



TARTU ÜLIKOOL
RAKE

Kohaliku tasandi noortevaldkonna rahastusotsused



2023

Veebruar



KOHALIKU TASANDI NOORTEVALDKONNA RAHASTUSOTSUSED

Tellinud Haridus- ja Noorteamet

Tartus 2023. aastal

Uuringu noortevaldkonna rahastusotsustest tellis Haridus- ja Noorteamet.

UURINGU AUTORID:

Helen Urmann

Ene Tubelt

Marvi Remmik

Uuringu tegijad tänavad kõiki kohalike omavalitsuste noortevaldkonna spetsialiste ja omavalitsusjuhte, kes leidsid võimaluse uuringus osaleda. Samuti Harno esindajat Laura Köidamit, kes toetas uuringutiimi uuringu läbiviimiseks vajalikes tegevustes.

RAKE

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuuringu keskuseks. Meie missioon on edendada teadmisel põhinevat otsustamist Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse valdkondlikke eksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustikust leiab nii sotsiaalteadlasi kui meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

KONTAKTANDMED:

Lossi 36-312, 51003, Tartu
helen.urmann@ut.ee
<http://rake.ut.ee>

ISBN: 978-9985-4-1361-6 (pdf)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	6
METOODIKA	8
TULEMUSED	11
OMAVALITSUSTE OTSUSTUSPRAKTIKAD	11
HUVIHARIDUSE JA -TEGEVUSE TOETUSE MÖJU	21
TAGASISIDE TOETUSMEETMELE JA TUGISÜSTEEMILE	25
KOVIDE VÄLJAKUTSED NOORTEVALDKONNA ARENDAMISEL	34
KOKKUVÕTE.....	39

SISSEJUHATUS

Huvihariduses või -tegevuses osalemine ning noorsootöö on olulised noorte heaolule. Nii on teadusuuringutes leitud, et erinevates vabaajategevustes osalemine võib positiivselt mõjutada noorte emotsionaalset heaolu, käitumist, aga ka nende akadeemilist edukust (vt nt Durlak & Weissberg 2007¹; Long 2020²). Samas on ka uuringuid, mis näitavad, et huvitegevuste mõju noorte elule on siiski väga individuaalne (vt nt Dickinson, Griffiths & Bredice 2020³; Sauerwein, Theis & Fischer 2016⁴). Koolivälistes tegevustes osalemises nähakse teatud mustreid, näiteks soopõhiseid osalusmustreid (tüdrukud osalevad huvitegevustes poistest sagedamini) või vanuselisi erisusi (vanuse kasvades noorte osalus huvitegevustes väheneb) (vt nt Sauerwein jt 2016). Varasemates Eesti kontekstis tehtud uuringutes on analüüsitud huvitegevuse kättesaadavust ja mitmekesisust ning on välja selgitatud, et huvitegevuse ja noorsootöö kättesaadavust mõjutavad teatud piirkondades nii kesiseid transpordivõimalused kui ka huvihariduse või -tegevuse vähene rahastus (Villenthal jt 2016)⁵. Lahendusena nähti riigi suuremat panust huvihariduse ja -tegevuste finantseerimisel.

21.11.2016 algatas vabariigi valitsus eelnõu, millega loodi alus noorte huvihariduse ja huvitegevuse täiendava riigipoolse toetussüsteemi rakendamiseks, muutmaks huviharidust ja huvitegevust noortele paremini kättesaadavamaks ning vähendamaks ebavõrdsust⁶. 01.07.2017 jõustus noorsootöö seaduse täiendatud redaktsioon⁷, milles on välja toodud, et riigieelarvest määratakse kohalikele omavalitsustele võimaluse korral täiendav toetus 7–19aastaste noorte süsteemse ja juhendatud huvihariduse ja huvitegevuse kättesaadavuse ja mitmekesisuse parandamiseks. Sealjuures saavad kohalikud omavalitsused otsustada täiendava toetuse kasutamise üle – see võimaldab kõige paremini noorte huvisid ja vajadusi huvihariduse ja -tegevuse pakkumisel arvestada.

Samuti on seaduses kirjas, et kohalik omavalitsus koostab huvihariduse ja huvitegevuse kava, mis peab muuhulgas sisaldama huvihariduses ja -tegevuses osalevate noorte arvu, neis osalemise võimalusi, kitsaskohti huviharidus ja -tegevuse kättesaadavuses ja mitmekesisuses ning tegevusi kitsaskohtade lahendamiseks (NTS § 15¹ lg 1). Neid andmeid analüüsiti RAKE 2020. aasta uuringus, milles käsitleti huvihariduse ja -tegevuse 2017.–2020. aasta kavasid ja tulemusi, sh toetuse

¹ Durlak, J.A., & Weissberg, R.P. (2007). *The impact of after-school programs that promote personal and social skills*. Chicago, IL: Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning. Kättesaadav: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED505368.pdf>

² Long, R. (2020). Protect students' educational futures through social capital opportunities in sport and non-sport extracurricular activities. *Administrative Issues Journal: Connecting Education, Practice, and Research*, 10(1), 1-15.

³ Dickinson, J., Griffiths, T-L., Bredice, A. (2020). „It's just another thing to think about": encouraging students' engagement in extracurricular activities. *Journal of Further and Higher Education*, 45(6), 744-757.

⁴ Sauerwein, M., Theis, D., Fischer, N. (2016) How Youths' Profiles of Extracurricular and Leisure Activity Affect Their Social Development and Academic Achievement. *IJREE* 4(1), 103–124.

⁵ Villenthal, A. jt (2016) *Huvihariduse ja huvitegevuse pakkujad ning noorsootöötajad kohalikes omavalistustes*. Tartu Ülikool RAKE

⁶ Noorsootöö seaduse, erakooliseaduse ja huvikooli seaduse muutmise seadus 341 SE [https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/45adf271-8706-4800-b9f4-e02d1334a39e/Noorsoot%C3%B6%C3%B6%20seaduse,%20erakooliseaduse%20ja%20huvikooli%20seaduse%20muutmise%20seadus]

⁷ Noorsootöö seadus (17.06.2010) *Riigi Teataja I*. Kasutatud 20.05, <https://www.riigiteataja.ee/akt/NTS>

kasutamise tulemuste ülevaadet.⁸ Uuringus kirjeldati toetusmeetme mõju kohalikes omavalitsustes valitud kriteeriumite lõikes, kuid omavalitsustesiseseid otsuste tagamaid läbiviidud analüüs ei avanud. Samas on oluline mõista, millised on omavalitsuse otsustusprotsessid (sh nt eesmärgid, valikud), kuna just see aitab mõista, kuidas planeeritakse huvihariduse ja huvitegevuse toetuse abil noortele huvihariduse ja huvitegevuse kättesaadavuse ning mitmekesisuse tagamist. Seeläbi on võimalik mõista ka probleeme ja edutegureid, millega kohalikud omavalitsused noortevaldkonna (st huvihariduse ja huvitegevuse ning noorsootöö) kujundamises kokku peavad puutuma, ning sellest lähtuvaid parendusvõimalusi (sh huvihariduse ja huvitegevuse toetusmeetme reformimine, koostöö tugisüsteemidega jms).

Käesoleva uuringu eesmärk ongi uurida **kohalike omavalitsuste seniseid otsustuspraktikaid noorte huvihariduse ja huvitegevuse võimaluste arendamisel riikliku täiendava huvihariduse ja -tegevuse toetuse abil** ning mõista ka, mille alusel teevad kohalikud omavalitsused otsuseid huvihariduse ja huvitegevuse toetamiseks omavalitsuse eelarvest. Samuti selgitatakse välja kohalike omavalitsuste visioonid huvihariduse ja huvitegevuse toetusmeetme (ja tugisüsteemide töö) korraldamiseks tulevikus, et suurendada noorte võimalusi osaleda huvihariduses ja -tegevuses, ning toetuse hinnangulised mõjud kohaliku tasandi huviharidusele ja -tegevusele.

Uuringu tulemused loovad selgema arusaama, kuidas on kujunenud kohalikul tasandil huvihariduse ja -tegevusega seotud (rahastus)otsused ning millised on kohalike omavalitsuste vajadused noortevaldkonna (noorsootöö, huvihariduse ja -tegevuse) jätkusuutlikuks arendamiseks.

⁸ Espenberg, S., Trumm, E., Themas, A., Ilves, K., Lees, K., Tamm, G., Tubelt, E.(2020). *Riikliku huvihariduse ja huvitegevuse 2017-2020 perioodi tulemuste ja kavade analüüs*. Tartu Ülikool RAKE.

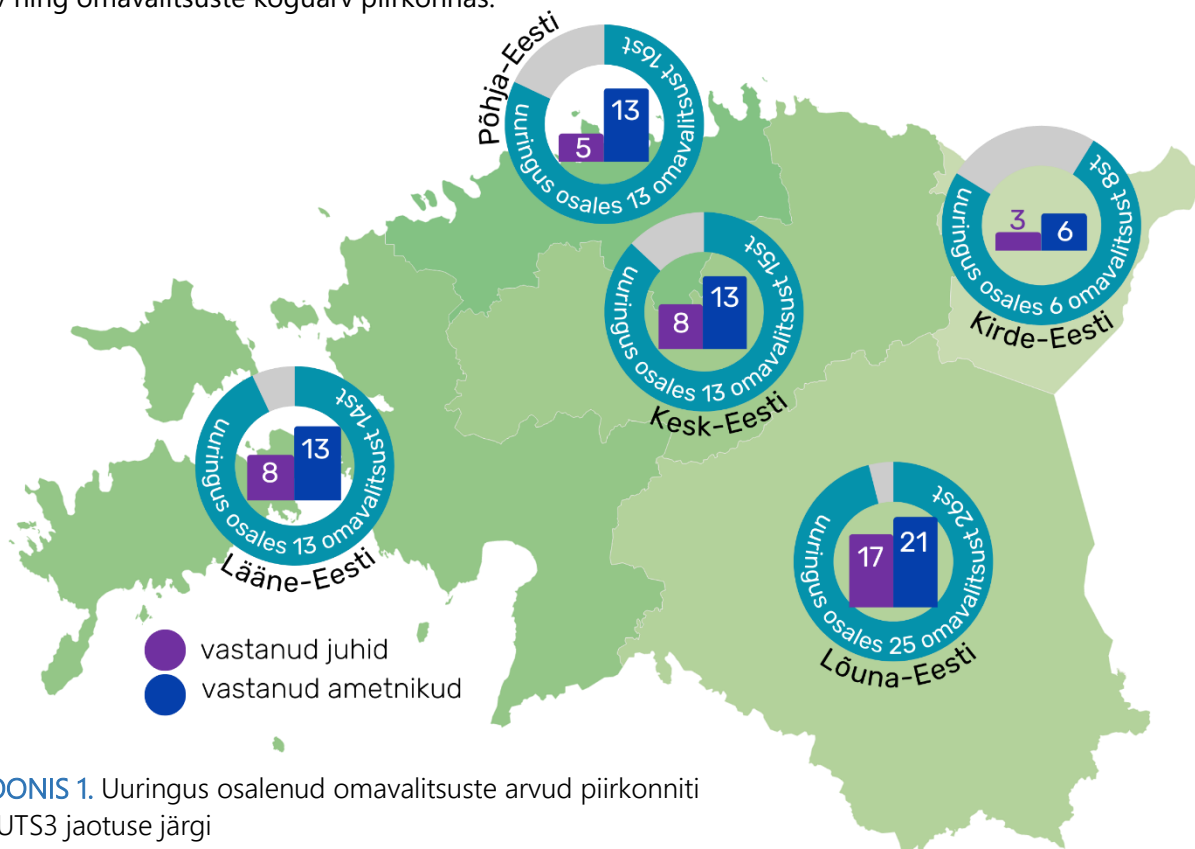
METOODIKA

Uurimuse eesmärgi täitmiseks otsisime vastuseid järgnevatele uurimisküsimustele:

1. Millised on kohalike omavalitsuste otsustuspraktikad noortevaldkonna rahastuse ning huvihariduse ja -tegevuse (HH ja HT) täiendava toetuse kasutamise osas?
2. Kuidas tõlgendavad kohalike omavalitsuste esindajad teenusepakkujate võrdse kohtlemise printsiipi (HH ja HT toetuse taotlemisel)?
3. Milline on kohalike omavalitsuste tagasiside (sh parendusettepanekud) HH ja HT toetusmeetmele?
4. Kuidas hindavad kohalikud omavalitsused HH ja HT riikliku toetuse mõju kohaliku tasandi noortevaldkonnale?
5. Kuidas hindavad kohalikud omavalitsused tugisüsteemide (sh Haridus- ja Noorteameti (Harno)) tööd?

Kohalike omavalitsuste noortevaldkonna rahastusotsustuse praktikate paremaks mõistmiseks pöördusime kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) juhtide (st linnaeape/vallavanema ja/või noortevaldkonna eest vastutava abilinnapea/abivallavanema poole) ja noortevaldkonnaga seotud ametnike poole kõigist Eesti 79 omavalitsusest. Kõik uuritavad said 3–5 kutset uuringus osaleda uuringutiimilt, samuti tutvustasid Haridus- ja Noorteameti esindajad uuringut 2022. aasta sügisseminaril. 2023. aasta jaanuaris pöördusid Harno esindajad täiendavalt nende omavalitsuste esindajate poole, kes polnud uurijate varasematele kutsetele reageerinud.

Uuringust võtsid osa kokku 70 omavalitsuse esindajad (neist 41 omavalitsuse juhti ning 66 ametnikku). Nii juhi kui ka ametniku vaate saime 37 omavalitsuselt. Esindatud on omavalitsusi kõikidest piirkondadest (joonis 1). Kaardile on märgitud igas piirkonnas vastanud juhtide ja ametnike arv ning omavalitsuste koguarv piirkonnas.



Uuringus osalemise kutse said kõikide omavalitsuste juhirolli täitjad ning HH ja HT toetusega seotud ametnikud; samuti said uuritavad korduvkutseid. Sellest olenemata jäid osad uuringus osalemise kutsed vastuseta. Seega ei peegelda uuring kõikide Eesti kohalike omavalitsuste otsustuspraktikaid ja arvamusi, vaid annab ülevaate nende omavalitsuste praktikatest ja esindajate arvamustest, kes uuringus osalesid.

Primaarandmete kogumiseks kasutasime nii intervjuude, paarisintervjuude kui ka avatud vastustega küsitluse formaati. Intervjuud sobisid uurimisteemal andmete kogumiseks, kuna nende abil oli võimalik teada saada kogemuste ja otsustusprotsesside kohta omavalitsustes. Samuti oli nende abil võimalik koguda omavalitsuste esindajate tagasisidet toetusmeetme toimetehhanismide, arenguvajaduste ning koostöö kohta noortevaldkonna tugisüsteemidega (nt Harno). Avatud küsimustega küsimustik võimaldas arvestada vastajate ajakavaga paindlikult, et sel viisil tagada võimalus uuringus osaleda.

Intervjuude läbiviimiseks kasutasime poolstruktureeritud intervjuud, mis võimaldas vastavalt uuritava vastustele intervjuukava paindlikult kohandada, sh muuta küsimuste järjekorda ning küsida vajadusel täpsustavaid küsimusi. Intervjuud salvestasime uuritava nõusolekul või tegime intervjuus räägitu kohta märkmeid. Analüüsi tarbeks transkribeerisime salvestised ning korrastasime märkmed vahetult pärast intervjuu lõppu.

Intervjuud toimusid veebikeskkonnas MS Teams või telefonitsi, küsitlusankeeti jagasime SurveyMonkey platvormi kaudu. Andmekogumine toimus vahemikus november 2022 – veebruar 2023.

Kogutud andmeid kõrvutasime ka olemasolevate dokumentidega, näiteks omavalitsuste esitatud HH ja HT toetuse kasutamise kavad, ülevaated kavade täitmise tulemustest, Harno 2022. aasta tagasiside toetuse kasutamise kavadele ja tulemustele. Täiendavalt tutvusime omavalitsuste kodulehtedel oleva informatsiooniga, mis puudutas noortevaldkonda (sh HH ja HT toetuse jagamise kriteeriumeid). Selle eesmärgiks oli intervjuudest kogutud sisendi valideerimine ning konteksti loomine. Primaar- ja sekundaarandmete kombineerimine võimaldas uuringu usaldusväärsuse tagamise tehnikana kasutada triangulatsiooni, st kasutasime mitut erinevat andmeallikat, et kogutud informatsiooni hinnata.

Kogutud andmeid (intervjuud, küsimustiku avatud vastused, dokumendid) analüüsisime **kvalitatiivse induktiivse sisuanalüüsi meetodil**. Selle meetodi abil oli võimalik tuvastada muuhulgas eeldefineerimata teemad, mida vastajad intervjuudes või kirjalikes dokumentides kirjeldasid ning mis selgitasid uuritava nähtuse (otsustusprotsessi ja visiooni) protsessi ja kujunemist. Kvalitatiivset andmeanalüüsi viisime läbi QCAmapi (*qualitative content analysis map*) andmeanalüüsi keskkonnas, mis tehniliselt lihtsustas andmete kodeerimist ning hilisemat süstematiseerimist. Andmeanalüüsi usaldusväärsuse suurendamiseks kasutasime kaaskodeerimist, mille puhul intervjuude kokkuvõtteid/transkriptsioone, avatud vastuseid, kavasid vm dokumente luges ja kodeeris kaks analüütikut. Esmase kodeerimise järel arutasid analüütikud omavahel esmaseid koode, nende sisu ja nimetusi, seejärel grupeerisime sisult sarnase tähendusega koodid kategooriatesse uurimisküsimuste lõikes. Küsimustiku suletud vastuste puhul esitasime tulemused kirjeldava statistika meetodite abil.

Analüüsi käigus vaatlesime muu hulgas ka seda, kas omavalitsusi erinevate tunnuste põhjal grupeerides näeme erisusi hinnangutes noortevaldkonna prioriteetsuse, teenusepakujate omandivormi, arengukava olemasolu ning HH ja HT toetuste mõju osas. Andmete analüüsimisel

vaatasime asustustihedust omavalitsustes (inimeste arv ruutkilomeetri kohta), aga ka noorte osakaalu omavalitsuste rahvaarvust⁹; samuti rühmitasime omavalitsused selle järgi, kas tegemist oli linna kui eraldiseisva omavalitsusega või vallaga, mis sisaldab ka maakonnakeskust (ülejäanud vallad moodustasid kolmanda rühma. Küsitlusandmetes gruppide vahelisi erinevusi analüüside põhjal ei ilmnenud, seetõttu me tulemusi omavalitsuste tunnuste järgi ei rühmita. Ühtlasi ilmnes kvalitatiivse analüüsi käigus, et ka ametnike ja juhtide seisukohad ja arusaamad on valdavalt sarnased – peaaesjalikult seisneb erinevus selles, et ametnikud on valdkonnaga seotud toetustest ning nende mõjudest detailsemalt teadlikumad kui enamik juhte. Üksikud erinevused, mis omavalitsuste või ka omavalitsuste siseste esindajate vaatest esile kerkisid, on märgitud tekstis.

Andmekogumise ja -analüüsi tulemused on esitatud järgnevates peatükkides. Tulemuste illustreerimiseks on töös esile toodud ka väljavõtted intervjuudest või kirjalikest vastustest, millest on välja jäetud vastajat tuvastada võimaldav informatsioon ning mida on aruandes esitamiseks vajadusel keeleliselt toimetatud.

⁹ Andmed omavalitsuste suuruse kohta saime statistikaameti tabelitest. Tabelist RV0282U saime 5–19aastaste noorte arvud omavalitsustes 2022. aastal ning tabelist RV0291U saime andmed omavalitsuste rahvaarvu ja asustustiheduse kohta 2022. aastal.

TULEMUSED

Omavalitsuste otsustuspraktikad

Otsustuspraktikate kujunemine

Mitmed omavalitsusjuhid tõdesid, et omavalitsuse noortevaldkonna rahastamise otsustuspraktikad omavalitsuse eelarvest on „**ajalooliselt**“ välja kujunenud ja toiminud praegusena juba aastaid. Omavalitsuste juhid, kes töötavad poliitilistel ametikohtadel ning ei pruukinud ametiis olla otsustusprotsesside kujunemise ajal, ei olnud alati ka kindlad, mille alusel on praktikad kujunenud ning see polnud midagi, millele nad tavajuhul keskenduksid.

Paljuski tehakse noortevaldkonna rahastamisega seotud **otsused seadusest tulenevate kohustuste alusel**. Siinjuures mainiti, et esmajoones prioritseeritakse omavalitsuse hallatavate asutuste/tegevuste (nt munitsipaalomandis huvikoolid) rahastamist, mille ülalpidamine on KOVide kohustus. Neid rahastatakse **omavalitsuse eelarvest**. Teisi tegevusi või asutusi toetavad KOVid omavalitsuse eelarvest vastavalt võimalustele.

Sihitatud projektitaotluste kaudu otsitakse rahastusvõimalusi konkreetsete tegevuste toetamiseks (nt noortevahetus, üritused). Ühe sellise toetusrahana defineerisid uuringus osalenud omavalitsuste esindajad ka HH ja HT riiklikku täiendavat toetust, mis on suunitletud noortele huvihariduse- ja huvitegevuse võimaluste parendamiseks.

Kuigi HH ja HT rahastusotsustusprotsesside kujunemisloogikat KOVide juhid täpselt selgitada ei osanud, ilmnesid arutelus erinevate omavalitsustega siiski mõned tegurid, mis juhtide arvates teatud otsuseid seletavad. Ühe asjaoluna nimetasid juhid **otsuste politiseeritust**. Kuna volikogu ja omavalitsuste juhtide otsustusõigus põhineb valijate antud mandaadil, kandub valijaskonna heakskiidu taotlemine ka tehtavatesse otsustesse. Nii kirjeldas näiteks üks omavalitsusjuht, et poliitiliselt „strateegilisem“ on toetuse rahad suunata otse noortele teenusel osalemiseks, mitte suunata see näiteks noortele noorsootöös, huvihariduses ja -tegevuses osalemise võimalusi pakkuvale organisatsioonile (edaspidi teenusepakkujale) juhendajatasude maksmiseks, vahendite soetamiseks vms.

*Praegu lapsevanem teeb taotluse, menetleme ja anname raha tagasi.
Lapsevanemale meeldib saada see raha justkui otse kätte, et just tema saab selle
raha. Kui suuname näiteks spordikeskusele, siis nad ei taju seda tuge.*

Samuti võivad nn sisulised otsused mõningal määral sõltuda **poliitilisest tsüklist**, mis tähendab, et valimiste eel ebapopulaarseid otsuseid (nt toetuste vähendamine) ei tehta. Siinjuhul ei paista olevat ka vahet, kas tegemist on kohaliku tasandi valimiste või Riigikogu valimistega, kuna kohalikud poliitikud peavad parlamenti kandideerimiseks piirkonnas positiivselt silma jääma.

Näha on kasvõi eesolevate [Riigikogu] valimistega seoses, et tahetakse teha atraktiivseid asju, näiteks spaad. Aga selliseid asju, mis välja ei paista, aga vajavad süvalähenemist ning on perspektiiviga 1–15 aastat, nendega ei taheta väga tegeleda, kuna need ei paista välja. Need pole atraktiivsed. See on meie poliitika häda, aga mis teha, nii on.

Poliitiliseks peeti ka seda, kuidas mõtestatakse omavalitsuse rolli erasektori toetamisel: „see on keeruline küsimus. Kas peaks KOV erasektorit toetama või peaks seda toetama riik, et erasektor huvitegevuses ellu jääks?”

Omavalitsuste juhid nentisid, et noortevaldkonna prioriteetsus sõltub omavalitsuses palju võimalolijatest. Seega see, kuivõrd valdkonda rahastusotsuste tegemisel prioritseeritakse, on isikupõhine. **Valdkonda peeti seda prioriteetsemaks, mida suurema osa valdkond** (nii formaalharidus kui ka mitteformaalne õppimine) **hõivas omavalitsuse eelarvest**. Sealjuures tõlgendasid uuringus osalenud juhid intervjuudes valdkonda peaaesjalikult formaalhariduse kaudu, mistõttu on ka selgitatav, miks seda pigem prioriteetseks peeti – koolide ja lasteaedade ülalpidamine võtab suure osa omavalitsuste eelarvest.

Ankeetküsitluse tulemuste põhjal saab öelda, et noortevaldkonnaga tegelevate ametnike hinnangul on noortevaldkonna rahastamine omavalitsustes pigem prioriteetne (35 vastajat, 53% vastanuist). Samas küllalt palju ametnikke jäid oma vastuses ka ebakindlaks, vastates „nii ja naa” (16 vastust, 24% vastanuist). Ükski küsitlusankeedile vastanud ametnik ei arvanud, et noortevaldkonna rahastamine pole üldse prioriteetne.

Otsustuspraktikate kujunemisel võib uuringus osalenute arvates rolli mängida ka omavalitsuse nn **kompaktsus, noorte osakaal ja olemasolev noortetegevuseks vajalik taristu**. Suurte hajaasustatud KOVide raskuskohana kirjeldati noortele eri tegevuse kättesaadavuse tagamist. Sellistel juhtudel on otsustatud toetada noori transporditoetuste kaudu, mis annaks võimaluse suuremates keskustes huviharidusest või -tegevusest osa võtta. Samuti täheldati, et munitsipaalomandis huvikoolide vähesus või tegevuste ühekülgisus on mõnes omavalitsuses soodustanud erateenusepakujate toetamist.

Nüüd kui spordihoone on valmis ja tuleb väljast taotleja, siis tema ilmselt ei saaks raha. Paar aastat tagasi, kui spordihoonet polnud, pidime toetama kõike, mis võimaldas sporti teha.

Teiste omavalitsuste puhul on lahendus leitud transpordi- ja/või osavõtutasu kompenseerimisena, et noored saaksid huvihariduses ja -tegevuses osalemiseks käia teistes omavalitsustes. Viimast varianti eelistati ka juhtudel, mil piirkonnas on keeruline leida spetsialiste, kes viivad vastavaid tegevusi läbi.

Kuna meil on KOVis vaid üks väike munitsipaalhuviharidust pakkuv kool, siis sõltume nende teenuste noortele kättesaadavaks tegemisel ümbritsevate KOVide teenuspakkujatest ja eraalgatuslikest tegijatest.

Mõnel juhul on toetus suunatud aga ennekõike juhendajate töötasudeks, et motiveerida väiksemates, keskustest kaugemalt olevates omavalitsustes juhendajaid tööle jääma ning üritada palgalõhesid vähendada: „see on tundunud hästi loogiline, et [KOVis] saaks tegevused toimuda.”

Samuti täheldati näiteks omavalitsustes, kus noorte osakaal on suur ja kasvav, et uute tegevuste toetamine on mõnevõrra piiratud, kuna vabu ruume on suure kasutuskooormuse tõttu raske leida. Seda võeti ka arvesse rahastusotsuseid tehes.

Otsustuspraktikaid selgitavate asjaoludena nimetati **finantsstabiilsust**. Enamiku omavalitsuste esindajate vastustest peegeldus **arusaam, et HH ja HT riiklik toetus on püsiv ja ühetaoline lisarahastus**, kuigi tegemist on täiendava KOVidele suunatud toetusega, mis pole püsiv. Selline arusaam selgitab ka osaliselt HH ja HT toetuse rahastusotsuseid KOVides. Tunnetus, et toetus võib kaduda või väheneda, väljendus mitme omavalitsuse juhi sõnul rahastusotsuste praktikatena selles, et saadud toetust jagati (alguses) kergekäeliselt paljudele, mitte ei suunatud seda süstemaatiliselt HH ja HT tegevuste järjepidevuse ja kvaliteedi toetamisele.

[omavalitsus] kujutas ette, et see on ajutine nähtus ja tuleb ära kulutada. Nema lihtsalt laristasid selle maha ja ütlesid, et kõik peavad küsima seda asjade ostmiseks, uute ringide avamiseks. See tähendas, et igasugused tädid, kel ettevõtlikkust oli, mõtlesid, et teevad huviringi. Aga eesmärk peaks olema kvaliteedi tõstmine. Linnal on ettekujutus, et raha peaks laiaks lööma. Ja nad ütlevad selle kohta, et see on ju ajutine, see võetakse ära. Riik ei tohiks ajutisi noote anda. Nüüd võetigi [toetust] vähemaks ja see toetab mõtteviisi, et laristame selle lihtsalt ära, see on ajutine. Aga peab olema turvatunne, et see on kindel, taotluslik ja jätkusuutlik.

Vastajate tagasisidest ilmnas, et olemasolevaid otsustuspraktikaid HH ja HT täiendava toe jaotamise osas muudetakse, kui toimuvad muutused näiteks toetuse mahus (võrreldes toetuse maksmise perioodi varasemate toetussummadega): „see [olemasolevad rahastuspõhimõtted] ei arvesta sellega, mis on meie reaalne võimekus. Kunagi olid head ajad, nüüd enam mitte.” KOVide esindajad selgitasid vastustes, et paljusid tegevusi, mida HH ja HT toetusest toetatakse, poleks võimalik sellises mahus üksnes omavalitsuse eelarvest toetada. Seega muudetakse vajadusel rahastusotsuseid (st keda, mida ja mil määral ning tingimustel toetada) jooksvalt lähtuvalt sellest, kuidas muutub KOVile suunatud täiendava toetuse maht.

KOVide esindajate tajutav **ebakindlus**, mida on tekitanud toetussummade muutumine toetuse maksmise perioodi jooksul (nt vähenemine 2023. aastal mitme KOVi jaoks), võib osaliselt selgitada, millise **omandivormiga** teenusepakkujate toetamises nähakse väiksemat riski. Toetuse vähenemine tähendab, et KOVid peavad varasemalt HH ja HT täiendavast toetusest toetatud tegevuste ja teenuste toetamiseks leidma rahalisi vahendeid juurde omavalitsuse eelarvest. Samas on KOVi eelarveliste vahendite kasutamisel prioriteet omavalitsuse hallatavate asutuste ülalpidamisel ehk KOVi otseste kohustuste täitmisel. Sestap võivad omavalitsused tajuda suuremat riski HH ja HT toetusest erasektori teenusepakkujate toetamisel, kuna kardetakse, et riiklik täiendav toetus kaob ning seega kaovad ka võimalused erasektori teenusepakkujate toetamiseks. See omakorda võib tähendada, et erasektori teenusepakkujad ei soovi või saa jätkata tegevuste pakkumisega noortele. Samas peeti just jätkusuutlikkust teenuse pakkumisel noorte huvide arendamisel väga oluliseks: „teenus täidab oma eesmärgi, kui on teada, et asi on olemas. Ei saa nii, et see aasta uisutan, järgmine

aasta teen käsitööd. Huvi on, et ma lähen ringi ja ma liigun selle tegevusega edasi. Et järgneb alati järgmine aasta.”

Kuigi mitmed uuringus osalenud omavalitsuste esindajad mainisid rahastuse ebastabiilsust ning sellest tingitud tunnet, et erasektori teenusepakkujate toetamisega on seotud suurem risk, leidsid siiski kõik omavalitsuste esindajad – nii juhid kui ka ametnikud – et **teenusepakkujaid koheldakse HH ja HT täiendava toetuse jagamisel olenemata omandivormist võrdselt**, kuna kõigile kehtivad ühetaolised toetuse taotlemise nõuded.

Rahastusotsuste sisend

Sisendit omavalitsuse juhtidele ja ametnikele annavad enamasti **valdkonna spetsialistid**, st linna- või vallavalitsuse noorsootöötajad, noortekeskuste juhid ja noortega töötavad spetsialistid, noortele teenuseid pakkuvate organisatsioonide esindajad ning noored ise. Samuti piiritlevad otsuseid **riiklikud alusdokumendid** ja **omavalitsuste arengueesmärgid**, millest lähtudes tegevusi kujundatakse.

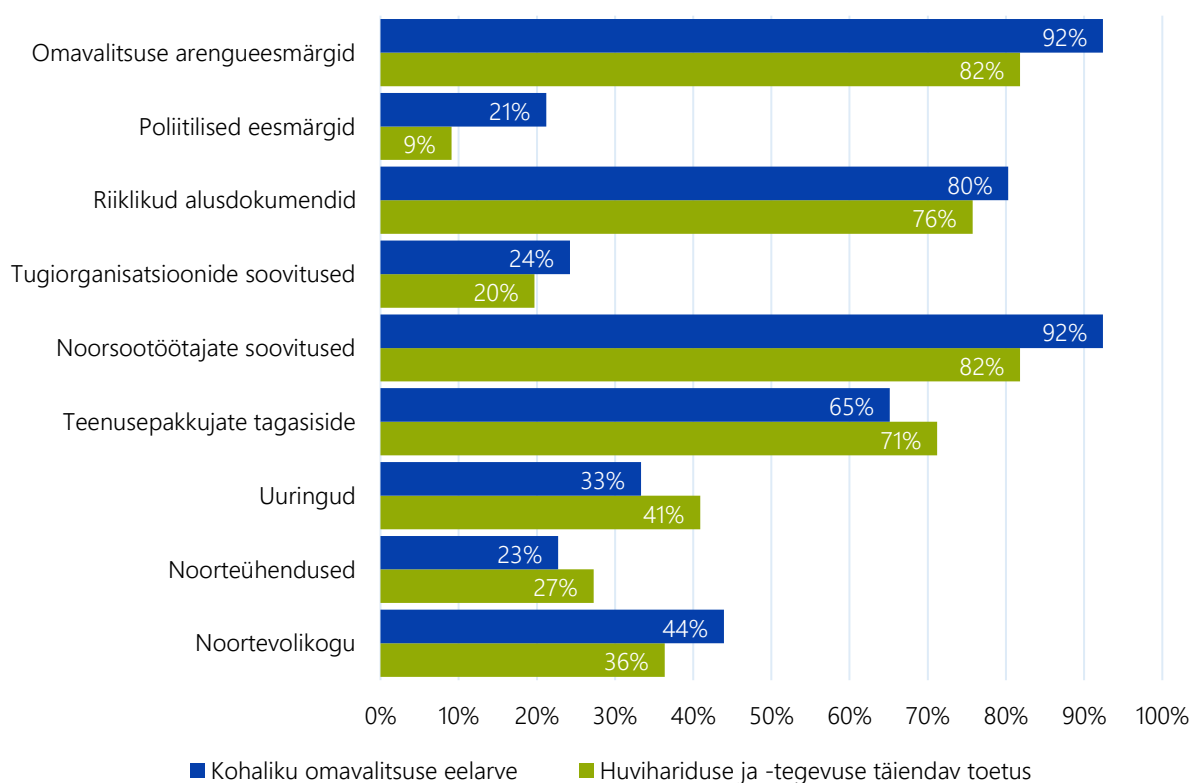
Omavalitsuste esindajate sõnul lähtutakse HH ja HT toetuste jagamisel otsuste tegemisel põhimõttest, et **otsused peavad vastama noorte huvidele ja vajadustele**.

Täiskasvanutena me mõtlesime, et „see on see, mida noored tahavad“ või mida peaks neile pakkuma. Tegelikkus oli vastupidine, mitte ühtegi noort ei tulnud sinna. Õppetund meile, et ei saa nii, et täiskasvanud mõtlevad, on vaja noorte käest küsida, mida te tahate.

Sisendit sellele, millised on noorte huvid ja vajadused, saavad KOVi siiski väga erinevalt. Mitmes omavalitsustes on aktiivsed noortevolikogud, kellega otsuste üle aru pidada; mõnes kaasatakse noori koolide õpilasesinduste kaudu, mõnes viiakse läbi aga tagasiside- või rahuloluküsitlusi, mis on suunatud ka noortele. Siiski pole mitmes omavalitsuses näiteks noortevolikogud regulaarselt tööle hakanud ja pole ka aktiivselt kohaliku tasandi poliitikas osalevaid noori, mistõttu muuhulgas rahastusotsuste tegemisel toetatakse noortevaldkonnas tegutsevate spetsialistide arvamusele. Paljud omavalitsuste juhid väljendasid soovi ja vajadust noori senisest enam otsustesse kaasata, kuid tõdesid ka, et puuduvad efektiivsed hoovad noorte poliitilise aktiivsuse tõstmiseks.

Kui aga vaadata rahastusotsuste aluseid eraldi sellest perspektiivist, kas tegemist on omavalitsuse enda eelarveliste vahendite kasutamisega või planeeritakse HH ja HT täiendava toetuse kasutamist, ilmneb, et kuigi mõlemal juhul saadakse soovitusi vm sisendeid üldiselt samadest allikatest, esineb erisusi selles, milline sisend prevaleerib (vt ka joonis 2). Veebiplatvormil küsitlusankeeti täitnutest peaaegu kõik (92%, 61 vastajat) nimetasid, et kui kõne all on omavalitsuse eelarve kasutamine, lähtutakse KOVi arengueesmärkidest ja noorsootöötajate soovitustest. Veidi vähem (80%, 53 vastajat) nimetas olulise sisendina ka riiklikke alusdokumente. Samad sisendid olid olulised ka HH ja HT täiendava toetamise kasutamisel, kuid neid mainiti vähem (enim kuulatakse noorsootöötajate soovitusi ja võetakse arvesse KOVi eesmärgid (mõlemal juhul 82% ehk 54 vastajat) ning riiklikke alusdokumente 76% juhtudest (50 vastajat)). Suurim protsentuaalne erinevus KOVi eelarve ja HH ja HT täiendava toetuse kasutamise kohta otsuste tegemisel ilmneb aga poliitiliste eesmärkide arvestamise juures. Kui KOVi eelarve planeerimisel lähtutakse poliitilistest eesmärkidest 21%

omavalitsustes (14 vastajat), siis HH ja HT täiendava toetuse kasutamise planeerimisel on see oluline 9% omavalitsustes (6 vastajat). Noorteühenduste ja noortevolikogude sisendit otsuste planeerimisel märkisid küsitlustele vastajad vähem, kuid paljudes omavalitsustes ka polnud toimivaid noortevolikogusid või eraldiseisvaid noorteühendusi. Need omavalitsused, milles need aga toimisid, võtsid nendelt saadud sisendit ka arvesse. Omavalitsused, milles noortevolikogusid polnud, küsisid intervjuude põhjal otsuste tegemiseks sisendit noorsootöötajatelt, huvitegevuste juhendajatelt või viisid läbi arvamusküsitlusi noorte seas.



JOONIS 2. Sisendid kohalikus omavalitsuses nii omavalitsuse eelarvest noortevaldkonna toetamiseks kui huvihariduse ja -tegevuse täiendava toetuse kasutamise planeerimiseks küsitlusankeedi vastuste põhjal (N = 66)

Kuigi küsitluse põhjal on omavalitsuste arengueesmärgid üheks olulisemaks vahendiks valdkonna planeerimisel, ei olnud enamikul uuringus osalenud omavalitsustest spetsiifiliselt **noortevaldkonna** (sh HH ja HT ning noorsootöö) **strateegiat või arengukava** loodud. Kuna tegevusi püütakse järjest pikemalt ette planeerida, on mõnes KOVis noortevaldkonna tulevikuvisiioone kirjeldatud teistes arengukavades (nt haridusvaldkonna arengukavas, kultuurivaldkonna arengukavas, spordivaldkonna arengukavas, valla/linna arengukavas). Samuti on mõnes omavalitsuses huvihariduskoolidel eraldiseisvad arengukavad. Asjaolu, et HH ja HT ning noorsootöö tegevused ja tulevikuvaade polnud kajastatud eraldiseisvas strateegias või arengukavas ei tähendanud aga KOVide esindajate sõnul, et noortevaldkond pole omavalitsuses prioriteetne; pigem põhjendati seda asjaoluga, et huviharidus, huvitegevus, aga ka noorsootöö on põimunud teiste valdkondadega (nt formaalharidus, toimetuleku toetamine, sotsiaaltöö).

Valdkonna toetamisel **omavalitsuse eelarvest** on prioritseeritud omavalitsuse hallatavad asutused, et ennekõike tagada KOVi (võetud) otseste kohustuste täitmine. Otsuste aluseks on riigi seatud **ülesanded**, olemasolevate **munitsipaalomandis teenusepakkujate ülal pidamine, noorte osaluse toetamine** ning seejärel vastavalt võimalustele muud tegevused. Muude tegevuste kontekstis nimetatakse näiteks noorte initsiatiivide (üritused, laagrid) rahastamist. Selliste tegevuste rahastamiseks (nt noorte rahvusvahelised laagrid, noortevahetus) kirjeldati mitmes omavalitsustes rahastuse taotlemist erinevate projektide vahendusel. **Projektipõhine rahastus tuli jutuks paljude omavalitsuste kontekstis ühe olulise vahendina, kuidas noortevaldkonnas lisaks nn minimaalsetele teenustele** (nt oma huvikooli(de) toetamine, noortekeskuste toetamine) **ka muid võimalusi pakkuda**.

Eelarvesse on planeeritud vahendid omavalitsuste hallatavate asutuste finantseerimiseks ning võimalusel reserv teisteks tegevusteks, sh HH ja HT meetmest toetatud tegevuste nn kaasfinantseerimine. Rahastusotsused omavalitsuse eelarvest on seega üsna **jäigad** (kohustustest tulenevad) ning vahendeid muudeks tegevusteks jagatakse juhtumipõhiselt ja vastavalt võimalustele. Erateenusepakkujaid toetatakse omavalitsuse eelarvest vähe – üldjuhul pole omavalitsusel vabu vahendeid täiendavate huvihariduse või -tegevuse teenusepakkujate toetamiseks, aga mainiti ka, et erateenuseid pakutakse tavaliselt nn atraktiivsetel aladel (nt tantsimine), mille eest on vanemad/hooldajad valmis maksma kõrgemaid osalustasusid. Vähekindlustatud noortele üritatakse siiski tagada ligipääs ka sellistele huvitegevustele osavõtu osalise või täieliku toetamise kaudu.

HH ja HT täiendava toetuse kasutamise puhul mainisid juhid **riigipoolseid kriteeriumeid**, mis toetuste kasutamisele on seatud, **noortega töötavate spetsialistide** (nt noorsootöötajad, huvikoolide ja -ringide juhid ning juhendajad, huvijuhid koolides) **tagasisidet** ja **valdkonna kohta koostatud ülevaadet**, mis määratleb kitsaskohad ning vajadused.

Meil on oma huvikool ning noortekeskused, kelle toetamise ja arendamise osas oleme endale kohustuse võtnud. Erateenusepakkujaid toetame riikliku huvitoetuse vahenditest.

HH ja HT riikliku täiendava toetuse eraldamise otsuste (nt kellele ning millises summas toetust võimaldada) üle otsustavad omavalitsustes **hindamiskomisjonid**, mis koosnevad valdkonna spetsialistidest (tihti on selleks linna- või valla haridus- või kultuurivaldkonna juht, haridus- või kultuurivaldkonna ametnikud ja noortega tegelevad spetsialistid).

Hindamiskomisjon otsustab toetustaotluste rahuldamise üle selle põhjal, kuivõrd taotletav summa aitaks toetada väljaselgitatud **kitsaskohtade lahendamist**, nt puuduolevate tegevuste pakkumist. Mõned omavalitsused selgitasid, et kui omavalitsuse hallatavad asutused on saanud KOVilt tuge, üritatakse neid HH ja HT täiendava toetuse raames mitte nii-öelda **topeltrahastada**, mõned aga ei toeta munitsipaalomandis teenusepakkujaid täiendavast toetusest üldse.

Iseenesest mõistetak, et toetame [erateenusepakkujaid], kui näidatakse initsiatiivi ja on huvilised. Kui on realselt lapsed, kes tahavad õppida, peame nende [erateenusepakkujate] toetamist oma ülesandeks.

Samuti **ei toetata üldjuhul sama tegevust**, nt kui ühe spordiala ring on juba KOVis olemas ja toimib, ei toetata teist sama teenuse pakkujat. Küll aga täpsustati sellisel juhul, et eristatakse, kas tegemist on lihtsalt vabaajaveetmise tegevusega või tegevusega, milles noorel on võimalik kogemust omandades spetsialiseeruda (nt muusikainstrumendi õppimine, võistlussport): „võib olla tegevusi, mille puhul on õigustatud, nt teeme robotikat erinevates piirkondades, ja on selliseid, mille puhul me näeme, et meil on tegevus olemas ja meil pole mõtet igas nurgas eraldi püsserdada.“

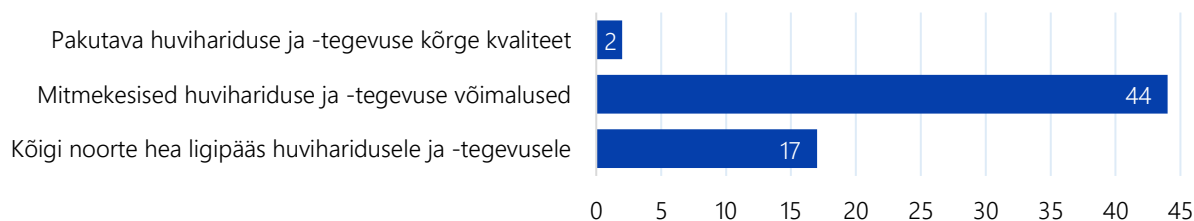
Selline eristus – nii-öelda kaasav huvitegevus ja põhihuviharidus/-tegevus, mille väljundiks on liikumine eelprofessionaalsele tasandile – on ka aluseks otsustele, millal toetada teenusepakkujat ning millal toetada noort (nt transporditoetuse kaudu).

Ühed asjad on kaasavad ja toetavad, teised on õppimine ja astmeti areng. Teise juhul tekib küsimus, mis hetkel on mõistlik laps tuua spetsialisti juurde, et ta õpiks edasi. Hajaasustuses tuleb otsustada, mis on turvalisuse ja kaasatuse tegevused ja mis on see, milles peab tegema tegevusi ja kus oleks mõistlik transport. Kui ma tahan laulda, siis ma peaks minema korraliku dirigendi juurde, kui ma lihtsalt tahan koos käia, võin ma käia külakeskuses.

Taotluste hindamisel arvestatakse hindamiskomisjoni töös osalenud uuritavate sõnul **taotlejate soovide põhjenduse ja asjakohasusega**. Näiteks hinnatakse, kas tegevusele on planeeritud realistlik osalejate arv (võttes arvesse piirkonna noorte osakaalu) ning kuivõrd jätkusuutlik on rahastatav teenus/tegevus. Erinevatel aastatel toetust taotlenud teenusepakkujate puhul vaadatakse ka **noorte käitumist ja tagasisidet** (kui palju on noori kaasatud, kuidas on nad pakutavaga „kaasa läinud“). Korduvate taotlejate puhul hinnatakse seda, kas taotluses nimetatud kitsaskoht on eelmise perioodi jooksul juba lahenduse leidnud ja toetussumma võiks ära kuluda mõnele teisele tegevusele.

Tihti peale me siis vaatame, mille jaoks ta seda raha nüüd tahab. Kas tal see kitsaskoht peaks olema juba lahendatud ja kas tal on seda raha nüüd jätkuvalt selle asja peale vaja või me suuname teda, et „kuuled, et see kitsaskoht peaks olema lahendatud, nüüd äkki sa mõtled mõne uue huviringi noortele, mida nemad tahavad?“

Valikute tegemisel mainisid nii omavalitsuste juhid kui ka ametnikud peamise eesmärgina võimaluste mitmekesistamist (tegevuste uudsust), sellele järgnes teenuste ja tegevuste kättesaadavuse suurendamine (vt ka joonis 3).



JOONIS 3. Omavalitsuse lähtepositsioon huvihariduse ja -tegevuse arendamisel ankeetküsitluse tulemuste põhjal, vastajate arvud (N = 63)

Kvaliteedi tagamine oli peamiseks eesmärgiks vaid üksikute uuringus osalevate omavalitsuste esindajate hinnangul, kuigi mitmed neist mainisid, et kvaliteet huvihariduses ja -tegevuses on nende jaoks järgnevatel aastatel suuremaks väljakutseks (kui mitmekesisus ja kättesaadavus on juba rahuldaval tasemel tagatud).

Kvaliteet on oluline – et oleks head juhendajad ja korralikud ruumid – ning sul võivad ruumid ja juhendaja olla, aga kui ta ei ole kättesaadav, siis ei ole sellest kasu ikkagi midagi.

HH ja HT toetuse kaudu on kvaliteedi tagamine olnud võimalik palgatoetuste eraldamise või õppevahendite ostmise/kaasajastamise kaudu, aga kvaliteedi hindamise kohta pärides pole KOVidel üldjuhul aimu, kes tegelikult noortega tegelevad (sh milline on nende kvalifikatsioon). Väljendub eeldus, et kui teenusepakkuja on registreeritud Eesti Hariduse Infosüsteemis, on tegemist võimekate teenusepakkujatega ning probleemide tekkimisel jõuaks need ka KOVide kõrvu: „see, mis toimub, toimub hästi.“ Väiksemates KOVides leitakse ka, et noortega tegelevaid teenusepakkujaid ja spetsialiste (ringijuhendajad jm) pole vaja täiendavalt kontrollida, sest „me oleme suhteliselt väike omavalitsus, üldiselt kõik tunnevad kõiki.“ Peegeldub tunnetus, et kvaliteediküsimus on nn isereguleeruv ehk kehvema kvaliteediga teenusepakkujate juurde noored lõpuks ka minna ei taha ning need kaovad „turult“.

Teenusepakkujate võrdne kohtlemine

Omavalitsuste juhtide vaates peegeldus arusaam, et teenusepakkujate võrdne kohtlemine (st omandivormi alusel erisuste mittetegemine) HH ja HT toetusest on tagatud, kui **kõigil teenuseosutajatel on võimalus samadel tingimustel toetust taotleda**. Uuringus osalenud omavalitsuste noortevaldkonnaga seotud ametnikud pidasid teenusepakkujate kohtlemist samuti ülekaalukalt võrdseks. Rõhutati, et HH ja HT toetuse jagamise puhul loeb näiteks kas teenusepakkuja on registreeritud EHISes ning millised on noorte huvid ning vajadused: „partnerite leidmisel lähtutakse sisulistest vajadustest, mitte omandivormist.“ Ametnikud tõid esile, et HH ja HT toetuste jagunemise aluseks on eelnev noortevaldkonna kitsaskohtade kaardistus, mille põhjal määratletakse vajadused. Selle kaudu ratsionaliseeritakse otsused.

Kõigil teenusepakkujatel on võimalus esitada taotlus samadel tingimustel.

Samas mainis üks uuringus osalenud omavalitsusjuht, et **võrdsed kandideerimisvõimalused ei väljendu alati tingimata võrdses kohtlemises**, kuna nii-öelda stardiplatvorm on erinev:

Aeg-ajalt kostab erateenusepakkujalt, et nad ei ole võrdses seisus munitsipaalkoolidega, kuna neil [omavalitsuste hallatavatel asutustel] on „tasuta“ ruumid, vald maksab palga. See ongi, et kuidas KOVid on valinud selle tee.

Enamiku uuritavate vastustest tuli välja, et nende hinnangul on **ebavõrdsuse** tajumine pigem **tunnetuslik** ning see taju võib tuleneda ka teadmatusest, millised on omavalitsuste otsustusloogikad ja millisest rahastusallikast keegi raha saab:

[HH ja HT] täiendava toetuse puhul [kui KOV kasutab toetust noortele HH ja HT osalemise tasude kompenseerimiseks] valib tegevuse pakkuja noor ning teeb valiku endale sobivuse järgi. KOV toetustest toetatakse organisatsioone ja asutusi. Selles vaates on võrdse kohtlemisel hoopis teine printsiip ning ei saa kinnitada, et selles süsteemis tunnevad end kõik võrdsena. Seda tulenevalt olukorrast, et KOV majandab oma asutusi, kuid era majandab ennast ise.

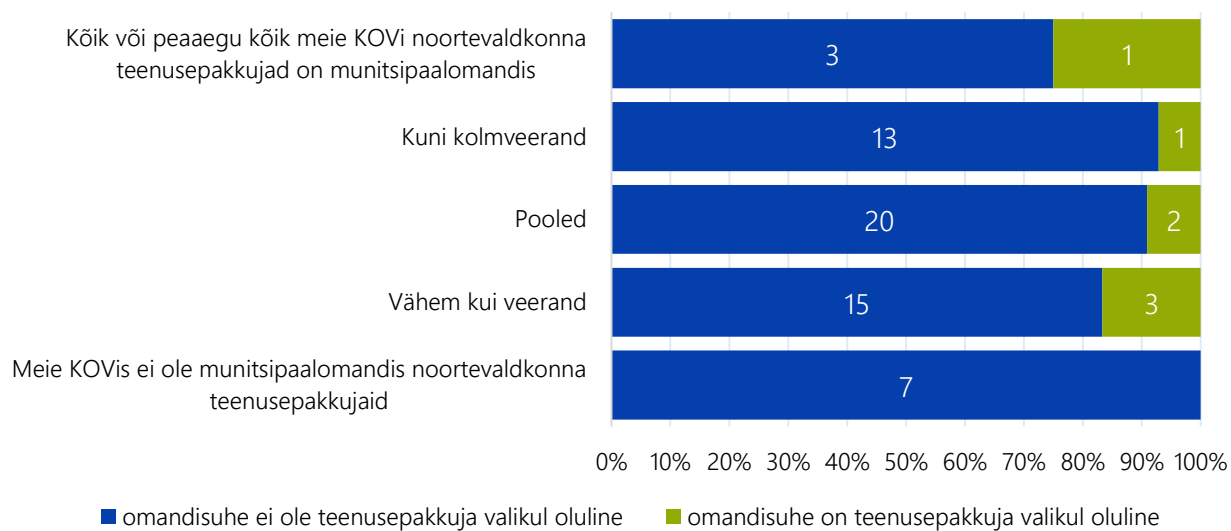
Tunnetus ebavõrdsusest võib uuringus osalenute arvates tuleneda ka erateenusepakkujate omavahelisest konkurentsist või kogemustest erinevate omavalitsustega. Näiteks kirjeldati ühes omavalitsuses, et toetust saavad tihti samad erateenusepakkujad, kuna nad on olnud omavalitsuses tegevad juba pikka aega, pakuvad teenuseid, mille järele on endiselt suur nõudlus ning noored on jätkuvalt teenustest huvitatud. Seega võivad nn värskemad erateenusepakkujad tunda, et olemasolevaid teenusepakkujaid toetatakse enam subjektiivsetel („kokkumäng“, isiklikud huvid), mitte objektiivsetel põhjustel (huvi teenuse järele on suurem).

Samuti täheldasid mitmed omavalitsuste esindajad, et **konkurents toetuse saamiseks on omavalitsustes väga erinev**. Väiksemate, keskustest kaugemal olevate omavalitsuste puhul ei pruugi konkurents olla, kuna erateenusepakkujad pole huvitatud vahemaade ning potentsiaalsete huviliste vähesuse tõttu nendes omavalitsustes teenust pakkuma.

Mure on, et pole MTÜsid, keda toetada.

Samas on konkurents keskustes väga suur, kuna sinna on koondunud nii rohkem noori kui ka õpetajaid-juhendajaid. Mõnel juhul leiti, et tunnetus ebavõrdsusest võib tuleneda sellest, et teenusepakkujatel, kes toimetavad erinevates omavalitsustes, on toetuse saamise kogemused väga erinevad.

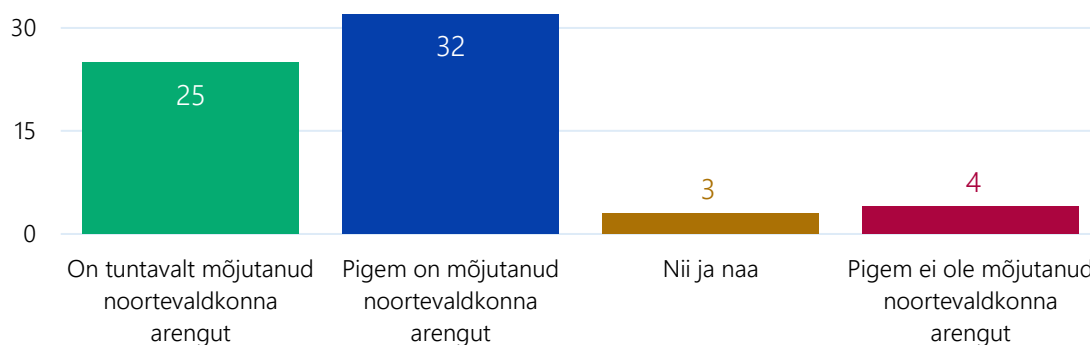
Kuigi küsitlusele vastanud ametnikest suurema osa hinnangul ei mängi teenusepakkuja omandisuhe toetuse üle otsustamisel rolli (58 vastust), raporteerisid seitsme küsitlusele vastanud omavalitsuse esindajat, et nende KOVis pole ühtegi munitsipaalomandis olevat noortevaldkonna teenusepakkujat, seega neil ei olegi võimalik selliseid valikuid ja otsuseid teha (vt ka joonis 4).



JOONIS 4. Omandisuhte olulisus teenusepakkuja valikul omavalitsuse omandis (munitsipaalomandis) olevate noortevaldkonna teenusepakkujate kaupa (N = 65)

Huvihariduse ja -tegevuse toetuse mõju

Peaaegu kõik uuringus osalenud omavalitsuste juhid ja ametnikud olid seisukohal, et **HH ja HT täiendav toetus pigem on või on tuntavalt mõjutanud nende omavalitsuse noortevaldkonna arendamist** (vt ka joonis 5). Märksõnadena mainiti toetuse mõjuna just kättesaadavuse paranemist ning iseäranis huvitegevuse valikute mitmekesistamist.



JOONIS 5. Huvihariduse ja -tegevuse täiendava toetusmeetme mõju kohaliku tasandi noortevaldkonna arendamisele küsitlusanneedi vastuste põhjal, vastajate arvud (N = 64)

Ühelt poolt mainiti, et toetuse eelduseks olev **valdkonna ülevaade** on aidanud süsteemsemalt saada aru noortevaldkonna **kitsaskohtadest** ning **vajadusi** ka paremini poliitilisel tasandil **kommunikeerida**. Samuti on see mõne ametniku ja juhi hinnangul **noori võimestavaks** vahendiks, kuna senisest enam küsitakse noortelt endilt tagasisidet nii nende huvid kui ka vajaduste kohta. Samas võib see efekt avalduda mitme teguri koosmõjul – seoses valimisea langetamisega kohalike omavalitsuste valimistel on võimalik, et noori on poliitilise toetuse kogumise eesmärgil ka muidu senisest enam omavalitsuse küsimustesse kaasama hakatud.

Teisalt nähti toetusel ka otsest mõju, mida monitooritakse ennekõike noorte ja lapsevanemate tagasiside, noortevaldkonna spetsialistide tagasiside, huvihariduses ja -tegevuses osalemise määra alusel, aga ka transpordi ja/või huvihariduses ja -tegevuses osalemise toetuse taotlejate ning teenuste arvu suurenemise põhjal.

Ühe lihtsasti hinnatava mõjuna märkisid omavalitsuste esindajad HH ja HT võimaluste **mitmekesistamist**. Seda näitab uute huvialade või huviringide teke. Mitmekesisust peetakse eranditult positiivseks, kuna see tagab eelduslikult, et erinevate huvidega noored leiavad endale midagi meelepärast. Eraldi toodi välja loodus- ja täppisteaduste valdkonna arendamist (nt robotikaringide näol).

Uute tegevuste kontekstis nimetasid mitmed ametnikud ja omavalitsuste juhid, et toetuse pakkumine on võimaldanud „**katsetamise aega**” – see aitab näha, milline on noorte tagasiside teenustele; kuidas ja mida vajadusel kohandada, et teenus paremini noorte vajadustele vastaks. HH ja HT toetuseta oleks uute teenuste toetamine riskantne, kuna surve õnnestumisele on eelarvevahendite vähesuse tõttu tugev.

Samuti mainiti, et toetus on võimaldanud ka juba **olemasolevaid tegevusi mitmekesistada** ning teenusepakkujaid ja/või noori toetada. Näiteks on toetusest eraldatud vahendite abil soetatud spordivarustust (nt rattad, teibad, treeningpaadid), muusikainstrumente, kunstitarvikuid. Varustuse ja õppevahendite soetamine on teenusepakkujal võimaldanud laiendada noorte õppimisvõimalusi või luua juurde õppekavasid huvikoolides või noortel võimaldanud soetada varustust, mis muidu poleks neile taskukohane.

HH ja HT toetusmeetme mõju noortevaldkonna tegevuste mitmekesistamisele on märkinud ametnikud ka toetuse kasutamise aruandluses. Kuna täiendavat toetust on võimalik taotleda juba mitu aastat, mainivad mõned ametnikud nii käesolevas uuringus kui ka esitatud aruannetes, et **toetuse kasutamise eesmärgid hakkavad nihkuma uute tegevuste loomiselt olemasolevate ja hästi toimivate tegevuste toetamisele**: „uusi võimalusi ei saa lõputult juurde tuua.“

Samas on omavalitsused seisnud teenuste mitmekesistamise puhul ka mitme murekoha ees, seda ennekõike väiksemates ja/või tõmbekeskustest kaugemates piirkondades. Sellistesse piirkondadesse on huvitegevuse pakkujaid ja spetsialiste keeruline meelitada ning kuigi HH ja HT toetusmeede on võimaldanud eraldada raha näiteks huvihariduse õpetajate transpordiks, valitseb toetuse ümber teatav ebakindlus ning rahastuse võimalik ebastabiilsus ei toeta omakorda spetsialistide meelitamist. Mõnda piirkonda pole spetsialistid motiveeritud tulema ka palga- või transporditoetuse maksmisel, kuna vahemaad ja sellest tulenev ajakulu on liiga suured.

Saarel oleme sõltuvad sellest, millised inimesed meil siin on. Kui inimesed vahetavad oma elukohta, siis võib meil mingi huvitegevus ära kaduda, kuna pole uut inimest, keda võtta.

Teine laiem eesmärk, mille suhtes on omavalitsuse esindajad tajunud HH ja HT toetuse positiivset mõju, on **kättesaadavuse** parandamine. Seda monitooritakse ennekõike noorte huvihariduses ja -tegevuses hõivatusel kaudu, samuti selliste toetuste ja nende kasutamise kaudu, mis on suunatud noorte või nende esindajate osaluse, vahendite, transporditasude katmisele. Kättesaadavuse suurenemist nähakse ka õpetajate ja treenerite sõidukulude kompenseerimise tulemusena. Lisaraha on võimaldanud omavalitsuse spetsialistidel otsustada, kuidas toetada hajaasustuspriirkonnas elavate noorte ligipääsu huviharidusele ja -tegevusele. Nii näiteks aitab toetus katta HH ja HT suuremaid kulusid kaugemates ja väiksemates piirkondades – osalustasu noore kohta kipub vahemaade ning osalejate vähesuse tõttu olema palju kõrgem kui keskustes. Huvihariduse osas on aga lisaraha abil võimaldatud ligipääsu ka teiste omavalitsuste huviharidusvõimalustele, kui sellised võimalused puuduvad KOVil endal.

Väljaspool valda toimuv huvitegevus, kus üldreeglina on professionaalsemad ringijuhid ja huvialaõpetajad kui õpilase elukohas, oleks jäänud suurele osale õpilastele kättesaamatuks.

Kuna suuremates hajaasustatud omavalitsustes on HH ja HT toetust kasutatud just vahemaadest tingitud kitsaskohtade (HH ja HT kättesaadavus) lahendamiseks, nähakse

toetuse vähenemist või kadumist ka suurema ohuna noorte huvihariduses ja huvitegevuses osalemisele.

Kättesaadavuse parenemise all peetakse lisaks silmas **paljulapseliste, vähekindlustatud ning erivajadustega noortega perede suuremat toetamist**, mida samuti tehakse osaliselt või täielikult HH ja HT toetusmeetme abil. Samas nähakse erivajadustega laste kontekstis mõnda murekohta, millega pole suudetud tegeleda. Näiteks mainis üks omavalitsusjuht, et seni on palju tähelepanu pööratud raske ja keskmise puudega noortele, kuid kerge puudega noortele pole erinevaid tegevusi suunatud. Mõne ametniku tagasisidest väljendub keerukus erivajadustega noortele teenuste pakkumise osas. Ühelt poolt on mureks asjaolu, et informatsioon kõikide erivajadustega noorte kohta ei jõua omavalitsuseni (pole kohustust erivajadustest teavitada) ja tegelik erivajadustega noorte hulk võib olla KOVi andmetest erinev. Samas on seda teadmist omavalitsusel vaja, et põhjendada sihtgrupile vajalike teenuste pakkumist, samuti on puudulike andmete korral sihitatud teenuspakkumist keeruline korraldada. Ühe omavalitsuse juht kirjeldas olukorda, milles erivajadustega lastele taheti korraldada suvelaagrit, mille oleks läbi viinud selleks väljaõppe saanud inimene, kuid omavalitsuses ei saadud gruppi kokku. Nende noorte toetamine jäi seega ennekõike kaasava hariduse tegevuse raamidesse üldhariduskoolides. Toodi välja, et isegi täiendava rahalise toega on keeruline väga spetsiifilistele sihtgruppidele mõeldud HH ja HT teenuste kättesaadavuse parendamine üksnes omavalitsuse piirides, kuna „mida spetsiifilisem on teenus, seda suurem väljaõpe ja seda vähem osalejaid.“ **Erivajadustega noortele teenuste pakkumisel seisavad omavalitsused dilemma ees – vajalik toetussumma sihtgrupile teenuse kättesaadavuse suurendamiseks on suur, samas ei ole võimalik aruandluses nii-öelda häid tulemusi (suurt osalust) näidata.**

Mitme omavalitsuse juhid mainisid, et aktiivsetele noortele on lihtne HH ja HT teenuseid kättesaadavaks teha, kuid kasvav probleem on kõrvalejäänud noortega. Neid on olnud jätkuvalt keeruline huviharidusse ja -tegevusse kaasata, kuid nende jaoks on võimaluste olemasolu siiski väga tähtis, kuna HH ja HT annavad eluks vajalikke teadmisi ning oskuseid.

Motiveeritud tore laps leiab endale tegevuse ja valik on lai. Aktiivsel noorel on mure, et ta ei jõua kõigest osa võtta. /.../ Väljakutse on kõrvalejäänud lapsed, koolitõrkega lapsed. Seal pole probleemi, et poleks ringe või toetusmeetmeid, aga pigem ringi sisenedes peab tal hea olema. /.../ Huviharidus minu jaoks on päästerõngas, et kui ma kooliga ei seosta, peab olema mingi koht, millega ma seostan.

HH ja HT teenused kõnetavad iseäranis esimese, teise ja kolmanda kooliastme õpilasi, kuid teismeeas ja vanemaid noori huviharidus ja -tegevus enam ei motiveeri. Selle sihtgrupi kaasamine on olnud omavalitsustele väljakutseks ning puudub arusaam, kuidas suunata toetusmeetet selliselt, et see kõnetaks enam ka 17–19-aastaseid noori.

Enamik omavalitsuste esindajatest mainis, et toetuseta poleks võimalik pakkuda noortele teenuseid või võimalusi sellises mahus nagu neid praegu pakutakse või oleks teatud eesmärkide saavutamine (nt vahendite soetamine huvihariduse kvaliteedi tõstmiseks) võtnud enam aega. Küsides selle kohta, **kas omavalitsustel oleks võimalik jätkata HH ja HT toetuse abil ellukutsutud teenuste/tegevuste/toetuste pakkumist omavalitsuse eelarvest, ütlesid peaaegu kõik uuringus osalenud, et see poleks võimalik.** Omavalitsuste juhid rõhutasid, et noortevaldkonnaga seotud ülesanded on KOVidel niikuinii, mistõttu HH ja HT pakkumine ning noorte toetamine

täiendava toetuse kadudes ei lõppeks, kuid leiti, et see tähendaks juba toimivate teenuste või toetuste pakkumiseks kas kokkuhoidu teistes olulistest valdkondades KOVis või oluliselt madalamat toetust noortele ja teenusepakkujatele, mis omakorda tooks kaasa ringitasude suurenemise lapsevanematele/eestkostjatele ning kättesaadavuse vähenemise.

Kui HH ja HT täiendava toetuse positiivse mõjuna mainiti mitmekesisuse ja kättesaadavuse suurendamist, siis pakutavate teenuste kvaliteedi tõstmine teenuse toel oli uuringus osalejate hinnangul tagasihoidlik. Selle tõttu nägid mitmed omavalitsuste esindajad just HH ja HT kvaliteedi parendamist lähiaastate suurima väljakutsena.

Kvaliteedi parendamine HH ja HT toetuse kontekstis on jäänud tagaplaanile, kuna omavalitsuste esindajad on toetuse eesmärgi tõlgendanud ennekõike uute võimaluste tekitamise vajalikkuse kaudu. Samuti on keeruline kvaliteedi tõstmist (nt kvalifitseeritud spetsialistide palkamist) toetada, kuna puudub kindlus toetusmeetme suuruse ning selle osas, kas riik ka edaspidi täiendava toetuse maksmist jätkab.

Kuigi omavalitsuste juhid ja ametnikud kirjeldasid, milliseid muutuseid on HH ja HT täiendava toetuse abil KOVis ellu viidud, jäi vastustest kõlama, et kohati on toetuse kvaliteedi hindamine ning raporteerimine siiski hinnanguline. Mõju hinnates põhinetakse sellele, kui palju noori osaleb huvihariduses ja -tegevuses ning kuivõrd nad tegelikult tegevustes kaasa löövad; noortele suunatud toetuste kontekstis küsitakse kuludokumente. Selle põhjal on lihtne teha järeldusi HH ja HT kättesaadavuse ning mitmekesisuse kohta, kuid informatsiooni pakutava teenuse kvaliteedi (sh selle muutuse) kohta toetuse tulemusel need andmed ei anna. Seega paistab tagasiside HH ja HT kvaliteedi parenemisele ka hinnanguline.

Meie lapsed saavad mujal käia, see on suur mõju, mida varem pole olnud. Kui klubid teevad häid tulemusi. Meil on nü väike vald, me näeme mõjusid silmadega ja tabelleid ei tee.

*

Otseselt hinnanud ei ole, aga näha on nt ühe tantsuklubi puhul, et kui hakkas toetust saama rohkem kui teine, suundusid lapsed ka sinna. Klubi pakutud kvaliteet paranes, hinnatase jäi madalamaks. Lapsed koos vanematega hääletasid jalgadege.

Muret tuntakse HH ja HT toetuse mõjude kontekstis tuleviku vaates elukalliduse tõusu pärast. Teenusepakkujatele muutub teenuste osutamine kulukamaks, selle tagajärjeks on paratamatult osalustasude suurenemine. Samas kardetakse, et kui HH ja HT toetus omavalitsusele jääb samaks või väheneb, pole võimalik tegevusi toetada selliselt, et noored või nende vanemad/eestkostjad näiteks kõrgemate ringitasude pärast ei kannataks.

Tagasiside toetusmeetmele ja tugisüsteemile

Toetusmeetme head ja vead

Omavalitsuste juhtide tagasisidest peegeldus mõte, et „**hea on see, et seda raha antakse. Alati võiks seda rohkem olla**”. Eriti tänuväärseks peeti HH ja HT toetust uue, 2023. aasta eelarveolukorda arvestades – omavalitsusjuhid ja ametnikud töid välja mitmes omavalitsuses õpetajate palgaga seotud lasteaiaõpetajate palgatõusu, mis on pannud valdkonna eelarve (noortevaldkonna, st huvihariduse ja -tegevuse ning noorsootöö ja haridusvaldkonna eelarve on koos) väga suure surve alla. Toetusmeede võimaldab sel juhul noortevaldkonna tegevuste pakkumise või toetamisega jätkata ka siis, kui omavalitsuse eelarvest teatud tegevusi või teenuseid enam sel määral ei toetata, kuid see võib kaasa tuua ka toetuse mitteotstarbelise kasutamise: „*.../ meie omavalitsuses on see [HH ja HT toetus] näiteks 2023. aastal ainuke tegevustoetus noortekeskusele.*” Põhiline tagasiside meetmele kajastaski arutelu toetussumma üle, seda nii juhtide kui ka ametnike vastustes.

Oleme väga tänulikud koos meie noortejuhtide ja noorte enestega, et selline huvitegevuse ja -hariduse toetamise meede on olemas. Noortevaldkonna toetusmeede riigieelarvest peab säilima ja seda ei tohi igal aastal kärpida. Pigem on see tarvis viia tagasi vähemalt 2021. aasta tasemele, et tagada võrdsed võimalused ka maapiirkondade noortele.

Samuti arutleti selle üle, kuidas on toetuse kasutamine olnud riigi poolt suunatud ja kuidas sellega rahule on jäänud. Tõdeti, et **toetuse kasutamisel on olnud rõhk uute algatuste ellu kutsumisel, aga edaspidi võiks toetada ka püsivalt toiminud tegevusi**: „*õhinapõhisusega alanud asjad vajavad ka käigus hoidmiseks tuge*”. Tagasisidena mainivad nii omavalitsusjuhid kui ka ametnikud peaaesjalikult, et toetusmeede on võimaldanud parendada HH ja HT kättesaadavust ning valikuid mitmekesistanud. Selle kõrvalt on jäänud mõnevõrra tagaplaanile teenuste kvaliteet: „*oluline oleks fookuse nihkumine mitmekesisuselt rohkem kvaliteedi tõstmise poole.*” **Kvaliteedi suuremat tähtsustamist saab toetada ka Harno omapoolse kommunikatsiooni kaudu.**

Üldjoontes on ametnike **tagasiside toetusmeetmele positiivne**. Rahul ollakse asjaoluga, et **KOVidel pole liigselt piiritletud tingimusi**, mis võimaldab eraldada raha lähtuvalt omavalitsuse vajadustest – seega saab tegeleda iga KOVi unikaalsete kitsaskohtadega. Samas hoiatas üks ametnik, et see võib olla ka negatiivne, kuna kõik omavalitsusjuhid ei taju toetust täiendavana, vaid KOVi panust asendavana – mõne omavalitsuse puhul võib täheldada suhtumist, et toetus tagab HH ja HT pakkumise, mille kandmise kohustus on tegelikult KOVidel.

Näiteks makstakse minu KOVis saadavatest toetuse rahadest kinni teiste KOVide huvikoolides õppivate noorte kohatasud, kuigi see kohatasude maksmine on ju kogu aeg olnud ja see on KOVi nii-öelda omapanus, aga täiendava toetusmeetme

rakendamisel nägid meie valla juhid võimalust enda KOVi eelarvelist panust huvitegevuse ja huvihariduse rahastamise osas vähendada. Kahjuks on reaalne praktika selline.

Positiivseks peetakse, et toetusele eelnev vajaduste ülevaate koostamine on võimaldanud aru saada valdkonna kitsaskohtadest ning nendega süsteemselt tegeleda. Teisisõnu **on saanud selgemaks, miks ja milliste teemadega tuleb noortevaldkonnas tegeleda ning kuidas teha otsuseid**. See on ühtlasi võimaldanud valdkonna olulisust poliitilisel areenil rõhutada:

Olen rahul, et tuleb koostada kava, mis aitab seada ka poliitilisi kokkuleppeid ja on võimalik välja tuua kogu valdkonna kitsaskohad. Ehk valdkond on nn pildis ja läbi selle tõuseb inimeste huvi ning teadlikkus.

Selline kitsaskohtade ülevaade võib toetada omavalitsusi valdkonna planeerimisel ja eesmärkide seadmisel, kuna enamikes uuringus osalenud omavalitsustes puudub spetsiifiliselt noortevaldkonda juhtiv strateegia või arengukava. Nagu eelnevalt mainitud, on noortega seotud eesmärgid põimitud teiste seotud strateegiate/arengukavade juurde.

Lisaks nähakse, et toetusel on kaudselt roll ka **kodanikuharituse toetamisel**, kuna noored hindavad võimalust anda oma soovideid KOVile märku: „noored on tänu toetusele muutunud ärksamaks, kuna teavad, et nende arvamusega arvestatakse ning see on oluline välja öelda.”

Ametnike seisukohast mainitakse positiivsena meetmega seotud **aruandluse lihtsustumist**. Samas mainisid paljud siiski **suurt koormust**, mis tuleneb aruande detailsusastmest. Ei saa välistada, et tajutav suur aruandluskoormus on seotud automaatsete HH ja HT informatsiooni koondavate andmebaaside puudumisega, mistõttu tuleb teha palju „käsitööd” ja päringuid. Andmebaasid, kuhu HH ja HTga seotud andmed süsteemselt kogunevad, on kasutusel vähestes uuringus osalenud omavalitsustes. Leiti ka, et kogutavad andmed ei peegelda terviklikku huvihariduses ja -tegevuses osalemist ning toetusmeetme täielikke mõjusid – otseseid mõjusid on ametnike hinnangul keeruline mõõta, kui paljud noored käivad omavalitsuse piiridest välja jäävate teenusepakkuja juures; samuti ei võta see arvesse kõiki noorte tegevusi. Väga keeruliseks peeti unikaalsete noorte määratlemist.

/.../ miks me arvame, et kõik peavad tahtma osaleda selles, mida meie pakume? Maailm on lahti, võimalusi on nii palju - selliseid, mille peale me ei tulegi. Aga need meile nähtamatud/taipamatud võimalused jäävad statistikas sinna negatiivsema poole peale, mitte osalemise poole peale. Seega teaduspõhiseid järeldusi on selle statistika pealt väga keeruline teha /.../.

Jällegi – seda võib seostada andmeid koondavate andmebaaside puudusega, mistõttu langeb noortevaldkonna ametnikele andmete küsimisel ja kogumisel suur koormus, sealjuures sõltub ametnik palju sellest, kuivõrd avatud on teenusepakkujad kõigi küsitud andmete jagamisele. Nendes KOVides, kus on vastavad andmebaasid kasutusele võetud, on esindajate sõnul andmete analüüsimine seeläbi muutunud lihtsamaks ning teenusepakkujad ja lapsevanemad on informatsiooni edastamisega kaasa tulnud (seda küll pärast läbirääkimisi omavalitsuse juhiga).

Üleriigiline andmebaas, kuhu huvihariduse ja -tegevusega informatsioon ühtsetel alustel koondatakse, võiks toetada nii ametnikke aruandlusega tegelemisel kui ka võimaldada Harnole ja/või Haridus- ja Teadusministeeriumile lisainformatsiooni mitteformaalse õppimise võimaluste kohta.

Ametnike negatiivset hinnangut aruandlusega seotud koormusele võib selgitada ka **taotluste esitamise ajakavaga**, mis ei arvesta omavalitsuste töötsükliga ja kattub aruande koostamise ajaga.

Kõige hullem on aruande esitamise kuupäev, sest me peame aruande ja kava tegema enne kui me teame, palju meil raha on, ehk kuupäev on 15. jaanuar. /.../ Tegelikult esitame aruande numbriteta ja kui riigi raha on tulnud, paneme numbrid juurde ja esitame teistkordseks hindamiseks. Enamuse KOVidest on rahanumbrid kirjutamata, paljudes KOVides käib selle kinnitamine läbi volikogude, mis on jaanuari lõpus. Selleks, et saada objektiivset infot, peame tegema kaks korda asju, mis on aja ja ressursi raiskamine.

Administratiivse kitsaskohana mainisid mitmed ametnikud ja omavalitsusjuhid, et kava ja aruandlust on keeruline täita **kalendriaastapõhiselt**, kuna HH ja HT korraldamine toimub üldjuhul õppeaasta kaupa. Nn arvepidamist lihtsustaks see, kui aruandlusplaani toimiks „samas rütmis“. Mõned ametnikud leidsid aga ka, et see pole mure, kuna omavalitsuse eelarve koostatakse samuti kalendriaastapõhiselt. Samas on kalendriaastapõhine rahastusskeem KOVidele suureks riskiks, kuna rahastuse puudumisel/vähenemisel on oht, et toetatud teenus ei ole õppeaasta plaanis jätkusuutlik, mis ei ole aga omakorda noorte huvides.

Jaanuaris on mõne teenuse pakkumises paus, kuni uus rahastusotsus tuleb. Mõned allasutused on arvestanud ja võtavad riski jaanuari kulutused ise katta. Vajadus on, et ringid saaks käimas hoida.

Samuti leiti, et HH ja HT lähteandmeid võiks küsida 1. novembri, mitte 1. oktoobri seisuga, kuna selleks ajaks on õppeaasta kestnud juba veidi kauem ja noorte valikud saanud selgemaks.

Mõned omavalitsuste juhid ja ametnikud mainisid, et toetusmeetmest võiks olla lubatud ka investeringud näiteks hoonetesse või ruumidesse: „*kui on vajadus midagi rajada, et siis huviharidus ja huvitegevus edasi areneksid.*“

See tuli jutuks ennekõike nende omavalitsuste juhtidega, milles on noorte arv kasvav. Mitteformaalse õppe pakkumine on sellistes omavalitsustes mõnel juhul muutumas üha keerukamaks, kuna puuduvad lihtsalt vabad sobivad ruumid, kus teenuseid saaks pakkuda. Investeeringute lubamine ehitistesse toetaks selliseid omavalitsusi oma „eripärast“ tulenevate kitsaskohtade – ruumipuudus – lahendamiseks. See panustab lõpuks samuti huvihariduse ja huvitegevuse võimaluste, kättesaadavuse ja kvaliteedi parendamisse.

KOV-i juhtide ja ametnike ootus on, et toetusmeetme olemasolu ja ulatuse kohta oleks omavalitsusele teada **pikemaajaline plaan**, seda näiteks viie aasta lõikes. Selline teadmine võiks vähendada KOVide tajutatavat riski erasektori toetamisel, aidata planeerida omavalitsuse eelarvelisi vahendeid selliselt, et võimaldada HH ja HT täiendava toetuse abil ellu kutsutud tegevuste jätkumine ka toetuse

vähenedes/lõppedes, ning luua läbipaistvust riigi, kohaliku omavalitsuse ning HH ja HT teenusepakkujate suhtluses.

/.../ tegelikult me ei tea kindlalt, et järgmisel aastal toetust saame, sest see sõltub poliitilistest otsustest. Samuti ei saa me olla kindlad toetuse suuruses. Ehk see tähendab, et me ei saa noortevaldkonda stabiilselt selle toetuse baasil arendada/laiendada tegevusi ja teha pikaajalisi plaane - iga kord ütleme teenuse pakkujatele, et arvestage oma tegevusi kavandades sellega, et järgmisel aastal ei pruugi selleks toetust olla.

Mõnede ametnike ja juhtide intervjuudes peegeldub tunne, et riik ei usalda KOVe piisavalt, kuna aruandlus on väga detailne ning pole päris selge, millise eesmärgiga sellist detailsust nõutakse.

Ma saan aru, et ühelt poolt on taotluste ja aruannete koostamine vajalik, et ka riigile oleks süsteem läbipaistev, kuid see on üle mõistuse suur halduskoormus /.../ Otsapidi näitab suur bürokraatia riigi usaldamatust omavalitsuste suhtes ja sekkumist omavalitsuse tasandi protsessidesse.

Mõned ametnikud jällegi toovad välja, et HH ja HT toetuse kasutamise osas tuleks **järelevalvet tõhustada**, kindlustamaks seda, et omavalitsus ei kasutaks täiendavat toetust oma kohustuste katmiseks. Näiteks tuuakse, et toetusega „täidetakse üldhariduskoolides õpetajate koormust“. Selline ametnike ridades leviv informatsioon teiste omavalitsuste praktikatest ei pruugi aruandlusest välja tulla, kuna aruannete sisu ja andmete detailsusaste pole nende hinnangul väga selgelt piiritletud. Ametnikud **soovivad konkreetseid näiteid, millised on head ja halvad tavad HH ja HT kavade ning aruannete koostamisel**. See aitaks omavalitsusi ka olukorras, mil HH ja HT toetusega tegelev ametnik peaks vahetuma.

Aruandlus on läinud paremaks, aga algus oli kohutav. Keegi ei teadnud, kuidas teha. Kui tuleb uus inimene valdkonda, on ta käpuli.

Järelevalve kontekstis toodi välja ka seda, et toetuse saajatel puudub riiklikult pandud kohustus toetuse kasutamise kohta aru anda. Tõdetakse, et KOV ise võib küll sellist aruandlust küsida, kuid arvatakse, et kui aruannete esitamine oleks ka taotlejale riiklik kohustus, distsiplineeriks see taotlejaid toetuseks saadud summasid korrektsemalt kasutama.

Riigi poolt ei ole ju kohustust pandud nendele raha saajatele mingit aruannet esitada. /.../ Võibolla võiks olla see nõue, et ka raha kasutajad tegelikult peavad aru andma, et nad saaksid aru, et kui nad jätavad raha kasutamata või kasutavad seda valesti, siis sellel on tagajärjed. /.../ Kontrolli tahaks rohkem, mis distsiplineerib neid raha taotlejaid.

Samuti arvasid mõned omavalitsuste esindajad, et HH ja HT täiendava toe kasutamist võiks veelgi põhjalikumalt läbi mõelda või reguleerida. Ühe näitena leiti, et toetusmeetme raha võiks suunata rohkem nendesse valdkondadesse, mis ongi ebavõrdsemas seisus, vähendades seda valdkondade arvelt, mis on muidu „paremini reguleeritud“:

Kas näiteks võiks analüüsida, kas ja kui, siis millist sporditegevust on täiendava toetusega hüvitada mõistlik, sest spordivaldkonnal on oma alaliidud, klubid jne, kust rahastus tuleb.

Küsimus taandub sellele, kas riikliku täiendava toetuse kaudu peaks toetama enam neid valdkondi, milles on ebavõrdsus suurem ja ressursid väiksemad ning kui, siis kas see aitaks väheneva HH ja HT toetuse kontekstis omavalitsustel rahalisi vahendeid eesmärgipärasemalt suunata.

Kuigi paljud omavalitsuste juhid ja ametnikud nägid HH ja HT toetuse plusspoolena võrdlemisi suurt otsustusvabadust, leidsid mõned ametnikud siiski, et riiklikul tasandil arusaama puudumine, mida ja millisel tasandil võib pidada huvitegevuseks, on otsustusprotsessi raskendav asjaolu. See võib tähendada ka, et KOVis kujundatud HH ja HT toetuse jaotamise korra põhimõtted ei pruugi huvihariduses ja -tegevuses osalemist sihtotstarbeliselt toetada.

Me praegugi seisame selle ees, et peame piiri tõmbama, kust maalt toetada, kust mitte. Kas nt kalapüügivarustuse või riietuse soetamine on huvitegevus? Arusaadav, kui ostetakse nimeline jalgpallisärk, aga kui ostetakse retuuse, mida kasutatakse ka muul ajal, siis see on mõtlemise koht. Täna oleme seda aktsepteerinud.

Uuringus osalenud omavalitsuste juhid andsid väga **vastukäivat tagasisidet** selles osas, kui võrd võtab toetusmeede arvesse KOVi hajaasustuse määra ning noorte arvu. Mõned väga hajaasustatud KOVide esindajad leidsid, et sellega kaasnevaid suuremaid kulusid toetusmeetme summa tasandada ei võimalda ning seega on ka positiivne mõju minimaalne, teised jällegi leidsid, et see just arvestab hajaasustuslikku elementi. Üldise sõnumina jäi kõlama mõte, et territooriumilt suuremates, kuid rahvaarvult väiksemates piirkondades on kulutused huvitegevusele suuremad kui keskustes, kuna mida vähem on HH või HT teenustest osavõtjaid, seda kallim on teenus osaleja kohta.

Intervjuudes maakonnakeskuseks olevate omavalitsuste juhtidega jäi aga kõlama pahameel, et suuremad keskused peavad tagama ümbritsevate KOVide noortele kvaliteetseid noorteteenuseid, kuid toetussumma seda ei arvesta. Teisisõnu – **väljendub taju ebavõrdsusest keskuste ja seda ümbritsevate väiksemate omavalitsuste vahel.**

Toetuse eraldamisel võib justkui tunduda, et maakonna keskustel on rohkem võimalusi ja sinna suunatakse vähem raha, kuid ei arvestata, et tihti maakonna keskused loovad võimalusi kogu piirkonna noortele.

Näiteks toodi, et keskuste ümberkaudsete omavalitsuste rahastusotsused võivad viia olukorrani, milles keskustele jääb suurem rahaline koormus noorte õppetaskude kompenseerimises. See tuleneb erinevatest rahastuspõhimõtetest, aga näitab samuti, et omavalitsuste vaheline koostöö on vähene.

[KOV] maksab pearaha 30-40 eurot vähem kui meie [keskuse KOV]. /.../ Siin tekib küsimus, miks osad KOVid jagavad toetust kõigile vanematele ning siis ei jää üle, et huvihariduse pakkujatele maksta. /.../ [KOV] saab 2/3 võrra rohkem raha kui [keskuse KOV].

Pahameel seostub ka tunnetusega, et omavalitsusi (keskuseid), kes on panustanud ise (rahaliselt) noortevaldkonna arengusse, „karistatakse“.

See toetus on nõrkusepõhine. Arvestatakse vabariiklikke statistikanäitajaid. Need omavalitsused, kes on ise valdkonda oma vahendeid panustanud ja tulemusi saavutanud, ei saa toetust. Need, kes ei ole noortevaldkonda arendanud, saavad korralikku abi. Nõrku tuleb aidata, selge. Kui nelja aasta jooksul ei ole omavalitsuse näitajad läinud paremaks (saab sama raha või veel hullem, rohkem), siis võib järeldada, et toetus ei tööta või kasutatakse seda mittesihipäraselt. Kuna tublid on suures vähemuses, siis ei hakata seda meedet ka muutma, sest enamus on ju rahul.

Mitmete maakonnakeskusteks olevate omavalitsuste esindajate vaatest on HH ja HT toetus kunstlik, kuna toetussummad on tegelikult kulutusi arvestades nii väiksed, et mõjude ja muutuste saavutamiseks peab KOV panustama oluliselt palju rohkem omavahendeid. Seega leiti ka, et toetuse mõju on minimaalne ning sel on ennekõike retoorilised mitte praktilised eesmärgid.

Huvitegevus on omavalitsuse nägu. Riiklik sekkumine (toetuse näol) on populistlik, eriti siis, kui toetusel puudub tulemus.

Uuringus kogutud infomatsiooni alusel joonistub välja, et omavalitsused ei ole tegelikult teadlikud või ei soovi arvestada sellega, et KOVide erinevad lähenemised noortevaldkonna rahastamisele ja arendamisele tulenevad osaliselt ka nende eripäradest. Nii on selgemalt eristatavateks vastaspoolteks elanike arvu põhiselt suuremad omavalitsused ning vähema elanike arvu, aga suure territooriumiga omavalitsused. Keskuste juhid tajuvad ebavõrdset kohtlemist, kuna tunnetavad, et saavad HH ja HT pakkumiseks vähem toetust, kuid peavad tagama kvaliteetsed huviteenused nii keskuse kui ka keskuse väliste omavalitsuste noortele. Väiksemate omavalitsuste juhid leiavad aga, et peavadki enam toetust saama, kuna väiksema noorte arvu ning suuremate vahemaade tõttu on teenuste osutamine/transport kallim kui keskustes.

Tagasiside Haridus- ja Noorteametile

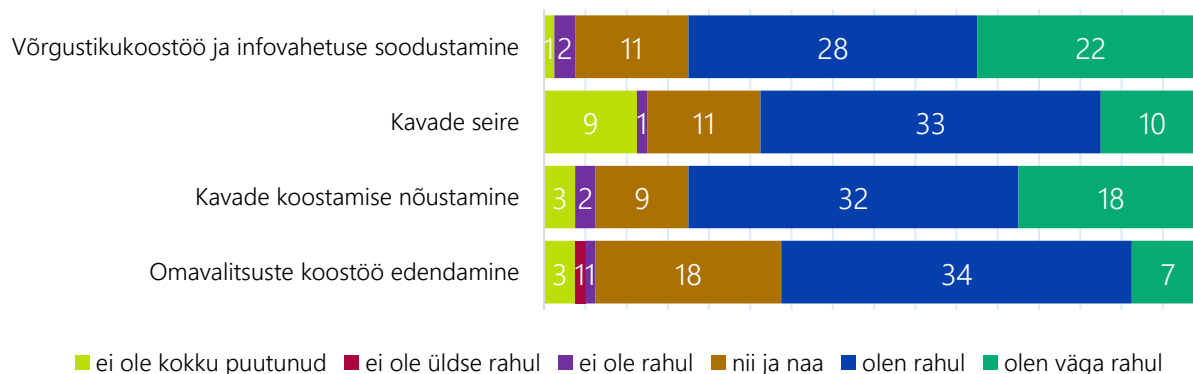
Ametnikud toovad välja **positiivseid kogemusi Harnoga**. Iseäranis kiideti toetusmeetmeid ja praktikaid tutvustavaid seminare, sealjuures rõhutati erilist omavalitsuste kogemuste jagamise

olulisust, mis võimaldab otsustusprotsessi toetada „jalgratast leiutamata“. Sellised koosüritused võiksid olla ka kanaliteks, mis võimaldavad tutvustada omavalitsuste praktikaid rahastusotsuste tegemisel ning selgitamiseks, miks mingeid otsuseid tehakse. See võiks eelnevas alapeatükis kirjeldatud vastandumist vähendada.

Ametnikud hindavad Harno personaalset tagasisidet tegevuskavadele.

HH ja HT kava koostamiseks pakutakse palju tuge (mitmed seminarid, parimate praktikate tutvustamine, Harno kontaktisiku tugi).

Küsitlusankeedile vastanuil palusime hinnata Harno tegevust lähtuvalt neljast etteantud aspektist: võrgustikukoostöö ja infovahetuse soodustamine, kavade seire, kavade koostamise nõustamine, omavalitsuste koostöö edendamine¹⁰. Tagasisidet andis 64 ametnikku ning selgus, et valdavalt ollakse Harno tegevusega omavalitsuste noortevaldkonna võimekuse toetamisel rahul (joonis 6). Ilmnes, et loetletud aspektidest ollakse omavalitsustes enim rahul võrgustikukoostöö ja infovahetuse soodustamisega (rahul on 28 vastajat (44% tagasisidet andnuist), väga rahul on 22 vastajat (34%), negatiivseid hinnanguid ei antud). Kavade koostamise nõustamisega on samuti rahul või väga rahul kokku 50 omavalitsust (78%), kuid selle aspekti kohta on väljendatud ka rahulolematust (kaks omavalitsust). Rahul või väga rahul ollakse veel omavalitsuste koostöö edendamisega (kokku 41 omavalitsust, 64%) ja kavade seirega (kokku 43 omavalitsust, 67%). Samas ei ole kavade seirega kokku puutunud üheksa omavalitsuse ametnikud. Märkimisväärset rahulolematust ei ilmnenud ühegi küsitud aspekti kohta.



JOONIS 6. Omavalitsuste tagasiside Harnole küsitlusankeedi vastuste põhjal, vastajate arvud (N = 64)

Omavalitsuste juhid Harno tegevuse osas seisukohta võtta ei osanud, kuna taotlusprotsessiga tegelevad peaaesjalikult ametnikud. Nii keskendusid juhid Harno tagasisidestamise osas pigem toetuse olemasolule ja suurusele, tuues esile soovi saada Harnot selgemat sisendit, kui kaua ning mis mähus plaanitakse riikliku täiendava HH ja HT toetuse maksmisega jätkata.

Mõnel juhul tajusid ametnikud, et noortevaldkonna rolli (iseäranis noorsootööd) ei teadvustata poliitilisel tasandil (linna/vallavalitsused, volikogus) piisavalt: „kui noortekeskused on olemas, siis

¹⁰ Huvialade esindusühingute ning omavalitsuste nõustamise ja koostöö toetamine. <https://harno.ee/huviariduse-ja-tegevuse-toetus-omavalitsustele> [viimati vaadatud 03.02.2023].

sellest neile piisab.” Seega loodeti Harno abi HH ja HT ning üldiselt noorsootöö tegevusvaldkonna olulisuse selgitamisel omavalitsuses.

Ma näen, et see [noorsootöö sisu ja olulisust tutvustav infotund vallavolikogu liikmetele] on hästi vajalik selleks, et me saaksime edasi areneda. Volikogu esimees ütles mulle selle [noorsootöö infotunni idee] peale: „See on aja raiskamine. Mul pole vaja sellist asja.” /.../ kui Harno poolt tuleks keegi kohustuslikus korras, et me tuleme ja me teeme teile selgeks, mis see on... Muud moodi see asi lihtsalt ei lähe, me jookseme lihtsalt peaga vastu seinale kogu aeg.

*

Ei tunneta Harno tuge noorsootöö vallas. Hetkel on omavalitsused väga raskest seisus ja isegi noorsootöötaja ametikoht tahetakse ära kaotada, rääkimata tegevustest noortele. Palun selgitage valla volikogudele ja vallavanematele, miks ja milleks on noorsootööd vaja!

Mõned juhid väljendasid muret, et riik on üldiselt omavalitsusest kaugel, seda iseäranis suurtest keskustest kaugemates piirkondades. Nii tuntakse ka, et tugivõimalused (sh Harnos), mis on olemas, jäävad KOVile kaugeks, toimub spetsialistide väljavool ning kardetakse, et soovitusel ei võta arvesse kohalikke olusid.

Riik on siit piirkonnast kaugemal olnud 30 aastat /.../ Ametnikkonna koondumine Tartu ja Tallinna vahel on see, mis tekitab valdkonnapõhiselt spetsialistide puudust. Harno ja HTM võiksid vabalt oma rakud laiali puistata. Olla riigi palgal ja teenindada siniseid inimesi ja olla inimestele lähemal. Seal on tööjõud, kes tegelikult võiks nõustada, analüüsida.

Tunnetust „kaugest riigist” võimendab ametnike vaatest asjaolu, et **kuigi HH ja HT riikliku toetuse kitsaskohti on Harnole ja/või teistele riigiametitele varasemalt edastatud, jääb KOVide tagasiside siiski lahenduseta.**

Olen neid muutmissettepanekuid (kava/arunde esitamise kuupäeva, toetuse koefitsiendi arvutamise osas jms) aastate jooksul esitanud nii Haridus- kui ka Rahandusministeeriumile. Kuna need ettepanekud kuhugi ei jõua, siis seekord loobun.

Omavalitsused on näiteks kava ja arunde esitamise kuupäevade kitsaskohti Harnole varasemalt edastanud ka analüüsitud dokumentide (varasemad HH ja HT toetuse kasutamise kavad, Harno tagasiside toetuse kasutamisele) põhjal. Korduvad kitsaskohad, mis pole saanud lahendusi, on hakanud väljenduma ametnike pahameeles. Teisisõnu – pöördumistele oodatakse lahendusi, alternatiive või selgitusi.

Intervjuudest ja küsitlustest jäi kõlama arusaamatus HH ja HT toetussummade vähendamise osas. Küsides juhtidelt, kas nad oskavad selgitada toetuse vähenemise tagamaid, ütlesid kõik neist, et nad pole teadlikud, miks summad on vähenenud, eriti praeguses majanduslikus seisus, mida iseloomustab elukalliduse tõus. On võimalik, et nende otsuste tagamaad on teada toetusega tegelevatele ametnikele, kes pole juhtidele informatsiooni edastanud, kuid kogutud andmete põhjal paistab, et otsused pole läbinisti selged ka neile. Ka siinkohal aitaks **teadmatust ning sellest tingitud pahameelt leevendada, kui Harno selgitab omavalitsustele täiendavalt tehtavate muutuste tagamaid**. Selliselt on omavalituste esindajatel sõnumit ka lihtsam kommunikeerida toetust taotlevatele osapooltele ning vältida (teadmatusest tingitud) konflikte, mis muidu KOVide ja teiste osapoolte vahel tekkida võivad.

KOVide väljakutsed noortevaldkonna arendamisel

Huviharidusest ja -tegevusest rääkides kerkisid nii juhtide kui ka ametnike tagasisidest välja üldised mure- või kitsaskohad, mis noortevaldkonna arendamisel on väljakutseks osutunud. Mitmed kirjeldatud probleemidest on ka sellised, mis peegeldavad omavalitsuste tagasisidet valdkonna arendamisel KOVidele seatud kohustuste tagamise realistlikkuse kohta ning riigipoolse toe täiendava vajaduse järele.

Mõned omavalitsuste juhid mainisid ootust, et formaalharidus ja mitteformaalne õppimine oleks tihedamalt seotud, kuna mitteformaalsetesse tegevustesse kaasatus algab tihti üldharidusest, samas võib mitteformaalne õppimine olla kasvõi osaliselt väljundiks nendele noortele, kes koolisüsteemis toime ei tule. **Praegune süsteem tekitab aga tunde, et haridusvaldkond ja noortevaldkond on riiklikul tasandil eraldi.**

Silotornid on igal pool. Ka noorsootöö valdkonnas, kuigi Harno võiks olla tervik, et haridus ja noorsootöö on väga koos.

Selline range piiritlemine väljendub nende hinnangul **koostöö puudumises noortega töötavate erinevate spetsialistide vahel** ning arusaamade konfliktides, samas ei võida sellest ka noored.

Intervjuudest selgus, et noortevaldkonna üldiseks arendamiseks on vaja toetada võrgustiku kujunemist erinevatel tasanditel, st üldharidus- ja huvikoolide ning huvitegevuste pakkujate, noortekeskuste ja noorsootööspetsialistide omavahelist koostööd. Varasemate riikliku tasandi poliitiliste otsuste järelmõjuna tajutakse vastuolusid noortevaldkonnas tegutsevate spetsialistide vahel. Nii näiteks kirjeldas üks omavalitsusjuht vastuolusid noorsootöötajate ning HH ja HT õpetajate vahel.

Huvihariduse ja noorsootöö vahel on kana kitkuda, kuna 15 aastat tagasi, kui fondid lahti läksid, sai noorsootöö palju rahasid. Tehti noortekeskusi, mida ammu enam olemas ei ole. Vahekord oli kogu noorte hulgas 15%, kes olid tegutsenud noortemajades, ja 85%, kes olid huvikoolides ja -tegevustes. Aga raha anti vastupidi. Kadedus on siiamaani. Isegi nüüd näen, et põlisele noorsootöötajale ütles üks huvikoolide juhtidest, et „teie mängite piljardit, aga pange lapsed õppima. Meie õpetame neid“. /.../ Noorsootöö ja huvihariduse konfliktist – Haridus- ja Teadusministeerium ise selle tekitas, kui ta surus huvihariduse üheks kümnest noorsootöö osast. Huvikoolide inimesed tundsid ennast solvatuna. Vanasti nad olid haridusasutused.

Samuti kirjeldati vastuolusid üldharidussüsteemis tegutsevate ning noorsootööspetsialistide vahel.

Eelmine nädal oli kohtumine, kus koolijuhid said noorsootöötajatega kokku ja tekkis nihestus. Sul on resoluutsed, konservatiivsed koolijuhid ja väga apsakad ja tublid noorsootöötajad, kes tahavad tööd teha noortega. See on vahe, aga seda vahet saab vähendada siis, kui kogu haridussüsteem hakkab seda aktsepteerima. Tahaks otsustada võrgustikupõhiselt, aga täna ei ole võrgustik selge.

Kurdetakse ka, et noortekeskuste ja noorsootöötajate ametit ümbritseb **negatiivne kuvand**, mistõttu nii poliitikud kui ka spetsialistid suhtuvad neisse teatud skeptilisusega.

Tervikuna mainest, et noortekeskus on sotsiaalne projekt – selle mainega tuleks riiklikul tasemel tööd teha. Inimestel on arusaamatus, mida nad teevad. Noorsootöötaja pole justkui prestiižne amet. /.../ on nii palju nüansse, mida kohalikul tasandil poliitikud või kolleegid ei näe. Maine on kehv.

Teisisõnu nähakse, et **valdkonna arendamise takistuseks on varasemate haridus- ja noorsootöö poliitiliste otsuste tegemisel tekkinud konfliktid**, mille lahendamisel oodatakse riigipoolset seisukohta; sama kehtib noorsootöötajate ja noortekeskuste kuvandi ümberkujundamise vajaduse kohta. Leitakse ka, et kuigi HH ja HT on tänu toetusele juba efektiivsemalt toimima saadud, vajab tähelepanu ka noorsootöö valdkond (seda iseäranis spetsialistide palkade kontekstis): „oleks hea kui riik toetaks noorsootöötajate töö tasustamist (riigipoolne miinimumpalgamaar).“

Üheks läbivaks teemaks, mida kõik omavalitsuste juhid kajastasid, oli olemasoleva **ebavõrdsuse suurenemine** (üldhariduse ja huvikoolide ning -ringide õpetajate vahel) 2022. aasta lõpus vastu võetud õpetajate palgatõusu otsuse kontekstis. Paljudes omavalitsustes on õpetajate ja lasteaiaõpetajate palgad seotud, mistõttu KOVid on pidanud tegema lühikese etteteatamisajaga eelarves palju ümberkorraldusi. Kuna omavalitsused prioritseerivad õpetajate palgatõusu kõrval lasteaiaõpetajate palgatõusu enam kui huvikoolide õpetajate palgatõusu, ei jää nende hinnangul selle tõttu piisavalt vahendeid viimaste palkade tõstmiseks. Samas on ka huvikoolides töötavate spetsialistide haridustase ja kogemus omavalitsuste juhtide sõnul tihti samaväärne üldhariduskoolide õpetajatega ning kardetakse, et palgatõusuta jäämise tõttu hakkavad KOVid enam kaotama kvalifitseeritud tööjõudu, sh kaotama tööjõudu erateenusepakkujatele. Selline mure on omavalitsuste juhtidel ka noorsootöötajatega. Läbivaks murekohaks on väiksemate ja/või tõmbekeskustest kaugemates piirkondades ametikohtade täitmine. Suuresti nähakse süüd konkurentsivõimetus palgas.

/.../ kus riik saab toetada, on seesama huvihariduse õpetajate palga toetamine. Me oleme siin ikkagi hädas, et teha seda sammu järgi, mis õpetajate palgad tegid üldhariduskoolis. Et tulla järgi lasteaiaõpetajatega ja sealhulgas ka huvikoolide õpetajatega. /.../ Ja kuna tegelikult riik ju ütleb, et HH ja HT on väga oluline, siis see toetus on oluline. Kui riik suudaks huvikoolide õpetajatega appi tulla, sest nad on ka kõik kvalifitseeritud ja õppinud õpetajad, nende toetamine oleks ka väga oluline.

Samuti kirjeldati **tunnet, et HH ja HT pole** tegelikult **riigi jaoks oluline teema**, kuna valdkonnaga seotud murekohti (nt puuduv huvihariduse õpetajate kvalifikatsioonisüsteem) pole paljude aastate jooksul lahenenud.

KOV näeb seda tegelikult, et huviharidus ei koti kedagi, riik selle eest hoolt ei kanna ja see on mõjunud inimestele halvasti, nad tunnevad end üksinda jäetult. Huviharidusel ei saa nt palka tõsta. See pole ainult KOVi probleem, see hakkab juba kõrgkoolidest pihta, nt õpetajate ettevalmistamine. See on lai probleem.

Siinkohal tõid mitu omavalitsusjuhti ja ametnikku, kel on varasemalt olnud kokkupuude ka huviharidussüsteemiga, erinevate huvihariduse ja -tegevuste kontekstis hea näitena esile spordivaldkonna, milles on selge kvalifikatsioonisüsteem ning vastavad riigipoolsed toetused, mis aitavad tagada nii pakutavate tegevuste kvaliteeti kui ka vähendada ebavõrdsust palkades, mis sõltub väga palju KOVi rahalistest võimalustest.

Spordist pole täna rääkinud, kuna seal on korras. Treenerid hakkasid lisaraha teenima riigilt, kui kutse tegid, ja olukord hakkas paranema. Spordikoolides saavad nad üldhariduskoolide õpetajatega samaväärset palka.

*

Muusikakoolid ja kunstikoolid peavad andma kvaliteetset huviharidust. Nende õppetase peab olema üle Eesti kõrge ja ühtlane. Palun kehtestada üleriigiliselt nende õpetajatele ühtsed kvalifikatsiooninõuded.

Sellest lähtudes leidsid juhid, et riigi poolt oleks kasulik **rahastuskeemi edasi arendada**, st arendada sarnaselt spordivaldkonnale ka teiste huvihariduse ja -tegevuste õpetajatele kutsestandardid/-astmed, mille omandamisel tagab riik täiendava palgalisa.

Leiti ka, et mitteformaalses õppes peaks eristama nii-öelda vabahuviharidust ja -tegevust, põhihuviharidust ja eelprofessionaalset huviharidust, sealjuures viimase eest peaks riik võtma eraldi vastutuse, et võimestada professionaalsel tasandil valdkonda edasi kandvate noorte õpinguid ja tegevust. Praegu omavalitsused seda enda või HH ja HT toetuse eelarvest teha ei suuda. Eelprofessionaalse huvihariduse kontekstis toodi välja ka seda, et riik ei arvesta huvihariduse osa formaalses hariduses, huvikoolist saadud tunnistus ei anna eelist edasiõppima pürgimisel. Usutakse, et riiklikul tasandil tunnustatud tunnistused motiveeriks ka õpilasi rohkem ja innustunumalt eelprofessionaalses huvihariduses oskusi omandama.

See eelprofessionaalne [huviharidus], mis on eelduseks professionaalsele tasemele jõudmiseks, peaks olema selles mõttes riigi poolt paremini korraldatud, et näiteks kui ma õpin muusikakoolis või kunstikoolis, siis ma tean, et mul on selle tunnistusega ka hiljem midagi edasi teha, riik tunnustab seda seal, seal ja seal.

Ka teiste nn väiksemate sihtgruppide huvide toetamisel jääb omavalitsus hätta, seda näiteks erivajadustega noorte puhul. Selliste noorte toetamisel võib initsiatiiv kanduda seega hoopis vabaühendustele, mille jätkusuutlikkus sõltub aga palju eestvedajatest. Spetsiifiliste sihtrühmade süsteemsete vajaduste täitmiseks nähakse vajadust KOVide ülese või hoopis riikliku tasandi sekkumise järele: „riigipoolsed koostööprojektid, kuhu oleksid kaasatud mitmed omavalitsused.“

*Teemad, kus on sihtgrupp ilmselgelt ühe KOVi piires väike, võiks seda regiooniti lahendada. /.../ mida spetsiifilisem teenus, seda suurem väljaõpe ja seda vähem osalejaid ning selliste teenuste arendamine on lastevanemate initsiatiivil. Nt diabeediühing teeb oma lastele ise laagreid, aga see on lapsevanemate MTÜ. Kui tema laps saab täiskasvanuks, kas siis seda [huvitegevust] enam ei ole? Väga tihti see ka nii on, et need MTÜd on tekkinud hetkel, kui on kodus probleem, aga kui ta laps kasvab sellest välja, liigub ta ka sellest grupist välja ja lapsevanemal pole mahti tegeleda sellega, ta peab edasi liikuma ja täiskasvanute MTÜd tegema... Seda ei peaks kergekäeliselt panema omavalitsuste korralduseks. **Mõne asja puhul pole oluline, millisel real see on, vaid mis tasandil peaks sellega tegelema.** Väiksearvulise sihtgrupile on mõistlik anda suuremat valikut. See võiks toimuda näiteks riiklikul tasandil.*

Ühe lahendusena väikeste sihtgruppide noorte huvidega tegelemisel nähti ka omavalitsuste omavahelist koostöökohta, nt mainiti mõtet, et erivajadusega lastele spetsiaalse juhendatud tegevuslaagri korraldamiseks võiks koondada lapsi erinevatest KOVidest ning ka tegevusi koos rahastada. See on aga jäänud koostöö keerukuse taha. Omavalitsuste ametnikud on hõivatud igapäevaste tööülesannetega, mistõttu neil pole ressursi teistes omavalitsustes koostöövajaduste selgitamiseks. Ühe võimalusena nimetati vajadust koostöökoordinaatori ametikoha järele, mida aga igal KOVil pole luua võimalik ega ka otstarbekas. Teiselt poolt ilmnes mitme omavalitsuse esindaja vaatest KOVide omavaheline rivaalitsemine. Hinnangud teiste omavalitsuste tööle või selle õigsusele kujunevad võrdluses enda omavalitsuse tööga, mistõttu kiputi vastanduma teiste KOVide tegevusele. Võrdlemise käigus kirjeldati tunnetust sellest, millised on lahkeliid erinevate KOVide rahastusotsustuspõhimõtete osas (sh nt HH ja HT toetuse jagamise osas). Ka erinevad lähenemised ning arusaamad noortevaldkonna arendamisest võivad olla takistuseks koostöö tegemisele, mistõttu nähakse vajadust riigipoolse sekkumise järele. Samas tuleb välja tuua, et üldjuhul – nn tavanoores ja vaba- või põhihuvihariduse kontekstis – ei soovi omavalitsused riigipoolset sekkumist, kuna nii juhtide kui ka ametnike vaatest teavad KOVid oma noorte vajadusi kõige paremini.

Omaette tähelepanu vääriva asjaoluna kerkis noorsootöö kontekstis laiemalt esile **mure noorte vaimse tervise pärast**. Kuna tegemist on teemaga, mis puudutab kõiki KOVe, oodatakse siin riigilt toetust või spetsiaalset meedet, mis aitaks KOVidel noori vaimse tervise muredega tegelemisel abistada. Iseäranis vajalik oleks see väiksemates piirkondades, kus kõik tunnevad kõiki ning noored pelgavad vähese privaatsuse tõttu pöörduda ka koolipsühholoogi vastuvõtule. Samas oleks noorte huvides saada tuge siiski kodu lähedalt.

Noored ise tulid meile ütlema, et neil on vaja kas vaimse tervise õde või psühholoogi, psühhiaatrit. Meie, täiskasvanud, ütlesime, et teil on igas koolis olemas psühholoog.

Selle peale meile öeldi, et aga kas te teate ka, kui väike kool meil on, kõik näevad, kui ma sinna lähen, kohe tulevad jutud ja nii edasi.

Üldisema noorsootööd puudutava murekohana mainiti noortega seotud informatsiooni kesist levikut konkreetselt Teeviida portaali näitel. Öeldi, et tegemist on väga kasuliku tööriistaga noortevaldkonnas töötavale inimesele, kuid millegipärast tundub, et seda kasutatakse vähem kui võiks. Üheks põhjuseks peeti noorsootöötajate muude ülesannetega koormatust, kuid arutleti ka, et ilmselt ei ole portaali sihtrühma seas nii laialdaselt tuntud kui peaks. Seega nähakse, et riik võiks noorteinfo levikule omalt poolt kaasa aidata ning noorsootöötajate seas laiemalt ka Teeviida portaali kasutama innustada.

Seal on väga palju vajalikke asju. /.../ Ma ei saa öelda, et seda peaks kohustuslikuks tegema, aga kuidagi riigi poolt peaks tulema jõulisem „käsi“, et seda noorteinfot on vaja jagada.

Noortevaldkonnast rääkides kerkis esile üldine omavalitsuste usaldamise ja rahastamise teema. Peaaegu kõikide omavalitsuste juhid mainisid, et omavalitsuste (materiaalne) ülalpidamine on üha enam muutumas projektipõhiseks. Projektipõhisuse all peeti silmas, et erinevate valdkondade töös hoidmiseks on loodud riiklikke (ja rahvusvahelisi) lisarahastusvõimalusi, millest mõne riiklikult määratud kohustuse pakkumine täielikult ka sõltub (kuna KOVide tulumaksubaas ja tasandusfondid ei võimalda kõikide kohustustega seotud kulutusi katta). KOVid sõltuvad nendest „projektidest“ rahade taotlemisest, kuid sellega kaasneb ka järelevalve. See omakorda on tekitanud iseäranis omavalitsuste juhtide seisukohalt küsimuse, kui detsentraliseeritud tegelikult kohaliku tasandi võim on.

Iga raha on hea, aga sildiga raha ei ole nii hea. /.../ kui kõik rahad on sildiga, tekib küsimus võimude lahususest.

Kui omavalitsuste juhid tajuvad ohtu piirkondlike otsuste tegemise suveräänsusele, tekitab see omakorda pingeid ja lahkkelisid riigiametite ja KOVide vahel, mis võib pärssida edaspidi koostöö tegemist. Omavalitsuste juhtide sõnum oli siinjuures usaldada KOVe enam, kuna omavalitsused on inimestele lähemal kui riik ning teavad nende vajadusi kõige paremini.

KOKKUVÕTE

Huvihariduses ja -tegevuses osalemine on noorte heaolule oluline. Selle abil on võimalik noorte vaba aega süsteemselt ja juhendatult sisustada, noortel on võimalik saada uusi teadmisi, kogemusi ja eluks vajalikke oskuseid ning suhelda eakaaslastega. Sestap on tarvilik ka teada, kuidas noorte huvihariduses ja -tegevuses osalemist toetatakse.

Ühe kohalikul tasandil huviharidust ja -tegevust toetava vahendina pakub riik KOVidele võimaluse korral alates 2017. aastast täiendavat huvihariduse ja huvitegevuse toetust, et parandada 7–19aastaste noorte HH ja HT kättesaadavust ja mitmekesisust. Omavalitsustele jäeti HH ja HT toetuse kasutamisel vabadus otsustada, kuidas noorte huvisid ja vajadusi kõige paremini arvestada. Seda, kuidas omavalitsused HH ja HT toetusega seotud otsuseid teevad, pole aga varasemalt uuritud ning see tähendab ka, et puudub arusaam, millised tegurid omavalitsustes noortevaldkonna rahastusotsuseid, sh spetsiifiliselt huvihariduse ja -tegevuse toetamisega seotud otsuseid kujundavad. Samuti puudub ülevaade, millised on KOVide täiendavad vajadused toetusmeetme korraldamiseks, et suurendada (ka edaspidi) noorte võimalusi osaleda huvihariduses ja huvitegevuses.

Seetõttu viisime läbi uuringu, mille eesmärk on mõista, kuidas teevad kohalikud omavalitsused otsuseid HH ja HT täiendava toetuse jagamiseks ning millised on kohalike omavalitsuste vajadused noortevaldkonna – huvihariduse ja -tegevuse ning noorsootöö – jätkusuutlikuks arendamiseks.

KOVide otsustuspraktikate uurimiseks pöördusime kõikide Eesti omavalitsuste (79) poole intervjuudes osalemise või küsimustikule vastamise palvega. Igas omavalitsuses pöördusime nii (valdkonna eest vastutava) omavalitsusjuhi kui ka HH ja HT toetusega tegeleva ametniku poole. Uuringusse andsid sisendi juhid ja/või ametnikud kokku 70 omavalitsusest.

Uuringust selgub, et omavalitsuste noortevaldkonna rahastusega seotud otsustuspraktikad on mõnevõrra erinevad. Kuigi **omavalitsuste eelarvest** tehtavad **rahastusotsused** olid omavalitsuseti üpris **ühetaolised** – esmajoones täideti KOVi ülesannet munitsipaalomandis teenusepakkujate ülal pidamisel –, siis **erinevused** kerkisid esile **riikliku täiendava huvihariduse ja huvitegevuse kasutamise kontekstis**.

HH ja HT toetuse kasutamise puhul juhinduti toetuse kasutamise tingimustest, kuid KOVid lähenesid erinevalt sellele, kuidas toetusega parandada näiteks huvihariduse – ja tegevuse kättesaadavust, mitmekesisust või kvaliteeti. Mõned omavalitsused otsustasid raha suunata näiteks „otse“ noortele ning nende vanematele/eestkostjatele osalustasude või transpordikulutuste katmise näol, mõned suunasid raha aga rohkem teenusepakkujatele, et toetada näiteks juhendajate palgakulude tasumist või vahendite ostmist.

Nende otsuste tagamaadeks võib uuringus osalejate sisendi põhjal pidada nii otsuste **politiseeritust** kui ka üldisemalt **nn omavalitsuse eripärasid**, näiteks omavalitsuse territooriumi suurus, noorte arv, ning HH ja HT taristu. Suurte, hajaasustatud omavalitsuste puhul on näiteks toetuse suunamise loogika seotud kättesaadavuse parendamisega, mis tihti väljendus transporditasude kompensatsioonis; keskuste lähedal olevate omavalitsuste puhul prioritseeriti KOVi noorte ligipääsu kvaliteetsetele HH ja HT teenustele keskuste omavalitsustes; kompaktsemad ja juba olemasolevate HH ja HT koostööpartneritega omavalitsused suunasid mõnel juhul raha rohkem teenusepakkujatele

teenuse kvaliteedi arendamiseks. **Üldiselt peegeldavad otsused, millele ning kuidas toetusmeedet suunata, siiski KOVide kitsaskohtade lahendamist.**

Noortevaldkonna kujundamise sisendiks on informatsioon valdkonna spetsialistidelt, riiklikud alusdokumendid ja omavalitsuste arengueesmärgid, täiendavate toetuste puhul rahastaja kriteeriumid. Kasvatav tähelepanu pööratakse noorte huvidele ja vajadustele, kaasatakse võimalusel enam noori noortevolikogude, noorte aktiivide, õpilasesinduste kaudu. Paljudes omavalitsustes siiski puudub näiteks toimiv noortevolikogu, mistõttu sõltuvad omavalitsused sisendi saamisel noortega tegelevate spetsialistide tagasisidest.

Eraldi vajab märkimist, et **omavalitsuste praktikad rahastusotsuste tegemisel on paljuski „ajalooliselt kujunenud“ ja normaliseeritud süsteemi osana** – üldiselt on need kujunenud tööprotsesside osaks, mida ei „vaidlustata“, välja arvatud juhtudel, milles tekivad nn konfliktid omavalitsuste „normide“ ja reaalse võimale vahel. Nii on näiteks HH ja HT toetusmeetmega seotud otsustuspõhimõtteid mõnes omavalitsuses hakatud muutma väheneva toetussumma tõttu.

Mitme omavalitsuse esindaja tagasisidest nähtus, et HH ja HT toetust tajutakse püsiva lisarahastuse mitte ajutise toena, mistõttu on mõnevõrra nihkunud KOVide kohustused HH ja HT pakkumisel riigile – mõnes omavalitsuses asendab HH ja HT toetus omavalitsuse panust noortevaldkonna arendamisel.

Omavalitsuste esindajatel on arusaam, et **kui kõigil teenusepakkujatel on võrdne võimalus HH ja HT toetust taotleda, on sellega ka võrdne kohtlemine tagatud.** Esineb seisukoht, et ebavõrdsus on teenusepakkujate vaatest tunnetuslik ja tuleneb munitsipaal- ja erateenusepakkujate rahastusloogika erinevustest. Samuti arvati, et erateenusepakkujate tunnetuslik ebavõrdsus võib olla seotud erinevate kogemustega erinevates KOVides toetuse taotlemisel, kuna KOVide üleselt võib konkurents toetuse saamiseks olla väga erinev.

HH ja HT riiklikul täiendaval toetusel nähakse ülekaalukalt positiivset mõju noortevaldkonna arendamisele, seda iseäranis rahvaarvult väiksemates, territooriumilt suuremates (tihti hajaasustatud) omavalitsustes. HH ja HT toetuse jaotamisel on primaarseks olnud võimaluste mitmekesistamine ning kättesaadavuse parendamine. Edasisteks väljakutseteks peetakse teenuste kvaliteedi tagamist. Üldises mõttes nähakse toetuse positiivse mõjuna ka seda, et noortevaldkonna kitsaskohtadele on KOVides hakatud tänu kavade ja aruannete esitamisele Harnole senisest süsteemsemalt tähelepanu tõmbama. Samuti tähendab see, et noorte arvamust soovitakse küsitakse valdkonnas otsuste tegemiseks senisest enam. Kuigi mõjusid hinnatakse paljuski kvantitatiivselt (nt osalemise määr, huvitegevuste arv jne), on toetusel seega tegelikult ka mõjusid, mida on keeruline mõõta, nt kodanikuharituse ja -aktiivsuse suurenemine, koostöö suurenemine era- ja avaliku sektori vahel.

Omavalitsuste esindajad hindavad, et HH ja HT toetusmeede on olemas ning näevad sellel suurt kasutegurit noorte jaoks lisavõimaluste ja -vahendite pakkumises. HH ja HT täiendava toetuse kontekstis peetakse positiivseks piisavat vabadust toetusrahade kasutamiseks, kuid probleemkohana nähakse detailset ja omavalitsuse ning haridussüsteemi töösükliga mitte arvestavat kavade ning aruannete esitamise kuupäeva. **Omavalitsused ootavad, et korduvalt Harnole tehtud ettepanekuid toetusmeetme administratiivsete ebaselguste või kitsaskohtade lahendamiseks võetakse arvesse** (nt esitatavate kavade ja aruannete tähtsust).

Ebakindlus edaspidise HH ja HT toetuse suuruse ning üldiselt toetuse säilimise ümber teeb omavalitsusi ka rahastusotsuste tegemisel ettevaatlikuks. **KOVid ootavad üldiselt selgust**

toetusmeetme jätkuvuse ning toetuse suuruse osas, näiteks oodatakse Harnolt selgemat ja pikemaajalisemat (nt 5 aasta plaani) informatsiooni selle kohta, milliseks kujuneb toetussumma järgnevatel aastatel. Samuti mainisid mitmed ametnikud, et Harno võiks tulla omavalitsustele „lähemale“, st aidata enam selgitada KOVi juhtkonnale ja otsustajatele, miks on HH ja HT oluline ning milleks on toetusmeede mõeldud.

Toetusega seonduvast tagasisidest kerkis esile mitmete maakonna keskuseks olevate omavalitsuste pahameel toetussummade jaotamise põhimõtete osas. Keskusomavalitsused tajusid, et neile langeb suurem koorem nii enda kui ka ümberkaudsete omavalitsuste noorte HH ja HT võimaldamiseks (mida kinnitasid ka väiksemad ümberkaudsed KOVid), kuid toetussumma seda arvesse ei võta. See väljendub nende jaoks KOVide riiklikus ebavõrdses kohtlemises. Samuti tundsid keskusteks olevad omavalitsused, kes juba olid teinud oma eelarvest kulutusi HH ja HT arendamiseks, et selliste toetuspõhimõtete alusel „karistatakse“ neid tehtud töö eest. Väiksemad omavalitsused aga tunnetasid, et on ebavõrdsemas seisus, kuna suuremate vahemaade ning väiksema noorte arvu tõttu on teenused nende jaoks kallimad kui keskustes. Taas – Harno kommunikatsioon või ka selgem teadvustamine, millistel alustel toetussummad on kujunenud, kuidas keskuste omavalitsuste tegevust tunnustatakse/plaanitakse tunnustada ning kuivõrd pööratakse tähelepanu hajaasustusega seotud lisakulude katmisele, aitaks vähendada omavalitsuste vahel olevaid pingeid, mis tulenevad tajust ebavõrdses kohtlemise osas.

Noortevaldkonnaga seonduvate ootustena Harnole nimetati vajadust senisest **enam tähelepanu pöörata noorsootööle**, mis on HH ja HT toetamise kõrval jäänud tagaplaanile. See tähendab nii noorsootöö ja noortekeskuste kuvandi parendamist kui ka varasemate riikliku taseme poliitiliste otsuste tulemusel tekkinud vastuolude lahendamist noortega tegelevate spetsialistide seas. Viimase puhul oodatakse abi noortega tegelevate spetsialistide (st üldhariduskoolide, lasteaedade, huvihariduse ja huvitegevuse õpetajate ning noorsootöötajate) võrdses kohtlemise tagamisel, kuna probleemiks peetakse ebavõrdsuse suurenemist erinevate noortega töötavate inimeste palgataseme vahel, seda ennekõike hiljutise õpetajate ning lasteaiaõpetajate hüppelise palgatõusu kontekstis, millele KOVid huvikoolide õpetajate ja noorsootöötajate palgaga järele ei jõua.