuetes peaks olema.

Erinevalt paljudest teistest riikidest õpetatakse Eestis noorsootööd kõrgkoolides ja erialase tasemehariduse õppekavade olemasolu on väärtus omaette, mida võiks seetõttu ka läbi erialase kõrghariduse nõude väärtustada. Noorsootöö valdkonna õppejõud tõdes intervjuus, et kui erialase kõrghariduse omamine ei oleks osa kvalifikatsiooninõuetest ja töötamiseks seega erialast kõrgharidust ei nõuta, devalveeriks see noorsootöö kõrghariduse väärtust. Nii noorsootöö valdkonna õppejõud kui noorsootöö katusorganisatsioonide esindajad rõhutasid noorsootöö tasemeõppe väärtust ning eeliseid ainuüksi noorsootöö kutse omandamise ees. Toodi välja, et just erialane kõrgharidus tagab oma tööd mõtestada oskavad refleksiivsed praktikud – tõelised professionaalid. Sarnasest arusaamast lähtuti ka nt Malta noortevaldkonna töötajate kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel (vt täpsemalt ptk 3.1).

**Kui kvalifikatsiooninõuded noortevaldkonnas sisaldaks erialase kõrghariduse nõuet, oleks siiski ka sellist süsteemi võimalik tööjõupuuduse vältimiseks pehmemdada, nt võimaldades tööle asuda ka kvalifitseerumata: nt tähtajalise lepinguga või tingimusel, et kõrgharidus omandatakse teatud aja jooksul.** Lisaks on võimalik erialase kõrghariduse omandamist toetada juba muul erialal kõrghariduse omandanutele vastavalt kas noorsootöö või huvihariduse erialale vastavaid mikrokraadiprogramme luues. Nt Walesis, kus noorsootöötajate kvalifikatsiooninõuded põhinevad erialasel kõrgharidusel ning töötajatel tuleb end registreerida, hakati hiljuti registreerimist võimaldama ka erialast kõrgharidust alles omandavatele üliõpilastele.

Kuigi kõrgharidusnõue väärtustaks Eestis hästiarenenud noorsootööst kõrgharidust ning toetaks valdkonda tulevikus edasi viivate professionaalide järelkasvu, võib erialase (noorsootöötajatel noorsootööstaline ning huvihariduses ja -tegevuses vastavalt täpsemale valdkonnale muu erialane kõrgharidus) kõrghariduse nõue tuua kaasa märgatava koormuse tõusu kõrgkoolidele. Lisaks aeglustaks see oluliselt kvalifikatsiooninõuetele üleminekut, kuna tasemehariduse omandamine on aeganõudvam kui näiteks kutse taotlemine või koolitustel osalemine. Uuritud sidusvaldkondades, nt alushariduses ja lastekaitstes, ei



kehtestatud erialase kõrghariduse nõuet seepärast, et leiti, et tööks vajalikke pädevusi on võimalik ka muud moodi omandada ning neid tuleb niigi tõendada. Samuti leidsid KOV-ide esindajad, et noorsootöötajad peaksid olema läbinud just võimalikult praktilise õppe ning pakkusid, et Eestis võiks kaaluda noorsootöö õppekava loomist ka kutsehariduses.

## 5.6. Kellele tuleks nõuded kehtestada?

See, kas ja kuidas peaks erineva eri tasandi ametikohtadel töötajatele (nt n-ö tavadöötajatele vs. juhtidele) kehtestatavad kvalifikatsiooninõuded, vajab põhjalikku edasist analüüsi, mis võtab arvesse noorsootööd ja huviharidust pakkuvate asutuste suurust ja asutuse/organisatsiooni juhi vastutusala. KOV-ide esindajad, keda intervjuerisime, leidsid, et noorsootöötaja ja noorsootööga seotud asutuse, nt noortekeskuse juhi töö on väga erinev, aga samas peab ka juht teadma noorsootöö põhimõtteid, seega baasväljaõppe võiks neile olla sarnane. Eri tasandid peegelduvad ka praeguses noorsootöötajate kutsestandardis ning Eestis on võimalik omandada noorsootöö korralduse alal magistrikraad. Nõuete vertikaalset diferentseerimist toetab ka sidusvaldkondade kogemus. Nt alushariduse valdkonnas on kvalifikatsiooninõuded pidevalt täienenud nii, et juhtidele kehtivad kõrgemad nõuded kui töötajatele ning nüüd nõutakse juhtidelt lisaks kõrgharidusele ka juhtimiskompetentside tõendamist. Sotsiaalvaldkonnas kehtivad nõuded aga vaid lastekaitsetöötajatele ning KOV-i sotsiaalvaldkonna juhi ametikohal töötamiseks pole seadusega riiklikke kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud. Nii on tekkinud olukord, kus alluvatele kehtivad rangemad nõuded kui juhtidele ja seda peavad intervjueritud valdkonna eksperdid vastuoluliseks ning kollektiivis pingeid tekitavaks.

Teisalt leidsid intervjueritud huvihariduse ja huvitegevuse katusorganisatsioonide esindajad ning erahuvialakooli esindaja, et huviharidust pakuvad ka väga väikesed asutused/organisatsioonid, kus juht on samal ajal ka organisatsiooni ainus noortega otsekontaktis töötaja, mis muudab huvihariduses juhile teistest töötajatest erinevate nõuete kehtestamise küsitavaks. Suurtes huvikoolides, mis pakuvad mitme erineva huvialaga seotud õpet, tekib jällegi küsimus, millise eriala kompetentse juhtide kvalifikatsiooninõuded sisaldama peaks. Üheks võimaluseks on järgida alushariduse valdkonna eeskujut, kus juhtidelt nõutakse ükskõik millise valdkonna kõrgharidust ning sellele lisaks juhtimiskompetentside tõendamist.

Lisaks töötaja-juht erisusele, tuleb silmas pidada, et noortevaldkonnas töötab lisaks täiskoormusega palgalistele töötajatele ka eri koormusega vabatahtlikke. Mõned neist panustavad regulaarselt, mõnede panus aga on hooajaline või ühekordne, nt seotud laagrite või noorteprojektidega, mis muudab nende rolli kvalifikatsiooninõuete reguleerimise keeruliseks. Vabatahtlikelt on mõistlik kvalifikatsiooninõuete täitmist nõuda vaid juhul, kui nad viivad noortega tegevusi läbi iseseisvalt, ilma palgalise kvalifitseeritud töötaja juhendamise või järelevalveta, või juhul, kui nad teevad vabatahtlikku tööd pikema perioodi

**jooksul regulaarselt.** Intervjueeritud noortevaldkonna eksperdid leidsid, et vabatahtlikele kvalifikatsiooninõuete kehtestamine piiraks oluliselt valdkonda sisenemise võimalusi ja mõjuks seega kehvasti töötajaskonna järelkasvule. Mõned organisatsioonid nõuavad mingil tasandil pädevuste tõendamist vabatahtlikelt juba praegu, kuid tihti on tegemist nt vaid teoreetilist ettevalmistust nõudva laagrikasvataja, tase 5 kutsenõudega. Seega, **juhul kui vabatahtlikele kvalifikatsiooninõuded kehtestada, on oluline, et need kvalifikatsiooninõuded oleksid piisavalt madalad, et mitte tõsta noortevaldkonda sisenemise lävendit liiga kõrgeks ega piirata liigselt ka noorte endi panustamist vabatahtlikuna** noortevaldkonnas. Nii intervjueeritud KOV-ide kui ka noorsootöö katusorganisatsioonide esindajad leidsid, et välisvabatahtlikele ei peaks kvalifikatsiooninõudeid kehtestama, olgugi et nad panustavad tihti pikema perioodi jooksul regulaarselt, sest see võib välisvabatahtlike leidmise liiga keeruliseks muuta.

Arvestades, et kvalifikatsiooninõuete kehtestamine on mõistlik korraldada piisava üleminekuajaga (vt ptk 5.4) ning vabatahtlikele ei kehtestatud nõudeid ka uuritud välisriikide noortevaldkondades, **on mõistlik kvalifikatsiooninõuete sihtgruppide määratlemist alustada lepingulistest noortevaldkonna töötajatest.**

**Üheskoos erinevate noortevaldkonna sihtgruppidega tuleb läbi arutada ka see, millises vormis ehk mis liiki lepingu alusel töötajatele on kvalifikatsiooninõudeid esmajoones tarvis ja mõistlik kehtestada, et sihtida piisavalt suurt osa kogu valdkonna töötajaskonnast ning tagada seeläbi teenuse kvaliteedi paranemine.** Nt on kaalumiskohad, kas nõuded peaks kehtima kõikidele töölepingu alusel töötavatele isikutele või ka neile, kes töötavad noortega aeg-ajalt võlaõigusliku lepingu alusel. Samuti võib kaaluda, kas nõuetele vastamine on kohustus nii täis- kui osakoormusega töötajatele või vaid täiskoormuse korral. Üheltpoolt on süsteemi paindlikkuse jätmine (ehk korraldus, kus nõuded kehtiks vaid töölepingu alusel töötavatele isikutele) tervitatav, sest see võimaldab noortega töötada ka oma ala ekspertidel, kes ei ole püsivalt noortevaldkonna töötajad, kuid juhendavad noori meeleldi nt mõned korrad aastas mõne kursuse raames (vt vastav arutelu lähemalt ptk-s IV poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada). Teisalt võimaldab paidlikum korraldus aga ka rohkem vangerdamist. Nt on oht, et kui kvalifikatsiooninõuded kehtestada vaid töölepingu alusel töötavatele isikutele, hakatakse valdkonnas praktiseerima lihtsalt rohkem võlaõigusliku lepinguga töötamist, et nõuete täitmise kohustusest kõrvale hiilida. **Niisiis on oluline silmas pidada, et kui jätta süsteemi n-ö lünki, on tarvis rohkem ressursse ka järelevalve teostamiseks.** Vastasel juhul võib kujuneda olukord, kus kehtestatud nõuete täitmisest saab mööda minna, see vähendab kõigi töötajate motivatsiooni nõudeid täita ja järelevalve ning jõustamismehhanismi puudumisel võib see viia reformi läbikukkumiseni.



## 5.7. Millist tuge eri osapooled vajavad?

Soovitame noortevaldkonnas riiklike kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel siduda sellega riikliku palgatoetuse, mis ühtlustaks noortevaldkonna töötajate töötasu erinevates piirkondades, tagaks töötajatele motiveeriva palga ning motiveeriks ka tööandjaid noortevaldkonna töötajate palgataset tõstma ja palkama kvalifitseeritud töötajaid. Riiklik palgatoetus on tugimeede, mille vajalikkuse osas valitseb noortevaldkonnas kõige selgem üksmeel. Nii KOV-ide, noorsootöö kui huvihariduse ja huvitegevuse katusorganisatsioonide ja erahuvialakooli esindaja ning ka töötoas osalenute hinnangul saab kvalifikatsiooninõuete kehtestamisest rääkida vaid juhul, kui KOV-id peamiste tööandjatena noortevaldkonnas saavad ka lisarahastust ning luuakse meetmed noortevaldkonna töötajate palkade ühtlustamiseks. Nagu selgus ka poliitikavalikute mõjude eelhindamisest (vt ptk 4), tekib risk jätta valdkond tõsisesse tööjõupuudusesse, kui noortevaldkonnas võivad töötada vaid kvalifikatsiooninõuetele vastavad inimesed. Ka sellisel juhul, kui küll kehtestatakse kvalifikatsiooninõuded, kuid neid täitmata saab valdkonnas töötada ning neile, kes kvalifikatsiooninõuetele vastavad, kaasnevad lisahüved, ootavad noortevaldkonnas tegutsejad motivatsioonipaketti palgatoetuse kujul. Analüüsitud sidusvaldkondadest on riiklik tööjõukulude toetus olemas nii kutsega treeneritele töötasu maksmiseks spordivaldkonnas kui alushariduses, kus koolieelsete lasteasutuste õpetajate palgad on seotud üldhariduse õpetajate alampalgaga.

**Nii töötajate, kutse andjate kui tööandjate igapäevatöö lihtsustamiseks soovitame noortevaldkonnas luua töötajate registri (nt EHIS-e arendusena), mis võimaldaks töötajatel lihtsamini tõendada omandatud haridust ja läbitud täienduskoolitusi ning tööandjatel töötajate kvalifikatsiooninõuetele vastavust kontrollida. See vähendaks kvalifikatsiooninõuetele üleminekuga seotud administratiivset koormust ning oleks töötoa osalejate hinnangul seega juba niigi ressursipuuduses valdkonna jaoks oluliseks tugimeetmeks. Ühtlasi võimaldaks registri loomine ja töötajate sinna kandmine jooksvalt seirata, kui paljud töötajad juba nõuetele vastavad ning kui paljud peavad nende täitmiseks veel vaeva nägema – see aitab ka riiklikul tasandil paremini ressursse planeerida ja reformi rakendumise edukust hinnata. Nii analüüsitud välisriikides kui sidusvaldkondades on näiteid kasutusel olevatest töötajate registritest, mida neis valdkondades nähakse tugimeetmena valdkonna arengute jälgimisel ja suunamisel, või isegi omaette eesmärgina selles mõttes, et registrisse kandmine on töötajatele ka ametiala professionaalsuse tunnustus. Nt Eesti spordivaldkonnas on register aidanud saada parema ülevaate tööjõuturust ning seirata, kuidas kulgeb treenerikutse omandamine. Samuti on just spordiregistri andmed aluseks treenerite tööjõukulu toetuse taotlemisel. Walesis nähti registreerimiskohustuse kehtestamist aga noorsootöötajate professionaalsuse tunnustusena, sest muidu haridustöötajatele mõeldud registrisse loodi ka noorsootöötajatele registreerimisvõimalus. Registreerimiskohustust nähakse professionaalse tunnustusena ka Maltal, kus**

noorsootöötajad registreeritakse registris, mis sisaldab andmeid kõigi riiklikult tunnustatud kutsealade esindajate kohta, lisaks on see aidanud poliitikakujundajatel saada paremat ülevaadet sellest, kui palju kvalifikatsiooninõuetele vastavaid noorsootöötajaid on.

Sõltumata kvalifikatsiooninõuete täpsemast sisust või üleminekuperiодidist tuleb valdkonna töötajate kvalifikatsiooni omandamise ja järjepideva enesetäiendamise võimaldamiseks **analüüsida ja korrastada noortevaldkonna täiendusõppe koolitussüsteemi**. Intervjueeritud huvihariduse ja huvitegevuse katusorganisatsioonide ja erahuvialakooli esindaja sõnul vajavad tähelepanu huvihariduse õpetajate täienduskoolitustel osalemise võimalused – hetkel ei pääse nad enamasti üldhariduse õpetajatele mõeldud koolitustele, mis sageli oleksid asjakohased ka huvihariduses. Lisaks on huvihariduse õpetajate puhul probleemiks täienduskoolituste läbimise tõendamine: nende läbitud täienduskoolitused ei kajastu EHIS-es, mistõttu langeb neile nt kutse taotlemisel, mil tuleb läbitud koolitusi tõendada, suur halduskoormus, kuna nad peavad kõiki koolitusi sisestama käsitsi ega saa süsteemist lihtsalt väljavõtet teha.

Samuti tuleks kvalifikatsiooninõuete kehtestamise korral riigil **lisaressursse planeerida huvihariduse õpetajate ja noorsootöötajate koolitajate ja kutse andjate võimekuse tõstmiseks**. Nt noortevaldkonna katusorganisatsioonide esindajate hinnangul poleks praeguse rahastusmudeli juures võimalik aastas oluliselt rohkem inimesi noorsootöötajate kutsete omandamiseks ette valmistada, mis võib saada takistuseks, kui kvalifikatsiooninõuetes sisalduks ka kutsenõue. **Oluline on ka täiendusõppe kursuste ja tasemeõppekavade täiendamine ning ajakohastamine** vastavalt kavandatavate kvalifikatsiooninõuete sisule. See peaks lähtuma täiendavast noortevaldkonna olukorra ja töötajaskonna analüüsist, mis tuleks kvalifikatsiooninõuete kehtestamise korral kavandada ja ellu viia. Juhul kui rakendub erialase kõrghariduse nõue, tuleb lisaressursid tagada ka kõrgkoolidele.

Lisaks sellele, et lisaressursse vajavad koolituste läbiviijad, tasemeõppe pakkujad ja kutse andjad, tuleb mõelda ka sellele, kas ja kuidas oleks võimalik toetada noortevaldkonna töötajaid, kes peavad enesetäiendamisele senisest rohkem tähelepanu pöörama. **Eriti juhul, kui kvalifikatsiooninõudeid täitmata ei saa valdkonnas töötada, peab töötajate jaoks planeerima tugimeetmeid, mis võimaldaksid kõigil koolitusi läbida nii, et nõuetele vastamine ei jääks ressursipuuduse taha**. Mitmed intervjueeritud noortevaldkonna esindajad, sh kõrgkooli õppejõud, olid seisukohal, et vähemalt kvalifikatsiooninõuetele ülemineku perioodil peaks koolitustel osalemine (ja ka nt kutse omandamine, kui kutse on üks osa nõuetest) olema töötajatele tasuta. Ka spordivaldkonnas said esimesed treenerikutse omandajad koolituse läbida ja kutset taotleda ilma ise selle eest maksmata. **Lisaks osalustasu katmisele tuleb kaaluda ka seda, kuidas oleks võimalik toetada kaugemate piirkondade töötajate koolitustel osalemist** – nt hüvitades nende sõidukulusid, planeerides veebi- või hübriidkoolitusi või näost näkku koolituste läbiviimist Eesti eri paigus.

**Veel ühe olulise nüansina tõid nii intervjueritud noorsootöö kui ka huvihariduse ja huvitegevuse katusorganisatsioonide esindajad välja vajaduse asendustöötajate süsteemi järele, mistõttu soovitame kindlasti kaaluda ka sellise süsteemi väljatöötamist.** Hea näitena tõstsid intervjueritavad esile asendusõpetajate süsteemi üldhariduses, millest võiks ehk ka noortevaldkonnas eeskuju võtta. Kui ametisolevad noorsootöötajad ja huvihariduses tegutsejad peavad kvalifikatsiooninõuetele vastamiseks edaspidi (eriti teatud perioodil reformi jõustumise eel) osalema sagedasti koolitustel ning tegelema enesetäiendamisega, tekib asendustöötajate süsteemita selge oht, et teenuse kättesaadavus väheneb, kuna töötajad ei saa samal ajal viibida nii koolitusel kui tegeleda noortega.

## Kokkuvõte

Uuring näitab, et noortevaldkonna peamiste sihtgruppide (noorsootöötajate, huvihariduse spetsialistide, KOV-ide, ülikoolide) esindajate seas on üsna laialdane põhimõtteline poolehoid sellele, et noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuded kehtestada. Olgugi et mitmete intervjueritud osapoolte arvates võib vastuseisu reformile hakata kohtama KOV-ide seas, intervjuud KOV-ide esindajatega seda pigem ei kinnitanud. KOV-ide esindajad väljendasid reformile samuti põhimõttelist toetust, rõhutades aga piisava riigipoolse toe kriitilist tähtsust reformi kavandamisel ja elluviimisel. Siiski on oluline märkida, et uuringusse oli hõlmatud vaid väike osa Eesti KOV-e, mistõttu kaugeleulatuvaid järeldusi KOV-ide hoiakute kohta teha ei saa.

**Sihtgruppid tajuvad probleeme, mida noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamine leevendama peaks, sarnaselt: peamiste murekohtadena toodi välja teenuste ebäühtlane kvaliteet ja töötajate ebapiisav väärtustatus.** Arvestades, et ka HTM poliitikakujundajana on kvalifikatsiooninõuete kehtestamise eesmärkidenä näinud ette just nende probleemide leevendamist, on täidetud juba mitu olulist eeldust reformi õnnestumiseks: sihtgruppid on veendunud noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamise vajalikkuses, nad tajuvad probleeme sarnaselt ja just nendele probleemidele reformis ka keskenduda kavatsetakse.

**Reformi kitsaskohaks võib aga kujuneda liigne ambitsioonikus, kuivõrd samaaegselt kahe juba nimetatud probleemiga püüab reform sihtida veel mitmeid teisigi suuri murekohti.** See võib kaasa tuua fookuse hajumise, mis omakorda vähendab reformi õnnestumise potentsiaali. **Lisaks võib reformi õnnestumise ohtu seada valdkonnas eksisteeriv ressursinappus – puudu on nii raha kui ka inimesi.** Reformi elluviimisega tuleks aga siiski jätkata, pöörates iseäranis suurt tähelepanu asjakohaste tugimeetmete võimaldamisele sihtgruppide esindajatele.

Uuringus analüüsitud Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondades (spordi-, haridus- ja sotsiaalvaldkonnas) ning välisriikides (Maltal ja Walesis) on töötajatele kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud eri viisidel ja erinevate tulemusteni jõudes (vt kokkuvõtvat tabelit Lisa 2. Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondades ja uuritud välisriikide noortevaldkondades kehtestatud kvalifikatsiooninõuete korralduse võrdlus). On juhtumeid, kus kvalifikatsiooninõuetele vastavus on valdkonnas töötamise eeltingimus (nt haridusvaldkonnas koolieelsete lasteasutuste pedagoogide, sotsiaalvaldkonnas lastekaitsetöötajate, aga ka Malta noorsootöötajate puhul), aga ka neid, kus see kas nii ei ole või võimaldab õiguslik ebaselgus valdkonnas töötada ka kvalifikatsiooninõuetele vastamata (nt spordivaldkonnas treenerite ja Walesis noorsootöötajate puhul). Ka kvalifikatsiooninõuete sisu varieerub: kui nt koolieelsete lasteasutuste pedagoogidel ja lastekaitsetöötajatel ei pea olema erialast kõrgharidust, vaid piisab mistahes kõrgharidusest, millele lisandub erialaste kompetentside tõendamise nõue, siis Malta ja Walesi noorsootöötajad peavad olema

omandanud erialase kõrghariduse, kusjuures Maltal tuleb vastata veel mitmetele teistelegi tingimustele. Varieeruvus nendes reformides tuleneb erinevast kontekstist – erinevast institutsionaalsest korraldusest, erinevatest valdkonna probleemidest, eesmärkidest ja võimalustest. **Seega ei saa ka Eesti noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel mitte ühegi analüüsitud reformi elemente üks-ühele üle võtta, küll aga saab nendest praktikatest ja kogemustest kontekstitundlikult õppida.**

Niisiis töötasime sidusvaldkondade ja välisriikide kogemustest lähtudes ning lisaks Eesti noortevaldkonna esindajatega tehtud intervjuude käigus kogutud materjalile tuginedes välja **neli poliitikavalikut Eesti noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks:**

- I poliitikavalik: nõuded kõigile, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada;
- II poliitikavalik: nõuded kõigile, valdkonnas saab töötada nõuetele vastamata;
- III poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, valdkonnas saab töötada nõuetele vastamata;
- IV poliitikavalik: nõuded teatud ametikohtadele, neid täitmata ei saa valdkonnas töötada.

**Eelduslikult tõuseb mistahes poliitikavaliku eduka rakendamise korral noortevaldkonna teenuste kvaliteet**, kuna teenust pakuvad senisest suuremas osas kvalifitseeritud töötajad. Kvalifikatsiooninõuetele vastamine tugevdab noortevaldkonna töötajate positsiooni palgaläbirääkimistel, mis suurendab **palgatõusu potentsiaali**. Kui töötajad on professionaalsemad, on nad eelduslikult ka osavamad oma tööst rääkima, ning kui paraneb ka teenuse kvaliteet, kasvab tõenäoliselt **noortevaldkonna (töötajate) staatus ühiskonnas**. **I ja II poliitikavaliku** boonuseks on see, et kuna nende valikute korral kehtiksid nõuded *kõigile*, kelle töö sisuks on noorsootöö või huvihariduse teenuse osutamine või noorsootöö ja huvihariduse korraldamine, kehtiksid ka eelkirjeldatud positiivse mõjuga arengud kõigi nende ametikohtade esindajate puhul ehk **positiivne mõju valdkonnale oleks laiem**. Samal ajal iseloomustab eeskätt **I, aga ka IV poliitikavalikut** teistest poliitikavalikutest enam **teenuse kättesaadavuse vähenemise risk**, kuna tööandjad tohivad värvata üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastavaid töötajaid, keda ei pruugi (eriti maapiirkondades) leiduda piisavalt, samuti võib potentsiaalsetele uutele tulijatele selline korraldus mõjuda heidutavalt.

**II ja III poliitikavaliku** boonuseks on vastupidi **paindlikkus** – nii tööandjatele, kes saavad olukorras, kus kvalifikatsiooninõuetele vastavaid inimesi napib, värvata ka neid, kes (veel) nõuetele ei vasta, kui ka uutele tulijatele, kellele ei kehti leebemate nõuete korral nii range sisenemisbarjäär valdkonda. Samal ajal toob II ja III poliitikavaliku leebe korraldus kaasa **riski, et tegelikkuses midagi ei muutu** – seda eriti juhul, kui reformi raames ei võeta kasutusele piisavalt mõjusat motivatsioonisüsteemi töötajatele ja tööandjatele. Lisaks kaasneb II ja III poliitikavalikuga teistest poliitikavalikutest suurema tõenäosusega **piirkondliku ebavõrdsuse süvenemise risk**, kuna olukorras, kus valdkonnas saab töötada ka kvalifikatsiooninõuetele vastamata, võivad KOV-id lähtuvalt oma rahalisest võimekusest,

potentsiaalsete noortevaldkonna töötajate arvust KOV-is, aga ka sellest, kuivõrd prioriteetsena nad noortevaldkonda tajuvad, teha värbamisotsuseid erinevalt – ka see oht on suurem juhul, kui puuduvad piisavad riigipoolsed tugimeetmed. **Kõiki poliitikavalikuid peale I** ohustab aga risk, et **valdkonna töötajate seas tekivad omavahelised pinged**, kuna ühtedel ametikohtadel on kvalifikatsiooninõuded, teistel mitte (III ja IV poliitikavalik), või on tegemist korraldusega, kus kvalifikatsiooninõuded kehtivad küll kõigile, kuid mitte töötamise eeltingimusena ja seega on tegelikkuses tõenäoline siiski olukord, kus ühed töötajad vastavad nõuetele, kuid teised mitte (II poliitikavalik).

Eesti noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamise reformi edasistes etappides **soovitame**:

- **luua HTM-is ametikoht reformi koordinaatorile**, kes vastutaks nii reformi kavandamise kui rakendamise, sh kaasamise ja kommunikatsiooni eest;
- **sisuliselt kaasata kõiki oluliste sihtgruppide esindajaid**, moodustades selleks vastava töögrupi ja töötada välja asjakohane kaasamisürituste metoodika;
- **tagada kogu reformiprotsessi vältel reformist puudutatud osapooltele selge, ligipääsetav ning asjakohane informatsioon**, sõnastades seejuures olulisemad kommunikatsioonisõnumid, mis reformis kõlama peaksid jääma;
- **tagada õiguslik selgus** – defineerida seadusandlikul tasandil noortevaldkond ja selle eri ametikohad;
- **kavandada poliitikavaliku loogikale ja sihtgruppide vajadustele vastav reformi elluviimise ajaraam** – nt kui rakendatakse I poliitikavalik, tuleb arvestada pikema, mitmeaastase üleminekuperioodiga;
- vältimaks valdkonnas juba niigi eksisteeriva töøjõupuuduse süvenemist **kaaluda kvalifikatsiooninõuete kehtestamist selliselt, et töötajatel on võimalik tööle asuda ka ilma (kõigile) kvalifikatsiooninõuetele vastamata** ning täielikku nõuete täitmist nõuda alles teatud aja jooksul pärast töötama asumist;
- **arutada põhjalikult ja otsustada koos valdkonna sihtgruppide esindajatega, kas ja millised kvalifikatsiooninõuded peaksid kehtima neile isikutele, kes ei tööta noortega regulaarselt ja järjepidevalt ning ei tee seda töölepingu alusel** (nt (välis)vabatahtlikud; oma ala eksperdid, kes annavad aeg-ajalt noortele mõnd üksikut kursust/loengut huvihariduses vms);
- **arutada põhjalikult ja otsustada koos valdkonna sihtgruppide esindajatega kvalifikatsiooninõuete detailsem sisu**, nt see, kas ja kuivõrd kesksel kohal peaks kvalifikatsiooninõuetes olema noorsootöölaline pädevus ja väärtused, või see, kas kvalifikatsiooninõuete üks osa või isegi kogu nõue võiks olla vastava kutseala kutse omamine või erialane kõrgharidus;
- **täiendavalt analüüsida ja sihtgruppidega arutada, kas ja kuivõrd põhjendatud on eri tasandite ametikohtadele erinevate kvalifikatsiooninõuete kehtestamine**;

- **kehtestada riiklik palgatoetus**, mis ühtlustaks noortevaldkonna töötajate töötasu erinevates piirkondades, tagaks töötajatele motiveeriva palga (mis innustaks neid ka kehtestatud nõudeid täitma) ning ajendaks tööandjaid värbama kvalifitseeritud töötajaid ja töötajate palgataset tõstma;
- töötajate, kutseandjate ja tööandjate igapäevatöö lihtsustamiseks **luua noortevaldkonna töötajate register** (nt EHIS-e arendusena);
- olenevalt kehtestatavatest nõuetest **vaadata vajadusel üle pakutava tasemehariduse korraldus** (nt õppekohtade arv) ja õppekavade sisu;
- **analüüsida ja korrastada noortevaldkonna töötajate täiendusõppesüsteemi**;
- olenevalt kehtestatavatest nõuetest **tagada lisaressursid täienduskoolituste pakkujatele, kõrgkoolidele ja/või kutseandjatele**, et nad suudaksid kasvava nõudlusega sujuvalt toime tulla;
- **planeerida töötajate jaoks piisavad tugimeetmed** (nt sõidukulude ja osalustasude kompenseerimine), võimaldamaks kõigil koolitusi läbida nii, et nõuetele vastamine ei jääks ressursipuuduse taha;
- **kaaluda asendustöötajate süsteemi väljatöötamist**.



## Kasutatud allikad

Agenzija Zghazagh (2023). Our agency. <https://youth.gov.mt/our-agency/#1675939343055-a08a26b2-19a6>

Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579 SE. (2022).

[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa9e8969-7a92-4870-934d-185c9f69ac43/Alushariduse%20ja%20lapsehoiu%20seaduse%20eelnc3%B5u%20\(579%20SE%20I\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa9e8969-7a92-4870-934d-185c9f69ac43/Alushariduse%20ja%20lapsehoiu%20seaduse%20eelnc3%B5u%20(579%20SE%20I))

Cheng, Y. C. (2005). A Comprehensive Framework for Analysis of Education Reform Policy. In: New Paradigm for reengineering Education. Education in the Asia-Pacific Region: Issues, Concerns and Prospects, vol 6. Springer, Dordrecht.

Children & Young People Now (2023). Access to Youth Work: Key policy developments. 24.10.2023. <https://www.cypnow.co.uk/other/article/access-to-youth-work-key-policy-developments>

Commonwealth Secretariat. (2017). *Youth Work in the Commonwealth. A Growth Profession*. The Commonwealth Secretariat. [https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/events/documents/YouthWorkintheCW\\_9781849291736.pdf](https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/events/documents/YouthWorkintheCW_9781849291736.pdf)

Corney, T, Rannala, I, Guðmundsson, A, Jüristo, K, Valdimarsdottir, H, Martinson, M, Griffith, H, Šakarašvili, S & Sigurjónsson, GA. 2020. 'Noorsootöö professionaliseerumine Eestis, Austraalias ja Islandil: tõendus põhise suurendamine', (IO1). Victoria Ülikool, Eesti Noorsootöötajate Kogu & Islandi Vabaaja- ja Noorsootöötajate Ühendus. <https://enk.ee/wp-content/uploads/2022/10/IO1-Noorsooto%CC%88o%CC%88-professionaliseerumine-Eestis-Austraalias-ja-Islandil-to%CC%83enduspo%CC%83hisuse-suurendamine.pdf>

Education Training Standards Wales. (2022). *The Training Route for Youth Work in Wales*. <https://www.etswales.org.uk/wales-progression-route>

Education Training Standards Wales. (n.d.). *Youth Work Qualifications. Registration of youth workers with the Education Workforce Council*. <https://www.etswales.org.uk/registration-of-youth-workers-with-the-education-workforce-council>

Education Workforce Council. (2023). *Guidance for Employers. Registration of youth workers and youth support workers*. <https://www.ewc.wales/site/index.php/en/documents-eng/registration/registration-information-for-employers/19-youth-worker-employer-guide>

Education Workforce Council (Registration of Youth Workers, Youth Support Workers and Work Based Learning Practitioners) Order 2016.

<https://senedd.wales/laid%20documents/sub-ld10807-em/sub-ld10807-em-e.pdf>

Eesti Noorsootöötajate Kogu (s.d.a). Noorsootöötaja kutse. <https://enk.ee/noorsootootaja-kutse/>

Eesti Noorsootöötajate Kogu (s.d.b). Noorsootöötaja kutse tasemed: Millist kutset taotlema?  
<https://enk.ee/noorsootootaja-kutse-tasemed/>

Eesti Olümpiakomitee. (2023). Treenerid. Veebilehel: <https://www.eok.ee/treenerid>

Eesti Olümpiakomitee. (s.d.). Organisatsioon. Veebilehel: <https://www.eok.ee/organisatsioon>

Eesti Olümpiakomitee esindajate kogu koosolek. (2013). Päevakorrapunkt nr. 3. Treenerite kutsestandardite ja kutse andmise korra heakskiitmine. Kättesaadav:  
<https://www.sport.ee/et/file/e3b7d6f1aa199c532d207da6878dbfe3/13121203.pdf>

Eesti Spordiregister. (s.d). Treenerite alamandmekogu. Veebilehel:  
<https://www.spordiregister.ee/treener> (06.12.2023)

Eesti Vabariik 100. (n.d.) *Haridus ja kool. Õpetajate ettevalmistamine*.  
[https://www.pictory.org/2017\\_EPAM/index\\_3.html](https://www.pictory.org/2017_EPAM/index_3.html)

European Commission (2023a). Malta. Youth Policy Governance. *Youth Wiki*. <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/malta/1-youth-policy-governance>

European Commission (2023b). Malta. Quality and innovation in youth work. *Youth Wiki*.  
<https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/malta/104-quality-and-innovation-in-youth-work>

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, (2021). *Early childhood education and care : how to recruit, train and motivate well-qualified staff : final report*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/489043>

Haridus- ja Teadusministeerium (2024a). Noortevaldkond ja noortepoliitika.  
<https://www.hm.ee/uldharidus-ja-noored/noortevaldkond/noortevaldkond-ja-noortepoliitika>

Haridus- ja Teadusministeerium (2024b). Alusharidus. <https://www.hm.ee/uldharidus-ja-noored/alus-pohi-ja-keskharidus/alusharidus>

Haridus- ja Teadusministeerium (2024c). Juhendmaterjal: Alushariduse pedagoogide ja tugispetsialistide kvalifikatsioonile vastavuse hindamine.  
<https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Alushariduse%20pedagoogide%20ja%20tugispetsialistide%20kvalifikatsioonile%20vastavuse%20hindamine.pdf>

Haridus- ja Teadusministeerium (2023). Uuringu „Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine noortevaldkonnas töötamiseks: välisriikide noortevaldkondade ja Eesti sidusvaldkondade kogemuste analüüs samasisuliste reformide elluviimisel“ tellimine.

Haridus- ja Teadusministeerium (2021). Noortevaldkonna arengukava 2021–2035.

- Haugas, S., Kendrali, E. (2022). Eesti noortevaldkonna tulevikustsenaariumid. Tallinn: Mõttekoda Praxis. [https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2022/02/Noortevaldkonna\\_tulevikustsenaariumid\\_Lopparuanne.pdf](https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2022/02/Noortevaldkonna_tulevikustsenaariumid_Lopparuanne.pdf)
- Hole, C. (2017). *Education Workforce Council (EWC) Registration. Cabinet Report*. Merthyr Tydfil Country Borough Council. <https://democracy.merthyr.gov.uk/documents/s35092/Committee%20Report.pdf>
- Howlett, M., Giest, S. (2013). The policy-making process. In: E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu (eds.). *Routledge Handbook of Public Policy*. London & New York: Routledge Taylor Francis Group.
- Humphrey-Murto, S., Varpio, L., Wood, T. J., Gonsalves, C., Ufholz, L. A., Mascioli, K., Wang, C., & Foth, T. (2017). The Use of the Delphi and Other Consensus Group Methods in Medical Education Research: A Review. *Academic medicine: Journal of the Association of American Medical Colleges*, 92(10), 1491–1498. <https://doi.org/10.1097/ACM.0000000000001812>
- IV Eesti Spordi Kongress. (1998). Spordikoolituse süsteem. Kättesaadav: [https://www.sport.ee/et/file/a932ef4844dc1bf4141fld6fb4fab65b/esk1998\\_spordikoolituse\\_alused\\_\\_materjalid.pdf](https://www.sport.ee/et/file/a932ef4844dc1bf4141fld6fb4fab65b/esk1998_spordikoolituse_alused__materjalid.pdf)
- Kenny, S. (2019). Framing community development, *Community Development Journal*, Volume 54, Issue 1, pp 152–157. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsy034>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternativse, and public policies. 2nd ed.* New York: Harper Collins.
- Kivistik, K., et al. (2023). Eesti noortevaldkonna töötajaskonna töötingimused. Balti Uuringute Instituut. <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Eesti-noortevaldkonna-tootajaskonna-tootingimused-3.pdf>
- Käger, M., Kivistik, K., Tatar, M. (2017). Noorsootöötajate koolitusvajaduse uuring. Balti Uuringute Instituut. <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Noorsoot%C3%B6%C3%B6tajate-koolitusvajaduse-uuring-2017.pdf>
- Lang, A., Sandre, S-L., Kallaste, E., & Sõmer, M. (2021). *Alushariduse ja lapsehoiu uuring*. Centar. [https://centar.ee/failid/alushariduse\\_raport/](https://centar.ee/failid/alushariduse_raport/)
- Murphy, M. K., Black, N. A., Lamping, D. L., McKee, C. M., Sanderson, C. F., Askham, J., & Marteau, T. (1998). Consensus development methods, and their use in clinical guideline development. *Health Technology Assessment* (Winchester, England), 2(3), i-88.
- Paabort et al. (2020). Eesti noortekeskuste hetkeseisu kaardistus. Eesti ANK 2020.
- Pöder, K., Veski, A, Lauri, T., Ferraro, S. (2023). Koolide ja koolivõrgu efektiivsus. Tallinn: Arenguseire Keskus. [https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2023/11/2023\\_koolide-ja-koolivorgu-efektiivsus\\_uuring.pdf](https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2023/11/2023_koolide-ja-koolivorgu-efektiivsus_uuring.pdf)

- Riigi Teataja (2022). Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded. RT I, 05.07.2022, 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072022002>
- Riigi Teataja (2017). Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord. RT I, 05.07.2017, 20
- Riigi Teataja (2013). Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded. RT I, 03.09.2013. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092013036>
- Riigi Teataja (2010). Noorsootöö seadus. RT I 2010, 44, 262. <https://www.riigiteataja.ee/akt/116062020010>
- Riigi Teataja (2002). Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded. RTL 2002, 96, 1486. <https://www.riigiteataja.ee/akt/193676>
- Riigi Teataja (1999). Koolieelse lasteasutuse seadus. RT I, 28.12.2022, 45. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122022045?leiaKehtiv>
- Riigi Teataja (1993a). Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1993, 37, 558. <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS>
- Riigi Teataja. (1993b). Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded RT I 1993, 40, 59. <https://www.riigiteataja.ee/akt/28539>
- Saks, M. (2012). Defining a Profession: The Role of Knowledge and Expertise. Professions and Professionalism, 2(1). <https://doi.org/10.7577/pp.v2i1.151>
- Sarter, E. K., Cookingham Bailey, E. (2023). Understanding Public Services. A Contemporary Introduction. Bristol University Press.
- Seletuskiri lastekaitse seaduse eelnõu juurde, 2014. [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed\\_ja\\_pered/Lapse\\_oigused\\_ja\\_heolu/seletuskiri.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Lapse_oigused_ja_heolu/seletuskiri.pdf)
- Sotsiaalkindlustusamet. (2024). Laste ja perede abistamine. Lastekaitse. <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/abivajav-laps-ja-taiskasvanu/laste-ja-perede-abistamine>
- Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus. (2023). Treeneri töjõukulu toetus. <https://www.sport.ee/et/treenerid#ankur3>
- Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus. (2020). Treenerid ja treenerikutsed. Esitlusmaterjalid – osa 1. [https://www.sport.ee/et/file/7fc5246d27cf7052e2ba52aa2ffae7cc/osa\\_\\_01\\_\\_treenerid\\_ja\\_treenerikutsed.pdf](https://www.sport.ee/et/file/7fc5246d27cf7052e2ba52aa2ffae7cc/osa__01__treenerid_ja_treenerikutsed.pdf)
- Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus. (s.d.). IV Eesti Spordi Kongressi protokoll. <https://www.sport.ee/et/IV-Eesti-Spordi-Kongress>
- Spordiseadus. RT I 2005, 22, 148.

- StatsWales. (2023). Education and skills. Youth work. Workforce. Andmed seisuga 19.10 2023 S-veeb. (2022). Lastekaitse kohaliku omavalitsuse üksuses (kehtiv kuni 2022). [https://sveeb.sm.ee/index.php?tid=-Qjvlp5x3bbR2yyROmEIQY6YW\\_7-mcTy6T6QU4cy&id2=RbEQOWUcvnyy-23yc2mR](https://sveeb.sm.ee/index.php?tid=-Qjvlp5x3bbR2yyROmEIQY6YW_7-mcTy6T6QU4cy&id2=RbEQOWUcvnyy-23yc2mR)
- Tallinna Ülikool. (2012, 27. august). *Tallinna Pedagoogiline Seminar ühines Tallinna Ülikooliga*. <https://www.tlu.ee/uudised/tallinna-pedagoogiline-seminar-uhines-tallinna-ulikooliga>
- The Commonwealth Secretariat. (2017). *Youth Work in the Commonwealth. A Growth Profession*. The Commonwealth Secretariat. [https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/events/documents/YouthWorkintheCW\\_9781849291736.pdf](https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/events/documents/YouthWorkintheCW_9781849291736.pdf)
- The Education Wales Act 2014. <https://www.legislation.gov.uk/anaw/2014/5/contents/enacted>
- Treeneri tööjõukulu toetuse määramise tingimused, sealhulgas nõuded spordialaliidule, spordiklubile ja spordikoolile ning selle omaosalusele, treeningrühmale ja treenerile, ning toetuse suuruse, jaotamise, tagasimaksmise ja tagasinõudmise kord. RT I, 28.11.2014, 20.
- The Education Workforce Council (Registration of Youth Workers, Youth Support Workers and Work Based Learning Practitioners) Order 2016. <https://senedd.wales/laid%20documents/sub-ld10807-em/sub-ld10807-em-e.pdf>
- Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628.
- V Eesti Spordi Kongress. (2002). V Eesti Spordi Kongressi Treenerite Sektsiooni lõppdokument. Kättesaadav: <https://www.sport.ee/et/V-Eesti-Spordi-Kongress>
- Welsh Assembly Government. (2002). *Extending Entitlement. Support for 11-25 year olds in Wales – Direction and Guidance*. National Assembly for Wales. <https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2018-02/direction-and-guidance-extending-entitlement-support-for-11-to-25-year-olds-in-wales.pdf>
- Welsh Government (2019). *Youth Work Strategy for Wales*. <https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2019-06/youth-work-strategy-for-wales.pdf>
- Welsh Government (2016). *Consultation – summary of responses. Registration of youth workers with the Education Workforce Council*. <https://www.gov.wales/sites/default/files/consultations/2018-01/160624-sor-en.pdf>
- Williamson, H. (2010). For God's sake, tie your ropes together: the (recent) history of youth work in Wales – Political betrayal, professional infighting and practice inertia. *In The history of youth work in Europe: Relevance for youth policy today (Vol 2)*. <https://pjp->

[eu.coe.int/documents/42128013/47262577/H2\\_Wales.pdf/20f4e4ba-213d-4354-b024-30a53d289f47?t=1538757480000](https://eu.coe.int/documents/42128013/47262577/H2_Wales.pdf/20f4e4ba-213d-4354-b024-30a53d289f47?t=1538757480000)

Õpetajate Leht. (2017, 17. august). *Lasteaiaõpetaja palk tõuseb 1. septembrist enamikus omavalitsustes*. <https://opleht.ee/2017/08/lasteaiaopetaja-palk-touseb-1-septembrist-enamikus-omavalitsustes/>

Õpetajate Leht. (2022, 23. september). *KAHEKÕNE. Alushariduse seaduse pikk tulemine pidurdab kogu haridussüsteemi arendust*. <https://opleht.ee/2022/09/kahekone-alushariduse-seaduse-pikk-tulemine-pidurdab-kogu-haridussusteemi-arendust/>

Youth Work National Occupational Standards. (2019). <https://cldstandardscouncil.org.uk/wp-content/uploads/YouthWorkNOS2019Intro.pdf>

Youth Work Profession Act (2015). <https://legislation.mt/eli/cap/533/eng/pdf>

## Lisa 1. Meetodid ja andmed

Järgnevalt anname ülevaate uuringus kasutatud teoreetilisest raamistikust ning andmekogumis- ja analüüsimeetoditest.

### Teoreetiline raamistik

Uuringu metoodiline lähenemine tugines Cheng'i (2005) reformide analüüsimise raamistikul. Raamistik omakorda tugineb klassikalisel poliitilise protsessi mudelil (*policy cycle model*) (Sarter & Cookingham Bailey, 2023) ja toob struktureeritud kujul välja teemad, mida on oluline reformide analüüsis käsitleda. Raamistik koosneb neljast põhiteemast (reformi taust, poliitika kujundamine, poliitika rakendamine, mõjud) ja nende arvukatest alateemadest. Raamistikku kasutasime eeskätt uurimisküsimuste sõnastamiseks (st täiendasime uuringu tellija ette antud uurimisküsimusi raamistiku alusel välja töötatud küsimustega), aga suunava instrumendina ka uuringu hilisemates etappides (nt uurimistulemuste struktureerimisel aruandes).

Otsisime uuringuga vastuseid järgmistele **küsimustele**.

- Millised on teiste riikide rakendatud praktikad ja kogemused kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel noortevaldkonna töötajatele?
  - Mis probleemi oli reform kavandatud lahendama?
  - Millised olid ühiskonnas ja valdkonnas levinud väärtused, hoiakud ja arusaamad seoses noorsootöö ja noorsootöötajatega?
  - Milline oli noorsootöö institutsionaalne korraldus?
  - Kuivõrd olid reformi sihtgrupid poliitika kujundamise protsessi kaasatud?
  - Kas toimijad olid kujundatava poliitika osas ühel meelel?
  - Millised olid reformi eesmärgid?
  - Milline oli reformi tegevuskava ja karakteristikud (action plan, policy)?
  - Milline oli sidusgruppide valmisolek reformiks?
  - Kuivõrd olid eri tasandi toimijatel olemas vajalikud ressursid?
  - Kuivõrd olid reformi elluviimiseks tehtud vajalikud õiguslikud ettevalmistused?
  - Millist mõju avaldas reform teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, valdkonna töötajaskonnale ja erialasele koolitus- ja tasemeõppele?
- Millised on Eestis noortevaldkonna sidusvaldkondades rakendatud praktikad ja kogemused kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel?
  - Millist probleemi oli reform kavandatud lahendama?
  - Kuivõrd olid reformi sihtgrupid poliitika kujundamise protsessi kaasatud?
  - Kas toimijad olid kujundatava poliitika osas ühel meelel?
  - Millised olid reformi eesmärgid?



- Milline oli reformi tegevuskava ja karakteristikud (action plan, policy)?
- Milline oli sidusgruppide valmisolek reformiks?
- Kuivõrd olid eri tasandi toimijatel olemas vajalikud ressursid?
- Kuivõrd olid reformi elluviimiseks tehtud vajalikud õiguslikud ettevalmistused?
- Millist mõju avaldas reform teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, valdkonna töötajaskonnale ja erialasele koolitus- ja tasemeõppele?
- Arvestades teiste riikide kogemusi, Eesti sidusvaldkondade kogemusi ning noortevaldkonna eripära, kuidas võiks Eestis kvalifikatsiooninõuetele üleminek toimuda?
  - Millele tuleks tähelepanu pöörata reformi kavandamise ja elluviimise protsessis (nt mis puudutab kaasamist, kommunikatsiooni, juhtimist jms)?
  - Millises ajaraamis peaks üleminek kvalifikatsiooninõuetele toimuma? Nt kui kiiresti peaks üleminek toimuma, kas ühe korraga või etapiviisiliselt?
  - Kes peaksid olema reformi konkreetsed sihtrühmad, st kellele kvalifikatsiooninõuded kehtima hakkaksid?
  - Millised kvalifikatsiooninõuded tuleks kehtestada?
  - Milline institutsioon peaks reformi tulemusel asuma vastutama kvalifikatsioonide väljastamise ja nõuetele vastavuse kontrollimise eest?
  - Millist tuge tuleks eri toimijatele kvalifikatsiooninõuetele üleminekul pakkuda?
- Millised on kvalifikatsiooninõuete võimalikud positiivsed ja negatiivsed tagajärjed valdkonna osapooltele (töötajad, tööandjad/teenuseosutajad, kohalikud omavalitsused, ülikoolid, kutseandjad, noored, lapsevanemad)?
- Millised on potentsiaalselt vajalikud tugimeetmed reformi sujuvaks ning eesmärgipäraseks elluviimiseks, mida riik ja kohalik omavalitsus saavad luua?

## Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüsi peamine eesmärk oli koondada informatsiooni nii uurimisaluste välisriikide (Malta ja Wales) noortevaldkondades kui Eesti sidusvaldkondades ellu viidud reformide analüüsimiseks. Kogusime informatsiooni mitmetest erinevatest allikatest.

### Välisriikide noortevaldkondade reformiga seotud praktika ja kogemuste uurimiseks

- seadusandlus;
- poliitikadokumendid (nt riiklikud noortevaldkonna arengukavad, aga ka allikad nagu Youthwiki, Eurydice jmt);
- varasemad uuringud ja analüüsid (eelretsenseeritud teadusartiklite andmebaasides olevate artiklite ja raamatute (peamiselt andmebaasid nagu EBSCOhost Web,

ScienceDirect, Web of Science), Google Scholar ja otsingumootori Google abil leitavate publikatsioonide põhjal);

- kvalifikatsiooninõuete kehtestamise ja kvalifikatsioonide andmisega seotud institutsioonide veebileheküljed.

### Eesti sidusvaldkondade reformiga seotud praktika ja kogemuste uurimiseks

- seadusandlus, sh eelnõud ja nende seletuskirjad ning muud reformi protsessi kaardistamist võimaldavad dokumendid;
- poliitika- ja strateegiadokumendid (nt seotud riigiasutuste tulemus- ja tegevusaruanded; seotud organisatsioonide strateegiad ja/või muud planeerimisdokumendid);
- varasemad uuringud ja analüüsid (nt kvalifikatsiooninõuete kehtestamisele eelnenud alusanalüüsid, mõju eeluuringud);
- igas valdkonnas kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega ja kvalifikatsioonide/kutse andmisega seotud organisatsioonide veebilehtede sisu (nt Eesti Olümpiakomitee, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni ja Eesti Õpetajate Liidu veebilehed);
- töötajaskonnaga seotud statistika.

Selleks, et analüüsida võimalikke poliitikavalikuid Eesti noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks ja nende valikute mõju, hõlmasime dokumendianalüüsi ka Eesti noortevaldkonda ja halduskorraldust puudutavad seadused (nt noorsootöö seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus), strateegiadokumendid (nt noortevaldkonna arengukava 2021–2035), varasemad asjakohased uuringud/analüüsid (nt Eesti noortevaldkonna töötajaskonna töötingimuste uuring, Eesti noortevaldkonna tulevikustsenaariumite uuring), noorsootöötaja kutse andmisega seotud dokumentatsiooni jms. Kõikide kasutatud allikate loetelu on leitav aruande eelmisest peatükist.

Dokumendianalüüsi tehes lähtusime kavatsusest koguda võimalusel teavet kõikidele uurimisküsimustele vastamiseks, kuid juhul kui informatsiooni ei leidunud piisavalt, kogusime infot eksperdiintervjuu(de) abil ning vajadusel küsisime sellistel juhtudel ka intervjueeritava(te)lt allikasoovitusi asjakohaste materjalideni jõudmiseks. Dokumendianalüüsi käigus kogutud infot kasutasime ka järgnevate uurimisetappide kavandamisel:

- eksperdiintervjuude kavade koostamiseks;
- poliitikavalikute loomiseks ja analüüsimiseks;
- konsensustööta ettevalmistamiseks;
- reformi planeerimise ja elluviimise ettepanekute tegemiseks.

Dokumendianalüüsi teostasime peamiselt vahemikus oktoober 2023 kuni detsembri keskpaik 2023. Vajadusel otsisime kohati lisainfot või pöördusime varem kaardistatud ja analüüsitud allikate juurde tagasi ka uuringu hilisemates etappides. Dokumendianalüüsi ei

kasutanud me ühelegi uurimisküsimusele vastamiseks ainsa info kogumise viisina, vaid trianguleerisime seda teiste andmete kogumise meetoditega.

Kõikide tekstiliste allikate analüüsimisel kasutasime kvalitatiivset kontentanalüüsi. Panime esmalt paika teemad (nt valdkonna institutsionaalne korraldus; reformi eesmärgid; kaasamine; osapoolte valmisolek ja seisukohad kavandatava reformi osas; reformi eestvedaja; ülemineku ajaraam; kehtestatavad kvalifikatsiooninõuded; kvalifikatsioonide/kutse väljastamine ja järelevalve; osapooltele pakutav tugi; reformi tagajärjed), mille kohta asusime nii välisriikide noortevaldkondadega kui Eesti sidusvaldkondadega seotud asutuste veebilehtedelt, seadusandlusest ja poliitikadokumentidest ning varasematest uuringutest/analüüsidesist teavet otsima. Hiljem süstematiseerisime ja analüüsisime kogutud materjali eeltoodud teemade kaupa, jälgides et vastatud saaks võimalikult palju uurimisküsimusi. Selline teemadepõhine lähenemine ja materjali süstematiseerimine võimaldas meil ühtlasi enne ekspertidega intervjuude tegemist kaardistada, milliste teemade kohta tuleks neilt detailsemalt lisainfot küsida.

## **Ekspertiintervjuud**

Selleks, et täiendada, tõlgendada ja täpsustada dokumendianalüüsi käigus kogutud andmeid ning tekkinud arusaama uurimisaluste välisriikide ja ka Eesti sidusvaldkondade kogemuste ja parimate praktikate kohta, oli meie eesmärk teha igas välisriigis ning igas sidusvaldkonnas ekspertiintervjuud nii poliitikakujundajaga kui valdkonna praktikuga, kes on kvalifikatsiooninõuete kehtestamise ja rakendamisega seotud olnud. Ekspertidega vestlesime, kui konkreetse riigi või sidusvaldkonna kohta oli tekstilisi allikaid uurides juba materjali kogunenud ja üldine arusaam reformist riigis/sidusvaldkonnas oli tekkinud, nii et ekspertide intervjuueerimine võimaldas neilt küsida täpsustavaid küsimusi, täpsustada konteksti ja minna teemadega süvitsi.

Lisaks intervjuueerisime Eesti noortevaldkonna poliitikakujundajaid ja teisi valdkonnas tegutsejaid, keda kvalifikatsiooninõuete kehtestamine puudutab, et uurida, kuidas võiks nende hinnangul kvalifikatsiooninõuete kavandamine ja kehtestamine toimuda ning kellele ja milliseid nõudeid tarvis oleks.

Ekspertiintervjuud toimusid vahemikus oktoobri keskpaik 2023 kuni veebruar 2024. Neist saadud sisendit kasutasime välisriikide noortevaldkondade ja Eesti sidusvaldkondade praktikate ja kogemuste kaardistamiseks ja analüüsimiseks (välisekspertide ja sidusvaldkondade esindajate intervjuud), poliitikavalikute loomiseks ja analüüsimiseks, konsensustöötoa arutelude kavandamiseks ning reformi planeerimise ja elluviimise ettepanekute tegemiseks (kõik ekspertiintervjuud).

### **Intervjuud välisriikide noortevaldkonna esindajatega**

Välisriikide noortevaldkondade praktikate ja kogemuste kaardistamiseks intervjuerisime Malta ja Walesi noortevaldkondade poliitikakujundajaid ja/või -rakendajaid. Lähtusime välisriikide esindajatega intervjuude kokku leppimisel põhimõttest, et iga riigi kohta tuleb intervjuerida vähemalt ühte kuni kahte isikut.

Koostasime iga väliseksperdi intervjuerimiseks poolstruktureeritud intervjuu kava, mille küsimusi kohandasime vastavalt intervjueritava profiilile ja konkreetse riigi eripärale. Kõikide intervjuude puhul oli tegu videokõnerakenduse Teams abil tehtud intervjuudega. Intervjuerisime järgmisi eksperte (kokku neli väliseksperdi):

### **Malta**

- Malta noorteagentuuri ekspert (poliitikakujundaja, individuaalintervjuu)
- noorsootöö kutsenõukogu ekspert (poliitika rakendaja, individuaalintervjuu)

### **Wales**

- kaks noorsootöö kvaliteediarenduse eksperti ETS Walesist (rühmaintervjuu)

### **Intervjuud Eesti sidusvaldkondade esindajatega**

Eesti sidusvaldkondade praktikate ja kogemuste kohta info saamiseks intervjuerisime vastavate valdkondade poliitikakujundajaid ja/või -rakendajaid ning teisi kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega seotud osapooli. Lähtusime sidusvaldkondade esindajatega intervjuude kokku leppimisel põhimõttest, et iga sidusvaldkonna kohta tuleb intervjuerida vähemalt ühte kuni kahte esindajat, ideaalis nii poliitikakujundajat kui valdkonna praktikate esindajat. Juhul kui konkreetset reformi kavandamise ja rakendamisega seotud isikuid enam praegu ametis polnud, kasutasime lumepalli meetodit ja küsisime praegu ametis olevatelt isikutelt kontaktisoovitusi ning vestlesime vajadusel lisaks ka varem valdkonnas tegutsenud inimestega. Sellisel juhul võis intervjueritavate arv valdkonna kohta olla ka suurem kui üks-kaks inimest, et koguda piisavalt asjakohast infot.

Kasutades sihiteadlikku valimit (lähtudes nii tellija soovitustest kui vastava sidusvaldkonna kohta käivate tekstiliste allikate uurimise käigus saadud infost), intervjuerisime järgmisi eksperte (kokku seitse eksperti):

### **Spordivaldkond**

- poliitikakujundaja Kultuuriministeeriumist
- valdkonna katusorganisatsiooni esindaja

### **Haridusvaldkond**

- poliitikakujundaja Haridus- ja Teadusministeeriumist
- valdkonna katusorganisatsiooni esindaja

### **Sotsiaalvaldkond**

- poliitikakujundaja Sotsiaalministeeriumist
- endine poliitikakujundaja Sotsiaalministeeriumist

- endine valdkonna huvikaitse organisatsiooni esindaja

Koostasime iga sidusvaldkonna esindaja intervjuerimiseks poolstruktureeritud intervjuu kava, mille küsimusi kohandasime vastavalt intervjueritava profiilile ja konkreetse sidusvaldkonna eripärale. Kõikide intervjuude puhul oli tegu videokõnerakenduse Teams abil tehtud individuaalintervjuuga.

Lisaks täpsustasime uuringu lõppjärgus mõningaid spordi- ja sotsiaalvaldkonnaga seotud detaile (töötajate arvu statistika, täienduskoolituste korraldamine) lisaks telefoni ja e-kirja teel vastavalt Spordikoolituse ja -Teabe SA ning SKA esindajatega.

### **Intervjuud Eesti noortevaldkonna esindajatega**

Selleks, et kaardistada kvalifikatsiooninõuete kehtestamisest puudutatud noortevaldkonna osapoolte ootusi kavandatava reformi suhtes ja ka võimalikke riskikohti, tegime eksperdiintervjuud ka Eesti noortevaldkonna poliitikakujundajatega ning valdkonna katusorganisatsioonide ja KOV-ide kui noorsootöö ja huvihariduse ning -tegevuse korraldajate esindajatega.

Ka siinkohal kasutasime sihiteadlikku valimit ja intervjuerisime järgmisi eksperte (kokku 17 eksperti):

- noortevaldkonna poliitikakujundajad Haridus- ja Teadusministeeriumist ning Haridus- ja Noorteametist (üks rühmaintervjuu kolme intervjueritavaga)
- KOV-ide esindajad (üks rühmaintervjuu viie intervjueritavaga)<sup>22</sup>
- noorsootöö katusorganisatsioonide esindajad (üks rühmaintervjuu kahe intervjueritavaga)
- huvihariduse ja huvitegevuse katusorganisatsioonide esindajad (rühmaintervjuu viie intervjueritavaga)
- erahuvialakooli esindaja (üks individuaalintervjuu)
- kõrgkooli kui valdkonna tasemehariduse andja esindaja (üks individuaalintervjuu)

Koostasime igaks intervjuuks poolstruktureeritud intervjuu kava, mille küsimusi kohandasime vastavalt intervjueritava(te) profiilile. Kõikide intervjuude puhul oli tegu videokõnerakenduste Teams või Zoom abil tehtud intervjuudega.

<sup>22</sup> KOV-id valisime välja lähtuvalt sellest, et kaetud oleksid eri suuruses ja erinevates Eesti piirkondades paiknevad üksused. Samuti pidasime silmas, et esindatud oleksid nii linnad kui ka vallad. Lähtuvalt eelinfost tuginesime KOV-ide valikul lisaks sellele, et hõlmatud oleks ka vähemalt 1–2 KOV-i, kus noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuded juba on kehtestatud. Kui aga need 1–2 KOV-i välja arvata, siis ülejäänud hõlmatud KOV-ide osas teadmine, kas kvalifikatsiooninõuded noortevaldkonna töötajatele on või ei ole kehtestatud, meil KOV-ide valimit koostades puudus.

## Intervjuude analüüs

Andmeanalüüsi meetodina kasutasime nii Eesti kui välisriikide ekspertidega läbiviidud intervjuude puhul kvalitatiivset kontentanalüüsi, mis sobib mõõduka suurusega valimiga ning meie eesmärgiga uurida eri aspektides nii välisriikide kui sidusvaldkondade kogemusi kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel, aga ka seda, millised on Eesti noortevaldkonna eri osapoolte ootused ja riskitaju seoses kavandatava reformiga. Intervjuude käigus kogutud materjali süstematiseerisime ja analüüsisime eelnevalt paikapandud teemade kaupa (nt valdkonna institutsionaalne korraldus; reformi eesmärgid; kaasamine; osapoolte valmisolek ja seisukohad kavandatava reformi osas; reformi eestvedaja; ülemineku ajaraam; kehtestatavad kvalifikatsiooninõuded; kvalifikatsioonide/kutse väljastamine ja järelevalve; osapooltele pakutav tugi; reformi tagajärjed).

## Poliitikavalikute väljatöötamine ja hindamine

Töötasime välja neli poliitikavalikut Eestis noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks. Tuginedes siin uuringus kogutud andmetele ja läbi viidud analüüsidele kaardistasime esmalt poliitikavalikute võimalikud teljed ehk tasandid, mille lõikes loodavad poliitikavalikud üksteisest erineda võivad (nt kvalifikatsiooninõudeid täitmata ei ole võimalik valdkonnas töötada vs. kvalifikatsiooninõudeid täitmata on võimalik valdkonnas töötada). Analüüsisime kõigi kaardistatud tasanditel kajastatud võimalike olukordade võimalusi ja riske ning nüansse, mida kaaluda ühe või teise suuna valimisel. Seejärel valisime koostöös tellijaga välja kaks põhitasandit, mille ristumisel moodustus neli poliitikavalikut Eestis noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks. Põhitelgede valimisel lähtusime mh sellest, et tegemist oleks piisavalt üldiste tasanditega, mille all on võimalik käsitleda ka kõiki teisi kaardistatud telgedel olevaid olukordi. Selline lähenemine tagab, et mitte ükski oluline aspekt ei ole poliitikavalikute kujundamisel ja nende hindamisel juba eos välistatud. Poliitikavalikute hindamiseks koostöös erinevate sihtgruppide esindajatega viisime läbi konsensusustööta, mida on tutvustatud järgmises alapeatükis. Viimase etapina sünteesisime töötoa eelselt dokumendianalüüsi ja intervjuudega kogutud materjali töötoas kogutuga, et viia läbi põhjalik poliitikavalikute hindamine. Hindamiskriteeriumid olid järgmised: õigusliku teostatavus, vastuvõetavus, hinnanguline maksumus, mõju sihtrühmale, mõju noortevaldkonna teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele.

## Konsensusustöötuba

Esialgsete poliitikavalikute mõjude eelhindamiseks kogusime sisendit noortevaldkonna huvirühmadele korraldatud töötoas. Lähtusime töötoa disainis konsensusmeetoditest, sest

need sobivad sellistel puhkudel, kui uurimisküsimusele vastamiseks pole andmeid piisavalt või on tõenduspõhi keeruline või vastuoluline (Murphy et al., 1998).

Eri konsensusmeetoditest, nagu Delphi meetod, RAND, nominaalne rühma/grupitehnika (*nominal group technique – NGT*) lähtusime töötoa disainis eelkõige NGT-st, kus osalejatel on võimalus oma arvamusi, teistega nõustumist ja mittenõustumist ühisel kohtumisel väljendada ning protsessi käigus ka arvamust muuta. NGT-l põhinev lähenemine sobis antud uuringuga ka seepärast, et NGT-s mitte vaid ei mõõdeta konsensust eri poliitikavalikute detailide osas, vaid konsensuse loomine toimub osalejate vahelises suhtluses ka kohapeal. Samuti ei eelda NGT osalejatelt mitmel eri korral küsitlusele vastamist (Humphrey-Murto et al., 2017).

Töötuba toimus virtuaalselt Zoomis veebruaris 2024 ning kestis kolm tundi. Töötoa ülesehitus koosnes järgnevatest osadest:

- saabumine ja tutvumine
- ülevaade uuringust ja selle eesmärkidest
- ülevaade välisriikide noortevaldkondades ja Eesti sidusvaldkondades kvalifikatsiooninõuetele üleminekust
- esialgsete poliitikavalikute tutvustus ja põhjendus
- poliitikavalikute esimene hindamine
- grupiarutelud
- grupiarutelude kokkuvõte
- poliitikavalikute teine hindamine
- kokkuvõte ja peegeldus

Töötoas osales kokku neli Praxise analüütikut arutelujuhtidena ja 18 osalejat, kes esindasid erinevaid noortevaldkonna huvigruppe: noored, noorsootöötajad, riigi ja KOV tasandi poliitikakujundajad, ülikoolid, huvihariduse erinevate valdkondade katusorganisatsioonid ja lapsevanemad.



## Lisa 2. Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondades ja uuritud välisriikide noortevaldkondades kehtestatud kvalifikatsiooninõuete korralduse võrdlus

Järgnevalt anname tabeli kujul (vt Tabel 2) võrdleva lühiülevaate kehtestatud kvalifikatsiooninõuete korraldusest Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondades ja uuritud välisriikide noortevaldkondades.

	Spordivaldkond – treenerid	Haridusvaldkond – koolieelsete lasteasutuste pedagoogid	Sotsiaalvaldkond – lastekaitsetöötajad	Malta noortevaldkond	Walesi noortevaldkond
<b>Millal</b> kvalifikatsiooninõuded kehtestati?	Valdkonnas ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud. Küll aga eksisteerib treenerite kutseüsteem, mida hakati looma 2000. aastate algul. Esimesed treenerikutsed anti välja 2004. aastal.	Kvalifikatsiooninõuded eksisteerisid juba enne 1990. aastaid ning need on aegamööda täienenud.	2020. aastal	2015. aastal	2017. aastast tuleb kvalifikatsioonile vastavatel noorsootöötajatel ja noorte tugitöötajatel end haridustöötajate registris registreerida
<b>Kas</b> kvalifikatsiooninõuetele vastamine <b>on töötamise eeldus?</b>	Valdkonnas pole kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid, mille täitmine oleks töötamise eelduseks. Spordiseaduses on defineeritud, kes on treener. Sellest tulenevalt ei tohi isik, kes kutsekvalifikatsiooni ei oma, nimetada end treeneriks, kuid võib tegutseda nt instruktori või juhendajana.	Jah	Jah	Jah. Ehkki noortega tohib töötada ka kvalifikatsiooninõuetele vastamata, ei tohi end sel juhul nimetada noorsootöötajaks.	KOVID tõlgendavad registreerimiskohustust sageli noorsootöötajana töötamise eeldusena, kuid sellest hoolimata töötab valdkonnas endiselt ka registreerimata ja kvalifikatsiooninõuetele mittevastavaid isikuid.
<b>Mis on</b> kvalifikatsiooninõuete <b>sisu?</b>	Valdkonnas ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud.	Pedagoogidel kõrgharidus, pedagoogilised kompetentsid ning eesti keele oskus vastavalt keeleseaduses ja keeleseaduse alusel antud	Lastekaitsetöötajal peab olema erialane ettevalmistus ja kõrgharidus ning hiljemalt kahe aasta möödumisel lastekaitsetöötajana	Noorsootöötajaks tohib end nimetada ja selles ametis töötada isik, kellel on vastav tegevusloa. Tegevusloa saamiseks peab vastama järgmistele tingimustele:	Noorsootöötajatel noorsootööalane kõrgharidus ning noorte tugitöötajatel erialane täienduskoolitus.

Mõttekoda Praxis 2024

		õigusaktis esitatud nõuetele. Juhtidel eelnevale lisaks juhtimiskompetents.	teenistusse asumisest tuleb tal omandada sotsiaaltöötaja kutse spetsialiseerumisega lastekaitsele.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ olema EL kodanik või omama Maltal tööluba;</li> <li>▪ olema sobiva käitumisega;</li> <li>▪ olema registreeritud noorsootöötajate registris;</li> <li>▪ ei tohi olla karistatud alaealiste väärkohtlemise eest;</li> <li>▪ omama valdkondlikku kõrgharidust;</li> <li>▪ omama vähemalt kaheaastast noorsootöö kogemust.</li> </ul>	
<b>Kellele</b> kvalifikatsiooninõuded kehtivad?	Valdkonnas ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud.	Koolieelse lasteasutuse direktoritele, õppealajuhatajatele ning õpetajatele. Lisaks on kvalifikatsiooninõuded ka lasteasutuses töötavatele logopeedidele ja eripedagoogidele.	Kõigile lastekaitsetöötajatele. Seejuures on lastekaitsetöötaja lastekaitseeaduses defineeritud kui KOV-i või SKA ametnik, kes täidab talle lastekaitseeaduses või muus õigusaktis sätestatud ülesandeid lapse õiguste ja heaolu tagamisel.	Noorsootöötajatele, mitte aga nt huvihariduse õpetajatele ega treeneritele (kes ei kuulu noortevaldkonna alla) ega ka noorteliidritele ega vabatahtlikele.	Noorsootöötajatele ja noorte tugitöötajatele, sõltumata sellest, millist tüüpi asutuses (nt noortekeesus, raamatukogu, kool) nad noorsootööd teevad. Vabatahtlikel registreerimiskohustus puudub ning noorsootöö õppekavade tudengitel on võimalik end eelregistreerida.
<b>Millise õigusaktiga</b> on kvalifikatsiooninõuded kehtestatud?	Valdkonnas ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud.	Koolieelse lasteasutuse seadus	Lastekaitseeadus	Noorsootöö kutseeadus (Youth Work Profession Act)	The Education Workforce Council (Registration of Youth Workers, Youth Support Workers and Work Based Learning Practitioners) Order 2016
Kas eksisteerib <b>kvalifitseeritud töötajate register?</b>	Kutsega treenerid on kantud Eesti Spordiregistri treenerite alamandmekogusse.	Jah, töötavate pedagoogide andmed kajastuvad EHISes	Igal aastal kogutakse statistikat KOV-ide lastekaitsetöötajate ja nende nõuetele vastavuse kohta, aga jooksvalt täidetav register puudub.	Jah	Jah

Tabel 2. Eesti noortevaldkonna sidusvaldkondades ja uuritud välisriikide noortevaldkondades kehtestatud kvalifikatsiooninõuete korralduse võrdlus. Allikas: autorite koostatud.