

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Maiken Sõrg

KOOSTÖÖ JA KOORDINEERIMINE EESTI NOORTEPOLIITIKAS

Magistritöö

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 9126 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Maiken Sõrg.....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood:

Üliõpilase e-posti aadress: maiken.sorg@gmail.com

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsekomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

SISUKORD	3
LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. KOOSTÖÖ JA KOORDINEERIMISE TEOREETILINE RAAMISTIK	7
1.1. Koostöö ja koordineerimise mõisted ja osapooled	7
1.2. Koordineerimismehhanismid ja -instrumendid	10
1.3. Koostöö ja koordineerimine noortepoliitika valdkonnas	13
2. KOOSTÖÖ JA KOORDINEERIMINE EESTI NOORTEPOLIITIKAS	16
2.1. Metoodika	17
2.2. Noortepoliitika alusdokumendid.....	19
2.3. Noortepoliitika osapooled.....	22
2.4. Kokkuvõtte koostöö ja koordineerimise kohta Eesti noortepoliitikas	28
2.5. Ekspertide hinnang koostööle ja koordineerimisele	29
2.6. Järeldused ja soovitused.....	33
KOKKUVÕTE	36
SUMMARY	38
KASUTATUD KIRJANDUS	40
Lisa 1 Intervjueeritute nimekiri	47
Lisa 2 Poolstruktureeritud intervjuude küsimused	48

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida koostööd ja koordineerimist Eesti noortepoliitikas ametlike ja mitteametlike osapoolte vahel. Magistritöös soovib autor leida vastust järgmistele uurimisküsimustele: kuidas toimib riigi, kohaliku tasandi institutsioonide ja kolmanda sektori koostöö noorte suunal? Millised on kolmepoolse koostöö ja koordineerimise kitsaskohad ning arenguvõimalused?

Magistritöö teoreetiline raamistik avab erinevaid koostöö ja koordineerimise mõisteid, lähenemisi koordineerimismehhanismidele ja -instrumentidele ning ametlikele ja mitteametlikele osapooltele. Magistritöö empiiriline uuring tugineb dokumendianalüüsile ning poolstruktureeritud intervjuudele valdkonna ekspertidega kõigil kolmel tasandil.

Läbi viidud analüüsi põhjal võib järeldada, et kolme tasandi olemasolu ja erinevate organisatsioonide rohkus Eesti noortepoliitikas ei põhjusta organisatsioonide funktsioonide ja ülesannete kattuvust ning ei takista koostööd ja koordineerimist. Siiski on selline koostöö ja koordineerimine keerukas protsess, millel on oma kitsaskohad. Olulisemate koostöö ja koordineerimise takistustena nimetavad erinevad osapooled ühtsete valdkondlike teenuste miinimumstandardi ehk baasnõuete puudumist riiklikul tasandil, info liikumise ja kolmepoolse kommunikatsiooni parendamise vajadust, vajadust ülalt-alla suhtlusstiili asendamiseks kolmepoolse partnerluse ja läbipaistvusega. Nimetatud koostöö ja koordineerimise puudujääkide ja kitsaskohtade tõttu on noorsootöö raames osutatavate teenuste kvaliteet Eestis piirkonniti ebaühtlase tasemega ning noored on ebavõrdses olukorras, sest piirkondlikud sotsiaalmajanduslikud ja regionaalsed eripärad piiravad noorsootöö kättesaadavust.

Võtmemõisted: koordineerimine, koostöö, noortepoliitika, Eesti

SISSEJUHATUS

Noored kujundavad enda jaoks sobiliku elukeskkonna tulevikuks juba täna, kuid see kas ja kuidas nad seda teevad ning kelle kaasabil, sõltub kogu ühiskonnast. Noorsootöö kättesaadavus on paranenud ja noorte jaoks loodud institutsioonide arv on tõusnud, noorte ühiskonnaellu kaasamine on olnud oluline küsimus minevikus ja on ka praegu. Kuna noorte osakaal ühiskonnas aastatega väheneb, siis on järjest olulisem, et noored ise võtaks vastutuse oma tuleviku eest. Noortepoliitika peamine eesmärk ongi pakkuda noortele kogemusi ja võimalusi, mis aitavad neil ühiskonda integreeruda (Sellio 2017, 3).

Ometi on Eestis noori, kes hoolimata riigi ja kohaliku tasandi panusest ei suuda ühiskonnas kehtestatud reegleid järgida ja seetõttu on noortevaldkonnas probleemiks negatiivsed trendid, muuhulgas noorte kõrge töötus. Põhjuseid võib siin olla mitmeid, näiteks vähene kaasatus kohalikul tasandil, piisava info puudumine (kust abi ja tuge leida), tugisüsteemide puudumine, sotsiaalmajanduslikud põhjused või tõrjutus, samuti on võimalik, et noore sotsiaalsust mõjutavad hoopis piirkondlikud erinevused (Allaste *et al.* 2018; Youth 21... 2012). Autor loetletud põhjuseid töö käigus täpsemalt ei käsitle, vaid keskendub koostööle ja koordineerimisele noortepoliitikas, aga eelnimetatud probleemidest tuleneb magistritöö aktuaalsus autori jaoks ja vajalik taust noortepoliitikale üldiselt.

Nimetatud teema on aktuaalne ka põhjusel, et autorile teadaolevalt on koostöö ja koordineerimise teemal eelnevalt koostatud mitmeid magistritöid, kuid nende fookuses ei ole olnud koostöö ja koordineerimine noortepoliitika valdkonnas. Noorsootöö valdkonnas koostatud magistritööde fookus on olnud kohalike omavalitsuste tasandil teenuste osutamise kvaliteedi uuringutel (Eesti Noorsootöö... 2013, 4) ning noorsootöös osalevate noorte rahulolu uuringutel (Ernst & Young 2016, 4).

Magistritöö fookuses on koostöö ja koordineerimine Eesti noortepoliitikas. Koostöö ja koordineerimine Eesti noortepoliitikas toimub kolme tasandi ja erinevate osapoolte vahel: riik, kohalik omavalitsus ja kolmas sektor. Koostöö eesmärgiks on noortele suunatud teenuste pakkumine, sest noorsootöö on oma olemuselt mitteformaalne ja informaalne õpe ehk teenuste põhine õpe

(Lauritzen 2006), kus teenuste osutamise kvaliteet sõltub teenusepakkujast (European Commission...2014, 7). Sellise koordineerimise korral tuleb arvestada mitmekihilisuse ning laiahaardelisusega.

Euroopa Liidu tagasiside Eesti noortepoliitikale on positiivne - noored on märgatud ja kaasatud ning noorte arvamusega arvestatakse. 2018.aasta noorteseire aastaraamat kannab pealkirja „Noored ja osalus“ ning keskendub eelkõige noorte ühiskondlikule osalusele, mis algab poliitiliste teemade vastu huvi üles näitamisest ning intensiivsemas vormis viitab otsustusprotsessides kaasalöömisele ning ühiskondlikele muutustele suunatud tegevusele (Allaste, *et al.* 2018).

Magistritöö empiiriline osa keskendub organisatsioonide omavahelisele koostöö ja koordineerimise uurimisele Eesti noortepoliitikas. Magistritöö empiirilise osa taustinformatsiooni raamistiku loovad töö teises peatükis välja toodud seadusandlus, noortepoliitika strateegiad, arengukavad ja Euroopa Liidu poolt Eestile antud suunised. Nimetatud dokumendid määratlevad Eesti noortepoliitika osapooled, nende rollid ja omavahelised koordineerimise- ja koostöökohad.

Magistritöö empiirilise osa moodustab kvalitatiivne analüüs, mille uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud valdkonna ekspertidega.

Magistritöö keskendub järgmistele uurimisküsimustele:

- 1) Kuidas toimib riigi, kohaliku tasandi institutsioonide ja kolmanda sektori koostöö noorte suunal?
- 2) Millised on kolmepoolse koostöö kitsaskohad ja arenguvõimalused?

Töö on jaotatud kaheks osaks. Esimene osa keskendub teoreetilisele raamistikule, kus on fookuses mõisted - koostöö, koordineerimine ja osapooled. Teoreetiline raamistik käsitleb tuntumaid koordineerimismehhanisme ja -instrumente, mis on kasutuses avalikus sektoris ning nimetab olulisemad noortepoliitika osapooled.

Magistritöö teise osa fookuses on noortepoliitika ja noorsootöö korraldus Eestis, noortega tegelevad institutsioonid ning nendevaheline koostöö. Küsitletute valimi moodustasid riigi ja kolme omavalistuse esindajad, kes andsid hinnangu koostööle ja koordineerimisele valdkonna organisatsioonide ehk erinevate osapoolte vahel.

Töö lõpetavad analüüs, järeldused ja autori soovitused, mis tulenevad uurimistulemustest. Autor tänab juhendajat ja noorsootöö valdkonna eksperte olulise panuse eest magistritöö valmimise.

1. KOOSTÖÖ JA KOORDINEERIMISE TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. Koostöö ja koordineerimise mõisted ja osapooled

Koostööd ja koordineerimist on defineeritud mitmeti (Hansen 2009, 167; Vadi 1996). Tuginedes erinevatele teoreetikutele saab väita, et koordineerimine avalikus sektoris on sihipärane üksustevaheliste ülesannete ja jõupingutuste vastavusse viimine kindla eesmärgi saavutamise nimel vastavate mehhanismide ja instrumentide kaudu (Lægreid *et al.* 2010, 5; Bouckaert 2010, 6). Koordineerimine on samuti struktureeritud ja organiseeritud muudatuste kommunikatsioon üht tegevusala jagavate tegevusüksuste vahel, kus koordineerida saab üht või mitut kindlat poliitikat ja probleemi või laiemalt halduspoliitiliste süsteemide käitumist ja kultuuri (Lægreid *et al.* 2014). Koordineerimine on kompleksne ning keeruline teema, mis ei hõlma ainult poliitika kujundamist vaid ka teenuste osutamist, poliitikate rakendamist ja juhtimist (Bouckaert *et al.* 2010). Mintzberg avab koordineerimise mõiste läbi koordineerimismehhanismide ja määratleb koordineerimist kui otsest järelvalvet, vastastikust reguleerimist ja standardiseerimist (Mintzberg 1983). Koordineerimisel on mitu taset iseseisvatest otsustest (vähene koordineerimine, aga omavaheline suhtlemine toimub ja läbi suhtlemise ollakse kursis teise osapoole tegemistega) kuni organisatoorse koordineerimise või valitsuse strateegiate väljatöötamiseni, mis hõlmab kõiki avaliku sektori tasemeid (tugeva kontrolli ja järelvalvega koostöö erinevate tasandite vahel) (Metcalf 1976). Antud töös keskendutakse kõigile eelnimetatud koordineerimise tasemetele.

Koostöö (*collaboration*) on tegevus, kus püütakse leida tegutsemisviisi, mis võimaldaks arvestada mitme erineva osapoole huve. Koostööd võib jaotada kaheks: organisatsioonide vaheliseks ja isikute vahel organisatsiooni sees toimuvaks koostööks. Käesolevas töös keskendub autor organisatsioonide vahel toimuvale koostööle. Koostöös panevad kõik institutsioonid kokku oma ressursid ja pingutavad ühiste eesmärkideni jõudmise nimel. Olulised tegurid on üksteisega arvestamine, tugev juhtimine ning õiged instrumendid. Koostöö toimib vaid juhul, kui osapooltel on ühine eesmärk, antud selge sisend

ja on selge ootus väljundile, ehk aeg koostöö tegemiseks, omavaheline usaldus ja jagatud ala (Himmelman 2001).

Omavahelist koostööd mõjutavad osapoolte omadused nagu näiteks nende sarnasused, erinevused ja nende suutlikkus oma tugevused ühise eesmärgi nimel tööle rakendada, töötades koos ühtse tervikuna (Bedwell 2012, 137). Asutuste vahelist koostööd saab vaadelda kui **protsessi**, kus ühise eesmärgi saavutamiseks jagatakse ressursse, vahetatakse informatsiooni ja kohandatakse oma tegevusi vastavalt vajadusele (Himmelman 2002, 3).

Lisaks koostöö (*collaboration*) mõistele on avalikus sektoris kasutusele tulnud ka koosloome (*co-creation*) mõiste. Koosloome kontseptsioonist hakati konkreetsemalt rääkima 1970-80ndatel aastatel (Bovaird 2007, 847). Koosloome tähendab kindla eesmärgiga (loov-)protsessi, milles erinevad osapooled (teenusepakkujad, kliendid, rahastajad) teevad koostööd kokkulepitud eesmärgi saavutamiseks (Bason 2010; Prahalad *et al.* 2004; Vargo *et al.* 2008; 140-148). Koosloome on enimlevinud juhul kui tegemist on ühiskonnas olulisel ja haavatavamal positsioonil olevate kliendigruppidega, näiteks erivajadusega inimesed, noored või pikaajalised töötud ning neile sobivate teenuste disainimisega (Uibu *et al.* 2017). Koosloome tulemuseks peaks olema kodanike vajadustele vastavate innovaatiliste avalike teenuste loomine (Bason 2010; Voober 2014, 2). Käesolevas töös koosloome kontseptsiooni ei kasutata.

Käesolev töö keskendub avaliku ja kolmanda sektori organisatsioonide vahelisele koostööle ja koordineerimisele. Koostöö ja koordineerimine avalikus sektoris on raskendatud järgmiste probleemide tõttu: 1) haldusstruktuuri killustatus (Conklin 2006, 1), 2) avaliku sektori organisatsioonide haldustasemete ja poliitikavaldkondade kompleksete ja valdkonnaüleste probleemide lahendamise keerukus (Bogdamor 2005, 6), 3) riigiülestes organisatsioonides eesmärkide ühtlustamise ja kattuvate tegevuste vältimise vajadus (Peters 1998, 10-12; Pollitt 2003), 4) kulude kokkuhoidmise vajadus (Peters 1998, 10-12), 5) avaliku sektori maine päästmisega tegelemine, nii et avalik sektor paistaks efektiivne (Peters 1998, 10-12), 6) nurjatud (riukalikud) probleemid (*wicked issues*) (Head 2008; Rittel *et al.* 1974). Nurjatud probleemid on koordineerimisel siiski erandjuhtumiks (Head 2008; Ritter *et al.* 1974).

Mõned eelpool nimetatud probleemid (detsentraliseeritus ja killustatus) on tekkinud uue haldusjuhtimise (*new public management*) reformide tõttu. Uue haldusjuhtimise reformidest tekkinud puudujääkide tõttu tekkis vajadus ühtse tervikliku strateegia järgi. Lahendusena nähti paremat

koostööd ja koordineerimist organisatsioonide vahel (Lægreid 2007, 1059; Christensen *et al.* 2007, 1059).

Koostööd ja koordineerimist viivad ellu **osapooled** ehk tegutsejad, kes jagunevad ametlikeks osapoolteks (poliitikakujundajad) (*official policy-makers*) ja mitteametlikeks osapoolteks (vabatahtlikud osapooled) (*unofficial participants*) (Anderson, 2000, 52- 73). Ametlikud osapooled on need, kellel on õigus ja kohustus osaleda ühiskonnas poliitika ja avaliku korra kujundamises. Ametlikud osapooled on näiteks seadusandlikud organid, täidesaatev võim, haldusorganid ja kohtud. Mitteametlikel osapooltel ei ole kohustusi ja volitusi siduvate poliitiliste otsuste tegemiseks. Nad võtavad ise ühiskonnas aktiivse rolli oma huvide kaitseks. Mitteametlikud osapooled on näiteks huvigrupid, erakonnad, teadusorganisatsioonid, meedia ja kodanikud (Anderson 2000, 52-73).

Erinevates juhtimis- ja organisatsioonikäitumise alastes uuringutes on koostööd ja koordineerimist sageli käsitletud kui protsessi, aga tuleb ette ka olukordi, kus koostööst räägitakse kui struktuurist, strateegiate reast või omavaheliste tegevuste jadast (Bedwell 2012; O'Leary, Vij 2012; Thomson 2009; Bouckaert, *et al.* 2010).

Koordineerimiseks ja koostööks osapoolte poolt kasutatavad **tegevused** on kas vabatahtlikud ehk kokkulepetele tuginevad, ühistele normidele või sanktsioonide kasutamisele tuginevad või sunniviisilised (Verhoest *et al.* 2007, 330; Peters 1998). Koordineerimise protsess on sellisel juhul kas mõlemapoolselt motiveeritud ja teadlik omavaheline koostöö või siis hoopis tugeva järelevalve ja kontrolliga seotud koostöö (Peters, 1998).

Lisaks vormi valikule on oluline, kuidas koordineerimist ellu viiakse - kas vertikaalselt või horisontaalselt. Vertikaalne diferentseerimine on kasutusel kontrolli taastamiseks või mõjuvõimu suurendamiseks, instrumentideks on näiteks võimu hierarhia tipus paiknevatele tasemetele suurema mõjuvõimu andmine, reeglite karmistamine. Horisontaalse diferentseerimise korral toimub võimu ja funktsioonide ülekandmine (jagamine) teistele tasemetele (Jones 2013, 175). Traditsioonilises hierarhias viiakse koordineerimist ellu vertikaalselt, ülevalt-alla ja alt-üles, poliitikate kujundajate ja ellu viijate vahel on enamasti keskne koordineerija (Pollitt, Bouckaert 2017, 99). Autor keskendub töös mõlemale- nii horisontaalsele kui vertikaalsele koostööle.

1.2. Koordineerimismehhanismid ja instrumendid

Koordineerimine toimub erinevate mehhanismide ja instrumentide abil.

Koordineerimismehhanismide eesmärgiks on avaliku sektori organisatsioonide poolt täidetavate ülesannete ja selleks tehtavate jõupingutuste vastavusse viimine vabatahtlikult või sunniviisiliselt (Verhoest *et al.* 2007, 330). Tavapäraselt käsitletakse kolme põhilist baasmehhanismi: hierarhia, turud ja võrgustikud (Peters 1998, 17-21; Bouckaert 2010, 36-48; Verhoest *et al.* 2007, 332; Cameron *et al.* 1999; Thompson *et al.* 1991).

- Hierarhia eeldab ülalt-alla toimuvat koordineerimist. See keskendub reeglitele, ettekirjutustele ja eesmärkide seadmisele. Olulisel kohal on autoriteedil ja võimul baseeruvad suhted sh osapoolte tegevuste üle kontrolli saavutamine, tööjaotus ja spetsialiseerumine. Hierarhia domineerib kõige sagedamini just suurtes organisatsioonides ja avaliku sektori asutustes, sest neis on palju standardiseeritud protseduure, hierarhilisi juhtimistasemeid ning suurt rõhku pannakse reeglitele ja nende täpsele täitmisele (Weber 1974; Bouckaert 2010; Christensen, Lægreid 2001).
- Turud. Turgudel baseeruva lähenemise eelduseks on vahetusel, läbirääkimistel ning tingimisel põhinev koordineerimine. Olulisel kohal on informatsiooni kättesaadavus, mis võib mõjutada läbirääkimiste edukust või selle täielikku luhtumist. Lähenemine keskendub koostööle tarnijate, tarbijate, koostööpartnerite ja regulaatoritega (Peters 2003; Bouckaert *et al.* 2010).
- Võrgustikud. Võrgustike puhul on olulisel kohal vastastikune koostöö, usaldus ja info vahetamine erinevate osapoolte vahel. Koordineerimine toimub vastastikuse sõltuvuse tunnistamise, kokkulepete ja koostöö kaudu. Koostööni jõuame läbi ühiste väärtuste, teadmiste ja strateegia kujundamise (Peters 2003; Bouckaert *et al.* 2010; Kickert *et al.* 1997, 6; Klijn *et al.* 2000).

Üht tüüpi mehhanism ei pruugi sobida igas keskkonnas või iga olukorra jaoks. Samas ei ole ühegi mehhanismi puhul eduks garantiid, olgu tegemist siis läbirääkimiste või käsuliini kasutamisega (Bouckaert *et al.* 2010, 50; Bouckaert 2005; Verhoest 2005, 107-109).

Koordineerimismehhanismide toimimise aluseks on omakorda hoovad ehk instrumendid. Koordineerimisinstrumendid on tegevused või struktuurid, mille abil saab koordineerimist ellu viia (Bouckaert *et al.* 2010, 50). Koordineerimisinstrumendid võivad modelleerida ja kombineerida baasmehhanisme.

Sõltuvalt koordineerimisinstrumentide eesmärkidest ja iseloomust, saavad nad olla peamiselt kas vertikaalsed või horisontaalsed ja tugineda erinevatele koordineerimise põhimehhanismidele - hierarhilistele, turgudel põhinevatele või jagatud vastutusega võrgustikutööl põhinevatele mehhanismidele (Thompson *et al.* 1991; Peters 1998; Bouckaert *et al.* 2010; Sarapuu 2012). Tervikliku valitsemise lähenemine (*whole-of- government*) toob välja horisontaalse koordineerimise vajaduse ehk koordineerimine peaks toimuma sama tasandi keskvalitsuse üksuste vahel, seda eriti seadusloome ehk poliitikate kujundamise faasis (Peters 1998, 3-4). Samas traditsioonilises hierarhias viiakse koordineerimist ellu vertikaalselt nii ülalt alla kui alt üles, autoriteedile ja võimule tuginedes (Pollitt *et al.* 2017, 99). Uue haldusjuhtimise tagajärjel tekkinud probleemide lahendamiseks eeltoodud lahendused ei sobinud ja oli vaja rakendada sunnist ja võimupositsioonist tõhusamaid vahendeid, näiteks horisontaalset koordineerimist ning võrgustiku- ja turutüüpi mehhanisme (Verhoest *et al.* 2007, 330). Nii hakati vertikaalseks koordineerimiseks kasutama kokkuleppeid, partnerlusleppeid ja koostööd (Bouckaert 2010, 2017, 99).

Koordineerimisinstrumente on liigitatud mitmel viisil:

- 1) näiteks juhtimisalasteks (instrumendi valiku määrab juhtimise tüüp, näiteks strateegiline juhtimine) või siis struktuuraseteks (instrumendid on ettevõtte või organisatsiooni struktuuriga seotud, näiteks uute struktuuride ja institutsioonide loomine) (Bouckaert 2005; 2010).
- 2) näiteks pehmeteks ja tugevateks. Pehmed koordineerimisinstrumendid on grupidünaamika ja juhtivate rollide reguleerimine, aga tugevateks instrumentideks on reeglid, struktuurid ja otsustamisõigus (Boston *et al.* 2011).
- 3) koordineerimisinstrumendid saab jagada ka järgmiselt: a) organisatsiooni siseelu mõjutavad instrumendid (kultuur ja väärtused, informatsiooni jagamine, grupidünaamikad), b) asutuste vahelist koordineerimist puudutavad instrumendid (tulemuste mõõtmine, reeglite muutmine, protseduurireeglite seadmine), c) vastutuse ja eesmärkide seadmist eeldavad (eelarve, finantside seadmine, meeskonnad), d) teenuste osutamisega seonduvad (kliendiuuring, kontrolljoone ümberjaotamine (Lingi 2002, 625-632)).

Kuid ühte kindlat koordineerimisinstrumenti, mida saaks kasutada kõikides olukordades ja kindlate koordineerimisprobleemide korral, ei ole siiski olemas.

Koordineerimismehhanisme saab kasutada teistega kombineerimata või siis omavahel kombineeritult (Verhoest *et al.* 2005). Näiteks saame kasutada ainult hierarhilist baasmehhanismi juhul, kui organisatsiooni tegevused on seaduses ette nähtud ja tegevustes osalevad ametlikud osapooled. Instrumentidena kasutame organisatsiooni kontrolljoonte ümberjaotamist, reeglite muutmist, aluspõhimõtete ümberkujundamist, standardite seadmist, töögruppide loomist (Bouckaert, 2005; 2010). Võrgustikega seotud baasmehhanismi puhul, kus mehhanismiga on seotud nii ametlikud kui mitteametlikud osapooled ja instrumendid on väärtuste ja informatsiooni jagamine, ühise organisatsioonikultuuri kujundamine, tuleks kombineerida lisaks ka hierarhilist baasmehhanismi (Peters, 2003). Turgudega seotud baasmehhanism on reeglina kasutusel erasektoris, kus osalevad mitteametlikud osapooled, kes omavahel konkureerivad, instrumendiks võib olla siseturgudel või välisturgudel teenuste pakkumine. Võrdlusena saab avalikus sektoris turgudega seotud baasmehhanismi hierarhia ja võrgustikega sidudes sõlmida partnerlusleppeid, omavahelisi kokkuleppeid ja kooskõlastada regulatsioone. Hierarhia ja võrgustike kombineeritud baasmehhanismi puhul toimub töö koostöö põhimõttel. Kombineeritud võrgustike, turgude ja hierarhia baasmehhanism eeldab nii ametlike kui mitteametlike osapoolte kaasatust, mis on oluline organisatsioonikultuuri ning informatsioonivahetuse seisukohast. (Bouckaert *et al.* 2010; Peters, 2003; Kickert *et al.* 1997; Klijn, Koppenjan 2000; Christensen *et al.* 2007)

Koordineerimisinstrumendi valik sõltub koordineerimisprobleemist, mida soovitakse läbi instrumendi kasutamise lahendada. Nagu eelnevalt juba öeldud, siis kindlat, igas olukorras toimivat koordineerimisinstrumentide kogumit nimetada on raske, valdkonnas oluliste instrumentidena saab nimetada standardite, reeglite seadmist, töö planeerimist, info vahetamist, vastutuse ja eesmärkide seadmist.

1.3. Koostöö ja koordineerimine noortepoliitika valdkonnas

Noortepoliitika on ühiskonna mitmeid osapooli ja tasandeid hõlmav valdkond, kus koostöö ja koordineerimine erinevate osapoolte vahel peab olema sujuv, toimiv ja efektiivne. Rahvusvaheliselt ei ole noore ja noorsootöö mõiste üheselt määratletud. Inglismaa näiteks näeb noorsootöö sihtrühmana ennekõike teismelisi 13-19-aastaseid noori (NYA Guide...2007). Teenuste sisu sõltub iga riigi traditsioonidest, õigus- ning haldusraamistikust.

Euroopa noorsootöö juured on 19. sajandi sotsiaalpedagoogilistes algatustes (Coussee 2008, 103). Noorsootöö tegevused on suunatud noorte isiksuse arengu toetamiseks, nende tugevuste leidmiseks ja arendamiseks, et noortel oleks lihtsam ühiskondlikku ellu sulanduda. Rahvusvahelistes uuringutes on fookuses eelkõige õppekavavälised tegevused, mis võivad hõlmata laiemat teenuste spektrit ning kus lisaks mitteformaalsele õppele vaadeldakse ka informaalset õpet (Brodle 2009). Euroopa Komisjoni analüüsi tulemused näitavad, et noorsootöös osalemine toetab noorte üleminekut haridusest tööturule (European Commission...2015).

Euroopa tasandil on noorsootöö eesmärgina kokku lepitud noorte inimeste kujutlusvõime (*imagination*), initsiatiivi (*initiative*), integreerituse (*integration*), kaasatuse (*involvement*) ja püüdluste (*aspiration*) arendamine. Noorsootöö on hariv, võimustav, osalev, kaasav ja aitab noorel leida oma koha kogukonnas ja ühiskonnas. Noorsootööd eristab teistest poliitikavaldkondadest kolm iseloomulikku tunnusjoont (European Commission...2014):

- keskendumine noortele inimestele,
- nende personaalse arengu toetamine,
- vabatahtlik osalemine tegevustes (Dunne *et al.* 2014).

Noorsootöö siht on luua noortele võimalusi kujundada oma tulevikku. Lauritzen defineerib noorsootööd järgmiselt „Noorsootöö on noorte jaoks ja noortega tehtavate sotsiaalsete, kultuuriliste, hariduslike, poliitiliste tegevuste kogum, kuhu kuuluvad ka sport ja noortele suunatud teenused“ (Lauritzen 2008). Koostöös noortega, tuleb kõikidel osapooltel arvestada sihtrühma eripäraga ning käsitleda noori olulise spetsiifilise sihtrühmana - selleks peab rääkima noortega arusaadavas keeles, nende teadmiste ja oskuste tasandil.

Noortel on teistest eagrupidest märkimisväärselt vähem võimalik mõjutada oma eluolu - noorte staatus, õigused ja võim ühiskonnas on nõrgemad (Kasearu *et al.* 2010). Noore elus on erinevaid ja

ebavõrdseid olusid, mis sõltuvad enamjaolt tingimustest, mille üle noor kontrolli ei oma (sotsiaal-majanduslikud, geograafilised, etnilised grupid, erivajadused). Avalike teenuste pakkumisel jäetakse noore spetsiifiline olukordi sageli tähelepanuta ja noori käsitletakse kas teenuste objektina või eeldatakse neilt teiste sihtgruppidega võrdset oskust probleemide ja konkurentsiga edukalt toime tulla. Keerulisematest tingimustest tulijad või need, kes individuaalse vastutusega hästi toime ei tule, jäävad aga tihti kõrvale, sotsiaalne kihistumine ja nende tõrjutus suureneb. Seetõttu on eriti oluline vähendada vaesuse ja muude ebavõrdsete olude mõju noore arenguvõimalustele ja käsitleda noori olulise sihtrühmana. Arvestada tuleb noore kui haavatava sihtrühmaga. (Kasearu *et al.* 2010)

Euroopa Liidul ei ole noortepoliitika valdkonnas juhtiv, vaid riike toetav ja osaliselt koordineeriv roll. Iga liikmesriik vastutab ise oma noortevaldkonna korralduse ja sisu eest. Sellel tasandil on oluline riikide koordineerimine, mitte otsene kontakttöö noortega. Euroopa Liit soodustab liikmesriikide noorte rahvusvahelisi ettevõtmisi, õpirännet ja haridusasutuste vahelist koostööd. Noorte valdkonnas toimuv koostöö eeldab, et liikmesriigid töötavad ühiselt kokkulepitud eesmärkide suunas ilma oma seadusandlust ühtlustamata. Ühise eesmärgi saavutamiseks õpitakse üksteise parimatest praktikatest, lepatakse kokku ühistes eesmärkides ja suunistes ning koostöös erinevate osapoolte vahel (läbi võrgustikutöö). See tähendab, et Euroopa Liidu noortepoliitika valdkonnas lähtutakse avatud koordineerimise meetodist (*Open Method of Coordination*). Nagu kõik Euroopa Liidu liikmesriigid, võtab ka Eesti oma noortepoliitikas arvesse sealseid suuniseid, kuid kuna need ei ole antud juhtumi puhul olulise tähtsusega, ei keskendu töö autor antud juhul neile.

Mitmetasandilisele koostööle loovad aluse riiklikult vastu võetud arengukavad ja seadusandlus ning noortega igapäevaselt tegelevad organisatsioonid. Riik on osaline ka Euroopa Liidu tasandi otsustusprotsessides. Koordineerimises on oluline roll kohalikul omavalitsusel, sest kohalik tasand on noortele lähim tasand. Kohalik omavalitsus on see, kes paneb paika prioriteedid noorsootöös ning korraldab ja rahastab reaalseid tegevusi nii noorsootöös kui huvihariduse osutamisel. Kohalik omavalitsus koordineerib ka noortele teenuste välja töötamist ja osutamist omavalitsusüksuses, seal toimuvad muuhulgas noorte nõukogud ja noorte volikogud. Koostöö ja koordineerimise perspektiivist lähtuvalt tähendab see, et noorte ühiskondlik osalus algab kohalikul tasandil tema märkamisest ja kaasamisest, viib edasi noore poolt poliitiliste teemade vastu huvi üles näitamiseni ning intensiivsemas vormis viitab otsustusprotsessides kaasalöömisele ja ühiskondlikele muutustele suunatud tegevustele (Allaste *et al.* 2018). Noorte poliitilist osalust kitsamalt ja kodanikuosalust

laiemalt mõjutab see, kuidas on korraldatud riiklik poliitika ning kuivõrd luuakse noortele võimalusi osalemiseks nii riiklikul kui esmalt kohalikul tasandil.

Eesmärgistatud koordineerimine on noortepoliitikas oluline kahel peamisel põhjusel:

1) noortepoliitika teemad ja seega teenused on koondunud erinevate ühiskonnas nõ aktuaalsete kliendigruppide ümber, näiteks lapsed. Samas on poliitikad omavahel põimunud ning seega on eesmärgiks ennetada kattuvaid ja paralleelseid tegevusi. See on justkui partnerlus kodanike ja avalike teenuste pakkujate vahel (Peters 1998; Pestoff 2012).

2) poliitikas on oluline koordineerida ja ühtlustada oma riigi poliitikaid rahvusvahelise tasandi tarbeks (Peters 1998). Ühised eesmärgid võivad koostöös liita täiesti erinevaid komponente. Koostöös on oluline ühiste eesmärkide teadvustamine ja aktsepteerimine, mitte omavaheline konkureerimine. Koostööprotsessis on oluline üksikisikute erinevate teadmiste ja oskuste ning kogemuste ühendamine, sest grupi heaolu on olulisem iga liikme personaalsest heaolust (McGregor 1960, 241). Noortepoliitika kontekstis tähendab see erinevate osapoolte koostöös parima võimaliku valdkonnaalase praktika väljatöötamist ning võimalust seda teiste riikidega jagada, õppides ise teiste parimatest praktikatest.

Kolmanda sektori vabaühendused (näiteks õpilasesindused, üliõpilasesindused jne) on noorte esindusorganisatsioonid, aga võivad olla ka ise noortele suunatud teenuste pakkujad kogu Euroopa kontekstis.

Noortepoliitikas, kus koostöö ja koordineerimine toimub kolme tasandi vahel (riik, kohalik omavalitsus ja kolmas sektor) ning koordineerimisse on kaasatud nii ametlikud osapooled kui mitteametlikud osapooled, toimib autori hinnangul kõige paremini kombineeritud baasmehhanismidele (hierarhia, turud, võrgustikud) tuginev koordineerimine. Koostöö ja koordineerimine noorte valdkonnas eeldab, et kõik osapooled (ametlikud ja mitteametlikud) peavad omavahel koostööd tegema. Võrgustik hõlmab noorsootöötajaid, üldhariduskooli huvijuhte, õpetajaid, lastekaitse spetsialiste, kohaliku omavalitsuse töötajaid ning noori kui peamist sihtgruppi.

2. KOOSTÖÖ JA KOORDINEERIMINE EESTI NOORTEPOLIITIKAS

Eesti noorte arv järgnevatel aastatel väheneb - 2017. aasta 1. jaanuari seisuga moodustas 7 kuni 26 aastaste noorte osakaal 21,2% Eesti rahvastikust. Statistikaameti prognoosi järgi jätkub noorte osakaalu vähenemine kogurahvastikust kuni 2022. aastani.

Noorte osakaal on kõrgem suuremates maakondades nagu näiteks Harjumaal (21,2% kogu elanikkonnast) ja Tartumaal (23,2% kogu elanikkonnast). Ida-Virumaa on kõige väiksema noorte osakaaluga maakond (18% kogu elanikkonnast). Noorte suurematesse maakondadesse koondumise põhjuseks on hariduse ja töökohtade parem kättesaadavus (Allaste *et al.* 2018, 7). Noorte osakaalu kohalikes omavalitsustes ja ühiskonna muutustrende on arvestatud Eesti noortevaldkonna arengukava koostamisel ja elluviimisel, samuti avatud noortekeskuste paiknemisel.

Statistiliste näitajate kõrval on väga oluline ka noorsootöö raames pakutavate teenuste sisu ning noorte rahulolu noorsootööga. 2015. aasta noorte rahulolu uuringu andmetel (Ernst & Young Baltic 2016) on noorsootööga rahul 87% noorsootöös osalevatest noortest (sh väga rahul 57%, pigem rahul 30%). Noorsootöös mitteosalemise põhjuseid on uuritud kolmes küsitluses – 2011. aastal noorteseire raames läbi viidud originaaluuringus noorsootöös osalemise kohta (Poliitikauuringute Keskus Praxis 2011), 2015. aasta noorsootööga rahulolu küsitluses (Ernst & Young Baltic 2016) ning 2017. aasta algul Eesti üldhariduskoolides läbiviidud rahuloluküsitluse raames (Eesti üldhariduskoolide rahuloluküsitlus 2017).

Eesti noored tõid uuringus välja järgmised noorsootöös mitteosalemise põhjused:

- kool või suur töökoormus (kõige vanema vanusegrupi esindajad),
- transpordiprobleemid (12–15-aastased noored),
- huvi puudumine juhendatud tegevustes osalemiseks (16–26-aastased noored).

2.1. Metoodika

Magistritöö empiirilise osa moodustab kvalitatiivne analüüs, mille uurimismeetodid on dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud. Esimese etapina viidi läbi dokumendianalüüs, mille käigus autor analüüsis valdkonna dokumente (seadused, arengukavad, strateegiad, Euroopa Liidu valdkonna alased raamdokumendid). Dokumendid on noortepoliitikas olulised hierarhilise baasmehhanismi koordineerimisinstrumendid, mis sätestavad ametlike ja mitteametlike osapoolte õigused ning kohustused.

Teises etapis viis autor käesoleva aasta novembri- ja detsembrikuus läbi 11 intervjuud.

Valimi suurus on autori hinnangul piisav, sest kaasab kõigi kolme tasandi valdkonna alased eksperdid. Intervjueeritavad valis töö autor põhimõttel, et vastajateks oleksid nii ametlikud ja mitteametlikud osapooled, nii riigi, kohaliku omavalitsuse kui ka kolmanda sektori esindajad ning arvestades asjaoluga, et intervjueeritav omaks piisavalt pikka valdkonnaalast töökogemust, et tal oleks võimalik anda hinnangut oma kogemuse pinnalt. Vastajate hulgas on Haridus- ja Teadusministeeriumi noorteosakonna peaekspertid, Eesti Noorsootöö Keskuse noorsootöö peaekspertid, linna- või vallavalitsuste noorsootöötajad, avatud noortekeskuste juhatajad ja noorsootöötajad, MTÜ Noorteühenduste Liidu töötajad ja juhid, kes esindavad ka noori, MTÜ Eesti Avatud Noortekeskuste Ühenduse esindaja.

Kohalike omavalitsuste valimi moodustamisel lähtus töö autor järgmistest asjaoludest: valimisse kuulusid nii suuremate kui ka väiksemate omavalitsusüksuste valla- või linnavalitsuste noorsootöötajad ning avatud noortekeskuste juhid ja noorsootöötajad. Kohalikud omavalitsused olid järgmised: Tallinn, Põlva, Pärnu. Tallinn kuulub valimisse põhjusel, et siin koordineerib noortevaldkonna tööd lisaks Eesti Noorsootöö Keskusele ja linnaosavalitsusele üks Tallinna linnavalitsuse kümnest ametist, täpsemalt Tallinna Spordi- ja Noorsooamet. Pärnu linn sai valitud kui autorile noorte osas positiivsete algatuste poolt silma paistev piirkond, kus keskne koordineerija ja valdkonna koostöö initsiaator on kohaliku omavalitsuse tasandi esindaja. Pärnu linnavalitsus kui keskne koordineerija kutsub regulaarselt kokku kõik kohalikul tasandi noortega tegelevad organisatsioonid - huvikoolid, avatud noortekeskuste esindajad, üldhariduskoolide huvijuhid, eesmärgiks on koostöö ja ühised otsused noorte suunal. Teistes piirkondades ei ole selline keskne

koordineerimine tavapärane praktika. Põlva vald sai valimisse valitud, sest valla noorte sotsiaalset staatust ja võimalusi mõjutavad oluliselt piirkondlikud erinevused. Põlva noorte sotsiaalmajanduslik olukord on väga erineva tasemega, noored seisavad sageli silmitsi arvestatavate osalustakistustega, näiteks halb ühistranspordi ühendus, samuti erineb noorte teemadering Tallinnast ja Pärnust kardinaalselt.

Poolstruktureeritud intervjuu tüübi valiku põhjus on paindlikkus, vastuste maht ei ole piiratud ja küsimused ei ole täpselt kategoriseeritud. Seetõttu on intervjuueeritaval võimalik lisada omapoolseid täiendusi ja autoril küsida teema avamiseks täpsustavaid küsimusi (Marsh *et al.* 2002). Võimalusel viis autor intervjuud läbi uuringus osaleja töökohal. See võimaldas uurijal märgata indiviidi või koha kohta iseloomustavaid rikkalikke detaile ning osalejate tegelikku kogemusse sisse elada (Cresswell, 2003; Laherand 2008). Kõik intervjuud ei ole helisalvestiste kujul ja tuginevad autori kirjalikele märkmetele, sest osad intervjuueeritavad ei soovinud salvestamist. Intervjuudes osalejate geograafilise kauguse tõttu on läbi viidud ka telefoniintervjuusid, mis on autori kasutuses helisalvestiste kujul. Kvalitatiivne lähenemine võimaldab käsitletavat juhtumit paremini mõista ja arvestada erinevate asjaoludega (Õunapuu 2014, 52). Kvalitatiivse intervjuu küsimused olid kõigile vastajatele sarnased, sest küsimustele oli võimalik vastata kõigil osapooltel - valdkonna ekspertidel, ministeeriumi, kohaliku omavalitsuse ja kolmanda sektori esindajatel.

Magistritöö annab ülevaate Eesti noorsootöö hetkeseisust ja keskendub järgmistele uurimisküsimustele:

- 1) Kuidas toimib riigi, kohaliku tasandi institutsioonide ja kolmanda sektori koostöö noorte suunal?
- 2) Millised on kolmepoolse koostöö kitsaskohad ja arenguvõimalused?

Uurimisküsimusele vastamiseks identifitseeris autor eelnevalt peamised osapooled (ametlikud ja mitteametlikud) Eesti noortepoliitikas läbi dokumendianalüüsi.

2.2. Noortepoliitika alusdokumendid

Olulisemateks noortepoliitika alusdokumentideks on noorsootöö seadus ja noortevaldkonna arengukava, mis on oma olemuselt hierarhilised - nad määravad valdkonna ühtsed eesmärgid, osapoolte õigused ja kohustused. Need koordineerimisinstrumendid võivad ette kirjutada palju teisi instrumente, mis omakorda toovad mängu erinevad osapooled, ametlikud ja mitteametlikud. Eesti noortepoliitika osapooltest räägib töö autor lähemalt peatükis 2.3. Eelnimetatud hierarhilised koordineerimismehhanismid ja instrumendid (seadusandlus, strateegia, arengukavad jne) leiavad kajastamist antud peatükis.

Noortepoliitika ja noorsootöö valdkond tervikuna tõusis teiste poliitikavaldkondade kõrval esile 1999.aastal, mil võeti vastu noorsootöö seadus¹ (edaspidi NTS). NTS-i vastuvõtmise järgselt hakati ühiskonnas pöörama rohkem tähelepanu mitteformaalhariduse osutamise tähtsusele, noorte ühiskonda sotsialiseerimisele ja nende kaasamisele kohaliku omavalitsuse tasandil.

NTS defineeris noorsootöö ning nimetas valdkonnas tegutsevad osapooled (ametlikud ja mitteametlikud osapooled), nende vastutusala, õigused ja kohustused². Seadus oli esimene alusdokument noorsootöö ühtlustamiseks kogu Eestis. Tegemist on hierarhilise koordineerimismehhanismiga, mis pani paika valdkonna ühtsed eesmärgid, põhimõtted ja õigusliku raamistiku.

2010.aastal vastu võetud NTS täiendab 1999.aasta seadust. Muuhulgas täpsustab seadus **noorsootöö põhimõtteid** ja määratleb noorsootööd järgmiselt „noorsootöö on tingimuste loomine noore isiksuse mitmekülgseks arenguks, mis võimaldab noortel vaba tahte alusel perekonna-, tasemehariduse- ja tööväliselt tegutseda³“.

Noorsootöö riigis lähtub seaduse alusel järgmistest **raampõhimõtetest**:

- „noorsootööd tehakse noorte jaoks ja koos noortega, kaasates neid otsuste tegemisse;
- tingimuste loomisel teadmiste ja oskuste omandamiseks lähtutakse noorte vajadustest ja huvidest;
- noorsootöö põhineb noorte osalusel ja vabal tahtel;
- noorsootöö toetab noorte omaalgatust;

¹ NTS RT I, 1999, 27, 392.

² NTS RT I, 1999, 27, 392.

³ NTS RT I, 2010, 44, § 4.

- noorsootöös lähtutakse võrdse kohtlemise, sallivuse ja partnerluse põhimõtetest⁴.

NTS defineerib samuti **noortepoliitika osapooled** „ministeeriumi hallatav riigiasutus, valla või linna ametiasutus, eraõiguslik isik või eraõigusliku juriidilise isiku ettevõtte, mille põhitegevuseks on noorsootöö korraldamine“⁵. Seega on Eesti noortepoliitikas esindatud ametlikud osapooled ja mitteametlikud osapooled. Osapooltel on erinevad ülesanded ja eesmärgid: mitteametlikel ehk kodanikualgatusel põhinevatel kolmanda sektori mittetulundusühingutel on noortepoliitikas oluline roll noorte esindamisel (esindusorganisatsioonid) aga ka teenuste osutamisel (näiteks huvikoolid, noorteühendused, noortelaagrite korraldajad, avatud noortekeskustes toimuvate tegevuste läbiviijad), mõned avatud noortekeskused tegutsevad ka mittetulundusühingutena. Kodanikuinitsiatiiv on noortepoliitikas oluline termin, sest täna on oluline roll kogukonnapraktikal, noorte volikogudel, osaluskogudel ja nõukogudel, noorte osalus on kõrge malevates ja laagrites. Erinevate osapoolte koostöö toimib aga kõige paremini läbi hierarhiliste ja võrgustikualaste koordineerimismehhanismide ühendamise.

Riigi tasandil toimub keskne noorte valdkonna arengu planeerimine 2018.aastal juba kolmandat korda. Esimesed dokumendid, millega loodi Eestis noortepoliitikale ühtsed eesmärgid ning põhimõtted, olid: 2001.aastal koostatud „Eesti Noorsootöö Kontseptsioon“ ja „Eesti Noorsootöö arengukava aastateks 2001-2004“. Riikliku noortepoliitika kujundamise aluseks on noorsootöö strateegia ning eesmärgiks „kujundada välja ja viia ellu noore tegelikest vajadustest ning väljakutsetest lähtuv koordineeritud ja eesmärgikindel tegutsemine erinevates eluvaldkondades ehk lõimitud noortepoliitika“ (Noorsootöö strateegia 2006, 15-16). Noorsootöö strateegia seab riiklikult valdkonnaülelised ühtsed kvaliteedinõuded, mis on esimesed, kohalikule tasandile riiklikult kehtestatud nõuded.

Riigi tasandil toimub lisaks hierarhilisele ka turupõhiste koordineerimisinstrumentidele tuginev koordineerimine, sest riigi tasand vastutab valdkonna hangete ja lepingute eest.

Eesti noortepoliitika eesmärgistamiseks on seaduse kõrval oluliseks alusdokumendiks 2013.aastal valitsuse poolt heaks kiidetud „Noortevaldkonna arengukava 2014-2020“. Nimetatud arengukavas on võrreldes varasemate arengukavadega juba tehtud põhjalik eelnev analüüs ja arengukava aluseks on

⁴ NTS RT I, 2010, 44, § 4 lg 2.

⁵ NTS RT I 1999, 27, § 2, p 2.

võetud noorte olukord ning selle muutustrendid, ühiskonna arengud, riigi ees seisvad väljakutsed, noortevaldkonna olukord ning suundumused Euroopas ja mujal maailmas. Arengukava arvestab ametlike ning mitteametlike osapoolte olemasolu ja funktsioone. „Noortevaldkonna arengukava 2014-2020“ toob välja ühe üldeesmärgi ja neli alaeesmärki.

Noortevaldkonna arengukava on lisaks tihedalt seotud teiste valdkondadega ja panustab eelkõige konkurentsivõime kava „Eesti 2020“⁶ eesmärkidesse, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi⁷ eesmärkidesse ja tegevustesse. Noortevaldkonna tegevuskava rakendamine on vajalik ka pere- ja rahvastikupoliitika, tööturu, sotsiaalse turvalisuse, spordi ja lõimumise valdkondade eesmärkide saavutamiseks. Arengukava tulemuslikkuse seisukohalt on selleks oluline edukas koostöö teiste eluvaldkondadega, noore eluolu tervikuna käsitledes on vajalik saavutada erinevate valdkondade meetmete koosmõju. Strateegiliste plaanide tasandil panustab noortevaldkonna arengukava „Eesti konkurentsivõime kava 2020“ eesmärkidesse. Noortepoliitika on osa riiklikust poliitikast, kus noored moodustavad koos ülejäänud sihtrühmadega ühtse terviku.

Koordineerimisinstrumentidena on siin kasutusel järgmised instrumendid: struktuuraalsed instrumendid, mille eesmärgiks on vajadusel koostöös uute struktuuride ja institutsioonide või üksuste loomine; tugevate instrumentide kasutamine, kus rakendatakse eesmärkide saavutamiseks uute reeglite kehtestamist, muutmist, uute eesmärkide seadmist. Lisaks on koostöös olulised eelarvestamine, regulatsioonide, protseduurireeglite üle vaatamine, ühiste uurimuste ja projektide läbiviimine, andmete ja informatsiooni kogumine ning edastamine kõrgemale tasandile, tulemuste kontroll ja tagasisidestamine. Koordineerimismehhanismidena on kasutusel kombineeritud mehhanismid, saavutamaks maksimaalselt head tulemust erinevate osapoolte vahel.

⁶ Eesti konkurentsivõime kava “Eesti 2020“. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-est-2020>.

⁷ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/3280420180088>.

2.3. Noortepoliitika osapooled

Magistritööst arusaamise lihtsustamise huvides teeb autor käesolevas alapeatükis ülevaate noorsootööga seotud institutsioonidest ja koostööst mitme tasandi vahel. Ülevaade aitab mõista valdkonna spetsiifikat ja lihtsustab lugejal intervjuude käigus saadud tulemuste analüüsimist. Noortepoliitika peamised osapooled on ametlikud ja mitteametlikud osapooled. Peatükk 2.3.1. käsitleb ametlikke osapooli ja peatükk 2.3.2. mitteametlikke osapooli Eesti noortepoliitikas.

2.3.1. Ametlikud osapooled noortepoliitikas

Ametlikud osapooled noortepoliitikas jagunevad kahe tasandi vahel: riik ja kohalik omavalitsus. Riigi tasandil on noortevaldkonna eest vastutavaks ehk juhtivaks ministriumiks Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi HTM). Erinevate programmide dokumendid (näiteks NEET noorte programm, noortegarantii)⁸ mainivad ka teisi ministreeriume aga neil ei ole noortepoliitikas juhtivat rolli. Näiteks noortegarantii⁹ seab omavahel mitu ministreeriumi (Sotsiaalministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium) ja lisaks kohaliku omavalitsuse tasandi. HTM kavandab noortepoliitikat (teeb valdkonna poliitilised otsused, vastutab valdkonna arengukavade ja -strateegiate väljatöötamise eest), korraldab noorsootööd ja juhib oma hallatava asutuse Eesti Noorsootöö Keskuse (edaspidi ENTK) tööd. HTM-is juhib valdkonnaalast tööd noorteosakond. Osakonna põhiülesanne on „noortepoliitika alase tegevuse korraldamine ja eesmärk on kindlustada riikliku noortepoliitika põhimõtete ning eesmärkide kavandamine ja täitmine“¹⁰. Ministeerium seab noorsootööle ühtsed eesmärgid ja põhimõtted.

ENTK on ministreeriumi haldusalas paiknev riiklik organisatsioon, mis korraldab ja arendab noorsootööd riikliku noortepoliitika raames ning vastutab koostöös ministreeriumi noorteosakonnaga noortevaldkonna arengukava eesmärkide saavutamise ja strateegia rakendusplaani tegevuste elluviimise eest. ENTK on noortepoliitika, sealhulgas noorsootöö arenduskeskus. Keskuse ülesandeks on uute lahenduste välja mõtlemine ja tegevuste algatamine, samuti vastutab keskus

⁸ Noortegarantii. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/noortegarantii>.

⁹ *Ibid*

¹⁰ Noorteosakonna põhimäärus. Kättesaadav: https://www.hm.ee/sites/default/files/noorteosakonna_pohimaarus.pdf.

teenuste kättesaadavuse eest kohaliku omavalitsuse tasandil. ENTk prognoosib noortevaldkonna arenguvajadused, toetab ja korraldab valdkondade vahelist koostööd rakendusüksuste tasemel, tutvustab noortevaldkonna arenguid ja noorsootöö võimalusi, väärtusi valdkonna töötajatele, avalikkusele ning sidusvaldkondade töötajatele. Keskus on Eestis ainus organisatsioon, mis on panustanud noorsootöö kvaliteedi uuringutesse (Noorsootöö... 2013, 4), kuid enamjaolt on uuritud noorte rahulolu pakutavate teenustega (Ernst & Young 2016, 4) ja seda pigem kohaliku omavalitsuse kui riigi tasandil. Ekspert (A 1) kommenteerib: „Noorsootöö raames pakutavad teenused peavad vastama noorte tegelikele vajadustele. Teenuste sisu kujuneb koostöös kohaliku omavalitsusega. Kohalik omavalitsus peab teadma mida noor vajab ja selle välja pakkuma, arvestades piirkondlike eripäradega. Teenused ei või olla liiga ühekülgsed“.

Riigi sektoris paikneb lisaks SA Archimedes noorteagentuur. SA Archimedes on loodud HTM-i poolt Eesti haridus- ja teadussüsteemi ning noortevaldkonna arendamiseks¹¹. Praegu on sihtasutus Euroopa haridus- ja teadusringkondades tunnustatud koostööpartner. Agentuuri tegevused on: noorte kaasamine, noorsootöö edendamine ja noortepoliitika kujundamine. Lisaks koolitab SA noortevaldkonna töötajaid kogu Eestis.

Riiklikult kavandatud tegevusi viivad ellu kohaliku omavalitsuse tasandil avatud noortekeskused ja noortekeskused. Eestis tegutseb 2017. aasta seisuga 280 avatud noortekeskust.

Keskuste ülesandeks on toetada Euroopa Liidu elukestva raamistiku kaheksat võtmepädevust ning järgida avatud noorsootöö kui ka mitteformaalse õppemeetodi põhimõtteid. Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus (edaspidi Eesti ANK)¹² käsitleb noortekeskuseid järgnevalt: „Noortekeskused on loodud noorte endi initsiatiivi toetuseks, nende eelistest lähtuvalt ning tegutsevad eelkõige noorte huve ja vajadusi silmas pidades. Avatud noortekeskused tuginevad avatud noorsootöö meetodile (avatud pool on nn lävepaku teenus), mille eesmärk on pakkuda noorele vaba tahte alusel osalemise võimalusi, mis toetaksid tema aktiivsust ja toimetulekut ühiskondlikus elus. Noortekeskuste kesksed tegevused on kontakttöö noortega, noortele suunatud tegevuste kättesaadavuse tagamine ja noorte jaoks arendava keskkonna loomine. Noortekeskus on kogukonnakeskuseks, kust noor saab kätte erinevad teenused“.

¹¹ Sihtasutuse põhikiri. Kättesaadav: <http://archimedes.ee/>.

¹² Noortekeskuste Hea Tava.

Kättesaadav: https://ank.ee/wp/content/uploads/2018/09/Noortekeskuse_Hea_Tava_2018.pdf.

Pakutavate teenuste ning tegevuste osas esineb kohalike omavalitsuste lõikes erinevusi. Nagu eelnevalt kirjeldatud, siis riiklikult kavandatud tegevusi viivad kohalikul tasandil ellu avatud noortekeskused ja noortekeskused. Sellel tasandil toimub võrgustikupõhiste koordineerimismehhanismide kasutamine, läbi vastastikuse koostöö ja kokkulepete toimuvad näiteks ümarlaudad erinevate osapoolte vahel. Kuigi keskuste tegevused on reguleeritud põhimääruses ja riiklikus arengukavas, on nende tase ja mitteformaalhariduse ja informaalse õppe raames osutatavad tegevused väga erineva tasemega. Olukorra muudab veelgi keerukamaks asjaolu, et osad keskused on kohaliku omavalitsuse haldusalas aga on ka neid, kus on moodustatud oma mittetulundusühing

Mitteformaalne haridus on oma vormilt ja sisult vähem piiritletud ja selles osalemine on vabatahtlik. Selles õppevormis pakutakse sotsiaalsete oskuste arendamise võimalusi. Informaalne õppimine toimub koolivälises keskkonnas (huviklubi, sõpradega ajaveetmine, reisimine) (Heina *et al.* 2007, 25). Keskused korraldavad erinevaid programme, projekte, üritusi, laagreid, koolitusi ja seminare. Tegevus peab olema eesmärgistatud, individuaalne ja toimuma paindlikus õpikeskkonnas. Keskustes pakutavate teenuste kvaliteet on erineva tasemega, sõltudes noorsootöö olulisusest kohalikus omavalitsuses kui ka keskuste endi soovidest ning võimekusest. Noortekeskuste Hea Tava¹³ (vastu võetud 2014. aastal) toetab kvaliteedi ühtlustamist, annab keskustele võimaluse oma taseme hindamiseks võrreldes teistega (instrumendiks on välja töötatud hindamistabel). Avatud arutelu teiste noortekeskustega loob võimaluse oma kohaliku tasandi ettepanekute esitamiseks ning arvestamiseks. 280-st avatud noortekeskusest või noortekeskusest jälgib dokumendis kehtestatud nõudeid igapäevatoos ca 200 keskust, nendest 160 kuulub esindusorganisatsiooni alla. Kahjuks on ka keskuseid, kus noortele erinevate tegevuste osutamine ei ole primaarne, nii on keskus lihtsalt koht, kus eakaaslastega aega veeta. Vastaja (B 1) kommenteerib: „*Meil (kohalikus omavalitsuses) ühendati viiest keskusest kaks, eesmärgiks oli tõsta sel moel keskuste taset ja tagada, et noorsootöötaja saaks keskuse juhtimise asemel peaaesjalikult noortega tegeleda. Samuti saab ta nüüd oma kompetentsi tõsta ja koolitustel osaleda. Varem ju ei saanud, sest siis oleks tulnud keskus sulgeda. Noorte vajadused tuleb kohalikul tasandil ikka esikohale tõsta, siis sujub ka koostöö erinevate osapoolte vahel ja teenuse kvaliteet tõuseb, palju on kohaliku tasandi otsustada*“.

Tallinnas on noorsootöö valdkonna institutsioonide struktuur ja koordineerimine võrreldes Eesti teiste kohaliku omavalitsuse üksustega hoopis erinev. Täpsemalt, avatud noortekeskused, noortekeskused

¹³ *Ibid*

ja teised kohalike omavalitsuste hallatavad keskused kuuluvad linnaosavalitsuste haldusalasse ja nende tööd koordineerib lisaks Tallinna Spordi- ja Noorsooameti noorsootöö osakond (amet on üks Tallinna linnavalitsuse haldusala kümnest ametist). Osakonna tegevuse aluseks on noorsootöö osakonna põhimäärus¹⁴. Ameti ülesanneteks on Tallinna linna noorsootöö kavandamine, arendamine ja korraldamine, noorsootööasutuste ning teiste linna asutuste valdkondliku töö koordineerimine. Tallinna noorsootöö eesmärgid on kooskõlas riikliku noortevaldkonna arengukavaga. Vastaja (B 3) kommenteerib: „*Amet kogub erinevaid andmeid ja statistikat, neile tuleb alati kiiresti vastata. Kui nende käest midagi küsida, siis sooviks samuti, et vastus tuleks kiiremini kui see täna tuleb.*“

Tulles tagasi kohaliku omavalitsuse tasandi organisatsioonide rollide juurde, nimetan veel linna- ja vallavalitsustes töötavad noorsootööspetsialistid, kelle ülesanneteks on noorsootöö alase tegevuse koordineerimine ja valdkondlike taotluste menetlemine. Eestis on omavalitusi, kus noorsootöötaja tegeleb lisaks noorsootöö teemadele maakonna hariduse, kultuuri ja sporditeemadega. Selline rollijaotus tähendab, et üks töötaja ei suuda kõigi teemadega samaaegselt tegeleda ning tema panus noorsootöösse ei saa olla võrdne töötajaga, kes tegeleb ainult noorsootööga.

Suuremates linnades on tööl mobiilsed noorsootöötajad, Eesti ANK selgitab mobiilse noorsootöötaja rolli järgmiselt: „Mobiilse noorsootöö kontseptsioon¹⁵ on noorte eludele keskenduv avatud noorsootööd ja sotsiaaltööd sisaldav lähenemine. See sisaldab noorteni jõudmist, aga ka grupinõustamist sotsiaalruumist lähtudes. Mobiilse noorsootöö eesmärk on parendada noorte elu ja soodustada arengut, aidates noortel püstitada eesmärgid ning kasutada nende saavutamiseks noores endas peituvaid ressursse, kelle rolliks on otsene kontakttöö noortega noore oma keskkonnas (näiteks linnakeskkond, kaubanduskeskused jne)“. Mobiilse noorsootöötaja ametikoht kohalike omavalitsute kontekstis on täna veel liiga uus, et sellele hinnangut anda. Vastaja (B 2) kommenteerib koostööd järgmiselt: „*Kohalikus omavalitsuses võiks toimuda valdkonnaülene koostöö, kuhu on kaasatud kõik osapooled. See toimib! Head mõtted sünnivad koostöös. Valla- ja linnapõhiselt peaksid võrgustiku osapooled kindlasti koostööd tegema. Määrata tuleks ka keskne koordineerija*“. Vastaja (B 1):

¹⁴ Tallinna Spordi- ja Noorsooameti põhimäärus. Kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/Tallinna-Spordi-ja-Noorsooameti-pohimaarus>.

¹⁵ Mobiilse noorsootöö kontseptsioon. Kättesaadav: <https://www.ank.ee/avaleht/images/dokumendid/riskilapsed/toimunud/johanson.pdf>.

„Kahjuks on meil ikka kohalikke omavalitsusi, kus üks töötaja tegeleb nii hariduse-, spordi- kui noortevaldkonna teemadega. See aga tähendab, et ta ei jõua siiviti millegagi tegeleda“.

Valdkonna eksperdid hindasid riigi poolt koostatud õiguslikku raamistikku järgmiselt (C 1): *„Seadusandlik raam on riigi poolt paigas ja toimib, kuid kitsaskohtade vältimiseks on olulised märksõnad: erinevate osapoolte koostöö, liigse bürokraatia vältimine ja osapoolte koosloomes eesmärgistatud teenuste disainimine ning osutamine. Juhul kui praktikute poolt esitatud ettepanekuid ei arvestata, võiks ülevalt- alla anda tagasisidet, miks see nii on.“.*

2.3.2. Mitteametlikud osapooled noortepoliitikas

Mitteametlikud osapooled noortepoliitikas on noorte esindusorganisatsioonid ja mittetulundusühingud. Suuremaid noorte esindusorganisatsioone on Eestis kolm - Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus, Eesti Noorteühenduste Liit ja Eesti Noorsootöötajate Kogu. Magistritöö autor keskendub töös kahele esindusorganisatsioonile.

Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus (Eesti ANK)¹⁶ on üleriigiline esindusorganisatsioon, mis ühendab Eestis asuvaid noortekeskuseid, koordineerib nende sisutegevust ning teeb ühendusse kuuluvate avatud noortekeskustega igapäevaselt koostööd. MTÜ loodi 2001.aastal. 2018.aasta seisuga kuulub ühendusse 98 liiget 160 noortekeskusega. MTÜ eesmärgiks on luua Eestis avatud noortekeskuste võrgustik ja toetada liikmete tegevust (tegevusteks on näiteks avatud noortekeskuste mudeli väljatöötamine, arendamine, noorsootöötajate esindamine). MTÜ on partner noorsoopoliitika väljakujundamisel nii riiklikul kui kohaliku omavalitsuse tasandil ja teeb koostööd kõigi osapooltega - riiklikul tasandil kõige rohkem ENTK-ga (teeb omapoolseid ettepanekuid noorsootöö sisutegevuste osas). Ühendus vahendab noortekeskustele häid rahvusvahelise noorsootöö praktikaid ning enesetäiendamisvõimalusi tõstes noortekeskuste valmisolekut rahvusvaheliseks koostööks. Ühenduse oluline roll on olla avatud noortekeskuste ja noortekeskuste sisutegevuse suunanäitaja ja nõuandja. Läbi Eesti ANK-i on erinevates avatud noortekeskustes (või noorte vaba aja keskustes) läbi viidud mitmeid NEET ja riskinoortele suunatud projekte. Üheks näiteks on Eesti noortegarantii programm ja tugisüsteem, mida Ühendus koordineerib.

¹⁶ Eesti ANK põhikiri. Kättesaadav: <https://ank.ee/eesti-ank/dokumendid/pohikiri/>.

MTÜ esindaja (C 1) kommenteerib erinevate osapoolte koostööd järgmiselt: „*Noorte puhul on koostöös teiste osapooltega väga oluline läbipaistvus ja erineva tasandi organisatsioonide omavaheline kommunikatsioon ning infovahetus. Koostöö peab olema võrdsetel alustel (üks tasand ei saa olla teisest tähtsam), muidu see ei toimi. Koostöös peavad olema kaasatud kõik erinevad osapooled.*“

Lisaks erinevatele kolmanda sektori mittetulundusühingutele, mis on ellu kutsutud noorte endi poolt, nagu näiteks õpilasesindus, on Eestis lisaks 75 avatud noortekeskust loonud oma mittetulundusühingu ja ei kuulu kohaliku omavalitsuse haldusalasse.

MTÜ- na tegutseva avatud noortekeskuse esindaja (C 3) kommenteerib: „*MTÜ- na tegutsemine annab meile suurema otsustusõiguse. Koostöös tuleks riigil ja kohalikul omavalitsusel tegeleda avatud noortekeskuste taseme ühtlustamisega, kehtestada näiteks ühtsed baasnõuded*“.

Noorteühenduste esindusorganisatsioon on Eesti Noorteühenduste Liit.¹⁷ Liitu kuulub 130 Eestis tegutsevat noorteühendust (näiteks õpilasesindus, üliõpilasesindus). Liidu eesmärk on pakkuda noorteühendustele eestkostet, kujundada noori toetavat ühiskondlikku arvamust ja seadusandlikku keskkonda, esindada liikmete noorte poliitilisi huve Eestis ja rahvusvahelisel tasandil ning soodustada noorte aktiivset osalust ühiskonnas. Liit teeb koostööd kõigi liikmeks olevate mittetulundusühendustega, lisaks riigi tasandiga, esindades noori ja edastades noorte ettepanekuid riiklikule tasandile.

MTÜ esindaja (C 2) väidab: „*Liit peab ise olema väga aktiivne häälekandja, et olla kaasatud. Eestis ei ole veel kahjuks kujunenud välja suhtumist, et noor on partner. Haridus- ja Teadusministeerium on hea kaasaja ja koordineerija aga teiste ministeeriumidega koostöö nii hästi ei suju. Teised võiksid samuti ühendust võtta, huvi tunda ja koostööd teha*“.

Eesti Noorsootöötajate Kogu sündis Eesti Noorsootöötajate Ühenduse ja Eesti Huvijuhtide Liidu ühinemisel¹⁸. Eesti Noorsootöötajate Kogu on huvijuhtide ja noorsootöötajate esindusorganisatsioon, mille eesmärgiks on ühendada koolide huvijuhid üle Eesti. Kuna ühendus on üldhariduskoolide

¹⁷ Eesti Noorteühenduste Liidu põhikiri. Kättesaadav: https://enl.ee/UserFiles/ENL_p%c3%b5hikiri_20160515.pdf.

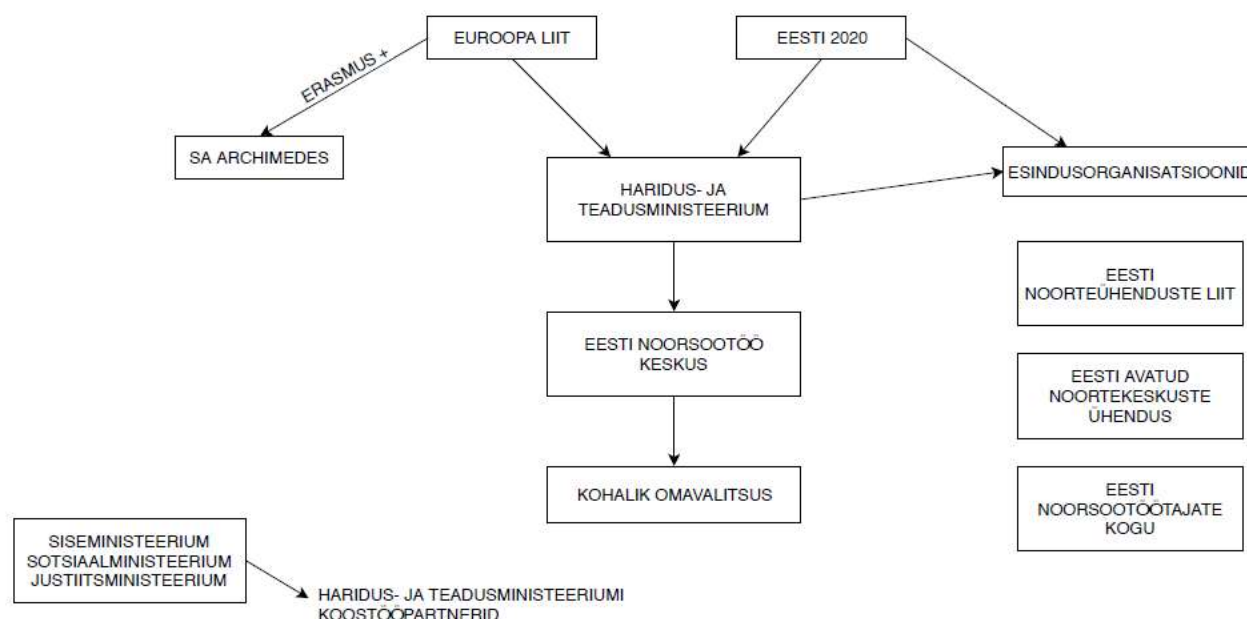
¹⁸ Eesti Noorsootöötajate Kogu põhikiri.

Kättesaadav: <https://enk.ee/wp-content/uploads/2017/08/ENKpohikiri15042016.pdf>.

huvijuhtide esindusorganisatsioon ja ei tegele magistritöö fookuses oleva noorsootöö temaatikaga laiemalt, siis autor nimetatud organisatsioonile ei keskendu.

Lisaks saab kolmanda sektori osapooltena nimetada veel iseseisvad mittetulundusühingud, kes on ka erinevate teenuste pakkujateks.

2.4. Kokkuvõtte koostöö ja koordineerimise kohta Eesti noortepoliitikas



JOONIS 1: Ametlikud ja mitteametlikud osapooled Eesti noortepoliitikas. Koostaja: autor.

Dokumendianalüüsi põhjal saab osapooled Eesti noortepoliitikas jagada kaheks - ametlikeks ja mitteametlikeks osapoolteks. Ametlikud osapooled jagunevad omakorda kaheks - riik ja kohalik omavalitsus. Mõlemal osapoolel oma kolmepoolses koostöös erinev funktsioon ja ülesanded. Analüüsi tulemuste alusel saab öelda, et koostööd ja koordineerimist Eesti noortepoliitikas viivad ellu kõik kolm tasandit ning neist igaühel on oma kindel ja oluline roll. Juhtivad osapooled on ametlikud

osapooled. Riik koordineerib koostööd läbi valdkonna arendamise ja seadusandliku raamistiku seadmise ehk põhiliselt läbi hierarhiliste koordineerimismehhanismide ja -instrumentide, kasutades koostöös teiste osapooltega lisaks muid erinevaid koordineerimismehhanisme ja instrumente. Olulisemateks on planeerimine ja standardite seadmine, info kogumine ja vahendamine. Rakendajana on kõige olulisem roll kohalikul tasandil ehk keskvalitsusel, mis on noortele kõige lähemal asuv tasand. Kohalikul tasandil on oluline roll noortele teenuste kujundamises, teenuste pakkumises ja noorte endi osaluses. Kolmanda sektori esindajate ehk mitteametlike osapoolte eesmärk on pakkuda noorteühendustele eestkostet, kujundada noori toetavat ühiskondlikku arvamust ja seadusandlikku keskkonda, esindada liikmete noortepoliitilisi huve Eestis ja rahvusvahelisel tasandil ning soodustada noorte aktiivset osalust ühiskonnas, olles sellisel moel noorte arvamuse ja soovide vahendaja teistele tasanditele. Mittetulundusühingud on lisaks võtnud rolli olla ka ise teenuste pakkujad. Koordineerimist saavutatakse läbi vastastikuse koostöö ja informatsiooni vahetamise.

Koostöö ja koordineerimine noortepoliitika valdkonnas võib olla raskendatud järgmiste probleemide tõttu: 1) haldusstruktuuri killustatus (Conklin 2006, 1), 2) avaliku sektori organisatsioonide haldustasemete ja poliitikavaldkondade kompleksete ja valdkonnaüleste probleemide lahendamise keerukus (Bogdamor 2005, 6), 3) riigiülestes organisatsioonides eesmärkide ühtlustamise ja kattuvate tegevuste vältimise vajadus (Peters 1998, 10-12; Pollitt 2003).

Kõigi osapoolte rollid on koostöös sarnaselt olulised, kuivõrd nii intervjuude analüüsi tulemuste kui teoreetilise raamistiku kohaselt on vajalik, et kõik kolm osapoolt mõistaksid kolmepoolse koostöö osatähtsust ja probleemkohti.

2.5. Ekspertide hinnang koostööle ja koordineerimisele

Läbiviidud intervjuudest selgub, et kolme tasandi (riik, kohalik omavalitsus ja kolmas sektor) olemasolu ja erinevate organisatsioonide rohkus Eesti noortepoliitikas ei põhjusta otseselt organisatsioonide funktsioonide ja ülesannete kattuvust ning ei takista koostööd ja koordineerimist. Siiski on selle mudeli alusel toimiv koostöö ja koordineerimine keerukas protsess, millel on oma kitsaskohad.

„On ruumi arenguteks aga noorsootöö tervikuna on Eestis järjest rohkem nähtav, noori kaasav ning noore omaalgatust toetav. On loomulik, et mõned arengud võtavad aega ja tulemusi näeme alles hiljem.“ (A 1).

Riigi ja kohaliku omavalitsuse sektori esindajad ehk ametlikud osapooled hindasid kolmepoolset koostööd ja koordineerimist ning väitsid, et riigi poolt on väga hästi paigas noortepoliitika seadusandlik raamistik ja rahastus. Vastuvõetud õigusaktid on asjakohased, kõigile osapooltele arusaadavad ja annavad raami kogu noortepoliitikale. Kui eesmärgid, detailid ja seadusandlik raamistik on paigas, siis see loob hea eelduse edukaks rakendamiseks. Intervjuueritavate arvates valitseb noortepoliitikas erinevate osapoolte vahel rollide selgus ja stabiilsus.

„Kõike ei saa seadusesse kirja panna, nii kaob usaldus. Sellises kolmepoolses koostöös peame toetuma omavahelisele usaldusele ja lootma, et kõik osapooled teavad, mida tuleb teha - riik teab, KOV teab, MTÜ teab... Eesti rakendab lõimitud noortepoliitikat, kus teenuste kujundamise keskmes on noor, sellest peamegi koostöös lähtuma.“ (A 1).

Kitsaskohana toob mitu vastajat välja erinevate ministeeriumite (Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium) ühise koostöö ja koordineerimise puudumise (programmitegevustega on seotud neli ministeeriumi ja nende haldusala). Hetkel puudub koostööks tahe ja keskne koordineerija. Koordineerimisinstrumentideks võiksid siin olla regulaarsed kohtumised ja koosolekud, ühiste eesmärkide seadmine ja juhendite ning protseduureeglite välja töötamine.

Arendamist vajab vastajate arvates kolme tasandi koostöös lisaks regulaarne noorte vajaduste kaardistamine, mis aitaks seada ühtsed miinimumnõuded osutatavate teenuste kvaliteedile. Vastajate arvates on oluline, et pidevalt toimuks teenustepaketi ülevaatamine, arendamine ja kaasajastamine. Riiklikult võiks seda protsessi juhtida ühtne koordineerija, kes jooksvalt jälgiks nõuete täitmist. Koordineerijaks võiks vastajate arvates olla ENTK esindaja, kellel on võimalik koordineerimiseks kasutada erinevaid koordineerimisinstrumente, nagu näiteks eelnimetatud kohtumiste kokku kutsumine ja juhendite välja töötamine. Ühe kohaliku omavalitsuse esindaja (B 3) toob välja, et nemad tegelevad hetkel avatud noortekeskustes pakutavate teenuste disainiga. Kõik avatud noortekeskuste esindajad toovad probleemina välja korraliku teenustepaketi puudumise 18-aastastele ja vanematele noortele. Puudu on piirkonniti ka karjääriteenuseid eriti karjäärinõustamist. Teenuste kättesaadavus noortele on väga erinev, tõmbekeskustes on kättesaadavus parem, väiksemates valdades ja linnades sõltub kättesaadavus transpordi olemasolust või lapsevanemate soovist ning võimalustest

noore transportimiseks huviringi või noortekeskusesse. Lahenduseks võiks olla erinevate osapoolte koostöö kohaliku omavalitsuse tasandil või siis lausa riiklikult algatatud koostöö ja koordineerimine. Koostöös peaks leidma ja kaardistama probleemkohad, mis põhjustavad teenuste kättesaadavuse langust piirkonnas (transpordi puudumine, avatud noortekeskuste paiknemine jne) ning arutama ühiselt läbi probleemi lahendamise võimalused (kohalikul tasandil on seni rakendatud näiteks lisabusside käiku panekut).

"Haldusreform mõjus alguses noortepoliitikale pidurdavalt. Valitses segadus. Nüüd süsteem ja omavaheline koostöö jälle toimib. Toimib veel paremini kui varem, sest tehakse koostööd ka üle omavalitsusüksuste piiride." (A 2) „Eesti rakendab nutika noorsootöö põhimõtet, see omakorda tähendab, et noortepoliitika süsteem toimib kui omavahel teevad koostööd õiged osapooled. Avaliku sektori ja kodanikuühiskonna tiheda omavahelise koostöö aluseks on oluline omavaheline usaldus.“ (A 1).

Kolmanda sektori esindajad toovad välja noorsootöötaja ameti väärtustamise küsimuse. Hetkel on noorsootöötaja amet ühiskonnas pigem alaväärtustatud ja alarahastatud, see toob kaasa töötajate pideva vahetumise, mis omakorda raskendab koostööd ja muudab teenuste osutamise kvaliteeti. Teenuste osutamise kvaliteedi languse põhjendusena saab välja tuua asjaolu, et uus töötaja vajab aega noorsootöös olulise kohaliku tasandi võrgustiku tundma õppimiseks ja väljaarendamiseks. Noorsoopoliitika elluviimise eest maakondades vastutab kohalik omavalitsus. Vastajate arvates sõltub noorsootöö kvaliteet sellest, milline on kohaliku omavalitsuse panus noorsootöösse ja kui tähtis on noor teiste sihtrühmade kõrval.

„Arusaamatud meeskonnavahtused ja poliitilised otsused, ka noorsootöötajate pidev vahetumine, teeb koostöö kohati raskeks. Meeskonna ülesehitamine algab jälle uuesti...“ (B 3).

Kolmanda sektori vastajad nendivad, et Eesti on täna väga sõltuv Euroopa Liidu rahastusest. Edasise sujuva koostöö ja koordineerimise seisukohast on oluline, et hakata juba praegu riiklikul tasandil mõtlema, kuidas teenuseid tulevikus osutada. Kas kohalik omavalitsus on Euroopa Liidu rahastuse lõppemisel võimeline ise nimetatud teenuseid osutama või tehakse seda koostöös ja riiklikul koordineerimisel? Arutelu vajab kindlasti kõigi osapoolte kaasamist. „Tuleks astuda mugavustsoonist välja ja prioriteetsed valdkonnad paika panna. Mitte keskenduda ainult noortele, kellel on juba suured probleemid ja Euroopa Liit rahastab probleemvaldkond lihtsamalt. Anname ühiskonnale vale signaali - tegeleme ainult probleemsete noortega. Nii see ju ei ole. Avatud noortekeskus ootab kõiki noori.“

(C 2). Riik ja kohalik omavalitsus peaks rohkem panustama ennetusele (näiteks läbi avatud noortekeskuste tegevuste pakkumise noorele, et läbi mitteformaalhariduse noori suunata ja pakkuda võimalust erinevateks tegevusteks), mitte tagajärgedega tegelemisele (seda eriti probleemsete noorte puhul).

Kitsaskohtade ja arenguvõimalustena näevad kolmanda sektori esindajad vajadust kolmepoolse info liikumise parendamise järele, läbipaistvust koostöös ja avatust. Puudusena nimetavad vastajad siin, et kui riik küsib teistelt tasanditelt sisendit oluliste valdkondlike dokumentide arendamiseks, kuid ei arvesta edastatud ettepanekuid, siis võiks põhjendada, miks seda ei tehtud. Küsimustele vastamine viibib. Koostöös peab lähtuma põhimõttest, et kõigi kolme tasandi esindajad (lisaks noored) on partnerid ega konkureeri omavahel. Partnerid võiksid sagedamini kohtuda ja ühiselt probleeme arutada.

Kitsaskohana toovad vastajad välja ka noortele suunatud teenuste kohta informatsiooni levitamiseks sobiva kanali leidmise. Siin peaksid kõik koostöö osapooled ühiselt panustama ja koostööd tegema. Vastajad arvavad, et tänapäeva infopaljususe juures ei jõua kogu informatsioon noorteni. Info kättesaadavus sõltub paljuski noorte oskusest olulist infot märgata ja sorteerida, milles on abi täiskasvanu poolsest suunamisest. Riigi esindajad selgitavad, et info jagamise teemal on palju arutletud ning riigi poolt on loomisel Teeviit.ee infoportaal, mis koondab noore jaoks kogu olulise informatsiooni. Informatsioon levib täna sotsiaalmeedias, lähedaste ja sõprade kaudu. Üks vastaja toob probleemse sihtrühmana välja vene keelt rääkivad noored, kes on veelgi halvemini informeeritud. Samuti puudub neil Eestis ühine esindusorganisatsioon.

„Osapoolte kaasamine toimub koostöös. Koostöö on laiem kui ainult kolme tasandi (riik, kohalik omavalitus ja kolmas sektor) koostöö ning hõlmab ka haridusasutusi, politseid, lastekaitset, töötukassat jne. Tuleb kaardistada piirkonna vajadused. Meil on valdkonnas inimesi vähe, raha vähe, ressursid piiratud... aga sellest tuleb üle olla ja muuta noorsootöö isikupõhisest süsteemseks koostööks.“(C 1).

Osapooltena näevad valdkonna eksperdid koostööd erinevate noore elu puudutavate valdkondade vahel, see on laiem kui vaid koostöö kolme tasandi osapoolte vahel. Vajadusel tuleb süsteemne koostöö algatada ja selle järjepidevat toimimist toetada. Valdkonna alased dokumendid (Noortevaldkonna arengukava) viitavad samuti laiemale koostööpartnerite ringile.

2.6. Järeldused ja soovitused

Olulisemate koostöö ja koordineerimise takistustena nimetavad erinevad osapooled ühtsete valdkonnaalaste teenuste miinimumstandardi ehk baasnõuete puudumist riiklikul tasandil, info liikumise ja kolmepoolse kommunikatsiooni parendamise vajadust, ülalt-alla suhtlusstiili asendamise vajadust kolmepoolse partnerluse ja läbipaistvusega. Koordineerimisressurssidena saab kasutada autoriteeti, informatsiooni, mõjuvõimuga kauplemist, omavahelist koostööd ja norme (Bouckaet *et al.* 2010, 36).

Noortepoliitikas tegeletakse nii vertikaalse kui ka horisontaalse koordineerimisega, milleks on kasutusel peamiselt hierarhia, aga ka võrgustikel ja turutüüpi mehhanismil põhinevad instrumendid (Bouckaert, Pollitt 2017, 99). Hierarhilisi koordineerimismehhanisme kasutavad peamiselt noortepoliitika ametlikud osapooled ehk riigi esindajad seaduste loomeks. Traditsioonilises hierarhias viiakse koordineerimist ellu vertikaalselt nii ülalt alla kui alt üles autoriteedile ja võimule tuginedes. Turutüüpi mehhanismid on noortepoliitikas ametlike osapoolte kasutada, et viia läbi hankeid ning kooskõlastada teiste osapooltega (ka mitteametlikega) lepinguid, regulatsioone, koostöölepeid. Mitteametlikud osapooled kasutavad sageli vertikaalset koordineerimist läbi võrgustikega seotud mehhanismide, sõlmides kokkuleppeid, partnerluslepeid või siis soodustades omavahelist koostööd.

Noortepoliitikas on kasutusel organisatsiooni siseelu mõjutavad instrumendid (kultuur ja väärtused, informatsiooni jagamine, grupidünaamikad); asutuste vahelist koordineerimist puudutavad instrumendid (tulemuste mõõtmine, reeglite muutmine, protseduurireeglite seadmine); vastutuse ja eesmärkide seadmist eeldavad (eelarve, finantside seamine, meeskonnad) ja teenuste osutamisega seonduvad (kliendiuring, kontrolljoone ümberjaotamine) instrumendid (Lingi 2002, 625-632).

Vastavad instrumendid on riiklike osapoolte poolt seadusandlused, arengukavad ja rahulolu-uuringud, mis enamasti on hierarhilised koordineerimisinstrumendid. Kuid autori arvates toimivad noortepoliitikas kõige paremini kombineeritud koordineerimismehhanismid, sest need tuginevad erinevate osapoolte omavahelisele koostööle ja koordineerimisele. Keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliseks ülalt alla suhtlemiseks nagu võrdväärsete partnerite vahel, sobib aga taas vertikaalne koordineerimine (Askim *et al.* 2008, 2).

Kõige rohkem on aga noortepoliitikas kasutusel hierarhilisi ja võrgustikutüüpi koordineerimismehhanismil põhinevaid instrumente, sest nende abil saab kõige tulemuslikult koostööd ja koordineerimist tõhustada, kus läbi ühise seadusandliku raamistiku, läbi ühise infovälja ning ühiseid norme ja väärtuseid juurutades luuakse alus tulemuslikule koostööle. Läbirääkimiste teel saavad osapooled koordineerimist paremini aktsepteerida, see seob noortepoliitikas mitteametlike osapooli ametlike osapooltega tegutsemaks ühise eesmärgi nimel (Peters 1998, 17-18), kus mitteametlikud osapooled võtavad ise rolli ja vastutuse ühiskonnas. Mitteametlikel osapooltel ei ole kohustusi ja volitusi siduvate poliitiliste otsuste tegemiseks. Nad võtavad ise ühiskonnas aktiivse rolli oma huvide kaitseks (Anderson 2000, 52-73). Sellisel viisil mitteametlikud osapooled Eesti noortepoliitikas ka toimivad.

Tuginedes intervjueeritavate vastustele saab järeldada, et noortepoliitikas kasutatavad koordineerimismehhanismid ja instrumendid võimaldavad valdkonnas edukat koordineerimist. Läbi poliitikate ja teenuste elluviimise edukuse ja seeläbi ka ennetusele tähelepanu pööramise (mitte ainult tagajärgedega tegelemise), saab koostööd parandada, muutes seda veel sujuvamaks ja efektiivsemaks (Matthews 2002, 274- 275).

Vastajad toovad noortepoliitika valdkonnas välja järgmised kitsaskohad ja arenguvõimalused, millest tulenevalt koostab magistritöö autor omapoolsed soovitusel valdkonna arendamiseks.

1. Ühtse noortele suunatud baasteenuste paketi välja töötamine riiklikul tasandil, teenuste kvaliteedinõuete kehtestamine ja hindamine, noorte vajaduste kaardistamine ja kaasajastamine kolme tasandi koostöös. Algataja ja koordineerija peab olema riik (ENTK), täitja ehk elluviija on kohalik omavalitsus. Riik jälgib, kas kohalikul omavalitsusel on võimekus ja valmisolek. Nõustavas rollis (teenuste sisu) on kolmanda sektori esindaja (EANKÜ).
2. Alt üles suunatud noortealgatused. Noorte mittetulundusühingud (õpilasesindused) võiksid ise olla aktiivsemad ja julgemalt kohalikul tasandil oma arvamust avaldada. Keskne koordineerija ja koostöö algataja peaks olema ENÜL. ENÜL kui noorte esindusorganisatsioon julgustab noori läbi selgituste ja positiivsete näidete olema koostöös aktiivne osapool.
3. Eesti noorsootöös puudub vastajate arvates stabiilsus ja järjekindlus. Noortele erinevate teenuste osutamine sõltub suures osas Euroopa Liidu programmide ja projektidest. Kolmepoolses koostöös peab otsustama, mis saab teenuste osutamisest juhul kui Euroopa Liidu rahastus lõpeb - kas kohalikul

omavalitsusel on valmisolek ja võimekus teenuste pakkumine üle võtta. Küsimuse lahendamine ja osapoolte kaasamine vajab keskset koordineerimist.

4. Riigi poolt rahaliste vahendite stabiilsus ja noorsootöö prioritiseerimine (ei ole valdav probleemkoht). Vastajate arvates valitseb hetkel ressurside piiratus, mis väljendub eriti töötajate puudumises või kiires vahetumises. Noorsootöötaja ametit ei väärtustata vastajate arvates ühiskonnas piisavalt. Riiklikul koordineerimisel võiksid erinevad osapooled koostöös, ühise arutelu käigus, pakkuda välja oma mõtted ja lahendusvariandid.

KOKKUVÕTE

Arvestades noorte seisundi muutusi aastate lõikes ja Eesti riigi poolt vastu võetud eesmärgid, nõuavad erilist tähelepanu negatiivsed trendid nagu noorte kasvav väljaränne, 15-19-aastaste kõrge töötus, mitteõppivate ja mittetöötavate noorte arvu kasv, kõrge suhtelise vaesuse määr ühiskonnas ja probleemne tervisekäitumine (Eesti 2020...13). Tegeleda tuleb ennekõike mitteaktiivsete mitteõppivate noorte suunamisega tagasi haridusse või tööturule (Allaste *et al.* 2018). Noorsootöö tegevused on suunatud noorte isiksuse arengu toetamiseks, nende tugevuste leidmiseks ja arendamiseks, et noorel oleks läbi eesmärgistatud teenuste pakkumise lihtsam ühiskondlikku ellu sulanduda. Noortepoliitika on ühiskonna mitmeid osapooli ja tasandeid hõlmav valdkond, kus koostöö ja koordineerimine erinevate osapoolte vahel peab olema sujuv, toimiv ja efektiivne.

Koostöö ja koordineerimine Eesti noortepoliitikas toimub kolme tasandi erinevate osapoolte vahel. Nendeks tasanditeks on: riik, kohalik omavalitsus ja kolmas sektor. Eeltoodust lähtuvalt tuleb erinevate osapoolte koostöös ja koordineerimisel paratamatult arvestada mitmekihilisuse ja laiahaardelisusega.

Sellest tulenevalt oli magistr töö eesmärgiks hinnata noortepoliitika erinevate tasandite osapoolte koostöö toimimist. Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor järgmised uurimisküsimused:

1. Kuidas toimib riigi, kohaliku tasandi institutsioonide ja kolmanda sektori koostöö noorte suunal?
2. Millised on kolmepoolse koostöö kitsaskohad ja arenguvõimalused?

Magistr töö oluline osa on kvalitatiivne analüüs, mille uurimismeetoditena kasutas autor dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuud. Magistr töö on jagatud kaheks osaks, kus esimese osa moodustas teoreetiline raamistik, mis avas koordineerimise ja koostöö mõiste, kirjeldas erinevaid osapooli noortepoliitikas ning võimalikke koordineerimismehhanisme ja -instrumente. Kõnealuse kirjanduse põhjal võrreldi koordineerimismehhanismide ja -instrumentide kasutamist Eesti noortepoliitikas erinevate osapoolte vahel. Töö teises osas tutvustati noortepoliitika seadusandlikku raamistikku, Eesti noortepoliitika osapooli ehk erinevaid organisatsioone ja

uurimismetoodikat. Töö empiirilise uuringu aluseks olid dokumendid, erinevate osapoolte kaardistus ning 2018.aasta novembri- ja detsembrikuus valdkonna ekspertidega läbi viidud intervjuud. Analüüsile tuginedes koostas töö autor soovitused valdkonna arendamiseks.

Läbi viidud analüüsi põhjal saab järeldada, et kolme tasandi olemasolu ja erinevate organisatsioonide rohkus Eesti noortepoliitikas ei põhjusta organisatsioonide funktsioonide ja ülesannete kattuvust ning ei takista koostööd ja koordineerimist. Siiski on selline koostöö ja koordineerimine keerukas protsess, millel on oma kitsaskohad. Olulisemate koostöö ja koordineerimise takistustena nimetasid erinevad osapooled ühtsete valdkondlike teenuste miinimumstandardi ehk baasnõuete puudumist riiklikul tasandil, info liikumise ja kolmepoolse kommunikatsiooni parendamise vajadust, vajadust ülalt-alla suhtlusstiili asendamiseks kolmepoolse partnerluse ja läbipaistvusega. Koordineerimiseks on noortepoliitikas kasutusel kõik kolm koordineerimismehhanismi- hierarhia, turu- ja võrgustikutüüpi mehhanismid, mis on üldjuhul kombineeritud erinevate koordineerimisinstrumentidega. Koordineerimisinstrumentide valik sõltub konkreetsest koordineerimisprobleemist, millele soovitakse lahendust leida. Autori hinnangul aitab õige koordineerimismehhanismi ja instrumendi kombineerimine valdkonnas erineva tasandi ametlike ja mitteametlike osapoolte vahel edukalt koostööd koordineerida.

Eestis toimunud haldusreform pidurdas intervjueritute hinnangul toimumise hetkel noortepoliitika arengut. Täna võib öelda, et toimunud haldusreform on valdkonna arengule pigem positiivset mõju avaldanud, sest avardas piire ja suurendas kohaliku tasandi valmisolekut laiemaks koostööks, mis ei piirdu vaid kohaliku omavalituse haldusüksusega. Arendamist vajava kitsaskohana tõid vastajad välja vajaduse riiklikul tasandil valdkondlike teenuste miinimumstandardi ehk teenuste baasnõuete ja ühtse kvaliteedistandardi puudumise noorsootöös ning vajaduse selle arendamiseks. Autor teeb ettepaneku tõstatatud teemat järgnevates noortevaldkonda puudutavates töödes uurida.

SUMMARY

Based on how youth's situation has changed throughout the years and the goals Estonia has set, the main attention should be given to negative trends, such as growing emigration of young people; high unemployment rate amongst 15-19 year olds; growing number of youngsters who are neither in school or work; high relative poverty rate in society and problematic health behaviors (Eesti 2020...13). First priority should be directing non-working and non-studying youth back to education or towards the employment opportunities (Allaste *et al.* 2018). Youth activities are directed towards their development, finding their strengths and developing them; this way the youth would have easier time to integrate into society. Youth politics is a field that covers many parts and levels of society, therefore collaboration and coordination amongst different parties has to be fluent, workable and effective.

Collaboration and coordination in Estonian youth politics happens among three levels of different parties. These parties include: state, local governments and the third sector. Based on that, we have to take into account that working and coordinating with different parties result many layers and comprehensiveness.

Based on that, the goal of this Master's Thesis is to evaluate how different parties work together in youth politics. To reach the goal, the author set up following research questions:

1. What is the collaboration like among the state, local level institutions and third sector regarding youth politics?
2. What are the difficulties and development opportunities of this sort of collaboration?

Qualitative analysis was used for this Master's Thesis. The author used document analysis and half-structured interviews. The Master's Thesis was divided into two parts, where the first part was made up by theoretical framework. This part introduced the definition of coordination and collaboration, describing different parties in youth politics, possible coordination mechanisms and instruments. Based on these materials, coordination mechanisms and instrument usage among different parties in youth politics was compared. The second part of the Master's Thesis introduced legislative framework of

youth politics, different parties in youth politics aka different organizations and research methods. The basis for the Thesis' empirical research was the field's documents, mapping of different parties and interviews that were conducted last November and December with experts of the field. Based on the analysis, the author prepared politics recommendations for developing the area.

Based on the conducted analysis, the conclusion could be made that the existence of three levels and the multitude of different organizations in Estonian youth politics does not cause functional overlap of the organizations or prevent collaboration and coordination. However, this kind of collaboration and coordination is a difficult process that has its issues. Different parties named a few problems as some of the most important collaboration and coordination obstacles: absence of unified minimum standards and base demands for services in national level; information dissemination; need for communication improvement among three parties; need for changing "top to bottom" communication into three-way partnership and transparency. There are three coordination mechanisms used in youth politics: hierarchy, marketing and networking mechanisms that are generally combined with different coordination instruments. The choice of coordination instruments depends on a specific coordination problem that is being solved. The author estimates that combining right kind of coordination mechanism and instrument in a field among different levels of officials and unofficial parties will help coordinate successful collaboration.

In interviewees' opinion, the development of youth politics was interrupted by the Administrative Reform in Estonia at the time. Today it's safe to say that the Administrative Reform has influenced the field in rather positive way. It expanded boundaries and increased local level's readiness for teamwork that includes more than just the local government administration. The interviewees brought up the absence of unified minimum standards or base demands for services and quality standards in youth work in national level as an issue that needs to be developed. The author proposes to research this topic in next youth-related works.

KASUTATUD KIRJANDUS

Allaste, A-A., Beilmann, M., Idnurm, T., Kalmus, V., Kiisel, M., Nugin, R., Pirk, R., Saarsen, K., Tiidenberg, K., Tammsaar, H., Toots, A. (2018). *Noorteseire aastaraamat : noored ja osalus*. Eesti Noorsootöö Keskus. Tallinna Ülikool.

Anderson, J. E. (2000). *Public Policymaking*. Texas University. Houghton Mifflin Company.

Askim, J., Fimreite, A. L. (2008). Partnership as coordination mechanism in central-local government relations: The case of Norwegian welfare state reform- *Paper for EGPA Conference in Rotterdam*, 1-16.

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a better Society*. The Policy Press, University of Bristol.

Bedwell, W.L., Wildman J. L., GiasGrandos, D., Salazar, M., Kramer, W. S., Salas, E. (2012). Collaboration at Work: An Intergreative Multilevel Conceptualization- *Human Resource Management Review*. Vol. 22, 120-148.

Bogdanor, V. (2005). Introduction- Joined- Up Government. *Oxford. Oxford University Press*, 1-18.

Boston, J., Gill, D. (2011). *Working Across Organisational Boundaires: the Challenges for Accountability*. Future State: Directions for Public Management in New Zeland. Wellington, Victoria University.

Bouckaert, G., Peters, P. G., Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillian.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, Vol 67, No. 5, 847.

Brodle, E., Cowling, E., Nissen, N. (2009). *Understanding participation a literature review, Pathways through Participation*,

Brohman, M.K., Piccoli, G., Martin. P., Zulkernine, F., Parasuraman, A., Watson, R.T. (2009). A Desing Theory Approach to Building Strategic Network- Based Costumer Service Systems. *Decision Sciences*. Vol. 40. No. 3, 403-430.

- Cameron, K. S., Quinn, R.E. (1999). *Diagnosing and changing organization culture*. Addison-Wesley Publishing.
- Christensen, T., Lægheid, P., Verhoest, K. (2010). Introduction: Reforming Public Sector Organizations- Governance of Public Sector Organizations: Proliferation Autonomy and Performance. *Palgrave MacMillian*, 1-20.
- Creswell, J. (2003). *Research methods in education*. London: Routledge.
- Coussee, F. (2008). *A Century of youth work policy*: Gent: Academic Press.
- Dunne, A., Ulicna, D., Murphy, I., Golubova, M. (2014). Working with young people: the value of youth work in the European Union. *European Commission.(Working Paper)*.
- Edelenbos, J., Van Buuren, A., Klijn, E-H. (2013) Connective Capacities of Network Managers. *Public Management Review*, Vol 15, No.1.
- Christensen, T., Lægheid, P. (2007). *The Whole-of-Government: Approach to Public Sector Reform*. *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 6, 1059-1066.
- Conklin, J. (2006). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Hansen, M. T. (2009). *Collaboration: How Leaders Avoid The Traps, Great Unity and Reap Big Results*. Harvard Business Press. Boston.
- Himmelman, A.T. (2001). *On coalitions and the transformation of power relations: collaborative betterment and collaborative empowerment- American journal of Community psychology*, 2001, Vol 29, No 2.
- Himmelman, A.T. (2002). *Collaboration for a Change: Definitions, Decision- Making Models, Roles, and Collaboration Process Guide*. Minneapolis: Himmelman Consulting.
- Head, B.W. (2008). *Wicked Problems in Public Policy*. *Public Policy*, Vol. 3, No. 2, 101-118.
- Jones, R.J (2013). *Organizational Theory, Design and Change*. Texas A/M University.
- Kasearu, K., Kutsar, D., Trumm, A. (2010). *On Determinants of perceived social exclusion among young adults of middle-sized towns in Estonia , Germany and United Kingdom*. in Leaman, J Worsching, M (eds), *Youth in contemporary Europe*, Routledge, Abingdon.

- Klijn.E.H., Koppenjan, J.F.(2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management: an International Journal of Research and Theory*, Vol. 2, No. 2, 135-138.
- Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, H. L., Randma-Liiv. T. (2014). Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management- *Organizing for Coordination in the Public Sector : Practices and Lessons from 12 European Countries* (Eds). Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, H.L., Randma-Liiv, T. Palgrave Macmillian, pp. 1-17.
- Laherand, M-L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn
- Lauritzen, P. (2008). Eggs in a Pan: Speeches, Writings and Reflections. Eds. Y.Ohana, A. Rothmund. Strasbourg: *Consil of Europe Publishing*.
- Ling, T. (2002). Delivering Joned-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. – *Public Administration*. Vol. 80 (4), 615-645.
- MacGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. McGraw -Hill Book Company.
- Marsh, D., Stocker, G. (2002). *Theory and Methods in Political Science*.Palgrave MacMillian. New York.
- Matthews, H. (2002). Children and Regeneration:Setting and Agenda for Community Participation and Integration- *Children and Society*. Vol. 17, 264-276.
- Metcalf, J. L .(1976). Organizational Strategies and Interorganizational Networks. *Human Relations* 29(4), 327- 345.
- Mintzberg, H .(1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall, New Jersey.
- Mintzberg, H. (1989). Mintzberg on Management: *Inside our Strange World of Organizations*. The Free Press, New York.
- Norris, P .(2003) *Young people and political activism*. From the politics of layaliets to the politics of choice?, ettekanne Euroopa Nõukogu sümbioosiumil „Young People and Democratic Institutsions.“ Strasbourg.
- Prahalad, C.K., Ramaswamy, V. (2000). Co-opting Customer Competence. *Harvard Business Review*, Vol.78, No. 1, 79-87.
- Prahalad, C.K., Ramasway, V. (2004). Co-Creation Experiences: The Next Practice in Value Creation. *Journal of Interactive Marketing*. Vol. 18, No. 3, 5-14.

- Pedanik, R, Uibu, M .(2017). Kas koosloome võiks aidata Sinu organisatsioonil suuremat mõju saavutada? Kättesaadav: <https://heakodanik.ee>.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. *Research Paper No 21. Canadian Centre for Management Development*, 1-69.
- Peters, B. G. (2006). Concepts and Theories of Horizontal Policy Management- *The Handbook of Public Policy* . (Eds.) Peters.B.G., Pierre, J., Sage Publications, 115-138.
- Pollitt, C. (2003). Joined-Up Government: a Survey- *Political Studies Review*. Vol. 1, 34-39.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform A Comporative Analysis- Into the Austerity*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Routledge, New York.
- Rittel. H.W.J., Webber, M. M. (1973). : *Dilemmas in a General Theory of Plaaning*“. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2. 155-169.
- Roness, G. P., Rovik, A.K. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Oxford:Routledge.
- Sarapuu, K. (2012). Estonia in K. Verhoest, S. van Thiel, G. Bouckaert and P. Lægreid (Eds) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Baringstoke: *Palgrave MacMillian* 227-87.
- Sotsiaalministeerium. (2006). *Juhtimikorralduse käsiraamat*. Tallinn.
- Thompson, A. M., Perry, J. L., Miller, T.K. (2009). Conzeptualizing and Measeering Collaboration- *Journal of Public Administration – Resarch and Theory*. Vol. 19, No 1. 20-57.
- Vadi, M (1995). *Organisatsioonikäitumine*. Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Vadi, M (1996). *Organisatsioonikäitumine*. Taru Ülikooli Kirjastus.
- Vargo, S.L.,Maglio,P.P.,Akaka, M.A. (2008). On value and vaulue co-creation: A service systems and servicelogic perspective. *European Management Journal*, Vol. 26, No.3, 145-152.
- Verhoest,K., Bouckaert, G. (2005). Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination- *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (Eds.) *M., Painter, J.,Pierre. Palgrave Macmillian*, 92-111.

Verhoest, K., Bouckaert, G., Peters, P.G. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980- 2005. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 73, 325-348.

Vooberg, W.H., Bekkers, V.J.J., Tummers, L.G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*.

Õunapuu, L (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool.

Allikad internetis. Õigusaktid ja arengukavad.

Committee of Ministers of the Council of Europe Recommendation CM/Rec (2015). Access of young people from disadvantaged neighbourhoods to social rights. Kättesaadav: <http://rm.coe.int/168066671e>. 18.11.2018.

Konkurentsivõime kava Eesti 2020. <https://www.riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020>.

Eesti ANK põhikiri. Kättesaadav: <https://ank.ee/eesti-ank/dokumendid/pohikiri/>. 03.12.2018.

Eesti Noorsootötajate Kogu põhikiri.

Kättesaadav: <https://enk.ee/wp-content/uploads/2017/08/ENKpohikiri15042016.pdf>. 03.12.2018.

Eesti Noorteühenduste Liidu põhikiri.

Kättesaadav: https://enl.ee/UserFiles/ENL_p%c3%b5hikiri_20160515.pdf. 03.12.2018.

Eesti üldhariduskoolide rahuloluküsitlus. (2017). Kättesaadav: <https://www.innove.ee/uuringud/rahulolu/rahulolukusitus-uldhariduses/>. 22.11.2018.

Ernst & Young AS. (2016). Noorsootöös osalevate noorte rahulolu noorsootöoga: lõpparuanne. Kättesaadav: https://www.hm.ee/sites/default/files/ey_entk_lopparuanne.pdf. 17.12. 2018.

EU Youth Strategy 2010-2018. Kättesaadav: https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en/. 11.11.2018.

Euroopa Komisjoni 21. november 2001. aasta otsus COM (2001) 681, millega võeti vastu valge raamat: „uus hoog Euroopa noortele“. 11.11.2018.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikkel 24. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>. 17.12.2018.

European Commission (2015). Quality Youth Work: A Common framework for the further development of youth work. Brussels: Directorate -General for Education and Culture. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/assents/eac/youth/library/reports/quality-youth-work_en_pdf. 12.12.2018.

European Commission (2018). 269 final Engaging, Connecting and Empowering young people: a new EU Youth Strategy. Brussels. Kättesaadav: [http:// www.ipex.eu/IPEX_WEB / dossier /files/download/082dbcc5638a15cf01638a75b28301ad.do](http://www.ipex.eu/IPEX_WEB / dossier /files/download/082dbcc5638a15cf01638a75b28301ad.do). 22.10.2018.

Konkurentsivõime kava Eesti 2020 (2011). Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuses 27. aprillil 2017 Kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti2020_tekstiosa_2017-2020_istungile_27.04.17.pdf. 02.12.2018.

Mobiilse noorsootöö kontseptsioon.

Kättesaadav:<https://www.ank.ee/avaleht/images/dokumentid/riskilapsed/toimunud/johanson.pdf>. 2018. 03.12.2018.

Noorsootöö seadus. RT 2010, 44, 262. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017039?/> . 11.12.2018.

Noorsootöö strateegia 2006-2013. (2006). Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. Kättesaadav: https://www.hm.ee/Sites/default/files/noorsootoo_strateegia_0.pdf. 08.11.2018.

Noortegarantii. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/noortegarantii>.03.12.2018.

Noortekeskuste Hea Tava 2018. Kättesaadav: https://ank.ee/wp-content/uploads/2018/09/Noortekeskuse_Hea_Tava_2018.pdf. 29.12.2018.

Noorteosakonna põhimäärus.https://www.hm.ee/sites/default/files/noorteosakonna_pohimaarus.pdf. 03.12.2018.

Noortevaldkonna arengukava 2006-2013. Kättesaadav: https://www.hm.ee/sites/default/files/noorsootoo_strateegia_0.pdf. 20.11.2018.

Noortevaldkonna arengukava 2014- 2020. Kättesaadav: https://www.hm.ee/sites/default/files/nak_est.pdf. 20.11.2018.

NYA Guide to Youth work in England. (2007). Leichester: National Youth Agency. Kättesaadav: [http:// www.nya.org.uk/Catalogue/Workforce-1/nya-guide-to-youth-work-and-youth-services](http://www.nya.org.uk/Catalogue/Workforce-1/nya-guide-to-youth-work-and-youth-services). 23.11.2018.

OECD (2018)“*Engaging and empowering youth in OECD countries- How to bridge the governance gap*“ *OECD raport*. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/gov>. 12.11.2018

OECD Economic Surveys (2017) „*Estonia legs behind in terms of poverty and income inequality*“. *OECD raport*. Kättesaadav: <https://www.oecd-library.org>. 17.12.2018.

Poliitikauurimise Keskus PRAXIS (2011). Eesti noorte rahulolu noorsootöoga. Kättesaadav: https://www.hm.ee/sites/default/files/uuringud/noorsootoos_osalevate_noorte_rahulolu_noorsootoga_loppraport_2018a.pdf. 12.12.2018.

Sihtasutuse Archimedes põhikiri. Kättesaadav: <http://archimedes.ee/>. 03.12.2018.

Selliöv, R. (2017). *Osalus noorsootöös*. Haridus- ja Teadusministeeriumi aasta-analüüs 2017. Eesti hariduse viis tugevust. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. Kättesaadav: https://pip-eu.coe.int/documents/1017981/3084919/COE_european_framework_4YP_EN.pdf/998de93b-bc9d-475f-bf27-d6fd9a810fed 11.12.2018.

Tallinna Spordi- ja Noorsooameti põhimäärus. Kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/Tallinna-Spordi-ja-Noorsooameti-pohimaarus>. 03.12.2018.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/328042018008>. 28.12.2018. 03.12.2018.

Youth 21: Building an Architecture for Youth Engagement in the UN System (2012). Co-eds, R.Karkara, D.Ragan and J-A. Solberg. Ver.1. Global:UN-Habitat. Kättesaadav: <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/governance/Youth/Youth%2021%20>. 28.12.2018.

Lisa 1 Intervjueeritute nimekiri

Riigi tasand (A)

Haridus- ja Teadusministeeriumi noorteosakonna peaspetsialist (1). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Tallinn: 23.november 2018.

Eesti Noorsootöö Keskuse noorsootöö korralduse ja analüüsi osakonna peaekspertid (2). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Tallinn: 27. november 2018.

Kohaliku omavalitsuse tasand (B)

Tallinna Spordi- ja Noorsooameti noorsootöö osakonna peaspetsialist (1). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Tallinn: 20. november 2018.

Põlva Vallavalitsuse hariduse- ja kultuuriosakonna spetsialist (1). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Tallinn: 23. november 2018. Täiendav telefoniintervjuu 21. detsember 2018. Autori intervjuu, helisalvestus.

Pärnu Linnavalitsuse haridusosakonna nõunik (1). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Tallinn: 29. november 2018.

Pärnu Noorte Vabaajakeskus (1). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Tallinn 29. november, täiendatud 1.detsember 2018. Täiendav telefoniintervjuu 21. detsember 2018. Autori intervjuu, helisalvestus.

Mustamäe Avatud Noortekeskus (1). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Tallinn: 28. november 2018. 29. november 2018. intervjueeritav saatis täpsustused e-kirja teel.

Kolmas sektor (C)

MTÜ Eesti Noorteühenduste Liit (2). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Tallinn: 19. november 2018. . Täiendav telefoniintervjuu 19. detsember 2018. Autori intervjuu, helisalvestus.

MTÜ Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus ja Noorte Tugila programm (1). Autori intervjuu, kirjalikud märkmed. Põltsamaa: 22. november 2018. Täiendav telefoniintervjuu 19. detsember 2018. Autori intervjuu, helisalvestus.

Lisa 2 Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

Koostöö ja koordineerimine

1. Kuidas toimub koordineerimine Teie töölõigus?
2. Kes on Teie koostööpartnerid ja millised on koostöökohad?
3. Kas ja kuidas toimub noorte kaasamine läbi koordineerimise?
4. Mis Teie arvates koostöös hästi toimib?
5. Millised on koostöö kitsaskohad ja arenguvõimalused? Kas midagi võiks muuta või teisiti teha? Millised on Teie soovitused?
6. Tuginedes Teie valdkonnaalasele töökogemusele, kas Te sooviksite midagi lisada?

Üldine hetkeseis

1. Milline on noorsootöö hetkeseis Eestis?
2. Millised on Teie arvates täna olulisemad noortepoliitika eesmärgid ja sihid?
3. Kas täna noortele suunatud teenuste pakett on asjakohane või on seal ka teenuseid, mis ei toimi ega kõneta noort? On midagi juurde vaja?

Ekspertide hinnang

1. Noorsootöös on järjest suurenenud noorte jaoks loodud institutsioonide arv ja seeläbi paranenud noorsootöö kättesaadavus. Kuidas hindate noorsootöö kvaliteeti ja kättesaadavust oma piirkonnas?
2. Kuidas hindate riigi, kohaliku tasandi ja kolmanda sektori institutsioonide koostööd noorte suunal? Mis Teie arvates koostöös hästi toimib?
3. Millised erinevate projektide ja programmide raames pakutavad teenused on Teie arvates Eesti noortele vajalikud? Kui teadlik on Eesti noor pakutavatest teenustest?

Ekspertide hinnang üldisele hetkeseisule noorsootöös, annab autorile magistritöö kirjutamiseks vajaliku taustinformatsiooni. Autor koondab informatsiooni ja edastab valdkonna arendamiseks.