

Politsei ja piirivalve väljaõppe korralduse analüüs ja haridusmudel

2016

Sisukord

1. Analüüsi taust ja eesmärk	4
2. Siseturvalisuse hariduse analüüsi tulemused politseihariduse valdkonnas 2014–2015.....	5
3. Ülevaade hetkeolukorrast.....	9
3.1. Politsei- ja piirivalve valdkonna tööjõu olukorra ülevaade.....	9
3.2. Arengud politsei ja piirivalve väljaõppe korralduses 2015–2016	11
3.3. Erinevate osapoolte ootused politsei ja piirivalve väljaõppe arendamisele	14
3.4. Politsei ja piirivalve väljaõppe haridusmodelid.....	17
4. Peamised järeldused ja edasised tegevused politseihariduse arendamiseks.....	26
Lisa 1. Olulised põhimõtted ja tingimused õppekavade arendamisel Eestis	28
Lisa 2. Seminari „Politseihariduse tulevikust Eestis“ arutelude tulemused	32

Kasutatud lühendid

PPA Politsei- ja Piirivalveamet

PPK Politsei- ja piirivalvekolledž

MTA Maksu- ja Tolliamet

SKA Sisekaitseakadeemia

1. Analüüsi taust ja eesmärk

Eesti elukestva õppe strateegia 2020 kohaselt on elukestva õppe toimimise üheks kitsaskohaks liiga suured erinevused elukestva õppe raames pakutava ja tööturul vajaliku vahel. Siseturvalisuse valdkonnas on ilmnunud mitmeid asjaolusid, mis osutavad tööandjate vajaduste ja Sisekaitseakadeemias (edaspidi SKA) pakutava tasemehariduse lahknevusele. Lisaks sellele, et tööandjalt kostus rahulolematust lõpetajate teadmiste-oskuste üle, oli mõnes valdkonnas jäänud kadettide ettevalmistus kohati liialt ühekülgselt. Sisekaitse haridus ei ole väärtus iseenesest, kui tööturul seda eriala ei vajata või õppekava läbimisel omandatud oskustega pole piisavalt rakendust. Arvestades, et tegemist on väga ressursimahuka haridusega, teeb riik ebamõistlikke kulutusi, kui SKA haridus ei haaku siseturvalisuse valdkonna tööandjate vajadustega. Samal ajal tuleb kahaneva noorte arvu tingimustes senisest enam tähelepanu pöörata hariduse (sh sisekaitse hariduse) kvaliteedile. Sisekaitse haridus peab olema piisavalt paindlik, kvaliteetne ja mitmekesiste valikutega ning siseturvalisuse valdkonna ja muutuva tööturu arenguvajadusi arvestav.

2014. aastal tellis Siseministeerium siseturvalisuse valdkonna hariduse mudeli analüüsi, mille eesmärk oli välja selgitada, kuivõrd vastab tänane SKA tasemeharidus oma sisult ja ülesehituselt Päästeameti, Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA), Häirekeskuse ja Maksu- ja Tolliameti (MTA) vajadustele asutustele pandud arengueesmärkide täitmisel. Töö tegi Poliitikauuringute Keskuse Praxis 2015. aasta veebruaris¹ (edaspidi Praxise uuring) ning selles toodi muuhulgas esile peamised väljakutsed ja arenguvajadused siseturvalisuse hariduse valdkonnas ning soovitusel nende lahendamiseks. Kuna politsei- ja piirivalvehariduse uut mudelit ei olnud nimetatud uuringu raames võimalik veel välja töötada, on SKA, PPA ja Siseministeerium uuringu järeldustest lähtudes teinud alates 2015. aasta kevadest olulist koostööd haridusmodelini jõudmiseks. 2016. aasta alguseks on SKA töötnud välja uue politsei- ja piirivalve haridusmodeli, mida arutati erinevate osapooltega 12.02.2016 toimunud ühisel koostööseminaril. Selle tulemusena lepiti kokku haridusmodel, mille suunas hakatakse liikuma. Haridusmodeli ellurakendamiseks on koostatud tegevuskava, et 2017/2018. õppeaastal saaks politsei- ja piirivalve erialadel õpetama hakata uute õppekavade järgi.

Käesoleva dokumendi eesmärk on anda lühiülevaade 2015. aasta algul valminud analüüsi peamistest järeldustest ja soovitustest politsei hariduse valdkonnas, kirjeldada analüüsi järeljärgselt valdkonnas aasta jooksul tehtud peamisi muudatusi. Lisaks anda ülevaade hetkeolukorrast, olulistest valikukohtadest ja võimalikest edasiliikumise teedest ning kirjeldada edasist tegevuskava politsei hariduse korralduse arendamiseks. Kokkulepe politsei- ja piirivalvehariduse edasiste arengute kohta on väga oluline, et tagada edaspidine stabiilsem areng valdkonnas ning vältida erisuunalisi ja kiireid muudatusi, mis ei lähtu ühtsest strateegilisest nägemusest ja konsensuslikult kokkulepitud mudelist. Dokumendi on koostanud Praxise analüütikud koostöös Sisekaitseakadeemia, Politsei- ja Piirivalveameti ja Siseministeeriumi esindajatega.

¹ Haaristo, Hanna-Stella, Kirss, Laura, Mägi, Eve, Rell, Mari, Rozeik, Helena. 2015. Siseturvalisuse hariduse model. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/tood/siseturvalisuse-hariduse-analuus/>

2. Siseturvalisuse hariduse analüüsi tulemused politseihariduse valdkonnas 2014–2015

Ülevaade Praxise uuringust

Praxise uuringu eesmärk oli välja selgitada, kuivõrd vastab pakutav SKA tasemeharidus oma sisult ja ülesehituselt tööandjate vajadustele, arvestades asutustele pandud arengueesmärkide täitmist. Uuringu eesmärgi täitmiseks püstitati kaks laiemat uurimisküsimust:

1. Milline on töötajaskonna teadmiste, oskuste ja hoiakute vastavus valdkonna (arengu)vajadustele?
2. Kuivõrd vastab Sisekaitseakadeemia tasemeõppe valdkonna tööandjate vajadustele?

Siseturvalisuse valdkonna tööjõud jaguneb tööturul nelja asutuse vahel (Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Häirekeskus ja Maksu- ja Tolliamet), mis omakorda jagunevad põhivaldkondadeks. Politsei- ja Piirivalveametis oli vaatluse all kokku neli põhivaldkonda:

- korrakaitsepolitsei
- kriminaalpolitsei
- missioon
- piirivalve

Sisekaitseakadeemias toimus uuringu ajal tasemeõppe 11 erineval õppekaval. Neist 6 olid kutseõppe, 4 rakenduskõrghariduse ning üks magistriõppe tasemel. 2015/16. õppeaastal ei ole õppekavades muudatusi toimunud. Praxise uuringus oli politsei- ja piirivalve valdkondades vaatluse all kutseõppe õppekavades politseiametniku ja piirivalvuri õppekavad, rakenduskõrgharidusest politseiteenistuse õppekavad ning magistritasemest sisejulgeoleku õppekava.

Ülevaade metoodikast

Uuringus kasutatud metoodika tugines dokumendi- ja taustaandmete ja poolstruktureeritud süvaintervjuudest kogutud teabel ning oli oma olemuselt peaaesjalikult kvalitatiivne. Analüüsi taustaks koguti kvantitatiivseid andmeid, mille peamiseks sisendiks olid erinevad valdkonna dokumendid ning asutuste edastatud statistika. Saadud teabe põhjal koostati kokkuvõtlikud ülevaated valdkondade ja/või asutuste kaupa. On oluline märkida, et tööjõunõudlust ei prognoositud kvantitatiivselt.

Teise etapina valiti põhitööd järgmistel alusel: (1) kõige suurema töötajate arvuga ametikohad; (2) ametikohad, kus on nõutud SKA haridus; (3) ametikohad, mida peavad oluliseks ametid ja mida sooviti kindlasti analüüsi kaasata. Selle tulemusena sõeluti välja kokku 45 põhitööd: Häirekeskusel 3, Maksu- ja Tolliametil 5, Politsei- ja Piirivalveametil 6, Päästeametil 31 põhitööd.

Seejärel koostati kompetentside analüüsiraamistik, mis võimaldas täpsemalt hinnata, kas ja mil määral on nõutud kompetents vastavuses ametikoha tööülesannetega, kas kompetents on ametijuhendites piisavalt lahti kirjutatud ning milline on ametikoha tööülesannete vastavus kutsekvalifikatsioonis toodule. Sealjuures kaardistati ja analüüsiti siseturvalisuse valdkonna põhitöödel nõutud ametialast kompetentsi ülekantavuse astmest tulenevalt kutsespetsiifiliste ja üldise kompetentsi alusel. Täiendavalt hinnati ametikoha ülesannete

ja kohustuste (ametijuhenditele tuginedes) vastavust nõutud kompetentsiga. Hinnangutes toodi välja ametikohtade nõuete arenguvajadused kompetentsi kirjeldamises.

Ülevaade uuringu üldistest järeldustest ja soovitudest

Järgnevalt on kokkuvõtlikult esitatud Praxise uuringus kõikides siseturvalisuse valdkondades esilekerkinud peamised järeldused ja soovitud.

- Praeguse tööjõuolukorra analüüs näitas, et valdavalt **suuri tööjõupuuduse probleeme asutustes ei esine, välja arvatud mõned üksikud valdkonnad ja piirkonnad** (riigi äärealad). Ka valdkondlike arengukavade analüüs tõi esile, et siseturvalisuse valdkonna töötajaskonnas suurt kvantitatiivset suurenemist ette ei nähta, vaid puuduolev tööjõuvajadus täidetakse vabatahtliku partnerluse suurendamise kaudu.
- Valdkonna strateegiate analüüsis tuli esile oluline puudujääk selles osas, et **praktiliselt üldse või väga vähestele määral on pööratud tähelepanu majanduse arenguga (nt töötus, sissetulekute tase ja ebavõrdsus) kaasneva mõju hindamisele**. Väliskeskkonna ja valdkondlike arengute mõju tööjõunõudlusele (nii kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset) on analüüsitud vähe (v.a Narva piirivalve ametnike arvu ning kriisiohjamise ja ressursimahukate sündmuste lahendamisel kaasatud ametnike arvu suurendamine). Eelnevat arvesse võttes on oluline, et siseturvalisuse asutused pööraksid senisest enam rõhku arengukavades ja strateegiadokumentides **valdkondlike arengute ja tööjõu vajaduse seoste analüüsimisele**, kuna see aitaks paremini planeerida asutuste ressursivajadusi ja korraldada senisest efektiivsemalt riiklikku koolituspakkumist sisejulgeoleku valdkonnas.
- Suuremaks **probleemiks on kujunemas asendusnõudlusega (töötajate vananemine) toimetulek, mida samas asutustes alati selgelt ei teadvustata**. Kuigi osas valdkondades ja ametialadel ei pruugi töötajate täielik asendamine olla ilmingimata vajalik (demograafiast tulenev surve töötajaskonna arvu üldisele kahandamisele, töö olemuse muutus ja ümberkorraldamine, tehnoloogia kasutuselevõtt jne), **vajab asendusnõudlus asutustes täpsemat analüüsi**. Selle puudusel (kõige kriitilisem PPA) ei pruugi juhtidel tekkida ülevaadet, kus asendusnõudlus tõsisemaks probleemiks võib kujuneda.
- Mitmetes valdkondades mõjutab tööjõu pakkumist **siseturvalisuse erialade/ametite vähene populaarsus noorte seas** – see on tingitud ühelt poolt makstavast töötasu määrast, teisalt aga noorte vähesest teadlikkusest valdkonnast ja seal eksisteerivatest töödest. See osutab vajadusele jätkata tööd ameti töötasude tõstmise nimel (eelkõige praeguse töö tõhustamise kaudu) kui ka tegeleda jätkuvalt erialade ning ametite populariseerimisega noorte seas.
- Kõigis valdkondades on **tähtsustumas üldise kompetentsi roll tulenevalt valdkonna arengutest ning töö iseloomu muutusest** (nt töö keerukamaks muutumine, standardiseerituse vähenemine, otsustusõiguse suurenemine, analüüsi sisaldavate tööülesannete kasv, töötamine IKTga, ennetava iseloomuga tööülesannete tähtsustumine, asutustesiseste muudatustega kohanemise võimekuse vajadus jne). Seetõttu on selgelt vajalik sellele kompetentsile töötajate tasemeõppes ja täienduskoolituses rohkem tähelepanu osutada. Seejuures ei ole tegemist otseselt õpetatavate oskustega, vaid selliste oskustega, mida tuleks kutsespetsiifilise kompetentsi kõrval ja juures läbivalt adresseerida.

- **Interdistsiplinaarsuse kasv tööde iseloomus** (valdkondadeülesus ja -vahelikus probleemidega tegelemisel) nõuab töötajatelt järjest enam oskust erinevaid valdkondi omavahel seostada ning neis üheaegselt toimida. Seetõttu peaks tasemeõppes sellele rohkem tähelepanu osutama (nt probleemipõhise õppe laialdasem rakendamine ja erinevate erialade õppurite koostöövõimaluste suurendamine).
- Esile tulid **probleemid töötajate/lõpetajate keeleoskusega** – SKA eesti emakeelega lõpetajatel kaldub olema ametialase vene keele oskus tagasihoidlik, piirialadel (eelkõige Ida-Viru) on aga tööturult raske leida hea eesti keele oskusega tööjõudu. Lisaks on rahvusvahelise mobiilsuse suurenedes ning rahvusvahelise koostöö tähtsustudes üha rohkem vajalik töötajate hea inglise keele oskus.
- Analüüs osutas **õpiteede ja ametikohtade omavahelisele mittevastavusele**: a) ametikohad, kuhu SKAst inimesi eeldatavalt tööle oodatakse, ei vasta SKAst tulijate kvalifikatsioonile – ametikoha nõuded on enamasti madalamad kui SKAst omandatud kvalifikatsioon, aga on ka olukordi, kus nõuded (eelkõige tööandjate ootused, mis ei pruugi väljenduda ametijuhendis, nt PPA) on kõrgemad kui SKAst omandatud kvalifikatsioon. See osutab selgelt vajadusele vastuolu ameti ja SKA koostöös lahendada; b) ebaselgus selles, mis ametikohtadele SKA õppekavad töötajaid ette valmistavad – õppekavade kirjeldused on selles osas ebatäpsed ning vajaks täiendamist, sh tuleks tähelepanu osutada töödele, millele kutsestandardist tulenevalt võidakse samuti sobida (laiema amplituudi kirjeldamine).
- Füüsiliste katsete kasutamine sisseastumisel praeguses mahus ja tingimustel vajaks ülevaatamist (eelkõige Päästeamet, Maksu- ja Tolliamet), sest **mitmes valdkonnas on tähtsustumas tööd, kus füüsiline vorm ei ole töö tulemuslikul tegemisel esmatähtis ning füüsilised katsed võivad selekteerida tulevaste töötajate seast välja potentsiaalselt võimekad töötajad**. Alternatiivina võiks esiteks kaaluda füüsilise nõuete leevendamist ning teiseks nõude kehtestamist õpingute lõpuks (võimalik eelkõige rakenduskõrghariduse õppekavadel) ning vaid õppesuundadele/moodulitele, mille olemus nõuab füüsilist vormi.
- Vajadus parandada antava sisendi kvaliteeti tööandjate poolt (eelkõige PPA ja Maksu- ja Tolliamet) SKA õppekavaloomeks ja õppetöö korraldamiseks. Esiteks on vajalik parandada ametijuhendite kvaliteeti selliselt, et ametikoha nõuded oleks vastavuses tööülesannete ja vastutuse ulatusega ning läheneda ametijuhenditele kompetentsipõhiselt (isikuomadused asendada üldise kompetentsi mõistega). Teiseks **tuleb suuremat tähelepanu osutada SKA õppega seotud info koordineerimisele, koostöölastamisele ja läbitöötamisele asutuse sees, nii et SKA-l oleks võimalik selgelt aru saada, millised on ameti seisukohad** (st neid jagavad eri tasandite ja valdkondade esindajad). Ettepanekute tegemisel on seejuures oluline silmas pidada SKA õppekorralduse eripärasid. Kuna Siseministeeriumi kui koolipidaja roll ametite ning SKA vahelise suhtluse ja koostöö koordineerimisel on seni olnud tagasihoidlik, tuleks seda selgelt tugevdada, et seeläbi leida parim lahendus haridusmodeli pakkumisel ning tööandjate vajaduste rahuldamisel.
- **Tööandjate ja SKA vahelise koostöö tihendamise vajadus**. Kuigi mitmetes valdkondades ja/või asutustes hindavad tööandjad koostööd heaks (nt Häirekeskus), segavad teisalt paljudel juhtudel koostööd isikutevahelised erimeelsused ja/või koostöövormide hägusus (nt PPA, Päästeameti

kriisireguleerimise ja tuleohutusjärelvalve valdkond). Seega on vajalik tegeleda koostöövormide täpsema kokkuleppimisega ning isikutepõhiselt suhtluselt rohkem suunduda institutsionaalsema koostöö suunas. Siin on Siseministeeriumil koolipidajana võtmeroll tõhusa lahenduse pakkumisel (koordineeriv funktsioon).

- Esile tuli **koolitusvajaduse täpsema planeerimise vajadus** ja selle seostamine siseturvalisuse valdkonna arenguvajadustega. Praegu on valdkonna arenguvajaduste ning tööjõunõudluse vahelised seosed ebaselged (arengukavades läbianalüüsimata ja seostamata). Siseministeerium peaks siin võtma juhtiva rolli selle ülesande täitmisel.
- Asutustes toimuv täienduskoolituste muster on väga erinev ning kogemused mitmesugused. Analüüsist tuli esile **vajadus täpsemalt analüüsida täienduskoolituse kulude poolt, sest kohati esineb ebaefektiivsust** (nt Päästeameti täienduskoolituse korraldus).
- Asutustele **tuleb kasuks teineteise kogemustest õppimine** küsimustes, mida sarnaselt püütakse lahendada. Näiteks teenusepõhine juhtimine, mida Päästeamet on juba pikemalt rakendanud ning milles PPA on alles poolel teel.

3. Ülevaade hetkeolukorrast

3.1. Politsei- ja piirivalve valdkonna tööjõu olukorra ülevaade

Politsei- ja Piirivalveametis töötas 31.12.2015 seisuga 4953² töötajat, neist 3717 politseiametnikku. Politseiametnikest 67% oli mehi ja 33% naisi. Politseiametnike keskmine vanus on 39 aastat ning järgneva 10 aasta jooksul on oodata kuni 45% politseiametniku politseipensionile siirdumist.

TABEL 1. POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETIS TÖÖL OLEVATE POLITSEIAMETNIKE STATISTIKA SOO LÖIKES

Sugu	Politseiametnike arv	Osakaal	Keskmine vanus	Järgmise 10 aasta jooksul pensioniikka jõudnute osakaal
Naine	1211	33%	38,3	40%
Mees	2506	67%	38,6	48%
Kokku	3717	100%	38,5	45%

Allikas: Siseministeerium, andmed seisuga 31.12.2015

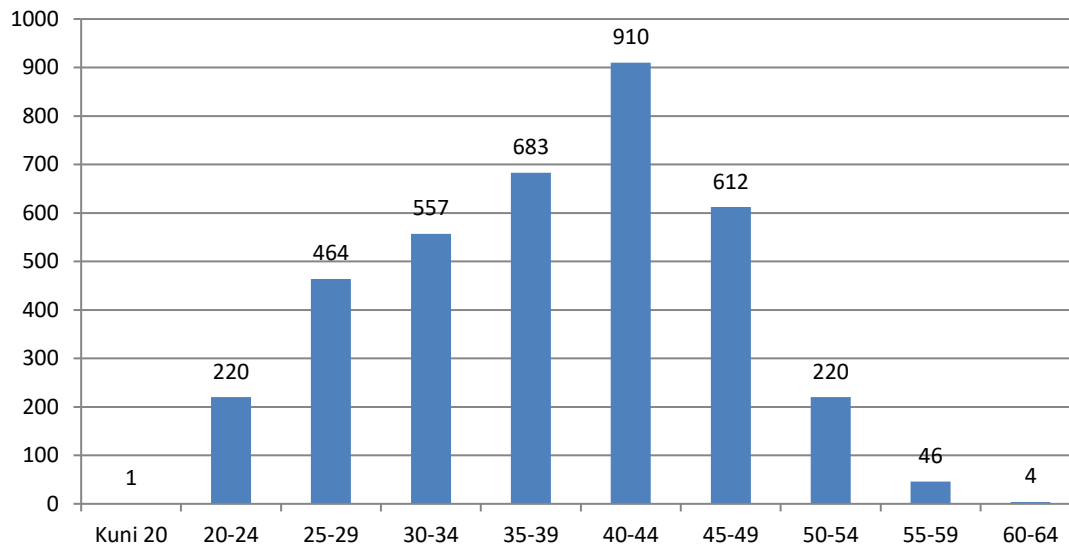
Vanusegrupiti on kõige rohkem (24%) politseiametnikke 40–44-aastaste grupis. Politseiametnikest on 7% 50-aastased ja vanemad.

Prefektuuriti varieerub naissoost politseiametnike osakaal vahemikus 28% (Ida ja Lõuna prefektuurid) – 41% (Põhja prefektuur). Kesküksuses on naissoost politseiametnikke 27%. Suuremate ametigruppide seas on naissoost politseiametnikke kõige rohkem uurijate seas – 50%, seevastu näites patrullpolitseinikest on naised vaid 22%. Järgmise 10 aasta jooksul tekib kokku ligi 45% politseiametnikest võimalus jääda politseipensionile (48% meestest ning 40% naistest). Sarnane osakaal kehtib ka üksuste lõikes, varieerudes vahemikus 42% - 49%. (vt Tabel 2).

Seega määrab järgneva 5–10 aasta tööjõuvajadust politsei ja piirivalve valdkonnas olulisel määral nn asendusnõudlus, ehk märkimisväärne osa politseitöötajatest on suundumas pensionile. Seetõttu on vajadus täpsemalt hinnata, mil määral on vajalik asendada pensionile suundunud töötajaid kutseõpe lõpetajatega ning mil määral nõuavad muutused asendamist rakenduskõrghariduse tasemel lõpetajatega. Käesoleva dokumendi peatükis 4 kirjeldatud edasine tegevuskava (vt tabel 3) seab PPA-le ülesandeks eelnevalt kirjeldatud olukorrast tuleneva pikaajalise personaliproгноosi koostamise, mille alusel oleks võimalik leida ka optimaalne õppekohtade arv SKA erialadel.

² Aktiivses töösuhtes teenistujad, ei sisalda teenistujaid, kelle teenistussuhe on pikaajaliselt peatatud

JOONIS 1. POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI TÖÖTAJATE VANUSELINE STRUKTUUR



Allikas: Siseministeerium, andmed seisuga 31.12.2015

TABEL 2. POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI TÖÖTAJATE STATISTIKA PÕHITEGEVUSE VALDKONNA LÕIKES

Üksus või ametikoht	Politsei- ametnike arv	Osakaal kõikidest politsei- ametnikest	Meeste osakaal	Naiste osakaal	Järgmise 10 aasta jooksul politseipensioniikka jõudnute osakaal		
					Mehed	Naised	Kokku
Põhja prefektuur	1128	30%	59%	41%	43%	42%	42%
Lõuna prefektuur	862	23%	72%	28%	50%	41%	47%
Ida prefektuur	730	20%	72%	28%	45%	39%	43%
Lääne prefektuur	431	12%	64%	36%	55%	40%	49%
Kesküksus	566	15%	73%	27%	51%	38%	47%
Kokku	3717	100%	67%	33%	48%	40%	45%
sh patrullpolitseinikud	507	14%	78%	22%	34%	23%	31%
sh piirivalvurid	759	20%	72%	28%	45%	55%	48%
sh uurijad	725	20%	50%	50%	41%	43%	42%

Allikas: Siseministeerium, andmed seisuga 31.12.2015

3.2. Arengud politsei ja piirivalve väljaõppe korralduses 2015–2016

Alljärgnevas tabelis on esitatud Praxise uuringus välja toodud soovitused Politsei- ja Piirivalveametile, Siseministeeriumile ja SKAle politsei ja piirivalve väljaõppe haridusmudeli arendamiseks (vasakpoolses veerus) ning PPA ning Siseministeeriumi 2016. aasta algul antud tagasiside selle kohta, mis on viimase aasta jooksul soovitude valguses muutunud ja tehtud ning mida on plaanis veel teha (parempoolses veerus).

Praxise uuringu järeldused ja soovitused (seisuga 02.2015)	Mis on muutunud ja tehtud (seisuga 02.2016)
Ettepanekud koostöö arendamiseks: Tagada koordineeritud koostöö ja kaasata enam PPA sees erineva tasandi juhte tööjõu vajaduse ja tööjõu oskuste määratlemiseks ning politseivaldkonna õppekavade arendamiseks. Tööandjate ja SKA vahelise koostöö tihendamise vajadus. On vajalik tegeleda koostöövormide täpsema kokkuleppimisega ning isikutepõhiselt suhtluselt rohkem suunduda institutsionaalsema koostöö suunas. Lua tihedam, mitmekülgsem ja läbipaistev omavaheline koostöö politsei ja piirivalve valdkonna õppekavade arendamisel. PPA siselt on vajalik kaasata politseivaldkonna õppekavade arendamisse ka valdkondlikke juhte, et õppekavade disainimisel võimalikult mitmekülgelt arvesse võtta töandja vajadusi. Tuleb suuremat tähelepanu osutada SKA õppega seotud info koordineerimisele, kooskõlastamisele ja läbitöötamisele asutuse sees, nii et SKA-l oleks võimalik selgelt aru saada, millised on ameti seisukohad (st neid jagavad eri tasandite ja valdkondade esindajad). Ettepanek parandada ametijuhendite kvaliteeti: Vajadus parandada SKA haridusele antava sisendi kvaliteeti töandjate poolt (eelkõige PPA ja MTA). Esiteks on vajalik parandada ametijuhendite kvaliteeti selliselt, et ametikoha nõuded oleks vastavuses tööülesannete ja vastutuse ulatusega ning läheneda ametijuhenditele kompetentsipõhiselt (isikuomadused asendada üldise kompetentsi mõistega).	PPA koolitus- ja arendustalitus koordineerib koostööd Politsei- ja piirivalvekolledžiga (PPK) ning rõhk on pandud institutsioonidepõhisele koostööle. Õppekavad on koostatud töörühmades, kuhu kuuluvad PPA eksperdid ja Politsei- ja Piirivalvekolledži (edaspidi PPK) õppejõud. Piirivalvuri õppekava koostamise töörühmas osalesid ka Siseministeeriumi esindajad. Õppekavade koostamise juhtrühmadesse kuuluvad PPK direktor, asetäitja, õppetoolide juhid, PPA valdkondade juhid, personali- ja koolitusjuhid ning kadettide esindajad. Õppekavad kooskõlastatakse PPK nõukoguga. Ametijuhenditesse ei plaani PPA kompetentsi lisada, selleks on PPA-s põhitööde kirjeldused, kus see info on kirjas.

Ettepanekud kutseõppe õppeaja pikendamise ja täiendamise kohta: Kuna kohene täiendkoolituse maht tööleasujatele on väga suur, siis võib öelda, et SKA politseilise kutseõppe lõpetanute oskused ei vasta tööandja ootustele. Tööleasujatel on vajalik kutsepetsiifiliste oskusi kohe täiendada. Inimese jaoks tõhusam ja ametile kuluefektiivsem oleks vastavad kutseoskused anda siiski juba õppeaja jooksul. PPAs põhitöödele ametisse asujatele on kohe vajalik anda seadusandluse alast täienduskoolitust ning pidev on ka täiendusõppe vajadus menetluse valdkonnas, kutseõppe lõpetajatele on vajalik ka alarmsõiduki juhtimise täiendusõppe läbimine. Töö ajal oli kaalumisel politseiametniku kutseõppe õppeaega pikendada 1 aasta ja 6 kuuni. Kui õppeaega pikendatakse, on vajalik täiendada olemasolevat õppekava ennekõike just nendes valdkondades, mis praegu antakse tööleasujatele täiendõppena (näiteks menetlemine, alarmsõiduki juhtimise kursus, dokumentide täitmine jms.	Kutseõppe õppekavade õppeaeg on praegu 90 EKAPit ehk 60 nädalat (varem 45 nädalat). Praxis analüüs tehti eelmise õppekava ajal, praeguseks on mõlemad kutseõppe õppekavad uued ning seetõttu on enamik teemadest õppekavades sees (vt ptk 3.4). PPK analüüsis PPA täienduskoolitusi, mida korraldati kutseõppe lõpetajatele vahetult peale kooli lõpetamist, ja leidis, et ainuke koolitus, mida tehti suurele osale politseiametniku kutseõppe õppekava lõpetajatest, oli mõõdja koolitus (kiirus, joove, lineaarmõõtmine). Selle kompetentsi õpe on lisatud patrullpolitseiniku ja politseiteenistuse õppekavasse. Piirivalvuri õppekavasse on lisatud alarmsõidu koolitus ja väärtegade menetlemise praktika (3 EKAPit). Lisaks on suund võetud alarmsõiduki koolituse füüsilise õpikeskkonna parandamisele (soovitakse laiendada libedasõiduks Paikuse autodroomi).
Ettepanek keeleoskuse parandamiseks: Ametialased oskused on piirivalve valdkonna õppesuuna lõpetajatel piisavad ja täiendusõpet tehakse üldjuhul väga spetsiifilistes valdkondades. Peamiselt on tööandjale probleemiks kutsehariduse lõpetajate ebapiisav keeleoskuse tase, sageli just eesti keel inimestel, kelle emakeel on vene keel, aga ka vastupidi. Piirivalvurite puhul toodi olulise puudusena välja ebapiisavat keeleoskust, töö eeldab nii vene, inglise keele kui ka eesti keele oskust.	2015. a koostatud kutseõppe õppekavadesse on lisatud valikmoodulid: - Eesti keel (5 EKAP) - Vene keel algtasemele (3 EKAP) - Vene keel madalam kesktase (3EKAP) - Inglise keel algtasemele (3 EKAP) - Inglise keel madalam kesktase (3 EKAP) Kadettide keeleoskust testitakse õppetöö alguses ja tulemuste põhjal moodustatakse keeleõppe rühmad. SKAs on koostatud tänaseks keeleõppe süsteem, mille eesmärk on ühtlustada keeleõppe nõudeid kõikides SKA õppekavades. Õppekavadesse lisatakse õppe lõpetamiseks kohustuslikud keeleoskustasemed ja nende saavutamiseks pakutakse õppijale võimalust läbida vastavaid vabaaineid. Keeleõppe süsteem rakendub alates 2016. a vastuvõtust.

Ettepanekud arendada täiendõppesüsteemi: Luuu tõhusam ja paindlikum täiendõppesüsteem, mis võtaks arvesse tööjõu arenguvajadusi ametialase kompetentsi täiendamisel, mitte ei kompenseeriks tasemeõppe puudujääke. Praegu hindavad PPA juhid koostöötahet SKA ja PPA vahel täiendõppe edendamisel väheseks. Samas soovivad PPA juhid, et tulevikus oleks nii taseme kui ka teatud valdkondades täiendõppe suuremal määral SKAs. Siiski on oluline lähtuda kompetentsi olemasolust ehk kui teatud ekspertteadmised on majasiseselt olemas, siis on efektiivsem neid organisatsioonisiselt (täiendus)koolituste vormis edasi anda. SKA vastutusalaks jääks n-ö täiendõppemoodulid, mis on vajalikud ametialase kompetentsi arendamiseks, et liikuda ühelt ametialalt teisele.	Selles osas praegu muutusi ei ole, kuid teema on võetud fookusesse ning erialase täienduskoolituse osakaalu suurendamine on plaanis.
Interdistsiplinaarsuse kasv tööde iseloomus: (valdkondadeülesus ja -vahelikus probleemidega tegelemisel) nõuab töötajatelt järjest enam oskust erinevaid valdkondi omavahel seostada ning neis üheaegselt toimida. Seetõttu peaks tasemeõppes sellele rohkem tähelepanu osutama (nt probleemipõhise õppe laialdasem rakendamine ja erinevate erialade õppurite koostöövõimaluste suurendamine).	Selles valdkonnas on veel arenguruumi ning siseturvalisuse hariduses on jätkuvalt vajalik arendada erialadevahelist koostööd. Samas saab välja tuua häid näiteid: patrullpolitseiniku õppekava kadetid osalevad päästekolledži lõpuharjutusel; erinevate ametkondade (pääste, kiirabi, politsei) koostöö harjutamiseks toimuvad simulatsiooniõppused ressursimahukate sündmuste lahendamiseks; õpet on järjepidevalt arendatud, viimasel korral osalesid õppusel lisaks päästekolledžile ka Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli üliõpilased.
Õigeaegne sisend tööjõuvajaduse planeerimisel PPA ja SKA koostöös tagatakse see, et antakse õigeaegset sisendit tööjõuvajaduse planeerimisel kui ka õppekavade täiendamisel. SKA peaks olema valmis paindlikult reageerima tööandja vajadustele kadettide oskuste ja teadmiste arendamisel, sealhulgas on mõlemal poolel oluline arvestada haridussüsteemis kehtiva seadusega. Vajalik on politsei ja piirivalve õppekavasid ja õppekavadel õppurite hulka planeerides jälgida asendusuudlusest tulenevat töötajate hariduslikku struktuuri (kutseõpe vs rakenduskõrgharidus).	PPK on jätkuvalt huvitatud ja valmis õppekavasid muutma vastavalt tööandja vajadustele, suurim takistus on siin piiratud õppeaeg, mis ei lase lisada õppekavadesse täiendavat kompetentsi.

Ettepanek politseihariduse diferentseerimiseks: Valdkonna arengutest lähtudes võiks edaspidi politseiametnike hariduslik ettevalmistus olla diferentseeritum. Praegu valmistatakse ette politseiametnik ühtselt ja kitsamatesse valdkondadesse spetsialiseerumine toimub ametisse asumisel. Edaspidi muutuvad põhitööd erineval määral, valdkonna arengutest on enam mõjutatud piirkonna- ja liikluspolitseiniku tööd, mistõttu on tõenäoline, et nende ametikohtade täitjatele esitatakse kõrgem ametialase kompetentsi nõue.	Pigem on praegu tasemehariduses (peamiselt kutsehariduses) suund universaalsusele, kuid spetsiifiline kompetents on plaanis katta nii jätkuõppe kui ka täienduskoolituse moodulitega. Jätkuõppe toimub 5. taseme õppekavadel ning seal on kavas on lisada spetsialiseerumine kitsamatesse valdkondadesse.
Tähtsustub töötajate üldise kompetentsi roll igapäevaste tööülesannete täitmisel. Sellest lähtudes tuleb muuta tasemeõppes õppemetoodikaid viisil, mis võimaldaks arendada enam ka üldist kompetentsi ning täiendusõppel tuleb enam tähtsustada üldise kompetentsi arendamist.	Kuigi kutseõppe õppekavade põhiõpingute moodulitesse on lõimitud võtmepädevuse (nt keelepädevuse, infotehnoloogilise pädevuse, õpipädevuse) õpiväljundeid, on ka siin arenguruumi. Lähiajal on kavas teha õppekavade üldainete plokki analüüs. Üheks analüüsi osaks on välja selgitada, millise üldise kompetentsiga ja kuidas on vaja õppekavasid täiendada. SKA hinnangul on jätkuvalt üks põhiküsimus õppejõudude õppemetoodilise pädevuse arendamine, mis on võtmeteguriks õppetöö metoodikate täiustamisel.

3.3. Erinevate osapoolte ootused politsei ja piirivalve väljaõppe arendamisele

TÖÖANDJATE OOTUSED POLITSEI JA PIIRIVALVE VÄLJAÕPPELE

Suuremad muudatused Politsei- ja Piirivalveametis perioodil 2012–2014 on lähtunud eesmärgist liita erinevad ametid (Piirivalveamet ja Politseiamet) ning üle minna valdkondlikult juhtimiselt teenusepõhisele juhtimisele. Struktuursed muutused on avaldanud olulist mõju tööjõuvajadusele ja töötajate oskustele.

Praxise uuringus toodi välja tööandjate ootused tööjõuvajadusele ja töötajate oskustele muutuste osas. Olulisemad neist olid järgmised:

- Üldistest suundadest ja valdkonna arengutest mõjutavad tööjõunõudlust ja pakkumist eelkõige **demograafilised suundumused** nagu tööealise elanikkonna vähenemine, **tööjõu mobiilsuse kasv** või noorte osakaalu langus rahvastikus. Ootused tööjõu oskuste muutuse osas on eelkõige mõjutatud

tehnoloogia arengust. Nii piirivalves kui ka politseitöös võetakse järjest enam kasutusele uut tehnoloogiat ja rakendatakse IKT-lahendusi, et pakkuda teenuseid enam elektrooniliste kanalite kaudu või muuta sisemist töökorraldust kasutades elektroonilisi lahendusi, mis lihtsustaks dokumendihaldust ja vähendaks eelkõige administratiivset koormust. Kiired arengud ühiskonnaelus nõuavad töötajatelt uute oskuste omandamist ning esitavad täiendavaid nõudeid inimeste hariduslikule ettevalmistusele.

- Politsei ja piirivalve töö iseloomu määrab lähitulevikus sisejulgeoleku valdkondade **teenusekeskseks kujunemise suundumus**. PPA juhid tõid välja, et järgmisel 5–10 aastal muudavad politseitöö sisu ja olemust järgmised arengusuunad:
 - kasvab politseitöö multidistsiplinaarsus;
 - kasvab ennetustegevuse roll juhtumite lahendamisel (mitte ainult tagajärgedega tegelemine);
 - muutub olulisemaks osalemine kohaliku tasandi planeerimises ja kogukonnatöös;
 - tehnoloogia ja IKT-lahenduste aktiivne rakendamine politseitöös.
- **Töökäte vähenemise tingimustes** on oluline muuta tööprotsesse efektiivsemaks ning spetsialiseerumist vähendada. Maapiirkondades, kus rahvastik jätkuvalt kahaneb, väheneb ka vajadus siseturvalisuse teenuste järele, seetõttu muutub politseiametniku töö mitmekesisemaks ja **töötajalt oodatakse enam multifunktsionaalsust**.
- Oluline tulevikusuund politsei- ja piirivalvetöös on **innovaatiliste lahenduste ja tehnoloogiate laiem rakendamine**. Ametiasutuselt eeldab see ennekõike tihedat koostööd teiste pädevate asutustega Eestis, näiteks ülikoolid, aga ka rahvusvahelist koostööd. Tehnoloogia ja IKT-lahenduste kasutamine esitab politseiametnikule suuremaid nõudmisi ametialaste oskuste osas, näiteks seadusandluse mitmekülgsem tundmine, oskus kasutada tehnoloogilisi lahendusi vms. Oluline on ka tööleasuja üldvõimekus, sest vajadus kasutada tehnoloogiat esitab kõrgeid nõudmisi ka üldises kompetentsis, nagu täpsus, korrektsus, analüüsi- ja otsustusvõime ning valmisolek pidevaks enesearendamiseks.
- Kompetentsi puhul on tööleasujatele tööandjate poolt **kõrged ootused nii kutsespetsiifilise kui ka üldise kompetentsi osas**. Kõik põhitööd on n-ö eesliinitööd, kus töötaja isikuomadused peaks toetama igapäevast tööd klientidega. Teenusekeskne lähenemine ning ennetustöö rolli suurenemine juhtumite lahendamisel toovad veelgi enam esile just üldise kompetentsi tähtsustumise. Näiteks piirkonnapolitseinikul (aga ka teistel põhitöödel) on igapäevane otsene kontakt inimestega ning selleks peab tal olema hea suhtlemis- ja koostööoskus. Juhid tõid välja, et seni on politseitöökas ettevalmistus õpetanud olema pigem reageeriv, mitte ennetav. Samas on ennetustöös oluline üldine kompetents, nagu oskus läbi rääkida ja veenda, vajalikud on ka loovus ja üldistusoskus.
- Politseitöös **tähtsustub järjest enam seaduste alusel kaalutusõiguse rakendamise oskus ja keeleoskus**. Politseitööd reguleerivad õigusaktid muutuvad n-ö järjest vähem reguleerivaks ja ettekirjutavaks ehk politseiametnikul on sageli vaja ise jõuda otsusteni, kuidas konkreetse juhtumi korral seadust rakendada, mis omakorda tähtsustab jälle töötajate üldise kompetentsi arendamise vajadust, nagu analüüsi- ja tõlgendamise oskus vms. Tööjõu vaba liikumine, rahvusvahelistumine, aga ka kliendikeskse teenuse pakkumine nõuab politseiametnikelt järjest enam korrektset eesti ja vene keele kui ka võõrkeelte valdamist ning heal tasemel suhtlusoskust.

Politsei- ja Piirivalveameti peamised ootused politsei ja piirivalve väljaõppe haridusmodelile on järgmised³:

- **paindlikkus** ja tööandja vajadustele vastamine;
- õppekavad peavad **toetama värbamist** ;
- politseiharidus on **atraktiivne**;
- teadmised erinevatest teenustest, nende seostest ja huvigruppide ootustest;
- kiire praktilisele tööle asumine;
- võimalus õppida õigel viisil ja õigeid asju;
- ajas arenevad ja uuenevad teadmised;
- koostöö õppeasutuste vahel;
- avarad iseõppimise võimalused;
- erineva hariduse ja elukogemusega inimesed tahavad politseitööd teha;
- leida lahendus neile, kes valivad politseitöö oma teise erialana;
- erinevate õpivõimaluste kasutamine – digiõpe (e-loeng, e-kursus, e-juhendamine, simulatsioon jne);
- auditoorne tegevus kohapeal.

SISEKAITSEAKADEEMIA OOTUSED JA VAJADUSED POLITSEI JA PIIRIVALVE VÄLJAÕPPE ARENDAMISEL

Sisekaitseakadeemia on Siseministeeriumi haldusalas olev riigi rakenduskõrgkool, millel tuleb lisaks ministeeriumi valitsemisala arengukava alusel seatud eesmärkide saavutamisele tegutseda ka Eesti haridusstrateegiliste suundumuste ja rahvusvaheliste kvalifikatsioonide ja kvaliteedinõuete raamistikes. Õiguslikult tuleb Sisekaitseakadeemial lähtuda järgmistest seadustest ja standarditest:

- rakenduskõrgkooli seadus
- kutseõppeasutuse seadus
- kutseseadus
- kõrgharidusstandard
- kutseharidusstandard

Lisaks on politseihariduse arendamisel oluline silmas pidada elukestvaõppe põhimõtteid, kvalifikatsiooniraamistikku ja kutsesüsteemi, mille sisu on pikemalt kirjeldatud lisas 1.

Viimastel aastatel Eesti haridussüsteemis toimunud muudatused ja nõuded kutsehariduse pakkumisel on olulised võimalused, mida tasub arvesse võtta ka politsei ja piirivalve väljaõppe haridusmodeli arendamisel Sisekaitseakadeemias. Lähtudes eespool nimetatud suundumustest ning senistest väljakutsetest ja arengutest

³ Joosep Kaasiku ettekandest seminaril „Politseihariduse tulevikust Eestis“, 12.02.2016.

politsei hariduse arendamisel, on **Sisekaitseakadeemia põhijäreldused ja ettepanekud edasiseks tööks politsei- ja piirivalve väljaõppe arendamisel järgmised⁴:**

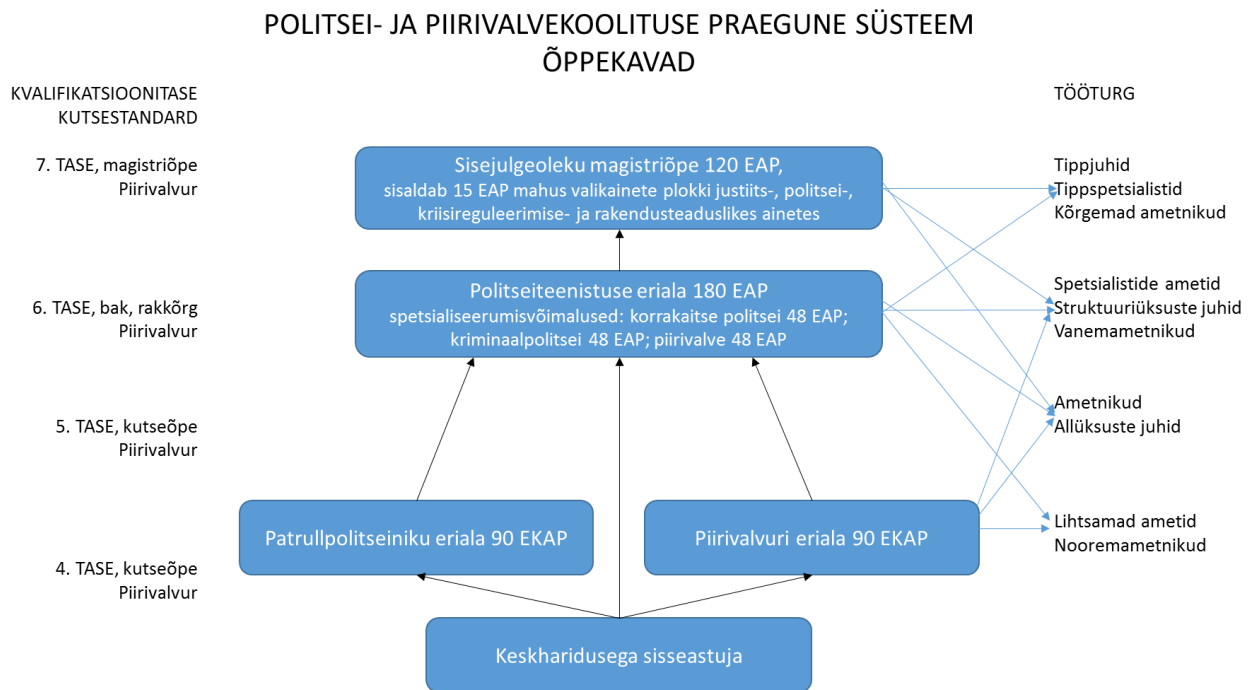
- Peab tekkima loogiline õppekavade raamistik, mis on kooskõlas Eesti kvalifikatsiooniraamistikuga ning mille igalt tasemelt on loogiline väljund tööturul ametikohtadele, mis vastavad just omandatud kvalifikatsioonile;
- Süsteem peab olema maksimaalselt paindlik ja avatud pidevaks juurdeõppimiseks, mis on kooskõlas loomuliku karjääriteega ametikohtade vahel;
- Erinevatele sihtrühmadele peab olema tagatud just talle sobilik õpitee ja õppekorraldus, eriti silmas pidades täiskasvanute ümberõpet;
- Garanteeritud peab olema VÕTA võimalus, et vältida asjatut üle õppimist erinevatel haridustasemetel;
- Tuleb saavutada osapoolte vahel konsensus põhimõttelise haridusmudeli osas;
- Ei saa ette valmistada sarnase kompetentsiga politseiametnikku kutseõppes 1,5 või 2 aastaga ning rakenduskõrghariduses 3 aastaga;
- Tuleb kirjeldada ühe valdkonna kõiki kutseid korraga kõigil võimalikel kvalifikatsioonitasemetel;
- Moodustada ühine tööühik, kuhu kuuluvad nii tööandja kui ka hariduse poole inimesed – seal peab tekkima konsensus, mida peavad aktsepteerima kõik osapooled;
- Tööülesannete kirjeldamisel on otsustav sõna tööandja esindajatel, õppekavade koostamisel aga haridusnimestel;
- Ametialad (põhitööd) tuleb grupeerida kutsealadeks, mis on sobiva üldistusastmega ning millele saaks koostada omaette õppekava;
- Kui on soov kutseid omistama hakata, tuleb kutsealad koos vastava kompetentsiga vormistada kutsestandarditeks. Praeguse kutseseaduse järgi saab ka kõrgkool hakata omistama kutseid õppe lõpetamisel, kui teatud tingimused on täidetud.

3.4. Politsei ja piirivalve väljaõppe haridusmudelid

PRAEGUNE POLITSEI- JA PIIRIVALVEHARIDUSE MUDEL, SELLE PLUSSID JA MIINUSED

Praeguse politsei- ja piirivalvehariduse mudeli all peame silmas seda mudelit, mida rakendatakse Politsei- ja Piirivalvekolledžis 2015/16. õppeaastal. Võrreldes eelneva, 2014/15. õppeaastal kasutatuga, on kutsehariduse õppekavad muutunud 60-lt EKAP-ilt 90-le EKAP-ile ehk 1-aastase nominaalkestvusega õppekavadest on saanud 1,5-aastase nominaalkestvusega õppekavad.

⁴ Andres Pungi ettekandest seminaril „Politsei hariduse tulevikust Eestis“, 12.02.2016



Nagu jooniselt 2 näha, on praegu kasutuses patrullpolitseiniku eriala ja piirivalvuri eriala kutsehariduse õppekavad 4. kvalifikatsioonitasemel (mõlemad mahuga 90 EKAP) ja politseiteenistuse eriala rakenduskõrghariduse õppekava 6. kvalifikatsioonitasemel (mahuga 180 EAP). Viimane sisaldab ka spetsialiseerumisvõimalusi korrakaitsepolitsei, kriminaalpolitsei või piirivalve suundadele mahus 48 EAP. Viimane õppekava on kasutuses nii päeva- kui kaugõppes.

7. kvalifikatsioonitasemel on olemas sisejulgeoleku magistriõppekava, kus saavad õppida ka politsei või piirivalve eriala rakenduskõrgharidust omavad isikud. Õppekava on valdkondadeülene, kuid sisaldab ka politseiteemalist valikainete plokki mahus 15 EAP.

5. kvalifikatsioonitase on praeguses mudelis politsei- ja piirivalve erialadel kasutamata.

Tavapärastelt on kvalifikatsioonisüsteemis otse tööturule suunitletud kutsealadel olemas ka kutsestandardid. Politsei- ja piirivalve valdkonnas on olemas kehtivad kutsestandardid piirivalvuritele tasemetel 4–7 (vt joonise 2 vasakpoolne veerg), toimib ka kutseomistamise süsteem. Politsei erialadel praegu kutsestandardeid ei ole ja kutseomistamist ei toimu. Seetõttu ei ole süstemaatiliselt toimunud ka ametite (põhitööde) analüüsil põhinevat tööülesannete kokkulangevusest/eristumisest ning lihtsusest/keerukusest lähtuvat kutsealadeks koondamist ning seega puudub ka süsteemne kompetentsi loend. Ka piirivalvurite kutsestandardid on praeguseks mõneti vananenud. Seega kuna kutsestandardeid ei ole olnud või need on olnud mõneti vananenud, pole neid alati või siis ainukese sisendina saadud õppekavade arenduse alusena kasutada. Õppekavade sisendina on PPA püüdnud defineerida õpiväljundeid kutseõppe jaoks ning

rakenduskõrghariduse jaoks, tehes seda küllaltki detailselt, kuid mitte komplekselt ja korraga, vaid defineerides neid eraldi siis, kui on tekkinud vajadus uuendada kas kutseõppe või rakenduskõrghariduse õppekava. Seega on puudunud tervikpilt politseivaldkonna kutsealadest ning kompetentsist, mida erineva tasemega politseiametnikud peavad omama. Viimasel kümnel aastal on politseihariduse mudelit muudetud korduvalt, puudunud on stabiilne ja ühesuunaline strateegiline visioon ja areng. Õppekavu on muudetud pea iga aastal ning see ei ole tulnud koolitusele kasuks.

Omapärane on olnud olukord ka hariduse omandamise järgselt tööturul (vt joonis 2, parempoolne veerg). Kuna PPA ei ole eriliselt diferentseerinud erinevate ametikohtade haridusnõudeid, siis võib suurel enamikul politseilistel ametikohtadel rakenduda nii kutseharidusega kui ka kõrgharidusega politseiametnik. Nii saab kutseharidusega rakenduda suhteliselt kõrgel spetsialisti või isegi juhi ametikohal, samas kui rakenduskõrgharidusega alustataksegi päevase õppe lõpetamisel enamasti karjääri patrullpolitseinikuna ning võidaksegi jääda suhteliselt madalamat kvalifikatsiooni nõudvale ametikohale tööle pikaks ajaks. Seega ei korreleeru kvalifikatsioonisüsteem ja karjäärivõimalused politsei- ja piirivalvesüsteemis suurel määral ning esineb massiliselt nii ala- kui ka ülekvalifitseeritud erinevatel ametikohtadel töötades. Selline olukord võib eriti kõrgema haridusliku kvalifikatsiooniga ametnikel tekitada pikemas perspektiivis motivatsioonipuuduse ning võimaliku lahkumise süsteemist, teravdades sellega tööjõuvajadust veelgi.

Praeguse politsei- ja piirivalve haridusmudeli plussid:

- Mudel töötab ning PPA on põhiosas varustatud vajamineva personaliga (kuigi kaasates päris palju personali ka värbamisega teistelt erialadelt ning neid ümber õpetades lühikese, 8-nädalase täienduskoolituse õppekava alusel SKA-s). Näiteks 2015. aastal asus PPA-sse teenistusse 235 politseiametnikku, kellest 152 isikut olid lõpetanud SKA ja 83 isikut mõne muu haridusasutuse.
- Mingi osa õpinguid saab VÕTA-ga kutseharidusest rakenduskõrghariduse õppekava täitmiseks arvestada.
- On olemas 3 spetsialiseerumismoodulit rakenduskõrghariduse kaugõppe õppekavas, mis võimaldab süvenemist nendesse suundadesse.
- On olemas kaugõppe võimalus rakenduskõrghariduses, mis võimaldab õppida ka töötavatel politseiametnikel.

Praeguse politsei- ja piirivalve haridusmudeli miinused:

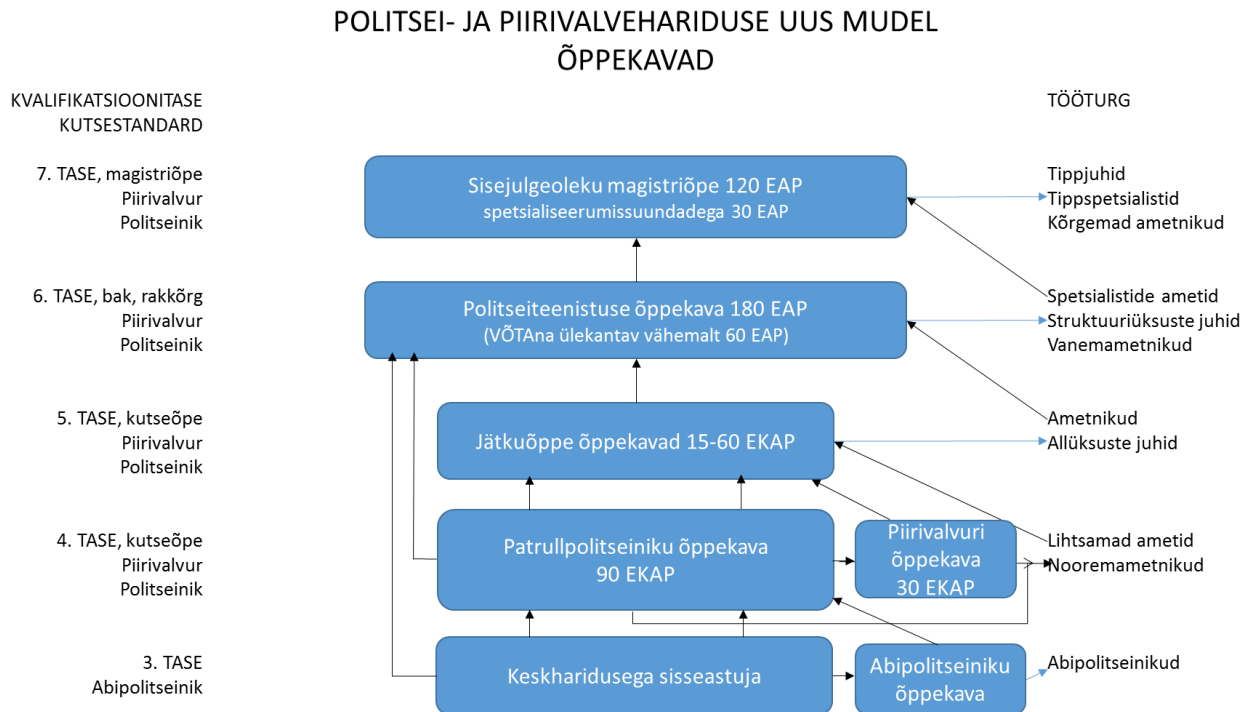
- Mudel on olnud pidevas muutumises, ei ole olnud stabiilset, süsteemset ja läbimõeldud sisendit. Politsei erialadel ei rakendata kutsesüsteemi, küll on kutsestandardid ja kutseomistamine olemas piirivalvuritel.
- Kutsehariduse tasemel koolitatakse patrullpolitseinikke ja piirivalvureid täiesti eraldi, samas on kattuvat kompetentsi, mistõttu suur osa õppekavast võiks olla ühine ja integreeritud.
- Kuna nii kutsehariduse kui rakenduskõrghariduse õppekava lõpetanud on võimalik rakenduda enamikul PPA ametikohtadel, siis mõlemad õppekavad peavad ju tagama sisuliselt samasuguse väljundi. Selge on see, et 1,5 aastaga on võimatu saavutada samu õpiväljundeid kui 3 aastase õppega.

- Õppekavad on kaldus rohkem teoreetilise kui praktilise väljaõppe suunas. Praktikate mahud võiksid olla suuremad ja jaotus optimaalsem (näiteks rakenduskõrghariduse üliõpilased lähevad tutvumispraktikale alles 1. kursuse talvel).
- Õppurite tagasisideküsitlustest joonistub selgelt välja teooria ja praktika sidususe olulisus õppeprotsessis, vajadus õppeainete palju suurema lõimimise järele, samuti üldise kompetentsi arendamise olulisus ning suuremate seoste loomine erialase õppega.
- Õppejõudude tagasisidest koorub välja teatav puudus õppematerjalidest (sh õpiülesanded ja õpikud), eestikeelsest erialakirjandusest ja andmebaasidest, digiressurssidest, erivahenditest. Haridustehnoloogilist tuge ainetele e-toe loomisel vajab u 70%, veebipõhise õpikeskkonna Moodle võimalusi kasutab u 30% õppejõududest. Õpikäsitus ja õppemetoodika vajab mitmekesistamist ja õppejõud vajavad selles sihipärast koolitamist.
- Magistriõpe küll sisaldab nelja erinevat 15 EAP mahus valikainete plokki (justiitsi-, politsei-, kriisireguleerimise- ja rakendusteaduslikes ainetes), kuid kuna aineid saab valida segiläbi kõigist plokkidest, siis otseselt politseilist erialalist pädevust see õppekava märgatavalt ei tõsta. Küll on praegune magistriõppekava vajalik tippjuhtidele strateegilise võimekuse, juhtimisoskuste ja teaduslik-analüütilise mõtlemise kujundamiseks ja sisejulgeolekualase üldkompetentsi tõstmiseks.
- Põhitööde ametinõuete ja SKA lõpetajatele esitatavate ootuste vahel valitseb keeleoskuse osas selge mittevastavus, kuna ametinõuetes ei kajastata keelenõudeid. Seega ei ole ka õppekavaarenduses keelenõuete püstitamisel millestki lähtuda ning kõik lõpetajatele tehtavad etteheited keeleoskuse pärast põhinevad vaid hinnangute andjate tunnetuslikul baasil.

UUS VÕIMALIK POLITSEI- JA PIIRIVALVEHARIDUSE MUDEL

Uus võimalik politsei- ja piirivalvehariduse mudel peaks olema paindlik, elukestva õppe ideoloogiast lähtuv ning võimaldama erinevaid kvalifikatsioone taotleda ja korduvalt õppesse siseneda.

JOONIS 3. UUS VÕIMALIK POLITSEI- JA PIIRIVALVEKOOLITUSE SÜSTEEM



Nagu jooniselt 3 näha, on uues mudelis täidetud kutsestandardite ja õppekavadega kõik kvalifikatsiooniraamistiku tasemed kolmandast kuni seitsmendani. 3. tasemel võiks paikneda abipolitseiniku kutse, mis ühtlasi väärtustaks abipolitseiniku staatust palju suuremal määral kui seni, kui toimiks ka kutseomistamise süsteem. 4.-7. tasemeni võiks lisaks piirivalvurite kutsestandarditele tekkida ka politsei kutsed. Niikui tuleb ju ära teha ametite (põhitööde) tööülesannete kokkulangevusest/eristumisest ning lihtsusest/keerukusest lähtuv analüüs ning tekitada kompetentsi loendid, mis vajavad ka kutsealadeks koondamist. Siis oleks ka korralik grupeeritud-süsteematiseeritud sisend õppekavaarenduseks kõigil vajalikel kvalifikatsioonitasemetel olemas.

3. tasemele võiks uue võimalusena koostada sobiva pikkusega abipolitseiniku õppekava. Praegu koolitatakse abipolitseinikke prefektuuride juures suhteliselt lühikeste (40-tunniste) täiendusõppe õppekavade alusel. Praegune kutseõppe õppekavade süsteem võimaldaks aga välja töötada ka tasemeõppe õppekava, mis arvestaks abipolitseinikule vajaliku kompetentsi väljaarendamise vajadustega. Keskharidusega abipolitseinikel tekiks aga omakorda võimalus jätkata õpinguid juba järgmisel, 4. taseme õppekaval, kui tal tekib soov saada elukutseliseks politseinikuks. Seejuures saaks abipolitseinikust kutseõppe õpilase abipolitseinikuna omandatud teadmisi-oskusi VÕTA-süsteemi kasutades ka 4. taseme õppekava täitmisel arvestada.

Baasõppekavaks kujuneks suhteliselt universaalseid teadmisi ja oskusi omandada võimaldav 4. taseme patrullpolitseiniku õppekava mahuga 90 EKAP-i ja nominaalkestvusega 1,5 õppeaastat. See õppekava annaks laiapõhjalise ettevalmistuse kõigis põhilistes oskustes, mida läheb vaja patrullpolitseinikel ja piirivalvuritel

ning muudel nendele kutsealadele lähedastel ametialadel. Piirivalvuritel peavad olema veel lisaks ka mõned spetsiifilisemad oskused, mida saaks omandada 4. taseme jätkuõppekaval, mis eeldatavalt võiks olla mahus 30 EKAP-i ja nominaalkestvusega 0,5 aastat. Kui on tungiv vajadus koolitada piirivalvureid veelgi lühema ajaga ning ollakse selleks nõus tegema muudatusi kutsestandardis ja selles sisalduvates kompetentsinõuetes, siis võiks analüüsida võimalikkust mahutada see väljaõpe kokku 1,5-aastasesse õppeperioodi, tehes samas teatavaid järeleandmisi ka ühises politseilises väljaõppes.

5. tasemele oleks võimalik paigutada juba veidi keerukamaid kvalifikatsioone võimaldavaid jätkuõppekavu. Nendele saaksid siis astuda juba 4. kvalifikatsiooni omavad politseinikud ja piirivalvurid. Õpinguid saaks jätkata kohe peale 4. taseme tunnistuse saamist või siis asuda õppima hiljem peale mõningast töötamisaega. 5. tasemel võiks koolitada valijuhte (5. tase ongi madalaim võimalik tase raamistikus allüksuse juhi ettevalmistamiseks), süüteo menetlejaid, aga kaalumist väärib ka liikluspolitseinike, koerajuhtide jt sarnaste ametnike ettevalmistamine. 5. taseme jätkuõppe õppekavade pikkus saab varieeruda vahemikus 15–60 EKAP-i olenevalt vajalike uute kompetentside arvust ja keerukusest. 5. taseme õppekavu saab luua ja avada vastavalt reaalsele vajadusele. Seega tagab jätkuõppekavade süsteem vajaliku paindlikkuse ning uute oskuste andmise võimaluse või ka ümberkvalifitseerumise võimaluse juba töötavatele politseinikele ja piirivalvuritele.

6. tasemel valmistatakse ette juba spetsialiste keerukamate ametite jaoks, aga ka vanemametnikke ja struktuuriüksuste juhte ametiasutuste ja ministeeriumide tarvis. Samas võib 6. taseme õppekava lõpetanu rakendada alguses ka mõnel madalamal ametikohal, näiteks patrullpolitseinikuna, kuigi tema teadmised- oskused võimaldaksid rohkemat. Rakendatavaks õppekavaks oleks suhteliselt universaalne rakenduskõrghariduse 3-aastane õppekava mahuga 180 EAP-d, mis võib sisaldada ka erinevaid spetsialiseerumismoduleid. Väga vajalik oleks, et enne spetsialiseerumismooduli valimist oleks lõpetama hakkaval üliõpilastel juba teada, kuhu nad tööle suunduvad. Siis nad saaksid valida just selle mooduli, mis neid erialaliselt tööturule suundumiseks paremini ette valmistaks. Rakenduskõrghariduse õppekava sisaldab mahukat baasosa, mille raames üliõpilased omandaksid universaalsed politseilised teadmised- oskused. Nendel üliõpilastel, kes asuvad sellele õppekavale õppima peale 4. või 5. taseme politseilise kutseõppe lõpetamist, oleks võimalus osa õpinguid (vähemalt 60 EAP ulatuses, jätkuõppekavade lõpetajatel aga võib-olla ka rohkem) VÕTA-ga arvestada. Siis poleks vaja n-ö üle õppida. Spetsialiseerumismoduleid võib samuti käsitleda paindlikult neid vajadusel juurde tekitades, aga samuti ka mitte igal aastal kõiki õpetades. 6. tasemel võiks koolitada piirkonna- ja noorsoopolitseinikke, kriminaliste ja uurijaid, ka piiriametnikke.

7. tasemel oleks 2-aastase nominaalkestvusega 120 EAP mahus sisejulgeoleku magistriõppe õppekava. Selles õppekavas soovime välja arendada 30 EAP mahus spetsialiseerumissuunad, mis lisaksid suuremas mahus valdkonnaspetsiifilist õpet. Samuti vajab arutamist juhtimisalase magistriõppe väljaarendamise vajadus.

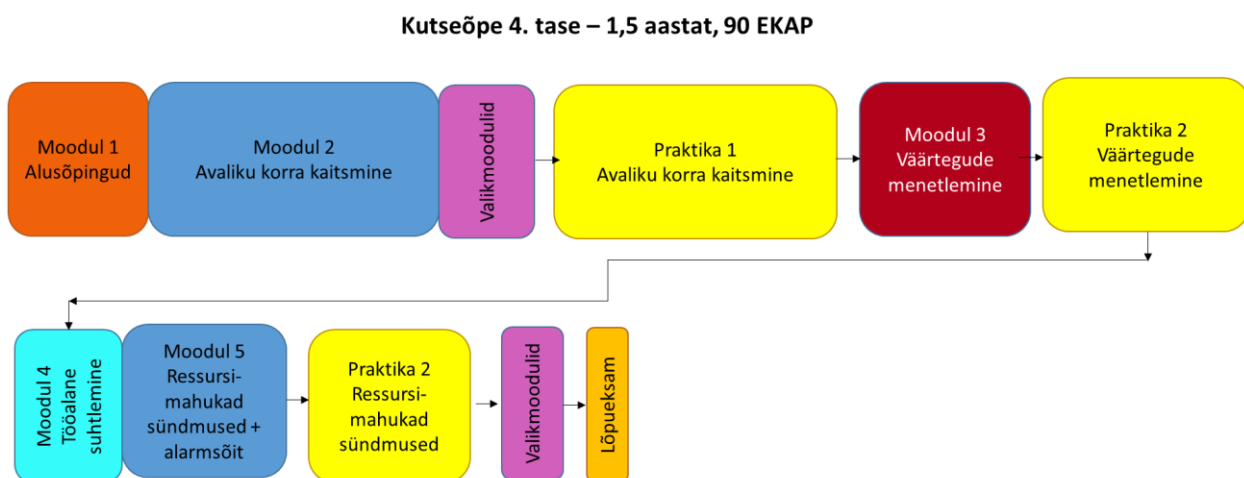
Kirjeldatud uus mudel arvestaks tunduvalt rohkem erinevate tasemete kutsealade spetsiifika ja keerukuse astmega ning realiseeruks täiel määral siis, kui ka politseilistel töödel arendataks välja kutsestandardid ning ka ametikohtadele määrataks palju täpsemalt ära ühele või teisele ametikohale esitatavad haridusnõuded.

Õppetöö korraldusega seotud aspektid

Kui me soovime hakata kaasama politsei- ja piirivalve töödele lisaks noortele ka teisi sihtrühmi (näiteks 30+ inimesi, kes tuleksid omandama teist või kolmandat kvalifikatsiooni), siis peame olema valmis õppetööd palju paindlikumalt korraldama. Eriti täiskasvanud õppijad, kellel on juba pere ning seega ka teatavad kohustused pereliikmete vastu, peaksid saama võimaluse õppida töö kõrvalt või kombineerituna vaheldumisi õppides, töötades ja praktiliselt olles. Samuti on täiskasvanud õppijatel palju suurem soov ja vajadus rakenduda tööturul võimalikult kiiresti ka ümberkvalifitseerumise korral. Seetõttu arvame, et meil on reaalne vajadus rakendada kutseõppe lühemaid õppekavu palju praktilisemas võtmes.

Kutseõpe, aga ka rakenduskõrgharidus, on üha enam üle minemas moodulõppele. Moodulid on erinevalt õppeainetest palju mahukamad ja komplekssemad õppeühikud, mis on orienteeritud konkreetse kompetentsi omandamisele. Seega saaks õppekava üles ehitada suuremate moodulite kaupa, kusjuures erinevad moodulid vahelduvad praktika perioodidega. Koolis omandatakse mingi kompetentsi teoreetiline baas ja esmane praktiline väljaõpe, praktiliselt töökohas aga eelkõige kinnistatakse omandatud oskusi. Nii võiks kutseõppe 4. taseme õppekava teostus välja näha alljärgneva skeemi kohaselt:

JOONIS 4. UUS VÕIMALIK 4. TASEME KUTSEÕPPE ÕPPEKAVA MUDEL

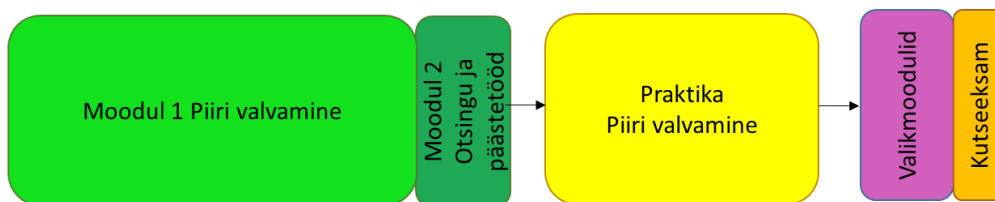


Nagu ülaltoodud jooniselt näha, saaks ka juba 1,5-aastase õppeaja jooksul korduvalt käia praktiliselt, praktiseerides kas oma töökohal või kusagil mujal vägagi konkreetseid teadmisi-oskusi. Kui pikad võiksid olla koolis veedetud perioodid ning kui pikad töökohal viibitud praktikaperioodid – kõik see on planeerimise ja kokkuleppimise küsimus. Täiskasvanud inimesed eelistavad sageli just praktilist õpet teoreetilisele ning on altimad ka ise juurde õppima, kasutades selleks erinevaid uute õppekeskkondade pakutavaid võimalusi (e-õpe jm). Nii saaks täiskasvanud õppijaid palju varem siduda ka konkreetse töökohaga ning rakendada neid vajalike tööülesannete täitmisel. Võimalik on rakendada ka töökohapõhist õppevormi, mis on kutseõppes seadustatud ning mis eeldab koguni 2/3 osa väljaõppest vahetult töökohal kogenud juhendaja käe all. Aga on võimalikud ka muud proportsioonid koolis veedetud ja töökohal praktiseeritud perioodide jaotuses.

Toome ka ära mõningad erinevate erialade jätkuõppe õppekavade rakendusvariandid 4. ja 5. tasemel:

JOONIS 5. UUED VÕIMALIKUD JÄTKUÕPPE ÕPPEKAVA MUDELID

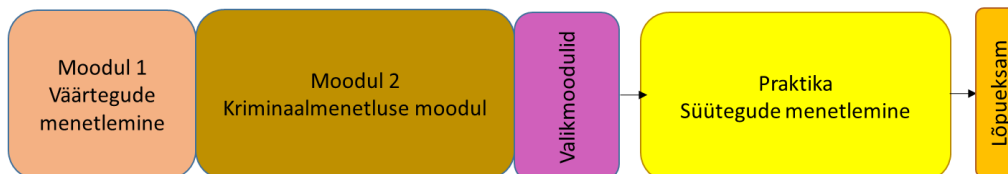
Kutseõpe 4. tase – piirivalvuri jätkuõpe, 30 EKAP



Kutseõpe 5. tase – välijuht, u 30 EKAP



Kutseõpe 5.tase – Süüteomenetleja, ca 30 EKAP



Nagu näha ülaltoodud joonisest, on ka nende 0,5-aastaste jätkuõppe õppekavade puhul võimalik teha küllaltki kaalukas praktikamoodul, mis on vastuvõetav just vanematele õppijatele. Seega on õppetöö korraldust võimalik varieerida ja kohaldada konkreetse sihtrühma vajadusi silmas pidades kõige vastuvõetavamal moel.

Kõik joonistel 4 ja 5 toodud näited on võimalikud õppekavade rakendusvariandid, mis tuleb veel täpsemalt olenevalt kutsestandarditest või kutsealade kompetentsist selgemalt ja konkreetsemalt õppe- ja rakenduskavadena välja töötada ning kehtestada ning on seetõttu üksnes näitlikud.

Uue politsei- ja piirivalvehariduse mudeli tugevused:

- Lähtub elukestva õppe ideoloogiast;
- Lähtub kvalifikatsioonisüsteemi loogikast ja eri tasemete võimalustest. Õppekavade ja kvalifikatsioonidega oleksid kaetud Eesti kvalifikatsiooniraamistiku tasemed kolmandast kuni

seitsmendani, mis on võrreldavad Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku vastavate tasemetega ning seega arvestatavad ja ülekantavad ka rahvusvahelises töös;

- Eeldab kutsestandardite väljatöötamist või vähemalt standardite loogikast lähtumist. Eeldab ka seda, et politseivaldkonna ametid grupeeritakse töö ja nõutavate kompetentside keerukusest lähtudes. See looks ka loogilise karjäärisüsteemi ja -redeli ning motiveeriks töötajaid elukestvalt õppima ning kõrgemaid kvalifikatsioone ning seega ka ametikohti taotlema;
- Kõigil tasemetel oleks võimalik kasutada erinevaid, sihtrühmast olenevaid paindlikke õppevorme. 3. taseme õpe toimuks valdavalt nädalavahetustel või öhtuti. 4. tasemel saaks toimuda nii statsionaarne kui ka mittestatsionaarne õpe. 5. taseme õpe oleks valdavalt töökohapõhises või kaugõppe õppevormis, 6. tasemel oleks nii päevane kui ka kaugõpe, 7. tasemel kaugõpe. Kõik see loob võimalused tegelikuks elukestvaks õppeks ning töö kõrvalt õppimiseks, samuti paindlikuks ümberkvalifitseerumiseks;
- Igal õppekaval on selgelt oma sisend ning vastavalt ka väljund kindlatele ametikohtadele, mis vastavad kvalifikatsiooniraamistiku tasemele. Nõutav kompetents ning sellele vastavad õpiväljundid on selgelt defineeritud ning eristatavad teiste tasemete õppekavade kompetentsist ja õpiväljunditest. Samas on ka kattuv kompetents eri taseme õppekavades selgelt välja toodud ning seega VÕTA-ga hästi ülekantav;
- Mudel on paindlik ja avatud, vastavalt tekkivatele vajadustele saab välja töötada ja lisada eri tasemetele juurde uusi õppekavu;
- Paljus seda, mida senini omandati täienduskoolitusena, on uues mudelis võimalik omandada tasemeõppena ja väärtustada omaette kvalifikatsioonina. Seega tuleks analüüsida, milliseid põhitöödele vastavaid kvalifikatsioone ja õppekavu oleks vaja juurde luua;
- Mudel on paindlik ja välistab VÕTA-t kasutades üle õppimise;
- Mudel väärtustab ka abipolitseiniku töö ja kvalifikatsiooni enamal moel kui seni;
- Kvalifikatsioonisüsteemiga liitumine politseivaldkonnas võimaldaks SKA-I taotleja kutseandja staatust ning seda ka teistel korrakaitsetel kutsealadel.

4. Peamised järeldused ja edasised tegevused politseihariduse arendamiseks

Käesolevas analüüsis on esitatud politsei- ja piirivalve haridusmudel ja toodud tegevuskava, mis on vajalik, et 2017/2018. õppeaastal saaks politsei- ja piirivalve erialadel õpetama hakata uute õppekavade järgi.

Kuna selles valdkonnas on tegemist väga ressursimahuka haridusega, on oluline, et Sisekaitseakadeemia pakutav haridus haakuks siseturvalisuse valdkonna tööandjate vajadustega. Samal ajal tuleb kahaneva noorte arvu tingimustes senisest enam tähelepanu pöörata hariduse (sh sisekaitsehariduse) kvaliteedile. Siseturvalisuse valdkonna haridusmudeli väljatöötamisega alustati 2014. aastal, kui Siseministeerium tellis analüüsi eesmärgiga välja selgitada, kuivõrd vastab praegune SKA tasemeharidus oma sisult ja ülesehituselt valdkonna tööandjate vajadustele. Kuna politsei- ja piirivalvehariduse uut haridusmudelit ei olnud nimetatud uuringu raames võimalik veel välja töötada, on SKA, PPA ja Siseministeerium teinud jätkuvalt koostööd nimetatud mudelini jõudmiseks, mis 2016. aasta märtsiks ka leitud ja kokku lepitud on.

Et haridusmudelist oleks võimalik jõuda tegelike õppekavadeni, on vajalikud tegevused, mis on loetletud tabelis 3. Esmase tegevusena on käimas PPA põhitööde kirjeldamine ning grupeerimine kutsetasemetes ja -alade kaupa. See on aluseks kutsealade kompetentside kirjeldamiseks ning seejärel on võimalik kirjeldada õppekavade õpiväljundid, mis peavad tagama soovitud kompetentsi arendamise õppeprotsessis. Sellele järgneb õppekavade õppemoodulite koostamine ning aineprogrammide ja rakenduskava väljatöötamine.

Edasiste tegevuste elluviimiseks moodustatakse politseihariduse arendamise komisjon, kuhu kuuluvad SKA ja PPA esindajad. Tuleb rõhutada, et tegevuskava edukaks täitmiseks ja haridusmudeli rakendamiseks tuleb kõikidel osapooltel palju panustada ning planeeritud tähtaegadest kinni pidada. Uuendatud õppekavad tuleb esitada PPK nõukogule ja SKA nõukogule 1. märtsiks 2017.

TABEL 3. EDASINE TEGEVUSKAVA POLITSEIHARIDUSE ARENDAMISEKS

POLITSEIHARIDUSE ARENDAMINE		
Tegevus	Tähtaeg	Vastutaja
Politseihariduse arendamise komisjoni moodustamine	14.03.2016	SKA, PPA
Põhitööde kirjeldamine (tööülesanded)	31.03.2016 <i>NB! tähtaja ületamisel lükkuvad teised tegevused edasi</i>	PPA
Põhitööde grupeerimine kutsetasemetega ja kutsealade kaupa	01.05.2016	Töörühm
Kutsealade kompetentsi kirjeldamine	01.07.2016	Töörühm (+ kaasatud ekspert)
Õppekavade õpiväljundite defineerimine	01.10.2016	Töörühm (+ kaasatud ekspert)
Õppekavade moodulite kirjeldamine	01.12.2016	Töörühm (+ kaasatud ekspert)
Õppekavade aineprogrammid ja rakenduskavad (metoodika, hindamine)	01.03.2017	Töörühm (+ kaasatud ekspert)
Õppekavade esitamine kolledži nõukogule	06.03.2017	Töörühm
Õppekavade esitamine SKA nõukogule	27.03.2017	Töörühm
<i>Kaasuvad teemad</i>		
Pikaajalise personaliproгноosi koostamine	01.11.2016	PPA
Õppekavade juurutamisega seotud juriidilised küsimused, ettepanekute tegemine õigusaktide muutmiseks	1.10.2016	SKA, töörühm
Õppejõudude pikaajalise koolitusplaani koostamine	1.03. 2017	Töörühm
Uute sihtrühmade kaasamine SKA turunduskavas	01.12.2016	SKA/ PPA
PPA ja SKA omavaheline tööjaotus praktika korraldamisel ja rahastamisel	01.10.2016	Töörühm
Innove esindaja kaasamine töörühma töösse alates õppekava õpiväljundite defineerimisest	01.09.2016	SKA

Lisa 1. Olulised põhimõtted ja tingimused õppekavade arendamisel Eestis

Elukestva õppe põhimõtetest lähtumine

Eesti peamine haridusstrateegiline dokument elukestva õppe strateegia 2020⁵ seab üldeesmärgiks kõigile Eesti inimestele nende vajadustele ning võimetele vastavate õpivõimaluste loomise kogu elukaare jooksul, et tagada neile isiksusena väärrika eneseteostuse võimalused ühiskonnas, töö- ja pereelus. Elukestva õppe puhul on rõhuasetus õppimisel, mitte hariduse omandamisel ja teadmisi omandatakse mitte üksnes formaalharidusest, vaid ka mitte- ja informaalse õppimise käigus töökohal, kodus ja igapäevaelus. Elukestva õppe peamised ideoloogilised nurgakivid, millest hariduse pakkumisel lähtuda tuleks, on järgmised:

- Protsessi keskmeks on õppija ja õppimine;
- Haridussüsteemi ja kvalifikatsioonisüsteemi seosed;
- Ühtne kvalifikatsiooniraamistik (EQF), kvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine;
- Kompetentsi- ehk väljundipõhine õpe (töömaailm annab nii vajaliku sisendi õppesse kui on ka väljundiks tööturuna);
- Tasemeõpe ja täienduskoolitus on komplementaarsed;
- Iga õppekava peab olema väga selgelt eesmärgistatud;
- Iga õppes osalev subjekt peaks olema ette valmistatud teadlikeks valikuteks ja elukestvaks õppeks;
- Võtme- ehk üldkompetentsi olulisus;
- Varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise süsteemi (VÕTA) kasutamine;
- Paindlike õppevormide ja õppevõimaluste loomine ja tunnustamine, sh e-õpe.

Eesti elukestva õppe strateegia on seadnud viis kõige olulisemat eesmärki: muutunud õpikäsitlus; pädevad ja motiveeritud õpetajad ja koolijuhid; elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus; digipööre elukestvas õppes ning võrdsed võimalused elukestvaks õppeks ja õppes osaluse kasv. Seejuures rõhutatakse strateegias muuhulgas:

- õppekavade eesmärkide ja õpiväljundite sidusust, nende vastavust tööturu vajadustele ning sidusust kvalifikatsioonisüsteemiga;
- töömaailma esindajate aktiivset osalemist õppekavade arendamises ja õppeprotsessi kujundamises;
- praktikakorralduse parimate kogemuste levitamist, praktika juhendamise tähtsustamist reguleerivates dokumentides, eri praktikavormide või -mudelite (sh erialaspetsiifiliste) edendamist;
- õpetajate (sh õppejõudude) omavahelise koostöö vajadust aine õpitulemuste ja võtmepädevuse loomisel;

⁵ <https://www.hm.ee/et/elukestva-oppe-strateegia-2020>

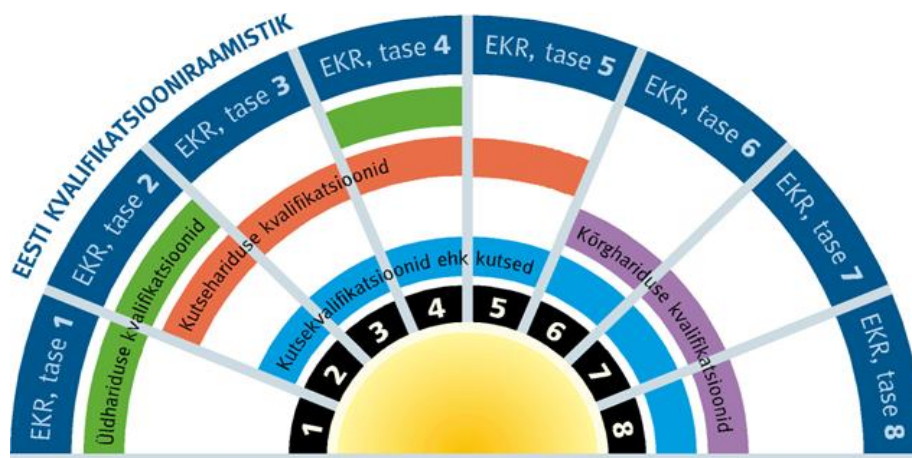
- projektipõhise õppe jt aktiivõppemeetodite osakaalu suurendamist, praktikute kaasamist, õppejõudude stažeerimist, interdistsiplinaarsuse suurendamist;
- liikumist integreerituma õppe (moodulõppe) suunas.

Kvalifikatsiooniraamistikust lähtumine

Eesti hariduses kehtib kaheksatasemeline kvalifikatsiooniraamistik⁶, mis hõlmab nii formaal-hariduslikke kui kutsekvalifikatsioone. Eesti kvalifikatsiooniraamistik koosneb neljast alaraamistikust (vt joonis 6), millest igaühe õpiväljundid on tasemeti kirjeldatud:

- üldhariduse kvalifikatsioonide õpiväljundeid kirjeldavad põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad;
- kutsehariduse õpiväljundid on kirjeldatud kutseharidusstandardis;
- kõrghariduse tasemete (rakenduskõrghariduse, bakalaureuseõppe, magistriõppe ja doktoriõppe) õpiväljundeid kirjeldab kõrgharidusstandard;
- kutsekvalifikatsioonide ehk kutsete kompetentsusnõuded on kirjeldatud kutsestandardites.

JOONIS 6. EESTI KVALIFIKATSIOONIRAAMISTIK



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Sisekaitseakadeemias pakutakse politseilist väljaõpet nii kutse- kui ka kõrgharidustaseme õppekavadel. Kui senine politsei- ja piirivalve kutseõpe on toimunud kvalifikatsiooniraamistiku neljandal tasemel, siis alates 2013/2014. õppeaastast on Eestis loodud võimalus pakkuda kutseharidust ka viiendal tasemel

⁶ Kvalifikatsiooniraamistik on hariduses kvalifikatsioonide kirjeldamise, liigitamise ja võrdlemise vahend, mis sätestati Eestis 2008. aastal kutseeadusega. Alates 2011. aastast on Eesti kvalifikatsiooniraamistik sidustatud Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega.

(kutseeriharidusõpe), samuti saab uue korra järgi kutseharidusõpe toimuda nii esmaõppe kui ka jätkuõppe õppekavadel. Esmaõppe õppekaval õppimine ei eelda sisseastujalt eelnevat erialast ettevalmistust. Jätkuõppe õppekaval õppimise eelduseks on eelnevale või samale kvalifikatsioonitasemele vastava kutse või vastavate kompetentside ja haridustaseme olemasolu (jätkuõpe toimub ainult neljanda ja viienda taseme kutseõppes).

JOONIS 7. HARIDUSASTMETE SEOS EESTI KVALIFIKATSIOONIRAAMISTIKUGA



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Kutsesüsteemist lähtumine

Kutsesüsteem on osa Eesti kvalifikatsioonisüsteemist, mis seob haridussüsteemi tööturuga ja aitab kaasa elukestvale õppele ning tööalase kompetentsuse arendamisele, hindamisele, tunnustamisele ja võrdlemisele⁷. Kutsesüsteemi eesmärk on:

⁷ <http://www.kutsekoda.ee/et/kutsesüsteem>

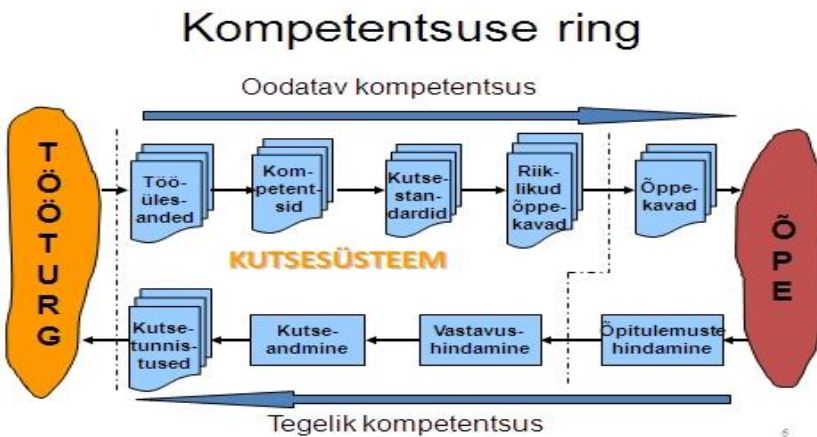
- toetada Eesti töötajate konkurentsivõimet – töötajad on kompetentsed, neil on edukaks tegevuseks vajalikud teadmised, oskused, vilumused ja hoiakud;
- olla tugistruktuuriks haridussüsteemile – kutsealasele tegevusele suunatud õppe sisu ja kvaliteet vastab tööturul nõutavale;
- aidata kaasa inimeste kompetentsuse hindamisele ja tunnustamisele olenemata, kus ja kuidas õppimine on toimunud;
- muuta kutsed riigisiselt ja rahvusvaheliselt võrreldavaks.

Kutsesüsteemi üldised põhimõtted:

- Kutsesüsteemi kõikides osades on kaasatud tööturu osapooled – tööandjad, töötajad, riik, koolitajad. Kokkulepped sünnivad erinevate osapoolte koostöös.
- Kutsesüsteemi põhimõisteks on läbivalt kompetentsus, st süsteem on nii kontseptuaalselt kui tegelikult üles ehitatud kompetentsuspõhiselt.

Koolilõpetajate ja töötajate kompetentsuse vastavusse viimiseks tööturul nõutavaga selgitab kutsesüsteem välja kutsealal erinevates rollides edukaks töötamiseks vajaliku kompetentsuse ja igale neist koostatakse vastav kutsestandard. Kutsestandardite abil luuakse võimalused kompetentsuse hindamiseks, mida nimetatakse kutse andmiseks ning vastav välja-, täiendus- ja ümberõpe. Kutse- ja haridussüsteemi oluline ühisosa on haridusstandard, mille väljundiks on õppekavad. Kompetentsuse ring joonisel 8 näitab, kuidas kutsesüsteem seob tööturuga haridussüsteemiga.

JOONIS 8. KOMPETENTSUSE RING



Allikas: Kutsekoda

Lisa 2. Seminari „Politseihariduse tulevikust Eestis“ arutelude tulemused

12. veebruaril 2016. aastal korraldasid Sisekaitseakadeemia ja Politsei- ja Piirivalveamet koostöös ühise aruteluseminari „Politseihariduse tulevikust Eestis“, mille eesmärk oli koguda asjatundjate arvamusi politsei- ja piirivalvehariduse edendamiseks Eestis, tutvustada PPA ja SKA esialgseid arendusplaanide ning PPA-s väljatöötatud kutse- ja rakenduskõrghariduse kompetentsi. Seminaril osalesid PPA juhtkond ja keskastme juhid, Politsei- ja Piirivalve Kolledži juhtkond, õppejõud ja kadetid ning Siseministeeriumi juhid ja teemaspetsialistid. Seminaril tutvustasid oma ootusi politseiharidusele ja üksteisele siseminister Hanno Pevkur ja PPA peadirektor Elmar Vaher; Mari Rell Praxisest tutvustas varasema siseturvalisuse valdkonna hariduse analüüsi peamisi järeldusi ja soovitusi; PPA peadirektori asetäitja Joosep Kaasik selgitas, kuidas politseiharidus peaks toetama parima teenuse osutamist; SKA õppeprorektor Andres Pung analüüsis politseiharidust elukestva õppe kontekstis ning PPK direktor Priit Heinsoo ja direktori asetäitja Merle Kutser tutvustasid politseihariduse võimalikke tulevikumudeleid. Ettekannetele järgnes arutelu laudkondades, kus kõikidel osalejatel tuli rühmatööna leida vastuseid erinevatele olulistele küsimustele. Järgnevalt on antud ülevaade arutelu peamistest tulemustest käsitletud küsimuste kaupa:

➤ Kas kutseõpe peab olema universaalne või andma erinevaid spetsialiseerumisvõimalusi erinevate õppekavade alusel? Milliseid?

Seminaril osalejate hinnangul peaks Sisekaitseakadeemias kutseõppetasemel olema üks universaalne õppekava (ühine õppekava praegusele patrullpolitseinikule ja piirivalvurile), mis annab korralduse baasi, mille järel saab toimuda jätkuõppena spetsialiseerumine piirivalve suunal. Leiti, et universaalne õppekava koos jätkuõppe moodulitega annab suurema vabaduse ja paindlikkuse erinevate ametikohtade vahel liikumiseks ja karjääri planeerimiseks. Universaalse õppekava poolt räägib osalejate hinnangul ka organisatsioonivaates suur vajadus ressursside riskisutuse järele. Toodi esile, et praegustel patrullpolitseiniku ja piirivalvuri õppekavadel on väga suur ühisosa ja nende hoidmine eraldi õppekavadena tekitab liiga suure killustatuse valdkonnas. Seetõttu leiti, et on vajadus praegused õppekavad sisuliselt üle vaadata, määratleda need baasoskused, mis esmase kutseõppega on oluline õppuritele anda ning ülejäänud spetsiifilisemad oskused anda jätku- või täiendusõppe moodulitena. Oldi seisukohal, et vältida tuleks üle õpetamist ning anda vajalik kompetents õigel ajal. Peamisi lahkkelisid universaalse õppekava puhul tekitas aga õppekava läbimise aeg – kui SKA esialgse ettepaneku kohaselt nõuab patrullpolitseiniku ja piirivalve ühise õppekava läbimine vähemalt kahe-aastast kutseõpet, siis arutelul osalejate hinnangul peaks see jääma 1,5 aasta sisse, sest pikemat kutseharidust ei peeta atraktiivseks õppurite seas, samuti eeldab PPA tööjõuvajadus (sh asendusnõudlus) õppekava kiiret läbimist. Teisalt oli ka seisukohti, et õppekava võib olla ka kolme-aastane seni, kuni sellest olulise osa moodustab praktika.

Sellisele patrullpolitseiniku ja piirivalvuri ühise õppekava korraldusele seavad aga oma piirid kutsestandardid ja Frontexi nõuded piirivalve haridusele. Spetsialiseerumise poolt-argumendina toodi esile võimalus tulla õppima konkreetset tööd. Mitmes arutelus leiti aga ka seda, et politsei baasharidus peaks olema hoopis rakenduskõrghariduse tasemel selleks, et see tõeliselt universaalne olla saaks.

➤ **Millal vormistada kutseõppe kadett politseiteenistusse – kas kohe õppima asumisel, esimesel praktikal või peale kooli lõpetamist?**

Enamik seminaril osalejatest leidis, et parim aeg õppurite tööle võtmiseks on esimese praktika järel, kuigi kolmandik oli ka selle poolt, et teha seda kohe õppima asumisel. Esimesel praktikal politseiteenistusse vormistamise poolt toodi peamiste argumentidena välja, et selleks ajaks on kadetid omandanud vajaliku teoreetilise aluse ja mingisuguse arusaamise sellest, mida politseitöö endast kujutab. Samuti aitab esimese praktika läbimine välja sõeluda need, kes politseitööga end siduda ei soovi ning õpingud katkestavad – seeläbi kahandab see riski, et politseiteenistusse vormistatakse tööle kadetid, kes sellest tööst tegelikult huvitatud ei ole.

Kuigi kadettide kohese ametisse vormistamise poolt hääletas seminaril vaid kolmandik osalejatest, toodi aruteludes esile ka väga palju argumente selle toetuseks. Leiti, et see tugevdab sidet tööandja ja töötaja vahel, kadetid tunneksid end õpingute algusest peale enam seotud olevat nii tööandjaga kui ka politseiliste tegevustega üldisemalt. Kohe tööle võttes saaks õppijatele maksta stipendiumi asemel palka, mis on tõenäoliselt õppijatele motiveerivam argument õpingute alustamiseks, seda eriti just 30+ sihtgrupi puhul (eeldusel, et makstav palk on suurem kui pakutav stipendium). Lisaks leiti, et kohe tööle võtmine aitaks kokku hoida ka ameti ressursse, kuivõrd kadette saaks vajaduse korral eriolukordades kasutada, samuti vähendaks see praktikaga seonduvat halduskoormust ning vajadust mitme erineva varustuse komplekti järele, sest tööle võttes saaksid kadetid kogu vajaliku varustuste kohe kätte. Leiti ka, et kadette kohe tööle vormistades on õiguste realiseerimine lihtsam kui luua nooremametniku koht, millele kadetid asuvad.

Siiski toodi esile ka põhjendusi, mis oleks mõistlik kadette tööle vormistada alles pärast õpingute lõppu: palga maksmine toob endaga kaasa suuremad kulud stipendiumiga võrreldes (tööjõumaksud), samuti ei saa palka tagasi nõuda nendelt, kes õpingute lõppedes PPA-sse tööle ei asu. Lisaks leiti, et kadettide tööle võtmine juba õpingute ajal võib neis tekitada liigset survet ning neile peaks jääma vajalik sisseelamisaeg õpitava erialaga tutvumiseks.

➤ **Kas rakenduskõrghariduse lõpetaja peaks omandama universaalse kompetentsi või peaks olema võimalik spetsialiseerumine? Millised spetsialiseerumised on vajalikud?**

Pea kõik seminaril osalejad leidsid, et rakenduskõrghariduse tasemel peab toimuma mingisugune spetsialiseerumine. Baasõpe peaks olema universaalne kõigile (näiteks esimesed kaks aastat), millele järgneb spetsialiseerumine valikainete kaudu. Leiti, et spetsialiseerumine ei tohiks toimuda kohe, vaid peale teatud õpingute perioodi – näiteks peale praktika tegemist, mil praktikajuhendaja on saanud anda soovitusel õppijale spetsialiseerumissuuna valimiseks. Spetsialiseerumise riskina toodi esile, et ühe kindla suuna valimine ei pruugi tagada vastavas valdkonnas ametikohta. Selle riski maandamiseks leiti, et PPA peaks saama pakutavatele spetsialiseerumismoodulitele soovi korral teha koolitustellimusi vastavalt oma vajadustele (sh olemasolevatele ametikohtadele).

Spetsialiseerumise suundadena näevad seminaril osalejad korrakaitse/kogukonnatöö ja piirivalve valikmooduleid, kriminaalpolitsei puhul leiti, et seda peaks pakkuma pigem täienduskoolitusena neile, kes juba mõnda aega on valdkonnas töötanud.

➤ **Milliseid sihtrühmi ootame õppima? Milliseid õppevõimalusi peame pakkuma?**

Kahe peamise sihtrühmana, kelle kaasamist politseihariduse omandamisesse seminaril osalejad kõige olulisemaks peavad, on (1) noored, kes asuvad õppima kohe peale keskhariduse omandamist ning (2) 35+ vanuses ümberõppijaid, kellel juba varasem kutse- või kõrgharidus mõnes teises valdkonnas on omandatud. Lisaks toodi välja ka veidi spetsiifilisemaid sihtrühmi, nagu kaitseväelased, missioonidel käinud, kaitseliitlased, meedikud ja ajateenijad; teiste rahvuste esindajad, keda võiks politsei valdkonnas õppida ja töötada proportsioonis kogu elanikkonnaga Eestis; Euroopa Liidu kodanikud (praegu peab SKA õppur olema Eesti kodanik); abipolitseinikud, kohalike omavalitsuste korrakaitseametnikud (sh külavanemad, vallavanemad); osalise töövõimega inimesed.

Õppevõimaluste puhul toodi peamisena esile nende võimalikult suur paindlikkus, mis muuhulgas tähendab suuremaid võimalusi e-õppeks, töökohapõhiseks õppeks (õpipoisiõpe), juhendamiseks ja mentorluseks, kaugõppeks. Esile toodi vajadus pakkuda osakoormusega õpet valdkonnapõhiste teadmiste omandamiseks (neile, kes huvi teatud valdkonna vastu, kuid töökoormus ei võimalda täiskoormusega õppida – näiteks uurijad). Lisaks toodi olulisena esile vajadus pakkuda õpivõimalusi kodukohas ja neis piirkondades, kus on toimunud koondamised ja vabanenud tööjõud.

➤ **Kuidas saada piisaval hulgal kompetentseid praktikajuhendajaid? Kuidas neid motiveerida?**

Seminaril leiti, et tuleks luua terviksüsteem, kus kadettide juhendamine on osa ametnike karjäärimudelitest – juhtivatel ametikohtadel töötamine eeldab juhendajaks olemist, seda käsitletakse ametnike arenguvestlustes ja tulemuslikkuse hindamisel ning juhendajate palgatase oleks seega ka kõrgem. Juhendajatel tuleks juhendamise perioodil vähendada muud töökoormust, et oleks võimalik kadettidele keskenduda, sest juhendaja on samal ajal ka mentor uue töötaja väljaõppel ametis. Oluliseks peetakse juhendajate motiveerimist avaliku tunnustamise kaudu õppeasutuse ja tööandja poolt, samuti õiglase ja väärilise rahalise tasustamise kaudu. Seminaril toodi esile veel näiteid motivatsioonipaketist: parimate juhendajate pingerea koostamine, lisapuhkus, õppereisid välisriikidesse (koos kadettidega). Oluline roll juhendamise terviksüsteemis on kindlasti juhendajate nõustamisel (nii õppeasutuse kui tööandja poole pealt).

Arutleti ka selle üle, kuidas selgitada välja, missugused on nõuded heale praktika juhendajale (nõuded, töökogemus, väljaõpe)? Osa leidis, et juhendaja peaks valima politseinike hulgast, kelle tööstaaž on umbes 3–10 aastat – noorematel pole veel piisavat kogemust juhendamiseks ning vanemate seas võib olla juba palju n-ö süsteemis pettunuid, kes ei suuda noori motiveerida. Kuna üksuste juhid tunnevad oma alluvaid kõige paremini, võib nende kaudu leida parimad potentsiaalsed juhendajad. Käidi välja ka idee luua juhendajate andmebaas. Juhendajate väljaõpe peaks seminaril osalejate hinnangul samuti olema süsteemne ja algama võimalusel juba koolist – näiteks valikainena juhendamise koolitus, samuti õppida juhendamist avalike esinemiste ja ürituste organiseerimise kaudu. Samuti tuleks juhendamisenõudega arvestada ka kutsestandardite kirjeldamisel. Pakkuda tuleb täiendkoolitusi, mis potentsiaalsetele juhendajatele huvi pakuvad. Heade praktikajuhendajate leidmisel ja väärtustamisel peetakse oluliseks ka kadettide endi motiveeritust praktikat läbida. Peamiselt leiti, et on oluline hinnata kadettide väärtusi, tahet ja motiveeritust valdkonnas õppida ja töötada juba sisseastumisel – see tagaks hiljem ka sujuvama juhendamisprotsessi. Oluliseks peeti kadettide tagasisidega arvestamist juhendajate leidmisel, määramisel ja tunnustamisel.