

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

Uuringu lühiaruanne

Sandra Haugas, Marleen Allemann,  
Elisabeth Kendrali, Eve Mägi

Uuring on valminud 2024. aastal ja selle tellis Haridus- ja Teadusministeerium.

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.

# Uuringu eesmärk ja metoodika

Eesti noortevaldkond on juba praegu küllaltki professionaliseerunud ning noorte rahulolu nii huvitegevuse, huvihariduse kui noorsootöoga väga kõrge (kõikidel juhtudel ligi 90%)<sup>1</sup>. Siiski esineb valdkonnas mitmeid probleeme nagu pakutavate teenuste ebaühtlane kvaliteet, madal palgatase ja kaadrivoolavus, mille puhul on hiljutistes uuringutes<sup>2</sup> ühe võimaliku leevendusena nähtud kvalifikatsiooninõuete kehtestamist noortevaldkonna töötajatele. Nagu ka uuringutes välja toodud, võib kiirustatud või ebasobiva kavaga üleminek kvalifikatsiooninõuetele kaasa tuua olukorra, kus noortevaldkonna töötajate kompetentsikasvust ei saa kõik Eesti piirkonnad võrdselt osa või väheneb töötajate arv valdkonnas veelgi, mistõttu on oluline kvalifikatsiooninõuete kehtestamist põhjalikult analüüsida. 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 noortevaldkonnas kvalifikatsiooninõuetele ülemineku kujundamisel õppida. Samuti saab analüüsida, millised on kvalifikatsiooninõuete kehtestamisega seotud õppetunnid Eestis teistes valdkondades, nt treenerite, lastekaitsetöötajate ja koolieelsete lasteasutuste pedagoogide puhul.

Eelnevast tulenevalt oli selle uuringu eesmärk toetada Eestis noortevaldkonna töötajate kvalifikatsiooninõuetele ülemineku kavandamist, andes selleks ülevaate välisriikide noortevaldkondades ja Eestis sarnastes valdkondades kvalifikatsiooninõuete kehtestamise reformi kavandamise ja rakendamise praktikatest ja kogemustest ning analüüsides nende praktikate sobivust Eesti noortevaldkonna konteksti. Analüüsi tulemustest lähtuvalt tegime ettepanekud Eesti noortevaldkonnas samasisulise reformi elluviimiseks.

Sidusvaldkondade ja välisriikide kogemuste analüüsimiseks ning selleks, et uurida Eesti noortevaldkonna esindajate seisukohti, kuidas võiks nende hinnangul kvalifikatsiooninõuete kavandamine ja kehtestamine toimuda ning kellele ja milliseid nõudeid tarvis oleks, kasutasime nii dokumendianalüüsi, konsensustöötoa korraldamist kui individuaal- ning rühmaintervjuude tegemist välisriikide noortevaldkonna asjatundjate, eri valdkondade poliitikakujundajate ning Eesti noortevaldkonna ja sidusvaldkondade praktikutega.

<sup>1</sup> Väljaots, K., Hein, T., Hiir, K., Allik, A., Adamson, A-K., Kivistik, K., Käger, M., Derevski, R. (2021). Noorsootöös osalevate noorte rahulolu noorsootöoga 2020. Tartu: OÜ Heiväl / HeiVäl Consulting™ ja MTÜ Balti Uuringute Instituut.

<sup>2</sup> Vt nt Haugas, S., Kendrali, E. (2022). Noortevaldkonna tulevikustsenaariumid. Tallinn: Mõttekoda Praxis; Kivistik, K., Käger, M., Pesti, M., Juuse, L., Toomik, K., Aavik, A-L. (2023). Eesti noortevaldkonna töötajaskonna töötingimused. Tartu: Balti Uuringute Instituut.

# Kvalifikatsiooninõuete kehtestamise poliitikavalikud

Uuringu käigus töötasime välja neli poliitikavalikut ehk võimalust noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks. 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, kus arutasime valdkonna eri sihtgruppide esindajatega (nt noorsootöötajatega, huvihariduse spetsialistidega ja poliitikakujundajatega) tasandite lõikumisel moodustunud nelja poliitikavalikut ning nende rakendamise seotud aspekte ja mõju. Uuringu käigus välja töötatud neli poliitikavalikut on näha Joonis 1.



Joonis 1. Poliitikavalikud kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks noortevaldkonnas. Allikas: autorite koostatud.

## I poliitikavalik

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

Tegemist on kõige rangema poliitikavalikuga kõigist neljast väljatöötatud poliitikavalikust.

Selle poliitikavaliku rakendamisel:

- ühtlustub noorsootöö ja huvihariduse kvaliteet, mis praegu on piirkonniti varieeruv, kuna kvalifikatsiooninõuded kehtivad kõigile ja neid täitmata ei saa valdkonnas töötada. Selle poliitikavaliku puhul on teiste valikutega võrreldes eeldatav mõju kvaliteedi ühtlustumisele kõige kindlam.
- võib olla ohus töötajate järelkasvu tagamine ja noortevaldkonna teenuse mitmekesisus, sest uutel töötajatel ja muul alal tegutsejatel on rangete nõudmiste korral raske valdkonda siseneda.
- on risk, et teatud teenuste pakkumisest tuleb kas ajutiselt või pikemaks ajaks loobuda ja/või pakutavate teenuste hulk väheneb, kuna ei leidu piisavalt kvalifikatsiooninõuetele vastavaid töötajaid.
- on oluline defineerida noortevaldkond ja määratleda, kes on selle töötajaskond ehk *kõik*, kellele nõuded kehtestatakse. Selguse puudumisel on oht, et rangete nõuete korral hakatakse vangerdama töötajate ametinimetustega, et mingi muu nimetusega ametikohale oleks võimalik palgata ka neid, kes tegelikult nõuetele ei vasta.
- ootavad valdkonna esindajad, et luuakse süstemaatiline karjäärirumud ja toimub töötasude tõus (sh luuakse riiklik palgatoetus), et töötajatel oleks motivatsiooni rangetele nõuetele vastamise nimel pingutada.
- on tarvis senisest rohkem ressursse kavandada nii noortevaldkonna spetsialistide koolitamiseks mõeldud õppekavade õppekohtade arvu suurendamiseks kõrgkoolides kui ka kutse andjale ja täienduskoolituste pakkujatele, et kõik soovijad saaksid end harida ja kvalifikatsiooninõudeid täita.
- tuleb planeerida piisavalt pikk üleminekuaj, et töötajad saaksid muutusega kohaneda ja mõistliku aja jooksul kvalifikatsiooninõuded täita.

## II poliitikavalik

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

Selle poliitikavaliku rakendamisel:

- säilib paindlikkus nii tööandjatele, kes saavad olukorras, kus kvalifikatsiooninõuetele vastavaid inimesi napib, värvata ka neid, kes (veel) nõuetele ei vasta, kui ka uutele töötajatele, kellele jaoks sisenemisbarjäär valdkonda on leebem kui nt I ja IV poliitikavaliku korral.
- ühtlustub eeldatavalt teenuse kvaliteet ning kuna kvalifikatsiooninõuded kehtivad *kõigile*, kelle töö sisuks on noorsootöö või huvihariduse teenuse osutamine või noorsootöö ja huvihariduse korraldamine, on positiivne mõju valdkonnale eeldatavalt laiem kui see on nt III ja IV poliitikavaliku puhul, kus nõuded kehtivad vaid osadele ametialade esindajatele.
- võib süveneda piirkondlik ebavõrdsus, kuna olukorras, kus valdkonnas saab töötada ka kvalifikatsiooninõuetele vastamata, võivad KOV-id lähtuvalt oma rahalisest võimekusest, potentsiaalsest noortevaldkonna töötajate arvust KOV-is, aga ka sellest, kui prioriteetsena nad noortevaldkonda tajuvad, teha värbamisotsuseid erinevalt.
- võib realiseeruda risk, et tegelikkuses midagi väga märkimisväärselt ei muutu, kuna valdkonnas saab töötada ka kvalifikatsiooninõudeid täitmata.
- on kriitiliselt tähtsaks eduteguriks hästi toimiv motivatsioonisüsteem, kuna olukorras, kus kvalifikatsiooninõuded on kõigile küll loodud, kuid valdkonnas saab töötada ka neile vastamata, on oluline, et töötajatele pakutakse piisavalt tugevaid ajendeid nõuetele vastamise tagamiseks. Samuti on vaja pakkuda piisavalt motiveerivaid ajendeid tööandjatele just kvalifitseeritud töötajate värbamiseks.

### III poliitikavalik

- 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.**

Tegemist on kõige leebema poliitikavalikuga kõigist neljast väljatöötatud poliitikavalikust.

Selle poliitikavaliku rakendamisel:

- säilib võimalus üsna hõlpsalt noortevaldkonda tööle asuda ning selle töö sobivust katsetada ka teistes valdkondades tegutsejatel, kuna nõuded ei kehti kõigile noortevaldkonna ametikohtadele ja neid täitmata saab valdkonnas töötada.
- ei satu ohtu nt vabatahtlike roll ja hõlpsalt saab eristada huvihariduse ning huvitegevuse tegijaid.
- on risk, et teenuse kvaliteet ei parane vaatamata reformi elluviimisele, kuna 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.
- on üks võtmeküsimus, mille alusel valitakse ametikohad, mille puhul hakkaks kvalifikatsiooninõuded kehtima. 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.
- on tarvis mingit meetet, mis motiveeriks rohkemaid inimesi siiski kvalifikatsiooninõudeid täitma, vastasel juhul võib et löhe valdkonna eri töötajate ja nende pädevuste vahel kasvada ja süveneda teenuse kvaliteedi ebaühtlus.

## IV poliitikavalik

- 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.**

Selle poliitikavaliku rakendamisel:

- on olulisimaks oodatavaks mõjuks noorte turvalisuse tagamine ning teenuste kvaliteedi ühtlustumine.
- sõltuvad eeldatavad mõjud ka sellest, millistele konkreetsetele ametikohtadele nõuded kehtestatakse. Nt kui töötajatele kehtivad nõuded, kuid juhtidele mitte, võib see tekitada valdkonnas eri tasandi töötajate vahel pingeid ning piirata mõju noortevaldkonna teenuste kvaliteedi ühtlustumisele.
- võib eeldada, et valdkonnas kahaneb eelkõige vähem sobivate või vähem motiveeritud töötajate arv.
- tuleb positiivsete mõjude realiseerumiseks ühtlustada noortevaldkonna töötajate palka KOV-ides.
- võivad valdkonnast kõrvale jääda pika muu eriala kogemusega spetsialistid, kelle jaoks noortega töötamine pole põhitöö ning kellel vastav kvalifikatsioon puudub. Samas võib see poliitikavalik ka vähendada riski, et muul erialal tunnustatud, kuid noortega töötamise pädevusteta inimesed noori oma tegevuse käigus kuidagi kahjustavad.
- muutub mõnedes piirkondades noortevaldkonna ametikohtade täitmine senisest keerulisemaks.
- võib tekkida olukord, kus kvalifikatsiooninõuetele vastavate kandidaatide puudumisel palgatakse nõutele mittevastavaid inimesi teistele ametikohtadele, kus kvalifikatsiooninõuded puuduvad. Sisuliselt võib nõuetele mittevastav töötaja aga ikkagi teha tööd, mida tegelikult tuleks teha ametikohal, kus töötamiseks on tarvis kvalifikatsiooninõudeid täita.



# Kuidas tagada sujuv kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ja rakendumine Eesti noortevaldkonnas?

Iga eeltoodud poliitikavaliku puhul on just sellele valikule iseloomulikke nüansse, mida tuleks poliitikavaliku rakendamisel silmas pidada. Oleme neid nüansse täpsemalt käsitlenud uuringu täispikas aruandes. Järgnevalt toome välja üldised soovitusel, millest reformi kavandamisel ja elluviimisel lähtuda, ükskõik millist poliitikavalikut rakendama asutakse.

- **Luaa 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 tööjõupuuduse 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**.