

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Ühiskonnateaduste instituut

Ühiskonna ja infoprotsesside analüüsi õppekava

Mirja Virve

Tulemuslikkuse hindamise rakendamine organiseeritud  
ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel

Magistritöö

Juhendaja: Avo Trumm, PhD

Tartu 2026

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. TULEMUSJUHTIMINE AVALIKUS SEKTORIS.....	5
1.1. Tulemusjuhtimise olemus, protsess ja rakendamise põhjused.....	5
1.2. Tulemuslikkus ja selle mõõtmine .....	8
1.3. Tulemusnäitajad ja nende rakendamine tulemusahela mudelis .....	13
2. TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE KURITEGEVUSE TÕKESTAMISEL.....	18
2.1. Tulemusjuhtimise probleemid ja takistused õiguskaitseasutuses .....	18
2.1.1. Tulemusjuhtimise institutsionaalsed väljakutsed.....	19
2.1.2. Tulemuslikkuse mõõtmise raskused ja riskid hindamisel.....	21
2.2. Tulemusnäitajate rakendamise võimalused õiguskaitsevaldkonnas.....	25
2.3. Tulemusnäitajate kvaliteedi hindamine.....	28
3. PROBLEEMISEADE .....	34
4. MEETOD JA VALIM.....	36
4.1. Empiirilise uuringu andmekogumine .....	37
4.2. Teemaatilise sisu- ja protsessianalüüsi meetod .....	39
4.3. Eneserefleksioon .....	40
5. ANALÜÜS.....	43
5.1. Tulemusjuhtimise rakendamine PPA-s seoses kuritegevuse tõkestamisega.....	43
5.1.1. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse mõõtmist mõjutavad raamistikud .....	43
5.1.2. Tulemusjuhtimise juurutamine ja tõlgendamine PPA-s.....	46
5.1.3. Tulemuslikkus PPA-s ning organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel.....	50
5.2. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemusnäitajate analüüs .....	52
5.2.1. PPA tulemusnäitajate struktuur ja meetodiline sidusus.....	52
5.2.2. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusnäitajad.....	55
5.2.3. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusnäitajate kvaliteedi hindamine .....	58
6. JÄRELDUSED JA ARUTELU .....	61
KOKKUVÕTE.....	69
SUMMARY .....	71
KASUTATUD KIRJANDUS .....	75
LISAD .....	85
LISA 1. Intervjuu kava .....	85
LISA 2. Riiklikud eesmärgid ja arengudokumendid .....	88
LISA 3. Strateegiliste eesmärkide ja tulemusnäitajate seadmise protsess PPA-s.....	89
LISA 4. Intervjuu analüüsi kava.....	90
LISA 5. PPA strateegiliste mõõdikute kvaliteedi koondhinnang.....	91
LISA 6. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks.....	92

## SISSEJUHATUS

Tänapäeval pööratakse avalikus halduses ja ka õiguskaitseasutustes aina enam tähelepanu tulemusjuhtimisele. Tulemuslikkuse hindamine erinevates organisatsioonides ei ole midagi uut ja seda on eri valdkondades palju uuritud ja arendatud, eriti finantsressursside juhtimise perspektiivist. Samas on selle rakendamine seotud märkimisväärsete teoreetiliste ja praktiliste väljakutsetega (Poister, 2003; Zürcher jt, 2023), mida on märgata ka õiguskaitseasutustes, sh Politsei- ja Piirivalveametis (edaspidi PPA) (PPA, 2025). See on ka tinginud vajaduse siinse uurimuse läbiviimiseks. Esmapilgul lihtsana tunduva hindamise, mis keskendub ressursside kasutamisele ja eesmärgi saavutamisele, teeb keerukaks ja mitmetahuliseks vajadus arvestada õiguskaitseasutuse tegevustes erinevate teguritega – näiteks poliitiline, õiguslik, institutsionaalne, sotsiaalne ja organisatsiooni kultuuriline kontekst (Zürcher jt, 2023). PPA-s avalduvad need väljakutsed eriti teravalt organiseeritud ja raske peitkuritegevuse (*latent criminality*) tõkestamisel, kus traditsioonilised tulemusnäitajad ei pruugi näidata tegevuse tegelikku ühiskondlikku väärtust ja võivad viia strateegiliste otsuste tegemisel eksitavate järeldusteni või jääda lihtsalt formaalsusteks.

Magistritöö keskmes on tulemuslikkuse mõõtmine organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel ning kitsamalt raske peitkuritegevuse vaates. Mõistete „raske ja organiseeritud kuritegevus” ning „raske peitkuritegevus” puhul esineb nii teaduskirjanduses kui ka praktikas definitsioonide paljusust ja segadust. Seetõttu lähtun õiguskaitse valdkonna tulemusjuhtimise kaardistamisel kriminaalpolitsei tegevusest. Kuriteoliikide määratlemisel ja defineerimisel tuginen Siseministeriumi (edaspidi SIM) strateegilisele raamistikule ning programmdokumendile „Kindel sisejulgeolek“ (SIM, 2025). Selle dokumendi alusel määratletakse raske ja organiseeritud kuritegevuse tõkestamist peitkuritegevuse kaudu, kuhu kuuluvad narko-, majandus- ja küberkuritegevus, korrupsioon ning rahapesu. Selline eripära seab aga märkimisväärsed väljakutsed tulemuslikkuse hindamisele. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse vastane võitlus on PPA üks suurima ressursikuluga teenuseid, samas puudub teadmuspõhine ja järjepidev ülevaade sellest, kuidas seatud eesmärkide poole liigutakse, sest kasutusel olevad tulemusnäitajad ei anna selleks piisavat teavet (PPA, 2025).

Kuigi termineid tulemusnäitaja (performance indicator) ja tulemusmõõdik (performance measure) kasutatakse sageli sünonüümidena, on neil metoodiliselt teatav erinevus. Tulemusmõõdik viitab üldisele mõõdetavale nähtusele, samas kui tulemusnäitaja täpsustab, kuidas vastavat nähtust operatsionaliseeritakse ja milliste andmete alusel seda mõõdetakse (Poister, 2010). Näiteks võib tulemusmõõdikuks olla „juhtumite arv“, kuid tulemusnäitajaks “PPA-le teavitatud juhtumite arv

1000 elaniku kohta“. Selle magistritöö raames käsitletakse neid sünonüümidena, sest tihtipeale kasutavad eri autorid mõlemat terminit ja asutuste kontekstis on märgata pigem termini „möödik“ või „tulemusmöödik“ kasutamist.

Magistritöö eesmärk on selgitada välja tulemuslikkuse mõõtmise võimalused organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel ning luua kontseptuaalne raamistik selle tulemuslikkuse mõõtmiseks PPA-s.

Eesmärgi täitmiseks püstitatakse uurimisküsimused:

1. Kuidas mõõdetakse organiseeritud ja raske peitkuritegevuse vastase tegevuse tulemuslikkust ja millised on teaduskirjanduse ja rahvusvahelise kogemuse põhjal tõenduspõhised tulemusnäitajad?
2. Kuidas kujunevad organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusnäitajad PPA-s?
3. Kuidas organisatsiooni tulemusjuhtimisega seotud eri tasandi võtmeisikud tõlgendavad tulemuslikkuse mõõtmise võimalusi ja tulemusnäitajate rolli organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise hindamisel?
4. Milline on sobiv kontseptuaalne raamistik organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse hindamise arendamiseks PPA-s?

Töö struktuur on jaotatud teoreetiliseks ja empiiriliseks osaks. Teoreetiline osa jaguneb omakorda kaheks peatükiks, millest esimene kirjeldab tulemusjuhtimise olemust ja kontseptsiooni avalikus sektoris laiemalt. Teine peatükk keskendub tulemuslikkuse hindamisele õiguskaitsevaldkonnas ja selle väljakutsetele, tulemusnäitajate rakendamise võimalustele ja meetodilisele kvaliteedile.

Kolmas peatükk keskendub probleemipüstitusele ja avab uuringu metodoloogilise raamistiku, põhjendades kvalitatiivse juhtumiuuringu valikut ning kirjeldades dokumendianalüüsi ja pool-struktureeritud ekspert-intervjuude läbiviimise protsessi.

Töö empiirilises osas tuuakse välja magistritöö raames läbiviidud analüüs ning selle tulemused ja järeldused seoses organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusjuhtimise rakendamise ja tulemusnäitajate kujunemisega PPA-s. Ühtlasi antakse empiirilises osas hinnang magistritöö kirjutamise ajal PPA-s kasutusel olnud valdkondlikele strateegilistele tulemusnäitajatele, tuginedes nende meetodilisele kvaliteedile ja asjakohasusele. Lõpptulemusena esitatakse ettepanekud kontseptuaalse hindamismudeli arendamiseks, et toetada teenuse strateegilist juhtimist.

# 1. TULEMUSJUHTIMINE AVALIKUS SEKTORIS

Magistritöö esimene peatükk kirjeldab tulemusjuhtimise ja tulemuslikkuse mõõtmise olemust ja kontseptsiooni avalikus sektoris. Käsitlen teaduskirjanduse põhjal nii protsessi, tulemuslikkuse mõõtmise põhjuseid kui ka takistusi. Lisaks pööran suuremat tähelepanu tulemusnäitajate jaotusele üleüldiselt kui ka tulemusahela mudelis.

## 1.1. Tulemusjuhtimise olemus, protsess ja rakendamise põhjused

Organisatsioonide juhtimisel kasutatakse eri lähenemisviise ja -võtteid, mis erinevad nii oma fookuse, loogika kui ka eesmärkide poolest. Nende hulgas on üheks oluliseks mehhanismiks tulemusjuhtimine (*performance management*), mille eripära on, et see seob strateegilise planeerimise, otsustusprotsessid ja igapäevased tegevused selgelt määratletud tulemustega (Bititci jt, 1997; Micheli & Mari, 2014).

Tulemusjuhtimise käsitlused on ajas arenenud, samas hoolimata teoreetilisest mitmekesisusest valitseb autorite vahel üksmeel, et seda tuleb vaadelda tervikliku ja interaktiivse süsteemina, mis on lahutamatu integreeritud organisatsiooni strateegiaga (Abouagla, 2025; Belcher jt, 2024;



**Joonis 1.** Traditsiooniline strateegilise planeerimise protsess (kohandatud allikast Poister 2003:163)

Strateegia (missioon ja mandaat) ning olukorra analüüs annavad tulemusjuhtimisele suuna ja aluse. Sellest tulenevalt on joonisel 1 tõstetud (sinise taustaga) esile need etapid, mis on otseselt seotud tulemusjuhtimisega ning Poisteri (2003) käsitlust on autoripoolselt täiendatud tagasiside osaga. Tulemusjuhtimine ei tohiks piirduda lihtsalt aruandlusega – vajalik on ka pidev tagasiside ja vajadusel ka vahekorrektsioonid (Roberts, 2006). Vastasel juhul taandub juhtimine vaid formaalseks vormitäitmiseks (Micheli ja Mari, 2014; Zürcher jt, 2023).

Joonisel 1 ei ole eraldiseisva etapina kajastatud juhtkonna ootusi, mis on tulemusjuhtimise ja eesmärkide seadmise olulised eeltingimused. Need tulenevad strateegilisest suunast ning on integreeritud eelkõige missiooni ja mandaadi, olukorra analüüsi ning eesmärkide ja tulemusnäitajate määratlemise etappidesse. Viimatinimetatutega suunatakse, milliseid tulemusi peetakse oluliseks ja mõõdetavaks.

Tulemusjuhtimisega (sh eesmärkide seadmise) välditakse olukorda, kus organisatsioon küll tegutseb pidevalt, kuid tegelikke tulemusi ei saavuta (Kusek ja Rist, 2004). Sisuliselt tähendab see valikute tegemist strateegia, ressursside, väliste ja sisemiste ootuste ja ühiskondlike väärtuste vahel. Vastutuse tagamiseks ja ressursside raiskamise vältimiseks tuleb planeerimisse lõimida kogu organisatsioon (Roberts, 2006). See tähendab nii strateegiliste eesmärkide jagamist teenuste ja üksuste ning lõpuks üksiktöötajate tasandile konkreetseteks tegevuseesmärkideks kui ka tegevuste täideviijate kaasamist eesmärkide ja tulemusnäitajate seadmisesse. Tegemist ei tohi olla vaid ülevalt-alla protsessiga (Armstrong, 2009).

Locke jt (1981) kohaselt parandavad sooritust konkreetsed ja väljakutsuvad eesmärgid. Nende seadmise eeldusteks on täitja piisav võimekus ja sihtide aktsepteerimine ning saadud tagasiside. Samuti leitakse Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei uuringus (2021), et eesmärgid peavad olema arengut suunavalt ambitsioonikad, kuid jääma realistlikult saavutatavaks. Selleks, et eesmärgid ei oleks pelgalt formaalsed, on vajalik seostada organisatsiooni strateegilised eesmärgid individuaalsete eesmärkidega ja neid organisatsioonis selgelt kommunikeerida (Armstrong, 2009). Shane (2010) rõhutab, et enne kui töötajale saab anda vastutust, peab juht asutuseüleselt selgitama, mida töötajatelt oodatakse. Tõhus tulemusjuhtimine eeldab, et tulemusnäitajaid kasutatakse teadmuspõhise arutelu ja otsustamise vahendina, mitte üksnes tehnilise tõe tuvastamiseks (Micheli ja Mari, 2014).

Henri (2006) leiab, et regulaarsed arutelud ja tulemusinfo tõlgendamine eri tasandite vahel aitavad lisaks strateegiliste eesmärkide selgitamisele kujundada organisatsioonis ka ühist sõnavara. See toetab omakorda organisatsioonikultuuri muutust, mis on sageli suurim takistus tulemusjuhtimise süsteemi rakendamisel (OECD, 1997; Roberts, 2006).

Eesmärgid ja tulemusnäitajad on eeltoodud joonisel 1 kajastatud ühe etapina, mis toetab Locke jt (1981) seisukohta, et korrektne eesmärgipüstitus eeldab mõõdetavat positiivset muutust või parendust ja selle täpset sooritustaset või tulemusnäitajat. Hiljem on leitud, et sooritust saab sõnastada ka püsivana (sihttase) kui eesmärk on säilitada stabiilsus (Ahn, 2001; Belcher jt, 2024). Eesmärgid loovad raamistiku tulemuste tõlgendamiseks ja peavad andma suuna, miks ja mida mõõdetakse, eelneades tulemusnäitajate määramisele, mitte vastupidi (Behn, 2003).

Peamised eesmärkide seadmise mõjutajad on teaduskirjanduse alusel esitatud järgnevas tabelis 1.

**Tabel 1.** Olulised tegurid ja asjaolud eesmärkide seadmisel

Kategooria	Olulised tegurid ja asjaolud	Allikad
Strateegilised ja organisatoorsed tegurid	Seos missiooni, visiooni, strateegia ja tegevuskavaga; erinevate eesmärkide koherentsus; organisatsioonikultuur, asutuse suurus ja juhtimise tasand, juhtkonna motiivid; töötajate kaasamine.	Armstrong, 2009; Babbie, 2007; Bouckaert, 2022; Kaplan ja Norton, 1996; Kusek ja Rist, 2004; Poister, 2003; Zürcher jt, 2023
Väliskeskond ja huvigrupid	Seadusandlik raamistik, poliitilised vaated ja prioriteedid ning nende sidusus; huvigruppide ootused ja kaasamine; sotsiaalmajanduslik keskkond.	Behn, 2003; Heinrich, 2002; Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021; Kusek ja Rist, 2004; OECD, 2008; Osborne, 2018; Zürcher jt, 2023
Ressursid ja võimekus	Eelarvelised vahendid ja kulutõhusus, töötajate võimekus ja kompetents, andmete kättesaadavus ja infosüsteemide kvaliteet.	Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021; Kusek ja Rist, 2004; Locke jt, 1981; OECD, 2008; Rahmawaty, 2025; Roberts, 2006
Metoodilised ja sisulised	Tulemuste edukuse ja ootuste kokkulepe; S.M.A.R.T. kriteeriumid <sup>1</sup> ; keskkonna ja olukorra ning ohu- ja mõjuanalüüs, põhjuslikud seosed ning realistlik ajaline raamistik.	Babbie, 2007; Castle, 2008; Heinrich, 2002; Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021; Locke jt, 1981; Roberts, 2006; Selvik jt, 2021
Väärtuspõhised ja eetilised	Avalik väärtus ja sotsiaalne mõju, protseduuriline õiglus ja legitiimsus, usaldus ja läbipaistvus.	Osborne, 2018; Poister, 2003; Shane, 2010; Talbot ja Wiggan, 2010; Van Dooren jt, 2015; Zürcher jt, 2023

Pärast eesmärkide ja tulemusnäitajate määramist (viimast käsitletakse põhjalikumalt alapunktides 1.3 ja 2.1) kavandatakse strateegiad, hinnatakse nende teostatavus ning sõnastatakse strateegilised tegevused. Need etapid tagavad, et seatud eesmärgid ja sihttasemed on ressursside ja võimekustega saavutatavad (Poister, 2003). Selles faasis koostatakse erinevad programmid, projektid ja tegevuskavad, kus algatused seotakse eelarvega. Niveni (2006) hinnangul tagab see ressursside suunamise strateegiliselt olulistesse tegevustesse, mitte ei jaotata intuitsioonile tuginevalt.

Peale rakendamist on planeerimistsükli lõpus (Joonis 1) oluline pidev seire ja hindamine, et agregeerida andmed tulemusinfoks, mis omakorda aluseks tagasisidele ja juhtimisotsustele. See võimaldab hinnata, millised tegevused viivad soovitud tulemusteni ning millist strateegiat on vaja kohandada (Poister, 2003). Seejuures on oluline kaasata aruteludesse peale juhtide ka analüütikud, kes aitavad tulemusi tõlgendada (OECD, 1997). Uue tsükli eel võimaldab võrdlusanalüüs tuvastada süsteemseid probleeme (Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021).

<sup>1</sup> Vt. Alapunkt 2.2.

Lähtudes erinevate autorite seisukohtadest, saab välja tuua tulemusjuhtimise rakendamise peamised põhjused ja vajalikkuse avalikus sektoris:

- Aitab siduda strateegilised eesmärgid mõõdetavate tegevuste ja avaliku väärtuse loomisega, suunates ressursid prioriteetidele ning tugevdades strateegia rakendamist igapäevases juhtimises (Armstrong, 2009; OECD, 2024; Van Dooren jt, 2015).
- Võimaldab süsteemselt hinnata organisatsiooni tugevusi ja nõrkusi, teha õigeaegseid juhtimisotsuseid ning suurendada paindlikkust ja riskiteadlikkust. (Armstrong, 2009; Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021; Roberts, 2006; Zürcher jt, 2023).
- Võimaldab regulaarse analüüsiga hinnata eesmärkide saavutamist, sh tõhusust (Behn, 2003; UNDP, 2007) ja süsteemseid kitsaskohti (Rudyk jt, 2022), soodustades organisatsioonilist õppimist ja tagasisidet (Armstrong, 2009; Poister, 2003).
- Tugevdab avaliku sektori läbipaistvust ja vastutust ühiskonna ees, võimaldades hinnata nii avalikku mõju kui ka sidusrühmade rahulolu (Behn, 2003; INTRAC, 2024; Shane, 2010; Talbot ja Wiggan, 2010) ja vajaduste kommunikeerimist rahastajatele (Henri, 2006). Samas tasub arvestada, et süsteem toetab küll tõenduspõhist poliitikakujundamist (OECD, 2024), kuid sellel võib olla ka varjatud poliitilise kontrolli funktsioon (Lewis, 2015).
- Aitab selgelt eesmärke ja ootusi edasi anda organisatsiooni sees, muutes need arusaadavaks ja motiveerivaks (Henri, 2006) ning pakkuda regulaarset tagasisidet, mis omakorda soodustab arengut (Armstrong, 2009; Micheli ja Mari, 2014).

Eeltoodud kokkuvõttes on tulemusjuhtimise suurim väärtus strateegia ja igapäevase juhtimise sidumine. See aitab suunata ressursid prioriteetidele, hinnata tegelikku mõju ja teha andmepõhiseid otsuseid, tagades samal ajal organisatsiooni läbipaistvuse ja arengu.

## 1.2. Tulemuslikkus ja selle mõõtmine

Eelmises alapunktis kajastatud tulemusjuhtimise süsteemis on keskne roll tulemuslikkuse mõõtmisel (*performance measurement*), mis võimaldab hinnata organisatsiooni tegevuste vastavust eelnevalt kindlaksmääratud strateegilistele eesmärkidele (Artley jt, 2001) ja tagada tõenduspõhiste juhtimisotsuste tegemine. Selles alapunktis käsitlen tulemuslikkuse mõistet ja mõõtmise põhimõtteid mõjutavaid tegureid, illustreerides neid magistritöö teemaks oleva kriminaalpolitsei näidete kaudu.

**Tulemuslikkus** väljendab organisatsiooni võimet saavutada oma eesmärged ja sihttasemeid (Blake, 2020; Zürcher jt, 2023), hõlmates kahte keskset mõistet: protsesside efektiivsust (*efficiency*) ehk

ressursside säästlikku kasutust ning tegevuse tegelikku mõju ühiskonnale ehk tõhusust (*effectiveness*) (Blake, 2020).

Avaliku sektori tulemuslikkuse mõõtmine tõusis fookusesse 1970. aastatel koos uue avaliku halduse (*New Public Management – NPM*) käsitlusega, mis keskendus konkurentsile, efektiivsusele ja mõõdetavatele tulemustele (Bouckaert, 2022). Hiljem lisandusid sellele õigusriiki ja hierarhilist kontrolli rõhutav uus-weberiaanlik mudel (*New Weberian State – NWS*) (Bouckaert, 2022) ning koostööl põhinev uus avalik valitsemine (*New Public Governance – NPG*) (Osborne, 2018). Torfing jt (2024) leidsid, et avaliku sektori juhid peavad praktikas suutma kombineerida kõigi kolme lähenemise põhimõtteid, mistõttu on tulemuslikkuse mõõtmine muutunud kompleksseks ja mitmetahuliseks tegevuseks. Organisatsiooni sisemise toimivuse kõrval tuleb seega hinnata ka avaliku väärtuse loomist ja ühiskondlikku mõju (Kusek ja Rist, 2004), mille puhul muutuvad oluliseks sellised tulemusnäitajad nagu läbipaistvus, usaldus, legitiimsus ja õiguspärasus.

Tulemuslikkuse hindamist mõjutavad vältimatult ka poliitilised ja kultuurilised kontekstid (Niven, 2006; Poister, 2010) ning hindajate subjektiivsed tõlgendused olemasoleva teabe põhjal (Bouckaert, 2022; Lewis, 2015). Seetõttu eeldab strateegiliste tegevussuundade kujundamise tasakaalu organisatsiooni sisemiste eesmärkide ja välise poliitilise surve vahel ning pidevat aruandlust ja selgituskohustust erinevatele osapooltele (Shane, 2020). Õiguskaitseasutuste vaates tuleb arvestada samaaegselt sotsiaalse, õigusliku ja institutsionaalse kontekstiga ning tõendada oma tegevuse väärtust ja ressursikasutuse põhjendatust alates poliitikakujundajatest ja maksumaksjatest kuni ohvrite ja kinnipeetavateni (Roberts, 2006; Talbot, 1999).

Tulemuslikkuse mõõtmist mõjutab seega, kas tegemist on avaliku sektori asutusega, kuid lisaks on veel palju erinevaid tegureid. Sõltudes näiteks geograafilisest või majanduslikust keskkonnast, strateegiast ja mõõtmise eesmärgist, mõõtmise tasandist organisatsioonis, asutuse suurusel, nähtuse või valdkonna olemusest, keerukusest ja ulatusest jne. Samas peamisteks eduteguriteks on selge ühine kokkulepe mõõtmise eesmärkides, sobiva otsustustasandi määratlemine ning personali ja juhtkonna tugev kaasatus süsteemi rakendamisse kõigil tasanditel (Zürcher jt, 2023).

Kokkulepitud eesmärke saab hinnata intuiitiivselt, kuid tulemuslikkuse mõõtmise väärtus on süsteemsel andmete kogumisel ja esitlemisel ning loogilise ja empiirilise seose loomisel ootuste, kavandatud eesmärkide ja tegelikult saavutatud tulemuste vahel (Shane, 2010). See tähendab, et hindamine peaks toimuma objektiivsete faktide või kogemuste, mitte subjektiivsete, vastutavate isikute tajutud hinnangute alusel (Armstrong, 2009; Gomes jt, 2017). Samas on Mintzberg (1987) leidnud, et parim strateegia seire põhineb juhi intuitsioonil ja detailidesse süvenemisel. Tema

hinnangul abstraktsetele faktidele ja arvudele toetumine ei anna intellektuaalset teadmist (Mintzberg, 1987). Tänapäevased uuringud siiski Mintzbergi skeptitsismi andmete suhtes ei jaga, vaid toetavad objektiivset mõõtmist. Sellest hoolimata valitseb seisukoht, et universaalset ja ideaalset tulemuslikkuse mõõtmise protsessi ei eksisteeri.

Arvestades avaliku sektori eesmärkide mitmetähenduslikkust ja selle kasvavat ühiskondlikku ootust läbipaistvusele, on ka mõõtmisprotsess ise teinud läbi olulise arengu, liikudes tehniliselt loendamiselt terviklikumate ja dünaamilisemate hindamisraamistike suunas Süsteemse seire ja andmete kvaliteedi tagamise eesmärk on toetada organisatsiooni liikumist tegevuste ja väljundite loendamiselt tegeliku väärtusloome ja mõju hindamise suunas (Andrews jt, 2014; Armstrong, 2009; Talbot ja Wiggan, 2010). Tänapäeval on fookus nihkunud staatiliselt eesmärkide juhtimiselt dünaamilisele tulemusahelale, mis loob loogilised seosed organisatsiooni sisendite (*inputs*), tegevuste (*activities*), väljundite (*outputs*), tulemite (*outcomes*) ja mõju (*impact*) vahel (Kellogg Foundation, 2004). Seda protsessi toetab pidev tagasisidetsükkel (vt Joonis 2), mis võimaldab strateegiat kriitiliselt hinnata, kohandada ja organisatsioonis arusaadavaks teha.

Sarnast loogikat kasutatakse enamikus avaliku sektori tulemuslikkuse mõõtmise raamistikes, nagu tasakaalustatud tulemuskaart (*Balanced Scorecard*, edaspidi BSC), Euroopa Kvaliteedijuhtimise Fond (*European Foundation for Quality Management*, edaspidi EFQM) ja ÜRO tulemuspõhine seire- ja hindamissüsteem (*Results-Based Monitoring and Evaluation System*). EFQM mudelisse on lisaks integreeritud tervikliku kvaliteedijuhtimise (*Total Quality Management*) põhimõtted (Bititci jt, 1997; Rahmati ja Jalilvand, 2024).

Üheks enim kasutatavaks mudeliks tulemusmõõtmise juurutamisel on nii era- kui ka avaliku sektori organisatsioonides Kaplan ja Nortoni (1996) loodud tasakaalustatud tulemuskaart. Erinevalt EFQMist, mis on pigem detailsem kvaliteedijuhtimise hindamisraamistik, on BSC strateegiline juhtimissüsteem, mis keskendub strateegia elluviimisele konkreetsete tulemusnäitajate kaudu. Tulemusjuhtimise arendamisel ja eesmärkide seadmisel on BSC kontseptsiooni kasutatud ka Eesti erinevates avaliku sektori asutustes (Raava, 2012), sh Siseministeriumi haldusalas. 2024. aastal koostas AS PricewaterhouseCoopers Advisors Rahandusministeriumile sihtasutuste näitel tegevuse tulemuslikkuse hindamismetoodika, mis lähtub samuti Kaplani ja Nortoni (1996) BSC mudeli edasiarendustel.

BSC hindab strateegiliste eesmärkide saavutamist läbi nelja omavahel seotud perspektiivi: kliendi, sisemiste protsesside, innovatsiooni ja õppimise ning finantsperspektiivi, hõlmates järgnevaid etappe (Kaplan ja Norton, 1996):

- visiooni ja strateegia täpsustamine;
- strateegiliste eesmärkide kommunikeerimine kõikide osakondade vahel;
- strateegia sidumine operatiivse planeerimise ja sihttasemetega;
- pideva tagasiside ja õppimise soodustamine.

Hiljem leiti see veidi piiratud lähenemisena seoses näitajate valiku, põhjuslike seoste ja tegeliku mõjuga otsuste teostamisele (Hoque, 2014, Lipe ja Salterio, 2002). Hoque (2014) tõi esile, et BSC on tõhus vahend strateegia arendamiseks, edastamiseks ja elluviimiseks, kuid avaliku sektori organisatsioonid rakendavad seda sageli pigem välise legitiimsuse saavutamiseks rahastajate või valitsuse ees, pööramata tähelepanu, kas süsteem suurendab organisatsiooni tegelikku tõhusust. Samuti on seda keeruline integreerida eelarvestamisega, sest organisatsioonid kasutavad sageli ühel tulemuskaardil liiga palju näitajaid, mis võib viia ebasobivate aspektide mõõtmiseni (Hoque, 2014). Hoolimata kriitikast on BSC laialt kasutusel ja seda täiendatakse vastavalt valdkonnale (Moullin, 2002; Niven, 2006; Parmenter, 2010 jne). Kokkuvõttes aitab BSC juhtidel muuta strateegia konkreetseteks mõõdetavateks näitajateks ja selgitada tulemusi nii organisatsiooni sees kui ka väljaspool.

Moore (1995) püüdis oma kontseptsioonis lähtuda nii BSC raamistikust kuid võtta arvesse ka EFQM lähtekohad. Tema lähenemist täiendasid hiljem Talbot ja Wiggan (2010), luues „Avaliku väärtuse tulemuskaardi“ (Public Value Scorecard, edaspidi PVS). Avaliku sektori kontekstis erinevad BSC ja PVS oma eesmärgi, fookuse ja mõõtmise loogika poolest. BSC rõhutab organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamist ja tõhusust eesmärkide täitmisel ning selle kontrolli (Kaplan ja Norton, 2001). PVS seevastu lähtub avaliku väärtuse loomisest (Moore, 1995; Talboti ja Wiggani, 2010), olles seega avaliku sektori tingimustele sobivam.

Kuna õiguskaitseasutuste tulemuslikkus ja kuritegevuse ennetus sõltuvad suuresti kodanike, kogukondade ja partnerite koostööst, on asjakohane juurutamisel võtta arvesse ka tulemuslikkuse prisma (*Performance Prism*) lähenemist (Neely jt, 1995 viidatud Neely jt 2005 kaudu). NPG teooriale tuginedes ei hinda see mudel vaid protsesse ja sidusrühmade rahulolu, vaid ka sidusrühmade panust organisatsiooni. Selline vaade aitab kujundada näitajaid, mis peegeldavad asutuse suutlikkust kaasata ühise eesmärgi saavutamiseks partnerite ja kogukonna ressursse.

Fookus on järjest enam komplekssema ja väärtus- ning mõjupõhisema lähenemise suunas. Esile tõstetakse vajadust paindlikkuse ja koosloome järele – see nõuab pidevat dialoogi ning sidusrühmade ootuste lõimimist organisatsioonikultuuri (Bryson jt, 2023). Sellist hindamist ei pruugi traditsioonilised mudelipõhised lähenemised enam täielikult tagada. Bryson jt (2023) on toonud välja, et keerukate ja pikaajaliste muutuste juhtimisel ja nende tulemuste seiramisel on strateegilised kaardid tõhusamad kui lihtsad loogikamudelid.

Lisaks on leitud, et kvaliteetseteks juhtimisotsusteks on üksikute isoleeritud näitajate asemel vaja erinevaid dimensioone koondavaid komposiitindikaatoreid, mis tagavad valdkonna tervikvaate (OECD, 2008; Pereira jt, 2025), kus andmete koondamisel ja analüüsil aitavad kaasa tehisintellektil ning teadmuspõhistel andmelahendustel põhinevad tehnoloogiad (Abouagla, 2025; Belcher jt, 2024; 2023; Zürcher, 2023). Otsustamist toetavad juhtimislaudad, mis aitavad infot reaajas monitoorida ja sünteesida ning teha teadmuspõhiseid valikuid (Roberts, 2006). Näiteks kasutatakse monitoorimiseks valgusfoori sümboloid. Kui valgusfoor püsib pikalt punane, võib see viidata kas liiga ambitsioonikale eesmärgile või tõsistele probleemidele tegevuses (Wenisch, 2004).

Tulenevalt eelnimetatud raamistikest saab esitada tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi juurutamise kesksed põhimõtted avalikus sektoris järgnevalt:

- Mõõtmine peab olema lahutamatult seotud organisatsiooni strateegiaga, edastades eesmärged selgelt nii töötajatele kui ka välistele sidusrühmadele.
- On kriitiline liikuda tegevuste ja väljundite loendamisel süsteemsele tulemuse ja pikaajalise mõju hindamisele.
- Enne süsteemi loomist on vaja teha valdkonna analüüs ja hinnata nii olukorda kui ka organisatsiooni ja partnerite valmisolekut. Seejuures on oluline mõista partnerite ja sidusrühmade võimalikku panust ning ootusi ühiste eesmärkide saavutamisel.
- Erinevalt erasektorist peab keskenduma väärtuspõhistele näitajatele.
- Üksikute näitajate asemel tuleb kasutada komposiitindikaatoreid ning tervikvaate kiiremaks saamiseks tehisintellektil ja reaalaja juhtimislaudadel põhinevaid lahendusi.
- Tulemuslikkuse mõõtmine on pikaajaline protsess, toetades objektiivset analüüsi ja tagasisidet, mis on aluseks arenguvajaduste tuvastamisele, eelarve põhjendamisele ja süsteemsete probleemide lahendamisele.

Kokkuvõttes tuleb aktsepteerida, et puudub üks ja täiuslik raamistik tulemuslikkuse mõõtmiseks ning lähtuma peab eelkõige konkreetsest asutusest, valdkonnast ja geograafilisest või majanduslikust keskkonnast.

### 1.3. Tulemusnäitajad ja nende rakendamine tulemusahela mudelis

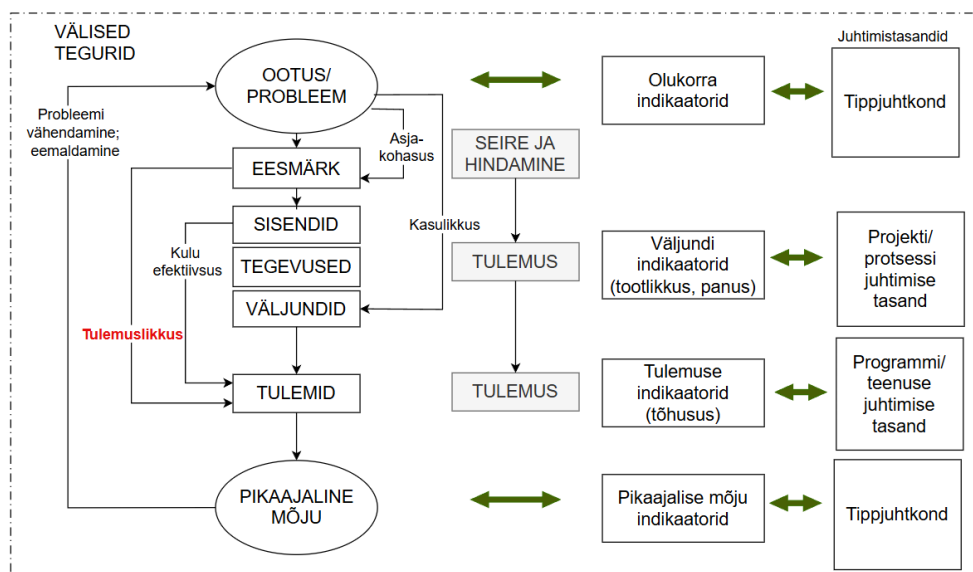
Toimiva tulemusjuhtimise süsteemi loomiseks on vaja arendada asjakohaseid ja strateegiliselt olulisi näitajaid, mis võimaldavad seirata süsteemi toimimist tervikuna (väljunditest mõjudeni) ning toetavad seeläbi teadmispõhist otsustamist ja tõhusate teenuste pakkumist (Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021). Neid saab grupeerida kolme peamise aluse järgi: sisuline fookus (mida mõõdetakse?), iseloom (kuidas mõõdetakse?) ning metoodiline lähenemine (kuidas need on seotud tulemustega?). Lisaks selle alusel, kus näitaja paikneb tulemusahelas. Nende jaotuste tundmine on strateegiliselt oluline, et valida näitajaid, mis toetavad organisatsiooni eesmärke ja pakuvad terviklikku vaadet sooritusele.

**Sisuline fookus (finantsiline ja mittefinantsiline).** Alates eelmise sajandi lõpust on rõhutatud mitterahaliste näitajate kriitilist rolli (Armstrong, 2009; Heinrich, 2002; Kaplan ja Norton, 1996; Talbot, 1999). Näiteks õiguspärasus, usaldus ja läbipaistvus on väärtuspõhise juhtimise seisukohalt sageli määravamad kui rahalised kuluandmed.

**Iseloom (kvantitatiivne ja kvalitatiivne).** Näitajad jagunevad arvulisteks andmeteks ja kirjeldavateks hinnanguteks, mis mõlemad võimaldavad hinnata efektiivsust, tõhusust ja ühiskondlikku mõju (Kusek ja Rist, 2004). Kvantitatiivsed mõõdikud (nt registreeritud menetluste või trahvide arv) on kergesti loendatavad, kuid nende eelistamine ilma sisulise analüüsita võib viia valede tõlgendusteni. Kvalitatiivsete näitajate sisulisi eeliseid rõhutatakse üha enam, samas esineb neil kvantitatiivsete mõõdikute kõrval ka puudusi. Nähtused nagu hoiakud, rahulolu ja usaldus, on sageli latentsed, mida ei saa otseselt mõõta ja andmekogumine on kallis, mistõttu analüüsitakse sageli skaalade, indeksite või asendusnäitajate (Kusek ja Rist, 2004; OECD, 2008, Poister, 2010) abil muutuste dünaamikat ajas (Belcher jt, 2024). Samas peab Kuseki ja Risti (2004) arvates olema põhjendatud eeldus, et asendusnäitaja annab vähemalt ligikaudset teavet tegeliku soorituse kohta ja Poister (2010) on rõhutanud vajadust asendusnäitajate ja saavutatud tulemuste korrelatsiooniks või põhjuslikuks seoseks. Õiguskaitseasutustes kasutatakse sageli asendusnäitajaid, et mõõta ambivalentseid ja raskesti kvantifitseeritavaid aspekte nagu õiglus, ausus või vastutus, kuid Shane (2010) hinnangul on need alati kontseptuaalsetele vigadele ja ei pruugi olla valiidsed. Näiteks kuritegevuse tegeliku ulatuse hindamisel kasutatakse tegeliku kuritegevuse taseme asendusnäitajana kinnipidamiste statistikat. Samas on see probleemne asendusnäitaja, mis peegeldab pigem politsei tegevust kui kuritegevuse tegelikku ulatust (Babbie, 2008). Seetõttu eeldab tõhus mõõtmissüsteem kvantitatiivsete andmete ja kvalitatiivse tagasiside kombineerimist ning pideva seire ja tagasiside kujundamist asutuse ja sidusrühmade vahel (Zürcher jt, 2023).

**Metoodiline lähenemine (edasivaatav ja tagasivaatav).** Edasivaatavad näitajad (*leading indicators*) on suunatud tulevikku ja prognoosivad tulemust (Kaplan ja Norton, 1996; Niven, 2006). Need on eelkõige organisatsiooni sisevõimekuse (töötajate pühendumus, heaolu, areng, innovatsioon) ja väliste sihtrühmade (partnerasutused, rahvusvahelised partnerid) koostöö muutusi hindavad tulemusnäitajad (Willis jt, 2011), mis loovad aluse edukaks kuritegevuse ennetuseks ja varajaseks sekkumiseks (Zürcher jt, 2023). Tagasivaatavad näitajad (*lagging indicators*) annavad tagasiside varasema tegevuse kohta ja kinnitavad trende (nt süütegude arvu muutus).

**Tulemusahel (väljund- ja tulemusnäitajad).** Tulemusnäitajad eristuvad tulemusjuhtimise protsessis väljundnäitajatest eelkõige sellega, et need on aluseks strateegilistele otsustele ja ressursside ümberjagamisele (Armstrong, 2009) ning näitavad eesmärgi ja mõju saavutamist või selle suunas liikumist (Kusek ja Rist, 2004). Samas väljundnäitajad võimaldavad hinnata sisemisi arenguvajadusi, tööprotsesside sujuvust ja sooritatud tegevuste vahetuid tulemusi (Armstrong, 2009; Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021). Järgnev tulemuslikkuse hindamise tsükliline süsteem (vt Joonis 2) aitab selgitada ootuste, eesmärkide, tegevuste, väljundite, tulemuste ja mõjude vahelist kooskõla.



**Joonis 2.** Tulemuslikkuse hindamise mudel tulemuste ahela alusel. *Allikas: Autori kohandatud (UNDP, 2007; Kuusk, K, 2007)*

Tulemusahela eri etappides rakendatakse juhtimistasandist sõltuvaid näitajad (vt Joonis 2). Need võivad olla seotud olukorra hindamise, protsesside või teenuste juhtimise, tulemuste tegeliku saavutamise või muutuste seire ja hindamisega. Protsessi tasandil hinnatakse protsessi sisendeid, tegevusi ja nende vahetuid tulemusi ehk väljundeid, st võrreldakse tegelikku sooritust kavandatuga (Wholey jt, 2010), sidudes selle tegevuspõhise kuluarvestusega (Poister, 2003), et tagada asutuse

aruandekohustus sidusrühmade ees (Roberts, 2006). Teenuse tasandil on olulisemad tulemid ehk tulemusnäitajad, mis kajastavad tegevuste tõhusust.

Strateegilisel tasandil keskendutakse pikaajalisele mõjule ja tegelike eesmärkide saavutamisele ning olemasoleva olukorra hindamiseks ka olukorra analüüsile (Poister, 2010). Erinevalt teistest tasanditest tugineb strateegiline tasand pigem makrotasandi mõjudele ja tulemusnäitajatele ning pikema ajaperioodi (nt aasta-, poolaasta- või kvartaliandmete) põhjal tehtavale hindamisele (Poister, 2010). Selline terviklik käsitlus selgitab põhjuslikke seoseid tegevuste ja eesmärkide vahel (Armstrong, 2009) ning välistegurite mõju kogu ahelale (Wholey ja Newcomer, 2010), lubades mõõtmist nii spetsiifilisel kui koondtasandil (Roberts, 2006).

**Sisendid** on peamiselt investeeritud vahendid, nagu finantsressursid ja teatud kompetentsiga töäjõud (Pereira jt 2025), hõlmates ühtlasi ka infrastruktuuri, seadmeid, tehnoloogiat (Bouckaert ja Dooren, 2016), materjale ja lepingulisi teenuseid (Poister, 2003) ning informatsiooni ja partnerlussuhteid (Wholey jt, 2010). Seega kuulub sisendite hulka kõik, mis on vajalik protsessi käivitamiseks ja teenuse pakkumiseks. Sisendnäitajaid kasutatakse näiteks asutustevahelisteks võrdlusteks ja tõhususe analüüsimiseks (Bouckaert ja Dooren, 2016). Õiguskaitse valdkonnas on tüüpilisteks sisendmõõdikuteks näiteks uurijate või analüütikute arv, töötunnid ning tegevuste elluviimiseks ja teenuste osutamiseks planeeritud eelarve (Zürcher jt, 2023). Sisendi tasandil mõõtmine tähendab nende ressursside mahu kvantifitseerimist, mida kasutatakse väljundite loomiseks ja mis omakorda viivad soovitud tulemusteni (Bouckaert ja Dooren, 2016). Selleks peavad sisendite eesmärgid olema kokku lepitud ning sisendite kohta peavad olema kättesaadavad usaldusväärsed kvantitatiivsed või kvalitatiivsed andmed (Wholey jt, 2010).

**Tegevused** või ka protsessid hõlmavad erinevaid toimingud, mis on vajalikud teatud ajaühikus sisendite abil väljundite loomiseks, mis aitavad hinnata teenuse või programmi toimimist (Wholey jt, 2010). Täpsemalt saab hinnata näiteks milliseid tegevusi tehakse, kes neid teeb, kui mahukad ja kulukad need on, kas tegevused toimuvad plaanipäraselt (tegevuse kiirus, tõrgete arv jne) ning kui suur on töötajate töökoormus (Poister, 2003; Wholey jt, 2010). Kriminaalmenetlusega tegelevas üksuses hõlmaksid need peamisi tegevusi: menetlus- või jälitustoimingud, vihjete kontrollimine, teabekogumine jne. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise vaates võiks seega näitajaks olla menetlustoimingute või kogutud teabe arv ühe töötaja kohta kuus; menetlustoimingute tähtaegadest kinnipidamise määr jne.

Lisaks kvantiteedile on oluline jälgida ka tegevuste (nt vigade arv toimingutes) kui ka sisu kvaliteeti ja õiguspärasust. Samuti töö keerukust, võrreldes raskemaid tegevusi rutiinsete tegevustega. Eeltoodu mõjutab tegevuste tulemuslikkust (Wholey jt, 2010) ja vigade ja

dubleerimiste vältimine protsessis tagab ka väiksema ressursikulu. Mõõta ei tuleks ainult seda, mida saavutati (tulemus), vaid ka seda, kuidas selleni jõuti. Tulemusahela analüüsimisel on õiguskaitseasutuste puhul kriitiline mõista, et tegevuse tõhususe eeltingimuseks on eesmärkide täideviimise legitiimsus, mida kujundab eeskätt protseduuriline õiglus (Colquitt jt, 2001; Tyler, 1990). See on nii organisatsiooni välise usalduse kui ka töötajate pühendumuse peamine määraja, osutudes sageli olulisemaks kui tehniline sooritusvõime. Seetõttu peavad ka tulemusnäitajad kajastama avaliku väärtuse hindamiseks vajalikke näitajaid.

Eesmärkide mitmetähenduslikkusest tulenevalt on avalikus sektoris otsest põhjus-tagajärg seost raske tuvastada (Van Dooren jt, 2015), mis tingib sageli keskendumise tulemusahela algusetappidele ehk kasutatud ressursside (sisendid), teostatud toimingute (tegevused) ning pakutud toodete või teenuste (väljundid) hindamisele (Bouckaert ja Van Dooren, 2016).

**Väljundid** on organisatsiooni poolt sooritatud tegevuste vahetud tulemused s.o tooted, hüved ja teenused, mida pakutakse klientidele või osalejatele, mis sõltuvad otseselt teenuse osutaja tegevusest (Wholey jt, 2010) ja on tema kontrolli all. Sellisteks väljunditeks võivad olla näiteks pakutud teenuste maht, koolituste või töötoa läbinud klientide arv jne (Belcher jt, 2024; Wholey jt, 2010). Õiguskaitse valdkonnas võivad väljunditeks olla menetletud süüteoasjade või arestimiste arv (Justiitsministeerium & Riigikantselei, 2021; Poister, 2003), kinnipeetud kurjategijate või tuvastatud ohvrite arv, mis mõõdavad otseselt menetluse käigus saavutatud vahetut ja loendatavat tulemust. Võttes arvesse sisendeid ja väljundeid on kokkuvõttes võimalik hinnata tegevuse tootlikkust. Kõrvutades väljundi ootuste ja probleemiga, saab anda hinnangu tegevuse kasulikkuse kohta (vt Joonis 2). Samas tulemusjuhtimise vaates on väljundnäitajatest saadav info küll kasulik, kuid eesmärk peaks olema saavutada asutuse tegevuse kaudu mingi muutus.

**Tulemused** kujunevad sageli ajas järjestikuliselt (Wholey ja Newcomer, 2010). Kui väljundnäitajad peegeldavad programmi tegevust, siis tulemusnäitajad väljendavad saavutatud eesmärke ehk tulemuslikkust (Poister, 2003) ning tegevuste terviklikku mõju valdkonnale ja ühiskonnale (Bouckaert ja Dooren, 2016). Joonisel 2 on need jagatud tulemiks ja pikaajaliseks mõjuks. Poister (2003) on jaganud tulemused kolmeks: 1) vahetud tulemused, vahepealsed tulemused, vahetutest muutustest tulenevad tulemused, pikaajalised tulemused ehk mõju.

Tulemusahela ja tulemuspõhise analüüsi kontekstis täpsustuvad efektiivsuse ja tõhususe rollid läbi süsteemsete seoste. Efektiivsus hindab suhet saavutatud väljundite ja kasutatud ressursside (sisendid) vahel (Trumm, 2009), näidates kui optimaalselt on investeeritud vahendid, aeg ja personal muudetud vahetuteks väljunditeks (Bouckaert ja Van Dooren, 2016).

Tõhusus väljendab suhet väljundite ja tegelike tulemite vahel, näidates seeläbi eesmärkide saavutamise määra (Poister, 2003; Trumm, 2009). Teenuse tasandil mõõdab tõhusus tegevuste otsest mõju sihtrühmale, strateegilisel tasandil aga ka pikaajalist ühiskondlikku mõju, näiteks kuritegevuse vähenemist või kodanike turvatunde kasvu (Belcher jt, 2024; Poister, 2010).

Erinevalt väljundist, mis on asutuse otsese kontrolli all, mõjutavad tulemusi olulisel määral ka välised tegurid (Wholey jt, 2010) ja koostööpartnerite panus. Seega on oluline leppida eesmärgid partneritega kokku ja kasutada võimalusel väliseid andmeallikaid, nt riiklik statistika või teiste agentuuride uuringud (UNDP, 2007). Poister (2003) rõhutas, et soorituse edukaks saavutamiseks peab tuvastama nii füüsilised, sotsiaalsed, majanduslikud, finantsilised, psühholoogilised kui ka kultuurilised välised mõjutegurid, mis muuhulgas on seotud klientide omaduste või programmi vajaduse ulatuse ja tõsidusega. Näitena saab tuua, et kui õiguskaitseasutuses menetluste arv on väljundnäitaja, siis tulemusnäitajaks on nende menetluste osakaal, mis lõppesid süüdimõistva kohtuotsusega. Viimane sõltub otseselt ka välisteguritest (prokuratuuri ja kohtu tegevustest).

Vahepealseid ja pikaajalisi tulemusi kirjeldavad mõjunäitajad, mis kajastavad organisatsiooni tegevuse ühiskondlikku mõju, avaldades näiteks avaliku turvalisuse või ametiasutuse suhtes usalduse suurenemises, käitumuslikes nihetes, kuritegevuse vähenemises või kodanike üldise heaolu kasvus (Belcher jt, 2024, Bouckaert ja Dooren jt, 2016; Poister, 2003). Mõju mõõtmine on oluliselt keerukam ja kulukam võrreldes väljundite või tulemite mõõtmisega ning see võib avalduda nii lühi- kui ka pikaajalises perspektiivis (Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021). Õiguskaitse tegevuse efektiivsuse paranemisega saab avalikku turvalisust mõjutada, samas ei saa seda otse mõõta. Küll aga saab seda mõõta kaudselt, sest tajutavat turvatunnet saab küsitluste kaudu hinnata. Erinevate rahulolu ja turvatunde taju mõõtmistel tuleb arvestada selle subjektiivsusega, mistõttu peaks küsimustik sisaldama ka teavet, mis sihtrühma hinnangut mõjutab või mida täpsemalt oleks vaja muuta (Baughman, 2020).

Arusaam, mida ja kuidas on võimalik mõõta, aitab valida tulemusjuhtimise tõhusust tagavaid näitajaid, mille tüübi määrab nende kasutuse eesmärk. Sama näitaja võib täita nii tagasivaatavat kui ka edasivaatavat rolli või olla käsitletav tegevus- ja väljundnäitajana (Belcher jt, 2024; Colquitt jt, 2001). Lisaks on ühe eesmärgi puhul soovitatav vastavalt juhtimistasandile kasutada mitut omavahel seotud näitajat, et tagada objektiivne analüüs, parem ülevaade ja vältida süsteemseid vigu (Babbie 2008; OECD, 2008). Kokkuvõttes toetab tulemuslikku juhtimist kokkulepitud ja tasandipõhiste näitajate süsteem, mis annab terviklikuma ülevaate organisatsiooni toimimisest ja eesmärkide saavutamisest.

## 2. TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE KURITEGEVUSE TÕKESTAMISEL

Teises peatükis kirjeldan tulemuslikkuse hindamist õiguskaitsevaldkonnas ja pööran tähelepanu valdkonna eripärast tulenevatele väljakutsetele. Lisaks teaduskirjandusele pööran tähelepanu erinevate riikide õiguskaitse süsteemides rakendatavatele organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse mõõtmisel kasutatavatele tulemusnäitajatele, nende kvaliteedile. Koondtabelina on 2.2. peatüki lõpus (vt Tabel 3) toodud teaduskirjandusele tuginedes näited võimalikest tulemusnäitajatest.

### 2.1. Tulemusjuhtimise probleemid ja takistused õiguskaitseasutuses

Õiguskaitse valdkonnas ei eksisteeri ühtset universaalset lahendust tulemusjuhtimiseks ja tulemuslikkuse mõõtmiseks. Need sõltuvad konkreetse jurisdiktsiooni õiguslikust, sotsiaalsest ja poliitilisest kontekstist (Zürcher jt, 2023), samuti demograafilistest oludest, organisatsiooni protsesside keerukusest, töömahust, politseitöö mudelist ning kuriteoliigist. Teaduskirjanduse ning eri riikide praktikate põhjal on õiguskaitseasutustes tulemusjuhtimise ja tulemuslikkuse mõõtmise peamised probleemid kajastatud üldistatud tabelis 2.

**Tabel 2.** Peamised tulemusjuhtimise ja tulemuslikkuse mõõtmise probleemid

Probleem	Allikad
Strateegiline ebakõla	Belcher jt, 2024; Gomes jt, 2017; OSCE, 2017; Poister, 2010; Rahmawaty jt, 2025; Willis jt, 2011; Zürcher jt, 2023
Tulemusjuhtimise formaalsus ja tegelik mitterakendamine	Belcher jt, 2024; Kapuria jt, 2020; Poister, 2010; Rahmawaty jt, 2025; Shane, 2010; Wholey ja Newcomer, 2010; Willis jt, 2011
Kaasamine ja organisatsioonikultuuri muutus	Albrecht ja den Heyer, 2021; Baughman, 2020; Den Heyer, 2014; Gomes jt, 2017; Homel ja Willis, 2007; Kapuria jt, 2020; Madureira jt, 2020; OSCE, 2017; Poister, 2010; Rahmawaty jt, 2025; Roberts, 2006; Shane, 2010; Wholey ja Newcomer, 2010; Willis jt, 2011; Zürcher jt, 2023
Keeruliste nähtuste mõõtmine	Albrecht ja den Heyer, 2021; Castle, 2008; Homel ja Willis, 2007; Pereira jt, 2025; Poister, 2010; Shane, 2010; Talbot ja Wiggan, 2010; Weisburd ja Eck, 2004; Willis jt, 2011; Zürcher jt, 2023
Halduskoormus ja kvaliteetsete andmete kättesaadavus	Abouagla ja Saeed, 2025; Albrecht ja den Heyer, 2021; Castle, 2008; Pereira jt, 2025; Poister, 2010; Wholey ja Newcomer, 2010; Willis jt, 2011; Zürcher jt, 2023

Arvestades, et õiguskaitse valdkond ei erine oluliselt avaliku sektori üldistest takistustest, on probleemi kirjeldamiseks kasutatud alljärgnevalt ka üksikuid viiteid teistele uuringutele.

### 2.1.1. Tulemusjuhtimise institutsionaalsed väljakutsed

Kuigi enamik organisatsioonidel on olemas strateegiad ja sihttasemed, taanduvad need sageli sisulise rakendamise asemel formaalseks aruandluseks ja administratiivseks jäikuseks. Teaduskirjanduse ülevaatest selgub (Micheli ja Mari, 2014), et veenvad tõendid tulemusjuhtimise kasulikkusest on piiratud, mis viitab süsteemsetele probleemidele selle juurutamisel.

**Strateegiline ebakõla.** Strateegiliste eesmärkide ja nende tulemusnäitajate joondumatus erineva tasandi strateegiate ja tegevuste vahel võib viia tulemusjuhtimise ebaõnnestumiseni. Strateegilised avaldused jäävad praktikas sageli „ambivalentseks retoorikaks“ (Lewis, 2015), mis tekitab töötajates moonutatud arusaamu ning viib eesmärkide nihkumiseni, kus tegeliku missiooni asemel keskendutakse pelgalt näitajate täitmisele (Zürcher jt, 2023). Erinevate riikide praktikas ilmnevad lahknevused riiklike ja regionaalsete prioriteetide vahel (Zürcher jt, 2023) ning allasutused kasutavad sageli laiemat hulka näitajaid, mis ei ole ametlikesse juhtimisprotsessidesse integreeritud (Willis jt, 2011). Sidusust pärsib ka valdkondadeülene ebakõla, kus õiguskaitseasutuste strateegiad lahknevad poliitikakujundajate (OSCE, 2017) või partnerasutuste eesmärkidest (Putansu, 2015). Selle tulemusena jääb sageli ebaselgeks, kuidas erinevad osapooled peaksid tulemusinfot kasutama ja tõlgendama (Belcher jt, 2024) ning otsustamisel tuginetakse süsteemsete näitajate asemel pigem ajaloolistele kogemustele (Roberts, 2006), isiklikele veendumustele või mitteformaalsetele aruteludele (Gomes jt, 2017).

Probleemi süvendab ka kalduvus rakendada kogu organisatsioonis ühesugust tulemusjuhtimise loogikat, arvestamata erinevate kuriteoliikide ja tööülesannete eripära. Watts jt (2012) hinnangul võib keerukate mõõtmissüsteemide ülekandmine ühest valdkonnast teise osutada ebatõhusaks, kuna erinevatel valdkondadel on erinevad tulemuslikkust mõjutavad tegurid.

Lisaks tekitavad segadust eesmärkide sisemised konfliktid, kus organisatsioonid peavad samaaegselt tagama efektiivsuse, säästlikkuse, sotsiaalse võrdsuse ja teenuse kvaliteedi (Heinrich, 2002; Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021; Talbot, 1999). Olukorda raskendavad ka huvigruppide vastandlikud ootused ning keerukus hinnata väärtusloomet klientide puhul, kes ei osale teenuses vabatahtlikult (Osborne, 2006).

**Tulemusjuhtimise formaalsus ja tegelik mitterakendamine.** Õiguskaitseasutustes on tulemusnäitajad sageli välja töötatud *ad hoc* viisil, et täita poliitilisi nõudeid või põhjendada eelarvevajadust (Belcher jt, 2024). See toob kaasa olukorra, kus näitajate sisulisele kvaliteedile ei pöörata piisavalt tähelepanu ning need jäävad nõrgalt seotuks tegelike soovitud tulemustega (Armstrong, 2009; Micheli ja Mari, 2014).

Kuna süsteemide juurutamisega kaasneb sageli liigne kiirustamine, jääb strateegilisteks aruteludeks vähe aega ning juhtidel puudub selge plaan, kuidas andmeid otsustamisel või õppimisprotsessis efektiivselt kasutada (Behn, 2003; Poister, 2010). Lisaks kaasnevad tulemusjuhtimise juurutamisega alati täiendavad kulud ja sellega kiirustamine võib kulusid veelgi suurendada (OECD, 1997). Selline lähenemine soosib sümbolismi ja reeglite täitmist sisulise soorituse asemel (Shane, 2010), muutes näitajad eesmärgiks omaette (Belcher jt 2024; Bouckaert, 2022; Rahmawati jt, 2025) või tekitades vastuolu organisatsiooni strateegiaga (Bititci jt, 1997).

Probleemiks võib osutuda ka eesmärkide ja näitajate liigne arv, mis hajutab tähelepanu ja muudab süsteemi haldamise ebaefektiivseks (Abouagla ja Saeed, 2025; Kushariyadi, 2025; OECD, 2018). Samas ei võimalda liiga väike näitajate hulk sekkumise mõju piisavalt hinnata (Kushariyadi, 2025).

Arvestades, et sageli ei järgne mõõtmisele juhtkonna otsuseid, käitumuslikke muutusi ega tegevusi (Micheli ja Mari, 2014), nähakse andmete kogumist tüütu kohustusena, mis on lahutatud organisatsiooni teenuste tegelikust arendamisest (Wholey ja Newcomer, 2010). Olukorda raskendavad veelgi ebaselge vastutus ja koordineerimise probleemid (Bouckaert, 2022; Niven, 2006; Poister, 2003). Kapuria jt (2020) töid oma töös välja, et kuigi politseiametnikud on valmis muudatustega nõustuma, puudub neil sageli arusaam tulemusvaldkondadest ja hindamismehhanismidest, mis võib muuta süsteemi pelgalt formaalseks. Viimast soosib ka juhtide umbusk andmete vastu, eriti kui andmekogumise protseduurid on ebaühtlased, ebausaldusväärsed või eelistatakse mitteformaalseid infokanaleid. Lisaks süvendavad usaldamatust kogu süsteemi vastu ebarealistlikud ootused mõju osas ja selle avaldumine pika ajaviitega (Locke jt, 1981; Roberts, 2006).

**Kaasamine ja organisatsioonikultuuri muutus.** Tulemusjuhtimise sisuline rakendamine eeldab organisatsioonikultuuri muutust, mis tähtsustaks sisulist õppimist ja protsesside parandamist, mitte pelka administratiivset vastavust ja aruandlust (Bouckaert, 2022; Rahmawaty jt, 2025). Üks suurimaid väljakutseid on politseile omane tugevalt juurdunud hierarhiline kultuur ja „vaikimiskoodeks“, mis võib takistada läbipaistvate juhtimispõhimõtete omaksvõtmist (Albrecht ja den Heyer, 2021). Protssid ja indikaatorid üksi käitumist ei muuda, kui ignoreeritakse organisatsioonikultuuri (Roberts, 2006). Kui süsteem ei ole paindlik, vaid keskendub rangele kontrollile, pärsib see õppimist (Belcher jt, 2024; Shane, 2010) ja tekitab hirmu, soodustades sh andmetega manipuleerimist (Baughman, 2020). Lisaks vähendab kontroll moraali ja süvendab usaldamatust (Abouagla & Saeed, 2025; Poister, 2003; Zürcher jt, 2023).

Negatiivseks näiteks on Ühendkuningriikide PPAF (*Policing Performance Assessment Framework*) struktureeritud raamistik, mis suunab politseitööd pelgalt kontrollile ja võrdlemisele, jättes välja arengu ja õppimise (Roberts, 2006). Kontrolli ja ülereguleerimise asemel on olulised paindlikkus ja vajaduspõhisus.

Strateegia edukas elluviimine sõltub sellest, kuidas näitajad kokku lepitakse ja rakendatakse, mis eeldab töötajate sisulist kaasamist (Bourne jt, 2000; Roberts, 2006). Praeguses praktikas tajuvad ametnikud ja keskastmejuhid aga vähest kaasatust eesmärkide seadmisel ja otsustusprotsessidesse, mis tekitab skeptilisust (Heyer, 2014) ja pärsib motivatsiooni (Madureira jt, 2020), tekitades „meie vs nemad“ mentaliteeti ning soovi süsteemi „üle kavaldata“ (Zürcher jt, 2023).

Tulemusjuhtimise edukus on tihedalt seotud hindamise seostamisega sisulise motivatsioonisüsteemiga (Abouagla ja Saeed, 2025; Roberts, 2006; Shane, 2010; Wholey ja Newcomer, 2010). Samas, kui tulemused on otseselt seotud tasustamisega või organisatsioonis valitseb „ebaterve“ konkurents, suureneb risk andmetega manipuleerimiseks (Baughman, 2020; Madureira jt, 2020; Zürcher jt, 2023). See survestab töötajaid keskenduma vaid kergesti mõõdetavatele tegevustele, mis võib kaasa tuua kvaliteedi languse või fookuse kadumise sisulistelt eesmärkidelt (Bouckaert, 2022; Lewis, 2015; Locke jt, 1981).

### **2.1.2. Tulemuslikkuse mõõtmise raskused ja riskid hindamisel**

Kriminaalpolitsei tulemuslikkuse mõõtmist raskendab puudulik probleemipüstitus, kuna ebaselgelt määratletud eesmärkidest tulenevalt valitakse sisult ebatäpsed ja mitmeti tõlgendatavad tulemusnäitajad ning põhjus-tagajärg seoste tuvastamine muutub keeruliseks (Willis jt, 2011). Viimatinimetatu eriti juhul, kui tegemist on asendusnäitajate kasutamisega ning järeldusi tehakse ilma sisulise analüüsita (Armstrong, 2009; Micheli ja Mari, 2014).

**Raskused keeruliste nähtuste mõõtmisel.** Avalikku väärtust, innovatsiooni ja immateriaalseid väljundeid on meetodiliselt keeruline kvantifitseerida, mistõttu tuginetakse otsustamisel sageli vaid tehniliselt lihtsasti mõõdetavatele numbrilistele näitajatele, ignoreerides sisulisi väärtusi (Shane, 2010; Talbot & Wiggan, 2010; Zürcher jt, 2023). Samas võivad ka arvulised mõõdikud tekitada petliku objektiivsuse mulje, sisaldades alati subjektiivseid valikuid ja varjutades kvalitatiiivset konteksti, nagu menetluslik õiglus või tajutud legitiimsus (Justiitsministeerium & Riigikantselei, 2021; Micheli & Mari, 2014; Willis jt, 2011). Kokkuvõttes võib liiga jäikade näitajate tagaajamine tuua pigem kahju kui kasu (Doran, 1981).

Andmete tõlgendamist võivad moonutada ka teadvustamata hindamisvead (nt halo- või kontrastiefekt) ning väärtõlgenduse oht, kus sama näitaja kannab eri kontekstides erinevat sisu (Micheli & Mari, 2014; Rahmawati jt, 2025). Tulemuste tõlgendamist mõjutavad samuti varasemad hinnangud, institutsionaalsed ootused, näitajatele omistatud vaikimisi tähendused või „väärastunud loogika“ (Sherman jt, 2016), kus politseitööd käsitatakse samaaegselt nii sõltumatu kui ka sõltuva muutujana (nt kuritegevuse kahjuna). Tavapärase politseitöö on üldjuhul reageeriv, mis tähendab, et sekkutakse kohas, kus on parasjagu oht. Seetõttu jaotatakse ka ressursse operatiivselt, tulenevalt poliitilistest nõudmistest või avalikkuse survest (Den Heyer 2014). Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse erisus on selle võitlemisel vajalik proaktiivsus, st üldjuhul ei reageerita avaldusepõhiselt. See teeb ka asutuse tulemuslikkuse hindamise keeruliseks, sest see töötab vastupidiselt teiste ülesannete ja süütegude lahendamise loogikatega. Proaktiivselt avastatud süüteod (nt narko-, korrupsiooni-, majandus- või küberkuriteod) ei peegelda usaldusväärset elanikkonna kogetud kahju ega kuritegevuse tegelikku mõju, vaid pigem politsei investeeritud ressursi ja suutlikkust süütegeusid avastada ehk politseitöö efektiivsust (Heyer, 2014; Sherman, 2016; Zürcher jt, 2023). Näiteks võib korrupsioonikuritegude tõkestamise tehtavate investeeringute vähendamine viia registreeritud kuritegude arvu languseni, kuigi tegelik kuritegevusest tulenev kahju samal ajal suureneb (Sherman jt, 2016). Seega ei pruugi kõrgem avastamismäär olla kooskõlas elanike turvatundega.

Uuringud kinnitavad, et fokuseeritud ja ennetav lähenemine on kuritegevuse vähendamisel tõhusam kui tagajärgedega tegelemine või formaalne menetlemine (Baughman, 2020; Moore, 1995; Talbot ja Wiggan, 2010; Weisburd ja Eck, 2004). Näiteks on Saksamaa Põhja-Rein-Vestfaali liidumaa politsei teadlikult eemaldunud pelgalt kuritegevuse vähenemisele suunatud näitajatest ning hinnanud enam ka ennetus- ja riskide maandamise tegevusi ehk proaktiivseid väljundeid (Zürcher jt, 2023).

Liikumine proaktiivsele lähenemisele eeldab üleminekut tõenduspõhisele politseitööle (*Evidence-Based Policing*, edaspidi EBP), milles kasutatakse andmepõhiseid mudeleid mõju hindamiseks ja ressursside suunamiseks suurimat kahju põhjustavatele probleemidele (Baughman, 2020; Shane, 2010; Sherman, 1998). See aitab vältida intuitsioonil põhinevaid otsuseid ning tugevdab juhtimisel vastutust (Sherman, 2013).

Sarnast loogikat rakendab ka teabepõhine politseitöö (*Intelligence-Led Policing*, edaspidi ILP), mida kasutatakse ka Eesti õiguskaitse-süsteemis (PPA, 2019). ILP keskendub ohtude ennetavale haldamisele ja kõige ohtlikumatele õigusrikkujatele (OSCE, 2017; Ratcliffe, 2008). Liggins jt (2019) leidsid, et 80% kuritegevuse kahjust on seotud vaid 8% õigusrikkujatega, mis kinnitab

„vähese võimsuse“ fenomeni ja vajadust keskenduda kõrge riskiga kurjategijatele (Barnham jt, 2017; Sherman, 1998). ILP toimimise eelduseks on pidev tulemuslikkuse hindamine ja seire, mille käigus hinnatakse, kas teabekogumine toetab seatud eesmärkide saavutamist (OSCE, 2017).

EBP ja ILP põhimõtetele tugineb ka üks tuntumaid politsei kvantitatiivseid tulemusjuhtimissüsteeme *CompStat*, mis põhineb täpsel luureinfol, kiirel ressursside rakendamisel ja järjepideval järelkontrollil (Kusek ja Rist, 2004). Kuigi süsteem võimaldab reaajas andmetel põhinevat juhtimist, on seda kritiseeritud liigse numbrikesksuse, hierarhilise juhtimisstiili ning töötajates kontrolli- ja surve tunde tekitamise tõttu (Shane, 2010; Zürcher jt, 2023).

Üsna sageli võrreldakse tulemusi erinevate üksuste, asutuste ja riikide kaupa, kuid siinkohal peaks arvestama, et hindamisobjektide ja mõõdetavate objektide, nt töökoormuse suure heterogeensuse ja juhtumite keerukuse arvestamata jätmine, võivad muuta omavahelise võrdlemise ebaõiglaseks (Baughman, 2020; Pereira jt 2025; Zürcher jt, 2023). Hinnates kriminaalpolitsei koormust, saab tuua võrdluse kahe peitkuritegevuse – narko- ja majanduskuritegevuse vahel. Viimase menetlemiseks kulub oluliselt enam politsei ressursi ja ka konfiskeeritav tulu ehk materiaalne kasu on kokkuvõttes suurem, samas mõju ühiskonnale on selgelt vähem ohtlik. See on ka põhjus, miks organiseeritud ja rasket peitkuritegevust ei saa hinnata üksiku mõju näitajaga, mis võib olla eksitav, kuna kuriteoliikide sisu ja ühiskondlik kahju on väga erinevad.

**Avaliku väärtuse ja mõju hindamine.** Õiguskaitse valdkonnas on keskseks eesmärgiks kujunenud ühiskondliku väärtuse loomine, mis vastandub tavapärasele ärioloogikale ja kulude minimeerimisele (Bouckaert, 2022; Noordegraaf, 2015; Van Dooren jt, 2015). Rõhutatakse, et investeringud õiguskaitse institutsioonidesse tasuvad end ära pikaajalise majanduskasvu (Van Dijk, 2007) ja turvatunde kaudu (Bouckaert, 2022). Kuna sisendite ja pikaajalise mõju vahel puudub sageli selge loogiline seos, tuleb liikuda protsessipõhiselt teadmusele mõjupõhisele lähenemisele (Castle, 2008; Justiitsministeerium, 2021). Näiteks on Holland asendanud kulutõhususe hindamise ametnike ja avalikkuse tagasiside mõõtmisega, et mõista politseitöö tegelikku tähendust ja mõju legitiimsusele (Zürcher jt, 2023).

Teisalt on organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise vaates keeruline eristada, kas muutus tuleneb konkreetset organisatsiooni sekkumisest või juhuslikest teguritest. Kuna sisuliste muutuste saavutamine eeldab koostööd erinevate valitsusasutuste, kogukondade, erasektori ja rahvusvaheliste partneritega, ei ole ühiskondlik tulemus mõõdetav üksnes ühe organisatsiooni tulemusena (Belcher jt, 2024). Metoodiliselt on iseäranis keeruline tõendada ennetustöö mõju ehk olemata jäänud sündmusi, mille mõju võib ilmneda alles aastate pärast (Abouagla ja Saeed, 2025).

Kompenseerimaks puuduvat otsest seost sisendite ja pikaajalise mõju vahel, on võimalik toetuda avalikkuse hinnangutele (nt turvatunde ja usalduse uuringud) ja mõjuanalüüsidele, mis eeldavad olukorra hindamist ka enne sekkumist (Babbie, 2008). Sageli asendatakse tavapärane statistika kuritegevuse kahju indeksiga (*Crime Harm Index*), mis suunab fookuse tegelikule mõjule.

**Halduskoormus ja kvaliteetsete andmete kättesaadavus.** Tulemuslikkuse hindamise usaldusväärset vähendavad piiratud ulatusega, ebatäpsed, lünklikud või viivitusega andmed (nt pikad viivitused sündmuse toimumise ja andmete süsteemi jõudmise vahel). Sellised puudujäägid võivad organisatsiooni tegelikust tulemuslikkusest anda moonutatud pildi (Brecher; Heinrichi, 2002; Roberts, 2006; Willis jt 2011; Zürcher jt, 2023).

Olenemata tehnoloogiliste lahenduste arengust, on infosüsteemid endiselt sageli tehniliselt nõrgad, puudub automatiseeritud andmevahetus ning info on hajutatud erinevate asutuste ja süsteemide vahel. (Abouagla ja Saeed, 2025; Kushariyadi, 2025). See tingib andmete koondamisel ulatusliku manuaalse töö ja tõstab administratiivset koormust. Samuti takistab informeeritud otsuste tegemist aina enam liigselt suur andmemaht, st info üleküllus (Kushariyadi, 2025) või ajalooliste võrdlusandmete puudumine. Statistika võrreldavust erinevate aastate lõikes mõjutavad erinevad tegurid. Näiteks üks ja sama kuritegu võib saada erineva kvalifikatsiooni või olla menetletud eraldi episoodidena, mis võib statistika kohaselt parandada teatud vaates efektiivsust. Selline tegevus ei pruugi alati olla tahtlikult manipuleeritud, kuid see moonutab siiski oluliselt tegelikku pilti organisatsiooni tulemuslikkusest.

Uute ja keeruliste mõõtmisrežiimide kehtestamine võib üle koormata niigi piiratud juhtimisstruktuurid, mistõttu rõhutatakse vajadust ehitada uued süsteemid olemasolevatele andmetele (Willis jt 2011).

Kokkuvõttes on eduka tulemusjuhtimise aluseks õppimisele suunatud organisatsioonikultuur ja strateegiline sidusus riikliku, regionaalse ning tegevustasandi vahel. Süsteemi toimimine eeldab töötajate sisulist kaasamist ning selget arusaama, kuidas tulemusinfot otsustamisel ja avaliku väärtuse hindamisel tegelikult kasutada. Seejuures tuleb vältida formaalset aruandlust ning arvestada valdkonna spetsiifikaga, kus üksnes numbriline statistika ei peegelda alati tegelikku mõju ega ennetustöö tulemuslikkust. Samuti võib ainult tulemusnäitajatele keskendumine pärssida loovust ja innovatsiooni (Henri, 2006).

## 2.2. Tulemusnäitajate rakendamise võimalused õiguskaitsevaldkonnas

Õiguskaitse süsteemides rakendatavatele organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemusnäitajaid mõjutavad arvukad välised tegurid (Zürcher, 2023), mistõttu on otstarbekas jaotada tulemusnäitajad vastavalt info ulatusele, eristades programmiindikaatoreid ja keskkonna seisundit hindavaid kontekstiindikaatoreid (Kuusk, 2007). Viimased kirjeldavad näiteks üldist turvalisuse olukorda või kuritegevust riigis. Samas programmiindikaatorid (nt konfiskeeritud uimastite maht) mõõdavad otseselt õiguskaitseasutuse vahetatut panust. Seejuures ei ole oluline niivõrd teaduslik täpsus kui usaldusväärsus, sest tulemusnäitajad näitavad pigem suunda (Wholey ja Newcomer, 2010). Raske peitkuritegevuse puhul on otseste täpsete andmete kogumine sageli võimatu ja registriandmed peegeldavad mõju asemel üksnes asutuse tegevust ja ressursi paigutust (Zürcher, 2023). Arvestades eeltoodut ja otsese mõõtmise kulukust ja tundlikkust tuleks rakendada asendusnäitajaid (Kuusk, 2007). Näiteks võib organiseeritud ja raske peitkuritegevuse vähenemise mõõtmise asendusnäitajaks olla kuritegelikul teel saadud tulu konfiskeerimise osakaal või kõrge riskiga kuritegelike organisatsioonide ja nende juhtide kinnipidamise sagedus; illegaalse turu osakaal jne. Narkokuritegevuse puhul on üks asendusnäitajatest narkootikumide üledoosist surnud isikute osakaal elanikkonnast (Homel ja Willis, 2007).

Asendusnäitajate määramiseks on esmalt vaja mõista, millise konkreetse valdkonna tulemuslikkust see mõjutab (Behn, 2003). Nii Eesti riiklik mõjude hindamise metoodika (Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021) kui ka teaduskirjandus (Poister, 2010) rõhutavad olukorra- ja keskkonnaanalüüsi tähtsust (vt ka Joonis 1), milles selgitatakse asutuse tegevust ja kuritegevust mõjutavaid tegureid nagu näiteks karistamise tõenäosus ja raskus, oodatav kuritegelik tulu või oodatav alternatiivsetest seaduslikest tegevustest saadav kasu jms (Albrecht jt, 2021).

Erinevates uuringutes soovitatakse asendusnäitajatena kasutada koondindekseid, kus kaks või enam erinevat kaalutud näitajat on summeeritud üheks näitajaks (Sherman, 2016; Voce ja Morgan, 2025; Weisburd ja Eck, 2004; Wholey ja Newcomer, 2010). Näiteks kasutatakse Soomes häiringuindeksit (*Disturbance Index*), et mõõta politsei tegevuse mõju avalikus ruumis. Paljudes riikides on kasutusel kahjuindeks (nt Suurbritannias, Uus-Meremaal, Rootsis), hindamaks politsei mõju läbi ühiskonnale tekitatud kahju vähendamise (Zürcher jt., 2023). Vältimaks olukorda, kus kuritegevuse tase näib tõusvat vaid seetõttu, et politsei on aktiivsem ja teeb rohkem vahistamisi, ei hõlma nimetatud kuritegevuse kahjuindeks proaktiivseid süütegusid (Sherman jt, 2016), mistõttu ei sobi see organiseeritud ja raske peitkuritegevuse mõõtmiseks.

Van Dijk (2007) töötas välja organiseeritud kuritegevuse liitindeksi (*Composite organised Crime Index* ehk *COCI*), mis ühendab viit erinevat tulemusnäitajat: tajutav levik, lahendamata mõrvad,

korruptsioon, rahapesu ja must turg. Samuti on Homel ja Willis (2007) töötanud narkokuritegude puhul välja raamistiku, mis agregeerib suure valiku tulemusnäitajaid nelja peamise tulemusvaldkonna alla: kuritegevuse vähenemine, tegevusnäitajad, rahvatervis ja avalik heaolu.

Kuigi erinevate tulemusnäitajate kasutamine on vajalik, tuleks piirduda vaid kõige olulisemate ja kriitilisemate eesmärkide mõõtmisega. Tulemusnäitajate kogum peab süsteemi toimimiseks olema hallatava suurusega, kuna liiga suured andmemahud toovad usaldusväärse asemel kaasa ebaselguse (Abouagla, 2025; Belcher, 2024).

Rahvusvahelised koondindekseid (nt Transparency Internationali korruptsioonitaju indeks – CPI; Global Initiative Against Transnational Crime'i organiseeritud kuritegevuse indeks – OCindex; Global organised Crime Index ja Baseli rahapesuindeks) saaks rakendada ka Eesti kontekstis, kuid igapähele neist on teatud metoodilised piirangud. Näiteks näevad kriitikud (Babyak jt, 2013; Levi ja Reuter, 2006; Søreide, 2006; Van Dijk, 2007) eeltoodud indeksite miinusena geograafilist, poliitilist ja ideoloogilist kallutatust ning tuginemist liigselt ekspertide subjektiivsetele hinnangutele, mitte objektiivsetele andmetele. Tuuakse ka esile, et CPI ei erista piisavalt kuritegusid seaduslikest tegevustest (Søreide, 2006).

Küsitav on ka OCindex metodoloogias kõikide kuritegude võrdne kaalumise, mis ei ole tekitatud kahju poolest võrdsed, sh sama kuriteoliigi lõikes ja mis statistikas kajastuvad samaväärsena. Näitena narkokuritegudes ei ole ebaseaduslikust kanepi müügist tekkiv kahju võrreldav sama koguse opioidide müügist tekkiva kahjuga, sest arvesse tuleks võtta ka märkimisväärset mitterahalist kahju, st ohtu elule. Voce ja Morgani (2025) rõhutavad oma küberkuritegude uuringus, et mõju hindamisel tuleb keskenduda ka ohvrite subjektiivsele kogemusele ja mittemateriaalsetele kahjudele, mitte ainult rahalisele kahjule ja juhtumite sagedusele.

Levi ja Reuter (2006) soovitasid oma rahapesu uuringus kasutada pigem kvalitatiivseid ja riskipõhiseid raamistikke, mis analüüsivad õiguskaitseasutuste suutlikkust ja kuritegelike võrgustike käitumist. Seega nagu varasemalt märgitud, tuleks koondindekseid võtta pigem toetava vahendina koos erinevate avalikkuse hinnangute ning mõjuanalüüsidega, mis aitavad analüüsida õiguskaitseasutuste tulemuslikkust kuritegevuse vähendamisel.

Kokkuvõttes domineerivad politsei süsteemides tulemuslikkuse hindamisel siiski kvantitatiivsed tegevus- ja väljundnäitajad, mis võivad peegeldada küll tegevuse efektiivsust, kuid mitte sisulist lõppeesmärkide saavutamist (Abouagla, 2025; Belcher jt, 2024; Pereira jt 2025). Selguse huvides on lähtuvalt tulemusahela mudelist koondatud tabelis 3 eeltoodud peatükkides kajastatud näitajad või märgitud teaduskirjanduses kirjeldatud mõõdikute näited. Täpne tulemusnäitaja sõnastus ja ka asukoht sõltub kontekstist ja tasandist, mida tabelis 3 pole hetkel arvesse võetud.

**Tabel 3.** Näited võimalikest näitajatest vastavalt tulemusahela mudelile.

Tulemusahela etapp	Eesmärk	Võimalik mõõdik
Sisend	Protsessi käivitamiseks ja teenuse pakkumiseks vajalik investeering	Uurijate või analüütikute arv ja nendele eraldatud rahaline ressurss; planeeritud ennetuse või põhitegevuse rahaline ressurss; tehnoloogilistesse vahenditesse eraldatud rahaline ressurss; kriminaalteabe kogumisele ja analüüsile eraldatud rahaline ressurss; partnerlussuhetesse eraldatud rahaline ressurss; töötajate kompetentsi tõstmisesse eraldatud rahaline ressurss.
Tegevus	Tegevuste efektiivsus ja maht	Töötundide arv ühe töötaja kohta kuus; menetlus- või jälitustoimingutele kulunud aeg ühe töötaja kohta kuus; kogutud kriminaalteabe või valminud analüüside arv; menetlus- või jälitustoimingute arv ühe töötaja kohta kuus; kontrollitud vihjete arv; menelustoimingute tähtaegadest kinnipidamise osakaal; vahistamiste ja arestimiste arv; konfiskeeritud uimastite kogus; mitteplaneeritud tegevuste osakaal planeeritustest; vigade arv toimingutes.
Väljund	Tootlikkus, panus	Menetletud kuritegude arv; suure mahuga juhtumite osakaal; arestitud või konfiskeeritud vara rahaline väärtus; tuvastatud ohvrite arv; kinnipeetud kurjategijate arv; kokkulepitud tähtaja jooksul lõpule viidud teenuste arv; läbiviidud koolituste või töötoa läbinud klientide arv; koolituste või töötoa läbinud töötajate arv; partnerasutustega ühiste menetluste arv; partneritelt ja kogukonnalt saadud menetlusväärtusliku teabe arv; kasutusele võetud uute innovatiivsete lahenduste arv.
Tulemus	Tõhusus	Kriminaaltulu konfiskeerimise osakaal; süüdimõistvate kohtuotsuste osakaal; kuritegelike organisatsioonide ja võtmeisikute kinnipidamise sagedus; raskete isikuvastaste kuritegude tõttu kannatanud elanike osakaal; illegaalse turu osakaal; häiringuindeks; teatud aja jooksul uue kuriteo toime pannud isikute osakaal; kokkulepitud tähtaja jooksul lõpuleviidud teenuste osakaal; igapäevatöös koolitusel omandatud rakendavate töötajate osakaal.
Pikaajaline mõju	Mõju	Elanike osakaal, kes tunnevad ennast turvaliselt; töötajate või elanikkonna rahulolu või usalduse määr politsei tööga; ennetusprojektidest juhinduvate elanike osakaal; asutuse tegevust õiglaseks ja legitiimseks pidavate elanike osakaal; narkosurmade üldarv; raskete isikuvastaste kuritegude tõttu kannatanud elanike osakaal; rahvusvahelised peitkuritegevuse olukorda/ kahju kirjeldavad indeksid.

### 2.3. Tulemusnäitajate kvaliteedi hindamine

Tulemuslikkuse mõõtmise kvaliteeti mõjutavad mitmed tegurid, kus lisaks tulemusnäitajate seadmisele on oluline roll ka andmete kogumisel ja analüüsi kvaliteedil ning kasutataval meetodikal. Andmete automaatne kogumine võib seejuures vähendada inimlikke vigu, suurendada objektiivsust ja toetada kulutõhusust (Abouagla, 2025). Vigade vältimiseks peavad tulemusnäitajad olema tõlgendustes selged, ühemõttelised ja sisuliselt arusaadavad ning hoomatavad (Babbie, 2008). See saavutatakse eesmärkide täpse defineerimise, intuiitse visualiseerimise (Mayne, 2017; Roberts, 2006) ning metaandmete ja selgituste lisamisega, mis kirjeldavad meetodikat ning piiranguid (Babbie, 2008). Fookuse säilitamiseks tuleb vältida liigset keerukust, tulemusnäitajate üleküllust ja mahukaid aruandeid (Babbie, 2008; Mayne, 2017; Roberts, 2006; Zürcher jt, 2023).

Tulemusnäitajate kvaliteedi hindamisel tuginetakse teaduslikele kriteeriumitele, nagu valiidsus, reliaablus, selgus ja kontrollitavus (Doran, 1981; Kusek ja Rist, 2004; OECD, 2008). Seejuures on Zürcher jt (2023) tuvastanud, et näiteks politsei registreeritud kuriteoandmed kannavad valiidsuse, usaldusväarsuse ja representatiivsuse vaatest kõrget riski. Sagedased probleemid andmekvaliteediga tulenevad keerukatest sisestusprotsessidest, inimlikest vigadest ja ressursside nappusest andmete korrektsel töötlemisel (Zürcher jt, 2023).

Valiidsus määratleb tulemusnäitaja asjakohasuse ja esinduslikkuse uuritava kontseptuaalse nähtuse suhtes (Babbie, 2008), näidates, mil määral suudab see kirjeldada hinnatavat valdkonda ilma süstemaatilise nihketa (Poister, 2003). Eeskätt on see kokkulepe tulemusnäitaja suhtelise valiidsuse osas (Babbie, 2008). Iseäranis kriitiline on organiseeritud kuritegevuse vastaste strateegiate mõõtmise valiidsuse osas Gabor (2003), kes leidis, et enamikel juhtudel puuduvad valiidsed uuringud sekkumise tõhususe ja mõju kohta, mis näitab teema keerukust. Sageli toetatakse eesmärkide nagu õiglus või turvatunne hindamisel asendusnäitajatele, mis võivad kontseptuaalsete vigade tõttu ebaõnnestuda (Castle, 2008; Shane, 2010). Väljundnäitajad (nt arestid, konfiskeerimised) peegeldavad pigem ressursside kasutust kui tegeliku kahju vähenemist ühiskonnas (Castle, 2008) ehk tegelikku nähtust. Samuti võib andmetega manipuleerimine (nt kuritegevuse registreerimisel) muuta tulemusnäitaja valiidsust politsei efektiivsuse näitajana, kuna sellisel juhul ei mõõda tulemusnäitaja enam otseselt kavandatud tulemuslikkust, vaid süsteemisest moonutust (Baughman, 2020).

Shane (2010) märgib, et mitme erineva tulemusnäitaja kasutamine parandab eesmärgi mõõtmise valiidsust. Weisburd ja Eck (2004) tõid oma uuringus konkreetselt välja, et tulemusnäitaja sisuvaliidsuse tagamiseks peab see hõlmama korraga kolme valdkonda: kuritegevus, avalik kord ja hirm kuritegevuse ees.

Reliaabluse tagamiseks peavad andmed olema korratavad ning vastama täpsuse, täielikkuse ja ajakohasuse standarditele, kuna ebatäpsed tulemusnäitajad võivad põhjustada vigaseid juhtimisotsuseid (Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021). Õiguskaitse valdkonnas sõltub see otseselt ametnike andmekogumise eesmärkidest arusaamisest, vastutustundest ja andmekogumise meetodist (Zürcher jt, 2023).

Babbie (2008) leiab, et ametlik statistika on sageli problemaatiline, peegeldades tegeliku kuritegevuse taseme asemel hoopis organisatsiooni tööruutiine, seadusemuudatust või süsteemidest tingitud nihkeid registreerimise viisis. Reliaabluse kontrollimiseks soovitab OECD (2008) arvuliste näitajate puhul kasutada seesmise konsistentsuse analüüsi (*Cronbachi  $\alpha$* ). Kuritegevuse puhul on enamasti kvantitatiivseid andmeid vähe, seega on sobiv rakendada ekspertide hinnangute ühtlustamiseks hindajatevahelise usaldusvääruse kontrolli (Henri, 2006).

Tulemusnäitajate kvaliteedi hindamiseks on loodud vastavalt vajadusele erinevad raamistikke. Algselt T. Doran (1981) poolt eesmärkide seadmiseks loodud S.M.A.R.T mudel (vt Tabel 4) on oma lihtsusest tulenevalt üks kõige enam kasutatavaid mudeleid ka tulemusnäitaja sobivuse hindamiseks nii era- kui ka avalikus sektoris, sh Eesti õiguskaitseasutustes. Algselt olid selle mudeli kriteeriumiteks konkreetsus ja täpsus (*specific*), mõõdetavus (*measurable*), vastutavus (*assignable*), realistlik saavutatavus (*realistic*), tähtajalisus (*time-related*). Tänapäeval on sellest mudelist mitmeid versioone ja akronüümid võivad viidata erinevates allikates erinevatele aspektidele (Selvik jt, 2021). Samuti on seda kritiseeritud vähese teoreetilise aluse tõttu (Bjerke & Renger, 2017; Rubin, 2002). Doran (1981) rõhutas, et S.M.A.R.T akronüüm ei tähenda, et iga kirjapandud eesmärk peab alati vastama kõigile viiele kriteeriumile ja seda tuleks võtta pigem suunistena. Teatud keeruliste kontseptsioonide puhul ei pruugi kvantifitseerimine olla realistlik (OECD, 2008) ning sellisel juhul võib liiga konkreetse tulemusnäitaja tagaajamine pigem kahju tuua. Järgnevalt on toodud ülevaade S.M.A.R.T mudeli tulemusnäitaja kvaliteedi hindamise kriteeriumitest (vt Tabel 4).

**Tabel 4.** S.M.A.R.T kriteeriumid tulemusnäitajate kvaliteedi hindamiseks

<b>Kriteerium</b>	<b>Kirjeldus</b>
<b>Spetsiifilisus</b> ( <i>Specificity</i> )	Täpsus – tulemusnäitaja peab olema piisavalt täpne ja fokusseeritud, näitamaks mida ja miks saavutada tahetakse;  Selgus – peab olema arusaadav ja selge, mida tulemusnäitaja konkreetselt mõõdab, st sisaldama mõõtmise eeldusi ja definitsioone, tagades stabiilsuse;  Ühemõttelisus – parameetrid peavad olema ühemõttelised ja kergesti tõlgendatavad ning tulemused ei tohi sõltuda andmete koostajast.
<b>Mõõdetavus</b> ( <i>Measurability</i> )	Võrreldavus – andmeid peab saama kvantifitseerida ja õiglaselt võrrelda teiste andmetega (nt eesmärkide saavutamise edenemisega), st peab olema järjepidev peegeldades arengut teatud aspektis;  Andmekvaliteet – andmed peavad olema kogutavad ja kättesaadavad piisavalt kõrge kvaliteediga ja võimaldama sisukat statistilist analüüsi.
<b>Saavutatavus</b> ( <i>Achievability</i> )	Teostatavus – eesmärgid, millel tulemusnäitaja põhineb, peavad olema realistlikult saavutatavad;  Adekvaatsus – tulemusnäitaja peab andma piisavalt asjakohast teavet, et kinnitada eesmärgi täitmist.
<b>Asjakohasus</b> ( <i>Relevancy</i> )	Täenduslikkus - tulemusnäitaja peab andma olulist teavet juhtimiseks ja arendamiseks, olles kooskõlas eesmärkidega. Mõõdik peab näitama, millist väärtust loob eesmärgi saavutamine ja olema oluline tegevuse tulemuslikkuse jaoks;  Sobivus - tulemusnäitaja peab sobituma organisatsiooni piirangutega, olema kulutõhus ega tohi kattuda teiste kasutusel olevate tulemusnäitajatega.
<b>Ajakohasus</b> ( <i>Time-based</i> )	Tähtajalisus – tulemusnäitaja peab olema kindla ajaraami ja tähtajaga;  Ajaline sobivus – eesmärgi täitmine peab olema saavutatav etteantud ajavahemikus ja tulemusnäitaja väärtus peab hõlmama sobiva ajavahemiku (eelnevalt määratletud ja asjakohane ajaraam). Liiga lühike periood annab uuritavate aspektide kohta vaid piiratud teavet.

Allikas: Autori kohandatud (Doran, 1981; Selvik jt, 2021)

Kui S.M.A.R.T. mudel on suunatud eeskätt eesmärkide sõnastuse selgusele ja praktilisele kasutatavusele projektijuhtimise tasandil, siis Euroopa Liidu poliitikakujundamises eelistatakse RACER<sup>2</sup> mudelit või OECD (2008) kvaliteedikriteeriume.

RACER mudeli lisaväärtus võrreldes S.M.A.R.T kriteeriumitega seisneb sidusrühmade kaasamise ning andmete sobivuse hindamises, mis on avaliku sektori asutuste analüüsivõimekuse seisukohalt kriitiline. Erinevalt S.M.A.R.T raamistikust rõhutab RACER andmete usaldusväärsust, mitte üksnes täpsust, vältides seeläbi olukorda, kus liigne keskendumine detailidele muudaks strateegiliste eesmärkide mõõtmise ebamõistlikult kulukaks.

Tulemusnäitajate asjakohasuse hindamisel ilmneb, et kuigi S.M.A.R.T kontrollib näitaja seost eesmärgiga, ei pruugi see piisavalt arvesse võtta võimalikke soovimatuid kõrvalmõjusid või seda, kas näitaja päriselt peegeldab soovitud tulemust, on eesmärgi suhtes asjakohane või sihtrühmade poolt aktsepteeritud.

OECD (2008) hindamiskriteeriumid ja metoodiline maatriks täiendavad analüüsi veelgi, keskendudes tulemusnäitajate metoodilisele kvaliteedile ja usaldusväärsusele, eriti komposiitindikaatorite loomisel. OECD (2008) mudel hõlmab S.M.A.R.T kriteeriume, kuid lisab neile kättesaadavuse, tõlgendatavuse ja sidususe dimensioone, mis võimaldavad tagada andmete võrreldavuse ajas ja rahvusvahelises kontekstis. Seega pakub see mudel sügavamad vaadet mõjuanalüüsile ja andmete kvaliteedile, olles samas rakendamise mõttes märksa ajamahukam. Oluline on rõhutada, et ainuüksi näitaja sõnastuse põhjal ei saa kinnitada andmete ja metoodika usaldusväärsust. Arvestades, et sageli kasutatakse tõhususe hindamiseks asendusnäitajaid, eeldab selline lähenemine täiendavaid tõendeid põhjus-tagajärg seoste kohta.

Spetsiaalselt tulemusnäitajate kvaliteedi hindamiseks loodi 1999. aastal Schiavio-Campo poolt CREAM<sup>3</sup> kriteeriumid (Kusek ja Rist, 2004). Võrreldes RACERiga, mis keskendub eelkõige tulemusnäitaja tehnilisele kvaliteedile ja selle tugevusele ning sidusrühmade aktsepteerimisele (OECD, 2008), on CREAM suunatud enam juhtimisele ja ressursside säästmisele, hinnates kas otsuse tegemiseks on piisavalt andmeid ja kas need on kogutavad mõistliku kuluga (Kusek ja Rist, 2004).

Peamise probleemina tuuakse näitajate puhul esile vähene detailsus, kus näitaja kirjeldab küll üldist eesmärki, kuid sellel puudub selge mõõtühik või ühtne definitsioon (Belcher, 2024). Samuti

---

<sup>2</sup> RACER: R (*Relevant*) – asjakohane; A (*Accepted*) – aktsepteeritud; C (*Credible*) – usaldusväärne; E (*Easy*) – lihtsalt jälgitav; R (*Robust*) – stabiilne ja manipulatsioonikindel.

<sup>3</sup> CREAM: C (*Clear*) – selge ja ühemõtteline; R (*Relevant*) – asjakohane; E (*Economic*) – ökonoomne; A (*Adequate*) – piisav hindamiseks; M (*Monitorable*) – jälgitav.

esineb õiguskaitse süsteemides sageli asjakohasuse viga, kus indikaatori mõõtmistasand ei vasta hinnatavale eesmärgile. Näiteks kasutatakse tegevus- või väljundnäitajaid pikaajalise ühiskondliku mõju tõendamiseks, mis olemuselt ei sobi asendusnäitajateks.

Kokkuvõttes ei ole tulemuslikkuse näitajate kvaliteedi hindamiseks ja mõistmiseks ühte universaalset ega ideaalset raamistikku, mis kinnitaks, kas valitud tulemusnäitajad sobivad eesmärgi saavutamise ülevaate saamiseks. Järgnevalt on koondatud erinevate mudelite võimekused hinnata vastavat kriteeriumit. Hindamisraamistike analüüsist tulenevalt on otstarbekas arvestada organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemusnäitajate hindamisel lisaks SMART kriteeriumitele veel tabelis 5 paksus kirjas märgitud teiste mudelite kriteeriume. Kriteeriumite valiku puhul võeti arvesse, et kuigi RACER mudeli kriteerium „Easy“ viitab näitajate lihtsale kasutatavusele ja seiratavusele, rõhutab CREAM mudeli „Economic“ otsesemalt andmekogumise kulutõhusust ja ressursside mõistlikku kasutamist, mis teeb selle kasutamise otstarbekamaks. OECD (2008) mudelis on teistele mudelitele lisaks tõlgendatavuse kriteerium, mis aitab tagada tulemuste üheselt mõistetavuse ja sisulise kasutatavuse.

**Tabel 5.** Mudelite võrdlus tulemusnäitajate kvaliteedi hindamisel

Kriteerium	SMART	RACER	CREAM	OECD
Spetsiifilisus (täpsus, selgus, ühemõttelisus)	X		X	X
Mõõdetavus (võrreldavus, andmekvaliteet)	X			X
Saavutatavus (teostatavus, adekvaatsus)	X			
Asjakohasus (tähtsuse suhte suhtes)	X	X	X	X
Ajakohasus (tähtsuse suhte suhtes)	X			X
Sidusrühmade aktsepteeritus		X		
Andmekvaliteet ja andmete usaldusväärsus		X		X
Robustsus (vastupidavus muutustele, manipulatsioonile)		X		X
Piisavus			X	
Andmekogumise ja seire ökonoomsus		X	X	X
Jälgitavus ja kontrollitavus			X	X
Tõlgendatavus				X

Hindamisraamistikes kasutatakse hinnangu andmiseks erinevaid skaalasid. Belcher jt (2024) rakendavad neljaastmelist kategoorilist skaalat: „Jah“, „Osaliselt“, „Ei“ ja „Ebakindel“, kus viimane kategooria viitab sellele, et hinnangu andmiseks puudub piisav informatsioon. Erinevalt tavapärasest 5-astmelisest *Likert* skaalast, mida kasutatakse peamiselt isiklike hoiakute, tajude ja subjektiivsete hinnangute mõõtmiseks (Abouagla & Saeed, 2025; Armstrong, 2009), on kategooriline skaala indikaatorite kvaliteedi auditeerimisel minu hinnangul lihtsam ja selgem.

Lisaks on kategooria „Ebakindel“ lisamine metoodiliselt hädavajalik, kuna see võimaldab eristada sisulist mittevastavust („Ei“) olukorrast, kus hindamist takistab andmete või dokumentatsiooni puudulikkus. Tabelis 5 paksum kirjas kajastatud kriteeriume (spetsiifilisus, mõõdetavus, saavutatavus, asjakohasus, ajakohasus, sidusrühmade aktsepteeritus, andmekvaliteet ja andmete usaldusväärsus, tulemusinfo robustsus, piisavus, andmekogumise ja seire ökonoomsus, jälgitavus ja kontrollitavus, tõlgendatavus) ja neljaastmelist skaalat on kasutatud ka magistritöö hilisemas PPA strateegiliste mõõdikute kvaliteedi hindamisel alapunktis 5.2.3.

### 3. PROBLEEMISEADE

Alates 1990. aastate lõpust on tulemusjuhtimine muutunud organisatsioonides üha populaarsemaks, liikudes pelgalt finantsnäitajate aruandluselt kontrolli-, õppimis- ja motivatsioonieesmärkide saavutamise suunas (Behn, 2003; Belcher jt, 2024). Selle rakendamisega loodetakse tõsta organisatsiooni tõhusust (Neely jt, 1995 viidatud Neely jt 2005 kaudu; Rahmawaty, 2025) ning tagada läbipaistvus ja vastutus (Poister, 2003; Pollitt, 2006; Zürcher jt, 2023). Erinevalt erasektorist on avalikus sektoris ja õiguskaitseasutustes fookus eeskätt sotsiaalsel kasul ja avalikul hüvel (Bouckaert, 2022; Poister, 2003; Van Dooren jt, 2015; Zürcher jt, 2023).

Õiguskaitse eripäraks on sunni kasutamine ja orienteeritus avalikule hüvele, mis muudab tulemuste kvantifitseerimise keeruliseks (Abouagla, 2025; Belcher jt, 2024). Tervikpildi saavutamiseks on vajalik liikuda protsesside jälgimiselt mõju hindamisele, et tuvastada seos õiguskaitseasutuse sekkumise ja tegeliku ühiskondliku kasu vahel. Otsest põhjus-tagajärg seost on aga raske tõendada, kuna eesmärgid on mitmetähenduslikud ning tulemused sõltuvad olulisel määral välisteguritest (Belcher jt, 2024; Wholey ja Newcomer, 2010; Zürcher, 2023).

PPA-s on organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamiseks seatud eraldi strateegilised eesmärgid ja tulemusnäitajad, kuid probleem on, et kasutusel on suur hulk erinevatelt tasemetelt tulenevaid strateegilisi eesmärke ning tulemusnäitajaid, mis ei pruugi olla omavahel piisavalt seotud ja moodustada terviklikku tulemusjuhtimise süsteemi ega kajastada ühtlaselt erinevate valdkondade eripärasid. Hoque (2014) märgib, et liigne tulemusnäitajate arv viib sageli mittesobivate aspektide mõõtmiseni, muutes tulemusjuhtimise vaid formaalseks kontrollisüsteemiks. Lisaks on erinevaid teisi tegureid, miks tulemusjuhtimine kipub sageli muutuma formaalseks tegevuseks, mida tehakse peamiselt vormi täitmise eesmärgil (Micheli ja Mari, 2014; Zürcher jt, 2023). Formaalsete mudelite ja tegelike praktikate vahelist lahknevust kinnitas ka Brecheri (2025) juhtumiuuring PPA tulemusjuhtimisest, kus eelkõige hinnati seoseid eelarvejuhtimise ja tulemusjuhtimise vahel.

Lisaks kalduvad õiguskaitseasutuste süsteemid strateegilisel tasandil keskenduma liialt lihtsatele väljundnäitajatele, mis ei sobi sisulise tulemuslikkuse hindamiseks (Baughman, 2020; Bouckaert, 2022; Justiitsministeerium & Riigikantselei, 2021; Zürcher jt, 2023). Sama järeldas ka Kütt (2025), oma Tartu Ülikoolis tehtud magistritöös PPA teenuspõhise juhtimise ja teenuste mõju kogukonnale.

Kuigi riiklikult on tähtis tagada organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamiseks suunatud ressursside optimaalne, vastutustundlik ja läbipaistev kasutus, seisneb märkimisväärne väljakutse

eesmärkide püstitamises, tulemusnäitajate valikus ja nende kommunikatsioonis ning tulemusinfo sisulises kasutamises (Micheli ja Mari, 2014; Shane, 2010; Van de Walle, 2009; Zürcher jt, 2023).

Magistritöö eesmärk on selgitada välja tulemuslikkuse mõõtmise võimalused organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel ning luua kontseptuaalne raamistik selle tulemuslikkuse mõõtmiseks PPA-s.

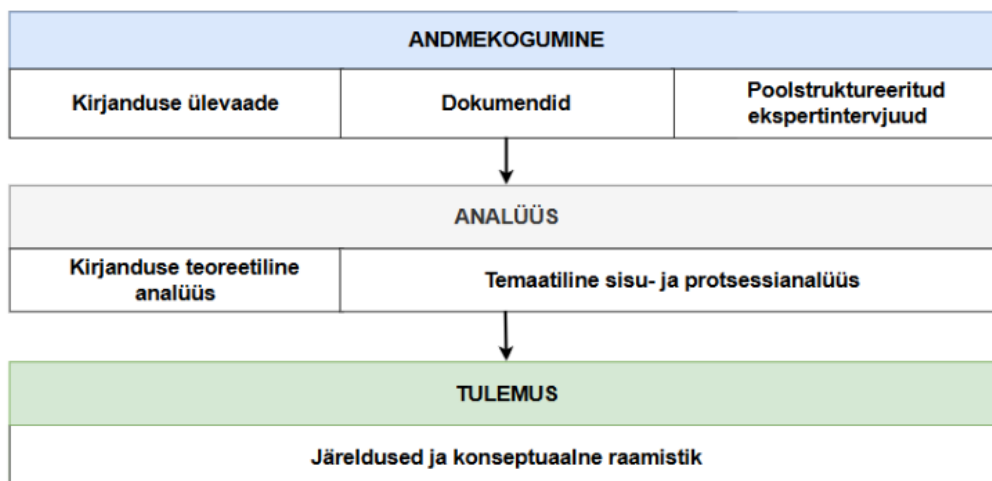
Eesmärgi täitmiseks püstitatakse uurimisküsimused:

1. Kuidas mõõdetakse organiseeritud ja raske peitkuritegevuse vastase tegevuse tulemuslikkust ja millised on teaduskirjanduse ja rahvusvahelise kogemuse põhjal tõenduspõhised tulemusnäitajad?
2. Kuidas kujunevad organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusnäitajad PPA-s?
3. Kuidas organisatsiooni tulemusjuhtimisega seotud eri tasandi võtmeisikud tõlgendavad tulemuslikkuse mõõtmise võimalusi ja tulemusnäitajate rolli organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise hindamisel?
4. Milline on sobiv kontseptuaalne raamistik organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse hindamise arendamiseks PPA-s?

## 4. MEETOD JA VALIM

Lähtuvalt magistritöö eesmärgist ja uurimisküsimustest valisin uuringu metodoloogiks kvalitatiivse uuringu, et mõista tulemusjuhtimise rakendamise protsessi süvitsi läbi uuringus osalejate perspektiivi. Kasutasin selleks induktiivset uurimisstrateegiat, sest uuritavate mõistete ja protsessi kontseptualiseerimine toimub nii uurimissubjektide kui ka minu, kui uurija tõlgenduste kaudu (Beilmann, 2025).

Tegemist on juhtumiuuringuga, mis on piiritletud konkreetse organisatsiooniga, samas kaasasin uuringusse veel Maksu- ja Tolliameti (MTA), SIM-i ja prokuratuuri eksperte või strateegilisi dokumente, selgitamaks alternatiivseid tulemuslikkuse hindamise meetodeid ja asutuste koostööd seoses eesmärkide ja tulemusnäitajate seadmisega. Eesmärgi saavutamiseks viisin läbi joonisel 3 kajastatud etapid.



**Joonis 3.** Juhtumiuuringu läbiviimine

Kuigi kirjanduse teoreetiline analüüs oli raamistikuks temaatilisele sisu ja protsessianalüüsi tõlgendamisele, oli protsess pigem tsükliline ja temaatilise sisuanalüüsi käigus valideerisin ja täiendasin teoreetilist analüüsi lähtuvalt dokumendianalüüsist ja ekspertintervjuudest. Teaduskirjanduse analüüsiga vastasin esimesele uurimisküsimusele: „Kuidas mõõdetakse organiseeritud ja raske peitkuritegevuse vastase tegevuse tulemuslikkust ja millised on teaduskirjanduse ja rahvusvahelise kogemuse põhjal tõenduspõhised tulemusnäitajad?“

Tõlkimiseks, APA viidete koostamiseks ning intervjuu küsitluse struktuuri loomiseks kasutasin töös suurte keelemudelite *OpenAI* (2026), *ChatGPT* (GPT-5.3) ja *Google*'i tehisintellekti *Gemini* (2026) abi. Töös esitatud joonised on loodud kasutades draw.io (diagrams.net) diagrammitarkvara või SAP Signavio platvormi.

Kontseptuaalse raamistiku loomiseks kombineerisin teaduskirjanduse analüüsi avalike administratiivsete dokumentide (MTA, PPA, SIM, prokuratuur) (dokumendianalüüs) ning empiiriliste andmete kogumiseks läbiviidud poolstruktureeritud intervjuude (eksperdid PPA-st, MTA-st, SIM-ist) analüüsiga. See võimaldas valideerida tulemusnäitajate tõenduspõhisust.

#### **4.1. Empiirilise uuringu andmekogumine**

Selleks, et viia läbi temaatilist sisuanalüüsi ja protsessianalüüsi, mis võimaldavad uurida tekstide kontekstipõhist tähendusloomet ning tõlgendada uuringus osalejate väljendusi ja dokumentide sisu (Kalmus jt 2015), analüüsisin nii erinevate asutuste (PPA, SIM, justiitsministeerium ja prokuratuur) administratiivseid dokumente kui viisin läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud.

Dokumendianalüüsi eesmärk oli tuvastada protsess organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise hindamisel, kaardistada regulatiivne raamistik ning hinnata strateegiliste eesmärkide ja tulemusnäitajate vertikaalset sidusust poliitika-, asutuse strateegilise juhtimise ja protsessitasandi vahel. Analüüsitud dokumentide valimisse kuulusid asutuste strateegiad, programmdokumendid, tegevuskavad ja käskkirjad. Lisaks avalikele andmetele kasutasin PPA loal asutuse üldstrateegiat ning teenusprotsesse kirjeldavaid juurdepääsupiiranguga dokumente, sh 2025. aasta auditi järeldusi ja raskete peitkuritegude avastamise teenuse eesmärke, tulemusnäitajaid ning nende metaandmeid.

Lisaks dokumendianalüüsile tegin töö empiirilises osas poolstruktureeritud intervjuud valdkonna ekspertidega. Nende eesmärk oli mõista, kuidas erinevate organisatsioonide tulemusjuhtimisega seotud võtmeisikud tõlgendavad tulemuslikkuse mõõtmise rakendamist organisatsioonis ja tulemusnäitajate kasutamise võimalusi ning rolli organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise hindamisel. Arvestades, et eelnimetatud analüüsitud dokumendid ei pruugi kajastada tegelikku olukorda, täiendati intervjuude analüüsiga ka tõlgendust protsessist.

Poolstruktureeritud intervjuude puhul on võimalik kasutada varem koostatud intervjuukava, muuta küsimuste järjekorda ning küsida täpsustavaid küsimusi (Lepik, 2025), mistõttu oli see uurimisküsimustele vastamiseks kõige sobivam meetod. Sellest tulenevalt oli võimalik küsimuste esitamisel otsustada, millal ja mida on otstarbekas vastavalt intervjuueeritava ametikohale ja ekspertteadmistele ning eelnevatele vastustele küsida. Samuti oli olulisel kohal soov tagada võimalikult palju avatust, mistõttu eelistati individuaalintervjuud, mis võimaldab privaatselt, omas tempos huvipakkuvaid teemasid arutada (Lepik, 2025).

Poolstruktureeritud intervjuu valim koosnes kolme erineva asutuse (PPA, SIM ja MTA) esindajatest, kes avasid tulemusjuhtimise protsessi ja tulemusnäitajate seadmise põhjuseid,

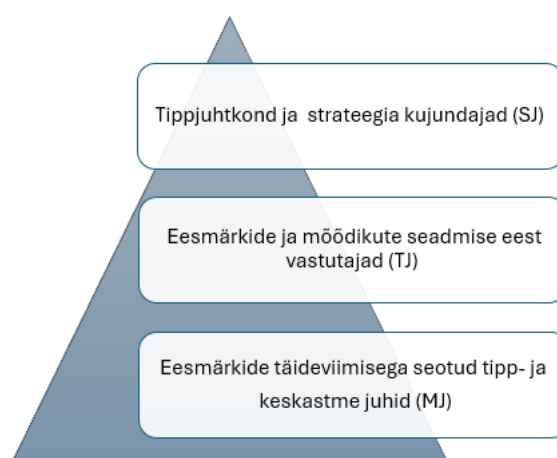
võimalusi ning väljakutseid organiseeritud ja raske peitkuritegevuse valdkonnas. Asutused valiti tulenevalt asjaolust, et organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise eest on Eestis vastutavad peamiselt PPA ja MTA koostöös prokuratuuriga ning poliitilisel tasandil lasub vastutus SIM-il ja JUM-il. Esialgne plaan kaasata ka (kaudselt seotud) prokuratuur ja JUM ei realiseerunud, seoses vajadusega keskenduda süvitsi PPA erinevatel tasanditel toimuvatele protsessidele ja tagada fookuse hoidmine organisatsioonikesksel juhtumiuuringul.

Kuna tulemusjuhtimise protsess toimub süsteemi erinevatel tasanditel, milles töötajad täidavad erinevaid ülesandeid ja rolle, valisin ka uuringus osalevad eksperdid kolmelt tasandilt (vt Joonis 4). Täpsemalt jagasin intervjueritavad (10 inimest) kolme gruppi, mille alusel koostas ka intervjuu struktuuri ja sisu:

SJ: poliitika- ja strateegia kujundajad PPA-st ja SIM-ist sh tippjuhtkond ning auditiosakond;

TJ: organiseeritud ja raske peitkuritegevuse strateegiliste eesmärkide seadmise ja tulemusnäitajate määramise eest vastutajad.

MJ: organiseeritud ja raske peitkuritegevuse võimekuse kasusaajad st kuritegude menetlusüksuse juhid;



Joonis 4. Poolstruktureeritud intervjuu valim

Intervjuu kava on esitatud lisas 1 ja selle koostamisel lähtusin magistritöö uurimisküsimustest ning teaduskirjanduse ja dokumendianalüüsiga tuvastatud teoreetilistest seisukohtadest, valdkondlikest väljakutsetest ning vajadusest teadmuspõhise ja süsteemse tulemusjuhtimise järele. Esmalt esitasin intervjueritavatele avatud küsimused, mis võimaldasid neil kirjeldada oma seotust tulemuste hindamise ja tulemuspõhise juhtimisega laiemalt ning selgitada oma tõlgendust tulemusjuhtimisest ja tulemuslikkuse mõõtmisest. Küsimused keskendusid intervjueritava organisatsiooni vaates viiele peamisele teemale: tulemusjuhtimine, tulemuslikkuse mõõtmise protsess, strateegiliste eesmärkide tulemusnäitajad organiseeritud ja raske peitkuritegevuses ning tulemusinfo kasutamine.

Kvalitatiivsed poolstruktureeritud intervjuud viisin läbi suuliselt näost-näkku (v.a ühel juhul, kui tegin seda telefoni teel) perioodil 09. märts kuni 09. aprill 2026. aasta ning nende kestus oli 45–68 minutit. Konfidentsiaalsuse tagamiseks ei avaldata ekspertide nimesid ega teisi andmeid ja

ekspertide vähesusest tulenevalt eristatakse neid ainult eeltoodud tasemetega. Läbiviidud intervjuude transkriptsioonidest on magistritöös kasutatud tsitaate, mis on esitatud kaldkirjas ja jutumärkides ja analüüsis on tõlgendused või tsitaadid viidatud vastavalt valimigrupile (SJ, TJ, MJ). Enne intervjuu läbiviimist tutvustasin intervjuueeritavatele magistritöö eesmärki, metoodikat ning küsisin luba intervjuu salvestamiseks, mille kohta koostas ka nõusoleku vormi. Intervjuud salvestasin digitaalse helisalvestiga *Sony ICD-PX470* (*Sony Corporation*, Jaapan) ja transkribeerisin kohati tundlikest temadest tulenevalt enamasti käsitsi. Üksikute üldist infot sisaldavate osade jaoks oli võimalik kasutada tehnilist avatud lähtekoodiga Tekstiks.ee kõnetuvastuse platvorm (Olev ja Alumäe, 2024). Intervjuud läksid sujuvalt ja eksperdid olid avatud ning jagasid sisulisi isiklikke kogemusi ning erinevaid perspektiive uuritava teema kohta. Intervjuude salvestised ja transkriptsioonid on autori valduses ja neid säilitatakse kuni magistritöö kaitsmiseni.

#### **4.2. Teemaatilise sisu- ja protsessianalüüsi meetod**

Dokumentide analüüsis keskendusin esmalt nii nende ilmselgele sisule kui ka institutsionaalsele loogikale, kasutades aksiaalset kodeerimist (Babbie, 2008), mille käigus märgistasin tekstis esinevad osalised, mõisted, protsessi etapid, eesmärgid ja tulemusnäitajad. Seejärel analüüsisin nendevahelisi seoseid, protsessi ulatust ning strateegilist sidusust poliitika eesmärkide ja tulemusnäitajate ning rakendava asutuse erinevate tasandite vahel. Selle põhjal koostas esmasel protsessijoonised, mis aitasid struktureerida ja visualiseerida, kuidas PPA organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamist hindavad tulemusnäitajad on seotud SIM-i poliitikadokumentide ja tegevussuundadega ning kirjeldada tulemusnäitajate rakendamise protsessi etappe PPA-s BPMN-notatsiooni<sup>4</sup> abil. Jooniseid täiendasin hiljem intervjuudest saadud teabe põhjal.

Peale seda hindasin kontseptsiooni väljatöötamiseks dokumendianalüüsiga kaardistatud 2025. aastal kehtinud PPA organiseeritud ja raske peitkuritegevuse strateegilisi tulemusnäitajaid. Täpsemalt, mil määral nende struktuurid vastasid alapunktis 2.2. toodud kriteeriumitele (S.M.A.R.T + RACER (C; R) + CREAM (E; M) + OECD (tõlgendatavus)). Tulemusnäitajate hindamisel kasutati Belcher jt (2024) näitel neljaastmelist kateoorilist skaalat: „Jah“, „Osaliselt“, „Ei“ ja „Ebakindel“ (vt alapunkt 2.2).

---

<sup>4</sup> BPMN- notatsioon: Business Process Model and Notation ehk äriprotsesside modelleerimise ja kirjeldamise standard

Tuginedes Brauni ja Clarke'i (2023) lähenemisele, tutvusin intervjuude käigus kogutud andmetega esmalt terviklikult, et saada põhjalik ülevaade nende sisust ning teha magistritöö uurimisküsimuste seisukohast olulisi tähelepanekuid. Kvalitatiivse sisuanalüüsi käigus püüdsin mõista, kuidas uuringus osalejad oma kogemusi tõlgendavad ja saada ülevaadet uuritava teksti struktuurist. Seejärel jaotasin teksti uurimisküsimustest lähtudes esialgseteks kategooriateks ja alamkategooriateks, mis võimaldas vähendada andmemahtu ning käsitleda süstemaatiliselt nii tulemusjuhtimise kui tulemuslikkuse mõõtmise rolli, näitajate tehnilist kvaliteeti ning tulemuslikkuse mõõtmise juurutamisega seotud riske organisatsioonis. Analüüsi käigus täpsustasin kategooriaid ja alamkategooriaid iteratiivselt, neid vajadusel lisades, eemaldades või ümber sõnastades vastavalt andmestikus esile kerkinud sisule.

Meetodi nõrkusena võib tuua, et tõendusmaterjali kogumine võis olla mõjutatud intervjuus osalejate tõlgendustest, info piiratusest ja sotsiaalselt soovitavatest vastustest ning väikesest valimist tulenevalt on üldistamine piiratud. Lisaks võis minu kui uurija puhul esineda mittetahtlikku valikulist kategoriseerimist või kallutatust, mis tuleneb varasemast kokkupuutest asutusega. Selleks, et vähendada subjektiivsuse ja tõlgendusliku kallutatuse mõju, rakendasin magistritöös teadlikku refleksiivsust, läbipaistvat kategoriseerimise loogikat ning andmete triangulatsiooni läbi erinevate juhtimistasandite ja asutuste.

### **4.3. Eneserefleksioon**

Refleksioon toetab enesearengut ja aitab lugejal uurimistulemusi mõista ning hinnata (Strömpl, 2025). Uurimisprotsessi suurimaks õppetunniks kujunes töö fookuse ümberhindamine. Kuigi teoreetilise raamistiku loomisel keskendusin kitsalt tulemusnäitajatele, näitasid ekspertintervjuud, et valdkonna probleeme ei saa analüüsida kontekstivabalt ning fookus nihkus tulemusjuhtimise ja tulemuslikkuse mõõtmise tervikprotsessile.

Analüüsides olukorda, kus praktikust sai avaliku sektori asutuste, mis on oma olemuselt pigem mitteavatud, uurija, kogesin vähesel määral rollikonflikti (uurija vs praktik). Võimalik, et selle vähendamisele aitas kaasa enda pidev teadlik jälgimine nii uurimise planeerimisel kui ka läbiviimisel. Teisalt tekkis eetilne dilemma, milliseid andmeid, kui palju ja kui avatult saan teadustöös käsitleda. Seda süvendasid minu jaoks ootamatud probleemid intervjuude kokkuleppimisel ja andmete saamisel, mis mõjutasid protsessi ajaliselt, emotsionaalselt ja töö sisulise väärtuse vaates. Kuigi intervjuueeritavad olid esialgu nõus uurimistöös osalema, tekkis

nende asutuste poolt takistusi, mistõttu lükkusid intervjuud edasi. Seega, kuigi uurimistööd kavandades arvasin intervjuude planeerimise olevat lihtsa, selgus, et eksisin.

Samas mõjus varasem kokkupuude organisatsioonide ja sihtrühmaga vestluste avatusele ja intervjuueeritavatelt info kättesaamisele positiivselt. Kergem oli mõista ka asutustesiseseid protsesse ja žargooni. Intervjuueeritavate puhul, kellega varasem kokkupuude oli põgusam ja õhkkond ametlikum, märkasid enam vastuste ilustamist vastavalt regulatsioonidele, mitte tegeliku praktika või ausa arvamuse kajastamist tulemusjuhtimise tegelikust kasust. Avatusele aitas kaasa ka intervjuude toimumine intervjuueeritava enda ruumides. Seda kinnitab võrdlus näost-näku toimunud intervjuude ja ajapuuduse tõttu telefoni teel tehtud intervjuu vahel. Viimasega tekkisid probleemid nii minu liigse kiirustamise, taustamüra, intervjuueeritava tajumise kui ka tema mõttelise kohalolu tõttu.

Suurim dilemma tekkis tasakaalu leidmisel, kui palju tohiksin uurijana sekkuda. Tegemist oli poolstruktureeritud intervjuudega, kus aeg-ajalt oli vajadus vestlust suunata, et vältida fookusest kõrvalekaldumist, kuid alati see ei õnnestunud. Põhjuseks võis olla nii minu kui praktiku huvi anda intervjuueeritavale võimalus avada end teemadel, mis uurimisküsimusi otseselt ei puudutanud kui ka soov vältida intervjuu muutumist küsimus-vastus vormiks. Mitmel juhul oli soov argumenteerida, jagada teooriast saadud teadmisi või teha ettepanekuid, mida teadlikult vältisin ning hiljem transkribeerimise käigus enesehindamiseks tagasisivaatavalt analüüsisin. Selleks, et mitte kallutada intervjuu tulemusi, püüdsin vestlust elavdada pigem aktiivse tagasisidega vastuste mõistmise kohta. Samuti küsisin küsimusi, mille kohta oli mul juba eelnevatest intervjuudest või administratiivsetest dokumentidest või praktikast piisavalt infot, kuid soovisin seda saada ka konkreetse intervjuu transkriptsiooni.

Arvestades, et intervjuud PPA-s toimusid perioodil, kus seati uusi strateegilisi eesmärke ja nende mõõdikuid, tekitas teema palju emotsioone ja tajusin, et võin hakata mittetahtlikult valima pooli, mida oma töö kirjutamisel olen teadlikult vältinud. Samuti oli minu jaoks oluline tagada intervjuueeritavate konfidentsiaalsus, mistõttu jätsin välja andmed, mis võiksid teha võimalikuks nende tuvastamise, mille tagajärjel küll vähenes mõnevõrra analüüsi väärtus.

Reflekteerimaks oma kogemusi, pidasin refleksioonipäevikut, mis kujunes pigem enesekriitilisteks märkmete koguks. Iga järgneva intervjuuga suutsin vältida varem tehtud vigu, näiteks sõnastada küsimusi selgemalt, anda intervjuueeritavatele enam mõtlemisaega ja sekkuda vähem.

Uuringu jooksul tajusin dilemmat praktilise väärtuse loomise ja teadustöö tegemise vahel. Kuigi intervjueeritavad avaldasid lootust, et töö aitab ka praktiliselt kaasa PPA tulemusnäitajate seadmisele, pidin tõdema, et pigem on väärtus kaudne. Märkimisväärne osa kogutud materjalist tuli erinevatel põhjustel välja jätta, mistõttu ei olnud võimalik teha oodatud detailsusastmega järeldusi.

Kokkuvõttes leian, et varasem kokkupuude uuritavate asutustega võib uuringu läbiviimist küll hõlbustada, kuid oluline on teadvustada selle võimalikku mõju ning seda kogu uurimisprotsessi vältel ja ka pärast uuringu lõppu reflekteerida.

## 5. ANALÜÜS

Analüüsi peatükis keskendutakse empiirilise uuringu tulemustele, sünteesides dokumendianalüüsist ja intervjuudest ilmnenuid andmeid tulemusjuhtimise ja PPA tulemusnäitajate kohta. Ühtlasi hinnatakse teoreetilises osas käsitletud kriteeriumite alusel PPA-s 2026. aasta alguses kasutusel olnud organiseeritud ja raske peitkuritegevuse valdkonna strateegilisi tulemusnäitajaid.

### 5.1. Tulemusjuhtimise rakendamine PPA-s seoses kuritegevuse tõkestamisega

PPA tulemusjuhtimise rakendamise analüüs tugines lisaks intervjuudest saadud teabele peamiselt PPA, prokuratuuri ja MTA strateegia dokumentidele ning poliitikakujundajate strateegilise planeerimisega seonduvatele dokumentidele. Märkimisväärsemad neist on toodud ära järgnevas alapunktis.

#### 5.1.1. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse mõõtmist mõjutavad raamistikud

PPA on Eesti üks suurimaid avaliku sektori asutusi, mille tegevus ulatub piiri valvamisest ja avaliku korra tagamisest kuni süütegude menetlemise ja kodakondsuse küsimusteni (PPA, i.a). Lähtuvalt riiklikust lähenemisest avalike teenuste arendamisele (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2015), on organisatsiooni juhtimises keskne roll teenusejuhtimisel (PPA, 2020). Teenuspõhise juhtimise korralduse (2020) kohaselt on teenus: „Väärtuse pakkumine sihtrühmadele ning tegevuse või tegevuste tulem, mis on suunatud kas välis- või sisekliendile“. Magistritöö fookuses on raske peitkuritegevuse teenus, mis on seisuga 02.04.2026. üks PPA 56-st teenusest (intervjuu SJ).

STAK (2020) on tihedalt lõimitud PPA pikaajalise strateegiaga, luues visiooni, üldeesmärgid ja tegevussuunad turvalisuse suurendamiseks. Arengukava koostamine algab kitsaskohtade ja trendide analüüsiga, mille käigus määratletakse valdkonna peamised väljakutsed, seosed teiste riiklike arengudokumentide ja Euroopa Liidu poliitikatega, mis vastab magistritöö joonisel 1 esitatud planeerimistsüklile. Lisaks määratakse tulemusnäitajad ja osapoolte rollid eesmärkide saavutamisel, hõlmates riigiasutusi, kohalikke omavalitsusi, erasektorit ja vabatahtlikke.

Selle teenuse strateegiliste eesmärkide seadmist mõjutavad dokumendianalüüsist tulenevalt lisaks PPA strateegiale järgnevalt nimetatud neli peamist riiklikku poliitikadokumenti (vt lisa 2):

- Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 (STAK, 2020), mis määratleb riiklikud sisejulgeoleku üldeesmärgid ja näitajad.
- Programmdokument „Kindel sisejulgeolek 2026–2029“ on STAK-i (2020) elluviimise tööriist, mis teisendab ülaltoodud strateegilised sihid ja poliitilised prioriteedid konkreetseteks asutusteülesteks teenusteks ja arendustegevuseks, tagades seejuures vajaliku ressursikasutuse ja sisejulgeoleku ohtude koordineeritud maandamise.
- Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030, mis seavad fookuse kriminaaljustiitsüsteemi tõhususele, inimkesksusele ja retsidiivsuse vähendamisele.
- Laulasmaa deklaratsioon 2023, mis on justiits- ja siseministri ühine poliitiline suunis kuritegevuse ennetamiseks, tõkestamiseks, avastamiseks ja menetlemiseks. Selle aluseks on STAK-i ja Kriminaalpoliitika põhialused (2020), mille eesmärgiks on tõhus ressursikasutus ja tulemuslik kuritegevuse ennetamine, tõkestamine ja avastamine (Prokuratuur, i.a.). Täpsemalt on 04.10.2023 kinnitatud deklaratsiooni kohaselt prioriteedid suunatud suure kahjuga majanduskuritegude, korruptsioonijuhtumite, organiseeritud narkokuritegevuse ja laste seksuaalse kuritarvitamise vastasele võitlusele ning kriminaaltulu konfiskeerimisele.

Dokumendianalüüsist selgus, et kokkulepitud eesmärkide elluviimiseks koostatakse programmdokumendid, mis täpsustavad tegevused, vastutajad, oodatavad tulemused ja rahastamise (STAK, 2020). Programmid ehk alaeesmärgid määravad vastutavate asutuste tegevussuunad ning nii riigieelarvelised kui ka välisvahenditest tulevad rahastused. STAK määratleb viis peamist alaeesmärki, millest organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise valdkonda käsitletakse siseministeeriumi programmis „Kindel sisejulgeolek 2026–2029“. Programmi rakendamine kujutab endast pidevat protsessi ja selle kooskõlastab siseministeerium ning kinnitavad ministrid pärast riigieelarve vastuvõtmist ning üheks täideviijaks on PPA.

PPA teenuste tööplaani (edaspidi TAK) koostamine lähtub STAK-ist ja programmdokumendist läbi asutuse tegevuskava (edaspidi ATK), mis määratakse neljaks aastaks. ATK-s sõnastatakse planeeritava perioodi arengueesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud ülesanded. TAK-is sõnastatakse kord aastas konkreetsed teenustega seotud tegevused ja nende mõõtmiseks vajalikud mõõdikud. Sellega seotakse PPA ja kümneks aastaks seatud võimekuste strateegilised eesmärgid siseministeeriumi alaeesmärkidega ning detailsete teenuse tegevus-eesmärkidega.

Tulemusi seiratakse kord aastas läbi tulemusaruande ja STAK (2020) kohaselt kasutab juhtkomisjon neid aruandeid programmide muutmiseks, algatamiseks või lõpetamiseks. Programmis seatud näitajad (nt elanike rahulolu politseitööga) on aluseks PPA teenuste tulemuslikkuse hindamisel, mida tehakse iga-aastase tulemusaruande kaudu. Seega loovad STAK ja programmid poliitilise ning ka ressursijuhtimise raamistiku. Seda kinnitasid ka mitmed intervjuud (intervjuu SJ, TJ, MJ). Intervjuude analüüsist selgus, et tulemusnäitajad on sageli välja töötatud *ad hoc* viisil, et tagada väliskeskkonna muutustega seotud võimekus (intervjuu TJ, MJ). Poliitikakujundajad (sise-ministeerium, valitsus, riigikogu) on oluline sihtrühm, kellele pakutav väärtus on ühtlasi aluseks ressursside jaotamisel ja poliitilistele otsustele. Korduvalt rõhutati intervjuudes (intervjuud TJ, MJ), et strateegilised tulemusnäitajad on vahendid, millega selgitada poliitikutele ressursside vajadust. Näiteks, „*Kui sul on vaja mingisugune muutus ellu kutsuda, siis see peab olema poliitiliselt söödav, sel juhul leitakse sinna rahastus ja sellisel juhul hakatakse seda muutust ellu kutsuma*“ (intervjuu MJ).

Dokumendianalüüsist tulenevalt on programm „Kindel sisejulgeolek“ seotud ka teiste valdkondlike arengukavadega. Nende hulka kuuluvad näiteks „Rahvastiku tervise arengukava“, mis käsitleb vigastussurmade ja uimastitarbimise vähendamist kui ka „Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030“, mis moodustab keskse raamistiku kuritegevuse ennetamiseks ja õigusemõistmise tagamiseks Eestis. Kõigi eeltoodute lõppeesmärk on tagada, et ohvri vaates oleks õiglus taastatud.

Kuigi Laulasmaa deklaratsioon, mis on kokkulepe kahe ministeeriumi vahel, võiks olla oluline suunanäitaja PPA raske ja peitkuritegevuse teenuse prioriteetides, on erinevate dokumentide kõrvutamisel näha erinevust PPA teenusejuhtimise ja Laulasmaa deklaratsioonis toodud tulemusnäitajate vahel. Samuti selgus intervjuude analüüsist (intervjuud TJ, MJ), et PPA teenusejuhtimise ja rakendamise tasandil peetakse kõige määravamaks STAK-i ja Laulasmaa deklaratsiooni ning selle eesmärgid nähakse pigem eraldiseisva, poliitilise ja deklaratiivse dokumendina: „*Ma ei saa öelda, et nad ei haaku teenuse strateegiliste eesmärkidega, vaid nende fookus on nagu natukene teistsugune. Nad on poliitilised ja pigem nagu loosunglikud*“ (intervjuu MJ).

Arvestades, et kriminaalmenetlust juhib prokurör, tagades Kriminaalmenetluse seadustiku (2024) § 30 lg 1 kohaselt menetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse, on organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel lisaks eeltoodule määrav roll ka prokuratuuri strateegilistel eesmärkidel. Seda kinnitab ka intervjuude analüüs. Nii PPA kui ka MTA rakendusüksuse juhid tõid välja, et eesmärgid lepatakse õiguskaitseasutustega kokku valdkondlikult (intervjuud MJ).

Samas intervjuude analüüsis selgus, et rakendusüksuste juhid peavad vajalikuks kahe asutuse eesmärkide ühildamist:

*„Me peaksime võib olla mõtlema kas näitaja peale või mingisuguse süsteemi peale, mida me prokuratuuriga üheskoos nii öelda seame, et me oleksime samal levelil. Kui nemad peavad meid juhtima siis nad peavad ju aru saama, mida me teeme ja vastupidi, et me peame siis neid tegevusi kooskõlastama nendega millega meie neid tööendeid kogume,“ (Intervjuu MJ)*

Teisalt kõrvutades dokumendianalüüsi raames prokuratuuri ja raske peitkuritegevuse teenuse strateegilisi eesmärke, esineb nendes erinevusi (vt alapunkt 5.2.1).

Kokkuvõttes selgub analüüsist, et PPA raske ja peitkuritegevuse tulemusjuhtimine on keerukas protsess, millega põimuvad mitmed välised poliitilised raamistikud, mille eesmärgid on osaliselt asutuse eesmärkidest erinevad. Teenuse strateegiliste eesmärkide ja tulemusmõõdikute ning prokuratuuri menetlusprioriteetide vahel esineb nii sisulisi kattuvusi kui ka fookuse lahknemisi.

### **5.1.2. Tulemusjuhtimise juurutamine ja tõlgendamine PPA-s**

Strateegiliste dokumentide ja näitajate olemasolu ei taga automaatselt nende edukat rakendamist, mille puhul on oluline, kuidas tulemusnäitajad kokku lepatakse ja kuidas nende alusel realselt tegutsetakse. PPA-s on tulemusjuhtimine seatud teenuspõhise juhtimise raamistikku (Teenuspõhise..., 2020). Dokumendianalüüsist selgub, et PPA Teenuspõhise juhtimise korraldus (2020) seob teenused rollide ja ressursidega ning loob raamistiku, mis aitab tegevusi kaardistada ja siduda need kasutajate ootustega. Eesmärkide seadmine algab koostööst välispartneritega. Siseministerium seirab poliitiliste eesmärkide (STAK) täitmist. Strateegiliste eesmärkide ja tulemusnäitajate seadmise protsess on toodud ära töö lisas 3. PPA-s vastutab kogu strateegia eest tippjuhtkond, kes peab hoidma fookust strateegilistel eesmärkidel ja tulemusnäitajatel ning tegema tulemusinfo põhjal otsuseid ressurside ümberpaigutamiseks (Teenuspõhise..., 2020). Valdkonna strateegiliste eesmärkide seadmise ja saavutamise peavastutaja on võimekuse omanik, kes esindab valdkonda tippjuhtkonna ees ning tõlgendades tulemusi. Intervjuude analüüsist selgub, et tulemusi esitatakse küll teenuse omaniku poolt, kuid tõlgenduse sellele annavad tippjuhid, kelle alluvuses rakendusüksused on (intervjuu MJ): *„Me ise mõõdame iseennast seal ja siin me kõik saame aru, et kui ma ise hindan iseennast, teen seda paremini kui objektiivne on“*.

Teenuse võimekuse omanikule allub teenusejuht, kes vastutab muuhulgas kogu teenuse osutamiseks vajalike ressurside planeerimise, eelarvestamise, arendamise ja rakendamise koordineerimise eest asutuses (Teenuspõhise..., 2020). Intervjuude analüüsist selgus, et praktikas

see ei kehti ja teenusejuhil on limiteeritud võimalused otsustada eelarve ja ressursside planeerimise üle (eriti personali ja koolituseelarve) (intervjuud TJ, MJ). Sellest tulenevalt on kohati piiratud ka arusaam, kuidas mõõdetakse personali ja ressursse puudutavaid teenuse strateegilisi tulemusnäitajaid (intervjuu MJ).

Teenusejuhtimise korralduse kohaselt on teenuse planeerimisel ja rakendamisel teenusejuhile abiks teenuse koordinaatorid, kes esindavad rakendajaid erinevates prefektuurides ja keskkriminaalpolitseis, tuues protsessi praktilise vaate. Samuti vastutavad nad teenuse rakendamise ja planeeritud ülesannete (TAK) täitmise eest (Teenuspõhise..., 2020). Rakendajad alluvad hierarhiliselt prefektidele või Keskkriminaalpolitsei juhile ja ülesannete täitmine toimub hierarhilise struktuuri alusel. Nesheim (2025) osutab, et selliste maatriksilaadsete struktuuride eesmärk on suunata ressursse strateegiliste prioriteetide järgi, kuid praktikas võivad rollide ebaselgus, keskastmejuhtide erinevad huvid ja ressursijaotuse läbirääkimispõhisus takistada organisatsiooniüleste eesmärkide saavutamist. Nimetatud keerukust kirjeldati intervjuudes kujundlikult kui „kahvli seisu“, kus rakendusüksuse juhid on sunnitud valima valdkonna kesksete teenuse eesmärkide ja prefektuuri juhtkonna prioriteetide vahel (intervjuu TJ). Ka teine sama tasandi intervjuueeritav leidis, et teoreetiliselt peaksid kõik tegevused olema suunatud kokkulepitud mõju saavutamisele, kuid praktikas pärsib seda liikumist süsteemi killustatus (intervjuu TJ). Sarnane lähenemine, kus lisaks riiklikule raamistikule jäetakse regionaalsele üksusele paindlikkus lisada oma piirkonna eripärast tulenevaid näitajaid, on ka mitmetes teistes riikides (nt Saksamaal, Iisraelis) (Zürcher jt, 2023).

Tervikuna jaguneb vastutus tulemusjuhtimise eest PPA juhtkonna, analüüsi- ja strateegiabüroode, võimekuse- ja teenusejuhtide ning rakendajate vahel (vt Lisa 3 joonis). Selles süsteemis loob strateegiabüroo tehnilise raamistiku (nt PlanPro süsteemis) ja koordineerib protsessi üldist kulgu. Analüüsibüroo tagab strateegilise planeerimise ja seireprotsesside analüütilise toe, vastutades ühtlasi tulemusnäitajate arvutamise aluseks olevate andmete kvaliteedi ja kättesaadavuse eest ning aidates tulemusi sisuliselt tõlgendada.

Samas viitab intervjuude analüüs teenusejuhi kesksele rollile teenuse strateegia, eesmärkide ja tulemusnäitajate määramisel ning muuhulgas andmekogumisel, et teha teabepõhiseid otsuseid teenuse arendamiseks. Analüütikute tegelik kaasatus eesmärkide seadmise protsessi on olnud seni vähene (intervjuud TJ, SJ) ning nende võimalikku rolli nähakse edaspidi oluliselt suuremana, eeskätt just eesmärgi sõnastamisel ja mõõdikute seadmisel (intervjuu TJ). Seda reaalselt otsustusprotsessi dünaamikat iseloomustab intervjuust kõlanud tõdemus: „*Kui analüüsibüroo*

*ütleb, et see on mõõdetav, andmed kättesaadavad lihtsasti, siis läheb, vastasel juhul ei lähe“* (intervjuu TJ).

Uuringus osaleja (intervjuu TJ), tõlgendab tulemusjuhtimist kui strateegilist „majakat“, mis aitab organisatsioonil keskenduda kokkulepitud eesmärkidele ja tegevustele. Kuigi mõne uuringus osaleja jaoks oli tulemusjuhtimise termin võõras või keeruline, mõisteti seda valdavalt eesmärgipärase ja andmetel põhineva protsessina, mis võimaldab juhtkonnal regulaarselt hinnata organisatsiooni tegevuste tulemuslikkust ja eesmärkide saavutamist (intervjuud SJ). Samuti nähakse tulemusjuhtimist vahendina, mis seob juhi visiooni, strateegia ja igapäevased tegevused tervikuks, aidates põhjendada ressursside ja rahastuse vajadust poliitilisel tasandil ning näidata maksumaksja raha säästlikku kasutamist (intervjuud TJ, SJ).

Kohati leiti intervjuueeritavate poolt, et tulemusjuhtimine toetab juhtimisotsuseid tõendus põhisel viisil (intervjuud TJ, SJ) ning aitab hinnata, kas tehakse õigeid ja mittejehuslikke asju (intervjuu SJ, TJ) ning hoida fookust olulisel võimaldades tuvastada sekkumiseks vajalikke puudujääke. Eeltoodu toetab Kuseki ja Risti (2004) järeldusi, et tulemusjuhtimine aitab lisaks muule vältida olukorda, kus organisatsioon tegutseb aktiivselt, kuid ei saavuta tegelikke tulemusi. Intervjuueeritavad leidsid, et tulemusjuhtimine peaks toetama tõendus põhiseid juhtimisotsuseid, nt: *„Tulemusjuhtimise mõte on ju teha sellest ka mingi järeldus, et sa näed, et see mõõdik on punane või roheline, siis juhtimisotsus tuleb teha. Et kui me lihtsalt vaatame neid näitajaid, siis ei ole siin üldse pointi“* (intervjuu SJ).

Samas ei osanud ükski intervjuueeritav tuua näidet, kus analüüsitava teenuse tulemusnäitajatest tuleneva info põhjal oleks tehtud mingeid juhtimisotsuseid. Intervjuude analüüs osutab ka, et rahaliste ressursside jaotamisel tuginetakse PPA-s otsustamisel harva tulemusnäitajatele (intervjuud SJ, TJ) ning sageli rakendatakse intuiitiivset lähenemist (intervjuu TJ, MJ), mis kinnitab, et tulemusinfo roll ressursside ümberjagamisel on pigem teoreetiline kui praktiline.

Tuginedes Niveni (2006) käsitlusele, võib eelarve ja strateegiliste algatuste nõrka seostatust vaadelda kui strateegilist ebakõla, mis on leidnud märkimist ka varasemates PPA teemalistes uuringutes (Brecher, 2025). See on tekitanud ka organisatsioonis tunde, et aeg-ajalt mõõdetakse *„mõõtmise pärast“*. (intervjuud TJ, MJ) või sageli on tulemusnäitaja lihtsalt *„number paberil“*, sest ootused on ebarealistlikud. Uuringus osalised nentisid, et kui strateegilisi teenuse tulemusnäitajaid ei oleks, ei juhtuks igapäevatoos tõenäoliselt mitte midagi. (intervjuud TJ, MJ).

Intervjuude analüüsi kohaselt on nii tulemusjuhtimise mõiste kui ka strateegiliste näitajate protsess asutuses kohati hägusad või tajutakse erinevalt. Näiteks tõi rakendusüksuse juht välja:

*„Paraku kõik tasemed, ja kui juhtimisest rääkida, kõik juhtimistasandid kuidagi tajuvad seda omamoodi, seda tulemusjuhtimist“* (intervjuu MB).

Rakendusüksuste juhtide puhul on märgata intervjuude analüüsis skeptilisust kehtiva tulemusmõõdikute süsteemi suhtes (intervjuud MJ). Seda ilmselt põhjusel, et tulemusnäitajate aluseks olevaid andmeid ei usaldata ja kardetakse, et valesti seatud või ebamõistlikud mõõdikud võivad hakata tööd pärssima. Samuti võib põhjuseks olla see, et tulemuste hindamist tajutakse kohati kui administratiivset koormust ja „tüütut“ manuaalset andmekogumist Exceli tabelitesse, eriti kui mõõdikud jäävad loosunglikuks ega toeta juhtimist ja sisulist õppimist (intervjuud MJ, TJ). Küll aga ei tuvastatud analüüsiga liigset kontrolli tajumist. Otsustusprotsessis domineerib tulemusnäitajate asemel juhtide kogemus koos intuiitiivse sünteesiga. Kui analüütiku ja juhi sisetunne on vastuolus, kaldutakse pigem eelistama autoriteetse juhi arvamust (intervjuu MJ).

Tuginedes lisaks intervjuude analüüsile ka läbiviidud dokumendianalüüsile, ei ole erinevalt väliskommunikatsioonist, asutusesisene kommunikatsioon süsteemne ning eesmärgid ja kehtivad tulemusnäitajad ning nende sihttasemed ei ole kõigile kättesaadavad. Eeltoodu on otseselt vastuolus Shane (2010) seisukohaga, et töötaja peab teadma, mida temalt oodatakse ja Kaplani ja Nortoni (1996) järeldusega, et strateegilised eesmärgid peavad olema edastatud kõikidele osakondadele ja vajalik on pidev tagasisidestamine ning õppimise soodustamine. Samas intervjuude analüüsi kohaselt jäädakse sisekommunikatsiooni osas erinevale arvamusele. Kohati tõdetakse, et madalama tasandi töötajad sh grupijuhid ei tea nende tööd puudutavaid tulemusnäitajaid ja ei olegi vajadust teada ning piisab strateegia kättesaadavusest (intervjuud SJ, TJ, MJ). On oluline, et tippjuhid teavad ja annavad suuna, mille teavitamise kohustus on juba vahetute juhtide ülesanne (intervjuud SJ). Samas on ka kriitilisemaid arvamusi:

*„Täna mul on tunne, et see töötaja, kes menetleb konkreetselt kriminaalasja, temani ei ole ma arvan seda viidudki, et selgitada talle, et iga töötaja selles strateegias, mängib mingit rolli, tal on mingi eesmärk. Senikaua kui see ei ole õiges keeles selle töötajani viidud, senikaua ei saa me ka oodata, et need inimesed sellest strateegiast kuidagi aru saaksid või hoolima hakkaksid või selle nimel tööle hakkaksid.“* (intervjuu MJ).

Tulevikku vaatavalt leitakse:

*„Usun, me saame natukene seda alameesmärkide ja näitajate osakaalu selgemalt visualiseerida ja olulised strateegilised näitajad peavad meil saama ka juhtimislauale“* (intervjuud SJ).

Töötajate vähene kaasamine ja teadlikkuse puudumine võib muuta süsteemi formaalseks, kus näitajad taanduvad bürookraatlikuks aruandluskohustuseks, mis ei too kaasa sisulisi muutusi igapäevatoos (Zürcher jt, 2023).

Kokkuvõtlikult ilmneb, et tulemusjuhtimine PPA-s põrkub struktuursetele ja kommunikatiivsetele takistustele. Juhtimistasandite arusaamad varieeruvad ning ressursside jaotamisel ei toetuta üldjuhul strateegilistele näitajatele. Kuigi teenusejuhtidel on ametlik vastutus, on neil piiratud kontroll eelarve üle. Otsustes on märgata andmete asemel intuiitiivset lähenemist ning puuduvad tulemusnäitajatele tuginevad otsused.

### **5.1.3. Tulemuslikkus PPA-s ning organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel**

Dokumendianalüüsi põhjal käsitletakse teenuse tulemust tegevuste väljundina, mis on suunatud sise- või väliskliendile ning loob neile väärtust (Teenuspõhise..., 2020). Intervjuude analüüsist selgus, et teenuse tulemus on suunatud nii Eesti elanikkonnale, poliitilisele tasandile kui ka PPA enda töötajale (intervjuud SJ, TJ, MJ). Tippjuht rõhutas, et töötaja rahulolu on tulemuslikkuse alus: „*Väsinud, kurb, õnnetu, vaene politseinik ilmselt ei ole hea*“ (intervjuu SJ). Siiski tekib küsimus, mida PPA nende muutustega tegelikult saavutada tahab.

Analüüsides, mis on tulemuslikkus, mida raske ja peitkuritegevuse vaates soovitakse saavutada, rõhutati intervjuudes illegaalse turu vähendamise, kriminaaltulu tuvastamise ja kuritegelike struktuuride lõhkumise vajadust. Intervjuude analüüsist selgub, et tulemuslikkusena käsitleti ka ennetavat meediakommunikatsiooni, millel on kurjategijate heidutamise ja ohvrite hoiatamise tõttu suurem reaalne mõju kui kriminaalstatistikal.

Lisaks eeltoodule nähakse tulemusena ka reaalselt ühiskondliku kahju vähenemist ja vastupanuvõime kasvu (intervjuud TJ, MJ). Siinkohal rõhutati vajadust arvestada, et peitkuritegevuse puhul peegeldab registreeritud kuritegude arvu kasv eelkõige asutuse enda tublidust ja avastamisvõimekust, mitte kuritegevuse kasvu ühiskonnas (intervjuu TJ). See arusaam on kooskõlas Osborne'i (2018) ja Moore'i (1995) teoreetiliste käsitlustega, kus tulemuslikkus ei tähenda ainult efektiivsust, vaid ka avalikku väärtust. Lõpptulemusena nähakse (intervjuu MJ): „*See tulemus on lõpuks hoopis midagi palju üldisemat ja midagi palju tunnetuslikumat. See on see, kui turvaliselt elanikud ennast Eestis tunnevad ja kui usaldusväärne partner on nende jaoks politsei*“.

Võttes aluseks iga-aastase Turu-uuringute AS-i teostatava Siseturvalisuse uuringu (PPA, 2025) oli üldine rahulolu politsei tööga 2025. aastal endiselt kõrge (84%), olles siiski sellele eelneva aastaga võrreldes veidi langenud. Uuringu järelduste kohaselt on raske- ja peitkuritegevuse valdkonnas,

st narkokuritegevuse ning küberkuritegevuse ja kelmustega tegelemisel olnud perioodil 2023–2025 rahulolu pidevas langustrendis (PPA, 2025).

Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse eesmärkide ja tulemusnäitajate eest vastutavad intervjuueeritavad (intervjuud TJ, MJ) võrdlesid turvatunnet ka teiste riikidega ja varasema perioodiga ning tajusid:

*„Ma arvan, et see on nagu meeletu edulugu, kui natukene maailmas ringi vaadata, siis politsei usalduse protsent ja kuidas inimesed tunnetavad, kuidas õiguskaitseasutused neid aitavad ja kuidas nad hindavad siseturvalisust või enda turvatunnet, siis me oleme lihtsalt nii tipus“* (intervjuu MJ).

*„Sellist organiseeritud kuritegevuse hirmu tänava peale ei ole, see on tervikuna muutunud: ei ole relvadega asjade klaarimist tänaval ja ei tunta, et elu on kuidagi ohus või et ei juleta oma lapsi lasta õue mängima“* (intervjuu TJ).

Tõdeti siiski: *„Hea on selle juures, et me oleme natukene ikkagi rahulolematud ja tunnetame väga tugevalt, et koos väliskeskkonnaga peame ise ka sees muutuma ja see tekitabki sellise nagu lõppematu tsükli“* (intervjuu MJ), mida kinnitab ka PPA visioon: *„Püüelda maailma parima politsei suunas“* ning missioon: *„Koostöös loome turvalisust“*.

Nii nagu varasemalt juba mainitud, selgus intervjuude analüüsist, et nii PPA tippjuhtkonna kui ka teenuse eesmärkide seadjate poolt nähakse tulemusena ka rahalist aspekti, eeldades, et valdkond teenib end tagasi läbi konfiskeeritud kriminaaltulu: *„Kas me nagu teenime tagasi selle nii-öelda kulu, mis me riigile anname, et see on see finantsmõõdik. Kuna kriminaaltulu on see, kust meil on võimalik tagasi tuua, siis seda näen kindlasti, mida peame mõõtma“* (intervjuu SJ). Samas tõdetakse, et see ei ole piisavalt õnnestunud:

*„Kui vaatame võrdluses riikliku statistikaga, kui palju me siis kuritegevusest saadavat tulu oleme võimelised aasta jooksul uurimisasutuste töö tulemusena kriminaalmenetlusest ennekõike leidma, on ikkagi tulemuseks ebanormaalselt suured käärid“* (intervjuu TJ).

Kui selles, et ühe tulemusena on vajadus katta valdkonna kulusid, olid intervjuueeritavad üldiselt ühel nõul, siis ilmnis, et organiseeritud ja raske peitkuritegevuse valdkonnas nähakse takistusena ebaselgust mõju defineerimisel. Selle võttis hästi kokku ka üks intervjuueeritavatest: *„See on päris suur raha, mis me sinna panustame riigina, aga kui PPA-s vaadata, siis tegelikult mina tahaks ka teada, mis on see tulemus, mis on see mõju“* (intervjuu TJ). Rakendusüksuste juhtide vaates on tulemuslikkuse mõõtmisel samuti veidi erinev arusaam tulemusest, kuhu soovitakse konkreetse teenuse strateegilisel tasandil jõuda: *„Kui PPA-d vaadata laiemalt, siis see lõpptulemus on*

*üksustepõhiselt väga erinev. Me võime rääkida sellisest inimese või ühiskonna turvatundest, aga see on nii udune, et ma arvan, et enamus inimesi, eriti, kes nagu põllu peal töötavad, vajavad nagu mingeid konkreetsemaid tulemusi ja seal meil tekibki ebakõla“ (intervjuu MJ).*

Kokkuvõttes nähtub intervjuude analüüsist, et PPA-s tõlgendatakse tulemuslikkust avaliku väärtuse loogika kaudu, kus keskseks tulemuseks on väärtuse pakkumine erinevatele sihtrühmadele alates töötajatest kuni ühiskonnani. Kuigi üldist usaldust politsei vastu ja ühiskondlikku turvatunnet peetakse intervjuueeritavate hinnangul peamiseks PPA edukuse näitajateks, valitseb organiseeritud ja raske peitkuritegevuse valdkonnas ebaselgus konkreetsete mõjuesmärkide ja nende mõõtmise osas ning selles, kuidas strateegilisi eesmärke tajutakse tippjuhtkonna ja rakendustasandi vaates.

## **5.2. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemusnäitajate analüüs**

Tulemusnäitajate analüüsis hindasin dokumendi- ja intervjuude analüüsist lähtuvalt näitajate strateegilist ühilduvust ja meetodilist kvaliteeti, keskendudes tasakaalus tulemuskaardi ning tulemusahela loogika rakendamisele. Lisaks analüüsin nii dokumentide kui ka intervjuude põhjal organiseeritud peitkuritegevuse tõkestamise näitajate võimalusi ja takistusi nii nende seadmisel kui ka hilisemal kvaliteedihindamisel.

### **5.2.1. PPA tulemusnäitajate struktuur ja meetodiline sidusus**

Dokumendianalüüsis on näha PPA juhtimissüsteemis selge hierarhiline jaotus. Strateegilisel tasandil ehk strateegiakaardil (PPA, 2020) kajastuvad pikaajalisele ühiskondlikule mõjule suunatud üldeesmärgid, samas kui operatiivne tasand (ATK ja TAK) keskendub konkreetsete sekkumiste elluviimisele läbi tegevus- ehk väljundeesmärkide. Strateegiliste eesmärkide seadmisel on lähtutud organisatsiooni strateegiast (PPA, 2020) ja Niveni (2006) PVS mudelist, kajastades näitajaid neljas perspektiivis: kasusaaja, sisemised protsessid, organisatsiooni võimekus ja finantsid. See võimaldab jälgida, et arvesse oleks võetud erinevad vaatenurgad ja näiteks finantseesmärgid ei viidaks täide kasusaaja eesmärkide arvelt (Kaplan ja Norton, 1996). Intervjuudes tõdeti, et kuigi see on olnud hea tulemusjuhtimise arendamisel, tekitab see liigselt eesmärke. Organisatsiooni üleselt tajutakse tippjuhtkonna poolt näitajate üleküllust, sest asutuses on üle 400 erineva tulemusnäitaja (intervjuud SJ): „*Pigem võiks neid näitajaid olla niimoodi natuke vähem, nad peavad olema sellised, mida kõik mõistavad*“. Sellest tulenevalt on 2026. aastal määratud ka olulisemad organisatsiooni võtmeteemad ja nende tulemusnäitajad.

Samas on organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise strateegiline vaade ekspertide hinnangul mahult hoomatav (intervjuu TJ). Samas kui lisada PPA üldstrateegia eesmärgid, mis

katavad kõiki teenuseid ja lisaks TAK eesmärgid ning juba eelmises peatükis kirjeldatud erinevatelt poliitilistelt tasanditelt seatud eesmärgid ja näitajad, tõdeb üks intervjuueeritav, et nende seiramine ja olulise eristamine on juba märkimisväärselt keerulisem (intervjuu TJ). Intervjuude analüüsist selgus, et suund eesmärkide ja näitajate vähendamisele on võetud (intervjuu SJ): „*Ootus ongi olnud ka hästi palju see, et raske ja peitkuritegevuse strateegia näitajatest saaks võimalikult palju kasutada neid samu Laulasmaa näitajaid, mida me nagunii kasutame. Et see on siis see suund, mida praegu tuleks teha.*“

Dokumendianalüüsiga selgus, et PPA võimekuse strateegilised näitajad ei kattu alati poliitilise tasandi eesmärkidega, kuid on enamjaolt kooskõlas STAK-i ootustega. Ekspertide (intervjuud TJ) hinnangul tuleneb strateegiline erisus metodoloogilisest lähenemisest: poliitilised eesmärgid on sageli „*hästi ümarad ja laiad*“ (intervjuud TJ). Samas dokumendianalüüsi raames tulemusnäitajaid kõrvutades selgus, et STAK-i tulemusnäitajad (nt uimastiliikide löikes) on sageli pigem detailsemad kui PPA üldine mõjueesmärk: „*Raske peitkuritegevuse mõju ühiskonnale ja inimestele on vähene*“. Teisalt intervjuude analüüsist tuli välja, et nimetatud eesmärk tekitab, tulemusnäitajate valimisel raskusi ja nii rakendajad kui ka tulemusnäitajate seadmise eest vastustavad eksperdid ja juhid töid välja, et koondnäitaja rakendamine on keeruline. Seda seetõttu, et ühe ja sama näitajaga ei ole võimalik korruga mõõta nii majandus-, korrupsiooni- kui ka narkokuritegevuse spetsiifilist mõju (intervjuud MJ, TJ).

Dokumendianalüüsiga tuvastati erinevusi ka prokuratuuri ja PPA raske peitkuritegevuse teenuse strateegiliste eesmärkide vahel. Küll, aga on PPA raske peitkuritegevuse teenuse tulemusnäitajate puhul seos kahe prokuratuuri fookusteemaga:

- Kuritegevusest tekkiva kahju ja kannatuste vähendamine, kus tulemusena oodatakse kannatanutele hüvitatud kahju kasvu ja suuremat rahulolu informeeritusega.
- Korduvkuritegevuse vähendamine, mis eeldab spetsialiseerumist prioriteetsetele valdkondadele, menetlusaegade lühendamist ja kuritegevuse tulususe vähendamist kriminaaltulu konfiskeerimise kaudu.

Mõlemad asutused peavad oluliseks kuritegeliku tulu kättesaamist, menetlusaja lühendamist ja spetsialiseerumist prioriteetsetele valdkondadele, mis suunaks ressursi sinna, kus mõju on suurim. prokuratuuri lõppeesmärk on suunatud korduvkuritegevuse vähendamisele, samas kui PPA on seadnud strateegiliseks mõjueesmärgiks raske peitkuritegevuse mõju vähendamise ühiskonnas, kasutades selleks näitajatena kuritegude ja suure mahuga juhtumite osakaalu. Viimased peegeldavad teooria (Van Dooren jt, 2015; Wholey ja Newcomer, 2010) kohaselt asutuse väljundeid ja tegevuse aktiivsust.

Analüüsitud dokumentide kohaselt on kahe asutuse eesmärkides erinevus ka selles, et Prokuratuuri fookus on suunatud kannatanule, kuid kannatanute rahulolu või konkreetne kahju hüvitamise määr ohvrile ei ole PPA vaates strateegilise näitajana esindatud. See on asendatud politsei tegevust peegeldavate väljundnäitajatega (nt vara arestimine või konfiskeerimine).

Dokumendianalüüs viitab olulisele fookuse nihkumisele ka tegevuskavade (ATK, TAK) ja strateegiliste eesmärkide vahel, mis intervjueeritavate hinnangul on tingitud 2020. aastal fikseeritud sihtide ning hilisemate väliskeskonna muutuste (nt hübriidohud ja massilised kelmused) vahelisest ebakõlast. Intervjueeritavad märgivad, et pikaajalised ja jäigad eesmärgid ei toimi muutlikus kuritegevuskeskkonnas alati efektiivselt, olles kohati väliskeskkonnale reageerimisel isegi takistavad (intervjuu MJ).

*„Küsimus on nüüd see, et mis aja tagant peaksid eesmärgid uuenema, kui tänased on 2019 pandud paika, siis ilmselgelt on nad ajale jalgu jäänud“* (intervjuu TJ).

Dokumendianalüüsis ilmneb strateegiakaardil erinevate tasandite segunemine, kus sisendid, tegevused ja väljundid olid esitatud samaväärsena tulemi ja mõju tasandiga. Näiteks on PPA strateegiline üldeesmärk seotud politseiametnike miinimumpalgaga: *„Politseiametnike miinimumpalk on 1,2-kordne Eesti keskmine palk“*, mis Talboti ja Wiggani (2010) käsitluste kohaselt peaks avalikus sektoris keskenduma antud tasandil pigem ressursside tõhusale ja läbipaistvale kasutamisele (nt menetluskulu või projektide tasuvus), mitte ainult palgataseme saavutamisele. Samuti on märgata, et mitmed protsessid on sõnastatud tulemustena, näiteks *„Ennetustegevus on mõjus ja tulemuslik“* (PPA Strateegiakaart, 2020), mis raskendab näitajate sidumist juhtimisotsustega (Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2021). Ühiskondlikku mõju koondavad tulemusnäitajad on valdavalt toodud siseministeeriumi dokumentides (STAK, 2020; Programmdokument, 2025), samas PPA strateegilised näitajad piirduvad pigem asutuse tegevuse ja väljundite peegeldamisega (PPA Strateegiakaart, 2020).

Intervjuude analüüs viitab riskile, et erinevate tasandite näitajad ja eesmärgid ei moodusta terviklikku seost organisatsiooni strateegilise mõjuga, mistõttu võib tulemusjuhtimine taanduda pigem aruandlusele kui sisuliste juhtimisotsuste toetamisele. Strateegilist tervikpilti ning näitajate koondamist toetab PPA-s kasutatav tarkvara PlanPro, mida juhtkond kasutab tulemusnäitajate haldamiseks ja seireks (intervjuud SJ, TJ). Samas kasutatakse paralleelselt jätkuvalt Exceli tabelleid ning sisulist ühtsust pärsib juhtimise killustatus, kus üksused lähtuvad oma prioriteetidest ja ressurssidest, liikudes keskse teenuse strateegiast erinevas suunas.

## 5.2.2. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusnäitajad

Lähtudes teoreetilises osas käsitletud tasanditest (Joonis 2, alapunktis 1.3.), on teenuse juhtimise tasandil asjakohane rakendada eeskätt protsesside tõhusust ilmestavaid tulemusnäitajaid.

Dokumendianalüüsi raames kaardistati organiseeritud ja raske peitkuritegevuse teenuse strateegilised eesmärgid ja mõõdikud, mida omakorda kõrvutati STAK-i ja TAK-i eesmärkidega.

Tabelis 6 on esitatud seisuga 01.01.2026. kehtinud eesmärkide ja mõõdikute üldistatud kontseptuaalne struktuur, mis tugineb PVS loogikale (Talbot ja Wiggan, 2010). Mõõdikute detailsem analüüs on esitatud järgmises alapunktis 5.2.3. Tabelis 6 Esitatud andmed on väljavõtte PPA Strateegiakaardilt (2020). Kuigi eesmärkide visuaalne kajastamine töös on konfidentsiaalsusnõuete tõttu piiratud, oli autoril uurimisprotsessis võimalus analüüsida andmestikku täismahus. Sellest tulenevalt on tagatud empiirilise analüüsi terviklikkus (vt alapunkt 5.2.3) ning andmete osaline kuvamine ei mõjuta uuringu järelduste usaldusväärsust.

Kuigi tabelis 6 kajastatud mõõdikute detailne analüüs on esitatud järgmises alapunktis 5.2.3, on siin eesmärk visualiseerida mõõdikuid vastavalt eesmärgile PVS loogikale (Talbot ja Wiggan (2010).

**Tabel 6.** PPA raske peitkuritegevuse teenuse strateegiliste eesmärkide ja mõõdikute struktuur, 01.01.2026. kehtinud tulemusnäitajate alusel

Perspektiiv	Eesmärk	Mõõdik
Kasusaaja (Eesti ühiskond)	Mõju	Kuritegude osakaal; suure varalise mahuga juhtumite osakaal.
Protsessid	Tõhusus	Teabepõhiste menetluste osakaal; lahendatud sihtmärkide osakaal; nõuete täitmise osakaal.
Organisatsiooni võimekus	Töötajate pädevus ja motivatsioon; tehniline võimekus	Keskmine palk; koolitustundide arv; ametnike volavus.
Finants	Efektiivsus; jätkusuutlikkus; ressursi piisavus	Ressursimudel; personali kulu nõuete mahust.

*Allikas: Autori koostatud (väljavõtte PPA Strateegiakaart, 2020)*

Analüüsis ilmnes, et peamine suund eesmärkide puhul on tegevuste loendamisel ühiskondliku väärtuse loomise (mõju) poole, nagu soovib magistritöö raames kaardistatud juhtimisteooria.

Teenuse eesmärgid lähtuvad suures osas poliitilise tasandi STAK-i eesmärkidest, kuid teenuse tegevuskava eesmärgid ei toeta kohati teenuse strateegiliste eesmärkide saavutamist. Eesmärkide puhul kasutatakse väljendeid „eriti suur“, „vähene“, „toimiv“, mis ei ole S.M.A.R.T. mudelile tuginedes selgelt mõistetavad.

Tabelis 6 kirjeldatud mõõdikuid vaadeldakse strateegiakaardil (PPA, 2020) korduvalt läbi erinevate perspektiivide, mistõttu ei kattu need otseselt töös käsitletavate tulemusnäitajate koguarvuga. Kokku sisaldab raske organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise võimekuse 2020. aastal koostatud strateegiakaart 2026. aasta alguse seisuga kuut strateegilist eesmärki, 12 mõõdikut, sihttasemeid, selgitusi ning tulemusinfo trendi viie aasta lõikes. Sihttase on kas arvuline või protsentuaalne.

Tulemusnäitajaid esitletakse strateegiakaardil „valgusfoori“ põhimõttel, millele on lisatud analüütiku lühike sisuline kommentaar. Esituse detailsus on väike ning dokumendist ei olnud analüüsis võimalik tuvastada näitajate definitsioone, selgitusi mõõdikute vajalikkuse kohta ega andmete kogumise metodoloogiat.

Intervjuude analüüs kinnitab dokumendianalüüsi tulemusi. Rakendusüksuste eksperdid tõdesid, et neile jääb sageli arusaamatuks, mida mõõdikutega täpsemalt mõõdetakse või kuidas andmeid kogutakse (intervjuud MJ). Samuti selgus intervjuudest, et infosüsteemide olemasolust hoolimata koondatakse mõõdikuid käsitsi Exceli tabelites (intervjuud TJ, MJ). Seiramise ja andmete usaldusväarsuse kohta toodi intervjuudes välja, et tippjuhid hindavad seiramisel pelgalt, kas näitaja on „lõhki“ või mitte ning sisulisi selgitusi antakse tagantjärele (intervjuu TJ). Ressursihindamisel on „andmete usaldusväarsus küsitav“ pidevate struktuurimuudatuste tõttu, mis muudab andmed ajas võrreldamatuks (intervjuud TJ).

Nii nagu teooria osas tuli ka intervjuudes välja vastakaid arvamusi. Leiti, et tulemusnäitaja peaks olema piisavalt ambitsioonikas, et sundida organisatsiooni tegema valikuid ning keskenduma mõjule, mitte tegevuste mahule (intervjuud SJ, TK). Üks tippjuhtidest rõhutas, et hea mõõdik on selline, mis „tõmbab käima“ ja suunab fookuse sisulistele saavutustele. Samal ajal leiti, et olemasolevad strateegilised tulemusnäitajad on liigselt ambitsioonikad ja kuna tegelikku mõju on peaaegu võimatu mõõta, jääb edu tõlgendamine sageli esitaja subjektiivseks hinnanguks (intervjuu MJ).

Dokumendianalüüsi käigus kõrvutatud teenuse eesmärkide ja nende mõõdikute vahel on märgata erinevaid ebakõlasid. Strateegilistes dokumentides on küll seatud ühiskonna üldist turvalisuse taset ja pikaajalist mõju kirjeldavad eesmärgid nt „Raske peitkuritegevuse mõju ühiskonnale ja inimesele on vähene“ (PPA, 2020), kuid puuduvad kontekstiindikaatorid, mis aitaksid seda

tõlgendada ning hinnata. Valdavalt on kasutusel programmiindikaatorid, mis mõõdavad otseselt asutuse sekkumise tulemuslikkust (vt Tabel 3). Kõnealune eesmärk väljendab avalikku hüve, mida on teooria põhjal keeruline ja kulukas mõõta, olles mõjutatud paljudest välisteguritest. Samuti eeldab kõnealuse eesmärgi saavutamise koostööd partnerasutustega. Tulenevalt "Tulemuslikkuse prisma" mudelist (Neely jt, 2005), sõltub organisatsiooni edu suutlikkusest kaasata sidusrühmade ressursi ja ühiste eesmärkide saavutamisest.

Lisaks on organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tegeliku ulatuse otsene mõõtmine võimatu, mistõttu, kasutatakse selle hindamisel asendusnäitajaid. Intervjuudes rõhutati raske peitkuritegevuse statistika võimalikku eksitavust, kus ja toodi esile, et väärtõlgendamise vältimiseks on selliste näitajate tõlgendamisel on vajalik lisaks kogunud ekspertide hinnangut kasutamine (intervjuu TK).

Dokumendianalüüsist lähtuvalt on enamik raske peitkuritegevuse teenuse näitajaid tagasisivaatavad (trendide kinnitamine tagantjärele), kuid on viiteid prognoosivate juhtnäitajate loomiseks kohta. Näiteks ressursimudel, mis on mõeldud prognoosiva tööriistana ja argumendina rahastuse jaotamisel või tulemusnäitaja „kriminaalteabe pinnalt algatatud menetluste osakaal (%)“, mis prognoosib asutuse proaktiivsust, suunates fookuse reageerimiselt ennetusele. See ühtib teooriaga (Ratcliffe, 2008; Zürcher jt, 2023), et peitkuritegevuse puhul tagab tulemuslikkuse politsei enda aktiivsus ja teadmuspõhisus. Siinkohal on kriitilise tähtsusega ka kvaliteetsete andmete kättesaadavus ja analüüsivõimekus. Samuti ilmses intervjuudest, et reaalsuses ei suudetud ressursimudelit täielikult tulemuslikkuse mõõtmise vaates rakendada (intervjuud TJ).

Programmdokumendi „Kindel sisejulgeolek“ kohaselt sobivad valdkonna mõju hindamiseks näiteks korrupsiooni taju indeks (CPI), narkootikumide kättesaadavuse taju, narkosurmade arv ning küberteadlikkuse näitajad. Dokumendianalüüsist nähtub, et CPI indeksit kasutatakse kahel tasandil:

- Programmi üldeesmärgina, kus CPI näitab Eesti suhtelist positsiooni enam kui 180 riigi pingereas (riigi maine ja rahvusvaheline usaldusväärsus).
- Raske ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse näitajana, kus hinnatakse Eesti absoluutset tulemust 100-punktilisel skaalal, mis võimaldab otseselt mõõta tegevuse tõhusust.

Intervjuude analüüsis tuli tugevalt esile seisukoht, et keerukates valdkondades ei saa otsustamisel toetuda üksnes tulemusnäitajatele ja rõhutati, et oluline roll jääb juhtide vaistule, ekspertarvamusele ning vahetule suhtlusele töötajate ja elanikkonnaga, mida mõõdikud ei asenda (intervjuud MJ). Samas tõdeti, et andmete mõtestamiseks ja juhi intuitsioonist

sõltumise vähendamiseks on vaja analüütikute suulisi selgitusi ja kvalitatiivseid narratiive (intervjuu TJ). Intervjueeritavad olid ühel meelel, et tulemusnäitajad peavad liikuma pelgalt „tükide lugemiselt“ sisulisema väärtusloome suunas (intervjuud SJ, TJ, MJ), samas tunnistati selle keerukust. Mõõtmise sisulisemaks muutmiseks pakuti välja järgmised alternatiivid:

- Lahtikirjutatud tasemetega skaalad, mis aitaksid mõista sisulisi kitsaskohti, mida numbriline näitaja ei selgita (intervjuu TJ).
- Kvalitatiivsed tulemusnäitajad, mille sihttasemed on skaaladena ja mille sisendina saaks kasutada erinevate valdkondade olukorrapilte. See aitaks mõista, mis täpselt "*puudu jäi*", erinevalt pelgast numbrilisest väärtusest (intervjuu TJ).
- Ühe tulemusnäitaja asemel koondindeksite rakendamine, mis ühendavad tulemus-, tegevus- ja kvaliteedinäitajad, kaasates kvalitatiivset sisendit ja eksperthinnanguid (intervjuud TJ, MJ).
- Suurema tähelepanu pööramine rahulolu-, turvatunde ja mõju analüüsidele ning kvalitatiivsetele ohuhinnangutele (intervjuud TJ, MJ).
- Rahvusvaheliste kontekstiindeksite kasutamine, nt organiseeritud kuritegevuse indeks või majandusjulgeolekut kajastavaid indekseid, mis peegeldaksid valdkonna strateegilist mõju täpsemalt (intervjuu TK).

Dokumendi- ja intervjuude analüüsist nähtub, et PPA strateegiliste eesmärkide ja mõõdikute vahel esineb ebakõlasid ning praktikas valmistavad väljakutseid andmete usaldusväärsus ja mõõdetavuse mõistmine. Peitkuritegevuse proaktiivsest olemusest tulenev statistika võimalik eksitavus teeb puhtalt kvantitatiivse mõõtmise keeruliseks. Sellest tulenevalt ilmneb analüüsitud allikatest vajadus kombineerida tagasivaatavaid mõõdikuid prognoosivate juhtnäitajate, kvalitatiivsete skaalade ja juhtide ekspertteadmistega.

### **5.2.3. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusnäitajate kvaliteedi hindamine**

Selles alapunktis on hinnatud PPA raske- ja peitkuritegevuse strateegilisi tulemusnäitajaid, mille osaline väljavõte on tabelis 6. Täpsemalt, mil määral nende struktuurid vastasid alapunktis 2.2. tabelis 5 esitatud kriteeriumitele (S.M.A.R.T + RACER (C; R) + CREAM (E; M) + OECD tõlgendatavus). Tulemusnäitajate hindamisel kasutati Belcher jt (2024) näitel neljaastmelist kategoorilist skaalat: „Jah“, „Osaliselt“, „Ei“ ja „Ebakindel“. Lisas 5 on toodud, hinnangud ja olulisemad ebakõlad olemasolevate andmete põhjal.

Nii nagu eelmises alapunktis märgitud vajaksid eesmärgid teoreetilist käsitlust ja PPA strateegiat arvestades pigem väiksemaid tehnilisi muudatusi, kuid lähtuvalt tulemusjuhtimise põhimõttest

peaks näitajate seadmist muutma, et nad annaksid oodatavat kasu. Järgnevalt on esitatud peamised tähelepanekud, millele see järeldus lisaks LISA-s 5 toodud hinnangutele tugineb:

Analüüsitud raske ja organiseeritud kuritegevuse võimekuse strateegilised näitajad (vt Tabel 6) ei anna üldjuhul ülevaadet strateegiliste eesmärkide poole liikumisest ja ei vasta magistriröö alapunktis 2.2 esitatud kriteeriumitele.

Võttes arvesse tulemuslikkuse hindamise mudeli (Joonis 2) peaks teenuse strateegilise tasandi näitajad hindama tulemit või mõju. Kajastatud mõõdikute puhul saab välja tuua, et mõju hindavate mõõdikutena kasutatavad „*kuritegude osakaal*“ ja „*suure varalise mahuga juhtumite osakaal*“ (vt Tabel 6) ei võimalda anda ülevaadet tegelikust ühiskondlikust muutusest või mõjust ühiskonnale, olles tulemuslikkuse hindamise mudeli vaates pigem väljund- või tegevusnäitajad. Kasutatavad näitajad peegeldavad organisatsiooni enda aktiivsust ja näitaja muutumisel, saab hinnata ainult menetlevate üksuste tegevuse edukust, mitte turvalisuse vähenemist. Antud juhul ei ole võetud arvesse ka organiseeritud ja raske peitkuritegevus latentsust ning võimalikku „väärastunud loogikat“, kus asutuse suurem võimekus ja aktiivsus tõstavad registreeritud kuritegevuse taset. Kriitilist arvamust jagati ka intervjuudes, kus leiti et mõju hindamiseks oleks vaja viia läbi konkreetne mõjuanalüüs, et vähendada hindamisel välistegurite mõju ning mõista, mis tegelikult vastavat valdkonda mõjutab. Samas puudub selleks piisav aeg ja võimalused, mistõttu ei ole seda olemasolevate näitajate puhul tehtud (intervjuu TJ).

Teise mõju mõõdikuna kasutatava varalise kahju näitaja „*suure varalise mahuga juhtumite osakaal*“ puhul tuleks lisaks arvesse võtta erinevaid organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tahke. Näiteks narkokuritegevuse puhul on varalisest kahjust olulisem mõju rahvatervisele ja inimestele, mida rahaline mõõdik ei kajasta (intervjuu TJ). See toob ka hästi välja vajaduse, mida tõid mitmed intervjuueeritavad, et erineva kuriteoliigi puhul peaksid eesmärgid olema erinevad (intervjuud TJ), samas suurendab see taas tulemusnäitajate arvu.

PPA strateegiakaardil (2020) esitatud eesmärkide ja indikaatorite võrdlevast analüüsist ilmneb tähelepanuväärne asjaolu, et kahe strateegilise eesmärgi „tehniline võimekus“ ja „ressursi piisavus“ puhul puuduvad mõõdetavad tulemusnäitajad täielikult" (Lisa 5). See näitab omakorda, et olemasolevad organiseeritud ja raske peitkuritegevuse valdkonna mõõdikud on enamasti pigem formaalsed (vt Lisa 5), sest ei võimalda anda ülevaadet saavutatud eesmärkidest. Ja võivad tuua kaasa andmete väärtõlgendamise otsustajate poolt.

Kokkuvõttes saab lisa 5 märgitud tabeli selgitusena tuua järgnevad PPA Strateegiakaardil märgitud organiseeritud ja raske peitkuritegevus mõõdikute tugevused ja nõrkused ning ohud:

**Tugevused.** Analüüsitud mõõdikute suurimaks eeliseks on nende hea mõõdetavus ja võimalik andmekogumise ökonoomsus. Samuti vastavad need ajakohasuse kriteeriumile, võimaldades regulaarset seiret.

**Nõrkused.** Esineb eesmärke, millel mõõdik puudub. Olemasolevate mõõdikute puhul ilmneb kõige suurem meetodiline puudujääk asjakohasuse ja tõlgendatavuse osas, eriti peitkuritegevuse mõju hindamisel, kus ei arvestata „väärastunud loogika“ erisust, mistõttu registreeritud kuritegude osakaal ei peegelda sageli tegelikku turvalisuse olukorda, vaid pigem politsei enda aktiivsust ja ressursside paigutust. Siinkohal esineb ka asendusnäitajate ebakõla, kus väljundnäitajaid kasutatakse pikaajalise ühiskondliku mõju tõendamiseks. Võrdlusena saab tuua, et programmdokumendis „Kindel sisejulgeolek 2026–2029“ (SIM, 2022) on mõjunäitajate puhul seda teoreetilist lõksu välditud ja hinnatakse pigem taju ning kahju.

**Ohud.** Esineb manipuleerimise ja robustsuse oht. Mõõdikud „menetluse aeg“ on madala robustsusega, kuna need on manipuleeritavad süsteemisestest moonutuste kaudu. Näiteks on võimalik menetlusi kunstlikult tükeldada või muuta registreerimise viisi, et näitajad paistaksid statistiliselt paremad, ilma et sisuline tulemuslikkus paraneks. Samuti on „keskmiste“ näitajate kasutamine ebatäpne, kuna see ei arvesta menetluste või teabekogumise suurt varieeruvust. Intervjuude analüüsist tulenevalt on üheks suurimaks ohuks ka andmekogumine ja sellest tulenev andmete usaldusvärsuse ning andmekvaliteedi probleem. Suur osa andmetest koondatakse manuaalselt, mis suurendab vea ohtu ja administratiivset koormust (intervjuud MJ, TJ).

## 6. JÄRELDUSED JA ARUTELU

Magistritöö eesmärk oli selgitada välja tulemuslikkuse mõõtmise võimalused organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel ning luua kontseptuaalne raamistik selle tulemuslikkuse mõõtmiseks PPA-s. Võttes kokku eelnevas peatükis käsitletud empiirilise uuringu, esitan ma selguse huvides eesmärgi täitmiseks püstitatud uurimisküsimustele järelused uurimisküsimuste kaupa sünteesides teoreetilist osa ja läbiviidud empiirilist uuringut. Peatüki viimane punkt toob välja kontseptuaalsele raamistiku tulemuslikkuse mõõtmiseks organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel.

### 1. Kuidas mõõdetakse organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemuslikkust ja millised on teaduskirjanduse ja rahvusvahelise kogemuse põhjal tõenduspõhised tulemusnäitajad?

Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse mõõtmine on teaduskirjanduse ja rahvusvahelise kogemuse põhjal kompleksne ja kontekstitundlik tegevus, mille suurim väärtus on strateegia ja igapäevase juhtimise sidumine, tagades organisatsiooni läbipaistvuse ja arengu. Kuna puudub üks ja täiuslik universaalne raamistik, tuleb lähtuda konkreetsest keskkonnast, asutusest ja valdkonnast. Tulemuslikkuse mõõtmine peab olema interaktiivne, eesmärgikeskne ning kõigile sihtrühmadele üheselt arusaadav. Seejuures peaks vältima liigset kontrolli ja keskendumat vaid kõige olulisematele eesmärkidele. Süsteemi toimimine eeldab õppimisele suunatud organisatsioonikultuuri ja töötajate sisulist kaasamist, sh nii sise- kui ka väliskommunikatsiooni, mis tagab vajalike muudatuste kiire elluviimise ja eesmärkide saavutamise.

Eeltoodut on oma töödes enam käsitlenud nii Roberts (2006) kui Henri (2006) ja töö empiirilises osa jõudsin samuti järeldule, et tulemusjuhtimise edukus PPA-s ei sõltu üksnes näitajate olemasolust, vaid nende seostamisest sisulise motivatsioonisüsteemi ja õppimisele suunatud kultuuriga. Eesti õiguskaitseseasutuste eri tasandite intervjueritavate seisukohad ühtivad eesmärkide konsensusliku seadmise vajaduses. Samas, vastupidiselt teaduskirjanduses valitsevatele suundumustele, ei ilmnenu intervjueritavate seas ühest toetust strateegia ja mõõdikute avatusele ja läbipaistvusele.

Teaduskirjanduses (Osborne, 2018; Talbot ja Wiggan, 2010) rõhutatakse vajadust liikuda väljundipõhistelt näitajatelt terviklikumate raamistike suunas, mis hindavad politsei tegevuse mõju, kuritegevusega tekitatud kahju ning avalikku väärtust, sealhulgas usaldust, legitiimsust ja rahulolu. Siiski märgitakse enamus teadusuuringutes (Abouagla, 2025; Belcher jt, 2024; Shane,

2010), et praktikas keskendutakse mõõtmisel organisatsiooni statistikale, mida on lihtsam koguda ja millega soovitakse näidata kuritegevuse muutust. Selle töö raames läbiviidud empiirilise uuringust ilmnis samuti, et mõju hindamise praktiline rakendamine on raskesti teostatav, eeldades süsteemseid uuringuid, analüüse, kvaliteetseid andmeid ja toimivaid infosüsteeme. Samuti rõhutatakse Zürcher jt (2023) uuringus mitme riigi kogemust, et otsese põhjus-tagajärg seose tõendamine on selles valdkonnas keeruline.

Varasemates uuringutes (Voce ja Morgan, 2025; Wholey ja Newcomer, 2010) on keeruliste nähtuste tulemuslikkuse hindamise võimalusena toodud asendusnäitajate kasutamise võimalust. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise hindamisel peetakse tõenduspõhisteks tulemusnäitajateks asendusnäitajatest koosnevaid koondindikaatoreid ja komposiitindekseid, näiteks korrupsiooniindeksit ning varalist või rahvatervise kahju hindavaid indekseid (OECD, 2008; Sherman jt, 2016). Seetõttu nähakse ka üha suuremat vajadust täiendada kvantitatiivseid andmeid kvalitatiivse sisendiga, eriti kontekstinäitajate puhul, mis aitavad hinnata tegelikku mõju. Dokumendianalüüsist ja intervjuudest ilmnis, et OSCE (2017) käsitletud luurepõhise politseitöö (ILP) lähenemise olulisust indeksite loomisel on PPA-s strateegiliste eesmärkide seadmisel arvesse võetud.

Teooria kohaselt saab järeldada, et oluline on mõista, miks ja millisel tasandil tulemusi mõõdetakse, et vältida tulemusnäitajate muutumist üksnes formaalsuseks ja aruandekohustuseks ning vältida fookuse seadmist pelgalt väljunditele või lühieesmärkidele. Nii Poister (2010) kui Wholey jt (2010) leidsid, et juhtimistasandist sõltub, kas rakendatakse strateegilisi tulemusnäitajaid või tegevusnäitajaid. Empiirilisele osale tuginedes ei ole see arusaamine siiski erinevatel tasanditel selge ja siinkohal on ka dilemma, et kas strateegiline tasand on PPA teenuse tasand või on selleks antud juhul Siseministeriumi tasand.

Kuna organiseeritud ja raske peitkuritegevus on olemuslikult latentne, tuleb arvestada „vääristunud loogikaga“, kus asutuse suurem võimekus ja aktiivsus tõstavad registreeritud kuritegevuse taset, peegeldades edukust, mitte turvalisuse vähenemist. Lisaks on riskiks fookuse kadumine sisulistelt eesmärkidelt, "ebaterve" konkurents ja andmetega manipuleerimine. Vähemtähtsal kohal ei ole ka näitajate enda kvaliteet, mis sõltub nii nende vastavusest eesmärgile kui ka paljudest teistest teguritest, mida hinnatakse lisaks S.M.A.R.T kriteeriumitele ka andmekogumise ökonoomsuse ja tõlgendatavuse kaudu, et vähendada manuaalset töökoormust ja vältida väärtõlgendusi.

Eeltoodud teoreetiline käsitlus kirjeldab suunda, kuhu õiguskaitseasutused peaksid püüdlema, kuid magistr töö empiiriline osa toob välja, et PPA tänane tulemusjuhtimise süsteem ja

organisatsioonikultuur teaduslike mudelite rakendamiseks on ebapiisav. Kuigi püstitud strateegilised eesmärgid ühtivad avaliku väärtuse põhimõtetega ja asutuses mõistetakse komposiitindikaatorite vajadust, seisneb probleem protsessi juurutamises ja mõõdikute seadmises.

## **2. Kuidas kujunevad organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusnäitajad PPA-s?**

Tulemuslikkuse mõõtmine ja tulemusnäitajad on PPA teenusejuhtimise protsessi üks osa, mis on põimunud teiste juhtimisparadigmade ja strateegilise planeerimisega, olles kooskõlas alapunktis 1.1 toodud teoreetilise käsitlusega. Rakendatav kontseptuaalne raamistik tagab ressursside proaktiivse suunamise suurima kahjuga valdkondadele, kuid samas peab see arvestama paljude välistegurite ja paralleelsete ning sageli ka vastandlike printsiipide ning loogikatega. See teeb tulemuste mõõtmise rakendamise organiseeritud ja raske peitkuritegevuse vaates keeruliseks ja kohati ka võimatuks. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemusnäitajate kujunemise protsess põimib riiklikud poliitilised suunised asutuse operatiivse planeerimisega. Protsessi alustalaks on Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 (STAK) ning sellest tulenev programmdokument „Kindel sisejulgeolek 2026–2029“. Eesmärkide ja tulemusnäitajate täpsustamine toimub teenusepõhise planeerimistsükli kaudu, kus pikaajalised sihid suunatakse asutuse tegevuskava (ATK) kaudu iga-aastastes teenuse tööplaanidesse (TAK). Lisaks peaksid strateegilised eesmärgid ja tulemusnäitajad ametlikult lähtuma ka Laulasmaa deklaratsioonist, kuid praktikas on need mõjutatud eelkõige veel PPA strateegiast ja osaliselt ka prokuratuuri sihtidest. Selline eesmärkide paljusus tekitab olukorra, kus organisatsioonis on üle 400 tulemusnäitaja, millest väikse osa moodustavad organiseeritud ja raske peitkuritegevuse näitajad, mille hulk on pigem hoomatav, kuid mis ei ole omavahel sageli kooskõlas.

Tulemusjuhtimisel on keskne roll võimekuse omanikul ja teenusejuhil, kes vastutavad eesmärkide ja tulemusnäitajate seadmise ja ressursside planeerimise eest, saades selleks tehnilist ja analüütilist tuge strateegia- ning analüüsibüroodelt. Samas selgus analüüsist, et seos ressursiotsuste ja strateegiliste eesmärkide ja tulemusnäitajatega puudub – otsuste tegemisel domineerib sageli juhtide professionaalne kogemus, ajalooline teadmine ja intuitsioon, mitte andmepõhine seire.

Teenuse tulemus- ja tegevusnäitajad kooskõlastatakse rakendusüksuste juhtidega, kuid arvestades, et asutuse juhtimisel kasutatakse maatriksjuhtimist, ei ole tagatud, et rakendajate tegevus toetab strateegiliste teenuse eesmärkide suunas liikumist.

Metoodiliselt tugineb PPA strateegiliste tulemusnäitajate struktureerimisel tasakaalus tulemuskaardi (PVS) loogikale, analüüsides tulemusi läbi nelja perspektiivi: kasusaaja, sisemised protsessid, organisatsiooni võimekus ja finants. Hoque (2014) tõi esile, et tasakaalus tulemuskaart, mis on aluseks PVS loogikale on tõhus vahend strateegia arendamiseks, edastamiseks ja

elluviimiseks kuid avaliku sektori organisatsioonid rakendavad seda sageli pigem välise legitiimsuse saavutamiseks rahastajate või valitsuse ees, pööramata tähelepanu sellele, kas süsteem suurendab organisatsiooni tegelikku tõhusust. Intervjuude analüüsist ilmneb samuti, et praktikas kujunevad lisaks paralleelsed strateegilised näitajad sageli *ad hoc* viisil, et reageerida väliskeskonna muutustele või selgitada poliitilisele tasandile ressursside ja rahastuse vajadust.

Strateegiliste eesmärkide seadmisele eelnes PPA-s väliskeskonna ning olukorra analüüs ja eesmärkide seadmisel arvesse võetud tulemusahela (vt ptk 1.3 joonis 2) juhtimise tasandeid. Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse mõõtmise raamistik ei piirdu vaid efektiivsuse ja finantseesmärkidega, vaid rõhutab ka ühiskondlikku mõju.

Sama ei saa öelda varasemal planeerimisperioodil strateegiliste teenuse tulemusnäitajate määramise kohta, mis ei taga ülevaadet eesmärkide saavutamisest, olles väljund- või tegevusnäitajad. Tihtipeale kasutatakse ühte kvantitatiivset asendusnäitajat, mis ei võimalda tulemust hinnata või kohati need täiesti puuduvad. Tulemusnäitajate seadmisel ei ole lähtutud analüüsist, mis peaks võtma arvesse konkreetse valdkonna ja latentsete kuriteoliikide spetsiifilisust, iseäranis asendusnäitajate puhul. Samuti ei ole mõõdikute seadmisel kogu asutuse ja teenuse lõikes lähtutud tulemusahela mudelist ning rakendajatele seatud tegevus- ja protsessimõõdikud ei toeta sageli tulemusnäitajaid.

Magistritööst selgus, et tulemusnäitajate seadmisel on aeg ja ka vajalik teave üldjuhul väga piiratud, tuues kaasa intuiitse lähenemise, liigse kiirustamise ja organisatsiooni puuduliku kaasamise. Strateegiliste tulemusnäitajate fookus on pigem formaalsel aruandlusel ja vähesel määral asutuse välise aruandluse vajadustel, kui sisulisel juhtimisel, motivatsioonil või arengul. Erinevate tasandite näitajate seadmisel on senini võetud arvesse peamiselt statistilisi andmeid, mis on kergemini hoomatavad, kättesaadavad ja lihtsalt seiratavad. Kuigi on olemas kontekstinäitajaid toetavad kvalitatiivsed analüüsid, pole neid tulemuslikkuse hindamisel arvestatud. Uuringu raames analüüsitud mõõdikute süsteem on tehniliselt hästi seiratav kuigi limiteeritud automatiseeritud infosüsteemid mõjutavad andmekogumist ja põhjustavad tulemusnäitajate ebatäpset kujundamist. Sisuliselt vajab mõõdikute süsteem enam muutmist, et saavutada oodatav kasu. Samuti aitaks kaasa kvalitatiivsete analüüside ja -eksperthinnangute kaasamine, et vähendada sõltuvust eksitavast statistikast

Eeltoodu on ka magistritöö empiirilisest uuringust tulenevalt võimalikuks põhjuseks, mistõttu on teenuse tulemuslikkuse mõõtmine pigem formaalne ning olenemata tulemusnäitajate ja kvalitatiivsete olukorra analüüside olemasolust, toetatakse otsuste vastuvõtmisel suuresti intuitsioonile.

### **3. Kuidas organisatsiooni tulemusjuhtimisega seotud eri tasandi võtmeisikud tõlgendavad tulemuslikkuse mõõtmise võimalusi ja tulemusnäitajate rolli organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise hindamisel?**

Tulemusjuhtimisega seotud võtmeisikud näevad strateegiliste tulemusnäitajate kasutamises eelkõige suunavat rolli, mis aitab hoida fookust kokkulepitud eesmärkidel. Tippjuhtkonna hinnangul on süsteemne mõõtmine vältimatu, et mõista, kas planeeritud tegevused toovad ühiskonnas soovitud muutusi ning loovad avalikku väärtust. Hoolimata süsteemi olemasolust tajutakse, et tulemusnäitajate roll praktilises ressurside planeerimises ja juhtimisotsustes on jäänud uuritava teenuse raames seni formaalseks. Seda võetakse sageli kui formaalset ja tüütut manuaalset aruandluskohustust, mis ei toeta nende sisulist igapäevatööd.

Vähem tähtsaks ei peeta ka tulemusnäitajaid poliitilises ja avalikus kommunikatsioonis ning ennetuse vaates. Näiteks nähakse tulemuslikkusena ennetavat meediakommunikatsiooni. Intervjuude analüüsist selgus, et tulemusnäitajad on instrumendid, millega selgitada poliitikutele ja ministeeriumile vajadust täiendavate ressurside järele. Levinud on seisukoht, et rahastuse saamiseks peab soovitud muutus olema poliitiliselt toetatud. Samuti leitakse, et tulemusnäitajate kaudu on võimalus selgitada avalikkusele ja poliitikutele maksumaksja raha kasutamise otstarbekust raske kuritegevuse vastases võitluses.

Sisekommunikatsiooni vaates on enam kriitilised rakendusüksuse juhid, kes näevad, et süsteemi tõhusust pärsib piiratud asutusesisene kommunikatsioon, mistõttu ei jõua strateegilised eesmärgid alati töötajani ja ei ole motiveerivad, mida samas nähakse ühe tulemusjuhtimise rollina. Uuringu läbiviijana leian, et ka kõik uuringus osalenud juhid ei mõista tulemusjuhtimist ja tulemusnäitajaid ühtemoodi, mis viitab vähesele suulisele ja kirjalikule suhtlusele ja takistab tulemusjuhtimise rakendamist.

Kuigi strateegilistes näitajates nähakse potentsiaalset väärtust, eelistatakse praktikas väljund ja tegevusnäitajaid, kuna need on paremini hoomatavad ja kättesaadavad ning annavad uuringus intervjuueeritute hinnangul selgema ülevaate. Ühe kesksema mõõdikuna nähakse kriminaaltulu konfiskeerimist, mille abil soovitakse vähendada kuritegevuse tulusust, täites ühtlasi tippjuhtkonna ootust, et valdkond teeniks oma kulud riigile kättesaadud tulu kaudu tagasi. (Den Heyer (2012) käsitleb samuti ühe kuritegevust mõjutava tegurina „oodatavat kuritegelikku tulu“, mille vähendamine on tema hinnangul üks kuritegevuse tõkestamise üks alustalasisid.

Samas toodi ka välja mõju hindamisel võimalust tugineda rahvusvahelistele riikide võrdlustele või näitajatele, nagu korrupsiooni tajumise indeks (CPI), mis senini on olnud kasutusel ainult SIM-i tasandil. Nii nagu teaduskirjanduses on välja toodud, leiti ka ühel juhul intervjuus, et mõistlik oleks

vältida statistikat ja kasutada olemasolevaid olukorra ülevaateid ning skaalasid, mis aitab paremini mõista sisulisi kitsaskohti, mida pelk number ei selgita (intervjuu TJ). Empiirilisest uuringust ilmnes, et raske ja organiseeritud peitkuritegevuse valdkonnas võib üksnes numbriliste näitajate esitlemine viia eksitavate tõlgendusteni, kuna statistilised andmed võivad selles kontekstis olla petlikud. Sellest tulenevalt nähakse olulise võimalusena analüütikute ja ekspertide suuliste selgituste ning kvalitatiiivsete narratiivide kasutamist, mis aitavad andmeid mõtestada, selle asemel et tugineda üksnes rakendusüksuse juhi intuiitiivsele selgitustele, mis samas on oluline lisa.

Vaadates töötajate perspektiivi nähakse võimalusena kasutada ressursimudelit, mis aitab prognoosida optimaalset uurijate arvu ja ressursi, mida on vaja teatud eesmärkide saavutamiseks, mitte ainult tagantjärele statistika lugemiseks.

Kokkuvõttes näevad intervjuueeritud vajadust tulemusjuhtimiseks ja selle olulist rolli. Samas on märgata, et erineva tasandi võtmeisikud tajuvad nii probleeme juurutamise protsessis kui ka olemasolevates tulemusnäitajates, mis ei taga lõppeesmärkide saavutamist ja arengut. Alternatiividena kasutatakse ekspertide argumente või üldist taju meediast ja tutvusringkonnas või teiste riikidega võrdluses.

#### **4. Milline on sobiv kontseptuaalne raamistik organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse hindamise arendamiseks PPA-s?**

**Strateegiline raamistik ja eesmärgipüstitus.** Süsteem peab olema interaktiivne ja dünaamiline, suunates organisatsiooni arengut, ressursside planeerimist ning võimaldades dünaamilist reageerimist muutuvale olukorrale. Süsteemi eesmärk on siduda riiklikud strateegilised sihid, sh prokuratuuri prioriteedid igapäevaste operatiivtegevustega. See võimaldab suunata piiratud ressursse teadlikult valdkondadele, mis tekitavad ühiskonnale ja riigile suurimat kahju. Tulemusinfo tarbijad on nii tippjuhtkond ja poliitikakujundajad (ressursside pikaajaliseks planeerimiseks ja eelarvevajaduste tõenduspõhiseks põhjendamiseks); võimekus- ja teenusejuhid (strateegilise fookuse hoidmiseks ja valdkondadeüleseks koordineerimiseks) kui ka kõik rakendusüksused (sisulise operatiivse arengu toetamiseks ja eneserefleksiooniks).

Tulemusjuhtimist käsitletakse pikaajalise ja areneva protsessina, mis eeldab avatud sisekommunikatsiooni ja vigadest õppimist, mitte karistuskeskset kontrolli. Rakendusüksused ja uurijad kaasatakse eesmärkide ja mõõdikute seadmisesse ja need on igapäevaselt kättesaadavad. See tagab näitajate sisulise aktsepteerimise, suurendab motivatsiooni ja aitab selgitada eesmärke ja tulemusnäitajaid töötajatele arusaadavas keeles. Eesmärkide ja tulemuste läbipaistev kommunikatsioon on vajalik ka väljapoole, et tõsta ühiskonna turvatunnet ja põhjendada ressursside kasutust.

Oluline roll on kirjalikul protsessikirjeldusel, mis selgitab eesmärkide seadmise, mõõdikute määramise, haldamise ja seire, kus on selgelt paigas rollid ja vastutus.

Vajalik on eesmärgikesksus, kus enne näitajate valimist tuleb sisuliselt defineerida oodatav tulemus ja hetkeolukord, mille planeerimiseks ja aruteludeks on vaja aega. Alles seejärel leida sobivad mõõdikud.

Raamistiku puhul tuleks tugineda PVS loogikale, kus kasutatakse nelja perspektiivi ja rõhutatakse lisaks avalikku väärtust.

- Kasusaaja ja mõju suund: Elanike ja riigi usaldus õigussüsteemi vastu, kuritegevuse mõju vähenemine ühiskonnas.
- Sisemised protsessid ja koostöövõrgustik: Teabepõhised, proaktiivsed menetlused ja prioriteetsete sihtmärkide mõjutamine, koostöö ja infovahetus rahvusvaheliselt ja partnerasutustega.
- Organisatsiooni võimekus: Töötajate pädevus ja spetsiifilised oskused, motivatsioon, tehnoloogiline valmisolek ja innovatsioonivõime.
- Finantsperspektiiv ja ressursside kulu: Ressursside optimaalne ja paindlik kasutus ning kriminaaltulu tuvastamise ja konfiskeerimise suhtarv võrreldes uurimiskuludega.

**Tulemusahela loogika ja proaktiivsuse eripära.** Mudelis eristatakse selgelt sisendeid, tegevusi, väljundeid ja pikaajalist mõju ja juhtimistasandeid.

- Strateegiline tasand (Mõju): Keskendub pikaajalisele mõjule ja eesmärkide saavutamisele, mis tugineb makrotasandi andmetele ja pikema ajaperioodi olukorra analüüsile.
- Teenuse tasand (Tulemus): Fookuses on tõhusus ehk see, kui hästi tegevused sihtrühmale mõju avaldasid.
- Protsessi tasand (Sisendid, Tegevused, Väljundid): Hinnatakse tegelikku sooritust võrreldes planeerituga ning efektiivsust.

Mõõtmine peab arvestama raske peitkuritegevuse proaktiivset iseloomu, kus tegevused toetavad pikaajalist ühiskondlikku mõju, mille hindamiseks on vajalikud asendusnäitajad. Metoodiliselt tuleks eristada asutuse vahetut sekkumist kirjeldavaid programmiindikaatoreid ja väliskeskkonna üldist olukorda hindavaid kontekstiindikaatoreid. Võimalusel on vajalik eelistada komposiitindikaatoreid, mis koondavad tegevuse ja kvaliteedi tervikpildiks.

Tulemusnäitajate loomisel on oluline teadvustada „väärastunud loogika“ (Sherman jt, 2016) olemust organiseeritud ja raske peitkuritegevuse puhul. Samuti menetluste raskusastmete erinevusest tingitud varieeruvust. Olukordades, kus kvantitatiivne statistika on eksitav, tuleb

eelistada eksperthinnangutel põhinevaid skaalasisid ja kvalitatiivseid narratiive, mis aitavad andmeid mõtestada ja vältida statistilisi väärtõlgendusi otsustustasandil.

Igal organiseeritud ja raske peitkuritegevuse liigil (narkokuritegevus, korrupsioon jne) peavad olema oma mõju näitajad, kuna nende olemus ja tekitatud kahju on erinevad.

**Mõõdikute kvaliteedi hindamine.** Mõõdikute seadmisel tuleb hinnata nende tehnilist ja sisulist kvaliteeti, kasutades kombineeritud kriteeriume (SMART, RACER, CREAM, tõlgendatavust) ning neljaastmelist skaalat, mis võimaldab eristada sisulist sooritust või mittesooritust andmete puudulikkusest või tuvastamatust mõjust.

**Seire, tagasiside ja õppimine.** Süsteemi on sisse ehitatud regulaarne tsükkel, kus keerulised andmed ja mõõdikud ning kvalitatiivsed narratiivid tõlgitakse tippjuhtkonnale ja poliitilisele tasandile suunatud strateegilisteks ohuhinnanguteks ja mõjuraportiteks. Perioodilisele hindamisele peavad järgnema sisulised arutelud, järeldused ja konkreetsed juhtimisotsused ning tagasiside. Tuleb vältida ebarealistlike ootusi mõju avaldumise kiirusele, kuna tegelikud tulemused avalduvad sageli aastatega.

Vajalik on võimalikul vähendada manuaalset andmekogumist ja liikuda automatiseeritud juhtimislauade suunas, et tagada andmete ajakohasus, kvaliteet ja vähendada ressursikulu.

Kokkuvõttes näitavad tulemused, et PPA raske peitkuritegevuse tulemuslikkuse mõõtmine tugineb mitmetasandilistele poliitilistele raamistikele ja teenusejuhtimise loogikale, kuid praktikas on süsteem jäänud suures osas formaalseks ning strateegilised näitajad ei peegelda piisavalt valdkonna eesmärkide poole liikumist. Uuringu tulemused kinnitavad, et andmepõhise seire asemel domineerib juhtimisotsustes intuitsioon ja tegevuste väljundite loendamine, mis tingib vajaduse liikuda avalikku väärtust ja teadmuspõhisust rõhutava hindamisraamistiku suunas.

## KOKKUVÕTE

Organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamine on valdkond, kus strateegiliste eesmärkide mitmetähenduslikkus ning põhjus-tagajärje seoste tuvastamise keerukus takistavad teaduspõhise ja järjepideva ülevaate loomist tegelikust mõjust ühiskonnale. Magistritöö eesmärk oli selgitada välja tulemuslikkuse mõõtmise võimalused organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel ning luua kontseptuaalne raamistik selle tulemuslikkuse mõõtmiseks.

Töö teoreetiline raamistik lähtub avaliku väärtuse loomisest ja tulemusjuhtimise käsitlustest, sidudes tulemusahela loogika kaudu organisatsiooni sisendid, tegevused ja väljundid ühiskondliku mõjuga. Juhtimisotsuste toetamiseks on oluline lõimida strateegia ja igapäevane juhtimine tulemusnäitajate abil. Teaduskirjanduses rõhutatakse õiguskaitseasutuste vajadust liikuda väljundipõhistelt mõõdikutelt terviklikumate mõju- ja avaliku väärtuse näitajate suunas. Lisaks eeldab toimiv tulemusjuhtimissüsteem eesmärgipärasust, kaasavat ja õppivat organisatsioonikultuuri ning kvaliteetseid tulemusnäitajaid, mis toetavad ressursside sihipärasest jaotamist ning organisatsiooni arengut. Teadusuuringutega on leitud, et otsest põhjus-tagajärg seost on raske tõendada, kuna õiguskaitse eesmärgid on sageli mitmetähenduslikud ning lõpptulemused sõltuvad olulisel määral asutusevälistest teguritest (Belcher jt, 2024; Wholey ja Newcomer, 2010, Zürcher jt, 2023).

Magistritöö empiirilise osa viisin läbi kvalitatiivse juhtumiuuringuna, rakendades induktiivset uurimisstrateegiat, et analüüsida süvitsi PPA tulemusjuhtimise protsesse ning organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse mõõtmise võimalusi. Selleks teostasin temaatilise sisu- ja protsessianalüüsi, mille käigus analüüsisin erinevate asutuste (PPA, SIM, JUM ja prokuratuur) administratiivseid dokumente ning viisin kolmes asutuses (PPA, SIM, MTA) läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Organisatsiooni tulemusjuhtimisega seotud eri tasandi võtmeisikud tõlgendasid tulemuslikkuse mõõtmise võimalusi ja tulemusnäitajate rolli organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise hindamisel. Ühtlasi hindasin PPA-s kasutusel olnud valdkondlikke strateegilisi tulemusnäitajaid, tuginedes teoreetilises osas käsitletud tulemusnäitajate kvaliteedi nõuetele.

Empiirilise uuringu tulemusena selgus, et tulemusjuhtimisega seotud eri tasandi võtmeisikud näevad strateegiliste tulemusnäitajate kasutamises eelkõige suunavat rolli, mis aitab hoida fookust kokkulepitud eesmärkidel. Samas on praegune tulemusjuhtimise süsteem jäänud suures osas formaalseks aruandluskohustuseks, mis ei suuna piisavalt tegelikke juhtimisotsuseid ja ei taga lõppeesmärkide saavutamist ning arengut. Tulemusinfo ja otsustusprotsess on teineteisest lahutatud ning andmepõhise seire asemel tuginetakse sageli juhtide isiklikule intuitsioonile.



## SUMMARY

Nowadays, increasing attention is being paid to performance management in public administration and law enforcement agencies (LEA). Performance measurement in various organizations is not a new concept, and it has been extensively researched and developed across different fields, particularly in the context of financial resource management. However, its implementation is associated with significant challenges both in the public sector in general and specifically within LEA (Poister, 2003; Zürcher et al., 2023). This has highlighted the need for the current study. Performance evaluation focusing on resource use and the achievement of objectives may initially appear straightforward. However, it becomes considerably more complex and multifaceted due to the need to account for various intricate factors of LEA activities, such as the social, legal, institutional, and political context in which the force operates (Zürcher et al., 2023).

Within the Police and Border Guard Board (PBGB) these challenges manifest most acutely in the fight against latent organised and serious crime, where traditional performance indicators may not reflect the actual public value of the activity and may lead to misleading conclusions in strategic decision, making or remain merely formalities.

The focus of this Master's thesis is on performance measurement in the fight against organised and serious crime, specifically from the perspective of latent crime. Regarding the concepts of "serious and organised crime" and "latent serious crime," there is a multiplicity of definitions and confusion in both the scientific literature and practice. Therefore, in mapping the performance management of the LEA, I follow the definition used by the criminal police in identifying and defining crime types, I rely on the strategic framework of the Estonian Ministry of the Interior (MoI) and their program document "Kindel Sisejulgeolek" (Safe Internal Security) (MoI, 2025). Based on this document, the serious and organised crime is defined as latent crime, which includes drug-, financial- and cybercrime, corruption, and money laundering. Such specificity, however, poses significant challenges to performance measurement.

The aim of this thesis was to identify opportunities for performance measurement in combating serious and organised crime and to develop a conceptual framework for assessing performance in this field.

To achieve this goal, the following research questions were formulated:

1. How is the performance of activities against serious and organised crime measured, and what are the evidence-based performance indicators from scientific literature and international experience?
2. How are the performance indicators for serious and organised crime developed within the PBGB?
3. How do key figures at different levels of the organization's performance management interpret the possibilities for performance measurement and the role of performance indicators in evaluating efforts to fight against serious and organised crime?
4. What is the appropriate conceptual framework for developing a performance evaluation strategy to fight against organised and serious crime within the PBGB?

The theoretical framework of this thesis is based on creating public value and performance management approaches, linking the organization's inputs, activities, and outputs with societal impact through the result chain. In order to support management decisions, it is essential to integrate strategy and daily management using performance indicators. The scientific literature emphasizes the need for LEA to shift from output-based metrics towards more comprehensive outcome and public value impact indicators. Furthermore, a functioning performance management system requires purposefulness, an inclusive learning organization culture, and high-quality performance indicators that support the targeted allocation of resources and organizational development. Scientific studies have found that direct causality is difficult to prove, as LEA goals are often ambiguous and performance depends significantly on exogenous factors (Belcher et al., 2024; Wholey and Newcomer, 2010; Zürcher, 2023).

I conducted the empirical part of the Master's thesis as a qualitative case study, applying an inductive research strategy to analyse in depth the PBGB's performance management processes and the possibilities to measure the performance of activities of fighting against serious and organised crime. For this purpose, I conducted a thematic content and process analysis, during which I analyzed administrative documents from various agencies (PBGB, MoI, Ministry of Justice, and the Prosecutor's Office) and conducted semi-structured expert interviews at three institutions (PBGB, MoI, and the Tax and Customs Board). Key figures at different levels of organizational performance management interpreted the possibilities of performance measurement and the role of performance indicators in evaluating efforts to fight against organised and serious crime. Simultaneously, I evaluated the strategic performance indicators used within the PBGB based on the quality requirements for performance indicators discussed in the theoretical section.

The results of the empirical study revealed that key figures at different levels of performance management see the use of strategic performance indicators primarily as a guiding tool that helps to maintain focus on agreed-upon goals. At the same time, the current performance management system has largely remained a formal reporting obligation that does not sufficiently guide actual management decisions or ensure the achievement of end goals and development. Performance information and the decision-making process are disconnected, and instead of data-driven monitoring, the personal intuition of managers is often relied upon. The latter results from the lack of understanding the indicators and mistrust in data interpretation. The output indicators used as performance indicators do not reflect long-term impact. Interpretation is also affected by the "perverse logic" of evaluating performance in latent organised and serious crime (Sherman et al., 2016), where higher recorded crime rates may in fact reflect increased police capability and proactive detection efforts rather than reduced public safety. Additionally, there is the risk of misinterpretation due to the high variability of proceedings, where mere quantitative statistics fail to distinguish substantive complexity or workload; thus, a performance indicator without an analytical view can lead to misleading conclusions.

The problem also lies in the systemic misalignment between strategic goals, their performance and process indicators, where metrics at the implementation level often do not support organization-wide targets. This discrepancy is exacerbated by ad hoc indicators and multiplicity of parallel frameworks (national guidelines, procedural priorities, etc.). An abundance of goals fragments the system, formalising strategic objectives and performance indicators in practice and failing to guide the daily activities of employees.

As the applied value of this work, I proposed a concept that directs the PBGB to move from counting technical outputs to following a comprehensive result chain. Furthermore, it helps ensure a strategic balance, where internal organizational processes, capability, and resources are valued equally alongside the achieved impact.

Consequently, in setting impact indicators, the levels and indicators of the result chain must be taken into account. This is an indispensable precondition for evaluating public value and dynamically linking objectives with operational activities. At the same time, a distinction should be made between performance indicators describing the agency's direct activities and context indicators that evaluate changes in the situation and impact. To avoid potential misinterpretations, the concept prefers composite indicators composed of several metrics and indicators, designed based on qualitative analyses and expert assessments, that together help direct resources to areas with the greatest societal harm. The framework requires an inclusive organizational culture where,

in addition to raising employee awareness, analysts are directly involved in the process of setting, monitoring, and interpreting performance indicators. This ensures the quality of indicator setting, correct interpretation, and knowledge-based management decisions.

In conclusion, the success of performance management in the field depends primarily on the substantive integration of performance management with strategy and daily leadership, a development-oriented organizational culture, and high-quality performance indicators that account for the specific nature of the field.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Abouagla, M. A. ja Saeed, A. (2025). Challenges of implementing balanced scorecard in the sudanese Islamic banks. *SCIENCE International journal*, 4(3), 155–160. doi:10.35120/sciencej0403155a
- Albrecht, J. F. ja den Heyer, G. (2021). Enhancing Police Service Delivery: Global Perspectives and Contemporary Policy Implications. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-61452-2>
- Ahn, H., 2001. Applying the Balanced Scorecard concept: an experience report. *Long Range Planning* 34 (4), 441–461.
- Andrews R. Performance Management and Public Service Improvement. Public Policy Institute for Wales. 2014;3:23–25.
- Armstrong, M. (2009) *A Handbook of Personnel Management Practice*, (4 ed.), 390 lk.
- AS PricewaterhouseCoopers Advisors (2024). *Sihtasutuste tegevuse tulemuslikkuse hindamismetoodika väljatöötamine Rahandusministeeriumile. Lõpparuanne (RHR nr 267773)*. Tallinn: Rahandusministeerium.
- Artley, W., Ellison, D.J. and Kennedy, B. (2001) Establishing and Maintaining a Performance-Based Management Program. In: Training Resources and Data Exchange, Ed., *anThe Performance-Based Management Handbook, Performance-Based Management Special Interest Group*, Washington DC, 1-112.
- Babbie, E. (2008). *The Basics of Social Research* (4th ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Babyak, C., Campbell, A., Evra, R. ja Franklin, S. (2013). Updating the police-reported crime severity index weights: Refinements to the methodology. Ottawa: Statistics Canada. Kasutatud 20.05.2025 [https://www.statcan.gc.ca/en/statistical-programs/document/3302\\_D16\\_V1](https://www.statcan.gc.ca/en/statistical-programs/document/3302_D16_V1)
- Baughman, S. B. (2020). How Effective Are Police? The Problem of Clearance Rates and Criminal Accountability. *Utah Law Faculty Scholarship*, 213. Kasutatud 14.11.2025 <https://dc.law.utah.edu/scholarship/213>

- Barnham, L., Barnes, G. C. ja Sherman, L. W. (2017). Targeting escalation of intimate partner violence: evidence from 52,000 offenders. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 1(2–3), 116–142. <https://doi.org/10.1007/s41887-017-0008-9>
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606. 14.08.2003. DOI: 10.1111/1540-6210.00322
- Beilmann, M. (2025). Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Kasutatud 18.04.2025. <https://samm.ut.ee/kvantitatiivne-ja-kvalitatiivne-uurimisviis>
- Belcher, B. M., Claus, R., Davel, R. ja Place, F. (2024). Indicators for monitoring and evaluating research-for-development: A critical review of a system in use. *Environmental and Sustainability Indicators*, 24, 100526. doi:10.1016/j.indic.2024.100526
- Bititci, U. S., Carrie, A. S. ja McDevitt, L. (1997). Integrated Performance Measurement Systems: A Development Guide. *International Journal of Operations and Production Management*, 17(6), 522–535.
- Bjerke, M.B. ja Renger, R. (2017). Being smart about writing SMART objectives. *Evaluation and Program Planning*, 61, 125–127. DOI: 10.1016/j.evalprogplan.2016.12.009
- Blake, S. (2020). *Designing Performance Indicators in Policing – An International Perspective*. Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES). Kasutatud 23.10.2025, <https://assets.gov.ie/94892/ba69a765-8e39-4b01-88d6-363cba38d70d.pdf>.
- Bouckaert, G. (2022). From NPM to NWS in Europe. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Advance online publication. doi:10.24193/tras.SI2022.2
- Bouckaert, G. ja Van Dooren, W. (2016). Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations, *Public Management and Governance* (lk 174–187).
- Bourne, M., Mills, J., Wilcox, M., Neely, A. & Platts, K. (2000). Designing, implementing and updating performance measurement systems. *International Journal of Operations & Production Management*, 20, 754--771. [https://www.researchgate.net/publication/235250248\\_Designing\\_implementing\\_and\\_updating\\_performance\\_measurement\\_systems#fullTextFileContent](https://www.researchgate.net/publication/235250248_Designing_implementing_and_updating_performance_measurement_systems#fullTextFileContent)
- Braun, V. ja Clarke, V. (2023). Toward good practice in thematic analysis: Avoiding common problems and be(com)ing a knowing researcher. *International Journal of Transgender Health*, 24(1), 1–6. <https://doi.org/10.1080/26895269.2022.2129597>

- Brecher, A. (2025). Riigiasutuse eelarvevahendite ja eesmärkide seostamise väljakutsed. Juhtumiuuring Politsei- ja Piirivalveameti näitel. Magistritöö. Tartu Ülikool, majandusteaduskond
- Bryson, J., Crosby, B. C. ja Barberg, B. (2023). Public value governance and strategic public management. *Handbook on Strategic Public Management*. <https://doi.org/10.4337/9781789907193.00015>
- Castle, A. (2008). Measuring the impact of law enforcement on organised crime. *Trends in organised Crime*, 11, 135–156. doi:10.1007/s12117-008-9030-4
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O. L. H. ja Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425–445. doi:10.1037/0021-9010.86.3.425
- den Heyer, G. (2014). Examining Police Strategic Resource Allocation in a Time of Austerity. *Salus Journal*, 2(1), 63–79. Kasutatud 14.03.2026, <http://www.salusjournal.com>
- Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review*, 70(11), 35–36.
- Gabor, T. (2003). *Assessing the effectiveness of organised crime control strategies: a review of the literature*. Ottawa, ON: Department of Justice Canada.
- Henri, J.-F. (2006). Management control systems and strategy: a resource-based perspective. *Accounting, Organization and Society* 31 (6), 529–558.
- Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *Public Administration Review*, 62(6), 712–725.
- INTRAC. (2024). *Locally rooted, globally connected: INTRAC's strategic framework 2024–2028*. Kasutatud 24.05.2026, <https://www.intrac.org/app/uploads/2024/12/Strategic-Framework-2024-2028.pdf>
- Justiits- ja Digiministeerium. (2023). *Õiguskaitse prioriteetidid*. Kasutatud 01.05.2026, <https://www.justdigi.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/oiguskaitse-prioriteetidid>
- Justiitsministeerium ja Riigikantselei. (2021). *Mõjude hindamise metoodika*. Kasutatud 08.12.2025. <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/mojude-hindamine>

- Kalmus, V., Masso, A. ja Linno, M. (2015). *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Kasutatud 26.04.2026, <https://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>
- Kaplan, R. ja Norton, D. (1992). The balanced scorecard: the measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 75–85.
- Kaplan, R. S. ja Norton, D. P. (2001). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management. *Accounting Horizons*, 15(1), 87–104.
- Kapuria, M., Balani, S. ja Siddiqui, M. H. (2020). *Application of Balance Scorecard in Police Organization: A Literature Review*. Kasutatud 25.12.2025, <https://www.semanticscholar.org/paper/Application-of-Balance-Scorecard-in-Police-A-Review-Kapuria-Balani/972d5ec4ee57199d0a75c3d3bbdf50a8eef527b7>
- „Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030“ heakskiitmine (2020) Riigikogu otsus (12.11.2020). Riigi Teataja. Kasutatud 01.05.2026, <https://www.riigiteataja.ee/akt/117112020002>
- Kusek, J. Z. ja Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington DC: World Bank. doi:10.1596/0-8213-5823-5
- Kushariyadi, K., Wahid, D. A., Albashori, M. F., Rustiawan, I., Ardenny, A. ja Wahyudiyono, W. (2025). Performance Management Based on Key Performance Indicators (KPI) to improve Organizational Effectiveness. *Maneggio*, 2(1), 90–103. <https://doi.org/10.62872/wvwxg9218>
- Kuusk, K. (2007) Indikaatorid planeerimisel ja mõjude hindamisel. Indikaatorite koolitus 29.11.07 (koolitusmaterjalid) Kasutatud 02.02.2026. <https://www.praxis.ee/uploads/2014/03/2007-Indikaatorid-planeerimisel-ja-mojude-hindamisel.pdf>
- Kütt, Ü. (2025). *Elanikkonnale suunatud Politsei- ja Piirivalveameti teenuste kujundamine ja hindamine*. Magistritöö. Tartu Ülikool, Pärnu kolledž, ettevõtlusosakond
- Locke, E. A., Shaw, K. N., Saari, L. M. ja Latham, G. P. (1981). Goal setting and task performance: 1969–1980. *Psychological Bulletin*, 90(1), 125–152. doi:10.1037/0033-2909.90.1.125
- Lepik, K., Harro-Loit, H., Kello, K., Linno, M., Selg, M., Strömpl, J. (2025). Intervjuu. Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Kasutatud 05.03.2025. <http://samm.ut.ee/intervjuu>
- Levi, M., ja Reuter, P. (2006). Money Laundering. *Crime and Justice*, 34, lk 289–375.
- Lewis, J. M. (2015). The politics and consequences of performance measurement. *Policy and Society*, 34(1), 1–12. doi:10.1016/j.polsoc.2015.03.001

- Liggins, A., Ratcliffe, J. H. ja Bland, M. (2019). Targeting the most harmful offenders for an English police agency: continuity and change of membership in the “Felonious Few”. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, 3(3–4), 80–96. <https://doi.org/10.1007/s41887-019-00039-7>
- Madureira, C., Rando, B. ja Ferraz, D. (2020). The Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) and the Portuguese Civil Servants Perceptions. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 833–843. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1719510>
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2015). *Avalike teenuste omanike määratlemise analüüs ja ettepanekud*. Kasutatud 22. aprill 2025 <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiteenused/digiteenuste-arendamine>
- Mayne, J. ja Zapico-Goni, E. (toim). (1999). *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Mintzberg, H (1987) “Crafting strategy”, *Harvard Business Review* July–August, 65(4): 66–75.
- Micheli, P. ja Mari, L. (2014). The theory and practice of performance measurement. *Management Accounting Research*, 25(2), 147–156. doi:10.1016/j.mar.2013.07.005
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- NDP. (2007). *Signposts of Development – RBM in UNDP: Selecting Indicators*. New York: United Nations Development Programme, Evaluation Office.
- Niven, P. R. (2006). *Balanced scorecard step-by-step: Maximizing performance and maintaining results* (2nd ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Nesheim, T. (2025). Between Hierarchy and Matrix: Human Resource Allocation in Flexible Organizations. *SAGE Open*. <https://doi.org/10.1177/21582440251330683>
- Neely, A., Gregory, M., & Platts, K. (2005). Performance measurement system design. *International Journal of Operations & Production Management*, 25, 12.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 1–20. <https://doi.org/10.1093/jpo/jov002>
- OSCE (2017) OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/d/3/327476.pdf>

- OECD. (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform*. Paris: OECD
- OECD & Joint Research Centre. (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. Paris: OECD Publishing. Kasutatud 10.11.2025  
[https://www.oecd.org/en/publications/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide\\_9789264043466-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_9789264043466-en.html)
- OECD. (2024). *Practical Guide on Enabling Civil Society*. Paris: OECD
- Olev, A; Alumäe, T. (2024). Open source platform for Estonian speech transcription. *Language Resources and Evaluation*, 1–18. DOI: 10.1007/s10579-024-09777-1.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–244.
- Pereira, M. A., Bădin, L., Kerstens, K. ja Silva, M. C. (2025). An integrative approach to reviewing the literature on judicial efficiency in Europe. *Socio-Economic Planning Sciences*, 98, 102137. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2024.102137>
- Poister, T. H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70, 246–254. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2025) PPA strateegiliste eesmärkide näitajate asjakohasus ja alusandmete õigsus, audit nr 7/2024 lõpparuande järeldused 02.07.2025. (Teabenõude vastuskiri 24.03.2026 nr 1.1-14/84-2).
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2019). *Politsei- ja Piirivalveameti strateegia 2020–2030*. Kasutatud 25.11.2025, <https://www.politsei.ee/et/ppa-strateegia-maailma-parima-politsei>
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2020). PPA strateegiakaart. (Teabenõude vastuskiri 24.03.2026 nr 1.1-14/84-2).
- Putansu, S. R. (2015). Cross agency priority goals in the U.S. government: Can directed collaboration be a stepping stone toward politic-centered performance? *Policy and Society*, 34(1), 25–35. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.03.001>
- Pollitt, C. (2006). Performance management in practice: A comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25–44.

- Politsei- ja Piirivalveamet. (2025). PPA avaliku arvamuse uuring 2025. Kasutatud 01.05.2026, <https://www.politsei.ee/files/2026-01/2025-ppa-avaliku-arvamuse-uuring.pdf?ef7189d6d5>
- Prokuratuur. (i.a.) kasutatud 19.04.2026  
<https://www.prokuratuur.ee/prokuratuurist/prokuratuur/prioriteedid>
- Raava, M. (2012) Tasakaalus tulemuskaart 20 aastat hiljem. Liidrite lood, 4, lk 10-15, Kasutatud 08.04.2026. <https://prokons.ee/wp-content/uploads/2016/12/59-Tulemuskaart-L-Lood.pdf>
- Rahmati, M. H. ja Jalilvand, M. R. (2024). An optimal organizational excellence model for the public sector. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 41(3), 944–963. <https://doi.org/10.1108/IJQRM-03-2023-0098>
- Rahmawati, E., Irawanto, Jamili, M., Bakhtiar, Khariry, M. ja Asmawatiy, C. (2025). Institutional accountability in local government: A case study of the Secretariat of the Regional House of Representatives (DPRD) of Balangan Regency, Indonesia. *International Journal of Integrative Sciences*, 4(10), 2451–2462.
- Ratcliffe, J. (2008). Knowledge Management Challenges in the Development of Intelligence-Led Policing. T. Williamson (toim), *The Handbook of Knowledge-Based Policing* (lk 205–220). Inglismaa: Wiley
- Roberts DJ (2006). Law enforcement tech guide for creating performance measures that work: A guide for executives and managers. Washington DC: Office of Community Oriented Policing Services. <http://www.search.org/files/pdf/PMTechGuide.pdf>
- Rubin, R. S. (2002). Will the real SMART goals please stand up? *The Industrial-Organizational Psychologist*, 39(4), 26–27.
- Rudyk, M., Maslienikova, K., Nosevych, N., Vintsuk, V. ja Fatkhutdinov, V. (2022). The Role of the Number of Detected Criminal Offenses in the Police Performance Indicators System. *Cuestiones Políticas*.
- Selvik, J. T., Bansal, S. ja Abrahamsen, E. B. (2021). On the use of criteria based on the SMART acronym to assess quality of performance indicators for safety management in process industries. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 70, 104392.
- Shane, J. (2010). Performance management in police agencies: A conceptual framework. *Policing: An International Journal*, 33(1), 6–29. doi:10.1108/13639511011020575

- Sherman, L. W. (1998). *Evidence-Based Policing* (Ideas in American Policing). Washington, DC: Police Foundation. Kasutatud 28.05.2026, <https://www.policinginstitute.org/wp-content/uploads/2015/06/Sherman-1998-Evidence-Based-Policing.pdf>
- Siseministeerium (2025) *Programm "Kindel sisejulgeolek 2025-2028"*. Kasutatud 25.11.2025, <https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2025-01/Lisa%203.%20Programm%20Kindel%20sisejulgeolek%202025-2028.pdf>.
- Siseministeerium. (2022). *Programm „Siseturvalisus 2024–2027“*. Kasutatud 12.04.2026, [https://siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Programm%20\\_Siseturvalisus%202024\\_2027.pdf](https://siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Programm%20_Siseturvalisus%202024_2027.pdf)
- Siseturvalisuse arengukava 2020-2030* (2020). Kasutatud 25.11.2025, <https://www.siseministeerium.ee/stak2030#kindel-sisejulgeolek>.
- Sherman, L., Neyroud, P.W. and Neyroud, E., 2016. The Cambridge crime harm index: Measuring total harm from crime based on sentencing guidelines. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 10(3), pp.171-183.
- Søreide, T. (2006). *Is it Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices* (CMI Working Paper WP 2006: 1). Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Strömpl, J. (2025). *Sotsiaalteaduslikud paradigmad ja kvalitatiivne lähenemine*. Öppematerjal (slaidid) ainekursusel SVUH.00.086 Kvalitatiivne lähenemine. Kasutatud 22.05.2026.
- Talbot, C. R. (1999). Public Performance – Towards a New Model? *Public Policy and Administration*, 14(3), 15–34. <https://doi.org/10.1177/095207679901400302>
- Talbot, C. R. ja Wiggan, J. (2010). The public value of the National Audit Office. *International Journal of Public Sector Management*, 23(1), 54–70. doi:10.1108/09513551011012321
- Teenuspõhise juhtimise korraldus*. PPA peadirektori 07.08.2020 käskkiri nr 83. (Teabenõude vastuskiri 24.03.2026 nr 1.1-14/84-2).
- Torfig, J., Christensen, S. L. ja Sørensen, E. (2024). When co-creation meets the existing governance paradigms. J. Torfig, S. L. Christensen ja E. Sørensen (toim), *Advancing Co-creation in Local Governance* (lk [leheküljenumbri]). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802202236.00010>
- Trumm, A. (2009) *Perede rahaline toetamine Euroopa Liidus 2007.aastal*. Uuringuraport. TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika Instituut. Kasutatud 02.02.2026, [82](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

editors/Ministeerium\_kontaktid/Uuringu\_ja\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/perede\_rahaline\_toetamine.pdf?utm\_source=chatgpt.com

- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law: Procedural justice, legitimacy, and compliance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Zürcher, E., Eekelschot, L., Wolcke, A. ja Strang, L. (2023). *International approaches to police performance measurement* (RAND Corporation Research Report RRA2790-1). RAND Corporation. Kasutatud 26.11.2025, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RRA2700/RRA2790-1/RAND\\_RRA2790-1.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA2700/RRA2790-1/RAND_RRA2790-1.pdf).
- van Dijk, J. (2007). Mafia markers: Assessing organized crime and its impact upon societies. *Trends in Organized Crime*, 10(2), 39–56. <https://doi.org/10.1007/s12117-007-9013-x>
- van Dooren, W., Halligan, J. & Bouckaert, G. (2015). *Performance management in the public sector (2nd edition)*. Routledge
- van de Walle, S. (2008). International comparisons of public sector performance: How to move ahead? *Public Management Review*, 10(1), 39–56. <https://doi.org/10.1080/14719030701763142>
- Voce, I. ja Morgan, A. (2025). *Developing a harm index for individual victims of cybercrime* (Trends & issues in crime and criminal justice No. 706). Canberra: Australian Institute of Criminology. <https://doi.org/10.52922/ti77666>
- Watts, T. ja McNair-Connolly, C. J. (2012). *In recognition of their importance: A performance measurement model for not-for-profit service organisations*. Ettekanne ANZAM konverentsil. Kasutatud 28.05.2026, [https://www.anzam.org/wp-content/uploads/pdf-manager/379\\_ANZAM-2012-399.PDF](https://www.anzam.org/wp-content/uploads/pdf-manager/379_ANZAM-2012-399.PDF)
- Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E. (2010). *Handbook of Practical Program Evaluation*.
- Wenisch, S. (2004). The Diffusion of a Balanced Scorecard in a divisionalized firm – Adoption and Implementation in a practical context. Doktoritöö. Umeå Ülikool.
- Weisburd, D. L. ja Eck, J. E. (2004). What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 42–65. doi:10.1177/0002716203262548
- Willis, K., Anderson, J. ja Homel, P. (2011). *Measuring the effectiveness of drug law enforcement* (Trends & Issues in Crime and Criminal Justice No. 406). Canberra: Australian Institute of Criminology.

W.K. Kellogg Foundation. (2004). *Logic model development guide: Using logic models to bring together planning, evaluation, and action*. Kasutatud 12.03.2026, [https://www.naccho.org/uploads/downloadable-resources/Programs/Public-Health-Infrastructure/KelloggLogicModelGuide\\_161122\\_162808.pdf](https://www.naccho.org/uploads/downloadable-resources/Programs/Public-Health-Infrastructure/KelloggLogicModelGuide_161122_162808.pdf)

## LISAD

### LISA 1. Intervjuu kava

Teema ja selle eesmärk	Peamised küsimused	Planeeritud kestvus*
<b>SISSEJUHATUS</b> Uuringu tutvustus ja nõusoleku kinnitamine.	Tänuõnad ja uuringu eesmärgi täpsustamine. Andmete töötlemise ja ajakava tutvustus. Kirjaliku nõusoleku võtmine andmete kasutamiseks magistritöös.	Kuni 5 min
<b>TULEMUSJUHTIMINE</b> Selgitada, kuidas intervjueritav tõlgendab tulemusjuhtimist, kuidas ta ise sellega kokku puutub ja tajub tulemusjuhtimise rolli organisatsioonis.	Kirjelda, mis on tulemusjuhtimine Sinu jaoks, kuidas Sa organisatsiooni juhtimise vaates sellest aru saad?  Kuidas Sina organisatsioonis tulemusjuhtimisega kokku puutud, mis on sinu roll?  Mis on Sinu jaoks tulemusjuhtimise olulisemad osad ja millega see on seotud?  Millised on peamised põhjused tulemusjuhtimise rakendamiseks Sinu organisatsioonis?	SJ: 15 min; TJ: 10 min; MJ: 10 min
<b>TULEMUSLIKKUSE MÕOTMISE PROTSESS</b> Kaardistada organisatsiooni tulemuslikkuse mõõtmise protsess. Lisaks mõista, mis või kes mõjutavad organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise hindamist ja mis on takistused ja võimalused.	Kirjelda praegust tulemuslikkuse mõõtmise protsessi Sinu organisatsiooni strateegilises juhtimises, nii nagu Sina seda näed?  Milliste teiste strateegiliste, poliitiliste või organisatsioonisiseste eesmärkidega on asutuse strateegilised eesmärgid ja näitajad seotud, millega peab protsessis arvestama? Kudas seda tagatakse?  Milliseid takistusi Sa oled oma töös tulemuslikkuse mõõtmise protsessis kogenud?  PPA-s on strateegilised teenuse tulemusnäitajad jagatud neljaks: kasusaaja eesmärgid, organisatsioonilised eesmärgid, protsessi ja finantseesmärgid. Kuidas need eristuvad Sinu jaoks ja kuidas selline lähenemine toetab juhtimise jälgimist ja otsustamist?  Milline on kommunikatsioon ja koostöö organisatsiooni sees seoses tulemuslikkuse hindamisega, kuidas Sa tajud erinevate osapoolte rolle, teadlikkust ja tahet panustada?  Mis on aluseks peitkuritegevuse teenuse strateegiliste näitajate seadmisel, millised on nende määramise etapid ja kes on vastutajad?  Kelle ootusi peaks arvestatama organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tulemuslikkuse mõõtmisel?	SJ: 20 min; TJ: 20 min; MJ: 10 min

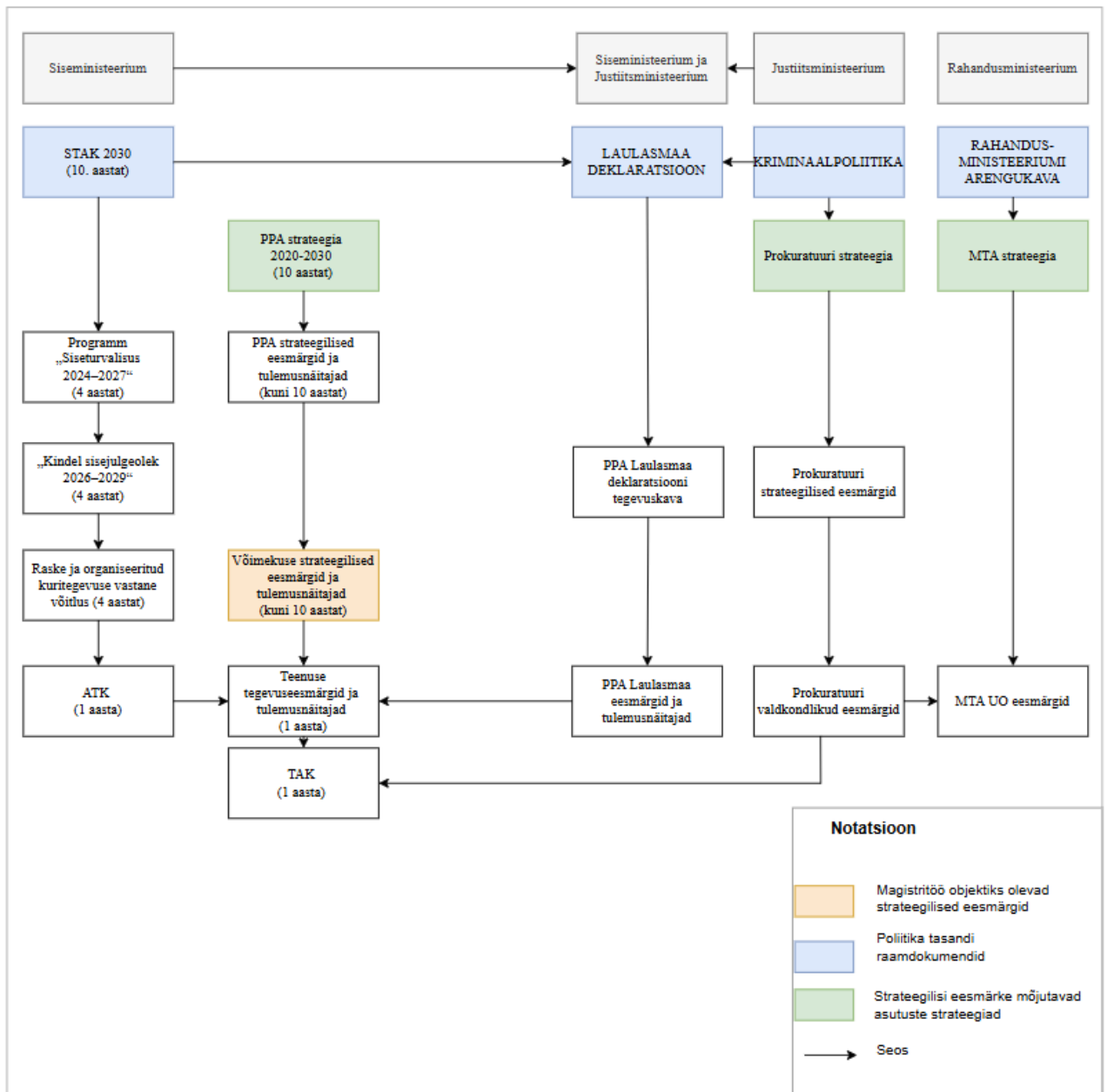
Teema ja selle eesmärk	Peamised küsimused	Planeeritud kestvus*
<p><b>ORGANISEERITUD JA RASKE PEITKURITEGEVUSE TÕKESTAMISE HINDAMISE STRATEEGILISED NÄITAJAD</b></p> <p>Mõista, mis on intervjueritavate jaoks organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkus ja milliste näitajatega seda mõõdetakse ning võiks mõõta. Lisaks selgitada kuidas hinnatakse näitajate kvaliteeti ja andmete kättesaadavust ning mis seda mõjutab.</p>	<p>Mis on Sinu hinnangul organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkus?</p> <p>Mis on hetkel Sinu jaoks olulised strateegilised näitajad organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemuslikkuse mõõtmisel?</p> <p>Mis võimalused oleks selle valdkonna pikaajaliseks tulemuslikkuse hindamiseks? Too näiteid võimalikest näitajatest.</p> <p>Kuidas teenuse strateegilised näitajad seostuvad sinu hinnangul teiste strateegiliste ja operatiivtegevuse näitajatega?</p> <p>Milliseid võimalikke probleeme oled Sa praeguse organiseeritud ja raske peitkuritegevuse näitajate ja nende andmetega seoses märganud?</p> <p>Kuidas hinnatakse näitajate kvaliteeti?</p> <p>Mil määral on näitajatest saadav info automaatselt kättesaadav ja kui palju selleks tehakse konkreetset, eraldi andmekogumist ja kuidas ning mis see endaga kaasa toob?</p> <p>Millised tegurid võivad organiseeritud ja raske peitkuritegevuse näitaja tulemust mõjutada? Mis on ohud väärtõlgendusteks või andmete manipuleerimiseks?</p>	<p>SJ: 5 min; TJ: 20 min; MJ: 20 min</p>
<p><b>TULEMUSINFO KASUTAMINE</b></p> <p>Selgitada, kes ja milleks kasutab organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise tulemusnäitajatest saadavat infot. Kuidas seda tõlgendatakse ning mis on tegelik kasu ja alternatiivid hindamisel?</p>	<p>Oletame, et olete nüüd kõik, mis vaja ära mõõtnud. Mis te nüüd selle tulemusinfoga peale hakkate?</p> <p>Kes on peamised sihtrühmad, kes organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamise strateegilistest näitajatest saadavat infot seiravad ja vajavad?</p> <p>Kuidas strateegilistest näitajatest saadavat infot tõlgendatakse, mis seda toetab?</p> <p>Mis on Sinu hinnangul kasu organiseeritud ja raske peitkuritegevuse näitajatest saadavast tulemusinfost? Too näide, kus see on sind töös aidanud või on selle alusel tehtud juhtimisotsuseid?</p> <p>Mis on Sinu hinnangul väljakutsed praeguses süsteemis tulemusinfo kasutamisel?</p> <p>Mis teavet Sa kasutad ja vajad, et hinnata kas organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamine on tulemuslik?</p> <p>Mis lõppkokkuvõttes muutub tänu näitajatel saadud infole?</p>	<p>SJ: 15 min; TJ: 15 min; MJ: 15 min</p>

<b>Teema ja selle eesmärk</b>	<b>Peamised küsimused</b>	<b>Planeeritud kestvus*</b>
<b>HINNANG SÜSTEEMILE</b> Mõista, kuidas intervjueritav hindab kriitiliselt olemasolevat tulemusjuhtimise süsteemi ja mis oleks võimalused parandamiseks.	Kuidas sa hindad lühidalt organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel tulemusjuhtimise süsteemi, mis on need peamised kohad, kust "king pigistab?"  Mida peaks tegema, mis oleks lahendus?  Kui disainiksid uue raamistiku, siis mis element tagaks selle reaalse kasulikkuse?	SJ: 10 min; TJ: 10 min; MJ:10 min

Üldine ülesehitus oli poolstruktureeritud intervjuude puhul sarnane, kuid teema küsimused ja planeeritavad ajad erinesid tulenevalt ekspertide profiilist ja järgnevatest tasanditest tulemusjuhtimise protsessis:

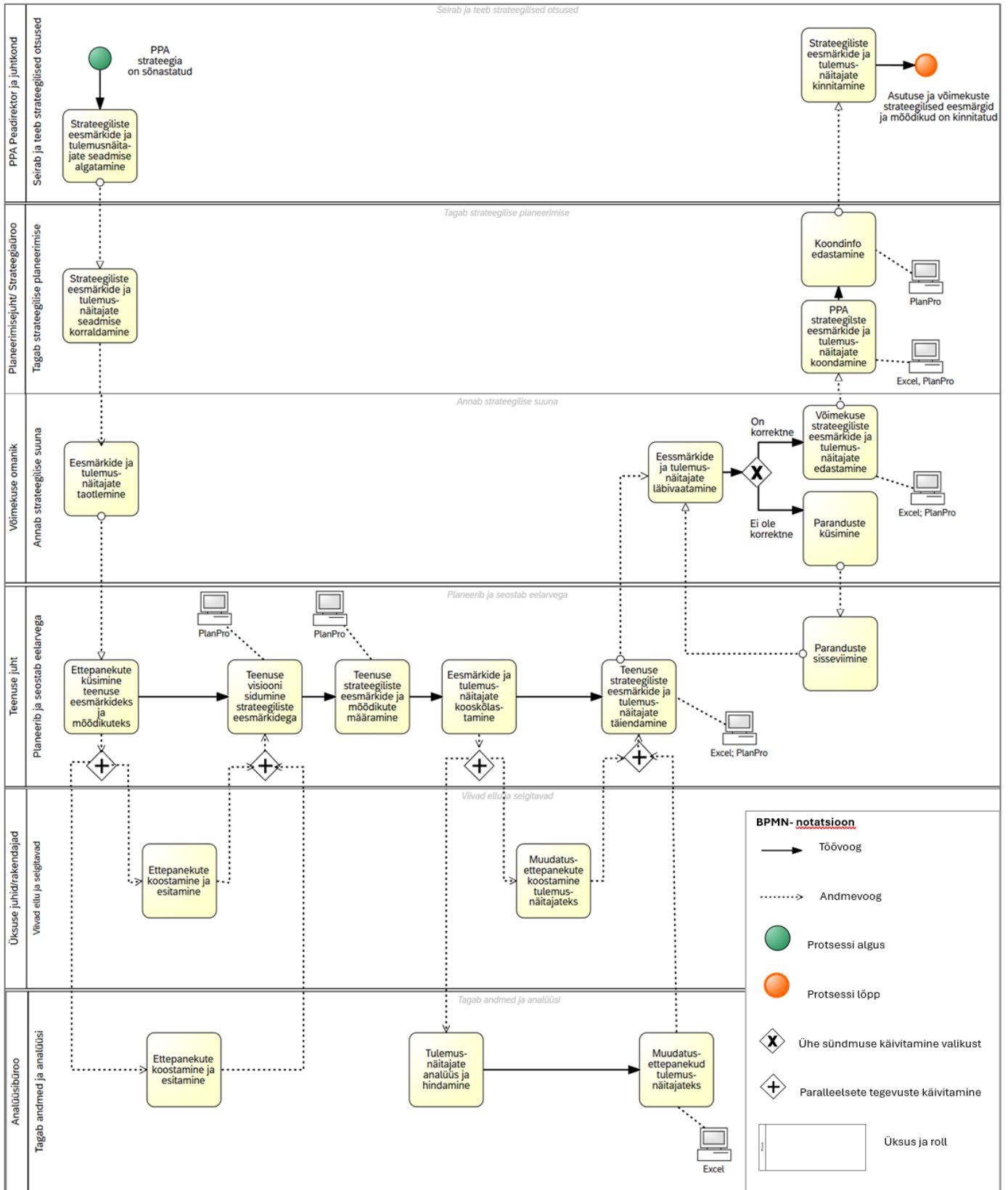
- SJ - poliitika- ja strateegia kujundajad PPA-st ja SIM-ist sh tippjuhtkond ning audit;
- MJ - kuritegude menetlemisega tegelevad eksperdid;
- TJ - eesmärkide seadmise ja tulemusnäitajate määramise eest vastutajad.

## LISA 2. Riiklikud eesmärgid ja arengudokumendid



Allikas: PPA Teenusepõhise juhtimise korraldus, ;

### LISA 3. Strateegiliste eesmärkide ja tulemusnäitajate seadmise protsess PPA-s.



Allikas: Autori koostatud Politsei- ja Piirivalveameti „Teenuspõhise juhtimise korralduse“ ja intervjuude analüüsi alusel. (2020)

#### LISA 4. Intervjuu analüüsi kava

Kategooria	Alamkategooria
Tulemusjuhtimise mõtestamine ja roll	Tulemusjuhtimise mõtestamine; roll ja väärtus; rakendamise põhjused.
Tulemuslikkuse mõõtmise protsess organisatsioonis	Strateegiline ühildumine; rollid protsessis; osapoolte kaasamine; määramise alused; teabepõhisus; tulemuslikkuse mõõtmine sh aeg; sise- ja väliskommunikatsioon.
Tulemusnäitajate olemus ja asjakohasus	Näitajate tüübid; koondindeksid; võtmeindikaatorid; sisuline vastavus eesmärkidele; kasulikkus; kvaliteedi hindamine.
Valdkondlik eripära: raske peitkuritegevus	Tulemuslikkus; protsessi keerukus; erisused ja dilemmad; tegevus- vs tulemusnäitajad.
Tulemusinfo rakendamine otsustusprotsessides	Info kasutajad; esitlemise viis; kasutamine otsustamiseks; alternatiivid; riskid ja tulemustega manipuleerimine; info tõlgendamine.
Metoodiline ja tehniline valmisolek	Andmete kogumine ja kvaliteet; infosüsteemid; näitajate selgitused, definitsioonid.
Tulevikuarengud ja lahendused	Protsessi uuendamise vajadused; metodoloogia parandamine; teadmuspõhine lähenemine.

## LISA 5. PPA strateegiliste mõõdikute kvaliteedi koondhinnang

Eesmärk	Mõõdik	Koondhinnang 4- astmelisel skaalal
Mõju	kuritegude osakaal	<b>Ei:</b> esineb „väärastunud loogika“ ja puudub asjakohasus, piisavus ja on madala robustsusega
Mõju	suure mahuga juhtumite osakaal	<b>Ei:</b> esineb „väärastunud loogika“ ; „maht“ ebaselge; ei näita mõju st sisult ebatäpne
Tõhusus	teabepõhiste menetluste osakaal	<b>Osaliselt:</b> puudused andmete usaldusväärsuses, madal robustsus, mitteaktsepteeritav tulenevalt menetluste erinevusest.
Tõhusus	lahendatud sihtmärkide osakaal	<b>Jah,</b> samas saavutatavus on ebakindel <sup>5</sup>
Tõhusus	nõuete täitmise osakaal	<b>Ebakindel</b>
Töötajate pädevus ja motivatsioon	keskmine palk koolitustundide arv ametnike voolavus	<b>Jah</b>
Tehniline võimekus		<b>Ei:</b> mõõdik puudub
Efektiivsus	ressursimudel	<b>Ebakindel</b>
Jätkusuutlikus	personali kulu nõuete mahust	<b>Ebakindel</b>
Ressursi piisavus		<b>Ei:</b> mõõdik puudub

<sup>5</sup> Hinnangu andmiseks puudub piisav informatsioon

## LISA 6. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Mirja Virve,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

„Tulemuslikkuse hindamise rakendamine organiseeritud ja raske peitkuritegevuse tõkestamisel“, mille juhendaja on Avo Trumm, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi ADA kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi ADA kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, 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.

*Mirja Virve*  
**27.05.2026**