

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtlusosakond

Üllar Kütt

**ELANIKKONNALE SUUNATUD POLITSEI-
JA PIIRIVALVEAMETI TEENUSTE
KUJUNDAMINE JA HINDAMINE**

Magistritöö

Juhendajad: Kalvi Almosen, MBA

Grete Männikus, MBA

Pärnu 2025

Soovitan suunata kaitsmisele

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalvi Almosen

(allkirjastatud digitaalselt)

Grete Männikus

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

(allkirjastatud digitaalselt)

Grete Männikus

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

(allkirjastatud digitaalselt)

Üllar Kütt

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Teenuste juhtimise ja koordineerimise üldine teooria õiguskaitse kontekstis	8
1.1 Politseiteenuste korraldamise põhimõtted ja väljakutsed avaliku sektori-, protsessi- ja teenuste juhtimise vaates	8
1.2 Kogukonnakeskne juhtimine ja selle roll tulemuslikkuse, vastutuse ning teenuste arendamisel	22
2. PPA teenuste koordineerimine ja integreerimine kogukonna vajadustega	32
2.1 PPA teenused ja nende tulemuslikkuse hindamise väljakutsed	32
2.2 Uuringu meetodika ja tulemused	39
2.3 Uuringu järeldused ja ettepanekud	53
Kokkuvõte	58
Viidatud allikad	61
Lisad	68
Lisa. 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik Siseministeeriumi ametnikule koos teoreetilise raamistikuga.	68
Lisa. 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik PPA teenuse omanikele koos teoreetilise raamistikuga.	69
Lisa. 3. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik PPA ametnikega piirkondliku politseitöö- ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenustes.....	70
Lisa. 4. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik kogukonna liikmetega kes puutuvad kokku piirkondliku politseitöö- ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenustega.....	72
Lisa. 5. Intervjueeritavate koodid ja profiilid	74
Summary	75

SISSEJUHATUS

Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) strateegia aastani 2030 ja Siseturvalisuse Arengukava (STAK) 2020–2030 rõhutavad Eesti siseturvalisuse suurendamist ja kogukondade turvatunde tugevdamist. PPA strateegia eesmärk on saavutada, et 2030. aastaks tunneksid kõik Eesti inimesed end turvaliselt ja saaksid õigeaegset ning kvaliteetset abi (Luige *et al.*, 2019, lk 6). Samal ajal seab STAK eesmärgiks turvalise elukeskkonna loomise, mille saavutamine põhineb tugeval koostööl riigi, kohalike omavalitsuste, kogukondade ja vabatahtlike vahel (Siseministeerium, 2020, lk 16-23).

2024. a aprillis-mais Siseministeeriumi poolt läbi viidud „Siseturvalisuse uuringu“ järgi on võrreldes varasemaga elanikkonda rohkem häirima hakanud näiteks varguste esinemine ning ainult 3% vastanutest on täielikult nõus, et Eesti valitsus ja ametiasutused on teinud piisavalt selleks, et vähendada või ennetada vargusi. Samale küsimusele on 38% vastanud, et pigem nad nõustuvad selle väitega (Siseministeerium, 2024). Sellest lähtuvalt saab öelda, et varguste kasv tekitab elanikkonnale muret ja neil on arvamus, et ametiasutused ei ole teinud piisavalt tegevusi, et neid ennetada või vähendada. Selliste elanikkonna ootuste täitmine eeldab selget ja süsteemset teenuspõhist lähenemist, kus mõõdikud kajastavad reaalselt olukorda ja kogukondade turvatunnet.

Teema aktuaalsus ühiskondlikul tasandil seisneb selles, et siseturvalisuse ja politseiteenuste korraldamine on ühiskonna stabiilsuse ja elanike turvatunde seisukohalt kriitilise tähtsusega. PPA strateegia aastani 2030 rõhutab vajadust tagada kõigi elanike jaoks turvalisus ning pakkuda õigeaegset ja kvaliteetset abi (Luige *et al.*, 2019, lk 9). Samas ei piisa üksnes poliitilisel tasandil seatud eesmärkidest ja suundadest. Kogukondadel peab olema võimalus osaleda aruteludes selle üle, kuidas politsei nende piirkonnas tegutseb, ning kohalikel huvigruppidel peab olema ligipääs otsesele suhtlusele politseinikega, et jagada oma seisukohti ja ootusi (Cordner, 1995, lk 2-4). Lisaks toob STAK esile koostöö tähtsuse riigi, kohalike omavalitsuste, kogukondade ja vabatahtlike

vahel (Siseministeerium, 2020). Nendest suundadest lähtuvalt võib järeldada, et teenuspõhise juhtimise põhimõtete rakendamine on üks võimalik viis, kuidas tasakaalustada piiratud ressursside kasutamine ja kasvavad ühiskondlikud ootused. Probleemid nagu varavastaste kuritegude suurenemine ja kogukonna rahulolematuse kasv näitavad, et olemasolevaid teenuseid tuleb paremini kohandada vastavalt kogukonna vajadustele ja ootustele. Seega on politseiteenuste juhtimise ja korraldamise analüüs ning nende vastavusse viimine kogukonna ootustega hädavajalik nii strateegiliste eesmärkide saavutamiseks kui ka avaliku usalduse suurendamiseks.

Elanike ootuste täitmisele võib paremini kaasa aidata teenuspõhine lähenemine, kus mõõdikud ei keskendu üksnes tegevustele, vaid kajastavad ka kogukondade tajutud turvatunnet ja tegelikku olukorda. PPA strateegia toob esile mõõdikud, nagu turvalisuse tajumine, kiire reageerimine ja teenuste kvaliteet (Luige *et al.*, 2019, lk 24-34), kuid vajab selgitamist, kas need kajastavad kogukonna tegelikke ootusi ning kuidas saaks teenuseid parandada.

PPA-s rakendatakse teenuspõhist juhtimist alates 1. oktoobrist 2014, mil organisatsioonis viidi läbi juhtimisreform, mille käigus liikus asutus struktuuripõhiselt juhtimismudelilt üle teemapõhisele juhtimismudelile. Hetkel on PPA-s kirjeldatud 69 erinevat rakendatavat teenust. Antud töös keskendutakse eelkõige kahele teenusele (piirkondliku politseitöö teenus ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenus), sest need teenused mängivad võtmerolli elanikkonna turvalisuse tajumisel ja parandamisel.

Magistritöö eesmärk on teha PPA-le ettepanekuid, kuidas teenuspõhise juhtimise kaudu paremini elanikkonna ootusi täita. Uurimise käigus püütakse leida parenduskohti, mis aitaksid paremini seada PPA tegevused ja mõõdikud kooskõlla kogukonna tegelike vajaduste, väärtuste ja arusaamadega, tugevdades seeläbi usaldust politsei vastu ning toetades kogukonna ja politsei vahelist koostööd turvatunde kujundamisel. Töö keskendub järgmistele uurimisküsimustele:

1. Kuidas kujunevad PPA teenuste tööplaanis ülesanded ja mõõdikud ning kas nende puhul on arvestatud elanikkonna ootustega?
2. Kuidas parendada PPA teenuspõhise juhtimise ja mõõdikute süsteemi, et see paremini toetaks elanikkonna turvalisust ja ootusi?

3. Kuidas tagatakse (tulevikus) jätkuvalt teenuspõhiste juhtimisprotsesside ja nende mõõdikute vastavus elanikkonna ootustele turvalisuse ja teenuste kvaliteedi osas?

Uuring pakub praktilisi soovitusi, kuidas kohandada PPA juhtimis- ja mõõdikusüsteeme nii, et need suurendaksid elanikkonna turvatunnet, usaldust ja koostööd. Samuti aitab töö kaasa PPA strateegia 2030 rakendamisele, toetades eesmärki saada maailmatasemel organisatsiooniks, mis tagab Eestis kõrgeima turvalisuse taseme (Luige *et al.*, 2019, lk 4-6).

Magistritöö teoreetiline taust põhineb avaliku sektori juhtimise ja teenuspõhise juhtimise teooriatel, kogukonna kaasamise ning mõõdikute rakendamise ja tulemuslikkuse juhtimise teooriatel. Need annavad raamistikud PPA strateegiate ja mõõdikute hindamiseks ning kogukonna ootuste ja vajaduste mõistmiseks.

Magistritöö koosneb sissejuhatausest, kahest peatükist, kokkuvõttest, viidatud allikate loetelust, inglise keelsest resümeeist ja viiest lisast. Teoreetilises osas on kaks alapeatükki, millest esimeses antakse ülevaade politseiteenuste korraldamise põhimõtetest ja väljakutsetest avaliku sektori-, protsessi- ja teenuste juhtimise vaates. Teises alapeatükis antakse ülevaade kogukonna kaasamisest ja koostööpõhisest juhtimisest avaliku sektori tulemuslikkuse ja vastutuse mõõtmisel.

Töö teine osa keskendub PPA kahe olulisema elanikkonnale suunatud teenuse (piirkondliku politseitöö teenuse ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenuse) empiirilisele analüüsile. Analüüsis vaadeldakse, kuidas on nende teenuste töökorraldus ja mõõdikud seotud PPA strateegia ja kogukonna ootustega. Selleks kasutatakse kvalitatiivseid uurimismeetodeid – dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud ekspert- ja fookusgrupi intervjuusid. Uuringu eesmärk on tuua välja strateegiliste eesmärkide, teenuste töökorralduse ja kogukonna ootuste vahelised kooskõlad ja vastuolud.

Analüüsi tulemusel sõnastatakse magistritöös ettepanekud, kuidas teenuseid edaspidi paremini juhtida ja arendada, võttes arvesse töö esimeses osas käsitletud teoreetilisi raamistikke (avaliku teenuse juhtimine, kogukonna kaasamine, protsessijuhtimine ja tulemuslikkuse mõõtmine). Töö teise osa tulemused võimaldavad hinnata, kuidas saaks

teenuseid paremini siduda kogukonna vajaduste ja ootustega, toetades nii kogukonna turvatunnet kui ka organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamist.

Töö autor soovib avaldada siirast tänu juhendajatele Kalvi Almosen'ile ja Grete Männikus'ele asjakohaste soovitude ja konstruktiivsete märkuste eest, mis toetasid töö valmimist nii sisuliselt kui ka struktuurselt. Samuti tänab autor kolleege, kes jagasid oma teadmisi ja kogemusi, aidates paremini mõista teenuste juhtimise praktikat organisatsiooni sees. Eriline tänu kuulub ka kogukonna liikmetele, kes olid valmis panustama oma vaadetega intervjuude kaudu, aidates avada elanike ootusi ja tajutud turvatunnet erinevate teenuste kontekstis.

1. TEENUSTE JUHTIMISE JA KOORDINEERIMISE ÜLDINE TEOORIA ÕIGUSKAITSE KONTEKSTIS

1.1 Politseiteenuste korraldamise põhimõtted ja väljakutsed avaliku sektori-, protsessi- ja teenuste juhtimise vaates

Antud peatüki eesmärk on avada, kuidas erinevad juhtimismudelid mõjutavad avalike teenuste kujundamist, milliseid süsteemseid lähenemisi rakendatakse ning millised tegurid mängivad rolli teenuste tõhususes, kvaliteedis ja kogukonnale suunatuses.

Avalik teenus on ühiskonna hüvanguks loodud teenus, mille eesmärk on rahuldada kogukonna liikmete konkreetseid vajadusi (McGregor, 1982, lk 304). Näiteks “Avalike teenuste korraldamise roheline raamat” käsitleb Eestis avaliku teenusena sellist teenust, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2103). Avalike teenuste pakkumine on tegevus, mida viib ellu või tunnustab avalik võim ning mille eesmärk on avalike huvide teenimine (Bilouseac, 2013, lk 238). Avalik huvi hõlmab kogukonna vajadusi ja ootusi, mille rahuldamiseks avalikke teenuseid pakutakse (Osborne *et al.*, 2015, lk 2).

Max Weber (1864–1920) on üks kaasaegse sotsioloogia rajajaid, tuntud oma tööde poolest, mis käsitlevad kaasaegse kapitalismi kujunemist, protestantlikku eetikat, legitiimset võimu ning bürokraatia rolli ühiskonnas (Kaube, 2014). Weber rõhutas traditsioonilise avaliku halduse (*Public Administration* - PA) mudeli järgi vajadust selge tööjaotuse ja hierarhia ning ametlike reeglite ja protseduuride järele. Tema käsitlusel ei tohi reeglid sõltuda ametikohal töötavast isikust, vaid peavad tulenema organisatsiooni spetsiifikast ja vajadustest. Igas organisatsioonis tuleb järgida rangelt distsipliini ja sellest kõrvalekaldumistesse tuleb koheselt tõsiselt suhtuda. Weberi käsitluses on bürokraatliku

organisatsiooni tunnused sellised, et organisatsiooni kõigi töötajate kohustused ja vastutus peavad olema täpselt defineeritud. Organisatsiooni erinevad ametikohad tuleb paigutada hierarhilisse struktuuri, kus selgelt määratletakse juhtide ja alluvate ametlik vastutus ning täpsustatakse iga töötaja ülesanded ja otsustusõigused. (Kempner, 1987, lk 46) Weberi käsitluses tugineb bürokraatlik juhtimine teadmispõhisele võimule, mis teeb selle eriliselt ratsionaalseks ja eristab seda teistest valitsemisvormidest (Weber, 1966, viidatud Serpa & Ferreira, 2019, lk 13 vahendusel).

Mõiste "uus avalik juhtimine" (*New Public Management* – NPM) on kujunenud kokkuvõtva terminiks, kirjeldamaks viisi, kuidas avaliku sektori organisatsioone ümber korraldada, et nende juhtimis-, aruandlus- ja raamatupidamispraktikad viia lähemale (teatud arusaamale) äriettevõtete meetoditest. NPM kui doktriin viitab avaliku sektori tulemuste pikaajalistele ebaõnnestumistele ja puudustele ning seob probleemid avaliku sektori tegevuse ja avaliku halduse olemuse ja protsessidega. Keskne bürokraatia, ressursside raiskamine ja ebatõhusus ning ebapiisavad aruandluse mehhanismid on probleemid, mida uus avalik juhtimine on püüdnud lahendada. (Promberger & Rauskala, 2003)

Avaliku sektori organisatsioonide kontekstis samastub mõiste "juhtimine" tihti NPM - ga (Hood, 1991) ja avalik sektor muutuks tõhusamaks, kui see rakendaks erasektori juhtimise põhimõtteid (Esposito, *et al.*, 2017, lk 481). Pollitt (2007, lk 110) väidab, et NPM on kahetasandiline nähtus. Laiemas tähenduses on see üldine teooria või doktriin, mille järgi saab avaliku sektorit tõhustada, rakendades erasektori kontseptsioone, tehnikaid ja väärtusi. Kitsamas tähenduses viitab see kindlate tegutsemisviiside ja kontseptsioonide kogumile, mis tavaliselt sisaldab järgmisi elemente:

- tootlikkuse suurendamisele keskendumine, kusjuures erilist rõhku pannakse väljundite mõõtmisele;
- eelistus õhukestele, ühetaolistele, väikestele ja spetsialiseerunud organisatsioonistruktuuridele, võrreldes suurte ja multifunktsionaalsete tüüpidega;
- lepingulise koordineerimise kasutamine hierarhilise juhtimise asemel – see tähendab, et traditsioonilise käsuaahela asemel suunatakse tegevusi läbi tulemuste, teenuste või tegevuste osas sõlmitud kokkulepete, nagu tulemuspõhised juhtimislepingud,

teenuslepingud või sisseostulepingud, milles määratletakse selged eesmärgid ja vastutus;

- turumehhanismide laialdane rakendamine, sealhulgas hankemenetlused, avaliku sektori asutuste pingeread ja tulemustasud;
- teenuse kasutajate käsitlemine klientidena ning üldiste kvaliteedi parandamise tehnikate (näiteks terviklik kvaliteedijuhtimine) rakendamine. (Pollitt, 2007, lk 110)

Drechsleri ja Randma-Liivi hinnangul ei kujuta NPM endast enam edukat juhtimismudelit, kuna puuduvad veenvad empiirilised tõendid selle kohta, et NPM-i põhimõtete rakendamine oleks toonud kaasa tootlikkuse või heaolu kasvu. Kaasaegses avaliku halduse teaduses peetakse NPM-i kui terviklikku maailmavaadet pigem ajale jalgu jäänuks, kuid selle kitsam käsitlus ehk „tööriistakast“ praktilistest lähenemistest ja juhtimisvõtetest on mitmes valdkonnas endiselt kasutusel. (Drechsler & Randma-Liiv, 2014, lk 3-4) Osborne ja Gaebler tõid oma raamatus esile kümme põhimõtet, mis kujutavad endast NPM-i operatiivset määratlust:

- valitsusel on kohustus „juhatada“ avalike teenuste osutamist, mitte tingimata kõiki neid teenuseid ise pakkuda;
- valitsus peaks olema „kogukonnapõhine“, andes kodanikele ja kogukondadele volitused ise oma teenuseid määratleda ja korraldada;
- konkurentsi rolli rõhutamine, kuna see soodustab parimate ideede ja kõige efektiivsemate teenuste esiletõusu;
- valitsusasutuste tegevust peaksid juhtima nende missioonid, mitte reeglid;
- avalikke asutusi tuleb hinnata nende loodud tulemuste, mitte sisendite põhjal;
- kodanike ja avalike kaupade tarbijate nägemine klientidena, kellel on valikuvabadus;
- avaliku sektori organisatsioonid peavad „teenima“ ressursside eraldamise välja, näidates, kuidas nende tegevused loovad avalikku hüve;
- keskendumine ennetavale, mitte reageerivale probleemide lahendamisele;
- otsustusprotsessis peaks osalema maksimaalne hulk inimesi ja organisatsioone, mis on antitsentralistlik ja antibürokraatlik lähenemine;
- turu mõjude ja strateegiate rakendamine avalike hüvede pakkumisel. (Osborne & Gaebler, 1993)

Erasektori ja NPM-i pakutavad vahendid ning mudelid ei pruugi avalikus halduses suuresti tõhusad olla, sest organisatsiooni toimimise efektiivsust tuleb hinnata eesmärkide kontekstis. Avaliku halduse eesmärgid erinevad aga oluliselt eraettevõtete ja erasektori mudelite paradigmatel. Kui eraettevõtluses on peamiseks eesmärgiks kasum, siis avalikus halduses on eesmärgiks demokraatlikult kokkulepitud sihtide saavutamine ning kõigi kodanike võrdse kohtlemise tagamine. Lisaks ei pruugi NPM-i elemendid lähitulevikus rahva rahulolu suurendamist toetada. On tõenäoline, et rahva rahulolu kasvaks, kui riik suudaks tagada võimalikult paljudele püsiva heaolu. Tänapäeva probleem seisneb aga selles, et riigil on raskusi heaolutaseme säilitamisega. Üldine kokkuhoiuideoloogia ja igäihe isikliku aktiivsuse tähtsustamine võivad seda probleemi vaid osaliselt leevendada. (Madise, 2000)

NPM on 1980. aastatel kujunenud haldusparadigma, mis keskendub avaliku sektori efektiivsuse ja tulemuslikkuse suurendamisele, rakendades erasektori juhtimisvõtteid. Selle keskmes on tulemusjuhtimine, kulude vähendamine, teenuste delegeerimine ja kodanike käsitlemine klientidena. Uus avalik valitsemine (*New Public Governance* - NPG) tõusis esile 2000. aastatel vastusena NPM-i kitsaskohtadele. NPG rõhutab koostööl põhinevat juhtimist, võrgustikke, partnerlust ja usaldust. Kodanikke käsitletakse aktiivsete kaasloojatena, mitte pelgalt teenuste tarbijatena. Uuringud näitavad, et NPG keskendub normatiivsetele väärtustele, sealhulgas detsentraliseerimisele, koostööle ja sotsiaalsele vastutusele, samas kui NPM rõhutab turupõhist konkurentsi ja tulemuslikkust. (Osborne, 2006, lk 384-385)

NPG kontspetsioon rõhutab avaliku väärtuse suurendamise tähtsust. Kodanikud ei ole enam pelgalt kliendid või tarbijad, vaid neist saavad teenuste kaasloojad, kes mängivad teenuste pakkumisel märksa olulisemat rolli (Hartley, 2005). Selle reformiprogrammi keskne idee oli kodanike aktiveerimine, et nad võtaksid ise rohkem vastutust oma probleemide lahendamisel ja osaleksid aktiivsemalt ka poliitika kujundamises (Peters, 2001). Uus valitsemine on peamiselt teoreetiline mõiste ja väljend, mis võimaldab ekspertidel eristada seda doktriini näiteks uuest avalikust juhtimisest, eriti kuna erisus jäi nii kontseptuaalselt kui ka terminoloogiliselt ebaselgeks. Näiteks viitab era- ja avaliku sektori partnerlus nii osaliste omavahelisele koostööle oma huvide saavutamiseks uue avaliku juhtimise raames kui ka kolmanda tee väärtustel põhinevale koostööle, mille

eesmärk on tuua esile osapoolte tugevused ja luua sünergia. Need on aga põhimõtteliselt erinevad arusaamad võrgustikest ja nende toimimise mehhanismidest. Programmi üheks eesmärgiks oli suurendada kogukonna eri toimijate ja organisatsioonide ühist panustamist ja koostööd avalikus ruumis, näiteks kogukonna turvalisuse tagamine koolide, huvikeskuste, sotsiaaltöökeskuste, Kaitseliidu jt koostöös, kellele see ei ole keskne missioon, kuid kelle kaasalöömine võib suurendada elukvaliteeti kogukonnas. (Sootla & Leif, 2020, lk 28-31)

Tabelis 1 on välja toodud võrdlus kolme avaliku halduse süsteemi, nende peamiste omaduste ja lähenemiste põhjal. Neid käsitusi rakendatakse igapäevaselt paralleelselt ja omavahel seotud viisil, kuid käitumismustreid analüüsides saab välja selgitada, millisele juhtimissüsteemile eelistus kaldub (Almosen, 2016). Võrdlus toob esile traditsioonilise bürokraatia reeglipõhisuse, uue haldusjuhtimise efektiivsuse ja turupõhisuse ning uue avaliku valitsemise koostööpõhisuse ja dialoogikesksuse. Tabelis 1 esitatud ülevaade aitab selgelt eristada kolme juhtimisparadigmat, tuues välja nende kesksed rõhuasetused, otsustamisloogikad ja suhted kodanikuga. See loob aluse edasisele analüüsile, mille käigus hinnatakse, kuivõrd ja millises mahu need lähenemised kajastuvad PPA teenuste korralduses ja kogukonnakeskses juhtimises.

Järgnevalt antakse ülevaade protsessijuhtimise käsitlustest ja nende rakendamise võimalustest politseiteenuste korraldamisel. Protsessil ei ole ühte kindlat terminit ja see sõltub pigem kontekstist. Äriprotsess on omavahel seotud sündmustest, tegevustest ja otsustuspunktidest koosnev tervik, mis hõlmab mitmeid osapooli ja ressursse ning mille eesmärk on saavutada tulemus, millel on väärtus vähemalt ühele kliendile. (Dumas *et al.*, 2013, lk 5). Jeston (2022) märgib oma raamatus, et protsesse on sama palju kui nende definitsioone. Siiski võib-olla on parim läheneda sellele lihtsustatult: "see on viis, kuidas asjad siin tehakse". PPA defineerib enda jaoks protsessi järgnevalt – Teenuse protsess on teatud eesmärgi saavutamisele suunatud tegevuste korrastatud kogum. Protsessil on üks või mitu sisendit, mis tulenevad tegevustest. Protsesside tulemusel tekib teenus. Protsessi võib tükeldada alamprotsessideks. Protsessi tunnus on, et igal protsessil on algus ja lõpp. (Riigikantselei, 2014)

Tabel 1. Avalike halduse süsteemide võrdlus

	Traditsiooniline avalik haldus (PA)	Uus haldusjuhtimine (NPM)	Uus avalik valitsemine (NPG)
Avalik huvi / peamised eesmärgid	Poliitiliselt määratletud sisendid, teenuste jälgimine bürokraatliku järelevalve kaudu, avalik huvi määratletud poliitikute või ekspertide poolt	Sisendite ja väljundite juhtimine viisil, mis tagab ökonoomsuse ja reageerimise tarbijatele. Üksikisikute eelistuste koondamine ja klientide valikute rõhutamine	Avaliku väärtuse loomise üldine eesmärk, mis hõlmab tõhusust oluliste probleemide lahendamisel – alates teenuste osutamisest kuni süsteemi hoolduseni. Avalikud ja individuaalsed eelistused tekivad arutelude kaudu
Tulemuslikkuse eesmärk	Sisendite juhtimine	Sisendite ja väljundite juhtimine	Mitmed eesmärgid: teenuste väljundid, rahulolu, tulemused ja usalduse säilitamine
Juhtide roll	Tagada, et järgitakse reegleid ja sobivaid protseduure	Aidata määratleda ja saavutada kokkulepitud tulemuslikkuse eesmärke	Osaleda aktiivselt aruteluvõrgustike juhtimises ja süsteemi üldise suutlikkuse säilitamises
Domineeriv vastutusmudel	Ülespoole ministeeriumidesse ja parlamenti vastutuse kaudu	Ülespoole jõudluskokkulepete kaudu; mõnikord klientide suunas turumehhanismide kaudu	Mitmekesine: kodanikud valitsuse järelevalvajatena, kliendid kasutajatena ja maksumaksjad rahastajatena
Eelistatud süsteem teenuste osutamiseks	Hierarhiline osakond või isereguleeruv amet	Erasektor või selgelt määratletud autonoomne avaliku sektori asutus	Pragmaatiliselt valitud võimaluste kogum, mida suunab refleksiivne lähenemine sekkumismeetodite kujundamiseks
Lähenemine avaliku teenuse eetosele	Avalikul sektoril on teenuse eetose monopol ja kõik avalikud asutused järgivad seda	Skeptilisus avaliku sektori eetose suhtes (ebaefektiivne ja ülemäärane); eelistatakse klientide teenindamist	Ükski sektor ei oma avaliku teenuse eetose monopolit; jagatud väärtuste säilitamine suhete kaudu on hädavajalik
Demokraatliku protsessi panus	Tagab aruandekohustuse: konkurents valitud juhtide ja kodanike ootuste vahel	Tagab eesmärkide saavutamise: jõudluse hindamine ja ressursside mõistlikum kasutamine	Tagab dialoogi: olulist rolli mängib pidev arutelu ja õppimise protsess, mis on integreeritud igasse tegevusse
Juhtide eesmärk	Vastata poliitilistele suundadele ja tagada reeglite järgimine	Täita kokkulepitud tulemuslikkuse eesmärke ja klientide rahulolu	Vastata kodanike/ kasutajate eelistustele, uuendada mandaati ja tõsta teenuste kvaliteeti

Allikad: Kelly & Muers, 2002; Stoker 2006. autori kohandatud

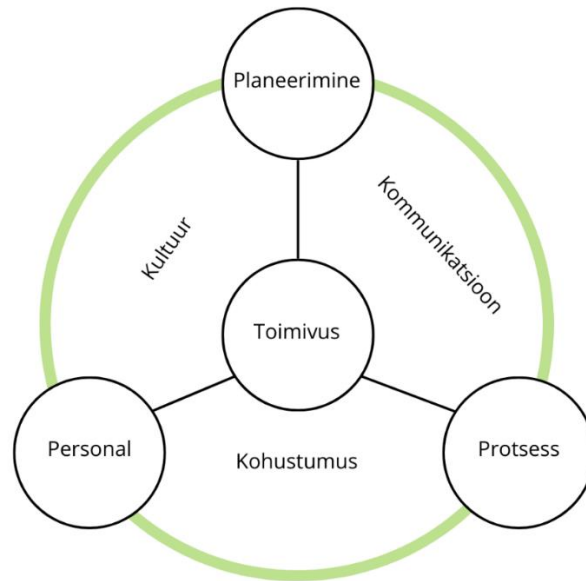
Igal juhtimisteoreetikul on protsessijuhtimise kohta pisut erinev definitsioon. Üks üldine protsessijuhtimise määratlus on järgmine: Protsessijuhtimine, mis põhineb organisatsiooni käsitlusel kui omavahel seotud protsesside süsteemil, hõlmab sihipäraseid jõupingutusi organisatsiooniliste protsesside kaardistamiseks, parendamiseks ja nendest kinnipidamiseks (Benner & Tushman, 2003). See definitsioon on lühike, kuid kõikehõlmav. Kui traditsioonilised organisatsioonid koosnevad osakondadest ja funktsionaalsetest siiludest, siis see definitsioon käsitleb organisatsioone protsesside võrgustikuna või süsteemina. (Chang, 2006)

Protsesside arendamiseks on loodud mitmeid juhtimismudeleid, millest üks laialdaselt kasutatav ja põhjalikult kirjeldatud on terviklik kvaliteedijuhtimine (*Total Quality Management* - TQM), mis on defineeritud kui "arenev süsteem praktikatest, tööriistadest ja koolitusmeetoditest ja mille eesmärk on juhtida ettevõtteid viisil, mis tagab klientide rahulolu kiiresti muutuv keskkonnas" (Anderson *et al.*, 2006). TQM-i aluspõhimõte on kvaliteedi tagamine kõigis etappides. See hõlmab planeerimist ja kavandamist, enesekontrollisüsteemide rakendamist ning pidevat jälgimist, et tuvastada parendusvõimalusi. TQM sisaldab probleemide lahendamise meetodeid, võrdlusuuringuid ja kontrollitehnikaid. (Radnor, 2010, lk 22)

TQM mudeli põhialused on kujutatud joonisel 1. Selle puhul saavutatakse toimivus tuginedes ärialase täiuslikkuse lähenemisele ning planeerides protsesside parendamisse inimeste kaasamise. See peaks endas sisaldama järgmisi punkte:

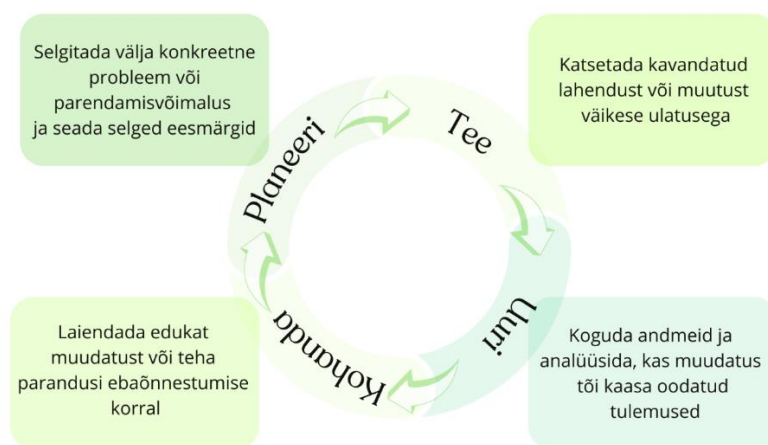
- planeerimine - poliitikate ja strateegiate loomine ning elluviimine, sobivate partnerite ja ressursside kindlakstegemine, kvaliteedieesmärkide seadmine;
- toimivus - toimivuse mõõtmise raamistik, nagu tasakaalus tulemuskaart organisatsioonile; enesehindamiste, auditite, ülevaatuste ja võrdlusuuringute läbiviimine;
- protsessid - nende mõistmine, juhtimine, kavandamine ja ümberkujundamine, kvaliteedijuhtimissüsteemide rakendamine, pidev parendamine;
- personal - inimressursside juhtimine, organisatsioonikultuuri arendamine, meeskonnatöö edendamine, tõhus kommunikatsioon, innovatsiooni toetamine ja pidev õppimine. (Oakland, 2006, lk 27)

Selle kõige tulemusrikkaks ellu rakendamiseks peab seda ümbritsema mõjus eestvedamine ja kohustumus (Oakland, 2006, lk 27).



Joonis 1. TQM põhialused. Allikas: Oakland 2006

Kuna üheks oluliseks vajaduseks on protsesside pidev parandamine ja täiustamine, siis selleks sobib hästi PDSA (*Plan-Do-Study-Act*) muutustsükkel, mida hakati kasutama tootmisprotsesside parandamiseks, kuid tänapäeval on see laialdaselt kasutuses paljudes valdkondades ja avalikus sektoris. PDSA mudel koosneb neljast põhikomponendist: planeeri, tee, uuri ja kohanda ning selle põhikomponendid ja eesmärgid on kujutatud joonisel 2. (Langley *et al.*, 2009, lk 97)



Joonis 2. PDSA mudel. Allikas: Langley *et al.*, 2009

Lean - mõtteviis pakub lähenemist, kuidas määratleda väärtus, korraldada väärtust loovad tegevused parimas järjekorras, viia need tegevused läbi katkestusteta, kui neid vajatakse, ning sooritada neid üha tõhusamalt. Lühidalt öeldes on *Lean* - mõtteviis säästlik, kuna see võimaldab teha üha rohkem ja rohkem vähema abil – vähemate inimjõupingutuste, seadmete, aja ja ruumiga – ning jõuda samal ajal järjest lähemale sellele, mida kliendid tegelikult soovivad. *Lean*-mõtteviis teeb töö ka rahuldustpakkuvamaks, pakkudes kohest tagasisidet pingutuste kohta, mis muudavad jäätmed (täpsemalt mis tahes inimtegevus, mis neelab ressursse, kuid ei loo väärtust) väärtuseks. Näiteks töötlemisetapid, mis pole tegelikult vajalikud; töötajate liikumine ja kaupade transport ühest kohast teise ilma selge eesmärgita; allavoolu tegevustes seisvad töötajad, kes ootavad, kuna eelnev tegevus pole õigeaegselt valmis saanud. (Womack & Jones, 2010, lk 15)

Traditsiooniliselt ei keskendu *Lean* variatsioonidele äriprotsessi sees, vaid tegeleb võimaliku raiskamise vähendamisega protsesside vahel (Antony *et al.*, 2018). Raiskamisena käsitletakse nii tavapäraseid ressursse (tööjõud, masinad, materjalid) kui ka muid võimalikke vahendeid, mida kasutatakse protsessi tulemuse saavutamiseks. Ressursitõhusus näitab, kui hästi ressursse teatud perioodil kasutatakse ning kas need aitavad väärtust luua või jäävad kasutamata. Samuti on oluline vootõhusus, mida tagavad organisatsiooni sujuvalt ja tõhusalt toimivad protsessid. (Modig & Åhlström, 2016, lk 24-28)

Viimastel aastatel on *Lean*-mõtteviisi käsitluses esile kerkinud täiendav suund, mis keskendub positiivsete kõrvalekallete äratundmisele – see tähendab töötajate või üksuste praktikaid, mis annavad keskmisest paremaid tulemusi samades tingimustes. Selle asemel, et keskenduda üksnes kõrvalekallete vähendamisele, võimaldab see lähenemine õppida nendest erandlikest juhtumitest ning neid organisatsiooniülelt rakendada. Avaliku sektori kontekstis võib see pakkuda olulist sisendit protsesside täiustamiseks ja innovatsiooniks, ilma et see eeldaks ulatuslikke ümberkujundusi. Positiivsed kõrvalekalded aitavad *Lean*-lähenemisel toetada pideva täiustamise kultuuri ka bürokraatlikumates ja ressursipiirangutega keskkondades. (Delias, 2017)

Lean'i rakendamisel on soovitatav liikuda järk-järgult, tehes protsessides väikeseid ja lihtsasti rakendatavaid muudatusi, mida on hõlbus kontrollida. Pärast muudatuse

elluviimist jälgitakse, kas oodatud mõju saavutati, ning seejärel otsustatakse, kas valitud lähenemine on sobiv. (Avaliku sektori ..., 2012, lk 37)

Äriprotsesside juhtimine (*Business Process Management* – BPM) on juhtimisvaldkond, mis keskendub äriprotsesside kasutamisele olulise panustajana organisatsiooni eesmärkide saavutamisse läbi oluliste äriprotsesside täiustamise, pideva toimivuse juhtimise ja haldamise. Tähtis on jõuda ühisele arusaamisele, mida tähendab iga oluline sõna definitsioonis, mistõttu on vajalik iga termini eraldi määratlemine mis on kirjeldatud tabelis 2. (Jeston, 2022, lk 4)

Tabel 2. BPM-i määratluses kasutatud mõistete selgitused

Mõiste	Selgitus
Juhtimisvaldkond	Juhtkond peab mõistma, et võtmeprotsessid on organisatsiooni edu jaoks kriitilised. Nende proaktiivne juhtimine toetab strateegiliste eesmärkide saavutamist ning nõuab juhtkonna pühendumust.
Protsessid	Protsesside kohta on sama palju definitsioone kui on protsesse. Siiski võib-olla on kõige lihtsam vaatenurk parim: "see on viis, kuidas asju siin tehakse."
Saavutus	Strateegiliste eesmärkide saavutamine hõlmab organisatsiooni plaanis määratletud eesmärkide elluviimist, projekti tasandil äriväärtuse loomist ja protsessi tasandil meeskonna operatiivsete eesmärkide täitmist.
Organisatsioon	Selles kontekstis viitab organisatsioon tervele ettevõttele või selle osale, näiteks iseseisvale ärivaldkonnale. BPM keskendub terviklikule protsessile, hõlmates ka tarnijaid ja kliente, vähendades seeläbi "silode efekti".
Eesmärgid	BPM-i rakendamise eesmärgid ulatuvad organisatsiooni strateegilistest eesmärkidest kuni individuaalsete protsessieesmärkideni. See keskendub äriliste tulemuste saavutamisele. BPM ei ole eesmärk iseenesest, vaid vahend äriliste eesmärkide elluviimiseks.
Parendamine	Parendamine seisneb äriprotsesside muutmises tõhusamaks ja efektiivsemaks, pakkudes samal ajal suuremat ärivõimekust.
Toimivuse juhtimine	See viitab protsesside ja inimeste toimivuse mõõtmisele ning juhtimisele, hõlmates oskuste, motivatsiooni, toimivusnäitajate ja süsteemide korraldamist, et tagada protsesside edukas toimimine.
Protsesside juhtimine	BPM hõlmab äriprotsesside juhtimist algusest lõpuni, tagades nende asjakohasuse ja vastavuse nõuetele. Täpne mõõtmine toetab pidevat parendamist ja muudatuste jätkusuutlikkust.
Hädavajalik	Mitte kõik organisatsiooni protsessid ei panusta strateegiliste eesmärkide saavutamisse. Olulised ehk võtmeprotsessid on need, mis seda teevad.
Äri	BPM-i rakendamine peab avaldama organisatsioonile mõju, pakkudes kasu ja vajalikke võimekusi. See peaks keskenduma peamistele äriprotsessidele, mis on olulised organisatsiooni põhitegevuse jaoks.

Allikas: Jeston, 2022, lk 4

BPM on kui terviklik organisatsioonijuhtimise praktika, mis nõuab tippjuhtkonna mõistmist ja kaasatust, protsessiteadlikke infosüsteeme, selgelt määratletud vastutust ja äriprotsessidele avatud organisatsioonikultuuri. See tugineb protsessi arhitektuurile, mis kajastab peamiste äriprotsesside ja neid toetavate tugiprotsesside omavahelisi seoseid ning nende vastavust organisatsiooni strateegiatele, eesmärkidele ja poliitikatele. (Rosemann & de Bruin, 2005)

Seotud kirjanduse koondamine, kolme olemasoleva BPM-i küpsusmudeli ühendamine, sellele järgnenud erinevad empiirilised analüüsid ja juhtumiuuringud tõid kaasa selgelt määratletud tegurite kogumi, mis koos moodustavad tervikliku arusaama BPM-ist (de Bruin, 2009). Kõik kuus põhielementi (strateegiline joondamine, juhtimine, meetodid, infotehnoloogia, inimesed ja kultuur) esindavad äriprotsesside juhtimise jaoks kriitilise tähtsusega edutegurit. Seetõttu tuleb organisatsioonidel, kes püüdleavad BPM-iga edu poole, neid elemente varem või hiljem arvestada. Nende kuue teguri jaoks pakkusid erinevad uuringud täiendavat detailsust, määratledes nn võimekuse valdkonnad (*Capability Areas*). (Rosemann & vom Brocke, 2010) Nii tegurid kui ka võimekuse valdkonnad on näidatud joonisel 3.

Faktorid					
Strateegiline joondamine	Juhtimine	Meetodid	Infotehnoloogia	Inimesed	Kultuur
Võimekuse valdkonnad					
Protsesside parendamise planeerimine	Protsessijuhtimise otsuste tegemine	Protsesside kavandamine ja modelleerimine	Protsesside rakendamine ja modelleerimine	Protsessioskused ja teadmised	Paindlikus protsessimuutustega kohanemisel
Strateegia ja protsessivõimekuse seos	Protsesside rollid ja vastutused	Protsesside rakendamine ja elluviimine	Protsesside rakendamine ja elluviimine	Protsessijuhtimise teadmised	Protsessie väärtused ja uskumused
Ettevõtte protsessi-arhitektuur	Protsessi mõõdikud ja jõudluse seosed	Protsesside jälgimine ja kontrollimine	Protsesside jälgimine ja kontrollimine	Protsessiharidus	Protsessihoiakud ja käitumine
Protsessi mõõdikud	Protsessiga seotud standardid	Protsesside parendamine ja innovatsioon	Protsesside parendamine ja innovatsioon	Protsesside koostöö	Juhtkonna tähelepanu protsessidele
Protsessi kliendid ja sidusrühmad	Protsessijuhtimise vastavus	Protsessiprogrammide ja projektide juhtimine	Protsessi-programmide ja projektide juhtimine	Protsessijuhtimise juhid	Protsessijuhtimise sotsiaalsed võrgustikud

Joonis 3. BPM-I 6 põhielementi. Allikas: Rosemann & vom Brocke, 2010, lk 6

Protsessipõhise juhtimise tõhus toimimine eeldab, et organisatsioonis on määratletud protsessiomanikud ning nende rollid on selgelt paigas. Mitmed autorid rõhutavad, et

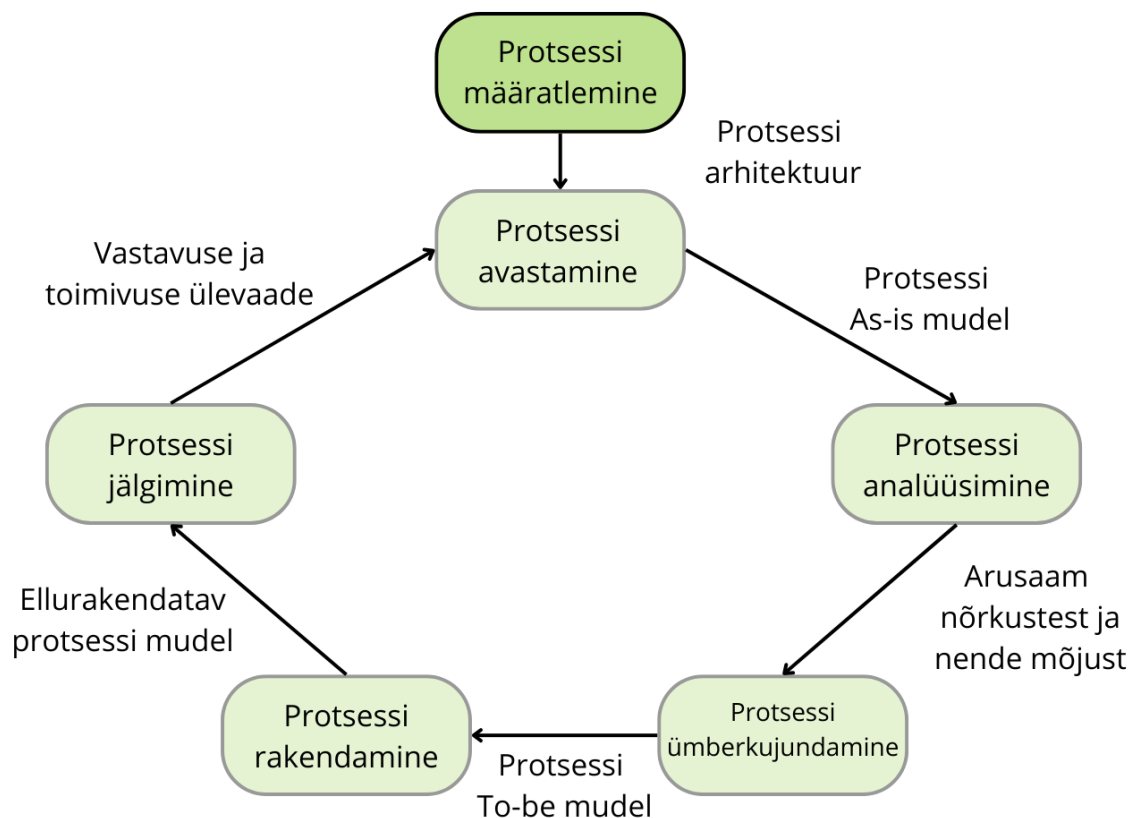
protsessiomanikel on organisatsioonis võtmetähtsus, mistõttu on oluline igale protsessile määrata vastutav omanik. (Škrinjar & Trkman, 2013, lk 56) „Protsessi omanik on isik, kes vastutab protsessi ajakohasuse ja korrektsuse eest. Soovitavalt määratakse protsessi omanik igale kaardistatud protsessile isiku tasemel. Protsessi omaniku rolli määramine osakonnale või struktuurüksusele ei ole soovitatav kuna sellisel juhul vastutus hajub ning omaniku roll jääb sisuliselt täitmata“. (Avaliku sektori ..., 2012, lk 12)

Dumas jt (2013, lk 21-22) käsitlevad BPM elutsükli kuue sammuna, mis on kujutatud joonisel 4:

- Protsessi määratlemine – selles etapis sõnastatakse probleemküsimus ning seostatakse probleemiga seotud protsessid.
- Protsessi avastamine – selles etapis valmib tänane protsessi (*As-is*) mudel.
- Protsessi analüüsimine – selle etapi tulemusena saadakse struktureeritud probleemide kogum, mis prioritseeritakse tavaliselt nende mõju põhjal ning mõnikord ka nende lahendamiseks vajaliku hinnangulise pingutuse alusel.
- Protsessi ümberkujundamine – selle etapi eesmärk on tuvastada muudatused protsessis, mis aitaksid lahendada eelmises etapis tuvastatud probleemid ja võimaldaksid organisatsioonil saavutada oma toimivuseesmärgid. Lõpuks kombineeritakse kõige paljulubavamad muudatused, mille tulemusena luuakse ümberkujundatud protsess, mille tulemusel valmib „nagu peaks olema“ (*To-be*) mudel.
- Protsessi rakendamine – selles etapis rakendatakse ellu „nagu peaks olema“ protsess.
- Protsessi jälgimine – siin etapis kogutakse andmeid, analüüsitakse neid ja hinnatakse protsessi tulemuslikkust, vajadusel tehakse parendusi ning kui tuvastatakse uusi kitsaskohti, siis alustatakse protsessiga uuesti.

Uuringud on näidanud, et üks BPM-i algatuste läbikukkumise põhjuseid on see, et ei arvestata organisatsiooni konteksti ega planeerita BPM-lähenemist terviklikult. Kui BPM-i ei seostata strateegiliste eesmärkide, organisatsioonilise struktuuri ja tehnoloogiliste võimalustega, võivad algatused jääda eraldiseisvaks, killustunuks või isegi ebaefektiivseks. Selle asemel on oluline läheneda BPM-ile süsteemselt ja sidusalt, et tagada jätkusuutlik ja tõhus muutuste juhtimine kogu organisatsioonis. (Badakhshan, *et al.*, 2023, lk 1762–1764)

BPM peaks vältima kalduvust määratleda end kõikehõlmava valdkonnana ja peituda selliste üldmõistete taha nagu "terviklik lähenemisviis" ja "protsessile orienteeritus". Vastupidi, BPM peaks püüdma pakkuda põhjalikke, praktilisi teoreetilisi teadmisi ja praktilisi vahendeid. BPM peab vältima killustatuse ja ebaselguse kinnistumist valdkonnana ning üks võimalus on keskenduda rohkem ettevõtte vajadustele ettevõttesiseste teadmiste arendamisel, et kiiresti reageerida äritegevuse muutustele. (Klun & Trkman, 2018)



Joonis 4. BPM elutsükel. Allikas: Dumas *et al.*, 2013, lk 21-22 põhjal

Äriprotsesside ümberkorraldamise (*Business Process Re-engineering* - BPR) kohta on definitsioone mitmeid, aga enamuse nendest saab taandada samale põhisisule: äriprotsessi, selle struktuuri ja sellega seotud juhtimissüsteemide põhjalik analüüs ning radikaalne ümberkujundamine, mille eesmärk on saavutada märkimisväärne ehk astmeline toimivuse paranemine, olgu selleks protsessitoimivus, klienditoimivus või äritoimivus (Oakland, 2006, lk 196). Hammer ja Champy (2009, lk 35) on BPR-i mõistet kirjeldanud järgmiselt: „äriprotsesside ümberkujundamine tähendab äriprotsesside fundamentaalset ümbermõttlemist ja radikaalset ümberkujundamist, et saavutada

märkimisväärseid parandusi olulistes kaasaegsetes toimivusnäitajates, nagu kulud, kvaliteet, teenindus ja kiirus“.

BPR-i kasutatakse organisatsiooni protsesside ja nende juhtimise, töötajate oskuste, infotehnoloogiliste lahenduste ning organisatsiooni struktuuride muutmiseks. Erilist rõhku tuleks panna infotehnoloogiliste lahenduste olulisele rollile muutuste juhtimisel, mis moodustab BPR-i olulise osa. (Kettinger *et al*, 1997)

BPR koosneb kolmest elemendist: sisend, töötlemine ja väljund. Peamiseks probleemiks äriprotsesside puhul on töötlemisosa, millele BPR peamiselt keskendub, mistõttu võib see olla ajakulukas ja kallis. BPR-i edukus sõltub paljudest teguritest. Üks peamisi tegureid on see, kuidas IT-d protsesside ümberkujundamisse rakendada. IT on BPR-i põhikomponent ja seda on nimetatud ka peamiseks muutuste põhjustajaks. IT pidev areng ja võimalused näitavad, et selle rolli protsesside ümberkujundamises ei saa alahinnata. IT aitab luua tõhusalt toimivat organisatsioonilist disaini ning annab ettevõtetele paindlikkuse äriprotsesside ümberkujundamiseks. (Susanto *et al*,. 2019)

Oakland (2006, lk 201-202) järgi on BPR-i puhul keskse tähtsusega objektiivne ülevaade protsessidest, mis vajavad ümberkujundamist. Ümberkujundamise protsess jaguneb tavaliselt seitsmeks etapiks:

- probleemi leidmine,
- meeskonna loomine,
- protsesside analüüsimine ja dokumenteerimine,
- uuendamine ja uuesti ülesehitamine,
- töö ümberkujundamine ja ümberõppimine,
- toimivuse mõõtmine,
- pidev ümberkavandamine ja parendamine.

Kuigi BPR võib olla üksik, lühiajaline tegevus mõne konkreetse ettevõtte funktsiooni jaoks, on praktikas ilmnenu, et see on kõige tulemuslikum siis, kui seda viiakse ellu osana täiuslikkusele suunatud ja pikaajalise perspektiiviga arengupüüdlusest. TQM-i kultuuri toetavas keskkonnas on BPR-il suurem tõenäosus leida protsessikeskset mõtteviisi jagavat tööjõudu, sobiva ülesehitusega organisatsioone ning vajalikke mõtteviisi muutusi, mis loovad soodsa pinnase selle eduks. (Oakland, 2006, lk 206)

Kokkuvõtvalt saab öelda, et avalike teenuste korraldamiseks on vajalik mõista süsteemide toimimist ja seda on võimalik rakendada muu hulgas politseiteenuste parendamisel ja arendamisel. Weberi avaliku halduse mudel (*PA*), uue avaliku juhtimise mudel (*NPM*) ja uus avalik valitsemine (*NPG*) pakuvad kolm erinevat lähenemist avaliku sektori juhtimisele, rõhutades vastavalt stabiilsust ja formaalsust ühelt poolt ning paindlikkust ja tulemustele orienteeritust teiselt poolt. Nende mudelite rakendamine politseis võib kombineeritult tuua kaasa stabiilsuse ja usaldusväärsuse (*PA*), suurendada tulemuslikkust ja kuluefektiivsust (*NPM*) ning parandada koostööd ja kogukonna usaldust (*NPG*). Edukas rakendamine eeldab kontekstitundlikku lähenemist, kus valitakse sobivad elemendid igast mudelist vastavalt organisatsiooni vajadustele ja eesmärkidele

Töös käsitleti ka äriprotsesside juhtimise ja täiustamise meetodikaid, nagu TQM (terviklik kvaliteedijuhtimine), Lean, BPM (äriprotsesside juhtimine) ja BPR (äriprotsesside ümberkorraldamine).

- TQM rõhutab kvaliteedi juhtimist igas protsessi etapis ja pidevat parendamist.
- Lean keskendub raiskamise vähendamisele ning protsesside lihtsustamisele, et tõsta tõhusust ja väärtust.
- BPM pakub raamistikku protsesside tõhusaks haldamiseks ja nende pidevaks täiustamiseks.
- BPR hõlmab äriprotsesside põhjalikku ümberkujundamist, et saavutada radikaalsed parandused tõhususes ja tulemuslikkuses.

TQM-, Lean-, BPM- ja BPR- meetodikate rakendamine avalike teenuste osutamisel aitab kaasa tõhusate ja kvaliteetsete teenuste pakkumisele, mis vastavad nii organisatsiooni eesmärkidele kui ka kogukonna ootustele. Samuti on väga oluline käsitleda teenuseid tervikliku protsessiahelana, mis hõlmab nii ametkonna kui ka kasutaja vaatenurka.

1.2 Kogukonnakeskne juhtimine ja selle roll tulemuslikkuse, vastutuse ning teenuste arendamisel

Antud peatükis käsitletakse kogukonna kaasamise ja koostööpõhise juhtimise olulisust avalike teenuste arendamisel ning elluviimisel. Kogukonna osalusel põhinev juhtimine

võimaldab paremini mõista elanike tegelikke vajadusi ja ootusi, suurendades sellega teenuste asjakohasust ja usaldusväärsust. Lisaks keskendutakse sellele, kuidas kogukonna aktiivne roll toetab tulemuslikkuse mõõtmist ja avaliku sektori vastutust oma tegevuse eest.

Sotsioloogide arvates võib üheks kogukonna teooria loojaks pidada tuntud sotsioloog Ferdinand Tönniest (Bell & Newby, 2021, lk 23). Igasugune sotsiaalne kooselu, mis on sõbralik, turvaline ja eristuv või suletud, kujutab endast kogukonda. Inimesed on kogukonnaga seotud alates sünnist, olles ühendatud oma lähedaste ja lähiringkonnaga (Tönnies, 2001, lk 18-19). Kogukonna olemus on Eestis läbi aastasade muutunud. Algusaegadel oli see tihedalt seotud maa ja selle kasutamisega, kuid hilisematel perioodidel kujunes see rohkem traditsioonidel põhinevaks inimeste kogukonnaks. (Troska, 1998, lk 263-265)

Kaasamine on oluline mitmel põhjusel. Kodanike kaasamisel tehtud otsused parandavad avalike teenuste kvaliteeti, sest need lähtuvad paremini elanike ootustest ja tegelikest vajadustest. Kaasamine võimaldab juba poliitikakujundamise etapis tuvastada võimalikke probleeme ja takistusi, mis muudab hilisema rakendamise sujuvamaks. Lisaks toetab kaasamine kodanikuühiskonna arengut, pakkudes osalusprotsesside kaudu teadmisi ja oskusi, mis tõstavad kodanikuühiskonna võimekust ning suurendavad teadlikkust poliitikakujundamise protsessidest. (Ender *et al*, 2011, lk 2) Sisuliselt sama rõhutab ka Rijal (2023, lk 84-85), et kogukonna kaasamise tähtsust avaliku halduse planeerimisse ning otsuste tegemisse saab pidada oluliseks mitmest vaatenurgast:

- Õiguspärasus ja vastutus: kogukondade kaasamine suurendab avalike otsuste legitiimsust, kuna kaasamise tulemusel loodud poliitikad ja programmid peegeldavad mõjutatud kogukondade tegelikke vajadusi, püüdlusi ja huvisid (Moallemi *et al*, 2020).
- Tõhusus ja tulemuslikkus: kogukondade kaasamine kavandamis- ja otsustusprotsessidesse võimaldab tuvastada võimalikke probleeme ja väljakutseid, mis võivad asutusesiseste osapoolte tähelepanuta jääda, juba varases etapis (Petropoulos *et al*, 2022).
- Innovatsioon ja loovus: kogukonna kaasamine toob protsessi mitmekesiseid ideid ja seisukohti erinevatest taustadest, mis soodustab innovatiivsemate ja ka loovamate

lahenduste leidmist avalikele probleemidele (Bokolo, 2023).

- Kogukonna mõjuvõimu suurendamine: aktiivse osalemisega protsessianalüüsides ja otsustusprotsessides saavad kogukonnad suurema mõjuvõimu ning tunnevad end arengu ja avalike teenuste eest vastutavana (Watt *et al*, 2000).
- Konfliktide vähendamine ja kogukonna suurem rahulolu: kogukonna kaasamine võib aidata tuvastada ja lahendada eri seisukohtadest või huvidest tulenevaid võimalikke konflikte (Sanggoro, *et al*, 2022).

Kaasamise eesmärk on saavutada soovitud tulemus ning määratleda selged ootused kaasamise protsessile. Selgete ja realistlike eesmärkide püstitamine ning osalejatele teadvustamine aitab ühtlustada ootusi ja hoida kogu kaasamisprotsessi läbiviimise aja sihipärasena (Ender *et al*, 2011, lk 15). Kuigi kaasamise tähtsus poliitika kujundamisel on üha enam esile tõstetud, ei tohiks kaasamine kunagi olla eesmärk omaette. Valedel põhjustel või eesmärkidel kaasamise korral võib see kasu asemel põhjustada kahju. Siht- ja huvirühmade kaasamist ei ole soovitatav läbi viia järgmistel juhtudel:

- ...juba vastu võetud otsuse legitimeerimiseks;
- ...kui osalejatel puudub reaalne võimalus otsust mõjutada;
- ...formaalsusena, kui puudub tegelik soov kaasamise tulemusi arvesse võtta;
- ...raskete otsuste eest vastutuse võtmise vältimiseks;
- ...kasutada asendustegevusena vältimaks vajalike otsuste vastu võtmist või muutuste tegemist. (Warburton *et al*, 2007 lk 4; Williams *et al*. 2022, lk 4–5, 11)

Kaasamine peaks põhinema hinnangul, millises ulatuses soovitakse kodanike osalust, kui suures mahu nad saavad otsuseid mõjutada, ning seejärel tuleks valida sobiv osaluse vorm (Ender *et al*, 2011, lk 10). Tabelis 3 on kirjeldatud osaluse vormid informeerimisest võimustamiseni.

Kaasamise erivormiks võib olla - huvitatud osapoolte ja huvirühmade hindamine. Sellisel juhul lastakse valitsuse poliitikate hindamist viia läbi grupil ekspertidel ja kodanikeühiskonna huvirühmade esindajatel. Valitsus võimaldab neile ligipääsu vajalikule informatsioonile ja peale hindamise lõppu võtab endale kohustuse tulemused avalikustada. Sellise analüüsi tulemused peavad sisaldama kehtiva poliitika hindamist ja poliitikate muutmise ettepanekuid. (Illing *et al*, 2004, lk 32)

Tabel 3. Kogukonna osaluse vormid

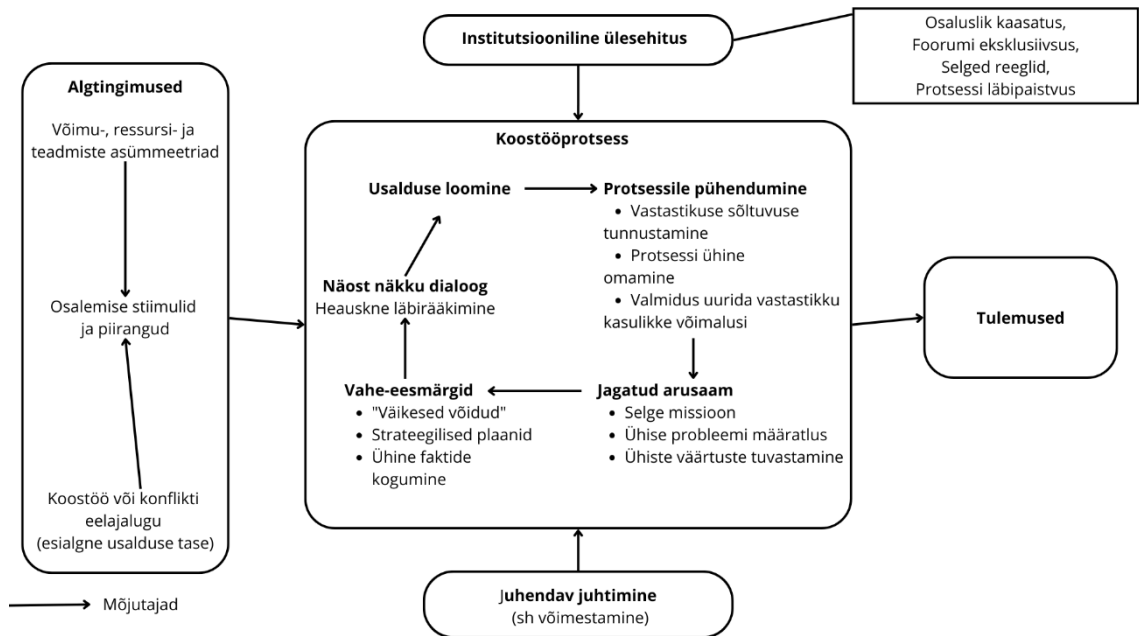
Osaluse vorm	Eesmärk	Sõnum osalejatele
Informeerimine	Anda avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivset informatsiooni ja aidata neil mõista probleemi olemust ning selle lahendusi.	Me hoiame teid kursis.
Konsulteerimine	Saada avalikkuselt tagasisidet probleemile ja selle lahendusvariantidele või otsustele.	Me hoiame teid kursis, tunnustame teie muresid, soove ja anname teada, kuidas teie sisend tulemust mõjutas.
Kaasamine	Teha avalikkusega koostööd, tagamaks, et avalikud huvid oleksid teadvustatud ja arvesse võetud.	Me töötame teiega koos, et tagada teie huvide ja soovide kajastumine lõplikes lahendustes ja teavitame teid, kuidas teie sisend tulemust mõjutas.
Koostöö	Partnerlussuhe avalikkusega kõigis otsustusprotsessi etappides, sh probleemi lahenduse alternatiivide ja otsuse väljatöötamisel.	Me ootame teilt nõu ja innovaatilist sisendit lahendite formuleerimisel ning püüame tagada teie soovide maksimaalse kajastumise tulemuses. Viime ellu poliitika milles oleme kokku leppinud.
Võimustamine	Anda lõplik otsuse tegemine avalikkuse kätte.	Me viime ellu, mida teie olete otsustanud.

Allikas: Brodie *et al*, 2009, lk 17

Poliitika mõjutamise võimaluste hindamisel on oluline arvestada, millises poliitika kujundamise etapis erinevad osapooled kaasatakse. Kaasamise edukus on tihedalt seotud poliitika kujundamise tsükliga, mille etappideks on poliitika visiooni loomine, ettepanekute koostamine, formuleerimine, otsustamine, elluviimine ja tulemuste hindamine. Partnerite ulatuslikum osalemine on kõige tõhusam rakendada poliitika kujundamise tsükli varasemates etappides. (Warburton *et al*, 2007, lk 4) Avalikkuse kaasamisega tuleks alustada võimalikult varajases poliitikakujundamise etapis, et võimaldada laiemat lahenduste valikut ja suurendada eduka elluviimise tõenäosust (OECD, 2009, lk 17).

Juhtimise valdkonnas teevad avaliku sektori asutused otsuseid ühepoolset või suletud otsustusprotsesside kaudu, tuginedes otsuste tegemisel tavaliselt asutuse ekspertidele (Futrell, 2003; Williams & Matheny, 1995). Kuigi juhtimisasutused võivad otsuste tegemisel võtta arvesse sidusrühmade vaatenurki ja isegi konsulteerida otse

sidusrühmadega, nõuab koostööpõhine juhtimine sidusrühmade otsest kaasamist otsustusprotsessi (Ansell & Gash, 2007). Ansell & Gash (2007) esitavad koostööl põhineva juhtimise mudeli (Joonis 5), millel on neli laia muutujat – algtingimused, institutsiooniline ülesehitus, juhtimine ja koostööprotsess.



Joonis 5. Koostööl põhineva juhtimise mudel. Allikas: Ansell & Gash, 2007, lk 8

Iga neist laiadest kategooriatest saab jagada detailsemateks muutujateks. Koostööprotsessi muutujaid käsitletakse nende mudeli keskse osana, kusjuures algtingimused, institutsionaalne disain ja juhtimine esindavad kas kriitilisi panuseid koostööprotsessi või selle konteksti. Algtingimused määravad usalduse, konflikti ja sotsiaalse kapitali algtaseme, mis muutuvad koostöö käigus kas ressurssideks või takistusteks. Institutsionaalne disain seab põhialused ja reeglid, mille alusel koostöö toimub. Juhtimine pakub olulist vahendamist ja hõlbustamist koostööprotsessi jaoks. Koostööprotsess ise on väga iteratiivne ja mitte-lineaarne, mistõttu kujutatakse seda (märkimisväärse lihtsustamisega) tsüklina. (Ansell & Gash, 2007)

Muutuv ja ebastabiilne ümbritsev keskkond on suurendanud vajadust tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise järele, muutes selle ettevõtete jaoks oluliseks juhtimistegevuseks. Tulemuslikkuse juhtimise abil suunatakse ja hinnatakse organisatsiooni tegevusi ning tulemusi, et tagada strateegiliste eesmärkide tõhus täitmine. Tulemuslikkuse juhtimine

(*performance management*) on protsess, mille kaudu organisatsioon seob tulemusnäitajad oma strateegiate ja eesmärkidega, kujundades nii aluse tulemuste pidevaks jälgimiseks, hindamiseks ja parendamiseks. (Bititci *et al.*, 1997, lk 524)

Avalike teenuste hindamisel kasutatakse erinevaid mõõdikuid, mis aitavad analüüsida teenuse mõjusust eri tasanditel. Väljundmõõdikud (*output indicators*) kirjeldavad otseseid ja mõõdetavaid tulemusi, näiteks pakutud teenuste mahtu või täidetud ülesannete hulka. Tulemusmõõdikud (*outcome indicators*) näitavad, millised muutused on toimunud sihtrühmas teenuse tulemusena, näiteks rahulolu kasv, käitumuslikud muutused või usalduse suurenemine. Mõjumõõdikud (*impact indicators*) kajastavad laiemat ja pikaajalisemat mõju, nagu sotsiaalne heaolu, turvatunde kasv või institutsionaalne usaldus. (Belcher *et al.*, 2024, lk 4) Uuringud näitavad, et avalikus sektoris tuleb mõõta mitte ainult seda, mida tehakse, vaid ka seda, millist väärtust ja muutust teenused loovad ühiskonnale (Kattel *et al.*, 2018, lk 83–84). Ka BPM-i eesmärgistatud juhtimise põhimõte toetab seda lähenemist, rõhutades protsessijuhtimise sidumist organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega. Selleks on oluline hinnata, mil määral BPM tegevused aitavad kaasa soovitud tulemuste ja mõjude saavutamisele, kasutades vastavalt sobivaid tulemus- ja mõjumõõdikuid, mis peegeldavad nii organisatsioonisiseseid muutusi kui ka teenuste mõju laiemale ühiskonnale. (Badakhshan *et al.*, 2023, lk 1763–1779)

Teaduskirjanduses kasutatakse sageli mõisteid tulemuslikkuse juhtimine ja tulemuslikkuse mõõtmine vaheldumisi või isegi sünonüümidena, kuna need on omavahel tihedalt seotud. Siiski on nende tähenduslik eristamine oluline. Tulemuslikkuse juhtimist käsitletakse laiapõhjalise juhtimissüsteemina, mille eesmärk on organisatsiooni tulemuslikkuse parendamine strateegilise ja operatiivse juhtimise kaudu. See hõlmab nii eesmärkide seadmist, tegevuste planeerimist kui ka tulemuste saavutamise jälgimist ja analüüsimist. Seevastu tulemuslikkuse mõõtmine keskendub eeskätt konkreetsete mõõdikute ja indikaatorite kogumisele ja analüüsile, mille abil hinnatakse organisatsiooni tegevuste ja eesmärkide täitmist. Tulemuslikkuse mõõtmist võib pidada tulemusjuhtimise keskseks vahendiks, mis võimaldab juhtidel teha andmepõhiseid otsuseid ning hinnata strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide täitmist. (Goh, 2012, lk 32) Moullini (2003, lk 181) ütleb, et tulemuste mõõtmine on kliendile pakutud väärtuste mõõtmine ja pakub välja ka järgneva definitsiooni - „tulemuslikkuse mõõtmine on hindamine, kui hästi

organisatsioone juhitakse ja millist väärtust nad loovad klientidele ja teistele sidusrühmadele“. Selline määratlus annab tulemusmõõtmisega tegelevatele isikutele rohkem suuniseid. Eelkõige suunab see hindama, millisel määral organisatsioonid mõõdavad klientidele loodavat väärtust ning kas mõõtmine hõlmab ja peamisi tulemusjuhtimise aspekte. (Moullini, 2002, lk 188)

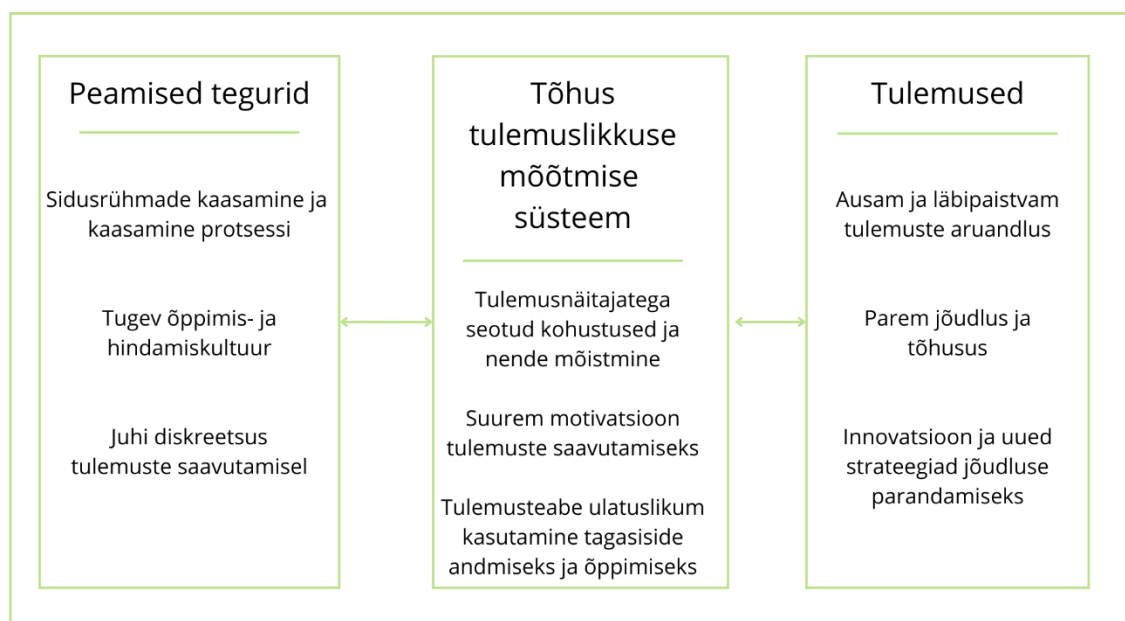
Goh (2012, lk 31) väidab, et tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi tõhusal rakendamisel avalikus sektoris tuleb arvesse võtta kolme olulist tegurit. Need on juhtimisalane diskreetsus, õppimine ja hindav organisatsioonikultuur ning sidusrühmade kaasamine. Sidusrühmi võib üldiselt määratleda kui osalejaid, kes on osa tulemuslikkuse mõõtmise süsteemist, sealhulgas neid, kes vastutavad tulemuslikkuse meetmete väljatöötamise ja kogumise eest, ning selle teabe otsesemaid potentsiaalseid kasutajaid, nagu poliitikud ning avaliku sektori kõrgemad juhid ja juhid, kes vastutavad organisatsiooni tulemuslikkuse eest.

Juhtimisalane valikuvabadus on oluline aspekt olukorras, kus avaliku sektori juhid peavad vastutama tulemuste saavutamise eest (Goh, 2012, lk 36). Thomas (2007) märgib, et vastutuse mõiste on ajapikku muutunud hägusaks ja mitmeti tõlgendatavaks. Kui aga vaadelda vastutust kui suhet käsundiandja ja agendi vahel, kerkivad esile mitmed olulised komponendid, sealhulgas kohustuste delegeerimine selgelt kokkulepitud ootuste ja standardite alusel. Selleks, et delegeeritud kohustusi oleks võimalik reaalselt täita, peab vastutaval isikul või organisatsioonil olema piisavalt volitusi, ressursse ja toetav keskkond. Thomas (2007, lk 13) sõnastab selle põhimõtte järgmiselt: „vastutuse õiglane rakendamine eeldab, et vastutavale isikule või organisatsioonile antakse suutlikkus tulemusi saavutada, ühendades volitused, ressursid ja mõistliku kontrolli sündmuste üle“.

Asjaolu, et avalikku väärtust saab luua kodanike ja avaliku sektori ühise jõupingutusena, on tulemuste jaoks eriti oluline. Näiteks ei suuda avalik sektor üksi vähendada kuritegevust või parandada inimeste tervist. Sotsiaalsed käitumisnormid on selles osas väga kriitilised. Arusaamine sellest, kuidas valitsused saavad käitumist kõige tõhusamalt muuta, on endiselt vähe arenenud ning paljudel juhtudel ülehindab üldsus ikka veel seda, mida valitsus saab või ei saa teha. Usaldus on kodanike ja valitsuse suhete keskmes. Eriti oluline on see seoses teenustega, mis mõjutavad elu ja vabadust – tervishoid ja politseitöö. Nende puhul hävitab usalduse puudumine tõhusalt avaliku väärtuse ka siis kui

tulemuseesmärgid on täidetud. Paljudel juhtudel on avaliku väärtuse allikad vastastikku tugevdavad. Näiteks selge edu tulemuse saavutamisel (nt kuritegevuse vähenemine) võib suurene da usaldus valitsuse vastu ja rahuolu politseiga kuigi politsei edusammud võisid moodustada vaid väikese osa kuritegevuse määra muutumisest. (Kelly *et al*, 2002, lk 16)

Goh (2012) pakub välja integreeritud raamistiku (joonis 6), mis kirjeldab, kuidas kolm kesket tegurit koos loovad aluse avaliku sektori organisatsioonide tõhusale tulemuslikkuse mõõtmise süsteemile. Ta toob esile, et tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi väljatöötamisel on oluline tagada kõigi kolme teguri rakendumine, kuna see võimaldab saavutada süsteemi kaudu soovitud positiivseid tulemusi, mida avaliku sektori juhid ja organisatsioonid eesmärgiks seavad. Raamistik rõhutab, et süsteemi edukus sõltub nii strateegilisest suunatusest kui ka organisatsioonikultuurist ja tehnilisest võimekusest nende komponentide rakendamisel.



Joonis 6. Avaliku sektori tulemuslikkuse mõõtmise tõhusa süsteemi omadused. Allikas: Goh, 2012, lk 38

Kokkuvõtvalt saab öelda, et kogukonna kaasamine on avaliku sektori juhtimises keskne, kuna see aitab tagada teenuste vastavuse elanike tegelikele vajadustele ja ootustele. Kogukonna kaasamise kaudu suureneb avalike otsuste legitiimsus, tõhusus, innovatsioon, kogukondade mõjuvõim ning rahulolu, samal ajal vähenevad võimalikud konfliktid.

Kaasamine peab olema sisuline, mitte formaalne ega manipuleeriv ja selle edukus sõltub sellest, kui varases etapis ja millise ulatusega kogukonda protsessi kaasatakse. Kaasamisel on mitmeid tasemeid – informeerimine, konsulteerimine, kaasamine, koostöö ja võimustamine – ning igal tasemel on erinev mõju ja ootus kodanike osalusele. Lisaks rõhutatakse, et juhtimise praktikas peaks kogukondadel olema reaalne võimalus mõjutada otsuseid, mitte pelgalt olla informeeritavad.

Koostööpõhine juhtimine, mida toetab Ansell & Gashi mudel (vt lk 26), näeb kogukonda ja teisi sidusrühmi kui aktiivseid partnereid, kes osalevad otsustusprotsessis. Selline lähenemine aitab tugevdada usaldust, sotsiaalset kapitali ja suurendab teenuste tulemuslikkust. Avaliku sektori tulemuslikkuse hindamisel ja juhtimisel on oluline siduda kogukonna kaasamine süsteemselt mõõdikute ja strateegiatega. Tulemuslikkuse juhtimine hõlmab eesmärkide seadmist, tegevuste planeerimist, jälgimist ja hindamist.

Edu saavutamiseks tuleb tagada, et kaasamine, vastutus ja tulemusmõõdikud oleksid tasakaalus, lähtudes ka Gohi pakutud kolmest kriitilisest edutegurist: juhtimisalane vabadus, õppiv ja hindav organisatsioonikultuur ning sidusrühmade aktiivne kaasamine. Avaliku väärtuse loomine sõltub eelkõige usaldusest ning kodanike ja avaliku sektori koostööst, sest ainult partnerluses saab saavutada pikaajalist mõju ja kogukondadele olulisi tulemusi, nagu turvatunde või elukvaliteedi kasv.

Käesolevas töös käsitletud teoreetilised lähenemised (alates avaliku halduse klassikalisest bürokraatiast kuni uuema koostööpõhise ja kaasava juhtimiseni) võimaldavad analüüsida politseiteenuseid mitmest vaatenurgast. Autori koostatud koondvaade aitab mõista, kuidas erinevad juhtimis- ja teenuste korralduse mudelid toetavad või piiravad PPA teenuste suunamist kogukonnakesksuse, tõhususe ja tulemuslikkuse poole. Järgnevas kokkuvõtlikus tabelis 4 on esitatud töö teoreetiline raamistik, mis tugineb eelnevalt käsitletud kirjandusele ning loob aluse empiiriliste andmete analüüsiks ja tõlgendamiseks. Tabeli eesmärk on pakkuda selget võrdlusraamistikku, mille abil hinnata, millised teoreetilised põhimõtted peegelduvad PPA teenuste juhtimises ning millistes aspektides on arenguruumi. See võimaldab vaadelda organisatsiooni juhtimispraktikat laiemas avaliku sektori juhtimise kontekstis. Süntees aitab tõsta esile ka teooriapõhiseid lähtekohti, mille alusel teha järeldusi ja esitada töö lõpuks parendusettepanekuid.

Tabel 4. Teoreetiliste käsitluste süntees ja seos PPA teenustega

Teoreetiline vaade	Fookus	Olulised põhimõtted	Seos PPA teenustega
Avalik haldus (PA)	Reeglitel põhinev juhtimine	Bürokraatia, hierarhia, selged reeglid ja vastutus	Tagab stabiilsuse ja protsesside järjepidevuse teenuste osutamisel
Uus avalik juhtimine (NPM)	Tulemuspõhine ja efektiivsusele suunatud juhtimine	Klient kui tarbija, mõõdikud, turumehhanismid	Rõhutab mõõdikupõhist juhtimist, kuid riskib kogukonnavaate nõrgenemisega
Uus avalik valitsemine (NPG)	Kaasamine ja koostöö	Kodanik teenuse kaasloojana, võrgustikupõhine juhtimine	Oluline kogukonnaga seotud teenuste arendamisel ja usalduse kasvatamisel
Protsessijuhtimine (TQM, Lean, BPM, BPR)	Teenuste sujuv toimimine ja pidev täiustamine	Väärtus, tõhusus, parendamine	Võimaldab teenustevahelist lõimimist, protsessiomanike määratlemist ja raiskamise vähendamist
Koostööpõhine juhtimine ja kogukonna kaasamine	Kogukond kui partner	Usaldus, osalus, ühine vastutus	Kriitilise tähtsusega PPA teenuste planeerimisel ja kogukondlike vajaduste integreerimisel
Tulemuslikkuse mõõtmine avalikus sektoris	Mõju ja väärtuste hindamine	Väärtuspõhine hindamine, sidusrühmade kaasatus	Vajalik, et mõõdikud kajastaksid kogukonna turvatunnet ja rahulolu, mitte pelgalt tegevusnäitajaid

Allikas: autori süntees tuginedes varasemale

Erinevad juhtimismudelid ja protsessijuhtimise lähenemised pakuvad mitmekesist teoreetilist alust, millele tuginedes on võimalik hinnata PPA teenuste strateegilist suunamist, juhtimist ja mõju kogukondadele. Avaliku halduse klassikalised mudelid aitavad mõista stabiilsuse ja selgete protseduuride rolli, samas kui kaasavad ja tulemuspõhised mudelid avavad võimalusi kogukonnakeskseks teenusekujunduseks ja pidevaks parendamiseks. Autori koostatud sünteesitabel loob aluse töö empiirilisele peatükile, kus uuritakse, kuivõrd vastavad PPA teenused strateegilistele eesmärkidele ja kogukonna ootustele ning milliseid arenguvõimalusi teoreetilised raamistikud esile toovad.

2. PPA TEENUSTE KOORDINEERIMINE JA INTEGREERIMINE KOGUKONNA VAJADUSTEGA

2.1 PPA teenused ja nende tulemuslikkuse hindamise väljakutsed

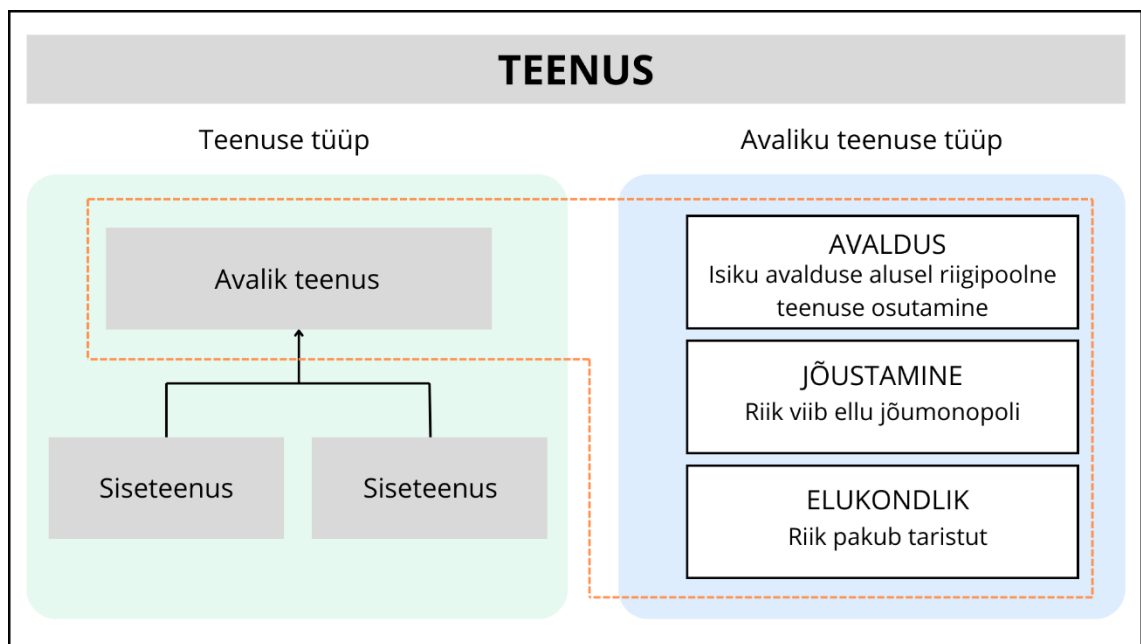
Politsei- ja piirivalveseaduse (PPVS) § 1 järgi on politsei täidesaatva riigivõimu institutsioon, mis kuulub Siseministeeriumi valitsemisalasse ning kelle põhiülesanneteks on avaliku korra kaitsmine, piirihalduse asjade korraldamine, merel otsingu- ja päästetööde korraldamine ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine (Politsei ja piirivalveseadus, 2009). Politsei- ja piirivalveameti põhimääruse § 15 järgi on Arendusosakonna põhiülesanneteks teiste seas Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) teenuste planeerimine, haldamine, arendamine ja aruandluse korraldamine ning PPA tegevuskava täitmise ja aruandluse korraldamine ja koordineerimine (Politsei- ja Piirivalveameti..., 2014).

PPA missioon on „Koostöös loome turvalisust“ ja visioon on „Maailma parim politsei“. See ei ole võistlus kellegi teisega, vaid mõtteviis – pühendumus olla parim võimalik versioon iseendast. Kui räägime maailma parimast politseist, ei keskendu PPA võrdlusele teiste riikidega, vaid eelkõige Eesti inimestele, keda teenitakse. See on lubadus anda iga päev endast parim nende turvalisuse ja heaolu nimel. Lisaks eelnevale järgivad PPA töötajad oma töös järgmisi väärtusi: avatus, inimlikkus ja tarkus. (Politsei- ja Piirivalveamet, *n.d.*)

Siseministeeriumi valitsemisala jaoks on mõistel „teenus“ peamine rõhk väärtuste pakkumisel. „Teenus on väärtuse pakkumine sihtrühmadele, võimaldades neil saavutada lõpptulemusi ilma kaasnevaid kulusid ja riske kandmata“ (Siseministeerium, 2015). Kui pole selget arusaama, kellele ja millist väärtust teenus pakub, ei ole võimalik seda ka tõhusalt ja kvaliteetselt osutada (Siseministeerium, 2015). PPA-s on teenus defineeritud

järgnevalt: väärtuse pakkumine sihtrühmadele, tegevuse või tegevuste tulem, mis on suunatud välis- või sisekliendile. Teenust osutatakse kehtestatud standardite ja/või seadusest tulenevate nõuete alusel. (Politsei- ja ..., 2020)

Siseministeeriumi valitsemisalas jagunevad teenuse tüübid kaheks (Joonis 7) - avalikud teenused ja siseteenused. PPA-s selliseid mõisteid ei kasutata. Avalike teenuste asemel on kasutuses mõiste põhiteenused ning siseteenuste asemel tugi- või toetavad teenused.



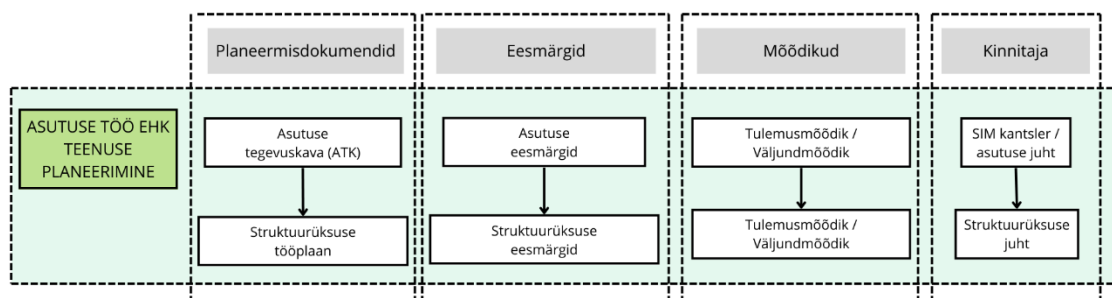
Joonis 7. Teenuse olemus Siseministeeriumi valitsemisalas. Allikas: Siseministeerium, 2015, lk 9

Põhiteenused on need millega pakutakse väärtust asutusevälisele sihtrühmale. Neid teenuseid on omakorda tinglikult kolme tüüpi:

- Avalduse alusel (isik pöördub riigi poole) – isik avaldab ükskõik millises vormis vahetut soovi saada riigilt mingit tegevust.
- Jõustamine (riik viib ellu jõumonoopoli) – isik ise ei pea avaldama soovi, vaid riik tagab kõigi isikute õiguspärase käitumise (vahel ka sunni abil) ja seeläbi seadustele vastava elukeskkonna.
- Elukondlik (riik pakub kõigile taristut) – isik saab avaliku taristut kasutada (nt teed, töötav tänavavalgustus, samuti riigi poolt tagatav turvaline ja usaldusväärne isiku identiteedi haldus). (Siseministeerium, 2015, lk 8)

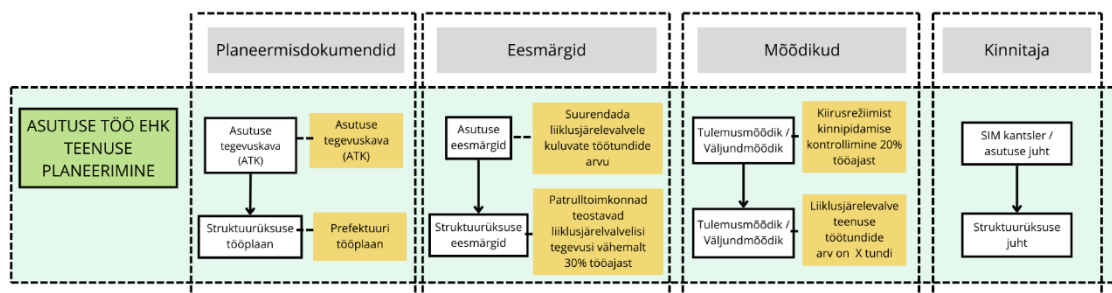
Toetavad teenused on ühe või mitme põhiteenuse toimimist toetavad teenused (nt turvataktikalise eriettevalmistuse teenus, isikut tõendavate dokumentide tootmise teenus). Tugiteenused on kõigi põhi-, toetavate- ja tugiteenuste toimimist toetavad teenused (nt kommunikatsiooni teenus, personaliarvestuse teenus). (Politsei- ja ..., 2020)

Teenuse juhtimise ja planeerimise eest vastutab asutus, kelle ülesandeks on täita STAK-is seatud eesmärgid. Asutuse juhtimisvaade kajastub planeerimisdokumentides, kus tegevuskava koostatakse teenuspõhiselt. Planeerimisprotsessis määratletakse teenuse eesmärk ja teenustaseme mõõdikud (Joonis 8).



Joonis 8. Asutuse juhtimise vaade. Allikas: Siseministeerium, 2015, lk 14

PPA planeerimise näide (Joonis 9) on esitatud liiklusjärelvalve teenusele tuginedes. Kõik tasandid on lahti sõnastatud vastava näite abil. Asutuse tegevuskava (ATK) ja tööplan koostatakse STAK-i programmist lähtuvalt. Selles määratakse kindlaks konkreetsed eesmärgid ja tulemused aasta lõikes, korrigeerides neid igal aastal (nt 1 + 3). Struktuurüksuse tööplanis määrab iga struktuurüksus, kellel on kohustus või vajadus koostada tööplan, kindlaks oma aasta eesmärgid ja nende täitmise seiramise mõõdikud. Siia alla võivad kuuluda detailsemad asutusesisesed plaanid (nt „Liiklusjärelvalve plaan aastaks X“) ning sellest tulenevad vahetud ülesanded. (Siseministeerium, 2015)



Joonis 9. Asutuse töö planeerimine. Allikas: Siseministeerium, 2015, lk 15

Igale teenusele tuleks määrata teenustase, mis on vajalik teenuse elluviimise taseme mõõtmiseks. Seda saab käsitleda kui kokkulepet või lubadust, mille annab asutus nii sihtrühmale kui ka tellijale. Igal teenusel on vähemalt üks sisemine mõõdik nii väljundi kui kvaliteedi hindamiseks. Eristatakse kahte tüüpi mõõdikuid – väljundmõõdikud (üldjuhul protsesside väljund) ja teenuskvaliteedi mõõdikud (nt sihtrühma teenusega rahulolu). Teenustaseme iseloomustamiseks lepitakse kokku soovitud taseme kirjeldus ja neid teenustasemeid peaks olema kirjeldatud kaks kuni kolm. Teenustase peab võimaldama teenuse omanikul või elluviijal operatiivselt hinnata, miks seatud standarditele ei vastatud. Efektiivne teenustase peab olema mõõdetav madalaimal tasandil ning vastama järgmistele tingimustele:

- Mitterahaline (ei väljendu eurodes)
- Sagedane mõõtmine (24/7, kord päevas või nädalas)
- Juhtidele reageerimisvõimalus mõõdiku muutustele
- Selge juhis töötajatele, mida tuleb teha ja kuidas parandada teenustaset
- Seotav organisatsiooni madalaima tasandiga (nt patrulltoimikond)
- Mõjutab oluliselt lõpptulemust

Teenustase võib olla ka määratletud vahemikuna, mis võimaldab paindlikkust vastavalt keskkonna muutustele. (Siseministeerium, 2015)

PPA peadirektori käskkirjaga „Teenuspõhise juhtimise korraldus“ (Politsei- ja ..., 2020) on kinnitatud teenuste ja ressursside haldamise, planeerimise, eelarvestamise ning arendamise põhimõtted ja korraldus. Antud korralduse järgi luuakse teenused õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks, nende ülesannete täitmise toetamiseks ning arengudokumentides püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Uue teenuse loomiseks koostab võimekuse omanik koostöös teenuste arhitektiga teenuskaardi, kus kajastatakse teenuse nimetus, kirjeldus, sihtrühm, protsessid, kvaliteedimõõdikud, ressursside loetelu ning teenuse osutamist reguleerivad õigusaktid. Teenuse omanik vastutab teenuse osutamiseks vajalike ressursside planeerimise, eelarvestamise, arendamise ja asutuses rakendamise koordineerimise, teenuse osutamiseks vajalike menetlus- ja protsessijuhiste ning protsessikirjelduste olemasolu eest. Teenuste rakendamise eest vastutavad üksuste juhid, kelle ülesannete hulka kuuluvad teenuse protsesside rakendamine ja teenuse planeeritud ülesannete täitmine. Prefektuurides on selleks teenuse koordinaatorid. Teenuste omanike suhtes teostab järelevalvet võimekuse omanik. Teenust rakendavate

üksuste üle teostab järelevalvet teenuse omanik. Kui vajadus teenuse osutamise järele langeb ära ning arengudokumentides püstitatud eesmärkide saavutamine on võimalik teiste teenuste osutamise kaudu, siis teenus lõpetatakse.

Teenuste sisuliste tegevuste planeerimine PPA-s toimub läbi ATK ja teenuste tööplaani. ATK-i koostamine toimub Siseministeeriumi määratud tähtaegadel ja korras. Teenuse omaniku ülesanne on tagada tööplaani vastavuse võimekuse strateegiliste eesmärkidega. Teenuse tööplaanis kajastatakse: kvaliteedimõõdikud ja nende planeeritav tase, arendusprojektid, tööülesanded, riskide maandamismeetmete täitmiseks vajalikud tööülesanded ja projektid. Teenuse tööplaanis kajastuvad tööülesanded jagunevad: inimressursi mahtu määravad tööülesanded, arendusülesanded, inimressursi mahtu mittemääravad tööülesanded (mida teenuse omanik, võimekuse omanik või ülesande täitmise eest vastutav üksuse juht peab vajalikuks seirata). Tööülesanded määratakse üksusele või selle koosseisus olevale allüksusele. Tööplaani kooskõlastamisel hindab võimekuse omanik, kas tööplaanis planeeritu tagab võimekuse strateegiliste eesmärkide saavutamise. (Politsei- ja ..., 2020)

Teenuse omanik vastutab tööplaani täitmise eest ning üksuse juht vastutab üksusele määratud ülesannete täitmise ja kvaliteedimõõdiku taseme tagamise eest. Juba kinnitatud tööplaanis ei ole lubatud muuta sinna kantud kvaliteedimõõdikuid, nende tasemeid, ülesandeid ning nende mahtu. Teenuse omaniku otsusel võib tööplaani täiendada uue kvaliteedimõõdikuga või tööülesandega, aga enne tuleb see kooskõlastada üksuse juhiga, keda tööplaani muudatus mõjutab. ATK-i täitmise seire toimub vastavalt Siseministeeriumi poolt kehtestatud korras ja tähtaegadel. Teenuste tööplaani seiret teostab teenuse omanik ja võimekuse omanik vähemalt kolm korda aastas (4, 8 ja 12 kuud). (Politsei- ja ..., 2020)

Kokku on PPA-s hetkel 9 põhivõimekust ja 17 tugivõimekust. Võimekuste alla on omakorda koondatud 69 teenust, millest 26 on põhiteenused, 22 toetavad teenused ja 21 tugiteenused. Piirkondliku politseitöö teenus kuulub ohtude ja süütegude ennetamise võimekuse alla ning kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenus kuulub süütegude lahendamise võimekuse alla. Mõlemad nimetatud teenused on põhiteenused. (Politsei- ja ..., 2020)

Justiitsministeerium ja Riigikantselei on koostanud 2021.a mõjude hindamise metoodika, mille eesmärk on parandada ja ühtlustada valitsusasutuste suutlikkust valitsuse poliitika kavandamisel ja elluviimisel. Mõjude hindamine aitab suurendada valitsuse otsustusprotsesside kvaliteeti ja läbipaistvust, luues eeldused, et langetatavad otsused toetavad soovitud muutusi ühiskonna korralduses ja toimimises. Poliitikate ja avalike teenuste juhtimisel on oluline määratleda sobivad mõõdikud, mille abil on võimalik hinnata seatud eesmärkide saavutamist erinevatel tasanditel. Eristatakse kolme tüüpi mõõdikuid (mõju-, tulemus- ja väljundmõõdikud) vastavalt eesmärkide sisule ja tasemele. (Justiitsministeerium & Riigikantselei, 2021, lk 3,12)

Võttes aluseks eelnevalt mainitud metoodika ja töö teoreetilises osas kirjeldatud teoreetilised käsitlused mõõdikute tüpoloogia kohta, kasutatakse politseiteenuste kontekstis analüüsimisel kolme erinevat tüüpi mõõdikuid, eesmärgiga hinnata nende tähendust ja sobivust kogukonnakeskse turvalisuse hindamisel. Mõjumõõdikud võimaldavad analüüsida politseitegevuse pikaajalist ja laiemat mõju kogukonna turvatundele ning ühiskonna sotsiaalsele toimimisele. Need mõõdikud kajastavad tulemusi, mis ei tulene otseselt ja vahetult politsei sekkumisest, vaid kujunevad laiemas kontekstis ning mõjutavad kogukonna üldist tunnetust turvalisusest. (Kattel *et al.*, 2018, lk 83–84; Justiitsministeerium & Riigikantselei, 2021, lk 12) Näiteks võivad sellisteks mõjumõõdikuteks olla:

- elanike tajutud turvatunne piirkonnas;
- kogukonnas vähenenud kuritegevuse tase või korduvkuritegevuse langus;
- mõju kaudsetele sihtrühmadele, nagu koolid, ettevõtted või teised partnerorganisatsioonid, kelle igapäevane tegevus sõltub kogukonna turvalisusest.

Tulemusmõõdikud näitavad, millises ulatuses on saavutatud soovitud muutused otseses sihtrühmas – kogukonna liikmetes või partnerorganisatsioonides. Politsei kontekstis võivad tulemusmõõdikud olla näiteks:

- piirkonnapolitseainiku tegevuse tulemusena paranenud kogukonna rahulolu;
- ohvrite ja kannatanute rahulolu politsei töö ja sekkumisega;
- piirkonnas vähenenud noorte õigusrikkumiste arv pärast ennetustegevusi.

Väljundmõõdikud iseloomustavad politsei konkreetsete tegevuste vahetuid ja mõõdetavaid tulemusi. Nendeks on näiteks:

- kogukonnas läbiviidud ennetustegevuste, kontrollreidide või kohtumiste arv;
- menetletud süüteoasjade arv;
- isikute hulk, kellele on osutatud politsei tuge või nõustamist. (Justiitsministeerium & Riigikantselei, 2021, lk 12)

Selline mõju- ja tulemusmõõdikute eristamine võimaldab politseil hinnata, kuidas konkreetsete tegevuste tulemused, otsesed mõjud ja pikaajalised mõjud kogukonnale on omavahel seotud. Samuti aitab see hinnata, kas ja mil määral toetab teenuste korraldus PPA strateegilisi eesmärke kogukonna turvalisuse ja rahulolu tagamisel. PPA seisab oma teenuste tulemuslikkuse hindamisel silmitsi mitmete süsteemsete ja strateegiliste väljakutsetega, mis on tüüpilised avaliku sektori organisatsioonidele, kus tegeldakse keeruliste ja mitmetasandiliste eesmärkidega.

- Avalike teenuste mitmekesisus ja raskesti mõõdetav mõju teeb keeruliseks ühtse ja sisulise mõõdikusüsteemi loomise. Teenused, mis on suunatud korrakaitsele, kuritegude ennetamisele, kogukonnatööle või kuritegude menetlemisele, omavad erinevaid eesmärke ja mõjuulatust, mistõttu nende tulemuste hindamine nõuab paindlikku, kontekstipõhist lähenemist. Avaliku sektori juhtimise teooria rõhutab, et mõõdikute standardiseerimine võib viia sisutühjade või isegi eksitavate järeldusteni, kui ei arvestata teenuse tegelikku väärtust ühiskonnale (Pollitt, 2007, lk 112).
- Tulemusmõõtmise ja strateegilise juhtimise lõimimine on keerukas. Avalikus halduses kipub tulemusmõõtmine jääma tehniliseks või aruandluskeskseks tegevuseks, mitte juhtimist toetavaks strateegiliseks tööriistaks. Nii NPM kui ka BPM rõhutavad vajadust siduda mõõtmine organisatsiooni missiooni ja pikaajaliste eesmärkidega, kuid praktikas on sageli raskusi strateegiliste mõõdikute sisustamise ja rakendamisega.
- Kogukonnast lähtuva väärtuse hindamine nõuab eraldi lähenemist. Klassikalised mõõdikud (nt juhtumite arv, reageerimiskiirus) ei pruugi kajastada seda, milline on politseiteenuste tegelik mõju kogukonna turvatundele, usaldusele ja rahulolule. NPG raamistikus rõhutatakse, et organisatsiooni tulemuslikkus avalikus sektoris peab hõlmama ka väärtuse loomist kodanikele ning sidusrühmade aktiivset kaasamist hindamisse.
- Organisatsiooniline killustatus ja teenustevahelise koordineerituse vähene toimivus võib raskendada tervikliku ülevaate kujunemist sellest, kuidas üksikud teenused

toetavad organisatsiooni üldesmäärke. Kui tulemusmõõtmine jääb teenusepõhiseks ja ei löimu organisatsiooniülesesse juhtimisse, on oht, et strateegiline juhtimine kaotab sideme tegeliku teenuste mõjuga.

- Kvalitatiivsete mõjurite ja mittemõõdetava väärtuse arvestamine on jätkuvalt keeruline. Politseiteenused hõlmavad sageli emotsionaalset, eetilist ja usaldusel põhinevat mõõdet, mida ei ole lihtne kvantifitseerida, kuid millel on oluline roll kogukonna tajutud turvalisuses ja koostöös politseiga. TQM ja kaasaegne tulemusjuhtimine rõhutavad vajadust hinnata lisaks protsesside efektiivsusele ka nende tähenduslikkust ja ühiskondlikku väärtust.

Kõik need väljakutsed osutavad vajadusele kujundada tulemuslikkuse hindamine selliselt, et see ei oleks üksnes mõõtmise vahend, vaid ka juhtimisotsuste, arendustegevuste ja kogukonnakesksete teenuste suunamise tööriist.

2.2 Uuringu metoodika ja tulemused

Tulenevalt magistritöö eesmärgist viis töö autor läbi kvalitatiivse juhtumiuuringu, et koguda põhjalikku sisendit kahe politseiteenuse korralduse, mõõdikute rakendamise ning kogukonna ootustega arvestamise kohta. Antud uuringu läbiviimiseks on töö autor esitanud PPA-le nõuetekohase taotluse. PPA uurimistööde kooskõlastamise komisjon kooskõlastas 06.02.2025.a magistritöö uuringuks vajalike dokumentide kasutamise ja intervjuude läbiviimise ning registreeris selle PPA dokumendihaldussüsteemis numbriga 1.1-1 /17-2.

Antud magistritöös kasutatakse andmete saamiseks kombineeritud uurimisstrateegiat juhtumiuuringut, mille käigus koguti nii poolstruktureeritud kui ka struktureerimata andmeid. Juhtumiuuring keskendub nähtuste ja ilmingute uurimisele nende loomulikus kontekstis, eesmärgiga neid kirjeldada, seletada, tuvastada põhjuslikke seoseid, illustreerida konkreetseid olukordi ning hinnata uuritava nähtuse tähendust ja mõju. (Laherand, 2008, lk 74-87). Uuringu eesmärgi täitmiseks viidi läbi dokumendianalüüs, analüüsiti kahe politseiteenuse tööplaane, mõõdikute rakendamist ning viidi läbi ekspert-

ja fookusgrupi intervjuud, et mõista teenuste toimimist ja nende vastavust kogukonna ootustele.

Uuringus kasutati eesmärgistatud valimit, mille käigus valiti osalejad teadlikult nende kogemuste ja seotuse põhjal uuritava teemaga, et tagada andmete sisuline asjakohasus ja süvitsi mõistmine. Andmete kogumiseks kasutati kvalitatiivseid meetodeid. Kvalitatiivne uurimistöö on tegevus, mis arvestab olukordi ning tõlgendab materjali praktilisel viisil, kasutades uurimiseväljal tehtavaid märkmeid, intervjuusid või muid meetodeid, et teha maailm nähtavaks. Kvalitatiivne uurimistöö on interpreteeriv ja loomulik (Denzin & Lincoln, 2005, lk 3).

Uuringu läbiviimiseks viidi esimeses etapis läbi dokumendianalüüs, mis koosneb PPA organisatsiooni kirjeldusest (vt lk 32), SiM-i ja PPA teenuste juhtimise regulatsioonide ülevaatest (vt lk 32-36), Siseturvalisuse Arengukava 2020-2030 (STAK), PPA strateegia 2030, ja PPA teenuste tegevuskavade võrdlusest (vt lk 40-43). Seejärel viidi läbi ekspertintervjuud SiM strateegianõunikuga ja PPA piirkondliku politseitöö ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenuse omanikega. Viimasena viidi läbi kaks fookusgrupi intervjuud: esimeses osalesid piirkonnapolitseinikud ja uurijad, teises aktiivsed kogukonna liikmed. Kõikide intervjuueeritavatega sai töö autor füüsiliselt kokku, intervjuud salvestati diktofoniga, salvestused transkribeeriti ja osalejad kodeeriti. Intervjuueeritavate koodid ja profiilid on välja toodud käesoleva töö lisa 5. Analüüsimiseks saadud andmed kategoriseeriti ja kasutati tabelitöötlus tarkvara Excel.

Esimese uurimismeetodina rakendati dokumendianalüüsi, mis võimaldab saada põhjaliku ülevaate valitud teemadest ning täiendab teisi andmeallikaid, siinjuhuul intervjuudest kogutud andmeid (Flick, 2009, lk 262). Dokumendianalüüsi käigus uuriti kolme sihipäraselt valitud strateegilist ja operatiivset dokumenti: Siseministeeriumi siseturvalisuse arengukava 2020–2030 (STAK), Politsei- ja Piirivalveameti strateegiat 2030 ning PPA siseses tööde planeerimise ja hindamise keskkonnas PlanPro olevaid andmeid. Analüüsi fookuses olid piirkondliku politseitöö ning kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenustega seotud tööülesanded ja nendele määratud mõõdikud. Eesmärk oli hinnata, kuidas strateegilised eesmärgid, tegevuskirjeldused ja hindamismeetodid toetavad kogukonnakeskset lähenemist ja teenuspõhist juhtimist.

STAK-i üldeesmärk on: „Eesti inimesed tunnevad, et nad elavad vabas ja turvalises ühiskonnas, kus igaühe väärtus, kaasatus ja panus kogukonna turvalisusse loovad ühe turvalisima riigi Euroopas. Koostöös parandatakse elukeskkonda, vähendatakse ohtu elule, tervisele, varale ja põhiseaduslikule korrale ning tagatakse kiire ja asjatundlik abi“ (Siseministeerium, 2020, lk 8). Antud üldeesmärgi täitmise hindamise mõõdikuteks on: Eestit turvaliseks riigiks hindavate elanike osakaal, siseturvalisuse tagamise kaasatud elanike osakaal ja vigastussurmade arv. Kahe esimese mõõdiku tulemused saadakse Siseministeeriumi poolt korraldatavast siseturvalisuse avaliku arvamuse uuringust.

STAK-i üldeesmärgi saavutamiseks on viis alaeesmärke, mille juures on kirjeldatud nii olulisemad suundumused, kitsaskohad ja nendega tegelemise abinõud kui ka olulisemad tegevussuunad. Alaeesmärgid ja olulisemad tegevussuunad mis on seotud nii piirkondliku politseitöö- kui kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenustega on välja toodud tabelis 5.

Tabel 5. STAK-i üldeesmärgi saavutamise alaeesmärgid ja olulisemad tegevussuunad

Alaeesmärgid	Olulisemad tegevussuunad
Ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine	• Terviklikum ja igaühe panusel põhinev ennetustöö turvalisuse tagamiseks • Vähem inimkannatanutega õnnetusi • Vähem vaimset ja füüsilist vägivalda • Turvalisem avalik ruum • Kaitstum vara ja keskkond
Kiire ja asjatundlik abi	• Avaliku korra ja pääste valmisoleku planeerimine • Reageerimine õnnetustele ja ohtudele • Sündmuste lahendamine ja lõpetamine
Kindel sisejulgeolek	• Raske ja organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus
Tark ja innovaatiline siseturvalisus	• Inimeste hoidmine ja arendamine • Innovatsiooni ja tõenduspõhise poliitikakujundamise edendamine

Allikas: Siseministeerium, 2020

STAK alaeesmärkide saavutamiseks on riik valinud soovitatavalt ennetava suuna. Näiteks vaimse ja füüsilise vägivalla vähendamiseks tuleb edendada ühiskonnas avalikku arutelu vägivalla teemal ja viia järjepidevalt ellu tõendus- või teaduspõhist ennetus- ja sekkumistegevust. Vara kaitsmiseks tuleb tõhustada teavitustööd, et suurendada elanike

ja ettevõtjate teadmisi ja oskusi kaitsta oma vara varguste, lõhkumise ja õnnetuse eest. Samuti aidata laiendada naabrivalve tegevust ja teisi kogukondlikke algatusi, mis aitavad inimeste vara kaitsta ning muuta nende kodu ja naabruskond turvalisemaks.

PPA strateegia 2030 peab samuti nagu ka STAK ohtude, süütegude ja õnnetuste ennetamist väga oluliseks strateegiliste valikute hulgas lubades jätkata muutumist reageerivalt ennetavaks organisatsiooniks. Üheks strateegiliseks eesmärgiks on see, et kogukonnad oleksid turvalised ja elukeskkond ohutu. Antud eesmärgile on seatud mõõdikute hulgas näiteks korduvrikkujate ja korduvohvrite osakaal, alaealiste korduvrikkujate osakaal kõigist alaealistest rikkujatest ja ka vägivallakuritegude osakaal.

Süütegude lahendamise osas on PPA strateegia 2030 järgi strateegiliseks valikuks keskendumine alaealistega seotud süütegude ennetamisele, tõkestamisele ja kiirele lahendamisele. PPA tõhususe hindamiseks süütegude lahendamisel on seatud järgmised mõõdikud: 30 päeva jooksul lahendatud kuritegude ja väärtegude (v.a lühimenetlus) osakaal, samal aastal lahendatud kuritegude osakaal ja mittekariistuslike lahendite osakaal nii kuni 18 aastaste kui ka 18-21 aastaste hulgas. Lisaks mõõdetakse ka kuriteoohvrite rahulolu PPA tegevustega. Nii nagu ka STAKis on ka PPA strateegias 2030 mõõdikuteks ka PPA usaldusväarsuse tase ja elanike osakaal, kes leiavad et Eesti on elamiseks turvaline riik.

Järgnevalt analüüsis magistritöö autor PlanPro andmebaasis sisalduvaid mõõdikuid, mille kaudu on politseijaoskondadele määratud olulisemad teenusepõhised tööülesanded ning nende täitmise hindamise näitajad. Kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenusel on andmebaasis PlanPro-s politseijaoskondadele kaks ülesannet. Üheks tööülesandeks antud teenuse poolt on 70% lähisuhtevägivalla kuritegude lahendamine 30 päevaga. Teine tööülesanne antud teenuse poolt on prokuratuuri saadetud kriminaalmenetluste osakaal kõigist samal aastal registreeritud kriminaalmenetlustest. Kriminaalasjad on PPA ja prokuratuuri kokkuleppel prioritseeritud ja neil on kokku kolm kategooriat (C, B, A). Menetlemise osas on kõige olulisemad C-kategooria kuriteod ja näiteks A-kategooria kuritegusid menetletakse pigem siis kui hetkel pole C ja B kategooria kriminaalasju menetluses. Üldistatuna saab öelda, et C-kategooria kriminaalmenetlused on pigem isikuvastased kuriteod, alaealistega seotud kuriteod ja teistelt riigiasutustelt tulnud avalduste alusel alustatud kriminaalmenetlused. A-kategooria kriminaalmenetlused on

enamuses varavastaste kuritegudega seotud menetlused. Teenus on seadnud eesmärgiks saata prokuratuuri samal aastal registreeritud kriminaalmenetlustest C prioriteediga 70% ja B prioriteediga 50%. A prioriteediga kriminaalmenetlusi PlanPro-s ei mainita.

Piirkondliku politseitöö teenus on politseijaoskondadele andnud 5 ülesannet. Kaks neist on seotud piirkonnapolitseinike poolt infode sisestamisega politsei andmebaasi. Esimene info sisestamise ülesanne on seotud alaealistega. Nimelt tuleb 100%-liselt sisestada kõik teadaolev info alaealistega seotud alkoholi, narkootikumide ja tubakatoodete tarvitamise kohta. Teine info sisestamise tööülesanne on seotud piirkonna ohtude ja probleemkohtadega. Selliseid infosid peab iga piirkonnapolitseinik sisestama vähemalt 200. Kolmas ülesanne on osaliselt samuti seotud sisestatud infodega. Nimelt tuleb läbi viia kontrollitud kõikide infode osas, mis on seotud alaealistele alkoholi ja tubakatoodete müümisega ettevõtjate poolt.

Neljas ja viies ülesanne on seotud alaealistega. Nimelt tuleb vähendada alaealiste korduvrikkumisi ja kasutada esmarikkujate puhul mittekariistuslikke meetmeid. Siinkohal tuleb täpsustada, et korduvrikkuja mõiste on ajas muutunud ja selle sisustab PPA teenus ise. Varasemalt loeti korduvrikkujaks isik, kes paneb aasta jooksul toime vähemalt 2 süütegu. Alates 2025.a loetakse korduvrikkujaks isik, kes kahe aasta jooksul on toime pannud vähemalt 3 süütegu. Kokkuvõtvalt saab öelda, et piirkondliku politseitöö teenuse viiest ülesandest neli on seotud alaealistega ja üks keskendub täisealistele.

Tuginedes dokumendianalüüsist saadud lähtekohtadele viis autor läbi kolm poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Esimene neist Siseministeeriumi strateegianõunikuga, kes tegeleb siseturvalisuse arengukavade ja eesmärkide seadistamisega. Tema vaade aitab mõista, kuidas PPA tegevused seostuvad riiklike prioriteetidega ja milline on tema hinnang PPA teenuspõhisele juhtimisele. Teised kaks intervjuud viidi läbi PPA nii piirkondliku politseitöö teenuse kui ka kogukonnale suunatud süütegude lahendamise teenuse omanikuga, kes oskavad kommenteerida, kuidas tegevuskavad koostatakse, kuidas mõõdikuid seatakse ja kas need kajastavad kogukonna vajadusi.

Ekspertintervjuude järel viis autor läbi kaks fookusgrupi intervjuud. Esimene neist toimus PPA rakendustasandil töötavate ametnikega – kokku osales neli piirkonnapolitseinikku

ja neli uurijat, kellel oli erinev staaž ja kogemus. Osalejad valiti eesmärgipäraselt, et katta võimalikult mitmekesiselt vaadet kogukonnaga töötamise praktikale. Fookusgrupi eesmärk oli koguda sisendit nende igapäevatööst, kogukonnaga kokkupuutest ning strateegiliste eesmärkide ja töökorralduse omavahelisest seotusest. Samuti seda kas kohaliku tasandi politseinik ja PPA teenuste juhid näevad asja sarnaselt. Teine fookusgrupi intervjuu viidi läbi kogukonna liikmetega, kes võivad kokku puutuda piirkondliku politseitöö ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenustega. Kokku osales kuus inimest, kellel oli erinev elu- ja töökogemus, tagamaks mitmekülgset vaadet kogukonna ootustele. Fookusgrupi eesmärk oli mõista elanike rahulolu, tajutavat turvalisust ning võimalikku lõhet politsei pakutavate teenuste ja kogukonna tegelike vajaduste vahel.

Intervjuu Siseministeeriumi strateegianõunikuga toob esile mitmeid olulisi vastuolusid, mis mõjutavad politseiteenuste strateegilist juhtimist ja tulemuslikkuse hindamist. Kuigi formaalselt on PPA strateegia kooskõlas Siseministeeriumi siseturvalisuse arengukavaga, ilmneb praktikas, et strateegiliste eesmärkide ja teenuspõhise juhtimise vahel esineb märkimisväärsed pingeid. Probleemiks on eelkõige see, et PPA teenused on olemuslikult laiahaardelised ja panustavad mitme strateegilise eesmärgi saavutamisse, kuid kehtiv metoodika lubab neid seostada vaid ühe konkreetse eesmärgiga. See kitsendus moonutab strateegilist planeerimist ja raskendab teenuste tegeliku mõju hindamist. Nõuniku sõnul on olukordi, kus planeerimisel on tekkinud ebaselgus, missuguseid eesmärke ja millisel tasandil arvestada, ning sellised vastuolud on välja tulnud ka strateegia seireprotsessis:

Probleeme tekitab ka asjaolu, et teenuspõhine juhtimine ei ole PPA-s ja Siseministeeriumis veel piisavalt süsteemselt juurdunud. Puuduvad ühtsed ja kokkulepitud teenuskaardid ning selge protsess, kuidas teenuseid regulaarselt üle vaadata ja arendada. Intervjueeritava hinnangul on metoodika juurdumine olnud aeglasem ja vajab selgemat korrastamist, kuna teenuse arendamise ja juhtimise protsessid ei ole piisavalt defineeritud, mis omakorda raskendab strateegiliste eesmärkide saavutamist: *„Kogu see teenuspõhise juhtimise loogika ja metoodika ei ole nii hästi veel juurdunud nagu soov on olnud”* (E1).

Eriti teravalt ilmneb lahknevus mõõdikute ja kogukonna ootuste vahel. Praktikas on oluline probleem varavastaste süütegude valdkond, mida kogukond peab oluliseks, kuid

strateegia ja mõõdikud jätaavad selle teenuse sisuliselt tähelepanuta. See on märgilise tähtsusega, sest mõõdikud peaksid kajastama just neid valdkondi, mis on inimestele olulised ning mille kaudu mõjutatakse kogukonna turvatunnet ja rahulolu. Intervjueeritav tõdeb: „*Tänastes mõõdikutes on see halb näide, et varavastased süüteod on seal sisuliselt puutumata*“ (E1).

Samuti juhib intervjueeritav E1 tähelepanu sellele, et strateegia tasandil kiputakse vahel olema liialt jäigad ja kirjeldatakse liiga täpselt ära, millised teenused peavad olema, jättes PPA-le vähe ruumi ise otsustada, kuidas strateegilisi eesmärke kõige paremini täita. Tegelikult peaks strateegia määratlema eesmärgid, kuid teenuste kujundamisel ja nende kombinatsioonide leidmisel peaks organisatsioon säilitama teatud paindlikkuse: „*Kui juhtub nii, et strateegia tasand kirjutab detailselt ette millised teenused peavad täpselt olema – see on asi millele peaks Rahandusministeerium oma metoodika muutmisel mõtlema*“ (E1).

Lisaks on strateegias seatud ka mitmeid mõõdikuid, mis on kas liiga ambitsioonikad või ei arvesta realistlikult eelarvelisi ja inimressursside piiranguid. Näiteks on seatud eesmärgiks vabatahtlike ja abipolitseinike arvu jõuline kasv, kuigi organisatsioonil võib puududa võimekus seda tegelikult ellu viia, tõdeb intervjueeritav E1.

Seega joonistub intervjuust välja pilt, kus strateegiline raamistik ja tegelikult toimiv teenuste juhtimine on mitmes kohas lahknevuses. Teenused, mille kaudu kogukonnad turvatunnet tajuvad ja hindavad, ei ole alati strateegias piisava fookuse all ning teenuste arendamise ja juhtimise protsessides on nii metoodilisi kui ka sisulisi puudujääke. See vähendab strateegiliste eesmärkide tõhusat elluviimist ja raskendab tulemuste mõõtmist ning kogukonna ootustega arvestamist.

Teenuse omanikega intervjuude põhjal joonistub välja, et nii kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenuse kui ka piirkondliku politseitöö teenuse puhul esineb selgeid vastuolusid strateegiliste ootuste, tegelike tööpraktikate ja kogukondade vajaduste vahel. Kuigi mõlemad teenused on üles ehitatud vastavalt Siseministeeriumi ja PPA strateegilistele suundadele, on nende igapäevases juhtimises ilmne, et praktika ja strateegilised raamid ei haaku probleemivabalt.

Mõlemad teenuseomanikud tõid välja, et mõõdikute kujundamisel on tihti seatud ebarealistlikke või kogukonna vaates ebaolulisi sihte. Intervjueeritav E3 kirjeldab, et tänane prioritseerimine on viinud olukorrani, kus kogukonda enim häirivad kuriteod, nagu vargused ja kelmused, ei kuulu enamasti prioriteetsete menetluste hulka. Samas uuringud ja kogukonnalt saadud tagasiside näitavad, et just neid peetakse elanike turvatunde seisukohalt kõige olulisemaks. Intervjueeritav on olukorda kirjeldanud järgmiselt: „*Minu jaoks on kõige suurem mure see, et siseturvalisuse uuringu järgi on kogukonna liikmed mures eelkõige varguste ja kelmuste kasvu pärast, aga Riigiprokuratuuri juhise järgi need üldjuhul prioriteetid ei ole*” (E3). Probleemi teravustab asjaolu, et ka sisemiselt tunnetatakse, kuidas mõõdikud võivad olla pigem süsteemi loogikast kui kogukonna vajadustest lähtuvad.

Intervjueeritav E2 kirjeldab sarnast olukorda, rõhutades, et kuigi piirkonnapolitseinike kaudu saadakse kogukonna ootused kätte, siis strateegilises ja tööplaanide koostamise faasis need alati ei kajastu. Ta toob välja, et sageli ei suudeta määratleda realistlikke ja rakendatavaid mõõdikuid, mis seaksid kogukonna mured ka praktilise teenuse arendamise keskmesse. „*Mõõdiku seadmine üleüldse on hästi keerukas tegevus ja väga oluline on see, et seadmisel on ka mõtestatud, mida tahetakse saavutada*” (E2). Samas peab teenuse omanik realistlikuks, et piirkonnapolitsei töö peaks olema paindlik, sest ootamatult esile kerkinud probleemid, nagu sissereändekriisid, nõuavad kiiret reageerimist, mida jäigad strateegilised mõõdikud alati ei võimalda.

Teenuspõhise juhtimise rakendamise osas ilmneb mõlema teenuse puhul süsteemne probleem – mõistetakse ja rakendatakse seda erinevalt. Teenuseomanikud tajuvad, et kuigi teenuspõhise juhtimise eelis võiks olla ühtlane teenuse pakkumine üle Eesti, siis tegelikkuses toimib see ebaühtlaselt. Intervjueeritav E3 toob välja, et sageli puudub arusaam, kust algab ja lõpeb konkreetne teenus, mis segab nii planeerimist kui ka mõõtmist. „*Kõige suurem väljakutse on täna üldse aru saada, kust maalt algab mingi teenus. See arusaam on täna väga erinev*” (E3). Intervjueeritav E2 lisab, et kuigi püüeldakse ühtse teenuse pakkumise poole, ei suudeta seda alati saavutada, kuna mõistetakse teenuspõhist juhtimist organisatsioonis endiselt väga erinevalt.

Lisaks ilmneb mõõdikute ja tulemuste hindamisel puudujääke mõlemas teenuses. Mõlemad teenuse omanikud rõhutavad, et andmekvaliteet on suur väljakutse – kas ei ole

andmeid piisavalt, andmed on ebatäpsed või neid kogutakse erinevalt, mis teeb võrdlemise ja strateegilise juhtimise keeruliseks. Siin peitub oht, et isegi kui strateegilised mõõdikud oleksid asjakohased, ei pruugi nende aluseks olev andmestik toetada usaldusväärset hindamist.

Ka kogukonna häääl jõuab teenustesse ebaühtlaselt. Intervjueeritav E3 rõhutab, et kogukonna teemad tema teenusest otseselt tööplaani ei tule vaid need võiksid olla politseijaoskonnapõhised. Kogukonna info jõuab teenuseomanikuni suuresti piirkonnapolitseinike kogutud infost ja isiklikest kontaktidest. Samas intervjueeritav E2 näeb probleemina, et ka siis, kui piirkonnad kogukonnalt infot koguvad, ei jõua see alati strateegia või tööplaani tasandile. Seega on info liikumine kogukonnast teenuse kujundamisse lünklik ja juhuslik.

Teenuste võrdluses paistab silma ka lähenemiste erinevus. Piirkondliku politseitöö teenuses on rõhk kogukonnaga suhtlemisel ja igapäevasel kohalolekul tugevam, samas kui kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenus sõltub enamasti koostööst prokuratuuri ja muude partneritega ning tegeleb rohkem menetluslike küsimustega. Seetõttu võib piirkonnapolitsei olla kogukonna ootustele lähemal, kuid mõlemad teenused tunnistavad, et ressursipuudus ja riiklik strateegiline raamistik piiravad oluliselt nende võimekust pakkuda kogukondadele vajalikke ja tähenduslikke teenuseid.

Mõlemad teenuse omanikud (E2 ja E3) viitavad ka sellele, et ootused, mõõdikud ja prioriteedid on sageli seatud ülemääraselt ambitsioonikalt või tehnokraatlikult, arvestamata teenuse tegelikku toimimisloogikat ja kogukonna vaatenurka. Nii jäävad mitmed kogukonna olulised mured, nagu varavastased süüteod ja kelmused tähelepanuta või teisejärguliseks, kuigi just need mõjutavad otseselt inimeste tunnetuslikku turvatunnet.

Fookusgrupi intervjuus osalenud piirkonnapolitseinikud ja uurijad avasid väga selgelt lõhe, mis valitseb riiklike strateegiliste ootuste ja nende igapäevatöö tegelikkuse vahel. Kõige enam tõusis esile see, et kogukonna poolt tajutavad ja oluliseks peetavad probleemid ei kattu osaliselt organisatsiooni poolt seatud prioriteetide ja mõõdikutega. Fookusgrupi liikmed tõdesid, et kogukonna jaoks on kõige põletavamad teemad varavastased süüteod, liiklusprobleemid ja lähisuhtevägivald, kuid suur osa neist jääb

PPA strateegias ja tööplaanides prioriteetidest välja. Üks intervjuueeritav toob välja: „*Väärtegede menetlemisest ei ole siin kuskil sõnagi juttu, aga need ongi põhilised, millega inimesed piirkonnapolitseiniku poole pöörduvad. Asutuse jaoks võib olla see mõttetu mass, aga inimese jaoks on see reaalne turvalisus*” (FG1-P4).

Samuti märgati, et alaealistega seotud probleemid on kasvanud, kuid mittekaristuslike meetmete domineerimine nende käsitlemisel on kogukonna silmis muutumas usalduse ja turvatunde probleemiks. Politseinike sõnul on alaealised ise mõistnud, et karistusi reeglina ei järgne ning see on toonud kaasa karistamatuse tunde leviku. „*Alaealised räägivad ise, et politsei ei tee meile midagi*” (FG1-U2). Samas on strateegilised suunised viimastel aastatel suunanud just mittekaristuslike meetmete kasutamisele, lootes nende abil kuritegevust vähendada.

Kriitikat pälvib ka strateegiate ja tööplaanide üldine praktilisus. Osalejad tunnistasid, et paljud seatud mõõdikud, näiteks 30 päevaga menetletud juhtumite osakaal või turvalise käitumise väärtustamine 100% elanikkonna poolt, ei ole realistlikud. Eriti piirkondades, kus ressursi on vähem, on nende eesmärkide saavutamine täiesti võimatu. Maksimum eesmärkidega mõõdikuid pole mõtet seada, sest kõik teavad, et 100% pole kunagi võimalik. Seega on juba ette teada, et seda taset ei saavutata, tõdeti fookusgrupis. Lisaks juhiti tähelepanu sellele, et strateegilised mõõdikud ei arvesta piirkondlikke eripärasid ega kogukondade ootusi, kuigi vajadused ja mured võivad Tallinna ja näiteks väiksemate maakondade vahel olla oluliselt erinevad.

Olulise probleemina nägid osalejad ka kogukonna ja politsei vahelise kontakti nõrgenemist. Eriti tõsteti esile, et relvakontrollide kui kontaktpunkti kaotamine on vähendanud politseinike nähtavust ja usaldust kogukonna silmis. Need kokkupuuted olid varasemalt kanaliks, kust saadi väärtuslikku infot ja loodi suhteid, kuid nüüd on need kadunud, jättes tühimiku infovahetuses. „*Relvakontrollide käigus sai tegelikult väga head infot. Otsene seos ka info kogumise mõõdikuga. Ära võeti head silmad ja kõrvad*“ (FG1-P3).

Veelgi teravam on küsimus sellest, kas strateegiliste ja juhtimistasandite otsused jõuavad üldse piirkondliku tasandi praktikasse kaasatult ja mõistlikult. Fookusgrupi liikmed tunnetasid, et sageli on tegemist „Tallinna keske“ lähenemisega, kus kohalike

piirkondade vajadusi ei arvestata piisavalt. Otsuste tegemisel ei kasutata piisavalt piirkondlikku teadmist ja kogemust ning tööplaanide koostamisel ei ole alati realistlikku arvestust kogukonna ootustega. „Minule tundub, et PPA teeb oma otsuseid puhtalt Tallinna linna vaatest ja ei arvesta, et Eesti eri paigus on kogukondadel eripärad“ (FG1-P1). Samas tunnetati, et ka vahetu juhtkonna häält ei pruugita strateegilisel tasandil piisavalt kuulda võtta, mistõttu jäävad osade teenuste töötajate igapäevased väljakutsed strateegiliselt adreseedimata.

Fookusgrupis toodi korduvalt välja, et mõõdikud ja hinnangud on liikunud liigselt kvantiteedi, mitte kvaliteedi mõõtmisele. Politseiametnikud tundsid, et nende töö mõju kogukonna turvatundele ja probleemide lahendamisele ei ole strateegilisel tasandil piisavalt nähtav ega hinnatav, kuna rõhk on peamiselt numbrilistel sisestustel ja aruandlusel, mitte tegevuste tegelikul sisul ja mõjususel.

Kokkuvõttes näitab fookusgrupi arutelu, et piirkondliku tasandi töötajad tunnevad olulist lahknevust strateegiate, mõõdikute ja igapäevatöö vahel. Kogukondade mured, nagu varavastased süüteod, kelmused ja piirkondlikud eripärad, ei kajastu piisavalt teenuste planeerimises ega mõõdikutes. Lisaks on strateegilised ootused sageli ebarealistlikud ning praktikas on keeruline saavutada, et nii ametnike töö kui ka kogukonna rahulolu saaksid sisuliselt toetatud.

Kogukonna liikmete fookusgrupis joonistub välja mitmetahuline pilt – üldine turvatunne on pigem hea, kuid teatud probleemid ja ootused jäävad politsei poolt täna lahendamata või on lahendatud osaliselt. Kõige teravamalt tunnetatakse turvatunde ja politseiteenuste puhul muret alaealiste käitumise, varavastaste süütegude ja noorte kampadega seotud juhtumite pärast. Kuigi strateegilised suunised ja prioriteedid suunavad politsei tegevust näiteks alaealiste puhul leebemate, mittekariistuslike meetodite kasutamisele, siis kogukonna liikmete jaoks see ei toimi. „Lastel on karistamatuse tunne hästi tugev ja lapsed teavad, et politsei ei saa neile midagi teha“ (FG2-K3). Korduvalt viidati sellele, et selline olukord toob kaasa õiglustunde riive, kus süütegude toimepanijad tunnevad julgustust, mitte hirmu tagajärgede ees.

Samal ajal tõstsid osalejad esile, et patrullide ja piirkonnapolitseinike nähtavus ja kohalolek on turvatunde kujundamisel ülioluline, kuid kogemus näitab, et ressurside

nappus piirab nende võimalusi. On kogukondi, kus patrullid on kergesti kättesaadavad, samas kui teised tunnetavad, et politseil pole piisavalt aega ega jõudu kõigiga tegeleda. Intervjueeritav märgib: „*Politsei autoriteetsus on pisut kahvatanud. Ilmselt on see tingitud sellest, et osade asjade lahendamisel jäävad teie käed lühikeseks*” (FG2-K1). See hinnang kordub ka noorte suhtumise kirjeldustes, kus viidatakse sellele, et noored ei karda politseid, kuna teavad, et tegelikke tagajärgi ei järgne.

Kogukonna liikmed tunnetavad, et politsei reageerimiskiirus ja esmane kontakt on küll sageli hea, kuid murekohaks on tagasiside saamine ja protsesside lõpuni viimine. Korduvalt kirjeldati olukordi, kus politsei tuli küll sündmusele, kuid inimesteni ei jõudnud hiljem enam teavet, mis menetlusega edasi sai või kuidas probleem lahenes. Selline praktika vähendab usaldust ja loob tunde, et probleemidele ei järgne konkreetseid lahendusi. „*Kui ma nägin pealt pussitamist, siis politsei tuli väga kiiresti, aga on olnud ka olukordi, kus pärast sündmust ei saa ma teada, mis edasi sai*” (FG2-K3).

Kriitiliselt vaadati ka politsei teenuste süsteemi ja selle arusaadavust kodaniku vaatenurgast. Mitmed osalejad leidsid, et riigiteenus võiks olla lihtsasti mõistetav, kuid praegu ei suuda tavaline inimene eristada, millise murega pöörduda piirkonnapolitseiniku, uurija või muu spetsialisti poole. Teenuste nimed ei ole tavainimestele mõistetavad, tõdeti mitme osaleja poolt, lisades, et vale pöördumine võib jätta kodaniku olukorras, kus ta tunneb end tagasi lükatuna.

Oluline tähelepanek puudutab ka mõõdikute ja prioriteetide süsteemi. Kogukonna liikmete hinnangul mõõdetakse sageli seda, mida on lihtne mõõta, mitte seda, mis inimestele korda läheb. Osalejad tunnevad, et varavastaste süütegude lahendamine ja noorte süüdimatuse vähendamine on neile olulised, kuid neid teemasid ei kajasta piisavalt ei politsei töökorraldus ega mõõdikud. „*Kui politsei ei tegele varavastaste kuritegudega, siis tundub inimestele, et nad ei saagi abi ja see viib pigem omakohtule*” (FG2-K3).

Samuti tõi fookusgrupp välja, et praegune teenuste korraldus on liiga pealinnakeskne ning piirkondade eripärad jäävad strateegilisel tasandil tahaplaanile. Tundes, et PPA juhid vaatavad asju läbi Tallinna prisma, oldi kriitilised selle suhtes, kas nende endi piirkondade mured ja vajadused üldse jõuavad otsustustasandini. Sooviti, et rohkem ressursi jääks kohalikule tasandile ja maakonna vaade muutuks uuesti oluliseks, kõlas ühine seisukoht.

Siiski nähti politsei juures ka tugevusi – inimlik kontakt, nähtavus ja esmane reageerimine koguvad positiivset tagasisidet, kui seda suudetakse pakkuda. Samuti peeti oluliseks, et politsei võtaks kogukonna ootusi rohkem arvesse ning looks teadlikult võimalusi tagasisideks ja aruteludeks.

Kokkuvõttes võib öelda, et kogukonna liikmed soovivad politseilt eelkõige kahte asja – arusaadavust ja lähedust. Nad ootavad lihtsamat ja kodanikukesksemat teenuse struktuuri, rohkem piirkondlikku arvestamist ja selgemat mõju nende jaoks olulistele probleemidele, nagu varavastased kuriteod, alaealiste süütegudega tegelemine ja usaldust toetavad vahetud kontaktid.

Intervjuude analüüsi tulemusel koondati vastused nelja peamisse teemakategooriasse, mis kujunesid töö teoreetilise raamistiku ning eelnevalt koostatud kodeerimistabeli alusel: teenuse väärtuspakkumine, protsesside korraldus, kogukonna kaasamise süsteemsus ja mõõdikute tähenduslikkus. Need kategooriad ei esinda üksnes eraldiseisvaid tähelepanekuid, vaid peegeldavad ka struktuurseid kitsaskohti politseiteenuste juhtimises ja hindamises. Analüüsi käigus ilmnemid mitmetasandilised mustrid – probleemid ilmnemid nii strateegilisel planeerimistasandil kui ka rakendustasandi tööpraktikates. Näiteks toodi korduvalt välja, et strateegilised eesmärgid ja mõõdikud ei haaku kogukonna jaoks oluliste probleemidega, väärtuspakkumised ei ole piisavalt sõnastatud ning erinevad teenused toimivad eraldiseisvalt ilma koordineeriva süsteemita. Kogukonna kaasamine sõltub pigem ametnike initsiatiivist kui institutsionaliseeritud mehhanismidest ning mõõdikud keskenduvad pigem sisendnäitajatele kui loodavale mõjule.

Tabelis 6 on esitatud teemakategooriate kaupa nii kasutatud koodid kui ka intervjuude põhjal esile kerkinud peamised seisukohad. Tabel aitab siduda teoreetilise analüüsiraamistiku empiiriliste tähelepanekutega ning loob aluse aruteluks selle üle, millised on olulisemad teenuste kujundamist ja juhtimist takistavad tegurid ning milliste suuniste toel oleks võimalik senist praktikat parandada. Selline lähenemine võimaldab käsitleda organisatsiooni juhtimist süsteemselt, viies kokku strateegilised eesmärgid, protsesside toimimise, kogukonna ootused ja hindamise loogika üheks tervikuks.

Tabel 6. Intervjuudest välja joonistunud peamiste teemakategooriate ja seisukohad

Kategooria	Kood	Peamised intervjuueeritavate seisukohad
Teenuse väärtus-pakkumine	Väärtus ei ole kogukonna vaates sõnastatud.	Teenuseomanike ja kogukonna hinnangul ei ole selge, millist kasu teenus kogukonnale loob. Puudub arusaam, milleks teenus on mõeldud ning millist tulemust taotletakse. Väärtuspakkumised ei ole dokumenteeritud ega sõnastatud kasutaja vaatenurgast.
Teenuse väärtus-pakkumine	Teenuste tööplaanid ei hõlma kogukonna olulisi teemasid.	Fookusgrupi ja kogukonna hinnangul jäävad olulised teemad, nagu varavastased süüteod ja alaealiste probleemid osaliselt tööplaanidest kõrvale. Teenuseomanikud tõdesid, et prioriteedid on sageli määratud organisatsioonikeskselt, mitte kogukonna ootuste põhjal.
Protsesside killustatus	Teenused toimivad eraldi loogikatel.	Teenuseomanike sõnul puudub selgus, kust algab ja lõpeb konkreetne teenus. Piirkonnapolitsei ja menetlusüksused tegutsevad eraldi, ilma ühise eesmärgi või koordineeritud tegutsemiseta. Ka strateegilised tööplaanid ei toeta ühtset teenuseloogikat.
Protsesside killustatus	Puudub protsessidevaheline lõimitus.	Intervjuueeritavad töid välja, et erinevate teenuste koostöö on juhuslik ja süsteemitu. Koordineerimine sõltub inimeste isiklikest kontaktidest, mitte struktuurset juhtimisest. Strateegiad ja töökorraldus ei toeta sujuvat protsesside lõimimist.
Kogukonna kaasamine	Kaasamine sõltub ametnike initsiatiivist.	Kogukonna esindajate ja teenuseomanike hinnangul toimub kaasamine peamiselt piirkonnapolitseinike isikliku initsiatiivi kaudu. Süsteemne mehhanism puudub, mistõttu on kaasamine ebaühtlane ja sõltuv konkreetsetest inimestest ja piirkondadest.
Kogukonna kaasamine	Puudub süsteemne kaasamismudel.	Kogukonna liikmed rõhutasid, et neilt ei küsita süstemaatiliselt arvamust. Teenuste planeerimisel puuduvad formaalsed kanalid tagasiside kogumiseks. Puudub regulaarne koostööformaat, kus kogukonna vajadusi arvestatakse strateegiate ja tööplaanide koostamisel.
Mõõdikute tähenduslikkus	Mõõdikud ei kajasta kogukonna ootusi.	Intervjuueeritavad töid välja, et mõõdikud ei kata valdkondi, mida kogukond peab oluliseks (nt vargused, kelmused, alaealiste probleemid). Mõõdikud on sageli organisatsioonikesksed ja ei peegelda kogukonna turvatunde ega rahulolu muutusi.
Mõõdikute tähenduslikkus	Fookus on sisendnäitajatel, mitte mõjul.	Mõõtmine keskendub peamiselt töömahtudele ja tähtaegadele (nt menetletud juhtumite arv, 30 päeva eesmärk). Puudub hinnang tegevuse tegelikule mõjule kogukonnale. Mõõdikud ei kajasta sisulisi muutusi ega mõju inimeste tunnetuslikule turvalisusele.

Allikas: autori koostatud tuginedes varasemale

Intervjuudest selgus, et kuigi teenuspõhine juhtimine on organisatsioonis formaalselt juurutatud, esineb selle rakendamises mitmeid sisulisi vastuolusid ja killustatust.

Olulisimaks kitsaskohaks tõusis esile strateegiliste eesmärkide ja kogukonna ootuste ebapiisav seotus teenuste kujundamisel ja hindamisel. Mõõdikud ei peegelda alati tegelikku mõju ega kogukonna turvatunde loogikat, mis pärssib usalduse kasvu ja teenuste tähenduslikkust elanike silmis. Samuti ilmnes vajadus süsteemsema ja kontekstitundlikuma kogukonna kaasamise järele.

2.3 Uuringu järeldused ja ettepanekud

Uuringu tulemused võimaldasid kinnitada mitmeid teoreetilises osas tõstatatud probleeme ning täiendada arusaama nende avaldumisest Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) teenuste korralduses. PPA siseturvalisuse teenuste juhtimise praktika, eriti kogukonnaga seotud teenuste osas, peegeldab mitmeid väljakutseid, mis puudutavad strateegiliste eesmärkide, kogukonna ootuste ja tegeliku töökorralduse kooskõla. Kogukonna turvatunde kujuneb läbi mitme teguri, sh politsei nähtavuse, reageerimiskiiruse ja infovahetuse. Intervjuud näitasid, et ametnike, kogukonna ja teenuseomanike arusaamad „edukast teenusest“ ei ole ühtlustatud ning mõõdikud ei peegelda enamasti teenuste sotsiaalset väärtust ega avalikku mõju. Samuti kerkib esile vajadus arendada paremaid koostöömehhanisme ja suurendada kogukonna osalust strateegilisel tasandil. Tulemuste analüüsimisel tugines autor teooriapõhiselt kujundatud neljale kategooriale: väärtuspakkumine, protsesside killustatus, kogukonna kaasamise süsteemsus ja mõõdikute tähenduslikkus. Need neli fookust moodustavad töö autori poolt loodud täiendatud teenuste juhtimise raamistiku, mis tugineb avaliku halduse teooriatele (PA, NPM, NPG), protsessijuhtimise mudelitele (BPM, TQM, Lean) ja tulemuslikkuse juhtimise käsitlustele (Goh, 2012; Moullini, 2003). Kategooriaid kasutati intervjuude ja dokumendianalüüsi tulemuste struktureeritud tõlgendamiseks.

Üheks probleemiks on teenuste väärtuspakkumise ebaselgus. Teooria kohaselt peaks iga teenuse väärtuspakkumine kirjeldama, millist kasu loob teenus kogukonnale. Uue avaliku juhtimise (NPM) üks kriitika seisneb selles, et teenuseosutajad keskenduvad liialt organisatsioonikesksele planeerimisele ning unustavad lõppkasutaja väärtuse tajumise (Osborne et al., 2015). Uuring näitab, et praktikas ei ole PPA teenuste väärtuspakkumine piisavalt määratletud. Fookusgruppide ja intervjuude põhjal ilmneb, et kogukonna jaoks

olulised teemad (varavastased süüteod, alaealiste õigusrikkumised, piirkondlikud mured) ei kajastu üldjuhul teenuste tööplaanides ega strateegias (vt lk 43-44 ja 46). See vastab otseselt teoorias kirjeldatud probleemile, kus teenuste väärtuspakkumine ei haaku kasutajate (kogukonna) ootustega. Ettepanek: iga teenuse tööplaani juurde tuleb lisada selge väärtuspakkumine, mis määratleb sihtrühma, loodava väärtuse ning oodatava tulemuse. Kogukondade esindajaid tuleb kaasata väärtuspakkumise sõnastamisse (Osborne & Gaebler, 1993).

Teine tuvastatud probleem puudutab protsesside vähest lõimitust. Integreeritud protsessijuhtimine tähendab eri teenuseosade sujuvat kooskõlastust ja ühist suunda, mille kaudu toetatakse organisatsiooni terviklikke eesmärke. Kui protsessid ei ole lõimitud, võib iga teenuseosutaja küll oma ülesandeid täita, kuid seejuures puudub ühine tervikvaade, koostöö ja sihipärasus. Äriprotsesside juhtimise teooriad (BPM, TQM, Lean) rõhutavad protsesside terviklikkust ja sujuvust kui kvaliteetse teenuse eelduseks (Dumas *et al.*, 2013; Oakland, 2006). Seega peaksid ka politseiteenused olema üles ehitatud kui sujuvad ja koordineeritud protsessid (BPM, Lean, TQM), mis lõimivad erinevate teenuste panuse kogukonna turvalisuse tagamisel. Uuringus ilmnes, et teenused on killustunud ja juhitud erinevate loogikate alusel. Piirkonnapolitseinikud ja menetlusüksused ei toimi ühtse teenusena, vaid pigem iseseisvate allüksustena, mis vähendab teenuste terviklikkust ja mõju (vt lk 43-45 ja 49). Ettepanek: tuleb kaardistada teenustevaheliste protsesside kattuvus ning luua ühtsed ristfunktsionaalsed eesmärgid. Protsesside tõhususe ja väärtuse loomiseks tuleb määratleda konkreetset protsessiomanikud (Škrinjar & Trkman, 2013; Rosemann & vom Brocke, 2010).

Kolmas probleem puudutab kogukonna ja sidusrühmade vähest kaasamist. Uue avaliku valitsemise (NPG) teooria kohaselt ei tohi kodanik olla pelgalt teenuse tarbija, vaid aktiivne kaaslooja (Hartley, 2005; Sootla & Leif, 2020). Praktikas ilmneb, et kogukonna hääli jõuab piirkonnapolitseinike kaudu küll teenusteni, kuid see ei jõua enamasti strateegia ega tööplaanide tasandile (vt lk 45-46). Kogukonna kaasamine sõltub pigem üksikute ametnike initsiatiivist ning puudub süsteemne mehhanism. See vähendab kaasamise mõju ja järjepidevust. Kogukonna ootused, sealhulgas varavastaste süütegude ja alaealistega seotud probleemid, ei kajastu osaliselt mõõdikutes ega planeerimises, mis viitab süsteemse kaasamismudeli puudumisele. Ettepanek: tuleb luua regulaarne

kogukonna kaasamise mehhanism, näiteks piirkondlikud koostööformaadid või teenuste tagasiside kogumise süsteem (Ansell & Gash, 2007). Kaasamine peaks toimuma juba strateegia ja teenuste planeerimise etapis (Ender et al., 2011).

Neljandaks probleemivaldkonnaks on tulemuslikkuse juhtimise vähene sisuline rakendatus ja seotus kogukonna ootustega. Tulemuslikkuse mõõtmise kriitika avalikus sektoris rõhutab, et tihti keskendutakse sisenditele ja tegevustele, mitte teenuse tegelikule mõjule. Teooria kohaselt peaks avaliku teenuse tulemuslikkuse hindamine olema seotud nii organisatsiooni strateegiliste eesmärkide kui ka kogukonna ootustega. (Moullini, 2003; Goh, 2012) Uuringu tulemused näitavad, et PPA teenuste mõõdikud keskenduvad enamasti tegevuste loendamisele (nt menetlustähtaegade järgimine, korduvrikkujate arv) ning sageli puudub seos kogukonna jaoks oluliste tulemita nagu turvatunne, usaldus või probleemide lahendamise mõju (vt lk 47-48).

Leitud järeldused haakuvad avaliku juhtimise teoreetiliste suundumustega. Esiteks kinnitavad need NPM kriitikat, mis on seotud liiga kitsalt määratletud mõõdikute, kvantitatiivsete tulemuste ja sisulise väärtuse lahknevusega (Pollitt, 2007). Probleemina ilmneb, et senine juhtimine ei toeta kogukondlikult olulise väärtuse loomist. Vastukaaluks sellele viitavad tulemused vajadusele tugevdada NPG põhimõtteid, mis rõhutavad koostööpõhist juhtimist, kogukondade sügavamat kaasamist ja partnerlust (Ansell & Gash, 2007). Lisaks toetavad tulemused TQM ja BPM vaatenurki, mille kohaselt peaks teenuste juhtimine põhinema pideval parendusel, sisulisel kvaliteedihinnangul ja klientide (kogukonna) ootuste mõtestamisel.

Tuginedes nendele järeldustele ja teooriale, kujundas töö autor uuendatud ja täiendatud raamistiku (vt tabel 7), mis võimaldaks teenuseid paremini juhtida ja arendada kogukonnakeskselt. Selline uuendatud raamistik võimaldab politseiteenustel paremini vastata kogukonna ootustele, tagada protsesside sujuvus ja luua eeldused strateegiliste eesmärkide ning tegeliku teenusekogemuse sidumiseks.

Tabel 4 (vt lk 31) koondab teoreetilise raamistiku, mille kaudu saab politseiteenuseid käsitleda strateegilise suuna, protsesside juhtimise ja kogukonnakeskse lähenemise kaudu. Selles sünteesib autor klassikalise bürokraatia (PA), uue haldusjuhtimise (NPM) ja uue avaliku valitsemise (NPG) keskseid põhimõtteid ning toob esile nende fookused

Tabel 7. Politseiteenuste kujundamise ja hindamise teoreetiline raamistik koos ettepanekutega teenuste parendamiseks

Raamistiku komponent	Sisu	Seos teenuste parendamisega	Ettepanekud teenuste parendamiseks
Teenuse väärtuspakkumise selgus	Teenuse sihtrühma, oodatava väärtuse ja pakkumise viisi määratlemine	Teenused lähtuvad kogukonna ootustest ja loovad tunnetatavat väärtust (nt turvatunne, kättesaadavus, õiglus)	Iga teenuse tööplaani koostamisel sõnastada selgelt sihtrühm, oodatav väärtus ja mõju kogukonnale. Kaasata teenuste arendamisel kogukonna ootusi
Integreeritud protsessijuhtimine	Teenuste käsitlemine protsessidena, mis on omavahel seotud ja kooskõlastatud. Rakendatakse TQM, Lean, BPM põhimõtteid	Teenused toimivad sujuvamalt ja koordineeritumalt, vähenevad killustatus ja ressursside raiskamine	Kaardistada ja ühtlustada seotud teenuste protsessid (piirkonnapolitsei, ennetustöö, menetlus jne). Luua teenuste lõikes ühised eesmärgid ja mõõdikud
Kogukonna ja sidusrühmade kaasamine	Kogukonna ja teiste oluliste sidusrühmade süsteemne kaasamine teenuste arendamisse, elluviimisse ja hindamisse (Ansell & Gash mudel)	Teenuste planeerimine ja hindamine arvestab kogukonna ootusi, suureneb usaldus ja koostöö	Korraldada regulaarselt fookusgrupe ja konsultatsioone kogukonnaga. Tugevdada piirkonnapolitsei ja kogukonna sidet, siduda kaasamine teenuste tööplaanidega
Tulemuslikkuse juhtimine kogukonna ootuste alusel	Tulemuslikkuse mõõdikute sidumine strateegiliste eesmärkide ja kogukonna ootustega (Goh mudel). Hindamine ei keskendu ainult sisenditele ja väljunditele, vaid ka tegelikule mõjule	Teenuste edukust hinnatakse ka kogukonna kogemuste ja mõjude kaudu (turvatunne, rahulolu, usaldus)	Täiendada mõõdikute süsteemi kogukonna poolt tajutava turvatunde, rahulolu ja usalduse mõõdikutega. Hindamisel arvestada ka kogukonna hinnanguid

Allikas: autori koostatud tuginedes varasemale

nagu reeglipõhisus, efektiivsus ja koostöö. Tabel 7 seevastu lähtub uuringutulemustest ja toob välja konkreetsed arendusvajadused ning ettepanekud, sidudes need otseselt tabelis 4 käsitletud teoreetiliste lähtekohtadega.

Näiteks viitab tabelis 4 kajastatu sellele, et NPM rõhutab mõõdikupõhist juhtimist ja tulemuslikkuse hindamist. Tabel 7 näitab, et PPA praktikas on mõõdikud küll olemas, kuid nende fookus on pigem tegevus- kui mõjunäitajatel, mistõttu tehakse ettepanek laiendada mõõdikute süsteemi nii, et see hõlmaks ka kogukonna rahulolu ja turvatunde hindamist. See näitab selget vajadust liikuda teoorias kirjeldatud tulemusjuhtimiselt mõjususe hindamise suunas.

Koostööpõhine juhtimine ja kogukondade kaasamine, mida teoorias käsitletakse kui kaasloomet, on NPG lähenemise keskmes – sellele kesksele põhimõttele pööratakse tähelepanu ka tabelis 4. Uuringu tulemuste põhjal, mis on koondatud tabelisse 6, selgub aga, et PPA-s sõltub kogukonna kaasamine suuresti ametnike individuaalsest initsiatiivist. Sellest tulenevalt tehakse ettepanek kujundada süsteemne kaasamismudel, näiteks piirkondlike arutelude või tagasisidevormide kaudu. Siin ilmneb selge vajadus liikuda üksikutelt algatustelt püsivate ja koordineeritud koostöösuhete suunas.

Sarnaselt viitavad teoreetilised käsitlused klassikalise avaliku halduse (PA) raames selgele vastutusele, rollijaotusele ja hierarhiale kui teenuse toimimise aluspõhimõtetele – see on esitatud tabeli 4 teoreetilises raamistikus. Tabelis 7 kajastuvad organisatsiooni ülesehituse ja teenuseprotsesside vaates aga vajadused, mis tulenevad PPA teenuste killustatusest. Uuringu põhjal teeb autor ettepaneku teenused paremini lõimida, määratleda selged protsessiomanikud ning seada ühised, ristfunktsionaalsed eesmärgid.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et tabel 4 loob teoreetilise analüüsiraamistiku, mille kaudu on võimalik hinnata PPA teenuste korralduse vastavust erinevatele juhtimismudelitele, ning tabel 7 pakub rakenduslikke suuniseid selle raamistiku arendamiseks vastavalt empiirilistele leidudele. Nii loob teooriast ja uuringutulemustest lähtuv käsitlus tugeva aluse teenuste kujundamiseks, mis oleks ühtaegu strateegiliselt juhitud, hästi toimivate protsessidega ning kogukonnakeskselt tähendusrikas. Ettepanekud on suunatud eelkõige PPA tippjuhtkonnale ja strateegilise juhtimise eest vastutavatele isikutele, samuti teenuste omanikele ja rakendustasandi juhtidele, kelle roll on tagada, et teenused oleksid kooskõlas kogukonna ootuste, organisatsiooni strateegiliste eesmärkide ja tõhusa protsessijuhtimise põhimõtetega.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli teha Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) ettepanekuid, kuidas teenuspõhise juhtimise kaudu paremini elanikkonna ootusi täita. Uurimise käigus otsiti parenduskohti, mis aitaksid paremini seada PPA tegevused ja mõõdikud kooskõlla kogukonna tegelike vajaduste, väärtuste ja arusaamadega, tugevdades seeläbi usaldust politsei vastu ning toetades koostööd turvatunde kujundamisel.

Autori hinnangul täideti eesmärk, kuna teooria ja empiirilise analüüsi koostoimes selgitati välja peamised kitsaskohad teenuste juhtimises, koordineerimises ja hindamises ning sõnastati konkreetsed ettepanekud, mis aitavad tuua strateegilise juhtimise lähemale kogukonna ootustele. Teooria analüüs näitas, et kaasaegne avalike teenuste juhtimine eeldab liikuvust bürokraatlikest struktuuridest koostööpõhise ja kaasava juhtimise suunas, kus kogukonna roll ei piirdu ainult tagasisidega, vaid ulatub teenuste kujundamisse ja eesmärgistamisse. Protsessijuhtimise (BPM, Lean, TQM) ja tulemuspõhise hindamise käsitlused rõhutavad vajadust seada selged väärtuspakkumised, integreerida teenuste protsessid ning kasutada mitmetasandilisi mõõdikuid, mis aitavad hinnata teenuste tegelikku mõju kogukonna turvatundele ja rahulolule.

Empiirilise uuringu tulemused näitasid, et strateegilised eesmärgid ja tegelik teenuste korraldus on mitmetes aspektides lahknevuses. Teenuste väärtuspakkumine ei ole kogukonnale ega ametnikele piisavalt selge ning tööplaanid ei kata kogukonna jaoks olulisi teemasid, nagu varavastased süüteod ja alaealiste õigusrikkumiste tagajärgi. Oluline probleem ilmnes ka teenuste omavahelises koostöös — piirkonnapolitseinikud ja menetlusüksused töötavad sageli eraldi loogikate alusel, mistõttu ei kujune kogukonna jaoks terviklikku teenust.

Kogukonna kaasamine teenuste arendamisse on pigem juhuslik ja sõltub üksikute ametnike initsiatiivist, mitte süsteemsest protsessist. Samas just piirkonnapolitseinikud ja kogukonnad omavad kõige rohkem infot kogukonna vajadustest, mida ei rakendata

piisavalt strateegilisel tasandil. Mõõdikute süsteem ei võimalda adekvaatselt hinnata teenuste mõju kogukonnale, kuna mõõdetakse peamiselt sisendnäitajaid (nt töömaht, tähtaegadest kinnipidamine), mitte tulemusi, mis oleksid seotud kogukonna turvatunde ja rahuloluga. Intervjuud näitasid, et mõlemad analüüsitud teenused toetavad küll ametlikult PPA strateegilisi eesmärke, kuid praktikas pole loodud sidusust erinevate tasandite ja teenuste vahel. Teenuste tulemuste hindamisel kasutatakse pigem asutusesiseseid mõõdikuid, mis ei peegelda kogukonna jaoks olulisi tulemusi, nagu turvatunde muutus, rahulolu politsei tegevusega või konkreetsete probleemide lahendamine.

Töö tulemusena koostati uuendatud teoreetiline raamistik, mille aluseks on neli komponenti: teenuse väärtuspakkumise selgus, integreeritud protsessijuhtimine, kogukonna ja sidusrühmade kaasamine ning tulemuslikkuse juhtimine kogukonna ootuste alusel. Selle põhjal tehti järgmised ettepanekud:

- Teenuste väärtuspakkumised tuleb koostada selgemalt ja siduda need otseselt kogukonna ootuste ja vajadustega. Eriti oluline on, et varavastaste süütegude ja alaealiste õigusrikkumistega tegelemine oleks strateegiliselt esiplaanil.
- Teenuste ja protsesside seosed tuleb kaardistada ja muuta koordineerituks, rakendades protsessijuhtimise (BPM) ja Lean juhtimise põhimõtteid. See tagab, et piirkonnapolitsei, menetlus ja teised seotud teenused töötavad tervikliku süsteemina.
- Kogukonna ja sidusrühmade kaasamine peab muutuma süsteemseks, toetudes regulaarsetele tagasisidemehhanismidele ja kogukonnaga toimuvale dialoogile. Selline kaasamine peab olema osa teenuste planeerimisest ja mõõdikute kujundamisest.
- Tulemuslikkuse mõõdikud tuleb kaasajastada, et need hindaksid teenuste tegelikku mõju kogukonnale — sealhulgas turvatunde, kogukonna rahulolu ja konkreetsete probleemide (nt varavastased süüteod) lahendamist.

Magistritöö toob esile, et pelgalt strateegiline planeerimine ei taga teenuste vastavust kogukonna ootustele. Teenused vajavad läbimõeldud väärtuspakkumisi, sidusaid protsesse, süsteemset kogukonna kaasamist ning tulemuslikkuse mõõtmist, mis peegeldaks reaalselt mõju elanike turvatundele ja rahulolule. Töö pakutud uuendatud raamistik aitab edaspidi kujundada PPA teenuseid kogukonnakesksemaks ja

tulemuspõhisemaks, toetades nii organisatsiooni strateegiliste eesmärkide kui ka kogukonna ootuste täitmist.

Püstitatud uurimisküsimuste vastustest selgus, et politseiteenuste tööplaanides seatud ülesanded ja mõõdikud on struktureeritud ja mõõdetavad, kuid need ei kajasta piisavalt kogukonna ootusi ega käsitle turvatunnet kui teenuse tulemuslikkuse osa. Teenuspõhise juhtimise ja mõõdikusüsteemi arendamiseks on vajalik suurendada erinevate teenuste koostööd ning luua süsteemne mehhanism kogukonna kaasamiseks juhtimisotsuste ja hindamiskriteeriumide kujundamisse. Samuti ilmnes vajadus mitmetasandiliste mõõdikute järele, mis arvestavad nii vahetuid tulemusi kui ka pikaajalist mõju kogukonnale. Seosed teooria ja praktika vahel tulid esile nii intervjuudes tõstatunud teemades kui ka teoreetilistes juhtimismudelites, pakkudes sisulist tuge teenuste hindamiseks ja arendamiseks.

Edasised uurimisteemad võiksid keskenduda mõõdikute ja kogukonna turvatunde tajumise vahelistele seostele ning analüüsile, kuidas erinevad avalikud teenused – sh, kuid mitte ainult, politseiteenused – süsteemselt kujundavad kogukondlikku rahulolu ja usaldust avaliku sektori vastu. Uuringuid võiks laiendada ka teistele teenusevaldkondadele, et selgitada välja, kuivõrd on kogukonna kaasamine ning väärtuspakkumise määratlemine rakendatud teistes avaliku sektori organisatsioonides. Samuti võiks uurida, kuidas siduda teenuste eesmärgid ja väärtuspakkumine kogukondliku osaluse kaudu juba planeerimise etapis, et suurendada teenuste tähenduslikkust ja kasutajakesksust. Lisaks oleks tulevikus põhjendatud läbi viia kordusuuring PPA-s, et hinnata, kas ja kuidas on rakendatud soovitatud muudatused ning milline on nende mõju kogukonna ootuste täitmisele, mõõdikusüsteemi arengule ning teenuste tulemuste tajumisele. Selline longitudinaalne lähenemine võimaldaks hinnata juhtimis- ja mõõdikupõhiste uuenduste tegelikku mõjusust ajas.

VIIDATUD ALLIKAD

- Almosen, K. (2016). Protsessijuhtimise põhimõtete rakendamine piirkondliku politseitöö teenuse arendamisel Politsei- ja Piirivalveameti näitel. (*Magistritöö*). Tartu Ülikool
- Anderson, R., Eriksson, H. & Torstensson, H. (2006). Similarities and Difference Between TQM, Six Sigmaand Lean, *The TQM Magazine*, Vol 18, number 3, pp 282-296. DOI: 10.1108/09544780610660004
- Ansell, C., Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18, Issue 4, October 2008, Pages 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Antony, J., Ghadge, A., Ashby, S. A., & Cudney, E. A. (2018). Lean Six Sigma journey in a UK higher education institute: a case study. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 35(2), 510–526. <https://doi.org/10.1108/IJQRM-01-2017-0005>
- Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat. (2012). Ernst & Young Baltic AS. <http://hdl.handle.net/10062/45124>
- Badakhshan, P., Scholta, H., Schmiedel, & T. vom Brocke, J. (2023). A measurement instrument for the “ten principles of good BPM”. *Business Process Management Journal*, 29(6), 1762–1790. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-08-2021-0549>
- Belcher, B. M., Claus, R., Davel, R. & Place, F. (2024). Indicators for monitoring and evaluating research-for-development: A critical review of a system in use. *Environmental and Sustainability Indicators*, Volume 24, December 2024, 100526 <https://doi.org/10.1016/j.indic.2024.100526>
- Bell, C., & Newby, H. (2021). *Community Studies. An Introduction to the Sociology of the Local Community*. Routledge.
- Benner, M. J., & Tushman, M. L. (2003). Exploitation, Exploration and Process Management: The Productivity Dilemma Revisited. *Academy of Management Review*. 28: 238-256. <https://doi.org/10.5465/AMR.2003.9416096>

- Bilouseac, I. (2013). Doctrinaire Controversies on the Concept of Public Service. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 12(1 (15)), 238-243.
- Bititci, U. S., Carrie, A. S., McDevitt, L. (1997). Integrated Performance Measurement Systems: A Development Guide. *International Journal of Operations and Production Management*, 1997, Vol. 17, No. 6, p.522-535.
- Bokolo, A. (2023). The Role of Community Engagement in Urban Innovation Towards the Co-Creation of Smart Sustainable Cities. *Journal of the Knowledge Economy*. vol. 3, pp. 1–33, Mar. 2023, doi: 10.1007/s13132-023-01176-1.
- Brodie, E., Cowling, E, Nissen, N. (2009). *Understanding Public Participation: A Literature Review*. Involve. NCVO.
<https://www.scribd.com/document/353667987/Understanding-participation-A-literature-review>
- Chang, J. F. (2006). *Business Process Management Systems. Strategy and Implementation*. Auerbach Publications, Taylor & Francis Group.
- Cordner, G. W. (1995). Community Policing: elements and effects. *Police Forum*, 5(8), 1-8.
- de Bruin, T. (2009). Business process management: theory on progression and maturity. *PhD Thesis, Queensland University of Technology*, Brisbane, Australia.
- Delias, P. (2017). A positive deviance approach to eliminate wastes in business processes: The case of a public organization. *Industrial Management & Data Systems*, 117(7), 1465–1484. <https://doi.org/10.1108/IMDS-09-2016-0393>
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2005). Introduction. The discipline and practice of qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 1-32). SAGE Publication, Inc.
- Drechsler, W. & Randma-Liiv, T., (2014). The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, Issue 57, pp. 1-26.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2013) *Fundamentals of business process management*. Berlin: Springer. Second Edition.
- Ender, J., Unt, R., Uus, M. (2011). *Kaasamine arengukava koostamisel „Vägivalla vähendamise arengukava 2011-2014“ koostamise näitel*. Praxis. Tallinn.

- Esposito, G., Ferlie, E. & Gaeta, G. L., (2017). The European public sectors in the age of managerialism. *Politics*, 38(4), pp. 480-499.
- Flick, U., 2009. *An introduction to qualitative research*. Sage.
- Futrell, R. (2003). Technical Adversarialism and Participatory Collaboration in the U.S. Chemical Weapons Disposal Program. *Science Technology & Human Values* 28(4):451-482. DOI: 10.1177/0162243903252762
- Goh, S. C. (2012). Making performance measurement systems more effective in public sector organizations. *Measuring business excellence*, 2012, Vol 16, No 1, pp. 31-42.
- Hammer, M. & Champy, J. (2009). *Reengineering the Corporation. Manifesto for Business Revolution*, A. HarperCollins e-book.
- Hartley, J., (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34, doi:10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x
- Hood, C., (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Illing, E., Kallaste, E., Kasemets, A., Lepa, R., Lepp, Ü. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Jeston, J. (2022). *Business Process Management. Practical Guidelines to Successful Implementations*. Fifth Edition. Routledge.
- Justiitsministeerium & Riigikantselei. (2021). *Mõjude hindamise metoodika*. <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>
- Kattel, R., Cepilovs, A., Lember, V., & Tõnurist, P. (2018). Indicators for Public Sector Innovations: Theoretical Frameworks and Practical Applications. Tallinn: *Halduskultuur* 19(1):77-104, DOI: 10.32994/ac.v19i1.208
- Kaube, J. (2014). *Max Weber: Ein Leben zwischen den Epochen*. Rowohlt Verlag.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. London: *Strategy Unit, Cabinet Office*.
- Kempner, T. (1987). *Penguin Management. Handbook*. 4th ed. Penguin Books.
- Kettinger, W., Teng, J. T. C., Guha, S. (1997). Business Process Change: A Study of Methodologies, Techniques, and Tools. March 1997, *MIS Quarterly* 21(1):55-98.

- Klun, M., Trkman, P. (2018). Business process management – at the crossroads. *Business Process Management Journal*, 24(2):786-813.
DOI: 10.1108/BPMJ-11-2016-0226
- Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Sulesepp
- Langley, G. J., Moen, R. D., Nolan, K. M., Nolan, T. W., Norman, C. L., & Provost, L. P. (2009). *The Improvement Guide: A Practical Approach to Enhancing Organizational Performance* (2nd ed.). Jossey-Bass.
- Luige, M., Härson, T., Vilbiks, I., & Kreek, K. (2019). *Politsei- ja Piirivalveameti strateegia*. Politsei- ja Piirivalveamet. <https://www.politsei.ee/et/ppa-strateegia-maailma-parima-politsei>
- Madise, Ü. (2000). Eesti riigikontseptsioon, New Public Management ja haldusreform. *Riigikogu toimetised*. <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-2/eesti-riigikontseptsioon-new-public-management-ja-haldusreform/>
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2013). Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. <https://mkm.ee/media/7326/download>
- McGregor, E. B. Jr. (1982). Symposium: The Public Service as Institution. 42(4), pp. 304-305. *Public Administration Review*. Washington. doi:10.2307/975969
- Modig, N., & Åhlström, P. (2016). *See on Lean. Tühususe paradoksi lahendamine*. Äripäev.
- Moallemi, E. A., Malekpour, S., Hadjidakou, M., Raven, R., Szetey, K., Ningrum, D., Dhiaulhaq, A., Bryan, B. A. (2020). Achieving the Sustainable Development Goals Requires Transdisciplinary Innovation at the Local Scale. *One Earth* 3(3):300-313, September 2020. DOI: 10.1016/j.oneear.2020.08.006
- Moullin, M. (2002), *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Open University Press, Buckingham.
- Moullin, M. (2003). Defining Performance Measurement. *Perspectives on Performance*, 2003, 2(3).
- Oakland, J. S. (2006). *Terviklik kvaliteedijuhtimine. Teooria ja praktika*. Külim.
- OECD. (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. DOI: 10.1080/14719030600853022

- Osborne, D., Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management*, 26(3), 424-438. doi:10.1111/1467-8551.12094
- Peters, G. P. (2001). *The Future of Governing. Second, Revised Edition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Petropoulos, F., Apiletti, D., Assimakopoulos, V., Babai, M. Z., Barrow, D. K., Taieb, S. B., Bergmeier, C., Bessa, R. J., Bijak, J., Boylan, J. E., Browell, J., Carnevale, C., Castle, J. L., Cirillo, P., Clements, M. P., Cordeiro, C., Oliveira, F. L. C., de Baets, S., Dokumentov, A., Ellison, J., ... Fiszeder, P. (2022). Forecasting: theory and practice. *International Journal of Forecasting*. 38(3), pp. 705–871, Jul. 2022, doi: 10.1016/j.ijforecast.2021.11.001.
- Politsei- ja Piirivalveamet. (n.d.). *PPA lugu ja väärtused*.
<https://www.politsei.ee/et/ppa-lugu-ja-vaeartused>
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2020). Teenuspõhise juhtimise korraldus. Peadirektori käskkiri 07.08.2020 nr 1.1-1/83.
- Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. (2014). *Riigi Teataja I*, 2; *Riigi Teataja I*, 09.07.2024, 3. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062017043>
- Politsei- ja piirivalveseadus. (2009). *Riigi Teataja I*, 26, 159; *Riigi Teataja I*, 31.12.2024, 38. <https://www.riigiteataja.ee/akt/PPVS>
- Pollitt, C., (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administratie si Management Public*, 8(1), pp. 110-115.
- Promberger, K., Rauskala, I. (2003). New Public Management – An Introduction from the UK Perspective. *Working Paper 6/2003*. Universität Innsbruck, Zentrum für Verwaltungsmanagement. <https://core.ac.uk/display/71732143>
- Radnor, Z. (2010). *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*. London: Advanced Institute of Management.
- Riigikantselei. (2014). Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Lõpparuanne.
- Rijal, S. (2023). The Importance of Community Involvement in Public Management Planning and Decision-Making Processes. *Journal of Contemporary Administration*

- and Management*. Vol 1, Issue 2, August 2023, pp 84-92.
DOI:<https://doi.org/10.61100/adman.v1i2.27>
- Rosemann, M., de Bruin, T. (2005). Application of a Holistic Model for Determining BPM Maturity, *BPTrends*, February, pp. 1-21.
- Rosemann, M., vom Brocke, J. (2010). The Six Core Elements of Business Process Management. *Handbook on Business Process Management 1*. DOI: 10.1007/978-3-642-00416-2_5
- Sanggoro, H. B., Alisjahbana, S. W., Mohamad, D. (2022). Influence of Project and Affected Local Community Interests Level on Social Conflicts in Indonesian Infrastructure Projects. *International Journal of Engineering*. vol. 35, no. 7, pp. 1217–1226, 2022, doi: 10.5829/IJE.2022.35.07A.01.
- Serpa, S. & Ferreira, C. M. (2019). The Concept of Bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*, 7(2), 12–19.
<https://doi.org/10.11114/ijsss.v7i2.3979>
- Siseministeerium. (2015). Siseministeeriumi valitsemisala teenuspõhise juhtimise raamistik. Kontseptsioon, mõisted ja näited. V2.2
- Siseministeerium. (2020). *Siseturvalisuse arengukava 2020-2030*.
<https://www.siseministeerium.ee/stak2030>
- Siseministeerium. (2024). *Siseturvalisuse uuringu aruanne 2024*.
<https://siseministeerium.ee/ministeerium-ja-kontaktid/ministeerium-ja-minister/uuringud-ja-analuusid#avaliku-korra-tagami>
- Sootla, G., Leif, K. (2020). Demokraatlikud riigid uue valitsemisdoktriini otsingul. *Acta Politica Estica*, 11/2020.
- Stoker, G. (2006). Public value management a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36 (1), 41-57.
- Susanto, H., Leu, F.-Y., Chen, C. K. (2019). *Business Process Reengineering*. Apple Academic Press
- Škrinjar, R., Trkman, P. (2013). Increasing Process Orientation with Business Process Management: Critical Practices. *International Journal of Information Management*, 33(1), 48-60. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2012.05.011

- Thomas, P. (2007). Why is performance-based accountability so popular in theory and difficult in practice? *Paper presented at the World Summit on Public Governance: Improving the Performance of the Public Sector*, Taipei City.
- Troska, G. (1998). Külad ja külaelu. Berg, E., Viires, A., Vunder, E. *Eesti Rahvakultuur* (lk 247-267). Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- Tönnies, F. (2001). *Community and Civil Society*. Cambridge University Press.
- Warburton, D., Wilson, R. & Rainbow, E. (2007). *Making a difference: A guide to evaluating public participation in central government*. Department for Constitutional Affairs. Involve.
<https://involve.org.uk/sites/default/files/uploads/docuemnt/Making-a-Difference-.pdf>
- Watt, S., Higgins, C., Kendrick, A. (2020). Community participation in the development of services: A move towards community empowerment. *Community Development Journal*. vol. 35, no. 2, pp. 120–132, Apr. 2000, doi: 10.1093/cdj/35.2.120
- Williams, B., & Matheny, A. R. (1995). *Democracy, dialogue, and environmental disputes: The contested languages of social regulation*. New Haven, CT: Yale Univ. Press.
- Williams, L., Demski, C., Parkhill, K., Spence, A., Pidgeon, N. (2022). Going through the dance steps: Instrumentality, frustration and tokenism in UK shale gas public participation. *Energy Research & Social Science*, 2022, kd 86, 102445.
<https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102445>
- Womack, J. P., Jones, D. T. (2010). *Lean Thinking. Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*. Free Press.

Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik Siseministeeriumi ametnikule koos teoreetilise raamistikuga.

Teema	Võimalikud intervjuuküsimused	Teoreetiline raamistik
Sotsiaalsed tunnused	Kui kaua Te olete Siseministeeriumis töötanud? Mis on Teie praegune roll / positsioon / funktsioon? Mis on Teie ametikoha eesmärk ja peamised ülesanded arvestades siseturvalisuse arengukava ja eesmärkide seadmisega?	
Strateegiline planeerimine ja politseiteenuste korraldamine	Kuidas seovad PPA tegevused end riiklike siseturvalisuse prioriteetidega? Millised on suurimad väljakutsed politseiteenuste strateegilisel planeerimisel? Kuidas toimub koostöö erinevate tasandite vahel (kohalik, regionaalne, riiklik)?	Põhineb punktis 1.1 kirjeldatud politseiteenuste korraldamise põhimõtetel avaliku sektori-, protsessi- ja teenuste juhtimise vaates, rõhutades strateegilist planeerimist ja protsesside juhtimist (McGregor, 1982; Riigikantselei, 2014).
Teenuspõhine juhtimine ja selle rakendamine	Kuidas hinnatakse teenuspõhise juhtimise efektiivsust PPA-s? Millised on peamised väljakutsed teenuspõhise juhtimise rakendamisel PPA-s? Kuidas mõõdetakse politsei teenuste tulemuslikkust ja kuidas need mõõdikud on seotud kogukonna ootustega?	Seotud teenuste juhtimise ja koordineerimise üldise teooriaga õiguskaitse kontekstis (1.1), hõlmates erinevaid mudeleid nagu PA, NPM ja NPG (Pollitt, 2007; Drechsler & Randma-Liiv, 2014).
Kogukonna kaasamine ja koostööpõhine juhtimine	Milline on Siseministeeriumi vaade kogukonna kaasamise tähtsusele siseturvalisuse arendamisel? Kuidas tagatakse, et kogukondade vajadused ja ootused on teenuste arendamisel arvesse võetud? Millised on parimad praktikad koostööpõhise juhtimise rakendamisel siseturvalisuses?	Tugineb punktile 1.2, mis käsitleb kogukonna kaasamist ja koostööpõhist juhtimist avaliku sektori tulemuslikkuse ja vastutuse mõõtmisel (Ansell & Gash, 2007).
Tulemuslikkuse mõõtmine ja tagasiside kogumine	Milliseid meetodeid kasutatakse teenuste tulemuslikkuse hindamiseks? Kuidas toimub tagasiside kogumine kogukondadelt ja kuidas seda arvestatakse otsuste tegemisel? Milliseks hindate mõõdikute realistlikkust teenuste kvaliteedi ja elanikkonna turvatunde kajastamisel?	Käsitleb tulemuslikkuse mõõtmise ja tagasiside seoseid teenuspõhise juhtimise tõhustamisel (Ender et al., 2011; Warburton et al., 2007).

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik PPA teenuse omanikele koos teoreetilise raamistikuga.

Teema	Võimalikud intervjuuküsimused	Teoreetiline raamistik
Sotsiaalsed tunnused	Kui kaua Te olete PPA-s töötanud? Mis on Teie praegune roll / positsioon / funktsioon? Mis on Teie ametikoha eesmärk ja peamised ülesanded arvestades PPA teenuste juhtimisega ja eesmärkide seadmisega?	
Tegevuskavade koostamine ja rakendamine	Kuidas toimub Teie poolt juhitud teenuste tegevuskavade koostamine? Millised andmed ja sisendid mõjutavad tegevuskavade väljatöötamist? Kuidas kaasatakse kogukondi ja teisi osapooli tegevuskavade koostamisse? Kuidas toimub tegevuskavade kohandamine vastavalt muutuvatele oludele ja kogukonna vajadustele?	Seotud punktiga 1.1, mis käsitleb politseiteenuste korraldamise põhimõtteid ja nende seotust avaliku sektori-, protsessi- ja teenuste juhtimise vaatenurgast (McGregor, 1982; Majandus. Ja Kommunikatsiooni..., 2014).
Teenuse mõõdikute kasutamine ja tulemuslikkuse hindamine	Millised mõõdikud on kasutusel Teie poolt juhitud teenustes? Milliseks hindate mõõdikute realistlikkust teenuste kvaliteedi ja elanikkonna turvatunde kajastamisel? Kuidas kasutatakse mõõdikute tulemusi teenuste arendamiseks ja parendamiseks? Millised on suurimad väljakutsed teenuse tulemuslikkuse mõõtmisel ja andmete kogumisel?	Põhineb punktile 1.1, kus analüüsitakse erinevaid lähenemisviise avaliku sektori teenuste tulemuslikkuse hindamisele (Pollitt, 2007; Drechsler & Randma-Liiv, 2014).
Kogukonna vajaduste kaardistamine ja kajastamine teenustes	Kuidas tuvastatakse kogukonna vajadused ja ootused politseiteenustele? Kuidas kogukonna tagasiside mõjutab otseselt teenuste kujundamist ja tegevuskavasid? Millised on suurimad väljakutsed kogukonna ootuste ja tegeliku teenuse pakkumise ühtlustamisel? Kuidas toimub koostöö kohalike omavalitsuste ja kogukonnaga, et tagada teenuste vastavus ootustele?	Seotud punktiga 1.2, mis käsitleb kogukonna kaasamist ja koostööpõhist juhtimist avaliku sektori tulemuslikkuse ja vastutuse mõõtmisel (Ansell & Gash, 2007).
Teenuspõhise juhtimise rakendamine ja väljakutsed	Kuidas rakendatakse teenuspõhist juhtimist PPA-s ja millised on selle eelised? Millised on suurimad väljakutsed teenuspõhise juhtimise rakendamisel? Kuidas teenuspõhine juhtimine aitab kaasa organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamisele? Kuidas mõõdetakse teenuspõhise juhtimise mõju politsei igapäevasele tööle ja tulemuslikkusele?	Seotud punktidega 1.1 ja 1.2, mis käsitlevad teenuspõhise juhtimise rakendamist avalikus sektoris ja selle mõju tulemuslikkusele (Pollitt, 2007; Osborne & Gaebler, 1993).

Lisa 3. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik PPA ametnikega piirkondliku politseitöö- ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenustes (fookusgrupp).

Teema	Võimalikud intervjuuküsimused	Teoreetiline raamistik
Sotsiaalsed tunnused	Kui kaua Te olete PPA-s töötanud? Mis on Teie praegune roll / positsioon / funktsioon? Mis on Teie ametikoha eesmärk ja peamised ülesanded arvestades PPA teenuste juhtimisega ja eesmärkide saavutamiseega?	
Kogukonna turvalisuse tajumine ja vajadused	Kuidas tajute kogukonna peamisi turvalisuse probleeme igapäevatoos? Kuidas hindate kogukonnaliikmete murede ja ootuste jagamise avameelsust politseile? Millised turvalisusega seotud probleemid jäävad ametlikest mõõdikute ja aruannetest kõrvale? Millisel moel kattuvad kogukonna ootused turvalisuse osas PPA strateegiliste eesmärkidega?	Põhineb punktiga 1.2, mis käsitleb kogukonna kaasamist ja koostööpõhist juhtimist avaliku sektori tulemuslikkuse ja vastutuse mõõtmisel (Ansell & Gash, 2007).
Strateegiate ja tegevuskavade rakendamine praktikas	Kuidas hindate PPA strateegiate ja tegevuskavade praktilist rakendatavust? Kuidas hindate tegevuskavade eesmärkide ja meetmete realistlikkust ning nende toetust igapäevatoole? Millisel määral peegeldavad tegevuskavad teie piirkonna eripärasid ja kogukonna ootusi? Millised strateegilised suunad töötavad praktikas kõige paremini ja millised vajaksid kohandamist?	Seotud punktiga 1.1, mis käsitleb politseiteenuste korraldamise põhimõtteid ja väljakutseid avaliku sektori juhtimise kontekstis (McGregor, 1982; Majandus- ja Kommunikatsiooni..., 2014).
Mõõdikute tõhusus ja kasulikkus igapäevatoos	Milliseid mõõdikuid kasutatakse teie töö tulemuste hindamiseks? Millisel määral peegeldavad mõõdikud tegelikku olukorda kogukonnas ja teie töö mõju turvalisusele? Millisele aspektile mõõdikud teie hinnangul rohkem keskenduvad – kas kvantitatiivsetele tulemustele (nt lahendatud juhtumid) või kvaliteedile (nt elanike rahulolu)? Kuidas saaks mõõdikuid paremini kohandada, et need toetaksid tõhusamat kogukonnatööd?	Seotud teenuspõhise juhtimise ja tulemuste mõõtmise teemadega, mis on käsitletud punktides 1.1 ja 1.2 (Pollitt, 2007; Drechsler & Randma-Liiv, 2014).
Suhtlus ja koostöö kogukonnaga	Kuidas toimib igapäevane suhtlus kogukonnaga ja millised on peamised takistused? Kuidas PPA suunised ja strateegiad toetavad kogukonna tõhusamat kaasamist Teie hinnangul?	Kogukonna kaasamise ja koostööpõhise juhtimise käsitletused (Sørensen & Torfing, 2007; Hartley, 2005).

Lisa 3 järg

Teema	Võimalikud intervjuuküsimused	Teoreetiline raamistik
Kohaliku ja kõrgema tasandi vaatenurkade erinevused	Milliseid erinevusi märkate kohaliku tasandi politseinike ja juhtkonna vaadetes kogukonna probleemidele? Kuidas tunnetate suhtumist ja otsuste tegemist kõrgemal tasandil – kas see vastab kohaliku tasandi vajadustele? Kuidas kohaliku tasandi kogemused ja tagasiside jõuavad kõrgematesse otsustustasanditesse? Millisel määral vastavad PPA juhtimispraktikad elanikkonna ootustele, ja kas tajute nende vahel märkimisväärsed erinevusi? Kui jah, siis milles see väljendub?	Tugineb punktile 1.1, mis käsitleb juhtimise erinevaid tasandeid ja nende koordineerimist avalikus sektoris (Osborne & Gaebler, 1993).

Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik kogukonna liikmetega kes puutuvad kokku piirkondliku politseitöö- ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenustega. (Fookusgrupp)

Teema	Võimalikud intervjuuküsimused	Teoreetiline raamistik
Sotsiaalsed tunnused	Sugu, vanus, haridus, töö valdkond	
Kogukonna turvalisuse tajumine ja politsei roll	Kui turvaliselt tunnete end oma kogukonnas igapäevaelus? Millised on peamised turvalisusega seotud probleemid, millega olete kokku puutunud? Millist rolli mängib teie arvates politsei kogukonna turvalisuse tagamisel? Kuidas hindate politsei nähtavust ja kättesaadavust teie kogukonnas?	Tugineb punktile 1.2, mis käsitleb kogukonna kaasamist ja koostööpõhist juhtimist avaliku sektori tulemuslikkuse ja vastutuse mõõtmisel (Ansell & Gash, 2007).
Kogemused ja suhtlus politseiga	Kas olete kunagi pidanud pöörduma politsei poole abi saamiseks? Kui jah, siis millised olid teie kogemused? Kuidas hindate politsei reageerimiskiirust ja tegutsemise vastavust teie ootustele? Kuidas hindate politsei praegust tõhusust kogukonna murede ja probleemidega tegelemisel?	Seotud politsei teenuspõhise juhtimise ja mõõdikute kasutamisega, mida käsitletakse punktis 1.1 (Pollitt, 2007; Drechsler & Randma-Liiv, 2014).
Politsei teenuste kättesaadavus ja kvaliteet	Kuidas hindate piirkondliku politseitöö ja kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenuste ligipääsetavust ja arusaadavust? Millisel määral kajastavad nende teenuste raames tehtavad politsei tegevused teie kogukonna tegelikke vajadusi? Kuidas on Teil võimalik oma arvamust ja ettepanekuid teha politseiteenuste arendamisel ja kas arvate, et neid võetakse arvesse?	Tugineb punktile 1.2, mis käsitleb kodanike kaasamist ja avalike teenuste kvaliteedi parandamist koostööpõhise juhtimise kaudu (Sørensen & Torfing, 2007; Osborne & Gaebler, 1993).
Politsei teenuste mõju kogukonna turvalisusele	Milliseid muutusi olete märganud oma piirkonna turvalisuses viimastel aastatel seoses politseiga? Kuidas on mõjutanud politsei tegevus kuritegevuse ennetamist ja kogukondade turvalisust? Milliseid politseiteenuseid hindate kõige vajalikumaks oma kogukonnas? Millisel määral on politsei töömeetodid teie hinnangul kogukonnale avatud ja kaasavad?	Seotud punktidega 1.1 ja 1.2, mis käsitlevad politsei tegevuste sidusust riiklike prioriteetidega ja nende mõju kogukonnale (McGregor, 1982; Majandus- ja Kommuniatsiooni..., 2014).

Lisa 4 järg

Teema	Võimalikud intervjuuküsimused	Teoreetiline raamistik
Parendusettepanekud ja ootused politsei teenustele	Millised on teie ootused politsei tegevusele tulevikus? Kuidas saaks politsei oma teenuseid kogukonna jaoks parandada? Kuidas teha nii, et kogukonnal oleks piisavalt võimalusi oma arvamust politsei töö kohta väljendada? Kui valmis olete tulevikus osalema politsei ja kogukonna koostööprojektides? Kui jah siis millistes teemades?	Seotud kodanike kaasamise teooriatega avaliku sektori teenuste kujundamisel ja arendamisel (Hartley, 2005).

Lisa 5. Intervjueeritavate koodid ja profiilid

Kood	Roll	Intervjuu tüüp	Osaleja andmed
E1	Siseministeeriumi strateegianõunik	ekspertintervjuu	Siseministeeriumi staaž 11 aastat
E2	PPA piirkondliku politseitöö teenuse omanik	ekspertintervjuu	politseitöö staaž 25 aastat, teenuse omanik 6 aastat
E3	PPA kogukonnaga seotud süütegude lahendamise teenuse omanik	ekspertintervjuu	politseitöö staaž 27 aastat, teenuse omanik 6 aastat
FG1-P1	Piirkonnapolitseinik	fookusgrupi intervjuu	politseitöö staaž 20 aastat
FG1-P2	Piirkonnapolitseinik	fookusgrupi intervjuu	politseitöö staaž 15 aastat
FG1-P3	Piirkonnapolitseinik	fookusgrupi intervjuu	politseitöö staaž 16 aastat
FG1-P4	Piirkonnapolitseinik	fookusgrupi intervjuu	politseitöö staaž 20 aastat
FG1-U1	menetlusgrupi juht	fookusgrupi intervjuu	politseitöö staaž 22 aastat
FG1-U2	eriasjade uurija	fookusgrupi intervjuu	politseitöö staaž 8 aastat
FG1-U3	Uurija	fookusgrupi intervjuu	politseitöö staaž 5 aastat
FG1-U4	Uurija	fookusgrupi intervjuu	politseitöö staaž 29 aastat
FG2-K1	kogukonna liige	fookusgrupi intervjuu	naine, 43-aastane, kõrgharidusega, KOV ametnik
FG2-K2	kogukonna liige	fookusgrupi intervjuu	naine, 42-aastane, kõrgharidusega ettevõtja
FG2-K3	kogukonna liige	fookusgrupi intervjuu	naine, 47-aastane, kõrgharidusega, kodune
FG2-K4	kogukonna liige	fookusgrupi intervjuu	mees, 30-aastane, kõrgharidusega, ettevõtja
FG2-K5	kogukonna liige	fookusgrupi intervjuu	mees, 55-aastane, kõrgharidusega, riigiametnik
FG2-K6	kogukonna liige	fookusgrupi intervjuu	mees, 50-aastane, kõrgharidusega, kooliõpetaja ja pastor

SUMMARY

DESIGNING AND EVALUATING POPULATION - ORIENTED SERVICES OF THE POLICE AND BORDER GUARD BOARD

Üllar Kütt

The topic of this master's thesis is highly relevant, as ensuring internal security and the quality of police services are key factors in shaping the public's sense of safety and trust in society. The Estonian Police and Border Guard Board (PPA) strategic plan for 2030 sets the goal that every person in Estonia should feel safe and receive timely and high-quality assistance when needed. At the same time, public opinion surveys indicate that community expectations and satisfaction are not fully aligned with the activities of public authorities. Therefore, it is essential to analyse how PPA services correspond to community expectations and how management decisions and performance indicators can be used to improve this alignment.

The research problem of the thesis lies in the fact that, although PPA has implemented a service-based management approach and a performance measurement system, it remains unclear whether these frameworks adequately take public expectations into account and support the sense of safety in communities. The objective of the thesis is to analyse how the service-based management and measurement system of the Police and Border Guard Board align with community expectations, and what changes could help better adapt the services to public needs. The thesis focuses on three research questions:

- How are service tasks and indicators formed in work plans, and do they reflect community expectations?
- How can service-based management and the measurement system be improved to better support community safety?
- How can alignment between indicators, management processes, and public expectations be ensured in the future?

The theoretical framework of the thesis is based on three key strands: models of public administration and governance (PA, NPM, NPG), process and service management models (TQM, Lean, BPM, BPR), and concepts related to community involvement and performance management. These frameworks provided a foundation for analysing PPA services from strategic, processual, and community-based perspectives. The theoretical background helps to understand how value propositions are formed, what role process owners play, and how participation and indicators influence the effectiveness and credibility of services.

The research methodology is based on a qualitative case study. Data were collected through a combination of document analysis and semi-structured interviews, including both expert interviews and two focus groups. The document analysis focused on key policy and strategy documents, including the Internal Security Development Plan 2020–2030, the PPA Strategy 2030, and the PlanPro information system, which is used for service planning and monitoring. Interview participants included a Ministry of the Interior official, PPA service owners, regional police officers and investigators (8 individuals in total), as well as community members from various backgrounds (6 participants). Thematic analysis was applied to the data, with codes derived from the theoretical framework. The results from interviews and document analysis were grouped into four main categories through thematic analysis:

- Value proposition
- Fragmentation of services
- Systematic nature of community engagement
- Relevance and meaning of performance indicators

The study revealed that although the services are structurally described and measurable, they are not always aligned with the actual needs and expectations of the community. It became especially evident that value propositions are not defined from the community's perspective, and that services often operate in isolation without clear process integration. Furthermore, community involvement largely depends on the initiative of individual officials, with no institutionalised process in place. Performance indicators mainly focus on operational metrics and do not adequately reflect changes in public safety perception or satisfaction.

Based on the findings, four key recommendations were developed that are primarily targeted at the PPA's top management and those responsible for strategic governance, as well as service owners and operational level managers:

- Defining a clearer value proposition for each service
- Integrating service processes and establishing shared goals across services
- Establishing a systematic mechanism for involving communities in service management and performance measurement
- Implementing community-oriented indicators that also include qualitative dimensions such as satisfaction and trust

These proposals support the goals of the PPA strategy and help strengthen both the community's sense of safety and public trust in the police.

Future research could focus on how performance indicators influence community trust and perceived safety, and how community representatives and their feedback could be more systematically integrated into service development. Additionally, it would be valuable to analyse how the coordination of various public services – including but not limited to policing – can increase their impact and visibility at the community level. A follow-up study within the PPA would help assess whether the proposed changes have been implemented and what impact they have had on service effectiveness, strategic coherence, and public satisfaction.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Üllar Kütt

1. Annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Elanikkonnale suunatud Politsei- ja Piirivalveameti teenuste kujundamine ja hindamine“, mille juhendaja on Kalvi Almosen ja kaasjuhendaja on Grete Männikus, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Üllar Kütt
18.05.2025