

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Helina Reinol

**NOORTE TÖÖHÕIVE MAAPIIRKONDADES KUI NURJATU PROBLEEM:
NOORTEGARANTII TUGISÜSTEEMI RAKENDAMISE ANALÜÜS VAHEMIKUS
2018-2021**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Kristina Muhhina, PhD

Tartu 2024

Autorluse deklaratsioon

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: ca 13 166

Helina Reinol, 17.05.2024

Lühikokkuvõte

Bakalaureusetöös analüüsitakse noorte tööhõivet maapiirkondades kui nurjatut probleemi. Vaatluse all on Noortegarantii tugisüsteem ning töö peamiseks fookuseks on uurida kuidas on Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamisel ja senisel rakendamisel vahemikus 2018-2021 integreeritud noorte-ja regionaalarengu poliitikavaldkondi. Sellest tulenevalt uuritakse nurjatud probleemide olemust ning erinevaid lähenemisi nurjatud probleemidega tegelemiseks. Eesmärgiks on viia läbi objektiivne analüüs ja hinnata nii parimaid praktikaid kui puudujääke. Empiirilise analüüsi koostamiseks analüüsiti maapiirkondade kohalikke omavalitsusi, kes on rakendanud Noortegarantii tugisüsteemi ajavahemikul 2018-2021. Sellest tulenevalt koostati strateegiline ja eesmärgipärane valim, mille tulemusel valiti kaks kohalikku omavalitsust, Loksa ja Setomaa, kellega viidi läbi individuaalintervjuud, illustreerimaks maapiirkondade eripärasusi noorte tööhõive osas. Ühtlasi intervjueriti ministereeriti ministeriumitasandi poliitikakorraldajaid. Andmeanalüüsis kasutatakse kvalitatiivset sisuanalüüsi ja kombineeritud lähenemist. Analüüsi tulemusena selgub, et Noortegarantii tugisüsteemi arendamisel ja edasisel rakendamisel on integreeritud kõik seonduvad valdkonnas ja osapooled, kuid noorte ja regionaalprobleemide integreerimine on pigem näiline. Esile tõusid mitmed probleemid maapiirkondade eripäradega arvestamisel ning valdkondadeülese koostöö koordineerimisel. Töö tulemusena selgub, et vaatamata maapiirkondade haavatavama ja komplekssema olukorra teadvustamisele, pole programmi mõjude hindamisel integreeritud maapiirkondade eripärasid ega ka noorte ja regionaalarengu probleeme.

Abstract

The bachelor's thesis analyzes youth employment in rural areas as a wicked problem. The focus is on the Youth Guarantee support system, and the main objective is to explore how the integration of youth and regional development policy areas has been addressed in the development and implementation of the Youth Guarantee support system from 2018 to 2021. Consequently, the nature of wicked problems and various approaches to addressing them are examined. The aim is to conduct an objective analysis and evaluate both best practices and shortcomings. To compile the empirical analysis, local municipalities in rural areas that have implemented the Youth Guarantee support system between 2018 and 2021 were examined. Consequently, a strategic and purposeful sampling was conducted, resulting in the selection of two local municipalities, Loksa and Setomaa, with whom individual interviews were conducted to illustrate the peculiarities of youth employment in rural areas. The analysis reveals that in the development and further implementation of the Youth Guarantee support system, all relevant

fields and parties have been integrated, but the integration of youth and regional issues is rather superficial. Several challenges emerged regarding accounting for the specificities of rural areas and coordinating cross-sectoral collaboration.

Sisukord	
Sissejuhatus	6
1. Kirjanduse ülevaade	8
2. Kontseptuaalne Raamistik	10
2.1 Nurjatud probleemid	10
2.2 Haldusorganisatsioonilised lähenemised	11
2.2.1 Alternatiivsed lähenemised: poliitikate koordineerimine ja integreerimine	13
2.2.1.1 Koordineerimine	14
2.2.1.2 Integreerimine	14
2.3 Noorte osalusformaadid	15
2.3.1 Noorte peavoolustamine	17
2.3.2 Noorte võimestamine	18
2.4 Mõjude hindamine	19
3. Metoodika	21
3.1 Juhtumi kirjeldus: Noortegarantii tugisüsteem Eestis	21
3.2 Andmete kogumise metoodika ja valimi moodustamine	23
3.3 Andmeanalüüsi metoodika	25
4. Empiiriline analüüs	26
4.1. Haldusorganisatsioonilised lähenemised	26
4.2 Noorte osalusformaadid	33
4.3 Mõjude hindamine	38
5. Järeldused	43
Kokkuvõte	46
Kasutatud kirjandus	49
Lisa 1. Näide nurjatud probleemist	53
Lisa 2. Näited efektiivsetest meetmetest nurjatud probleemidega tegelemisel	54
Lisa 3. Kohalike omavalitsuste valimitabel.....	56
Lisa 4. Kodeerimistabel.....	57
Lisa 6. Intervjuude nimekiri	60
Lisa 8. Intervjuuküsimused juhtumikorraldajale	63
Lisa 9. Intervjuuküsimused poliitikakujundajatele.....	64
Lisa 10. Intervjuuküsimused noorte esindajale	65
Lihtlitsents	66

Sissejuhatus

Linna- ja maapiirkondi on aastakümneid mõjutanud tehnilised, majanduslikud ja sotsiaalsed muutused ning kuigi linnalähedased maapiirkonnad on kiirest arengust kasu saanud nii töövõimaluste, infrastruktuuri ja põhiteenuste juurdepääsu näol, pole olukord kiita keskustest kaugemal asuvatel piirkondadel (Braziené & Şerban, 2021: lk 3). Peamisteks probleemideks nendes eraldatud maapiirkondades on struktuurne tööpuudus ja põhiteenuste puudumine, kuid suurt mõju avaldab ka noorema elanikkonna püsiv maapiirkondadest lahkumine (*Ibid*).

Eesti Noortegarantii raames loodud Noorte Tugila kogemuse kohaselt tähendab maapiirkonnas elamine suuremat riski eriti noore jaoks, sest reeglina on nendes piirkondades vähem töövõimalusi, väiksemad palgad ning ka õppimiseks on vähem võimalusi (Paabort, 2021). On ilmselge, et maapiirkondades elavad noored on võrreldes linnades ja nende vahetusläheduses elavate noortega ebasoodsamas olukorras ning seda nii tööhõives, eluasemes kui ka põhiteenuste juurdepääsemise osas (Braziené & Şerban, 2021: lk 8). Maapiirkondade noored on vanusespetsiifiliselt haavatavamad ning kannatavad otseselt oma kodukoha infrastruktuuri ja teenuste alaarengu tagajärgede all, kõik see samuti mõjutab noorte väljarändamist (Braziené & Şerban, 2021: lk 8). Lisaks peavad need noored, kes elavad Eesti maapiirkondades, tööd otsides silmitsi seisma mitmete keeruliste väljakutsetega, millest peamiseks on ongi tõsiasi, et kõik ülikoolid asuvad Eesti suuremates linnades (Parksepp, 2023). Kuid ainuüksi vähesed töövõimalused ja suur vahemaa ülikoolidega pole Eestis murekohaks. Noorte Tugila kohaselt on Eesti noorte suurimateks murekohtadeks lõpetamata haridus, maapiirkondades ja äärealadel elamine ning pikaajaline tööpuudus ehk NEET- staatusesse sattumine (Paabort, 2021). Aastal 2020 oli Eestis NEET-noori 24 300. Kaks aastat hiljem oli NEET-staatuses noori Euroopa Liidus 13,1% ning Eestis 11,1% (Beilmann jt, 2022). Tegu on suure ühiskondliku probleemiga, sest NEET-noored mõjutavad ühiskonna arengut nii sotsiaalselt kui ka majanduslikult (Eurofound 2022). Ühtlasi on tegu mitmekesise ja keerulise sihtrühmaga ning kuna NEET-noored saavad teenuseid mitmetelt erinevatelt teenuseosutajatelt, kelle vahel ei eksisteeri erilist koostööd, on kogu probleemiga tegelemine komplitseeritud ning on äärmiselt oluline parandada teenuste osutamise koordineerimist (Beilmann jt, 2022).

Tuginedes eelnevalt väljatoodud informatsioonile, on selge, et noorte tööhõive maapiirkondades on mitmetahuline ja kompleksne probleem, mille lahendamiseks ei piisa ainuüksi töökohtade loomisest ja noorte palkamisest. Noorte tööhõive näol on tegu nurjatu probleemiga (ingl. k *wicked problem*), mis on sageli seotud mitmete teiste sotsiaalsete,

majanduslike ja poliitiliste probleemidega ning millele puudub sageli selge lahenduskäik (Rittel & Webber, 1973: lk 160). Selliste noori puudutavate probleemide edukaks lahendamiseks on tarvis integreerida erinevaid poliitikavaldkondi ja instrumente ning kaasata poliitikaprotsessidesse ka noored.

Käesoleva töö uurimiseesmärgiks on vaadelda noorte- ja regionaalarengu poliitikaid ja instrumente, et tuvastada nende kahe valdkonna integreeritus või mitte integreeritus Eesti Noortegarantii tugisüsteemi näitel. Sellest tulenevalt on töö autor püstitanud neli uurimisküsimust: Kuidas on Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamisel ja senisel rakendamisel integreeritud noorte- ja regionaalarengu poliitikavaldkondi? Milliseid administratiivseid koordinaatsioonimehhanisme kasutatakse kahe poliitikavaldkonna integreerimiseks? Milliseid noorte osalusformaate kasutatakse kahe poliitikavaldkonna integreerimiseks? Kuidas on kaks poliitikavaldkonda integreeritud mõjude analüüsi läbiviimisel? Töö empiirilises osas viiakse läbi juhtumianalüüs, mis tugineb töö uurimisküsimustele ja töö esimeses pooles konstrueeritud teoreetilisele raamistikule ning analüüsib lähtuvalt individuaalintervjuude ja dokumendianalüüsi käigus kogutud andmete põhjal Noortegarantii tugisüsteemi rakenduslikku poolt vahemikus 2018-2021. Juhtumianalüüsile eelnevalt analüüsiti maapiirkondade kohalikke omavalitsusi, kes on rakendanud Noortegarantii tugisüsteemi ajavahemikul 2018-2021. Sellest tulenevalt koostati strateegiline ja eesmärgipärane valim viiest kohalikust omavalitsusest. Kõiki omavalitsusi analüüsiti lähtuvalt maapiirkondi defineerivatest komponentidest ning valituks osutusid kaks kohalikku omavalitsust, Loxsa ja Setomaa, kellega viidi läbi individuaalintervjuud, illustreerimaks maapiirkondade eripärasusi noorte tööhõive osas.

Bakalaureusetöö esimene peatükk annab ülevaate olemasolevast kirjandusest, mis puudutab noorte tööhõivet maapiirkondades ning pakub autoripoolse hinnangu antud kirjanduse sobivusele nurjatu probleemi perspektiivist lähtumiseks. Seejärel antakse töö teises peatükis ülevaade töö teema teoreetilisest taustast, tutvustatakse nurjatu probleemi mõistet ning kirjeldatakse kolm peamist lähenemisviisi nurjatud probleemidega tegelemiseks. Ühtlasi on toodud välja näited efektiivsetest meetmetest. Töö kolmandas peatükis tutvustatakse töö metoodikat, kirjeldatakse juhtumit, mille põhjal koostatakse empiiriline analüüs ning ühtlasi tutvustatakse uuritavaid tunnuseid ja valimit ning andmeanalüüsi metoodikat. Töö neljas peatükk, empiiriline analüüs, lähtub töös püstitatud uurimisküsimustest ja teoreetilisest raamistikust ning annab ülevaate dokumendianalüüsi ja individuaalintervjuude käigus kogutud andmetest.

1. Kirjanduse ülevaade

Alates aastast 2014, peetakse Eestis maapiirkondadeks neid kohalike omavalitsusi, kus rahvaarv pole 10 aasta jooksul (2003-2013) kasvanud üle 20% (arvestatud rännet); kus registreeritud töötus on üle Eesti keskmise; kus palgatöötaja kuukeskmise brutotulu pole 20% üle Eesti keskmisest brutotulust ning maapiirkondadeks on ka kuni 4000 elanikuga väikelinnad ja vallasisesed linnad. Maapiirkondadeks ei peeta neid haldusüksusi, mille puhul on kõik eelnevad kriteeriumid täitmata jäänud (Eesti maaelu..., 2014: lk 116-117).

Noorte tööhõive maapiirkondades on oluline, kuid keeruline teema, mis seisab silmitsi mitmete väljakutsetega ning mille lahendamine nõuab põhjalikku arusaamist nii tööturu dünaamikast kui ka maapiirkondade eripäradest, võttes seejuures arvesse ka noorte endi kui ka nende kogukondade huve. Autorid Braziené ja Şerban (2021) pakuvadki seejuures ülevaadet noorte tööhõive probleemidest ja väljakutsetest maapiirkondades, rõhutades erinevate probleemide omavahelist põimumist ning mitmekülgust. Autorid toovad ka välja asjaolu, et maapiirkonna elanikud on eriti haavatavas olukorras ning just noored kannatavad otseselt maapiirkondade infrastruktuuri ja teenuste alaarengu all (Braziené & Şerban, 2021: lk 8). Autorid leiavad, et sotsiaalse kaasamise meetmete kujundamisel, tuleks tähelepanu pöörata just maapiirkondades elavatele NEET-noortele (Braziené & Şerban, 2021: lk: 9).

NEET-staatuses noorteks peetakse noori vanuses 15-29 aastat, kes ei tööta ega õpi. Neil on erinevad hoiakud, staatus ja kogemused (Eurofound 2022). Suur hulk nendest noortest pole huvitatud avalikust elust ega poliitikast, nad ei omanda haridust, ei tee tööd ning tunnevad end ametitest ja ametkondadest ohustatuna, mistõttu on neid ühiskonnas raske tähele panna (Kasearu & Tamm 2013, lk 1). Oluline on märkida, et NEET-noorte näol on tegu suure ühiskondliku probleemiga, sest NEET-noored mõjutavad ühiskonna arengut nii sotsiaalselt kui ka majanduslikult (Eurofound 2022).

Uurides teemakohast Eesti kirjandust, selgub, et ka Eestis nähakse maapiirkonnas elamises suuremat riski eriti noore jaoks, sest reeglina on nendes piirkondades vähem töövõimalusi, väiksemad palgad ning ka õppimiseks on vähem võimalusi (Paabört, 2021). Paabört toob artiklis ka välja, et Eesti murekohaks on lisaks eelnevale ka pikaajaline töötus, lõpetamata haridus ning maapiirkondades ja äärealadel elamine (Paabört, 2021).

Autorid Beilmann, Kõiv, Otstabel ja Paabört on keskendunud noorte tööhõive probleemidele ning valdkondadeülesele koostööle NEET- staatuses noorte toetamise eesmärgil. Autorid on välja toonud asjaolu, et Eestis esineb mitmeid vastuolusid noorte vajaduste ja neile osutatavate

teenuste vahel, kuna mitmed olemasolevad teenused, mida osutatakse, ei ole kooskõlas noorte eesmärkidega ega toeta nende motivatsiooni, vaid on pigem nende tegevusi kontrollivad (Beilmann jt, 2022). Ühtlasi muudab probleemi eriti kompleksseks mitmekesine ja keeruline sihtrühm ning asjaolu, et NEET-noored saavad teenuseid mitmetelt erinevatelt teenuseosutajatelt, kelle vahel ei eksisteeri erilist koostööd. Lahendusena näevad autorid teenuste osutamise koordineerimise parandamist ning sihtrühmade eripäradega arvestamist, kuna kõik NEET-noored on erinevad ning samadel tingimustel kõigile sihtrühmadele teenuseid osutada pole efektiivne ega jätkusuutlik (Beilmann jt, 2022).

Kuna noorte tööhõivet maapiirkondades ja seeläbi ka NEET-noorte probleemi määratletakse kui valdkondade ülest probleemi, millega on seotud erinevad osapooled, kellel kõigil on erinevad arusaamad ja lähenemisviisid, saab tuginedes kirjandusele väita, et tegemist on nurjatu probleemiga. Ka autor Jigme Singye toob oma artikliks "Rural as a 'Wicked problem'" välja paralleeli maapiirkondade elu ja nurjatud probleemide vahel. Autor toob välja mitmed väljakutsed ja keerukused, mis on seotud eluga maapiirkondades ning rõhutab asjaolu, et nende probleemide lahendamine nõuab sügavamat arusaamist ja mitmetahulist lähenemist. Peamised probleemid, mis autor välja toob, on tööpuudus, piiratud tööalased võimalused, madalad sissetulekud ja majanduslik ebavõrdsus. Ühtlasi on väljatoodud sotsiaalsed väljakutsed, nagu ligipääsu puudumine haridusele ja tervishoiule, sotsiaalne tõrjutus, elukvaliteedi puudujäägid ning kogukondade sidususe ja solidaarsuse nõrgenemine. Suurimaks murekohaks on aga haldusprobleemid, sealhulgas puudulik koordineerimine asutuste vahel, haldusüksuste vaheline vastuolu ja bürokraatia erisused, mis võivad takistada tõhusate lahenduste väljatöötamist ja rakendamist. Ka Singye väidab, et kõik need probleemid mõjutavad otseselt noori ja nende elu kvaliteeti ning juhib tähelepanu sellele, et traditsioonilised lähenemisviisid, mis keskenduvad üksikutele lahendustele, võivad olla ebatõhusad ja kohati isegi kahjulikud, kui neid ei arvestata kõigi oluliste aspektide ja seotud osapooltega. Seetõttu toetab autor arusaama, et maaelu probleemide lahendamine nõuab valdkondadeülest lähenemist, mis kaasab erinevaid osapooli ja arvestab kõiki asjakohaseid tegureid. Sellist lähenemist nurjatud probleemidele, mida saab implementeerida ka noorte tööhõive osas, on soovitanud ka autorid Alford ja Head, kes rõhutavad vajadust paindlike koostööalaste suhete ja valdkondadeülesele lähenemise järele nurjatud probleemidega tegelemisel (Alford & Head, 2013: lk 722). Vastavalt sellele leiab bakalaureusetöö autor, et noorte tööhõivele maapiirkonnas ja NEET-noorte probleemidele saab läheneda nurjatud probleemide perspektiivist ning seeläbi saab nende probleemidega tegelemisel rakendada samu meetmeid.

2. Kontseptuaalne Raamistik

2.1 Nurjatud probleemid

Tallinna Ülikooli poliitikateooria professor Peeter Selg leiab, et valitsemisega seonduvaid probleeme saab jagada kolme kategooriaasse: lihtsad, kompleksed ja nurjatud (Selg, lk 2019). Suurem osa probleemidest on lihtsad, sest valitseb üksmeel selle üle, milline tähendus probleemile omistatakse ning milline võik olla võimalik lahenduskäik. Nurjatud probleemide puhul puudub aga üksmeelsus ning kõigil probleemi kaasatud osapooltel on erinevad arusaamad nii probleemi olemusest kui ka lahendusviisidest (Selg 2019). Rittel ja Webber tõlgendavad nurjatud probleemidena neid probleeme, millel puudub selgus nii nende eesmärkides kui ka lahendusviisides (Rittel & Webber, 1973: lk 160). Nad toovad võrdluseks matemaatilise võrrandi lahendamise, mille puhul on selge, milline on missioon ning kas probleemid on lahendatud või mitte. Nurjatud probleemidel puuduvad see-eest mõlemad tunnused ning need hõlmavad peaaegu kõiki avaliku korra küsimusi (Rittel & Webber, 1973: lk 160).

Teoreetikud Alford ja Head on tuvastanud mitmeid nurjatud probleemidega seotud väljakutseid. Esiteks on nurjatud probleemidele iseloomulikuks nende kompleksus ja ebakindlus (Alford & Head, 2013: lk 717). Nurjatud probleemidele on iseloomulikuks nende keerukus, omavaheline sõltumine ning ebakindlus, mistõttu on nende mõistmine ja määratlemine eriti keerukas. Ühtlasi puudub sageli selge teave või arusaam nende probleemide algsete põhjuste, võimalike tagajärgede ja ka lahenduste kohta (*Ibid*). Autorid on ka välja toonud nurjatud probleemide puhul olulise tegurina ka probleemide vastuolulisuse. Nurjatud probleemid hõlmavad mitmeid osalejaid, kellel kõigil on vastuolulised väärtused, huvid ja ka vaatenurgad (Alford & Head, 2013: lk 717). See aga tekitab olukorra, kus tekkivad eriarvamused probleemide määratlemise kui ka võimalike lahenduste osas. Nurjatud probleemidele on iseloomulik nende dünaamiline iseloom ning selgete lahenduste ja ressursside puudumine (Alford & Head, 2013: lk 717). Probleemid arenevad pidevalt ning võivad olla mõjutatud erinevatest teguritest, nagu ühiskondlikud muutused, tehnoloogilised arengud või muutused keskkonnas (*Ibid*). Ühtlasi on oluline mõista, et nurjatud probleemidele lähenemine erineb suuresti lihtsatest probleemidest, kuna nurjatud probleemidele pole ühte selget lahendust ning lahenduskäigud pole ilmselged, lihtsad ega ka kohesed, vaid pigem ebakindlad ning tihtipeale ka ootamatute tagajärgedega (Alford & Head, 2013: lk 712). Sellega nõustub ka poliitikateooria professor Selg, kes leiab, et püüdes lahendada nurjatud probleeme, võib sellega kaasneda hoopis vastupidine reaktsioon,

probleem võib levida ning veelgi keerukamaks muutuda (Selg, 2019). Seetõttu on oluline mõista, et nurjatud probleemidele lähenemine nõuab uuenduslikke ja kohanemisvõimelisi meetodeid, mis tunnistaksid ja võtaksid arvesse nende probleemide keerukust, ebakindlust ja vaatenurkade mitmekesisust. Autorid Alford ja Head rõhuvad seejuures vajadust paindlike koostööalaste suhete ja valdkondadeülesele lähenemise järele nurjatud probleemidega tegelemisel (Alford & Head, 2013: lk 722).

Võttes kokku eelnevalt mainitud autorite seisukohad, viitavad nurjatud probleemid komplekssetele ja mitmetahulistele küsimustele, mida on raske määratleda, mõista ja lahendada nende omavahelise seotuse, ebaselguse ja erinevate huvigruppide kaasatuse tõttu, kellel võivad olla vastuolulised vaatenurgad. Need probleemid on sageli seotud teiste sotsiaalsete, majanduslike ja poliitiliste probleemidega ning neile puudub sageli selge lahenduskäik. Ühtlasi on need probleemid ajas muutuvad. Teadvustades neid väljakutseid ning rakendades nurjatud probleemidele lähenemisel vastavaid meetmeid, saavad poliitikakujundajad ja praktikud töötada välja veelgi tõhusamad strateegiad nurjatud probleemidega tegelemiseks, mis ühtlasi aitaks kaasa positiivsete sotsiaalsete muutuste edendamisele. Töö lisades (vt Lisa 1) on väljatoodud näited nurjatud probleemidest, millega ka Eesti maapiirkonnad silmitsi seisavad.

2.2 Haldusorganisatsioonilised lähenemised

Avaliku sektori organisatsioonides toimuvad otsustusprotsessid üldiselt kahel viisil, milleks on kas tugev hierarhiline juhtimine või läbirääkimised tippjuhtide vahel. Selleks, et otsustusprotsess saaks üldse kulgeda, on oluline formaalne struktuur ja see, et osalejate eesmärgid ja kavatsused oleksid läbipaistvad. Valitud struktuurid peavad vastama nendele eesmärkidele ning arvestama võimalike kaasnevate mõjudega (Christensen & Lægreid, 2008: lk 101). Poliitikate koordineerimine ja integreerimine eri sektorite vahel on muutumas üha olulisemaks nii poliitikakujundajate kui ka teadlaste seas, sest kiiret piiride ümberkorraldamist nõudvad poliitikaväljakutsed kerkivad kiiresti esile, kuid avalikud poliitikad on juurdunud muutustega aeglaselt ja järk-järgult kohanevate institutsioonide struktuuridesse (Trein jt, 2019: lk 333).

Ülemaailmselt on juba aastakümneid kasutatud Uue haldusjuhtimise (NPM) põhimõtteid, mis eelistavad avalike probleemide lahendamisel erialalist tegevust, delegeerimist ja detailidele keskendumist (Cejudo & Michel, 2017: lk 747). Uue avaliku juhtimise põhimõtetele on iseloomulikuks agentuuride loomine, detsentraliseerimine ja üleüldine avaliku sektori

killustamine (Christensen & Lægheid, 2008: lk 98). Selle fookuses on efektiivsuse ja läbipaistvuse suurendamine, vähendades seeläbi ka rollide mitmetähenduslikkust. NPM on tuntud kui de-reguleerimist pooldav doktriin, millele on omaseks sisemiste meetmete ja kontrollivahendite tugevdamine, reguleerivate asutuste rolli suurendamine ning järelevalve ja auditeerimise tugevdamine (Christensen & Lægheid, 2008: lk 98).

Avalike organisatsioonide struktuure ning nende toimimist analüüsitakse peamiselt kahe muutuja abil. Nendeks on spetsialiseerumine ja koordineerimine, mis koosnevad nii vertikaalsetest kui ka horisontaalsetest elementidest (Christensen & Lægheid, 2008: lk 97). Siiani on hajutatud haldust ja ühele eesmärgile spetsialiseerunud organisatsioone nähtud kui parimat võimalikku viisi, kuidas valitsuse tegevust efektiivsemaks, vastutustundlikumaks ja paremini reageerivaks muuta (Christensen & Lægheid, 2008: lk 101). Siiski on selgunud, et kui toimida lähtuvalt ühele eesmärgile spetsialiseerunud organisatsioonidest, tekkivad mitmed probleemid ja vastuolud NPM põhimõtete ja valitsuse tegevuse vahel. Autorid Cejudo ja Michel toovad välja, et nii poliitilisel kui ka haldustasandil jääb sellisel juhul juhtimine ilma kontrollist ja mõjuvõimust ning soovitud vastupidiselt just kahaneb nende võimekus tulemuste eest vastutada, mis omakorda kahjustab valitsuse töö efektiivsust ja tõhusust. Need tegevused sattuvad vastuollu peamise eesmärgiga: lahendada keerulisi avalikke probleeme, mis on läbi põimunud ka teiste küsimustega (Cejudo & Michel, 2017: lk 747). Ka Christensen ja Lægheid tuvastasid, et vertikaalne spetsialiseerumine ehk struktuurne delegeerimine nõrgestab kontrolli struktuuri. Lisaks vähendab see poliitiliste täidesaatvate organite tegelikku mõjuvõimu institutsioonide üle, kahjustades seeläbi poliitilist kontrolli. Horisontaalne spetsialiseerumine on suurenenud, kuigi see tekitab väljakutseid pädevusele ja koordineerimisele. Horisontaalne spetsialiseerumine lähtub põhimõttest, mis soodustab ühele eesmärgile keskendunud organisatsioonide rakendamist (Christensen & Lægheid, 2008: lk 97). Detailidele keskendumine ja ühele eesmärgile spetsialiseerumine pole parimaks lahenduseks, vaid toovad kaasa uue probleemi-killustunud valitsusetegevuse (Cejudo & Michel, 2017: lk 747). Teenused ja programmid arenevad ükshaaval ning nendega tegelevad erinevad ametkonnad olenevalt nende programmide sisust ja seadusandlikkusest. Isegi kui mõnda lihtsamat probleemi saaks lahendada spetsialiseerunud ametkonna sekkumisega, võivad keerulisemad probleemid jääda lahendamata. Tulemuseks on tüüpiliselt poliitikate ja programmide kogum, mis on seotud mitmesuguste oluliste mõõtmega, kuid neil puudub keskne kontroll või suund (*Ibid*). Säärased kompleksed probleemid vajavad ühiskondlikku tegevust, kuna nende näol on tegu erinevatel põhjustel korduvate ja ka erinevatesse poliitikatesse juurdunud probleemidega, mis läbivad

mitmeid valitsustasandeid. Mitmetasandilise valitsemise kontekstis mõjutab otsuste kujundamine ja poliitikavahendite valik probleemi lahendamiseks rohkem osalejaid, kaasates neid ning muutes nad selliste otsuste osas aktiivsemaks (Cejudo & Michel, 2017: lk 747). Lisaks sellele on erinevatel valitsustasanditel sageli erinevad eesmärgid, mis muudavad eri valitsustasandite ja organisatsioonide vahelise koostöö keerulisemaks ning aeganõudvamaks. Seega, juhul kui keerukate probleemide lahendamiseks on vastutus jaotunud erinevate poliitikate, ametkondade, ministeeriumite ja valitsustasandite vahel, jääb avalike teenuste pakkumine puudulikuks. Nii ametnikud kui ka rahvas leiavad, et teenused ja nendega seonduvad programmid ei ole piisavalt hästi koordineeritud, kuna vastutus on jaotunud erinevate ametkondade vahel (Cejudo & Michel, 2017: lk 747).

Kokkuvõttes tuleneb NPMi peamine kriitika sellest, et see killustab avalikku sektorit ning ühtlasi põhjustab probleeme aruandluses, koordineerimises ja ka kontrollis, mis kõik on nurjatud probleemide lahendamise seisukohalt soovimatu. Sellegi poolest on Eestis NPM mudel veel endiselt kasutusel. Riigikogu Kantselei Arengu- ja Analüüsiosakonna 2018. aasta aruande kohaselt järeldatakse, et aastal 2030 liigub avaliku sektori valitsemine küll võrgustatud valitsemise suunas, kuid on ja jääb siiski oma olemuselt NPMi ja võrgustikupõhise mudeli hübriidiks (Riigikogu Kantselei Arengu- ja Analüüsiosakond, 2018: lk 6).

2.2.1 Alternatiivsed lähenemised: poliitikate koordineerimine ja integreerimine

Poliitikate koordineerimine ja integreerimine eri sektorite vahel on muutumas üha olulisemaks nii poliitikakujundajate kui ka teadlaste seas, sest kiiret piiride ümberkorraldamist nõudvad poliitikaväljakutsed kerkivad kiiresti esile, kuid avalikud poliitikad on juurdunud muutustega aeglaselt ja järk-järgult kohanevate institutsioonide struktuuridesse (Trein jt, 2019: lk 333). Kontseptuaalne selgus on igasuguses sotsiaalteaduste arutelus oluline, mistõttu peab tagatud olema see, et kontseptsioonid kajastaksid oma kavandatud tähendust ning et neid mõistetakse universaalselt ühte moodi. Sellisel juhul on paremini mõistetav see, millised vahendid on vajalikud selleks, et analüüsida kuidas valitsus keerulisi probleeme lahendada peaks (Cejudo & Michel, 2017: lk 763). Selleks, et paremini mõista valitsuse rolli keeruliste ja riskirohkete probleemide lahendamisel, tuleb eristada koordineerimist ning poliitikaintegratsiooni, mis esindavad erinevaid lähenemisviise killustunud valitsustegevusega tegelemiseks.

Valitsuskesksed lähenemisviisid käsitlevad poliitikate integreerimist ja koordineerimist ning nende uurimist. Selleks, et mõista millist rolli need mängivad valitsuse toimimisel keerukate probleemidega, on oluline tagada see, et need mõisted oleksid eristatavad ja jälgitavad. Vaid nii

saab määratleda, millised poliitikavaldkonnad on koordineeritud ning millised mitte (Cejudo & Michel, 2017: lk 749).

2.2.1.1 Koordineerimine

Koordineerimise näol on tegu protsessiga, mille käigus määratlevad erinevate organisatsioonide liikmed ülesandeid, jaotavad vastutuse nende liikmete vahel ning jagavad olulist teavet, et poliitikate ja programmide rakendamine oleks tõhusaim avalike probleemide lahendamiseks. Koordineerimine nõuab strateegiate arendamist, mis arvestaksid infovahetuse, võimalike mõjudega ning ühtse koostööga, samas kui integratsioon hõlmab endas koostööd, pikaajalist ühist planeerimist ning ühtset koostööd vähemalt ühe osaleva üksuse mõne suurema projekti tuumiku osas (Cejudo & Michel, 2017: 748-lk 749). Vajalikud atribuudid ongi seejuures teabe jagamine ning selgelt määratletud reeglid ning vastutusvaldkonnad. Objektiks on organisatsioonid (Cejudo & Michel, 2017: lk 750). Autorid Cejudo ja Michel (2017) käsitlesid koordineerimise kirjeldamise puhul kolme tasemega skaalat teabe vahetamise osas. Esimene tase on regulaarne teabevahetus, mille käigus toimub suhtlus organisatsioonide liikmete vahel nende enda eesmärkide saavutamiseks. Teiseks tasemeks on formaalne teabevahetus, kus organisatsioonide liikmed teevad otsuseid omaenda ressurside osas ja töötavad individuaalselt, et kaasa aidata ühisele eesmärgile. Kolmas tase hõlmab endas samuti formaalset teabe vahetust, kuid selle kohaselt teevad organisatsioonide liikmed ühiselt otsuseid, võttes arvesse olemasolevaid ressursse ühise eesmärgi saavutamiseks (Cejudo & Michel, 2017: lk 750). Koordineerimist puudutavad enim küsimused nagu: kas organisatsioonidel on ühine eesmärk? Kas koordineerimiseks on kehtestatud reeglid ning kas organisatsioonid jagavad omavahel vastutusvaldkondi ja teavet? (*Ibid*)

2.2.1.2 Integreerimine

Teine lähenemine nurjatud probleemidega tegelemiseks on poliitikaintegratsioon, mille näol on tegu otsustamisprotsessiga, mis puudutab mitme asutuse ja poliitika kogumit, kus tehakse strateegilisi ja haldusotsuseid selleks, et lahendada keerulisi probleeme. Selliste keeruliste probleemide lahendamine on eesmärgiks, mis hõlmab, kuid ületab, programmide ja asutuste individuaalsed eesmärgid (Cejudo & Michel, 2017: lk 750). Poliitikaintegratsiooni puhul peetakse oluliseks kõikide osapoolte kaasamiseks integreeritud lähenemist, et välja töötada ja rakendada asjakohaseid poliitikalahendusi küsimuse lahendamiseks. Näiteks keskkonnasäästlikkusega tegelemisel on oluline kaasata need osapooled, kes tegelevad põllumajanduse, energia või transpordipoliitikaga. Teisisõnu püüab poliitikaintegratsioon luua

uusi vahendeid selleks, et ühendada olemasolevaid valdkondi ja luua tõhusamaid ja legitiimsemaid poliitikalahendusi probleemiga tegelemiseks (Trein jt, 2019: lk 335).

Poliitikaintegreerimine hõlmab tähtsaid küsimusi nagu: kas keerulise probleemi lahendamiseks on olemas mandaat ning põhjendatud teooria, mis kaasab mitme organisatsiooni osalemist? Kas on otsustusorgan, mis vastutab keeruliste ja nurjatud probleemide lahendamise eest? Kas otsustusorganil on volitus muuta programme, asutusi, finants- ja inimressursse, et keerulise probleemi lahendamisele kaasa aidata ning kas on olemas vajalik teave selleks, et juhendada oma otsuseid programmide, asutuste, finants- ja inimressursside osas, et aidata kaasa keerulise probleemi lahendamisele? (Cejudo & Michel, 2017: lk 750)

Poliitikaintegratsioon on peamiselt kasutusel kui poliitiline mõõde, mis keskendub rohkem difusiooni, õppimise ja poliitikaideede rollile. Seetõttu on poliitikaintegratsioon poliitikavahendite uurimiseks eriti hästi sobiv viis. Ühendatud valitsuse/kogu valitsuse artiklite fookuses on see-eest rohkem institutsionaalseid elemente, poliitikate rakendamist ja poliitikate pädevust. Seejuures rõhutatakse organisatsioonikultuuri tähtsust, mis soosib ühiste lahenduste leidmist ja koordineerimist ühendatud organisatsioonilises keskkonnas, mis on organisatsioonialüüsi jaoks sobivad lähenemisviisid. Seetõttu on oluline edasistel poliitikasektorite suhete uurimistöödel pidada mõlemat mõõdet oluliseks ning kasutada tuleks selgemat institutsionaalset perspektiivi nende kahe ühendamiseks (Trein jt, 2019: lk 343-344). Töö lisades (vt Lisa 2) on väljatoodud kaks näidet efektiivsetest haldusorganisatsioonilistest meetmetest, mida on mujal maailmas rakendatud nurjatud probleemidega tegelemisel.

2.3 Noorte osalusformaadid

Noored moodustavad maailma rahvastikust ühe neljandiku ja arenevates riikides isegi ühe kolmandiku, kuid paraku pole paljud vastuvõetud otsused arvestanud võimalike mõjudega noorte heaolule (Seneviratne, 2017: 2). Noorte kaasamise teema on ka Eestis üleval olnud juba pikemat aega, kuid ka siin pole nende kaasamine regionaalpoliitilistesse otsustesse, mille tagajärjed neid realselt mõjutavad, kuigi efektiivne. Tihtilugu pole noored muudatustest isegi teadlikud ja otsused tehakse nende eest, eeldusega, et just see on parim alternatiiv (Mehiste, 2022). Noorte õiglane ja võrdne kaasamine erinevatesse otsustusprotsessidesse, mis puudutavad nii riiklikku kui ka ülemaailmset planeerimist on ülioluline ning selle näol on tegu põhilise inimõigusega (Seneviratne, 2017: 3). Eesti Noorteühenduste Liit (ENL) on välja toonud, et noorte osalus ja nende roll poliitiliste protsesside mõjutamisel sõltubki suuresti noorte kaasamisest ja sellest, kuidas otsustajad ja ametnikud selleks võimelised on (Mehiste,

2022). Kui otsustusprotsessidesse on kaasatud inimesed, keda otsus mõjutama hakkab, siis tuntakse, et otsused on õiglasemad ning seeläbi aktsepteeritakse muutusi rohkem (*Ibid*).

Poliitika ja selle planeerimise osas on just noored kõige marginaliseeritumad, sest nad seisavad silmitsi kõige suurema sotsiaalse, poliitilise, majandusliku ja geograafilise marginaliseeritusega (Seneviratne, 2017: lk 5). Noortel on õigus osaleda otsustusprotsessides, mis on nendega otseselt seotud või mõjutavad nende elu, olenemata nende panusest suuremasse heaolusse (Seneviratne, 2017: lk 20). Eriti oluline on toetada osalemise positiivseid arengueelseid just kohalikul tasandil, olgu need isiklikud või kollektiivsed (*Ibid*). Selleks, et noorte huve õiguspäraselt esindada peaksid kõik noori puudutavad uuringud lähtuma noorte vaatenurgast, et tuvastada vastavate otsuste mõjud ka noortele (Seneviratne, 2017: lk 23). Ühtlasi peaksid noored uurimisprotsessidesse partneritena kaasatud olema, olgu selleks siis mõni noorteühendus või noorte esindaja, kes teeks koostööd oluliste teemade väljaselgitamisel, juhiks uuringu kavandamist ja rakendamist ning andmete tõlgendamist ja aruannete koostamist (*Ibid*).

Noorte arvamuse arvesse võtmine otsustusprotsessides, mis mõjutavad nende enda elusid, omab nii kasutoovaid kui ka õiguslike põhjuseid. Õigustele põhinedes, on ÜRO lapse õiguste konventsiooni 12. artiklis sätestatud, et alla 18. aastastel noortel on õigus osaleda otsustusprotsessides (Hess & Stošić, 2021: lk 17). Ühtlasi on nende kaasamine kriitiline komponent demokraatlikus ja võrdõiguslikus maailmas. Lisaks võib noorte kaasamine otsustusprotsessides tuua kaasa mitmed kasud. Noorte kaasamine aitaks maksimeerida poliitikate ja programmide positiivset mõju noortele ning soodustaks põlvkondadevahelist teadmiste ja väärtuste edasi andmist (Hess & Stošić, 2021: lk 17). Juhul, kui noorte huvide eest ei seista ning nende õigusi ja huve ei kaasata demokraatlike valimisraamistike ja laiemate osalusstruktuuride konteksti, üritatakse probleeme olemasolevas võimuparadigmas valesti lahendada (Seneviratne, 2017: lk 10). Noorte kaasamisel uuringute juhtimisse, võivad noorte kogemused mõjutada tulemusi märkimisväärselt, mis suure tõenäosusega vaidlustavad traditsioonilised eeldused ja arvamused ning pakuvad hoopis teistmoodi muudatusettepanekuid (Seneviratne, 2017: lk 23). Tänu noorte teadmistele ja ideedele ning nende loomingulistele ja innovaatilistele lähenemistele, oleks nende osalus positiivne panus poliitikate arendamisesse ning ühtlasi edendaks see tõhusust, kuna noored teavad, mis on neile kasulik ning seeläbi kõrvaldatakse ebasobivad programmid ja poliitikad koheselt (Hess & Stošić, 2021: lk 17). Enimlevinud noorte osalusformaadid, mida on mujal maailmas edukalt rakendatud, on noorte peavoolustamine ja noorte mõjuvõimu suurendamine ehk võimestamine.

2.3.1 Noorte peavoolustamine

Selleks, et anda noortele võimalus olla kaasatud ning osaleda otsustusprotsessides, on erinevad teoreetikud toonud välja noorte peavoolustamise (ingl. k. *youth mainstreaming*) strateegia. Noorte peavoolustamine tähendab kaasavat ja teadlikult proaktiivset muutumisprotsessi, mille arenguplaanid sisaldavad noorte ja ka teiste poliitikas marginaliseeritud ühiskonnagruppide heaolu ja õiguste edendamist (Seneviratne, 2017: lk3). Noorte peavoolustamine järgib terviklikku noortele reageerivat lähenemist, mis eeldab noorte kaasamist diskussioonidesse ja programmide väljatöötamise protsessidesse. See rõhutab noorte vajadustele reageerimist ning nende arvamusega arvestamist kõigis poliitika või projekti etappides ning ühtlasi ka iga planeeritud tegevuse mõju hindamist noortele (Hess & Stošić, 2021: lk 28). Noorte peavoolustamise strateegia põhineb visioonil, kus kõik sotsiaalsed rühmad saavad võrdselt osa arenguprogrammide tulemustest ja osalevad selles vastavalt oma täielikule potentsiaalile. Seda saab määratleda kui strateegiat, mis tagab põlvkondadevahelise õiguse ja õigluse ning mis annab noortele võimaluse osaleda analüüsi-, kavandamise- ja poliitikaprogrammide hindamise protsessides kõigis sotsiaalsetes, poliitilistes ja majanduslikes valdkondades (Seneviratne, 2017: lk 3). Seega ei tähenda Noorte peavoolustamine kõigest noortele suunatud tegevusi, algatusi või programmide rakendamist, vaid see hõlmab otsustusprotsessides noorte vajaduste, teadmiste ja õigustega arvestamist ning noorte kaasamist nende programmide analüüsimise, planeerimise, rakendamise ja hindamise protsessidesse (Hess & Stošić, 2021: lk 29). Lihtsamalt öeldes, võimaldab noorte peavoolustamine noortel ja täiskasvanutel võrdselt osa saada arengu tulemustest ja sellele võrdselt kaasa aidata, seades peamiseks eesmärgiks võrdõiguslikkuse saavutamise. Noorte peavoolustamise strateegia põhineb Rahvaste Ühenduste väärtustel, mis peegeldavad rahvusvaheliste inimõiguste konventsioone, Rahvaste Ühenduse hartat ja ÜRO inimõiguste konventsioone (Seneviratne, 2017: lk 6).

Lisaks sellele, et noorte peavoolustamine on moraalselt õige ning on keskendunud noorte hüvedele ja laiemale võrdõiguslikkusele, võib see samuti kiirendada reageerimist pikaajalistele muutustele, kuna noortele mõeldud tõhusad arengutulemused toovad kasu läbi põlvkondade kogu ühiskonnale (Seneviratne, 2017: lk 10). Ühtlasi aitab see kaasa kasvule ja efektiivsusele, sest läbi reageeriva planeerimise ja konsultatsioonide, on võimalik jaotada ressursse efektiivsemalt.

Selleks, et noorte peavoolustamise eesmärk saavutada ja et noored kogeksid võrdseid arengutulemusi, on hädavajalik, et noori aktiivsemalt kaasataks. Sellisel viisil saab nende osalus tagada neile võimu mõjutada sotsiaalseid suhteid nii poliitilises kui ka sotsiaalses ja

majanduslikus sfääris ning ühtlasi mõjutada poliitika kujundamise ja rakendamise protsesse (Seneviratne, 2017: lk 20). Et noorte osalemissuutlikkust suurendada, on tarvis lisaks noorte teadliku osaluse suurendamisele suurendada ka institutsioonide suutlikkust, et nad suudaksid noorte osalust oma struktuuridesse integreerida. Seejuures on oluline roll terviklikul valdkondadeülel koostööl (*Ibid*).

2.3.2 Noorte võimestamine

Teiseks noorte kaasamise võimaluseks on noorte võimestamine ehk noorte mõjuvõimu suurendamine (ingl. k *youth empowerment*), andes neile võimalusi arendada eluks vajalikke kompetentse ja võimeid (Seneviratne, 2017: lk 7). Niiviisi on noortel võimalik panustada ning saada kasu keskkonnast, mis on poliitiliselt stabiilne, majanduslikult elujõuline ning seaduslikult toetav. Ühtlasi on see viis tagamaks, et noored osalevad täielikult aktiivsete kodanikena oma riikides (*Ibid*). Lisaks rõhutab noortele mõjuvõimu andmise strateegia vajadust majanduslike, sotsiaalsete, õiguslike ja poliitiliste võimaluste järele, mis aitaksid kaasa noorte mõjuvõimu suurendamisele, seda eelkõige noortega töötavate ametnike kaudu (Seneviratne, 2017: lk 7). Noorte võimestamisel on kolm peamist mõõdet: sotsiaalne; majanduslik ja poliitiline mõjuvõim. Sotsiaalse mõjuvõimu suurendamisel on noortel autonoomia ja enesekindlustunne, majandusliku mõjuvõimu suurendamisel on noortel kontroll majanduslike ja muude ressursside haldamise üle, sealhulgas töötamise üle ning viimaks poliitilise mõjuvõimu suurendamine, mille korral on noortel võim arvamus avaldada ning mõjutada sotsiaalseid, majanduslikke ja poliitilisi protsesse (Seneviratne, 2017: lk 7). Kõigi kolme mõõdme aspektide täitmine on oluline noorte tervikliku mõjuvõimu saavutamiseks.

Kokkuvõtlikult on seega noorte võimestamise peamiseks eesmärgiks anda noortele vajalikud vahendid, oskused ja võimalused selleks, et nad saaksid valmis olla arengu juhtimiseks ning aktiivseks osalemiseks ühiskonnas. Noorte võimestamine hõlmab sageli programmide ja ressursside loomist ja ka pakkumist, mis võimaldaksid noortel omandada eluks kasulikke oskusi nagu juhtimine, ettevõtlus, kodanikuaktiivsus ja sotsiaalsed oskused jne.

Peamiseks erinevuseks noorte peavoolustamise ja noorte võimestamise vahel on see, et noorte peavoolustamine keskendub noorte integreerimisele ühiskondlikesse otsustusprotsessidesse, samas kui noorte võimestamine keskendub pigem noorte võimete ja oskuste arendamisele ning nende valmisoleku suurendamisele ühiskondlikuks osalemiseks ja muutuste elluviimiseks.

2.4 Mõjude hindamine

Mõjude hindamiseks saab pidada kõiki protsesse, mille käigus on kogutud tõendusmaterjale poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta ning nendele tuginedes prognoositakse nende võimalikud tagajärjed (Justiitsministeerium & Riigikantselei, 2021: lk 4). Mõjude hindamine toetab nii otsuste läbipaistvust kui ka kvaliteeti ning loob eelduse, et õigusaktid avaldaksid soovitud mõju ühiskonnale (Justiitsministeerium & Riigikantselei, 2021: lk 4).

Autorite Knill ja Tosun kohaselt pakub poliitikate hindamine vastuseid selle kohta, kas poliitikameetmed on edukad, andes võimaluse võrrelda avalike poliitikate kavandatud ja tegelikke mõjusid (Knill & Tosun, 2020: lk 144). Kuigi hindamise all peetakse üldiselt silmas poliitikaotsuste analüüsimist ja teaduslike tõendite kaalumist, saab seda rakendada ka kui poliitilise arutelu laiendust, mille abil saab määrata poliitika edu ja ka ebaedu (Knill & Tosun, 2020: lk 144-145). Peamiste teguritena, mis poliitika elluviimise edukust mõjutavad, on autorid välja toonud poliitikainstrumentide valiku, poliitika disaini kujundamise, kontrolli poliitika elluviimise üle, institutsioonid, haldussuutlikkuse ja ühiskondliku toetuse (Knill & Tosun, 2020: lk 145). Autorid Knill ja Tosun on tuvastanud kuus peamist etappi hindamise läbiviimiseks. Esiteks tuleb püstitada hindamise eesmärk ning formuleerida hindamisküsimused, teiseks tuleb määratleda kindlad hindamiskriteeriumid ning seejärel kaardistada eeldatavad tulemused ja mõjud, mis kaasnevad programmi tegevustega (Knill & Tosun, 2020: lk 151). Neljandana tuleb valida hindamisstrateegia, viiendaks etapiks on mõõdikute loomine, andmete kogumine ja analüüs ning viimaks järelduste ja soovituste tegemine (*Ibid*). Mõõdikutena ehk hindamiskriteeriumitena on enimlevinudateks asjakohasus, tulemuslikkus, kulutõhusus ning jätkusuutlikkus.

Lähtudes nurjatud probleemide kompleksusest ja eripäradest, on aga ilmselge, et sellistele probleemidele ei saa läheneda sarnaselt tavapäraste probleemidega ning ka tulemuste analüüsimine ja mõjude hindamine on seetõttu erinevad. Iga nurjatu probleemi puhul on vajadus leida lähenemisviisid, mis ulatuksid kaugemale tavapärastest, projektipõhistest ja riikide piiridesse määratletud mõjude hindamisest (Bice, 2019: lk 3). Kohalikul või piirkondlikul tasandil tuleb hindamisnõudeid ajendavad probleemide määratlused muuta projektipõhistest vaatenurkadest kogukonnapõhiseks. See tähendab mõjude hindamist, mis lähtub kogukondade vaatenurgast ning oleks palju tundlikum kogukonna vajaduste ja kogemuste suhtes (*Ibid*). Selline muutus peab olema aga teadlik ning silmas pidama tasakaalu

laialdase ja strateegilise mõistmise vahel mõjudest ning samal ajal pöörama tähelepanu kohalikele kogukondadele (Bice, 2019: lk 3). Seega, mõjude hindamine peab tulenema murest kohalike inimeste elude pärast, keda poliitika või projekt kõige otsesemalt mõjutab.

Selleks, et poliitikate ja praktikate mõjude hindamine rohkem kogukonna põhiseks viia, peab olema tehtud kolm peamist sammu. Esiteks tuleb hindamissüsteem pöörata tõeliselt kogukonna vaatepunktist lähtuvaks (Bice, 2019: lk 3). Teiseks on vaja filosoofilist vaatenurga nihet. Autor leiab, et tarvis on juurdepääsu sisukale tõendusbaasile, mis annaks teavet otsuste tegemisest seoses kogukonna tulevikuga ja mis hõlmaks ka süsteemseid kaalutlusi, kuna tegemist on inimõigusega (*Ibid*). Lõpuks peavad mõjuhindamise andmed ja aruanded muutuma kättesaadavamaks, lihtsamini võrreldavaks ning praktilisemaks. Sageli on avalikult kättesaadavad andmed mahukatesse aruannetesse peidetud, mis sisaldavad keerulist tehnilist kõnekasutust. Vajadus arendada paremaid meetodeid olemasolevate mõjuhindamise andmete jagamiseks ning nende andmete põhjal kogutud sisendi rakendamise järele on suur (Bice, 2019: lk 3). Lõppkokkuvõttes võib selline integreeritud lähenemine vähendada riske kogukondadele ning samaaegselt parandada strateegilist planeerimist.

3. Metoodika

3.1 Juhtumi kirjeldus: Noortegarantii tugisüsteem Eestis

Noortegarantii tugisüsteemi (*lühend: NGTS*) näol on tegu toetusega, mis on mõeldud noortele, vanuses 16-29, haridusteele naasmiseks ja/või tööturule jõudmiseks ning mida rakendati esimest korda 2018. aastal (Sotsiaalkindlustusamet, 2024). NGTS on kohaliku omavalitsuse tööriist, mis võimaldab sotsiaalteenuste ja- toetuste andmeregistrisse (STAR) koondatud õppimisi ja töötamisi puudutavate andmete abil saada ülevaate piirkonna NEET-noortest ning pakkuda neile ennetavat ja sihistatud tuge haridustee jätkamiseks ja/või tööle suundumiseks (Käger jt, 2020a: lk 10). Kohalikest omavalitsustest on Noortegarantii tugisüsteemiga liitunud 76 omavalitsust erinevatel ajaperioodidel üle Eesti (Sotsiaalkindlustusamet, 2024). Seiretes pole aga kõik omavalitsused osalenud. Esimeses seires osales 36 kohalikku omavalitsust, teises ja kolmandas seires 39, neljandas 44 ning viiendas seires osales 48 kohalikku omavalitsust, mis moodustab 61% kõigist Eesti kohalikest omavalitsustest (Käger jt, 2020a: lk 37).

IT-lahendus STAR arendati välja projekti „Noortegarantii tugisüsteemi arendamine ja testimine“ raames. Ühtlasi töötati välja juhtumikorralduse mudel, mis on valdkonnaülene ja noortekeskne (Sotsiaalkindlustusamet, 2024). Teine suurem tegevus oli seotud riikliku koosloome protsessiga ning selle raames koostati 2021. aastal „Valdkondadeülese NEET-olukorras noorte toetamise ja teenuste koostöömudel kohalikele omavalitsustele“ (Sotsiaalkindlustusamet, 2024). See mudel pakub lahendusviisi, kuidas noori võimalikult sujuva protsessina toetada, kaasates kohaliku omavalitsuse tasandi erinevaid osapooli (*Ibid*).

Noortegarantii tugisüsteemil on kaks peamist eesmärki, millest esimeseks on välja selgitada need noored, kes riiklike andmeregistrite alusel ei tööta ega õpi ning kes võivad vajada ebasoodsast olukorrast väljumiseks abi (Käger jt, 2020a: lk 33). Seejärel on NGTS-i eesmärk aidata ja suunata mitteaktiivseid noori tööturule või haridust omandama (*Ibid*). Nende eesmärkidega seoses on Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja teadusministeeriumi koostöös valminud Noortegarantii riigisisene tegevuskava. See on raamistik, mis on valminud just selleks, et suurendada noorte konkurentsivõimet ning toetada nende osalemist tööturul (Sotsiaalkindlustusamet, 2024). Tegevuskava keskendub kahele tegevussuunale, millest esimene keskendub toetavatele tegevustele, mis on suunatud NEET-noortele, et individuaalse lähenemise abil noori toetada ja ühiskonda tagasi tuua. Ühtlasi pööratakse tähelepanu ka üldistele noori puudutavatele tööturuprobleemidele (*Ibid*). Teine suund keskendub ennetavatele tegevustele, et noored ei sattuks NEET-staatusesse ning on mõeldud universaalselt kõigile

noortele (Sotsiaalkindlustusamet, 2024). Erilist tähelepanu pööratakse just neile noortele, kes on tõrjutusriskis s.t neile, kellel on suurem tõenäosus õpingud katkestada või kogeda tõrjutust tööturul (*Ibid*).

NGTS-i näol on tegu väärtusliku ühenduslülina teenuste, teenusepakkujate ja spetsialistide vahel ning seda eriti olukorras, kus noorteni ei jõua vajalik teave neile suunatud teenuste kohta. Ühtlasi on NGTS-i tugevuseks see, et noorte töötuse ennetamiseks ja tööturule suunamiseks kasutatakse erinevate tegevuste koondamist ja juba olemasolevate teenuste süsteemi (Käger jt, 2020a: lk 10). Noortegarantii tugisüsteemi üheks aluseks ja lisandväärtuseks on ka proaktiivne lähenemine NEET-noorte toetamisele, mis on vastupidine tavapärasele reaktiivsele probleemide lahendamisele (Käger jt, 2020a: lk 62). Proaktiivne lähenemine on ennetav, ettevaatav ning initsiatiivi näitav ehk riik tuvastab potentsiaalse vajaduse abi järele andmebaaside põhjal selle asemel, et jääda ootama abivajajatepoolset pöördumist (*Ibid*). Juhtumikorraldajad kontakteeruvad ise noorega abivajaduse tuvastamiseks ning noorele erinevate toetusvõimaluste tutvustamiseks. Ühtlasi hõlmab noore toetamine ka tagajärgedega tegelemist, mida võisid põhjustada haridustee katkestamine või vähene töemotivatsioon (Käger jt, 2020a: lk 62). Noorest tuntakse jätkuvalt huvi, kui ta on vajaduse korral teiste teenusteni edasi suunatud, et ära hoida tagasilangusi ja noor võimalikult kiiresti tagasi tööturule või haridusse aidata (*Ibid*).

Partneromavalitsustes töötavad juhtumikorraldajatena spetsialistid, kelle peamiseks kohustuseks on panustada Noortegarantii tugisüsteemi arendamisesse ja toetada nimekirjas olevaid noori. Ühtlasi kogutakse neilt jooksvalt tagasisidet NGTS-i arendamiseks (Käger jt, 2020a: lk 33). Juhtumikorraldaja kaasab olenevalt eesmärgist ja vajadusest noore toetamiseks koostööpartnereid ja teenuseosutajaid ning suunab noored seejärel eesmärkide täitmist toetavate teenusteni. Koostööpartnerite hulka kuuluvad näiteks noore enda lähikond, sotsiaaltööspsialistid, Eesti Töötukassa, erinevad noortekeskused ja koolid (sh kutsekoolid), perearstid ja erispetsialistid ning muud teenuseosutajad ja MTÜ-d (Käger jt, 2020a: lk 35). NGTS-i eesmärkide saavutamise korral lõpetatakse plaan/ menetlus või koostatakse noore soovist lähtuvalt uus plaan. Samuti saab iga noor ise otsustada selle üle, kas ta kasutab NGTS-i võimalusi ning tal on õigus keelduda edaspidisest kontaktist (Sotsiaalkindlustusamet, 2024).

Noortegarantii tugisüsteemi rakendamise seotud kulud on hüvitatud Euroopa Sotsiaalfondi poolt ning Haridus- ja Noorteameti eelarve kaudu (Käger jt, 2020a: lk 33). Vabatahtlikult NGTS-i rakendavatel KOV-idel on võimalus taotleda toetust tööalast konkurentsi suurendavate teenuste avatud voorust ning rahastust saab taotleda ka Euroopa Sotsiaalfondi meetmest "Tööalast konkurentsi suurendavad teenused" (*Ibid*).

Aastal 2020 oli Eestis NEET-noori 24 300. Kaks aastat hiljem oli NEET-staatuses noori Euroopa Liidus 13,1% ning Eestis 11,1% (Beilmann jt, 2022). Statistikaameti analüüsis on väljatoodud, et 2021. aasta neljandas kvartalis oli NEET-staatuses noori Eestis 18 000, mis moodustab 11,7% 15-26-aastastest noortest (Statistikaamet, 2023). Suurima osakaalu moodustavad noored alates 19. eluaastast, selle vanusegrupi osatähtsus on 14-16%, samas kui 15-18- aastaste noorte osatähtsus jääb vahemikku 2-5% (*Ibid*). Kontakt õnnestus saada 4279 noorega, kellest hinnati abivajajateks 18% noortest ehk 757 noort (Käger jt, 2020a: lk 49). Noorte vanuse tõusmisel langes abivajajate osakaal ning see oli mõnevõrra kõrgem põhiharidusega noorte hulgas, moodustades 24% (*Ibid*). Täpset abi saanud noorte arvu on sellegi poolest keeruline tuvastada, kuna seiretes pole osalenud kõik kohalikud omavalitsused, mis on NGTS-i rakendanud (Käger jt, 2020a: lk 118). Keskmise päevade arv STAR infosüsteemis kajastatud kontaktivõtmisest hõivesse jõudmiseni on 140 päeva (Käger jt, 2020a: lk 49). Paraku pole võimalik hinnata ka seda, kui paljud noored NGTS-i raames toimunud koostöö ajal hõivesse jõudsid, kuna STAR-i pole alati märgitud koostöö lõppemise aeg (*Ibid*).

3.2 Andmete kogumise metoodika ja valimi moodustamine

Andmete kogumisel käsitletakse nurjatud probleemi mõistet ning vastavalt sellele kogutakse kokku teemaga seonduvad dokumendid ning varasemad uurimused, mis sisaldavad nurjatud probleemide või eriti keeruliste ja mitmetahuliste probleemide lahendamismeetodeid, et anda tutvustav ülevaade probleemi olemusest. Andmete kogumiseks ja hilisemaks analüüsimiseks koostatakse teoreetiline raamistik, mis sisaldab probleemi tutvustust ning kolme peamist lähenemisviisi, mida rakendada nurjatud probleemidega tegelemisel. Antud töös on autor keskendunud haldusorganisatsioonilistele meetoditele, noorte osalusvõimalustele ning mõjude hindamisele. Selliselt saab parema ülevaate sellest, kuidas on teoorias kõige efektiivsem läheneda komplekssetele ja mitmetahulistele probleemidele selliselt, et iga otsusega kaasnevad tagajärjed avaldaksid minimaalselt negatiivset mõju osapooltele. Teoriast tulenevalt on uurimuse fookus seatud noorte tööhõivele maapiirkondades kui nurjatud probleemile ning töö peamiseks eesmärgiks on leida seosed teoreetilises raamistikus määratletud informatsiooni ja Noortegarantii tugisüsteemi rakendamise vahel. Kuna Noortegarantii tugisüsteem keskendub NEET-noortele, kelle näol on tegu nurjatu probleemiga, on juhtumivalik kooskõlas töö teema ja eesmärkidega.

Empiirilise analüüsi teostamiseks ja uurimisküsimustele vastuste saamiseks kasutati andmete kogumisel kahte meetodit: teemakohaste dokumentide analüüs ning individuaalintervjuud

erinevate Noortegarantii tugisüsteemi osapooltega. Nii dokumentide otsimisel kui ka intervjuude teostamisel lähtuti töö raames seatud ajaperioodist 2018-2021. Dokumentide otsimisel keskenduti Noortegarantii tugisüsteemi planeerimisele ja rakendamisele antud ajavahemikul ning üldisele teemakohasele taustainformatsioonile. Intervjueeritavate valimi koostamisel kaardistas autor esialgu kolm sihtrühma: (1) poliitikakujundajad nii ministeeriumi kui ka kohalikul tasandil; (2) kohaliku tasandi juhtumikorraldajad; (3) noorte esindajad. Ministeeriumi tasandi poliitikakujundajatest valiti kaks peamist NGTS-i rakendamise eest vastutavat asutust, kelleks osutusid Sotsiaalkindlustusamet ning Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium. Seejärel koostas autor strateegilise ja eesmärgipärase valimi (Lisa 3) viiest omavalitsusest, kus on rakendatud Noortegarantii tugisüsteemi aastatel 2018-2021, tuginedes maapiirkonda defineerivatele komponentidele, milleks on rahvaarv; rahva arvu kasv ; keskmine töötuse määr võrreldes riikliku töötuse määraga ning keskmine brutotulu võrreldes riikliku brutotuluga. Lisaks võeti arvesse NEET-noorte osakaalu ja NGTS seiretes osalemist. Nendeks kohalikeks omavalitsusteks olid Ruhnu; Setomaa; Loksa; Lüganuse ja Maardu. Koostatud tabeli (Lisa 3) põhjal välistas autor Ruhnu, võttes arvesse saarele omapärast väikest rahvastikku, mille tõttu osutus ka NEET-noorte osakaal kõrgeimaks. Ühtlasi olid Ruhnu näitajad teistest omavalitsustest paremad ning ei viidanud maapiirkonda defineerivatele arvudele. Intervjuudest keeldusid Maardu ja Lüganuse, mistõttu osutusid valituks Setomaa ja Loksa, kellega viidi läbi individuaalintervjuud, illustreerimaks maapiirkondade eripärasusi noorte tööhõive osas. Mõlemas valituks osutunud kohalikus omavalitsuses tegelevad NGTS-iga vaid juhtumikorraldajad, mistõttu ei viidud läbi intervjuusid kohaliku tasandi poliitikakujundajatega. Noorte esindajatest võeti ühendust Eesti Noorteühing 4H ja Eesti Noorteühenduste Liidu (ENL) esindajatega, kellest paraku vastas vaid ENL.

Valimist tulenevalt viis autor läbi viis individuaalintervjuud, intervjuude nimekiri on leitav töö lisadest (Lisa 6). Intervjuude käigus intervjueeriti kahte ministeeriumi tasandi poliitikakorraldajat, kahte kohaliku omavalitsust ning ühte noori esindavat organisatsiooni.

Intervjuu läbiviimisel lähtus töö autor intervjuu läbiviimise eetilistest põhimõtetest. Intervjuule eelnevalt saadeti intervjueeritavale allkirjastamiseks informeeritud nõusoleku vorm (vt Lisa 7) ning intervjuuküsimused. Igale sihtrühmale koostati erinevad küsimused, mis on leitavad töö lisades 8-10.

3.3 Andmeanalüüsi meetodika

Käesolevas töös on empiirilise analüüsi läbiviimiseks rakendatud kvalitatiivset sisuanalüüsi. Kvalitatiivne meetod on sobilik eelkõige tekstide analüüsimiseks, intervjuude läbiviimiseks, vaatlusteks aga ka muudeks andmekogumise meetoditeks (Kalmus jt, 2015). Selliselt lähenedes, on uurijal võimalik süveneda teema konteksti ning annab ühtlasi võimaluse mõistmaks inimeste arvamusi, tähendusi ning sotsiaalseid dünaamikaid (Ibid). Tekstide analüüsimine pakub võimaluse ülevaate andmiseks teemakohasest teaduskirjandusest, lisaks viiakse läbi individuaalsed intervjuud, et koguda lisaks teaduskirjandusele ka esmaseid andmeid, et saada täpsem ülevaade juhtumist, selle osalistest ning nende kogemustest ja arvamustest. Sellisel viisil saab juhtumianalüüsi põhjalikumalt läbi viia. Juhtumianalüüs põhineb Eesti Noortegarantii tugisüsteemil ning analüüsi peamiseks eesmärgiks on analüüsida Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamist ja senist rakendamist vahemikus 2018-2021 ning kas seejuures on integreeritud noorte-ja regionaalarengu poliitikavaldkondi. Juhtumianalüüsil rakendati töös eelnevalt koostatud teoreetilist raamistikku ja Noortegarantii tugisüsteemi eest vastutajatega ning nende koostööpartneritega läbiviidud intervjuusid. Rakendades teaduskirjandusel põhinevad teoreetilist raamistikku ning otseseid andmeid, mida kogutakse läbi individuaalsete intervjuude, oli võimalik välja selgitada vastused töö peamistele uurimisküsimustele. Läbiviidud intervjuud transkribeeriti ning seejärel kodeeriti. Kodeerimisel tugines autor kvalitatiivse kodeerimise eeskirjadele ning kasutades MAXQDA24 programmi, viidi läbi kaks kodeerimistsükli, alustades rohkem kirjeldavast kodeerimisest ning liikudes seejärel abstraktsemate kategooriate suunas, mis soodustaksid teooriate loomist. Kodeerimisraamistikus on kontseptuaalsest raamistikust pärinevad kolm dimensiooni: haldusorganisatsioonilised lähenemised, noorte osalusformaadid ning mõjude hindamine. Seejärel kannab autor kodeerimistulemused tabelisse (Lisa 4), millele tuginedes viiakse läbi juhtumianalüüs. Empiirilise analüüsi läbiviimiseks kasutab töö autor kombineeritud lähenemist. Mõlemat tüüpi andmed toetavad kombineerituna uurimisküsimustele vastuste leidmist ning seeläbi töö eesmärgi saavutamist.

4. Empiiriline analüüs

4.1. Haldusorganisatsioonilised lähenemised

Dokumendianalüüsi tulemusel selgus, et koostööalaselte tehakse enim koostööd just tegevuskava rakendamisel. Sotsiaalministeeriumi kui NGTS-i looja rolliks on piloteerida erinevate partneritega NGTS-i rakendamist, arendada NGTS-i lähtuvalt saadud tagasisidest ja korraldada NGTS-i rakendavatele KOV-idele NGTS-i rakendamist ja noorte toetamist puudutavaid koolitusi ning infopäevasad (Käger jt, 2020 b: lk 1). Intervjuust Sotsiaalkindlustusametiga selgus, et ministeerium juhtis Noortegarantii tugisüsteemi 2021. aasta lõpuni ja pärast seda vastutab Sotsiaalkindlustusamet (SKA) NGTS-i juhtimise eest (Intervjuu 2). Ülesanded on jaotatud nii, et iga kohalik omavalitsus annab Sotsiaalkindlustusametile sisendi, mida oleks vaja teha, Sotsiaalkindlustusamet edastab ministeeriumile info ning mida selleks vaja oleks (Intervjuu 2). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) intervjuust selgus, et piloteerimisega kaardistati erinevad valdkonnad, kes võiksid kaasatud olla (Intervjuu 4). Kaasatud osapooled andsid tagasisidet ja sisendit, kes võiks kaasatud olla ja kuidas mida paremini saaks teha (*Ibid*). Eesti Noorteühenduste Liidu (edaspidi ENL) esindaja kohaselt koordineerib üleriigiliselt MKM ning teeb suurt koostööd Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusametiga (Intervjuu 3). Nüüdseks on tehtud koostöös ulatuslik kaardistamine ja kaasatakse suurel hulgal riiklike sektoreid, MTÜ-sid, ametiasutusi jne. „Lai grupp inimesi eri taustaga kohal“ (Intervjuu 3). Dokumentidest selgus ka, et üldjuhul teevad Sotsiaalkindlustusametiga mitmepoolset ja regulaarset koostööd vaid piloot KOV-id ning teiste KOV-ide puhul on koostöö pigem ühesuunaline (*Ibid*). SKA intervjuueeritav kinnitab väidet, et suurem koostöö toimubki just partneritest kohalike omavalitsustega ning paljud KOV-id tunnevad ennast üksi, kuna neile puuduvad eraldi koolitused ja kasutatakse ainult IT-süsteemi (Intervjuu 2).

Üldised koostööpartnerid on jagatud kolmeks, KOV-i asutuste sisesed, KOV-i piirkonna või lähivaldade ning üleriigilised koostööpartnerid (Käger jt, 2020 a: lk 96). KOV-i asutuste sisesteks koostööpartneriteks on peamiselt sotsiaaltöötajad, lastekaitse-, haridus- ning noorsootööspetsialistid. Teise rühma kuuluvad peamiselt haridusasutused, noortekeskused, tervishoiu- ja rehabilitatsioonispetsialistid, Politsei- ja Piirivalveamet jpt (*Ibid*). Kolmas rühm ehk üleriigilised koostööpartnerid on Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Eesti Töötukassa, Eesti Haigekassa, kohalikud ja rahvusvahelised programmid jne (Käger jt, 2020 a: lk 96). Peamisteks koostöövormideks on Koostööalaselte on

määratletud erinevad koostööviisid ja- etapid. Peamisteks koostööviisideks on informeerimine, konsulteerimine, kaasamine, koostöö tegemine ning võimestamine (Käger jt, 2020 a: lk 98). Etappe on kolm, nendest esimeseks on ühepoolne koostöö, vähene kaasamine/koostöö, teiseks kahesuunaline koostöö ning viimaks mitmepoolne tihe koostöö kõigi osaliste vahel (*Ibid*). Intervjuudest selgus, et enimlevinud koostööviisiks on konsulteerimine ja infovahetus juhtumikorraldajad küsivad nõu kolleegidelt ning teistelt võrgustiku liikmetelt näiteks noorsootöötajatelt, politseilt ja ka koolidelt et noort paremini toetada (Intervjuud 1 ja 5).

Dokumentides kerkib esile, et koostööd Eesti Töötukassa ja noorsootöö spetsialistidega esineb rohkesti ning noort ümbritseva kogukonna, isikute ja organisatsioonidega samuti (Käger jt, 2020a: lk 97). Töötukassa esindajatega teevad tihedat koostööd eelkõige jutumikorraldajad. Töötukassa pakub erinevaid teenuseid nii töötutele kui ka töö otsijatele, mille hulka kuuluvad karjäärinõustamine, koolitused, palgatoetused, esimese töökogemuse saamise soodustamine ning töövõime hindamine (Käger jt, 2020 b: lk 1). Ka intervjuueeritud kohalike omavalitsuste juhtumikorraldajad kinnitavad, et Töötukassa näol on tegemist väga olulise koostööpartneriga. Setomaa juhtumikorraldaja kohaselt on seal kõik vajalikud teenused, milleni noor suunata, kui ta on valmis end töötuna arvele võtma ning sealne lähenemine ja nõustamine on süstemaatiline ning järjepidev (Intervjuu 1). Ka Loksa juhtumikorraldaja leiab, et koostöö Töötukassaga toimib päris hästi ning eriti hinnatakse karjäärinõustamise teenust. Sellegi poolest toob intervjuueeritav välja, et maapiirkonnas pole selline teenus kättesaadav ning karjäärinõustaja tuleb kas koha peale tellida või tuleb noor suunata Tallinnasse nõustamisele (Intervjuu 5). Sotsiaalkindlustusameti kohaselt toimub koostöö Töötukassaga pigem kohalikul tasandil ehk juhtumikorraldajatega:

„oluline on siinkohal rõhutada, et Töötukassasse suunamine hea osa noorega tegelemisel, aga sellega ei tohiks juhtumikorraldaja töö lõppeda, vaid ta peaks olema ka edaspidi noore kõrval, aitama vaadata kaugemale, seada eesmärgid ja olema toeks“ (Intervjuu 2).

Teise olulise koostööpartnerina on dokumentides ning ka intervjuueeritavad välja toonud lastekaitse-, sotsiaaltöö- ja hariduse valdkonnad. Näiteks on dokumentides väljatoodud Noorte Tugila, mis on osa Eesti Noortegarantii riiklikust tegevuskavast, mille näol on tegu programmiga 15–26-aastastele õppimise või tööga hõivamata noortele (Käger jt, 2020 b: lk 4). Noorte Tugila spetsialistid töötavad noortekeskustes ning koostöö Tugilate ja juhtumikorraldajatega sõltub konkreetsest piirkonnast ja spetsialistidest. Ühtlasi selgub, et juhtumikorraldajad on üldjuhul kas lastekaitse- või sotsiaalvaldkonna spetsialistid ning suurim

koostöö toimubki just selles valdkonnas (Käger jt, 2020 b: lk 7). Loxsa juhtumikorraldaja sõnul toimubki sealne koostöö eelkõige sotsiaaltöötajate ja noortekeskustega:

„kui noori mujalt kätte ei saa, leiab nad suure tõenäosusega noortekeskusest (...) eriti venekeelsed noored veedavad seal aega (...) kõige rohkem infot saamegi noore kohta noortekeskustelt ja sotsiaaltöötajatelt“ (Intervjuu 5).

Noortekeskuseid pole maininud Setomaa juhtumikorraldaja, kuid intervjuueeritav on välja toonud koostöö sotsiaalosakonnaga:

„suurim koostöö toimubki sotsiaalosakonna noorsootöötajatega konsulteerimise näol, kuna on piiratud õigused, siis uurime sotsiaalosakonnalt taustainfot juurde, et paremini noorele läheneda“ (Intervjuu 1).

Koostööd tehakse ka erinevate tervishoiuga seonduvate koostööpartneritega, näiteks vaimsele tervisele keskenduvad spetsialistid ja asutused, rehabilitatsiooni asutused, perearstid ja töövõimetusega seonduvad spetsialistid, kellega toimib pigem ühesuunaline koostöö ehk noor suunatakse nõustajate juurde (Käger jt, 2020 b: lk 7). Näiteks on Loxsal kogukonnapsühholoogid nii eesti kui venekeelsetele noortele ning noored suunatakse nendega rääkima nii individuaalselt kui ka perenõustamisele (Intervjuu 5). Kodeerimistabelis (vt Lisa 3) on koodiga K4.1 tähistatud kõik segmendid, mis mainivad NEET-noorte probleemi tõsidust ning esile on kerkinud just noorte vaimse tervise ja mittetöötamise seos. Sellegi poolest pole teised intervjuueeritavad maininud tervishoiu asutuste ja eelkõige vaimsetervise spetsialistide integreeritust.

Koostööd haridusvaldkonnaga on maininud vaid Loxsa ja Eesti Noorteühenduste Liit (ENL). Loxsal kaasatakse koole justnimelt ennetustöö tegemiseks ning koostöö koolidega sujub hästi-justnimelt koolid tegelevad karjäärinõustaja kaasamisega (Intervjuu 5).

„Ühtlasi oleme tegelenud ennetusmudelite väljatöötamisega, et ennetada just põhikoolist väljalangemist (...) sellega tegeletakse juba lasteaiast alates ning koostöö toimub nii koolide, lasteaedade kui ka lastevanematega“ (Intervjuu 5).

ENL-i kohaselt on oluline integreerida noorte kaasamiseks ka haridusasutused (Intervjuu 3). Noorsootööl nähakse laiemat potentsiaali noore haridusse või tööturule aitamisel läbi huvihariduse, huvitegevuse ning noorteorganisatsioonides ja osaluskogudes tehtavate tegevuste (Käger jt, 2020 b: lk 9). Seda väitis ka ENL ning seetõttu on intervjuueeritava sõnul oluline, et

noorte kaasamist ja osalusprotsessidesse integreerimist toetaksid ka kohalikud spetsialistid ja koolikavad (Intervjuu 3).

Lisaks koolidele tehakse ennetustööd veel ka politsei ja kogukonnaga. Setomaa juhtumikorraldaja on välja toonud, et politsei näol on tegu suure koostööpartneriga, kes on väga suureks toeks justnimelt ennetustöö pealt:

„vahetame infot, arutleme noortega seotud väljakutsete nimel ning arutleme kuidas noorele paremini toeks olla, et ta kuritegelikule teele ei asuks (...) see koostöö toimub vastastikuselt“ (Intervjuu 1).

Ka Loksa on integreerinud politsei valdkondadeüleisesse koostöösse ning intervjuueeritava kohaselt on koostöö väga hea nende osapooltega, kes olukorda peaksid lahendama (Intervjuu 3).

Nii dokumentides kui ka intervjuudes ilmneb, et suur roll on ka kogukonnal ning just tänu aktiivsele kogukonnale on juhtumikorraldajatel üsna hea ülevaade kohalikest abi vajavatest noortest (Käger jt, 2020 b: lk 9). Ka kodeerimistabelis on maapiirkondade eripäradega seotud kood K1.2, millega on tähistatud segmente 14. Eriti kerkib esile justnimelt kogukonna roll maapiirkondades ning nii Loksa kui ka Setomaa juhtumikorraldajad on välja toonud, et maapiirkondade eeliseks on väike kogukond, kus kõik teavad kõiki ning info on kergesti kättesaadav (Intervjuud 1 ja 5). Sama kerkib esile ka tõsiasi, et kõik noored ja nende lähedased ei taha tunnistada, et neil on probleeme, mistõttu ei tasu ainult kogukonna ja noore lähedastele lootma jääda (Käger jt, 2020 b: lk 9). Seda kinnitab ka Loksa intervjuueeritav, kelle kohaselt on nende piirkonnas palju peresid, kus pikaajaline töötus ja poolik haridustee on põlvkondade kaupa esinev tunnus, mistõttu need pered ka noori kuhugi ei suuna (Intervjuu 5).

Selgus ka tõsiasi, et juhtumikorraldajad teevad NGTS-i iseloomu tõttu enim siiski koostööd abi vajavate noortega, kuna tegevuskava koostatakse koostöös noorega, et arvestada noore vajadustega (Käger jt, 2020a: lk 97). Juhtumikorraldajate rolli nähakse pigem vahendajana, kes tuginedes oma teadmistele ja koostöövõrgustikule oskavad noort vajaduse korral suunata talle oluliste teenusteni ning teda motiveerida ja toetada kogu protsessi vältel (*Ibid*). Maapiirkondades, kus koostöövõrgustik on oluliselt väiksem teenuste vähesuse tõttu, tuleb sealsetes piirkondades juhtumikorraldajal endal noori rohkem aidata ning vahendaja roll on väiksem (Käger jt, 2020a: lk 97). MKM intervjuust selgus, et valdkondadeülene koostöö on vägagi erinev ja oleneb otseselt noore personaalsest olukorrast.

„On noori, kes vajavad vähem abi, seega on vähem osapooli kaasatud, samas kui haavatavamate noorete puhul, kelle mured on komplekssemad, on integreeritud rohkemad osapooled vastavalt noore vajadustele“ (Intervjuu 4).

Nii dokumentidest kui ka intervjuudest kerkib esile aga asjaolu, et koordineerimisest on puudu, kuid vajadus selle järele on suur.

„Inimressurssi on vähe, ülesandeid polegi kellelegi delegeerida: KOV-is üks spetsialist reeglina ja ta ongi üksinda, ise otsib abi, ise konsulteerib ning ülesannete jaotamist polegi kahjuks“ (Intervjuu 1).

Ka Loksa juhtumikorraldaja leiab, et maapiirkondades on veidi keerulisem: „maapiirkond on täpselt samasugune piirkond nagu linnapiirkond, kuid siin on ikkagi see, et teenuseid on keerulisem noortele pakkuda, keerulisem on neid teenusteni suunata, sest siin kohapeal meil midagi ei ole“ (Intervjuu 5). Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kinnitab, et maapiirkondades on olukord keerulisem ning seda just halva teenuste kättesaadavuse tõttu: „maapiirkondade vaatest on teema prioriteetsem, sest seal on vähem võimalusi, mistõttu on ka probleem tõsisem“ (Intervjuu 4). Sotsiaalkindlustusameti intervjuueeritava kohaselt mängib lisaks teenuste puudumisele suurt rolli ka töökohtade vähesus.

„Kui noorel varasemat töökogemust pole, siis risk sattuda NEET-staatusesse suureneb 3,5 korda, kuna maapiirkonnas neid võimalusi kahjuks pole eriti palju, siis on see riskiaste juba seetõttu maapiirkondades suurem“ (Intervjuu 2).

Ühtlasi on intervjuueeritav välja toonud, et ka halb transpordiühendus mängib rolli ning õpetajaid on keerulisem leida maapiirkondades: „kõik see lõpuks mõjutab seda tööturgu“ (Intervjuu 2).

Sellegipoolest leiavad nii SKA kui MKM, et uute teenuste loomine maapiirkondades pole noorte tööhõivele maapiirkondades ja NEET-noorte probleemi lahenduseks. Sotsiaalkindlustusameti kohaselt aitab enim see, kui juhtumikorraldajad kaardistaksid koostööpartnerid ning looksid võrgustiku:

„juhtumitega tegeledes tuleks see võrgustik kokku kutsuda ning kaasata noor ja vajadusel ka tema vanemad, süsteemi arendamine peaks olema piirkonna põhine ja sellest lähtuvalt tuleks korraldada võrgustikutöö koostööpartneritega“ (Intervjuu 2).

Sellega nõustus ka MKM, väites, et iga piirkond tajub ise, millised on need hoiakud ning kultuur koostööks ja noorte toetamiseks ning saavad oma vajadustest lähtuvalt toimetada, mitte et riik

annab raha ja universaalsed juhised (Intervjuu 4). Ühtlasi on üheks meetmeks teadmiste üleviimine maakonna põhiseks, kuna ühe omavalitsuse raames ei pruugi arvud olla nii suure tähtsusega (Intervjuud 2 ja 4).

„Näiteks kui Lääne-Virumaal on 8 omavalitsust ja ühes on üks pime noor, siis see ei ütle palju, kuid kui igas omavalitsusüksuses on pimedaid noori, siis on probleemi lahendamiseks parem ülevaade ja ressursse saab efektiivsemalt kasutada maakonnaülesele“ (Intervjuu 2).

Lisaks teenuste puudumisele kerkis koordineerimise ja integreerimisega seonduvaid murekohti rohkem ning seda kõigis viies intervjuus. Kodeerimistabelis on koordineerimise ja integreerimisega seonduvad probleemid tähistatud koodiga K2.1 ning kodeeritud segmente on 15. Nii Loksa kui ka SKA on oma intervjuudes välja toonud, et suureks murekohaks valdkondadeülese koostöö ja koordineerimise osas on spetsialistide töölt lahkumine.

„Suureks probleemiks on see, et spetsialistid lahkuvad töölt, kui KOV väga tahab tegeleda, siis peab olema spetsialist ikka olemas, kuna lihtsalt oma töö kõrvalt seda nii põhjalikult ei tee“ (Intervjuu 5).

SKA intervjuueeritava kohaselt on valdkondadeülese murekohaks see, et asutused on isiksusepõhised või organisatsioonikultuurilised. „Kui ametnik vahetub, siis kokkulepped unustatakse ja tihti asutakse asju lahendama jälle uut moodi, samas kui organisatsioonikultuurilised ootavadki ministeeriumi käske, kuidas käituda ja mida teha tohib, mida ei tohi, siis see asi ei liigugi kuhugi“ (Intervjuu 2). Intervjuueeritava kohaselt esineb veidral kombel ka konkurentsi asutuste vahel: „paljud tahavad ise teha ja infot mitte jagada“ (Intervjuu 2). Ühtlasi tõi Sotsiaalkindlustusamet ka välja, et koostöö spetsialistidega on paljudes kohtades, eriti Ida-Virumaal keeruline: „nii suur kultuuriline erinevus ja spetsialiste ei kuulata nii palju, rohkem sõltub ikka KOV-i juhi otsusest, kas asi on oluline või ei ole- ehk ei kuulata spetsialiste, vaid juhid lähtuvad oma teadmistest“ (Intervjuu 2).

Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi kohaselt on valdkondadeülese koostöö jaoks tarvis, et oleksid teatud kokkulepped, sest peamised murekohad tekkivadki kokkulepete puudumisel (Intervjuu 4). Esiteks on terminoloogia erinev:

„terminoloogia tuleb kokku leppida selliselt, et kõik saaksid ühte moodi aru (...) ühtlasi on arengukavad, nende kavandamine, suunised, indikaatorid ja ka tulemuslikkuse mõistmine igal pool erinev ning nende osas tuleb kokku leppida“ (Intervjuu 4).

Intervjueeritava kohaselt on oluline teha ka kokkulepped kommunikatsiooni osas: „tööpõhimõtted ja see kuidas noorteni jõuda, peab igal pool olema sarnane, sest muidu võidakse töötada üksteise vastu ning eesmärgid ei saa täidetud“ (Intervjuu 4). Ühtlasi rõhutab MKM-i esindaja, et töötades noortega, kes vajavad valdkondadeülest lähenemist, ei piisa ainuüksi sellest, kui noorega tegelejal on ühes valdkonnas kompetents, vaid alati on rohkem vaja teada, et noorele paremini toeks olla.

„Juhtumikorraldaja jah ei saa teha karjäärinõustamist või leinanõustamist, aga tal peavad olema teadmised teistest valdkondadest esmatasandil ehk vaja on laiemat kompetentsi selle sihtrühmaga töötamiseks, sest kui noor on väga keerulises seisus, siis mõne inimesega kergem klikk, tihti loobub noor edasi suunamisel ja ei taha enam jätkata teise spetsialistiga“ (Intervjuu 2).

Nurjatud probleemide perspektiivist lähtuvalt on oluline mõista, et nurjatud probleemidele lähenemine eeldab uuenduslikke ja kohanemisvõimelisi meetodeid, mis tunnistaksid ja võtaksid arvesse nende probleemide keerukust, ebakindlust ja vaatenurkade mitmekesisust. Seejuures on oluline roll paindlikel koostööalaste suhetel ja valdkondadeüleisel lähenemisel (Alford & Head, 2013: lk 722). Nii dokumendianalüüsi kui ka intervjuude põhjal leiab kinnitust asjaolu, et rakendatud on valdkondadeülest koostööd koordineerimise näol ning protsessi on integreeritud mitmeid probleemiga seotud osapooli.

Koordineerimine toimub mitmel tasandil ja mitmete partnerite vahel. Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet koos teiste partneritega koordineerivad NGTS-i, korraldavad partneritele koolitusi ja arendavad partneritelt kogutud sisendi põhjal süsteemi. Samuti kerkis esile see, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on kaardistanud erinevad valdkonnad, kaasates mitmeid osapooli ja annavad neile võimaluse tagasiside ning sisendi andmiseks. Integreerimist esineb peamiselt teenuste pakkumise ja noorte toetamise valdkonnas ehk kohalikul tasandil. Sellegi poolest sõltub erinevate osapoolte kaasamine noore olukorra kompleksisusest ning vastavalt noore vajadustele. Koostöövõrgustiku kaardistamine ja kokkukutsumine on juhtumikorraldaja rolliks ning peamiseks koostööpartneriteks on Eesti Töötukassa, noorsootöö spetsialistid haridusasutused, sotsiaaltöö ja tervishoiu valdkondade esindajad, kogukond ja paljud teised.

4.2 Noorte osalusformaadid

Dokumendianalüüsis on noorte osaluse puhul oli välja toodud NEET-noorte kaasamine noore isikliku tegevuskava koostamisel, eesmärgiga leida sobivaim viis noore olukorra lahendamiseks, võttes arvesse ja lähtudes tema vajadustest (Beilmann jt, 2022). Lisaks on NEET-noori kaasatud mõjude hindamise protsessi intervjuude näol (Käger jt, 2020: lk 97). Intervjuude tulemusena õnnestus siiski saada täpsemat informatsiooni noorte kaasatusest NGTS-i koostamise ja rakendamise protsessidesse. Eesti Noorteühenduste liidu esindaja ei oska täpselt öelda kas vahemikul 2018-2021 nad kaasatud olid:

„Ma pole päris kindel, kas me selles ajavahemikus kaasatud olime, kuid arvan, et kui nii suurelt ette võetakse, siis kutse noorte esindajatele ikka on“ (Intervjuu 3).

Ta lisab, et nüüdsest kuulub ENL NGTS juhtrühma, kus toimuvad informeerivad koosolekud, arutletakse selle üle, mis on valesti ja mida saaks olukorra parandamiseks teha: „Üldiselt toimub selline info vahendamine ja heade praktikate vahetamine“ (Intervjuu 3). Noorte osalusega pole ka kursis Setomaa juhtumikorraldaja. Küll, aga toob ta välja selle, et NGTS tuli Noorte Tugilate tegutsemise lõppedes ja oli justkui jätk (Intervjuu 1). „Tugilate juhid olid protsessi juures küll ja ma eeldan, et kogemused ja info, mis Tugilatest saadi võis olla sisendiks, mille baasil edasi jätkati“ (Intervjuu 1). Seda väidet kinnitab MKM intervjuueeritav, kes juhtis antud ajavahemikul Noorte Tugilat ning selle kaudu tegeles ka NGTS-iga, tema sõnul olid protsessi kaasatud nii NEET-noored kui ka noorte esindajad Eesti Noorteühenduste Liidust ja Eesti Õpilasesinduste Liidust:

„meie jaoks on oluline, et noored saaksid alati tagasisidet anda ning seetõttu olid esindatud erinevad noorte organisatsioonid ja intervjuudega jõudsime ka sihtrühmani“ (Intervjuu 4).

Lisaks intervjuudele on tehtud ka töötubasid sihtrühmale. Sotsiaalkindlustusameti esindaja tõi välja Tallinnas toimunud töötoa, mille raames uuriti kommunikatsiooni ja noorte murekohtade kohta, et tajuda seda, kuidas luua parem süsteem, mis lähtuks justnimelt noortest.

„Tallina töötoas oli üllatavalt palju kohal ka neid noori, kes on keerulisemas keskkonnas kasvanud ja kellel on mitmeid murekohti, seega alati ei saa eeldada, et ilmuvad vaid aktiivsed ja tublid noored, sest tihtilugu teavad nad ka juba ise, mida nad tahavad“ (Intervjuu 2).

Nii dokumendianalüüsist kui ka intervjuudest selgus, et suurem fookus on seatud justnimelt haavatavamas seisus noortele. Setomaa juhtumikorraldaja sõnutsi pole NGTS-i nimekiri tegelikult reaalsus, kuna nimekirja kuuluvad ka need noored, kes õpivad välismaal või on läinud maailma avastama. „Registris on nad kirjas noorena, kes ei õpi ega tööta, kuigi õpib või töötab välismaal ja ei kvalifitseerugi NEET-staatusesse“ (Intervjuu 1). Sotsiaalkindlustusameti kohaselt moodustavad need noored ligi 41% nimekirjas olevatest noortest (Intervjuu 2). Siiski hoitakse ka nende noorte käekäigul silma peal ja uuritakse kuidas läheb. Setomaa piirkonna eripäraks on ka see, et nad paiknevad Venemaa piiri ääres ning paljud nimekirjas olevatest on teisel pool piiri, kes on kahepassi omanikud, kuid kellel on sissekirjutus Setomaal.

„Neid vene noori mina kätte ei saa, sest nad on Venemaal ja kui praegu edasi püüaksin järjepidevalt nende noortega kontakti luua, arvestades praegust poliitilist olukorda, siis võib see palju küsimusi tekitada“ (Intervjuu 1).

Seega on reaalsuses on see nimekiri palju lühem ning nendest omakorda reaalselt abi vajavaid noori on väga vähe:

„meil on maksimaalselt 10 noort võib-olla isegi vähem, kes reaalselt abi vajavad (vaimse) tervise, pooliku haridustee ja muude põhjuste tõttu ja kõik nad ka abi saavad“ (Intervjuu 2).

Ka Loksa juhtumikorraldaja tõi välja erinevused nimekirjade ja reaalsuse vahel: „Meil on ka neid noori, kes ei tahagi abi ja tahavad vaid toetusi (toimetulekutoetus) ning ükski meede nende puhul edu ei too, neid noori on aga ainult 5-6 ja on ikka aastaid ja aastaid samad inimesed“ (Intervjuu 5).

Siiski ei saa alati töötubade peale alati lootma jääma. Sotsiaalkindlustusamet leiab, et need noored, keda nad toetada tahavad ei pruugi tahta tulla töötubadesse sisendit andma. MKM toob oma kogemuse põhjal põhjenduseks selle, et noored tunnevad häbi, et on keerulises seisus ja nad ei taha tulla laua taha arutama mitmete osapoolte ees selle teema üle, kuna nad tunnevad, et on elus läbi kukkunud (Intervjuu 4).

„Seda sihtrühma ei tohiks pisendada ja alavääristada, mistõttu pole alati mõtet laua taha kutsuda, avameelselt rääkima on mõtet kutsuda neid noori, kes on sellest staatusest juba väljas ja on enesekindel, läbi intervjuude ja juhtumikorralduse saab seda sisendit ka kenasti ja noored on seeläbi kaasatud protsessi“ (Intervjuu 4).

Sotsiaalkindlustusameti intervjueritav arwab, et sihtrühma paremaks kaasamiseks peaks minema sinna, kus on noored, kuid seda pigem meediaplatvormidel, mida noored kasutavad (*tiktok*) või kaasata ka suunamudijaid, keda noored nagunii jälgivad: „selline noorelt noorele kommunikatsioon“ (Intervjuu 2). Ka Setomaa juhtumikorraldaja nõustub sellega, kuid sotsiaalmeedia asemel eelistab tema noore üles otsimist „päris maailmas“ (Intervjuu 1).

„Noorsootõtaja peaks teadma, kes tema piirkonnas on ja kes abi vajavad, spetsialist ei saa oodata, et noor tema ise üles otsib ehk meil maapiirkondades on tarvis mobiilset noorsootõöd ning töötaja peaks ka ise oma keskusest välja minema sinna, kus need noored realselt aega veedavad“ (Intervjuu 1).

Seejuures toob Setomaa juhtumikorraldaja välja, et see toimiks väikestes piirkondades paremini, sest maapiirkonna suureks plussiks on see, et kõiki tuntakse ja noorel puudub anonüümsus (Intervjuu 1).

Intervjuudest selgub, et kõik osapooled peavad noorte kaasamist vajalikuks ning seda on ka nii valitud ajavahemikus kui ka edaspidiselt tehtud. MKM leiab, et Eestis on üldpildis noorte kaasamisega väga hästi, kuid nendega arvestamise kallal on vaja vaeva näha (Intervjuu 4). „Üldpildis on noored olnud kaasatud ning NGTS protsessidesse integreeritud, meie jaoks on oluline, et noored saaksid alati tagasisidet anda“ (Intervjuu 4). Setomaa arvates aga olukord nii helge pole ning noorte ja regionaalarengu probleemide integreerimine on pigem näiline.

„Kindlasti on ka neid omavalitsusi, kus ollakse näoga noore poole, kuid mina puutun veel kokku sellega, et ametnikud on eelarvamusel, et noored ei ole piisavalt pädevad, kuna neil ei ole piisavalt kogemusi ja teadmisi“ (Intervjuu 1).

Ta lisab, et otsused tehakse noorte eest ja koostõöd ei tehta: „volikogu komisjonid arvavad, et noored ei pea ka kõike teadma ja seetõttu polegi noored komisjonidesse kaasatud, kus reaalne otsustamine toimub, sealt saaks aga otse allikalt sisendit küsida, kuna komisjonides on reaalsed arutelud, millesse ka noored peaksid kaasatud olema“ (Intervjuu 1).

Ka ENL-i esindaja kohaselt on noorte osalus Eestis igal pool erinev, kuid paljudes kohtades on ka ainult seda vabaaja- ja huvitegevuse korraldamist, millel samuti oluline roll. „Aga tegeletakse ka huvikaitsega, mida aeg edasi seda rohkem hakkavad otsustajad neid noori kuulama“ (Intervjuu 3). Siiski toob intervjueritav välja, et on ka neid, kes ei näe noorte integreerimist vajalikkust ning ka haridussüsteem ei toeta proaktiivsust, et tekiks diskussioon

(Intervjuu 3). Loksa intervjuueeritava kohaselt on sealne olukord erinev ning noorte ja regionaalarengu valdkonnad on integreeritud.

„Meil on kaks komisjoni, kuhu oleme ka noori kaasanud, peamiselt Heaolu ja Tervise Nõukogu, kus ongi noorte heaolu ja tööhõive teemad ja sinna on noori kaasatud, et koguda sisendit“ (Intervjuu 5).

Ühtlasi toob intervjuueeritav välja, et ka valla volikogus on neil noored liikmed, kes sellesse vanusegruppi jäävad:

„nemad tunnevad kohalikke noori ka isiklikult ja teavad seetõttu, mida noored tahavad ning seda sisendit ja noorte seisukohti nad ka komisjonides esindavad (...) eriti on noored integreeritud kohaliku huvitegevuse planeerimisse, noortelt küsitakse nende soove ning komisjonides hinnatakse siis huvitegevuse taotlusi tuginedes noorte huvidele“ (Intervjuu 5).

Sellest, kuidas noorte kaasatust suurendada, on intervjuueeritavad välja toonud mitmeid lahendusi. Setomaa juhtumikorraldaja arvab, et kõige mõistlikum on küsida noorelt seda, mida tema tahab ja lähtuda sellest, kuid ka peab noortelt endilt peab huvi olema (Intervjuu 1).

„Kindlasti on arenguruumi palju, noorte kaasamise valdkond on vaja välja arendada ja seal ei saa tegeleda vaid juhtumikorraldajaid, vaid on tarvis ka spetsiaalselt väljakoolitatud spetsialiste, kellel oleks reaalne huvi toimiva osaluskogu vastu“ (Intervjuu 1).

Sellega nõustub ka ENL, kelle esindaja sõnutsi huvi efektiivsema koostöö vastu peaks tulema kohalike spetsialistidelt. „Noortel on rohkem vaja kohalikku tuge ja see on KOV-i korraldada ka seaduse järgi. Selleks, et noorte osalus käima saada, on tarvis kvalifikatsiooniga spetsialiste, kes reaalselt sellest ka huvitatud on ja kes oskavad suunata, arendada ja aidata“ (Intervjuu 3). Intervjuueeritav arutleb ka selle üle, et ehk aitaksid ka tugiisik noorteorganisatsioonile või kooli õppekava muutmine (Intervjuu 3).

Sellegipoolest on ENL ja MKM ühisel veendumusel, et noorte harjumused osaluse osas on ajaga muutunud. „Osalusmaastiku struktuur on hea, kuid seda pole nii kerge elus hoida kui seda on arvamuse avaldamist internetis, enam ei tahetagi nii palju sellist pikaajalist pühendumist ja struktureeritud tegevust ühes organisatsioonis, e-osalus, aktivism, arvamuse avaldamine ja protest on ka osalusformaadid ning nendega noored ka tegelevad“ (Intervjuu 3). Majandus-ja

Kommunikatsiooniministeeriumi kohaselt pelgavad noored just seda formaalsust ja ka täiskasvanuid, räägitakse kaasa aga kas seda ka arvesse võetakse“ (Intervjuu 4).

Noortegarantii tugisüsteemi vaatenurgast lähtudes, väidab ENL-i esindaja, et praegu on ministeerium noorte kaasamisest väga huvitatud ja lähenemine proaktiivne. „Pigem küsitakse katseorganisatsiooni esindajalt sisendit ning päris rohujuuretasandilt sisendit ei küsita“ (Intervjuu 3). MKM üritab koostöös ENL-iga luua ka NGTS-i tegevuskava juures tegutsevat noorte nõukogu noorte parema esindatuse tagamiseks (Intervjuu 4). Tuginedes intervjuudele, leiab noorte integreerimine NGTS protsessidesse kinnitust. Kaasatud olid nii sihtrühmad kui ka noorte esindajad (ENL ja EÕEL). Kuigi dokumendid ega ka intervjuueeritavad ei toonud välja noorte peavoolustamise strateegia kasutamist, on seda antud juhtumi puhul mingil määral siiski kasutatud. Noorte peavoolustamine eeldab kaasavat ja teadlikult proaktiivset protsessi, mille arenguplaanid sisaldavad noorte ja ka teiste poliitikas marginaliseeritud ühiskonnagruppide heaolu ja õiguste edendamist (Seneviratne, 2017: lk3). Noorte peavoolustamine järgib terviklikku noortele reageerivat lähenemist, mis eeldab noorte kaasamist diskussioonidesse ja programmide väljatöötamise protsessidesse (*Ibid*). Noortegarantii tugisüsteemi olid kaasatud nii noorte esindajad kui ka sihtrühmad, keda kaasati programmi rakendamisesse kui ka edasisel planeerimisel. Noorte peavoolustamine rõhutab noorte vajadustele reageerimist ning nende arvamusega arvestamist kõigis poliitika või projekti etappides ning ühtlasi ka iga planeeritud tegevuse mõju hindamist noortele (Hess & Stošić, 2021: lk 28). Kuna nii intervjuude kui ka dokumendianalüüsi tulemusel selgus, et Noortegarantii tugisüsteem on noorte keskne ning juhtumikorraldamisel ja programmi arendamisel lähtutakse sihtrühma vajadustest, saab kinnitada, et Noortegarantii tugisüsteemi puhul on kasutatud noorte peavoolustamist. Sellegi poolest tõusis esile, et rohujuuretasandil noorte kaasamine on Eestis veel näiline ning nendega arvestamisega tuleb vaeva näha. Siiski ei puuduta see niivõrd Noortegarantii tugisüsteemi, sest kaasatud on noorte esindajad, kes koguvad sisendit rohujuuretasandil ning ühtlasi on kaasatud sihtrühmad ja kogu programm lähtub nende antud sisendist ja vajadustest.

Teiseks noorte kaasamise võimaluseks on raamistikus väljatoodud noorte võimestamine ehk noorte mõjuvõimu suurendamine, mis keskendub noorte võimete ja oskuste arendamisele ning nende valmisoleku suurendamisele ühiskondlikuks osalemiseks ja muutuste elluviimiseks. Lähtudes intervjuudest ja dokumendianalüüsist, saab välja tuua, et NEET-noori kaasatakse noore isikliku tegevuskava koostamisel, eesmärgiga leida sobivaim viis noore olukorra lahendamiseks, võttes arvesse noore individuaalseid vajadusi (Käger jt, 2020: lk 97). Kuigi dokumendis on kasutatud võimestamise mõistet, peab see eelkõige silmas asutuste või

spetsialistide mõjuvõimu suurendamist, mitte noorte võimestamist. Sellegi poolest on NGTS noore individuaalsetest vajadustest lähtuv ning pakub noorele tuge ning erinevaid võimalusi NEET-staatusest välja saamiseks. Seega saab väita, et mõlemad noorte osalusformaadid on ühel või teisel moel tegelikult kasutusele võetud. Kuigi NEET-noored erinevad tavapärastest noortest, on programmi eesmärgiks saada noor jätkama haridusteedega või aidata tal suunduda tööturule. Kogu protsessi vältel ollakse noorele toeks ning lähenemine on mitmekülgne ning vastavuses noore individuaalsete vajadustega (Beilmann jt, 2022). Seda saab kaudsel moel pidada noore võimestamiseks- keskendutakse noore võimete ja oskuste arendamisele ning tema valmisoleku suurendamisele ühiskondlikuks osalemiseks ja muutuste elluviimiseks.

Nurjatud probleemidele lähenemine nõuab uuenduslikke meetodeid, mis võtaksid arvesse nende probleemide keerukust, ebakindlust ja vaatenurkade mitmekesisust. Nurjatud probleemidega tegelemisel on suur vajadus paindlike koostööalaste suhete ja valdkondadeülese lähenemise järele. Noortegarantii tugisüsteem seda ka teeb- programmi arendamise ja rakendamise protsessidesse on kaasatud on kõik teemaga seotud valdkonnad ühel või teisel moel, vastavalt osapoolte valmisolekuga. Kuna Noortegarantii tugisüsteemi fookuses on NEET-noored, on eriti oluline roll noorte kaasamisel ja osalusformaatidel. Töö raamistikus väljatoodud noorte peavoolustamise ja noorte võimestamise strateegiad on ühed levinumatest noorte osalusformaatidest ning ka antud juhul on neid rakendatud. Sihtrühma kaasamisel on arvesse võetud nende haavatavust ning sellest lähtuvalt on valitud ka sobivad meetmed. Sellele tuginedes, saab väita, et sellise kompleksse probleemiga, nagu seda on NEET-noored, on NGTS raames toimitud adekvaatselt. Sellegi poolest on koostööl noortega veel arenguvõimalusi.

4.3 Mõjude hindamine

Dokumendianalüüsi käigus selgus, kuidas on NGTS-i väljatöötamisel ja senisel rakendamisel kasutatud mõjude hindamist. Mõjude hindamise metoodika valikut mõjutasid mitmed asjaolud, näiteks: erinevad hankedokumendid, seatud uurimisküsimused, töö teostaja varasem kogemus sarnaste uuringute teostamisel ja töös NGTS-iga sarnases valdkonnas ja seotud osalistega ning uuringu esimeste etappide käigus kogutud sisend (Käger jt, 2020: lk 17). Nendest teguritest lähtuvalt, hinnati uurimisküsimustele tuginedes NGTS-i läbi nelja hindamiskriteeriumi. Nendeks hindamiskriteeriumiteks olid asjakohasus, tulemuslikkus, kulutõhusus ja jätkusuutlikkus (*Ibid*).

Dokumendianalüüsi käigus ilmneb, et mõjude hindamise raames uuriti ühtlasi ka NGTS-i mõju NGTS-i kasutanud noortele ning üldpildis peeti seda edukaks (Käger jt, 2020: lk 113). Leiti,

et see aitab noori ning tõsised abivajajad saavad selle läbi ka vajalikku tuge. Ka noorte arvates oli NGTS-iga kaasnev abipakkumine positiivne, kuna ühendust võetakse nende noortega, kes ise ei julge abi küsida või pole märganud vajadust enda olukorra muutmiseks (*Ibid*). Sellegi poolest polnud mõjude hindamisel mainitud kordagi maapiirkondade eripärasid ega ka seda, kas mõjude hindamisel integreeriti noorte ja regionaalarengu probleeme. Ka Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja polnud selles kindel, kuna ei osalenud mõjude hindamise tellimisel:

„tuginedes piloteerimisele, on suur tõenäosus, et maapiirkonna eripärasid võeti arvesse, kuna ning regionaalsusega on alati arvestatud, edasiseks eesmärgiks on see, et olenemata noore olukorrast oleksid kõigile noortele vajalikud teenused võrdselt kättesaadavad“ (Intervjuu 4).

Sotsiaalkindlustusamet leidis, et: „selleks, et kvaliteet oleks üle Eesti ühtlane, ei saa kõike igal pool täpselt samamoodi teha, sest eripiirkondades on erinevad probleemid, mida tuleb arvesse võtta“ (Intervjuu 2).

Sotsiaalkindlustusameti kohaselt ei saanud 2021. aasta mõjude hindamisel nii head ülevaadet, kuna paljudes kohtades ei toimi süsteem veel siiani nii nagu võiks (Intervjuu 2).

„Süsteem on alles lapsekingades ja siiani on pigem kogutud sisendit, millest edaspidiselt lähtuda, sellegi poolest lähtus 2021. aasta mõjude hindamine siiski noortest ja mõjude hindamise käigus selgus, kes on haavatavamad noored“ (Intervjuu 2).

SKA intervjuueritava kohaselt tuvastati kokku seitse gruppi, kellest peamisteks olid eesti keele mitteoskajad, hoolduskohustusega noored, terviseprobleemidega noored (ka vaimse tervisega), pikaajaline töötus jpt (Intervjuu 2). Nendest seitsmest rühmast seati edasine fookuse viiele, kellest esimeseks grupiks on hoolduskohustusega noored.

„Üheks rühmaks, kelle fookuse alla seadsime on hoolduskohustusega noored ehk need noored, kes on nt vanavanemate eeskoste all ning kelle puhul on suur tõenäosus, et ajaga olukord pöörduv ja 18.aastaselt peavad hoopis nemad vanavanemate eest hoolitsema ning muidugi keskendume ka asendushooldusel viibivatele noortele, eriti asendushooldust lõpetavad noored ehk kohe täisealiseks saavad noored“ (Intervjuu 2).

Ühtlasi selgus intervjuus SKA-ga, et fookuse all on ka eestikeele mitteoskajad, kes kuuluvad ka teise kultuuriruumi:

„kui noor ei oska keelt ja kuulub teise kultuuriruumi, takistab see enim töö saamist ning see suurendab 3,9 korda NEET-staatusesse sattumise riski- see tähendab, et ka poolik haridustee pole nii suureks mõjutajaks kui keelest ja kultuurist tulenevad barjäärid“ (Intervjuu 2).

Intervjuust selgus ka, et suur rõhk on asetatud ennetavale tööle haridustee pooleli jätvate noortega (Intervjuu 2). Ka Loksa intervjuueeritav tõi välja, et suur rõhk on ennetustööl ning koostöös koolide, lasteaedade ja lastevanematega on tegeletud ennetusmudelite väljatöötamisega, et ennetada just põhikoolist väljalangemist (Intervjuu 5).

Kokkuvõtlikult öeldes, võeti tuginedes mõjude hindamisele edasiseks toimimiseks sihtgrupi vaade ehk fookus on suunatud neile noortele, kes abi rohkem vajavad. Ühtlasi koguti seejuures sisendit NGTS-is osalenud noorte käest ning kogutud sisendist lähtutakse edaspidiste tegevuste planeerimisel.

Uurides intervjuueeritavatelt arvamusi NGTS-i rakendamise mõjudest, on kõik ühisel arvamusel, et programm on olnud edukas. MKM-i sõnutsi on edukuse hindamisel kaks poolt:

„Üks on arvuline pool, me ei saa teada, mis toimib kui puuduvad praktikad. Noorteni jõudmine ja nende toetamine peab olema strateegiliselt planeeritud ehk kui paljude noorteni on võimalik jõuda olemasolevate ressurssidega ning teine pool on see, et kuidas nende ressursside pealt otsustada“ (Intervjuu 4).

MKM esindaja tõi intervjuudes välja, et lisaks arvudele oluline ka see, mis muutusi programm kaasa tõi. „Kõigil KOV-idel on alates 2018. aastast olnud võimalik NGTS-iga liituda, ja see arv on tõusuteel, riiklikult toetati 10-11 omavalitsust selle aja jooksul ja ette oli nähtud, et vähemalt 700 noort peavad tuge saama, kokku toetati 700 noore asemel umbes 2000-3000 noort“ (Intervjuu 4). Intervjuueeritava sõnul on oluline siinkohal märkida, et kõik ei pane tulemusi kirja ning see noorte arv oli tõenäoliselt ka suurem (Intervjuu 4). Mõjude hindamise käigus jõuti järeldusele, et keskenduda tuleks eelkõige nendele noortele, kes vajavad päriselt pikaajalist abi. „Ühtlasi kogusime selle ajaga palju teadmisi ja praktikaid, mille najalt edasi liikuda“ (Intervjuud 2 ja 4). MKM- esindaja sõnul on positiivne ka see, et kui enne ei olnud sellist süsteemi, et KOV-id saaksid nii tegutseda, siis nüüd on (Intervjuu 4).

„Ühtlasi on see süsteem maailmas ainulaadne, mis tähendab, et Eesti on katsetanud IT-süsteeme, on näinud nõrkusi ja tugevusi ning seetõttu on KOV-idel nüüd teadmised,

võrgustikutöö on parem ja ka noored on teadlikud oma võimalustest ja pöörduvad ka ise abi saama“ (Intervjuu 4).

Ka Loksa juhtumikorraldaja sõnusti on sellisest süsteemist palju kasu ning vajalik info on seeläbi kättesaadavam (Intervjuu 5).

Uurides ENL-i esindajalt, kas selline lähenemine maapiirkondade noorte tööhõivele ja NEET-noorte probleemidele on asjakohane, leidis intervjuueeritav, et vastus on jaatav.

„Asjakohane on see kindlasti, kuna noortelt küsitakse ja uuritakse just nende teemade kohta, mis neid otseselt puudutavad ja seda ka NEET-staatuses noortelt. Noortele pakutakse võimalusi tulla keerulisest olukorrast välja ning neile tutvustatakse, millised õppimis- ja töötamisvõimalused neil on (Intervjuu 3).

Loksa ja Setomaa leiavad aga, et mõjude hindamisel ja sellest lähtuvalt ka edaspidiste eesmärkide seadmisel pole aga arvestatud piisavalt maapiirkondade eripäradega. Loksa intervjuueeritav leiab, et neile on liiga tehtud.

„Selline tunne on, nagu meile oleks veidi liiga tehtud, öeldakse kõrgemalt poolt, et liiga vähe on tööd tehtud noortega, et samad noored on ikka ja jälle nimekirjas, aga noori pole reaalsuses kuhugi suunata, sest teenuseid maapiirkondades pole“ (Intervjuu 5).

Setomaa intervjuueeritava kohaselt on maapiirkondades inimressurssi vähem ja ülesandeid pole kellegagi jagada, samuti on haridusalaselt seal vähem võimalusi, kuna koolid on vaid 9-klasilised (Intervjuu 1). Varasemates peatükkides on selgunud, et SKA ja MKM on teadvustanud maapiirkondade probleeme. SKA on välja toonud, et: „uute teenuste loomine maapiirkondades pole noorte tööhõivele maapiirkondades ja NEET-noorte probleemi lahenduseks“ (Intervjuu 2) ning MKM-i kohaselt on eesmärgiks seatud maakonnaülesed projektid, mis muudavad vajalikud teenused kõigile noortele kättesaadavamaks: „piire ei tohi seada, sest sellisel juhul saavad noored abi ja ressursse kasutatakse efektiivsemalt“ (Intervjuu 4). Loksa juhtumikorraldaja leiab, aga et selline lähenemine ei pruugi toimida.

„Maapiirkond on täpselt samasugune piirkond nagu linnapiirkond, kuid siin on ikkagi see, et teenuseid on keerulisem noortele pakkuda, sest siin kohapeal meil midagi ei ole (...) välja suunamisega (et teenuseid mujal saada) on jälle omad probleemid, peamiselt see, et noortel pole transpordi jaoks raha, antud sihtrühm ei saa tasuta maakonnaliiniga sõita (...) ühtlasi on meil peamine probleem noorte motivatsiooniga, vaevalt need noored üles ärkavad, et minna bussile ja veel Tallinnas liigelda, et spetsialisti juurde

minna, samas kui oma piirkonnas saame ta kätte ja vajadusel üles äratada, et ta kohale ilmukuks“ (Intervjuu 5).

Tuginedes töö raamistiku mõjude hindamise peatükile ja nurjatud probleemide olemusele, pole mõjude hindamise meetodika paraku päris adekvaatne. Lähtudes nurjatud probleemide kompleksusest ja eripäradest, on aga ilmselge, et sellistele probleemidele ei saa läheneda sarnaselt tavapärase probleemidega ning ka tulemuste analüüsimine ja mõjude hindamine on seetõttu erinevad. Iga nurjatu probleemi puhul on vajadus leida lähenemisviisid, mis ulatuksid kaugemale tavapäraest, projektipõhistest mõjude hindamisest (Bice, 2019: lk 3). Kohalikul või piirkondlikul tasandil tuleb hindamisnõudeid ajendavad probleemide määratlused muuta projektipõhistest vaatenurkadest kogukonnapõhiseks. See tähendab mõjude hindamist, mis lähtub kogukondade vaatenurgast ning oleks palju tundlikum kogukonna vajaduste ja kogemuste suhtes (*Ibid*). Paraku pole mõjude hindamisel arvestatud täielikult maapiirkondade eripäradega- dokumendianalüüsis polnud selle kohta märkmeid ning ka intervjuueeritavate kogemused polnud kooskõlas. Ühtlasi pole mõjude hindamise tulemusel saadud adekvaatset ülevaadet sellest, kuidas programm täpsemalt maapiirkondades elavate noorte tööhõivet mõjutab või millised meetmed just sellele sihtrühmale töötavad ja/või ei tööta. Kuigi kaasatud olid erinevad osapooled ning kindlad hindamiskriteeriumid olid määratletud, pole selline lähenemine mõjude hindamisele kooskõlas nurjatud probleemide eripäradega. Sellegipoolest on positiivne see, et kuna NGTS-i fookuses on NEET-noored, on oluline, et ka nemad olid integreeritud mõjude hindamise protsessi intervjuude läbi. Kuna toimingud ja pakutavad teenused on otseselt seotud nendega, on oluline koguda sisendit just sihtrühmalt, võttes programmi edasisel arendamisel arvesse nende seisukohti ja soovitusi.

5. Järeldused

Nurjatud probleemide perspektiivist lähtuvalt on hästi see, et nii dokumendianalüüsi kui ka intervjuude põhjal leiab kinnitust asjaolu, et rakendatud on valdkondadeüleste koostööd koordineerimise näol ning protsessi on integreeritud mitmeid probleemiga seotud osapooli vastavalt sihtrühma individuaalsele vajadusele. Sellegipoolest kerkis esile asjaolu, et vajadus koordineerimismehhanismide rakendamise järele on suurenenud ning ka asjaolu, et asutuste ja valdkondade integreerimine ja nende vaheline koostöö peaks sujuma kergemalt. Maapiirkondades on vähesed võimalused nii ülesannete delegeerimiseks kui ka suuremaks valdkondadeüleseks koostööks ning tuginedes NGTS-i eesmärkidele, on oluline saada koostöö paremini sujuma ning eriti oluline on seada fookus maapiirkondadele, kus on olukord keerulisem. Siiski nõustub töö autor Sotsiaalkindlustusameti ja MKM-iga, et teenuste loomine igasse väiksemasse piirkonda ei ole mõistlik. Ministeeriumitasandi poliitikakujundajad leidsid, et lahenduseks oleks maakonnaülene ja maakondade ülene lahendus ressursside efektiivsemaks kasutuseks. On iseenesest mõistetav, et selleks, et kvaliteet oleks üle Eesti ühtlane, ei saa kõike igal pool täpselt samamoodi teha, sest eri piirkondades on erinevad probleemid ning süsteemi tuleks arendada oma piirkonna põhisel. Samas tõi MKM välja, et suur osa noori kaotatakse just seetõttu, et nad ei usalda mitut spetsialisti ja tahavad suhelda ühe konkreetse inimesega, mistõttu on tarvis spetsiaalselt väljakoolitatud spetsialiste, kellel oleks laiem kompetents sihtrühmaga töötamiseks. See on aga vastuoluline, sest kui noor usaldab vaid üht inimest, siis on suur tõenäosus, et ta pole huvitatud reisima teenuste saamiseks teistesse piirkondadesse. Ühtlasi oleks sellise lähenemisviisi rakendamiseks tarvis muude teenuste parema kättesaadavuse tagamine, eelkõige tuleks pöörata tähelepanu maapiirkondade transpordiühendusele. Spetsialistide koolitamine laiema kompetentsi tagamiseks, et üks inimene oleks võimeline noorega tegelema on hea lähenemisviis. Siiski oleks vaja, et selline spetsialist oleks igas piirkonnas olemas, eriti maapiirkondades, sest muidu on eesmärk vastuoluline ja maapiirkonnad jäävad endiselt teiste piirkondadega võrreldes halvemas seisus.

Nurjatud probleemidele lähenemine eeldab uuenduslikke ja kohanemisvõimelisi meetodeid, mis tunnistaksid ja võtaksid arvesse nende probleemide keerukust, ebakindlust ja vaatenurkade mitmekesisust. Noortegarantii tugisüsteem on seda teinud, tegemist on ainulaadse lähenemisega maailmas, loodud on IT-süsteem ning seejuures kasutatakse paindlike koostööalaseid suhteid ja valdkondadeüleste lähenemist nurjatud probleemidega tegelemisel. Tuginedes intervjuudele ja dokumentidele on oluline arendada kommunikatsiooni parema ja efektiivsema valdkondadeülese koostöö jaoks. Oluline on määratleda konkreetsed reeglid ning

eesmärgid peaksid ületama programmide ja asutuste individuaalsed eesmärgid, et teineteisele vastu töötamist poleks. Vaid sellisel viisil saab nurjatud probleemidega efektiivselt tegeleda.

Lisaks kohaliku tasandi koostööpartneritele on NGTS-i arendamise ja rakendamise protsessidesse kaasatud ka noorte esindajad ja NEET-noored. Kuna Noortegarantii tugisüsteemi fookuses on justnimelt NEET-noored, on eriti oluline roll noorte kaasamisel ja osalusformaatidel. Töö raamistikus väljatoodud noorte peavoolustamise ja noorte võimendamise strateegiad on ühed levinumatest noorte osalusformaatidest ning ka antud juhul on neid rakendatud. Sellele tuginedes, saab väita, et sellise kompleksse probleemiga, nagu seda on NEET-noored, on NGTS raames toimitud adekvaatselt. NGTS-ist lähtuvalt on sihtrühma kaasamisel on arvesse võetud nende haavatavust ning sellest lähtuvalt on valitud ka sobivad meetmed. Kuigi NEET-noored erinevad tavapäraistest noortest, on programmi eesmärgiks saada noor jätkama haridusega või aidata tal suunduda tööturule. Kogu protsessi vältel ollakse noorele toeks ning lähenemine on mitmekülgne ning vastavuses noore individuaalsete vajadustega, keskendutakse noore võimete ja oskuste arendamisele ning tema valmisoleku suurendamisele ühiskondlikuks osalemiseks ja muutuste elluviimiseks.

Sellel põhjal on intervjueritavad erinevatel seisukohtadel noorte kaasamisest ning intervjueritavad leiavad, et paljudes kohtades on noorte osalus üsna näiline. Selleks, et tagada noorte ja regionaalarengu valdkondade parem integreeritus, on oluline lähtuda noorte soovidest ja vajadustest ning neid seeläbi juhendada ja suunata. Töö raamistikus on välja toodud kaks peamist noorte kaasamise vormi, noorte peavoolustamine ja noorte mõjuvõimu suurendamine, mille rakendamisel toimiks koostöö noortega paremini. Noortel on õigus olla kaasatud oma kogukondades neid puudutavatel teemadel, mistõttu on oluline, et noortel oleks parem tugisüsteem kohalikul tasandil. Ühtlasi nõustun ENL-i seisukohaga: huvi kahe valdkonna integreerituse ja noorte parema osaluse osas peaks tulema kohalike spetsialistidelt, kes oleks ka reaalselt sellest koostööst huvitatud ja oskaksid noori suunata ja juhendada. Ühtlasi tuleks haridussüsteem muuta proaktiivsemaks, et noortel endil tekiks huvi olla kaastaud regionaalarenguga seonduvates otsustusprotsessides.

Kokkuvõttes, kuigi kaasatud olid erinevad osapooled ning kindlad hindamiskriteeriumid olid määratletud, pole selline lähenemine mõjude hindamisele kooskõlas nurjatud probleemide eripäradega. Sellel põhjal on positiivne see, et kuna NGTS-i fookuses on NEET-noored, on oluline, et ka nemad olid integreeritud mõjude hindamise protsessi intervjuude läbi. Kuna toimingud ja pakutavad teenused on otseselt seotud nendega, on oluline koguda sisendit just sihtrühmalt, võttes programmi edasise arendamise arvesse nende seisukohti ja soovitusi.

Tuginedes dokumendianalüüsile ja intervjuude tulemustele, on töö autor koostanud poliitikasoovitused NGTS-i edaspidiseks rakendamiseks. Esiteks, raamistiku mõjude hindamise peatükist lähtuvalt on vajadus leida lähenemisviisid, mis ulatuksid kaugemale tavapära- ja projektipõhistest mõjude hindamisest. Selleks, et muuta mõjude hindamine efektiivsemaks ning analüüsida programmi mõju maapiirkonna noorte tööhõivele, on tarvis muuta mõjude hindamine ka maapiirkondade eripäradest lähtuvaks. Sellisel viisil on võimalik tuvastada iga piirkonna vajadused, millele tuginedes saab seada programmi edasised eesmärgid tagamaks efektiivsemate meetmete kasutamise ja seeläbi efektiivsema eesmärkide saavutamise, olenemata piirkonnast.

Teiseks, kui rakendada maakondadeülest lähenemist eesmärgiga tuua maapiirkonnad ebasoodsast olukorrast välja, on tarvis muude teenuste parema kättesaadavuse tagamine. Eelkõige tuleks pöörata tähelepanu maapiirkondade transpordiühendusele, et ka keskustest kaugemalolevad maapiirkonnad saaksid kvaliteetseid teenuseid kätte lähimatest keskustest.

Kolmandaks, selleks, et tagada noore osalus Noortegarantii tugisüsteemis, on oluline, et noor ei kaotaks huvi ning koostöö spetsialistidega sujuks hästi. Ministeeriumitasandi intervjuueritavad töid lahendusena välja spetsialistide koolitamise laiema kompetentsi tagamiseks, et üks inimene oleks võimeline noorega tegelema. Antud lahenduse näol on tegu parima lähenemisviisiga, võttes arvesse sihtrühma eripärasid. Sellegipoolest on oluline, et selline spetsialist oleks igas piirkonnas olemas, eriti maapiirkondades. Vastasel juhul on eesmärk vastuoluline ja maapiirkonnad jäävad endiselt teiste piirkondadega võrreldes haavatavamasse seisu.

Nurjatud probleemide perspektiivist lähtudes on oluline, et kõik osapooled oleksid protsessidesse kaasatud. Kuigi NGTS-i on kaasatud nii sihtrühmad kui ka noorte esindajad, on oluline, et edaspidiselt pöörataks rohkem tähelepanu ka noorte- ja regionaalvaldkondade parema integreerituse tagamisele. Selleks on töö autor välja toonud noorte peavoolustamise ja noorte võimendamise strateegiad ning ühtlasi oleks üheks võimalikuks lahenduseks kooli õppekavade proaktiivsemaks muutmine.

Kokkuvõte

Käesolev bakalaureusetöö keskendus noorte tööhõive uurimisele maapiirkondades nurjatud probleemide perspektiivist lähtuvalt, analüüsides seeläbi Noortegarantii tugisüsteemi. Töö eesmärk oli vaadelda noorte- ja regionaalarengu poliitikaid ja instrumente, et tuvastada nende kahe valdkonna integreeritus või mitte integreeritus Eesti Noortegarantii tugisüsteemi näitel.

Töö teoreetiline raamistik lähtus nurjatud probleemide defineerimisest ning tutvustas kolme peamist lähenemisviisi nurjatud probleemidega tegelemiseks. Nendeks lähenemisviisideks olid haldusorganisatsioonilised lähenemised, noorte osalusformaadid ning mõjude hindamine. Haldusorganisatsioonilised lähenemised keskendusid valdkondade integreerimisele ning koordineerimisele, noorte osalusformaatide peatükk tõi välja kaks peamist osalusformaati noorte kaasamiseks neid puudutavate teemade aruteludesse. Nendeks olid noorte peavoolustamine ning noorte võimestamine ning mõjude hindamise peatükk andis ülevaate mõjude hindamise metoodikast nurjatud probleemidest lähtuvalt. Tuginedes teaduskirjandusele ja varasematele uuringutele selgus, et antud lähenemisviisid toetavad enim nurjatud probleemidega tegelemist, võttes arvesse probleemide kompleksust ning valdkondadeülesust. Raamistikust lähtuvalt viidi läbi juhtumianalüüs Noortegarantii tugisüsteemi arendamise ja rakendamise analüüsimiseks.

Töö koostamisel püstitas autor neli uurimisküsimust: 1) Kuidas on Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamisel ja senisel rakendamisel integreeritud noorte- ja regionaalarengu poliitikavaldkondi? 2) Milliseid administratiivseid koordinatsioonimehhanisme kasutatakse kahe poliitikavaldkonna integreerimiseks? 3) Milliseid noorte osalusformaate kasutatakse kahe poliitikavaldkonna integreerimiseks? 4) Kuidas on kaks poliitikavaldkonda integreeritud mõjude analüüsi läbiviimisel? Uurimisküsimustele vastamiseks viidi läbi dokumendianalüüs, mille käigus uuriti juhtumiga seonduvaid dokumente. Lisaks viidi läbi viis individuaalintervjuud Noortegarantii tugisüsteemi eestvedajate ja NGTS-i kasutavate kohalike omavalitsustega. Eestvedajatest intervjueriti Majandus-ja Kommunikatsiooniameti esindajat ning Sotsiaalkindlustusameti Noortegarantii tugisüsteemi teenusejuhti. Kohalikest omavalitsustest intervjueriti Loksa ja Setomaa kohalike omavalitsuste esindajaid, kes vastutavad NGTS-i toimimise eest. Eesmärgiks oli viia läbi objektiivne analüüs ja hinnata nii parimaid praktikaid kui puudujääke.

Kogutud andmete analüüsimisel selgus, et noorte- ja regionaalarengu valdkondade integreerimist esineb, aga paraku on seda nii kohalikul tasandil kui ka Noortegarantii

tugisüsteemi raames vähe ning paljudes piirkondades on see näiline. Intervjuudest selgus, et parema noorte ja regionaalarengu valdkondade integreerituse tagamiseks, on oluline lähtuda noorte soovide ja vajadustest ning neid seeläbi juhendada ja suunata. Ühtlasi selgus analüüsi käigus, et Noortegarantii tugisüsteemi arendamise ja edaspidise rakendamise protsessidesse olid integreeritud kõik noorte tööhõive ja haridustega seonduvad valdkonnad ja osapooled, sealhulgas sihtrühm ja noorte esindajad ning rakendatud on valdkondadeülest koostööd. Sihtrühmani jõutakse läbi juhtumikorralduse ja intervjuude ning noorte esindajad on kaasatud erinevatesse juhtgruppidesse. Enimlevinumaks koostöövormiks on konsulteerimine eri spetsialistidega ning info vahetamine. Koostööpartnerite kaasamine sõltub eelkõige noore olukorra tõsidusest ning programmi tegevuskava koostatakse noore vajadustest lähtuvalt, millele tuginedes kaasatakse koostöövõrgustikku erinevad osapooled. Koostöövõrgustiku kaardistamine ja edasise koostöö koordineerimine on juhtumikorraldaja ülesandeks.

Kuna Noortegarantii tugisüsteemi fookuses on NEET-noored, on eriti oluline roll noorte kaasamisel ja osalusformaatidel. Töö raamistikus väljatoodud noorte peavoolustamise ja noorte võimendamise strateegiad on ühed levinumatest noorte osalusformaatidest ning ka Noortegarantii tugisüsteemi raames on neid ühel või teisel moel rakendatud. Noorte esindajad ja sihtrühm on olnud kaasatud NGTS arendamise ja rakendamise protsessidesse ning lisaks koguti mõjude hindamisel sihtrühmal sisendit, millele tuginedes planeeritakse edasised tegevused. Ühtlasi on NGTS noore individuaalsetest vajadustest lähtuv ning pakub noorele tuge ning erinevaid võimalusi NEET-staatusest välja saamiseks, kogu protsessi vältel ollakse noorele toeks ning lähenemine on mitmekülgne ja vastavuses noore individuaalsete vajadustega. Fookus on seatud noore võimete ja oskuste arendamisele ning tema valmisoleku suurendamisele ühiskondlikuks osalemiseks ja muutuste elluviimiseks.

Andmeanalüüsi käigus selgus ka tõsiasi, et vaatamata programmi proaktiivsusele, polnud mõjude hindamise protsessi integreeritud maapiirkondade eripärasid ega ka noorte ja regionaalarengu probleeme. Kuigi intervjuudest ministriumitasandi poliitikakujundajatega selgus, et maapiirkondade keerulisemat olukorda on edasiste tegevuste planeerimisel arvesse võetud, on pakutud lahendused vastuolulised ning nõuavad põhjalikumalt mõjude hindamist, mis lähtuks maapiirkondade vaatenurgast ning võtaks paremini arvesse sealseid eripärasid.

Autori hinnangul suutis bakalaureusetöö näidata, et noorte tööhõive maapiirkondades on nurjatu probleem ning anda ülevaate sellest, kuidas on Eestis selle probleemiga tegeletud, võttes aluseks Noortegarantii tugisüsteemi. Selleks, et anda parem hinnang hetkeolukorrale, tuleks uurida täpsemalt, mida on tehtud 2021. aasta mõjude hindamisele järgnevalt ning intervjuuerida

parema ülevaate saamiseks ka rohkemaid kohalikke omavalitsusi. Samuti saaks läheneda uue nurga alt, uurides NGTS-i maakondadeülest lähenemisviisi maapiirkondade vaatenurgast, et saada parem ülevaade võimalikest teguritest ja piirkondade eripäradest ning vastavalt sellele tuua poliitikasoovitused meetme efektiivseks kasutamiseks ka maapiirkondades.

Kasutatud kirjandus

1. Alford, J. & Head, B.W. (2013). „Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management“, *Sage Journals*, 28. märts. Leitav: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399713481601?casa_token=DFVVZWMLP-kAAAAA%3A5rnJnRN2Z1NWxVdFOF9IfGwznMhnpqM-VhgpTelEKora5ZqtQPXC6N-PE4Y8JdP2GuofkanRhC4&journalCode=aasb (kasutatud 16.03.2024).
2. Beilmann, M., Kõiv, K., Ostravel, P., Paabort. H. (2022). „NEET-staatuses noored teenuste ja programmide võrgusilmas: kuidas paremini toetada mitteõppivaid ja -töötavaid noori?“, *Tervise Arengu Instituut*, 6. oktoober. Leitav: <https://tai.ee/et/sotsiaaltooneet-staatuses-noored-teenuste-ja-programmide-vorgusilmas-kuidas-paremini-toetada> (kasutatud 20.10.2023).
3. Bice, S. (2019). „The future of impact assessment: Problems, solutions, and recommendations“. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 38(2), 1-5. Leitav: https://www.researchgate.net/publication/336192111_The_future_of_impact_assessment_problems_solutions_and_recommendations (kasutatud 10.05.2024)
4. Brazienė, R & Şerban, A.M (2021). „Young people in rural areas: diverse, ignored and unfulfilled“, *European Union-Council of Europe*. Leitav: <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/106317733/Rural-youth-study.pdf/1fde9ee6-48ce-a2f7-2985-124b44ae46e7> (kasutatud 25.10.2023).
5. Cejudo, G.M. & Michel, C.L. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sci* 50, 745–767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
6. Christensen, T. & Læg Reid, P. (2008). „The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case“, *Public Organ Rev* 8, 97–116, <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>.
7. Daviter, F. (2017). „Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems“, *Policy Studies*, DOI: 10.1080/01442872.2017.1384543.
8. Eesti Linnade ja Valdade Liit.(2024). *Elanike arv kohalike omavalitsuste kaupa*. Leitav: <https://www.elvl.ee/elanike-arv> (kasutatud 03.04.2024).
9. *Eesti maaelu arengukava* 2014–2020. (2024) <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2024-02/mak-2014-arengukava-12-1.pdf> / (kasutatud 15.02.2024)

10. Eurofound (2004). *Vocational training reduces youth unemployment, IW study finds*. Leitav: <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2004/vocational-training-reduces-youth-unemployment-iw-study-finds> (kasutatud 16.03.2024).
11. Eurofound (2022). *NEET noored*. Leitav: <https://www.eurofound.europa.eu/et/topic/neet-noored> (kasutatud 20.10.2023).
12. Federal Ministry of Education and Research (i.a). *Dual Vocational Training System*. Leitav: <https://www.make-it-in-germany.com/en/study-vocational-training/training-in-germany/vocational/dual-system> (kasutatud 16.03.2024).
13. Hess, L. & Stošić, M. (2021). „Working with and for youth: Guidelines for youth mainstreaming“, *OSCE Mission to Serbia*. Leitav: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/7/487267.pdf> (kasutatud 29.09.2023).
14. Justiitsministeerium & Riigikantselei (2021). *Mõjude hindamise metoodika*. Leitav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2020-09/m%C3%B5jude_hindamise_metoodika.pdf (kasutatud 14.01.2024).
15. Kalmus, V., Masso, A. & Linno, M. (2015). Kvalitatiivne sisuanalüüs. Tartu Ülikool. Leitav: <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys/> (kasutaud 10.04.2024)
16. Knill, C. & Tosun, J. (2020). „Evaluation“. C. Knill, *Public policy: A new introduction* (144-163). London: Red Globe Press
17. Käger, M., Õunapuu, T., Kivistik, K., Tambur, M., & Kaldur, K. (2020). „Noortegarantii tugisüsteemi rakendamise mõju ja tulemuslikkuse analüüs“, *Lõpparuanne*. Leitav: https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/2022/01/Lõpparuanne_NGTS.pdf (Kasutatud 17.02.2024). -a
18. Käger, M., Õunapuu, T., Kivistik, K., Tambur, M., & Kaldur, K. (2020). „Noortegarantii tugisüsteemi rakendamise mõju ja tulemuslikkuse analüüs“, *LISA 6. NGTS-i rakendamisel tehtav koostöö eri osalistega*. Leitav: https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/2022/01/Lõpparuanne_NGTS.pdf (Kasutatud 17.04.2024). -b
19. Mehiste, M (2022) „ Noorte osalus ja kaasamine“, 6. august, <https://enl.ee/2022/08/06/noorte-osalus-ja-kaasamine/> (külastatud 27.oktoober, 2023).
20. Merilind, E. (2023). „Arstide puudus suureneb- kes hakkab meid ravima?“, *Reformierakond*, 11. oktoober. Leitav: <https://reform.ee/uudised/eero-merilind-arstide-puudus-suureneb-kes-hakkavad-meid-maal-ravima/> (kasutatud 16.03.2024).
21. Paabort, H. (2021). „Noorte suurimad riskitegurid on poolik haridus ja maapiirkonnas elamine“ *Postimees*, 22. veebruar, Leitav: <https://leht.postimees.ee/7184770/haridus-ja->

- [teadus-heidi-paabort-noorte-suurimad-riskitegurid-on-poolik-haridus-ja-maapiirkonnas-elamine](#) (kasutatud 07.01.2024).
22. Parksepp, A. (2023). „SEI Tallinn ärgitab noori leidma uusi töövõimalusi kestliku arenguga seotud aladel“, *Stockholm Environment Institute*, 12.mai. Leitav: <https://www.sei.org/features/uused-toovoimalused-kestlikus-arengus/> (kasutatud 08.01.2024).
 23. Philipp Trein, Iris Meyer & Martino Maggetti (2019). „The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review“, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349, DOI: [10.1080/13876988.2018.1496667](https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667)
 24. Riigikogu Kantselei Arengu- ja Analüüsiosakond (2018). „Valitsemine 2030: Aruanne 2018“. Leitav: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/ASK_Valitsemine-2030_aruanne2018.pdf (kasutatud 13.03.2024).
 25. Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
 26. Selg, P. (2019). „Nurjatuid probleeme lahendamas“, *Postimees*, 3.juuni. Leitav: <https://www.postimees.ee/6695837/nurjatuid-probleeme-lahendamas> (kasutatud 03.01.2024).
 27. Seneviratne, D (2017) „Youth Mainstreaming in Development Planning: Transforming Young Lives, Short Guide“, *The Commonwealth*, leitav: <https://civicspace.eu/wp-content/uploads/2022/02/Youth-Mainstreaming-in-Development-Planning-Transforming-Young-Lives.pdf> (kasutatud 29.09.2023).
 28. Singye, J. (2021). „Rural as a Wicked problem“, *ResearchGate*. Leitav: https://www.researchgate.net/publication/352477271_Rural_as_a_'Wicked_problem' (kasutatud 16.03.2024).
 29. Sotsiaalkindlustusamet (2024). *Noortegarantii tugisüsteem*, 16. veebruar. Leitav: <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/ngts#kov> (Kasutatud 17.02.2024).
 30. Statistikaamet (2023). *Rahvaarv*. Leitav: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv> (kasutatud 12.01.2024).
 31. Statistikaamet (2023). ST004: Palgatöötaja kuu keskmine brutotulu ja brutotulu saajad piirkonnna/haldusüksuse, soo ja vanuserühma järgi (2013-2022) [Statistika andmebaas]. Leitav: https://andmed.stat.ee/et/stat/Lepetatud_tabelid_Sotsiaalelu.%20Arhiiv_Sissetulek.%20Arhiiv/ST004 (kasutatud 03.04.2024).

32. Statistikaamet (2024). TT064: Registreeritud töötud piirkonna/ haldusüksuse järgi (kuud) [Statistika andmebaas]. Leitav: https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_tooturg_tootud_luhiajastatistika/TT064/table/tableViewLayout2 (kasutatud 03.04.2024).
33. Statistikaamet (2024). Tootuse määr. Leitav: <https://www.stat.ee/et/avastatistikat/valdkonnad/tooelu/tooturg/tootuse-maar> (kasutatud 03.04.2024).
34. Stony Brook University (i.a). *What's a Wicked Problem?* Leitav: <https://www.stonybrook.edu/commcms/wicked-problem/about/What-is-a-wicked-problem> (kasutatud 15.03.2024).
35. Tarro, H. M. (2023). „Õpetaja leidmine on tõeline peavalu. Koolid üritavad enne õppeaasta algust vabu ametikohti täita“, *Eesti Päevaleht*, 18. juuli. Leitav: <https://epl.delfi.ee/artikkel/120216765/opetaja-leidmine-on-toeline-peavalu-koolid-uritavad-enne-oppeaasta-algust-vabu-ametikohti-taita> (kasutatud 16.03.2024).
36. Tuum, C. (2018). *Maapiirkonna noorte tulevikuplaanid ja neid mõjutavad tegurid*. Bakalaureusetöö. Eesti Maaülikool, Maamajandusliku ettevõtluse ja finantsjuhtimise õppekava .
37. VERBI Software (2024). MAXQDA 24 [arvutitarkvara]. Leitav: <https://www.maxqda.com/>
38. YouthBuild kodulehekülg (i.a). Leitav: <https://youthbuild.org/about-us/> (kasutatud 16.03.2024).

Lisa 1. Näide nurjatud probleemist

Kui räägitakse nurjatud probleemidest, tuuakse peamiselt välja vaesus, kuritegevus ja kliimasoojenemine, seda just nende probleemide kompleksuse tõttu. Siiski on nurjatud probleeme ka teistes valdkondades. Antud peatükis on nurjatud probleemina välja toodud noorte lahkumine maapiirkondadest.

Üheks nurjatud probleemiks saab pidada noorte lahkumist maapiirkondadest, mille näol on tegu peamise põhjusega, miks rahvastik maapiirkondades vananeb (Singye, 2021:lk 2). Eestis toimuvad demograafilised protsessid soodustavad noorte väljarännet maapiirkondadest ning seda just seetõttu, et nendes piirkondades puuduvad edasi õppimise võimalused ning ühtlasi pole seal piisavalt töökohti (Tuum, 2018: lk 6). Parema hariduse ja sellele vastava erialase töökoha saamiseks on noored sunnitud kolima linnadesse või nende lähedusse, mis seab ohtu maapiirkondade jätkusuutlikkuse (Tuum, 2018: lk 24). Noorte lahkumine maapiirkondadest toob omakorda kaasa professionaalide puuduse. Kvaliteetsete spetsialistide ligimeelitamine ja nende hoidmine maapiirkondades on suureks väljakutseks (Singye, 2021:lk 2). Ka Reformierakonna liige Eero Merilind on öelnud, et Eestis on arstide puudus aastatega süvenenud, ning on võimalik, et tulevikus ei pruugi olla võimalik arstiabi nendes piirkondades saada (Merilind, 2023). Puudus on ka õpetajatest. Õpetajad kalduvad oma edu seostama sellega, kui suures koolis nad töötavad ning seetõttu kipuvad nad liikuma suurematesse piirkondadesse (Singye, 2021:lk 2). Inimene vajab maapiirkonnas elamiseks tööd, kuid pere loomiseks on samuti tarvis, et töökoht oleks ka elukaaslasel, lastele oleks koht lasteaias või koolis ning olulisel kohal on ka arstiabi kättesaadavus. Kui millestki on puudu, ei ole inimesed motiveeritud linnast lahkuma ning sellisel juhul ei saa ka elu maapiirkondades arenema hakata (Merilind, 2023). Eestis saab näitena välja tuua Muhu saare, mille näol on tegu väikese saarega ning seetõttu pole ka õpetajatel seal suuri klasse ega palju tunde. Eesti Ekspressi artikli kohaselt pole õpetajad väikese töökoormuse pärast nõus Muhule reisima, veelvähem sinna kolima ning seetõttu suurendatakse olemasolevate õpetajate koormust või palgatakse ajutiselt keegi, kellel vajalik kvalifikatsioon puudub (Tarro, 2023). Kui elu maal ei ole atraktiivne, süveneb probleem veelgi. See on väljakutse, mis hõlmab lisaks töövõimaluste loomisele ka juurdepääsu kvaliteetsele haridusele, tervishoiule ja sotsiaalteenustele, samuti eeldab see kogukonna ja kuuluvustunde edendamist (Singye, 2021:lk 3). Seetõttu on oluline, et nii töökoht kui ka elukoht ja võimalused maal kaaluksid üle need hüved, mida pakub linnakeskkond, et muuta need piirkonnad noorte jaoks atraktiivseks (Tarro, 2023).

Lisa 2. Näited efektiivsetest meetmetest nurjatud probleemidega tegelemisel

Poliitikaintegratsioon käsitleb eelkõige sektoreid, kus regulatiivsed instrumendid mängivad olulist rolli erinevate sektorite ja alamsüsteemide integreerimisel, näiteks keskkonna-, kliima- või energiapoliitikas (Trein jt, 2019: lk 340). Koordineerimist seostatakse see-eest rohkem sotsiaalpoliitika alamvaldkondadega, mis omavad tugevat ümberjaotamise komponenti ning mis hõlmavad tööhõivega seotud integreerimist, tervise- ja hariduspoliitikat ning mingile konkreetsele sihtrühmale suunatud poliitikaid (*Ibid*).

Üks näide efektiivsest integreerimisest on Saksamaa kahesuunalise kutseõppesüsteem, mis annab noortele võimaluse valmistuda oma tulevaseks ametiks, pakkudes lisaks teooriale ka võimalusi õppida töökohal ja seeläbi saada töökogemust (Federal Ministry of Education and Research). Selline kombinatsioon annab noortele tööhõives eelise, sest õpingute lõppedes on neil olemas ka piisav erialaline töökogemus (*Ibid*). Saksamaa kahesuunaline kutseõppesüsteem pakkus läbi integreerimise lahendust valdkondadeülesele probleemile, mis hõlmas majandust, haridusasutusi ning noorte töötuse ja erialaliste oskuste puudumist tööturul (Federal Ministry of Education and Research). Kölni Majandusuuringute Instituudi 2004. aasta uuringu kohaselt osutus Saksamaa kahesuunaline kutseõppesüsteem tõhusaks vahendiks noorte töötuse vähendamisel ning aitas suuremal hulgal noortel saavutada kõrgemat kutsekvalifikatsiooni (Eurofound, 2004).

Teine näide efektiivsest integreerimisest ja koordineerimisest on YouthBuild programm Ameerikas, mis keskendub lisaks noorte tööhõive probleemide lahendamisele ka sotsiaalsetele probleemidele, nagu haridus ja eluase madala sissetulekuga noortele (YouthBuild, 2020). YouthBuild programm on rahvusvaheline haridus- ja arendusprogramm, mis on mõeldud NEET-noortele ehk neile, kes ei õpi traditsioonilises koolisüsteemis ega käi tööl (YouthBuild koduleht). Programmi peamiseks eesmärgiks on pakkuda 16-24- aastastele noortele, kes ei ole keskkooli lõpetanud ja kellel puuduvad võimalused ja vahendid hariduse omandamiseks, võimalust omandada keskharidus, vajalikud tööoskused ja kogemused, mis aitaksid neil tööturul konkureerida (*Ibid*). Selline sotsiaalsete, majanduslike ja haridusalaste probleemide põimumine peegeldab nurjatud probleemide olemust. YouthBuild programm integreerib akadeemilist õpet tööalase väljaõppe ja kogukonnateenustega, pakkudes noortele võimalust osaleda ehitusprojektides, mis aitavad parandada või ehitada taskukohast eluaset vähekindlustatud peredele ja kogukondadele, omandades samaaegselt olulisi tööoskusi (YouthBuild koduleht). Lisaks tööoskustele on YouthBuild programm keskendunud ka isikliku

arengu ja juhtimisalaste oskuste arendamisele, et noortel oleks võimalus teha positiivseid muudatusi oma elus ning osaleda aktiivselt oma kogukonnas (Ibid). YouthBuildi mudelit on kohandatud nii, et see leiaks rakendust nii arengumaades kui ka maapiirkondades ja tööstusriikides (YouthBuild koduleht). Programmide juhtimine ja haldamine on koordineeritud kohalikele kogukonnapõhistele mittetulundusühingutele, valitsusasutustele, arendusasutustele, avalikele ülikoolidele ja ettevõttele (Ibid). Aastal 2022 läbis 70% programmis osalenud noortest YouthBuild programmi, kellest 59% tagasid endale töö, praktikakoha, registreerisid end FIE-ks või alustasid täiendõppega (YouthBuild koduleht). YouthBuild programmi integreeritud lähenemine kutseõppe, akadeemilise toe ja juhtimisarenguga, kaasates mitmeid osapooli illustreerib põhjalikku strateegiat valdkondadeüleselt põimunud probleemide lahendamisest.

Autorid Christensen ja Læg Reid leiavad, et valdkondadeüleline koordineerimine on efektiivsem ja vajalikum paljudel põhjustel, kuid eriti seetõttu, et NPM mudel pole kaasa toonud lubatud üldist efektiivsuse suurenemist (Christensen & Læg Reid, 2008: lk 98). Kuigi mõned meetmed on muutunud tõhusamaks, siis eriti muret tekitavaks on selle mudeliga kaasnenud negatiivsed mõjud, nagu näiteks avalike teenuste kvaliteedi langus ja sotsiaalse ebavõrdsuse suurenemine (Ibid). Ühtlasi on horisontaalne mudel efektiivsem, kuna paljusid ühiskondlike probleeme ning eriti nurjatud probleeme ei saa grupeerida sektorite piiride järgi (Christensen & Læg Reid, 2008: lk 98). Autorid Cejudo ja Michel leiavad see-eest, et integratsioon pole nurjatud probleemide lahendamiseks võluvalem, vaid see on strateegia haldusotsuste tegemiseks, et ületada valitsuse tegevuse killustumine (Cejudo & Michel, 2017: lk 763). Sellegipoolest jagavad poliitikaintegratsioon ja koordineerimine ühist teoreetilist tuuma seoses institutsionaalsete alustega, mis pakuvad teadlastele potentsiaali rakendada nii poliitikaelemente kui ka halduselemente poliitikasektorite vaheliste suhete analüüsimisel. Selline analüüs võimaldaks võrrelda poliitikasektorite integreerimist ja koordineerimist suuremate poliitikavaldkondade raames ning aitaks luua ja täiendada olemasolevaid juhtumiuuringuid, et edendada valdkondadeülest koostööd (Ibid). Selline ühine lähenemine võib omakorda soodustada tulemuslikumat analüüsi nurjatud probleemidest ning lähtuda laiemast perspektiivist, mis ühendab poliitika ja halduselemente poliitikasektorite ümberkorraldamise analüüsimiseks (Trein jt, 2019: lk 346). See on keeruline samm, mistõttu nõuab integreeritud poliitikastrateegiate väljatöötamine nende rakendamist avaliku sektori organisatsioonide koordineerimise kaudu. See aitaks lihtsustada erinevate poliitika- ja haldusuuringute süstemaatilist ristamist, olles seega otsustavaks teguriks parema poliitikapraktika väljatöötamisele (Trein jt, 2019: lk 346).

Lisa 3. Kohalike omavalitsuste valimitabel

OMAVALITSUS JA AASTA	RAHVAARV	RAHVAARVU KASV %	KESKMINNE TÖÖTUSE MÄÄR %	RIIKLIK TÖÖTUSE MÄÄR %	KESKMINNE BRUTOTULU €	RIIKLIK BRUTOTULU €	NEET-NOORTE OSAKAAL %	NGTS SEIRETES OSALEMINE
RUHNU								
2018	160	x	2,56	5,4	1 392,69	1 234,00	Andmed puuduvad	I seire (01.06.18-14.10.18) EI
2019	161	0,63	1,72	4,4	1 509,96	1 316,59	Andmed puuduvad	II seire (15.10.10-14.03.19) EI
2020	155	-3,73	1,79	6,8	1 497,97	1 382,95	25	III seire (15.03.19-14.10.19) EI
2021	166	7,1	1,72	6,2	1 600,61	1 475,11	20	IV seire (15.10.19-14.03.20) EI
								V seire (15.03.20-14.10.20) EI
SETOMAA								
2018	3 556	x	4,8	5,4	1 011,46	1 234,00	Andmed puuduvad	I seire (01.06.18-14.10.18) EI
2019	3 455	-2,82	5,8	4,4	1 050,23	1 316,59	Andmed puuduvad	II seire (15.10.10-14.03.19) EI
2020	3 291	-4,73	5,8	6,8	1 108,08	1 382,95	16,8	III seire (15.03.19-14.10.19) EI
2021	3 249	-1,28	6,5	6,2	1 176,55	1 475,11	12,4	IV seire (15.10.19-14.03.20) JAH
								V seire (15.03.20) JAH
LOKSA								
2018	2 663	x	6,4	5,4	1 006,22	1 234,00	Andmed puuduvad	I seire (01.06.18-14.10.18) EI
2019	2 681	0,68	5,5	4,4	1 057,03	1 316,59	Andmed puuduvad	II seire (15.10.10-14.03.19) JAH
2020	2 606	-2,8	6,5	6,8	1 110,57	1 382,95	14,3	III seire (15.03.19-14.10.19) JAH
2021	2 561	-1,72	7,3	6,2	1 159,71	1 475,11	11,9	IV seire (15.10.19-14.03.20) EI
								V seire (15.03.20-14.10.20) JAH
LÜGANUSE								
2018	8 942	x	4,5	5,4	1 019,07	1 234,00	Andmed puuduvad	I seire (01.06.18-14.10.18) JAH
2019	8 735	-2,31	4,7	4,4	1 058,56	1 316,59	Andmed puuduvad	II seire (15.10.10-14.03.19) JAH
2020	8 449	-3,28	7	6,8	1 099,52	1 382,95	13,6	III seire (15.03.19-14.10.19) EI
2021	8 324	-1,5	7,4	6,2	1 164,10	1 475,11	13,9	IV seire (15.10.19-14.03.20) EI
								V seire (15.03.20-14.10.20) EI
MAARDU								
2018	15 722	x	4,6	5,4	1 090,31	1 234,00	Andmed puuduvad	I seire (01.06.18-14.10.18) JAH
2019	15 981	1,65	5	4,4	1 157,83	1 316,59	Andmed puuduvad	II seire (15.10.10-14.03.19) EI
2020	15 687	-1,84	7,8	6,8	1 204,22	1 382,95	14,3	III seire (15.03.19-14.10.19) EI
2021	15 503	-1,18	9,2	6,2	1 265,06	1 475,11	13,4	IV seire (15.10.19-14.03.20) EI
								V seire (15.03.20-14.10.20) EI

Lisa 4. Kodeerimistabel

No.	Koodi nimi	Koodi kirjeldus	Näidissegment	Kodeeritud segmentide arv
K1	Mõjude hindamine	Mainitud on mõjude hindamisega seotud tegevusi ja/või protsesse.	„2021 mõjude hindamisel ei saanud nii head ülevaadet, kuna paljudes kohtades ei toimi süsteem veel nii nagu võiks. Süsteem on alles lapsekingades ja siiani on pigem kogutud sisendit, millest lähtuda“ (intervjuu 2).	5
K1.1	Maapiirkondade eripäradega arvestamine	Mainitud on kas tegevuste elluviimisel ja/või mõjude hindamisel on arvestatud maapiirkonna eripäradega.	„Igal pool Eestis peavad võrdsed ja kvaliteetsed teenused olema olema, vaatamata sellele, kas tegu on linna või maapiirkonnaga“ (intervjuu 4).	10
K1.2	Maapiirkondade eripärad	Mainitud on maapiirkonna erinevusi võrreldes teiste piirkondadega.	„Väikese kogukonna eelis: info kergesti kättesaadav ja kõik tunnevad kõiki“ (intervjuud 1&5)	14
K2	Koordineerimine	Mainitud on eri osapooli ja nendevahelisi koostöövorme. Koordineerimine eeldab määratletud ülesandeid, jagatud vastutus eri osapoolte vahel ning olulise teabe jagamist.	„juhtumikorraldaja peaks kutsuma selle võrgustiku kokku, kaasama noore enda ja vajadusel ka tema vanemad “ (intervjuu 2).	21
K2.1	Probleemid koordineerimise ja integreerimisega	Mainitud on erinevaid probleeme ja takistusi koostöö ja koordineerimise puhul.	„Oluline on mõista, et töötades noortega, kes vajavad valdkondadeülest lähenemist, siis ainuüksi sellest ei piisa, kui sul on ühes valdkonnas kompetents- sa pead alati rohkem teadma, et teda aidata“ (intervjuu 4).	15
K3	Valdkondade integreeritus	Mainitud on erinevate osapoolte kaasatust, kes töötavad ühise eesmärgi nimel.	„Protsessi olid kaasatud kui ka noored, nende esindusorganisatsioonid ja ka sihtrühmad, kellega tehti intervjuud (NEET-noored), et	15

		Kõikide osapoolte kaasamiseks on kasutatud integreeritud lähenemist, et välja töötada ja rakendada asjakohaseid poliitikalahendusi küsimuse lahendamiseks.	mõista milliste noorte osas tuleb olla teadlikud ja valmis ja milliseid valdkondi kaasata. Kõigeolulisemad: sotsiaaltöö-, noorsotöö, tööhõive-, ja haridus- ja kultuuri töötajad, siseturvalisus (märkamine) jne“ (intervjuu 4).	
K3.1	Noorte ja regionaalarengu probleemide integreerimine	Mainitud on noorte osalust ja nende kaasamist (või mitte kaasamist) noori puudutavate probleemide aruteludesse ning regionaalarengu probleemide üle toimuvatesse aruteludesse	„Kohalikku tuge on rohkem vaja noortele. See on KOV-i korraldamine ka seaduse järgi ja selleks, et noorte ja regionaalpoliitika valdkondade integreeritus „käima saada“ on tarvis kvalifikatsiooniga spetsialiste, kes reaalselt sellest ka huvitatud on ja kes oskavad suunata, arendada ja aidata“ (intervjuu 3).	10
K4	Noorte tööhõive maapiirkondades	Mainitud on noorte tööalaseid võimalusi ja nende võimaluste puudumist maapiirkondades. Kirjeldatud on probleemi olemust ja mõjutavaid tegureid.	„Kes tahab see ikka läheb tööle, kuid peamised töökohad on siiski Tallinnas. Maapiirkonnas meil neid võimalusi lihtsalt pole“ (intervjuu 5).	11
K4.1	NEET-noorte probleemi tõsidus	Kirjeldatud on NEET-noorte probleemi olemust ja tõsidust, milline on reaalne probleem intervjueeritava arvates ning mida näitavad numbrid.	„NGTS-i nimekiri pole tegelikult reaalsus. Suur hulk noori, kes nimekirjas on, pole reaalselt seal kohapeal olemas. Paljud on maailma läinud avastama (Ameerika, Austraalia, EL-i riigid) suurte gruppidena mitmeks aastaks. Ja ka nemad on nimekirjas, kuigi nad pole abivajajaid“ (intervjuu 1).	17
K5	Noorte osalus ja kaasamine	Mainitud on noorte osalus NGTS-is ja/või kohalikul tasandil, ühtlasi noorte arvamuse küsimine ja/või kuulamine ning sellesse suhtumine.	„Protsessi olid kaasatud kui ka noored, nende esindusorganisatsioonid ja ka sihtrühmad, kellega tehti intervjuud (NEET-noored), et mõista milliste noorte osas tuleb olla teadlikud ja valmis ja milliseid valdkondi kaasata“ (intervjuu 4).	21
K5.1	Noorest lähtumine	Mainitud on NGTS-i raames ja/või kohalikul tasandil noortest lähtuvat lähenemisviisi ehk	„... Ühtlasi tehakse tegevuskavad koos noorega noore enda vajadustest ja soovidest lähtuvalt“ (intervjuu 2).	10

		<p>seada kas probleemide lahendamisel lähtutakse noore soovide ja soovitustest ning vajadustest.</p>		
K6	<p>Lahendused efektiivsemaks lähenemiseks</p>	<p>Intervjueeritavad on välja toonud võimalikud lahendused NEET-noorte ja noorte tööhõive probleemidega efektiivsemalt tegelemiseks kas koostöölalalt või lähenemisviiside valiku puhul.</p>	<p>Maakondade ülesusega üritatakse lahendada maapiirkondade probleeme. Raha suunatakse sinna, kus on rohkem noori, noori on linnas rohkem, aga raha peaksid saama kõik võrdselt. Tahetakse, et teenuse kvaliteet oleks igal pool sama, vaatamata sellele, kas tegu on maakoha või linnaga“ (intervjuu 2)</p>	8
K7	<p>NGTS plussid ja miinused</p>	<p>Mainitud on Noortegarantii tugisüsteemi edukust, positiivseid omadusi ja ka negatiivseid pooli, mis vajaksid muutust.</p>	<p>„Kui enne ei olnud sellist süsteemi, et KOV-id saaksid nii tegutseda, siis nüüd on. Ühtlasi on see maailmas ainulaadne, mis tähendab, et Eesti on katsetanud IT-süsteeme, on näinud nõrkusi ja tugevusi. Nüüd on KOV-idel teadmised, võrgustikutöö parem ja ka noored on teadlikud ja pöörduvad ka ise“ (intervjuu 4).</p>	9
K7.1	<p>NGTS-i edasised eesmärgid</p>	<p>Mainitud on planeeritavad muudatused Noortegarantii tugisüsteemi arendamise ja edasise rakendamise puhul.</p>	<p>„KOV-ide inimesed saavad oma teadmised viia üle maakonna põhiseks. Ühe omavalitsuse raames ei pruugi arvud olla nii suure tähtsusega“ (intervjuud 2&4).</p>	10

Lisa 6. Intervjuude nimekiri

1. Intervjuu Setomaa juhtumikorraldajaga (24.04.2024) Zoomis, kestus 39 minutit.
2. Intervjuu Sotsiaalkindlustusameti Noortegarantii tugisüsteemi teenusejuhiga (25.04.2024) Zoomis, kestus 45 minutit.
3. Intervjuu Eesti Noorteühenduste liidu juhiga (25.04.2024) Telefonikõne teel, kestus 20 minutit.
4. Intervjuu Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajaga (26.04.2024) Zoomis, kestus 38 minutit.
5. Intervjuu Loksa juhtumikorraldajaga (30.04.2024) Zoomis, kestus 35 minutit.

Informeeritud nõusoleku vorm

Bakalaureusetöö Pealkiri: "Noorte tööhõive maapiirkondades kui nurjatu probleem: Noortegarantii tugisüsteemi rakendamise analüüs vahemikus 2018-2021"

Uurija: Helina Reinol

Meiliaadress: helinare@ut.ee

Telefon: +372 58350013

1. Tööga kaasnevad menetlused:

Bakalaureusetöö hõlmab lisaks dokumendianalüüsile individuaalintervjuusid, mille käigus kogutakse informatsiooni osalejate kogemuste ja arvamuste kohta seoses Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamise ja rakendamisega aastatel 2018-2021. Intervjuu kestus võib olla kuni 60 minutit.

2. Menetlused ebasoovitavate sündmuste korral:

Kui ilmnevad ebasoovitavad sündmused või probleemid, pakutakse osalejale nõustamist ning vajadusel suunatakse nad edasi vastavate spetsialistide poole.

3. Riskid ja kasud:

Osalemisega ei kaasne mingeid füüsilisi riske. Kasud hõlmavad võimalust jagada oma kogemusi ja vaatenurki, mis võivad anda olulist panust bakalaureusetöösse ning aidata paremini mõista Noortegarantii tugisüsteemi olemust ja mõju.

4. Konfidentsiaalsus:

Osalejale tagatakse austus eraelu vastu ja isikuandmete konfidentsiaalsus. Andmeid töödeldakse vastavalt kehtivatele andmekaitseõigustele. Ainult uurija ja tema juhendaja, kellel on vajadusligipääs, saavad kogutavaid andmeid töödelda ja säilitada.

5. Ligipääs uuringu käigus saadud teabele:

Osalejale on õigus saada teavet bakalaureusetöö käigus saadud tulemuste kohta ning uurija annab tagasisidet töö üldiste tulemuste kohta, kui seda soovitakse.

6. Õiglane hüvitis kahju tekkimisel:

Osalejale ei ole ette nähtud eraldi kindlustust võimaliku tervisekahju hüvitamiseks. Samas, juhul kui osaleja kannatab kahju intervjuus osalemise tõttu, pakutakse talle vastavat toetust.

7. Kasutusvõimalused uuringu tulemustele:

Intervjuu tulemusi kasutatakse akadeemilistel eesmärkidel ning need võivad avalduda ka edaspidi teaduslikes väljaannetes ja konverentsiettekannetes.

8. Osalemise vabatahtlikkus:

Osalemine antud intervjuus on täiesti vabatahtlik ning osalejad võivad igal ajal osalemisest loobuda, ilma et see mõjutaks nende õigusi või suhteid uurijaga.

9. Teabe kättesaadavus ja küsimuste korral pöördumine:

Kui osalejal tekib küsimusi seoses intervjuuga, võivad nad pöörduda uurija poole. Kui tekib küsimusi uuritavate õiguste või andmekaitse kohta, võivad osalejad pöörduda vastavate eetika- või andmekaitseorganite poole.

Nõusolek

Mina,, kinnitan, et mind on informeeritud ülalmainitud uuringust ja ma olen teadlik läbiviidava uurimistöö eesmärgist ja uuringu meetodikast, riskidest ja võimalikust tervisekahjust. Kinnitan oma nõusolekut selles osalemiseks ja oma isikuandmete töötlemiseks allkirjaga. Tean, et uuringu käigus tekkivate küsimuste kohta annab mulle täiendavat informatsiooni Helina Reinol.

Osaleja allkiri:

/allkirjastatud digitaalselt/

Kuupäev:

Uurija nimi: Helina Reinol

/allkirjastatud digitaalselt/

Kuupäev: 17.04.2024

Lisa 8. Intervjuuküsimused juhtumikorraldajale

1. Kui suureks probleemiks on Teie silmis noorte tööhõive maapiirkondades ja NEET-noorte probleem Eestis kujunenud? Palun põhjendage.
2. Kui edukaks saab pidada NGTS-i rakendamist vahemikul 2018-2021? Kui palju noori aidati?
3. Milline oli koostöö erinevate osapooltega? Milliseid konkreetseid meetodeid kasutati, et hõlbustada koostööd erinevate poliitikavaldkondade vahel, et saavutada ühine eesmärk?
4. Kuigi eesmärk on eri valdkondadel sama, on lähenemised reeglina erinevad- millised olid peamised raskused valdkondade koordineerimisel (ülesannete jagamisel, kuidas toimus suhtlus jne).
5. Kas ja kuidas on selline valdkondadeülene koostöö kaasa aidanud Noortegarantii tugisüsteemi rakendamisele?
6. Kas rakendatud mehhanismid on aidanud parandada eri poliitikavaldkondade edasist koostööd ja koordineerimist?
7. Kas noorte esindajad (kohalikud noortevolikogud/ aktivistid / ENL jms) olid kaasatud Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamise ja rakendamise protsessi? Kui jah, siis kuidas? Millistes etappides? Kui ei, siis põhjendage miks mitte?
8. Kas NEET-noori kaasati Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamise ja rakendamise protsessi? Põhjendage kuidas, kui ei, siis põhjendage miks mitte.
9. Millised on peamised väljakutsed, millega olete silmitsi seisnud noorte- ja regionaalarengu poliitikavaldkondade integreerimisel?
10. Kuidas täpsemalt on mõjusid hinnatud noorte tööhõivele maapiirkondades? Kas teie arvates on maapiirkondade eripärasustega piisavalt arvestatud?
11. Kas ja kuidas on mõjude hindamisel integreeritud noorte ja regionaalarengu probleeme?

Lisa 9. Intervjuuküsimused poliitikakujundajatele

1. Kui suureks probleemiks on Teie silmis noorte tööhõive maapiirkondades ja NEET-noorte probleem Eestis kujunenud? Palun põhjendage.
2. Kui edukaks saab pidada NGTS-i rakendamist vahemikul 2018-2021? Kui palju noori aidati?
3. Milline oli koostöö erinevate osapooltega? Milliseid konkreetseid meetodeid kasutati, et hõlbustada koostööd erinevate poliitikavaldkondade vahel, et saavutada ühine eesmärk?
4. Kuigi eesmärk on eri valdkondadel sama, on lähenemised reeglina erinevad- millised olid peamised raskused valdkondade integreerimisel ja koordineerimisel (ülesannete jagamisel, kuidas toimus suhtlus jne)? Millised rollid kellele jaotati ning mille alusel valdkondi protsessi kaasati?
5. Kas ja kuidas on selline valdkondadeülene koostöö kaasa aidanud Noortegarantii tugisüsteemi rakendamisele?
6. Kas noorte esindajad (kohalikud noortevolikogud/ aktivistid / ENL jms) olid kaasatud Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamise ja rakendamise protsessi? Kui jah, siis kuidas? Millistes etappides? Kui ei, siis põhjendage miks mitte?
7. Kas NEET-noori kaasati Noortegarantii tugisüsteemi väljaarendamise ja rakendamise protsessi? Põhjendage kuidas, kui ei, siis põhjendage miks mitte.
8. Kuidas hinnati mõjusid noorte tööhõivele maapiirkondades? Kas mõjude hindamisel integreeriti regionaalarengu probleeme ja kas lähtumisel tugineti ka maapiirkonna noorte eripäradest?
9. Millised on Noortegarantii tugisüsteemi edasised eesmärgid/ pingutused?
10. Kuidas täpsemalt on mõjusid hinnatud noorte tööhõivele maapiirkondades? Kas teie arvates on maapiirkondade eripärasustega piisavalt arvestatud?
11. Kas ja kuidas on mõjude hindamisel integreeritud noorte ja regionaalarengu probleeme?

Lisa 10. Intervjuuküsimused noorte esindajale

1. Kui hästi oled sa kursis NGTS-i tegemistega ja kas sa oskad öelda, kas ENL või mõni muu noorte esindaja osales varasemalt NGTS-i protsessides? Kuidas on see nüüd?
2. Millised on noorte esindaja ülesanded seoses NGTS-iga? Kuidas on rollid ja ülesanded jaotunud?
3. Kuidas hindad noorte koostööd kohalike omavalitsuste ja riikliku tasandi partneritega? Koordineerimist/ valdkondade integreeritust/ üleüldist koostööd?
4. Kas noori kaasatakse tähtsatesse otsustusprotsessidesse või mõnda suuremasse projekti piisavalt ehk kas noored on piisavalt hästi regionaalarengu aruteludesse kaasatud?
5. Kas noori tuleks rohkem kaasata neid puudutavate teemade aruteludesse ja kas noored ise oleksid sellest huvitatud?
6. Millisel seisukohal sina kui noorte esindaja oled, kas selline lähenemine maapiirkonna noorte tööhõive probleemile in asjakohane?
 - Kas noorte peavoolustamise ja noorte võimendamise strateegiad võiksid olla lahenduseks?
7. Mis on peamised murekohad ja probleemid noorte osalusmaastikul? Mida saaks teha, et noorte ja regionaalarengu valdkonnad oleksid paremini integreeritud ning noorte kaasatus oleks suurem? Kelle ülesanne see on?

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Helina Reinol,

(60202210261)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

“Noorte tööhõive maapiirkondades kui nurjatu probleem: Noortegarantii tugisüsteemi rakendamise analüüs vahemikus 2018-2021 ”, inglise keeles "Youth Employment in Rural Areas as a Wicked Problem: Analysis of the Implementation of the Youth Guarantee Support System between 2018-2021",

mille juhendaja on Kristina Muhhina,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi