

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Humanitaarteaduskond

Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut

Tarmo Viikmaa

PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ HINDAMINE

Magistritöö

Juhendajad: professor Ülo Kaevats
haldusjuhtimise magister Joosep Kaasik

Tallinn 2008

Deklareerin, et käesolev magistr töö, mis on minu iseseisva töö tulemus, on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli magistr kraadi taotlemiseks ja selle alusel ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor: Tarmo Viikmaa

16. mai 2008

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja professor Ülo Kaevats

16. mai 2008

Kaitsmisele lubatud '' '' 2008

Haldusjuhtimise magistr tööde kaitsmiskomisjoni esimees
professor Rainer Kattel

SISUKORD

Sisukord	2
Sissejuhatus	4
1. PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ EESMÄRGID JA PÕHIMÕTTED	8
1.1. Piirkondliku politseitöö teoreetilised alused	8
1.2. Piirkondliku politseitöö peamised eesmärgid ja põhimõtted teoreetiliste aluste põhjal	16
1.3. Reformid ja tulemuslikkuse hindamine avalikus sektoris	17
2. PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ HINDAMINE	31
2.1. Piirkondliku politseitöö hindamine välisriikides	31
2.2. Küsitlused, nende läbiviimise meetodika ja sisu	61
2.3. Uuring välisriikide ekspertide seisukohtadest piirkondliku politseitöö hindamise suhtes	69
2.3.1. <i>Empiirilise uuringu meetodika</i>	69
2.3.2. <i>Küsitluse läbiviimise meetodika ja valimi kirjeldus</i>	70
2.3.3. <i>Küsitletavate seisukohad piirkondliku politseitöö hindamiskriteeriumite kohta</i>	71
2.3.4. <i>Küsitluse tulemuste kokkuvõte</i>	76
2.4. Järeldused piirkondliku politseitöö hindamise põhiliste kriteeriumite kohta välisriikides	78
2.5. Piirkondliku politseitöö hindamine Eestis	81
3. HINNANG PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ HINDAMISE OLEMASOLEVALE METOODIKALE EESTIS JA ETTEPANEKUD SELLE TÕHUSTAMISEKS	96
Kokkuvõte	117
Summary	130
Viidatud kirjandus	134
Lisad	

- Lisa 1. Kokkuvõte Euroopa Liidu riikide piirkondliku politseitöö (*edaspidi PPT*) põhimõtetest.
- Lisa 2. PPT eesmärkide selgitamiseks Eesti ja Euroopa politseijuhtkonna ja spetsialistide ning Eesti KOV esindajate hulgas läbiviidud küsitluse tulemused.
- Lisa 3. Traditsioonilise- ja PPT võrdlus.
- Lisa 4. Näitajad, mille alusel on võimalik hinnata head PPT-d ning probleemikeskset tegevust toetavat juhti.
- Lisa 5. PPT teostamise edenemisest ülevaate saamiseks vajalikud küsimused.
- Lisa 6. Soorituste hindamiseks vajalikud küsimused.
- Lisa 7. Politseinike poolt juhtkonna hindamiseks kasutatavad küsimused.
- Lisa 8. Hindamiskriteeriumid iga konkreetse ametniku panuse mõõtmiseks PPT teostamisel.
- Lisa 9. Omadused, mis peaksid ühel heal PPT-d tegeval politseinikul olema.
- Lisa 10. Põhja-Iirimaal kasutatavad küsimused, millele peaks üks kogukonda hästi teenindav politseinik vastama ning mille alusel on võimalik tema tegevust ka hinnata.
- Lisa 11. Erinevates Euroopa Liidu riikides PPT hindamiseks kasutatavad meetodid.
- Lisa 12. Välisriikide PPT ekspertide hulgas läbi viidud uuringu inglise- ja venekeelne küsitlusleht koos kaaskirjaga (*vastused autori valduses*).
- Lisa 13. Tabel 11. PPT hindamiskriteeriumite olemasolu politseiprefektuuride 2007-2008. aasta tulemuslepingutes ja 2007. aasta I poolaasta analüütilistes kokkuvõtetes.
- Lisa 14. Tabel 12. Tabel vaatemaks, millistest osadest koosneb 2006. aasta I poolaasta üldkokkuvõte.
- Lisa 15. Tabel 13. PPT hindamiskriteeriumite olemasolu PPT 2006. I poolaasta üldkokkuvõttes ning politseiprefektuuride 2006. aasta üld- ja 2007. I poolaasta kokkuvõtetes.
- Lisa 16. Vormi kavand probleemikeskse tegevuse dokumenteerimiseks.

SISSEJUHATUS

Alates taasiseseisvumisest liikus Eesti kindlalt Euroopaga integreerumise suunas ning 14. septembril 2003. aastal toimunud rahvahääletusel andsid Eesti elanikud ka oma ülekaaluka heakskiidu Eesti liitumisele Euroopa Liiduga. Seoses integratsiooniprotsessidega on nii Euroopa riikidest kui ka mujalt maailmast Eestisse jõudnud mitmesuguseid seal ennast õigustanud põhimõtteid ning koos läbi viidud erinevaid ühisprojekte. Tänu koostööle erinevate riikide ja nende institutsioonidega jõudsid Eesti Politseisse ka **kogukondliku politseitöö** (*inglise keeles community policing*) ehk Eestis rohkem kasutatava mõiste **piirkondliku politseitöö** (*edaspidi PPT*) põhimõtted, mis kulmineerus politseistruktuuride töökorralduse vastavusse viimisega nende põhimõtete järgimiseks ja eesmärkide saavutamiseks ning esimese PPT juhendi väljatöötamise ja selle kinnitamisega.

Magistritöö teema valiku põhjuseks on see, et aina rohkem ja rohkem on Eestis PPT-st räägitud ning eelkõige selle tähtsusest, eesmärkidest ja rakendamisest, vähem aga, kuidas seda hinnata. PPT mõiste on Eestis küllaltki uudne ning selle põhimõtted on üle võetud ning Eesti oludega sobitatud mitmetest välisriikidest, kus politsei on neid põhimõtteid ja strateegiaid erineva edukusega kasutanud juba mõnda aega. Tähtsat rolli teema valikus mängis ka see, et autor töötas ise alates politseisse tööle tulekust 1992. aasta algusest kuni 2004. aasta alguseni kogu aeg konstaabliteenistuses, mis on PPT alustala ning on seega PPT ja selle hindamismetoodikaga hästi kursis. 2004. aasta algusest käesoleva ajani on autori tööülesanneteks aga muuhulgas ülepolitseiline PPT analüüsimine, arendamine, kontrollimine ja üldistamine, sh hinnangute andmine. 2006. aasta algusest kuni 2007. aasta suveni töötas autor politseinõunikuna OSCE koosseisus Kõrgõzstani Vabariigis, kus nõustas kohalikku Siseministeeriumit just PPT käivitamisel, sh uute hindamiskriteeriumite väljatöötamisel. 2008. aasta kevadest alates aga Serbia Vabariigis. Alates 2004. aastast on autor osalenud lektorina

mitmel täiendkoolitusel politsei korrakaitseametnikele Sisekaitseakadeemia politseikolledži politseikoolis. Loengute teemadeks on olnud PPT teostamine, selle alused, koostöö ja PPT-d reguleerivate juhendmaterjalide selgitamine. Autor oli uue PPT juhendi koostajaks ning kuulus selle väljatöötamiseks moodustatud vastavasse töögruppi. Lisaks osales autor mitmete teiste PPT-d puudutavate juhendmaterjalide ja töökorralduslike küsimuste arutamisel, koostamisel ning täiendamisel. Seega võib öelda, et uurimuse autori igapäevane töö on uurimisvaldkonnaga tihedalt seotud. PPT juurutamine oma töös oli seatud Eesti Politsei üheks tähtsamaks prioriteediks alates 2001. aastast. Selle aja jooksul on politseid korduvalt reformitud. PPT põhimõtteid järgides on eesmärgiks võetud politseid kogukonnaga võimalikult lähendada. Selline suund on võetud ka enamuses teistes Euroopa ja maailma arenenud riikide politseiorganisatsioonides, samuti teistes avaliku sektori organisatsioonides. Samas ei ole Eestis PPT hindamisele siiani eriti suurt tähelepanu pööratud, suurem rõhk on läinud töö käivitamisele ning sellega seotud probleemide lahendamisele. Uuritav teema on autori arvates aktuaalne seetõttu, et anda hinnang olemasolevas PPT juhendis kirjeldatud hindamiskriteeriumitele, selgitada nende teoreetilist tausta ja nende vastavust mujal maailmas kasutatavatele ning ennast õigustanud hindamiskriteeriumitele. Kuna autor oli ise nimetatud juhendi koostajaks, siis on talle teada, et olemasolevate hindamiskriteeriumite väljatöötamisel ei kasutatud uuringuid ning need olid vaid mõne üksiku töögrupi liikme mõttetöö vili. Kuna hindamiseks kasutatavad kriteeriumid määravad suuresti ka ära selle töö suunad (öeldakse ju, et saad seda, mida mõõdad) ehk ametnikud ja politseiüksused tegelevad põhiliselt sellega, mille alusel nende tööd hinnatakse, siis on äärmiselt tähtis seada õiged hindamiskriteeriumid. Käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida, kuidas ja mis alustel praegu PPT-d Eestis hinnatakse, kuidas seda tehakse välisriikides, millised on seisukohad vastavas erialakirjanduses ning esitada autori soovitusi ja ettepanekuid Eestis kasutatava metoodika tõhustamiseks. Autor on oma töös seadnud hüpoteesi, et Eestis hetkel kasutusel olevad PPT hindamiskriteeriumid ei vasta täielikult mujal maailmas kasutatavatele ja ennast õigustanud kriteeriumitele ning ei taga seega ka PPT-le õiglase ja täieliku hinnangu andmist. Samuti selle, et 100% efektiivseid ja lõplikke kriteeriume polegi võimalik PPT hindamiseks välja töötada.

Töö esimeses peatükis PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ EESMÄRGID JA PÕHIMÕTTED on autori poolt kirjeldatud nimetatud politseitöö valdkonna teoreetilist tausta, peamisi ja tunnustatud eesmärke ning põhimõtteid, selgitamaks mida üldse mõeldakse mõiste PPT all ja milleks on see ühiskonnale ja politseiorganisatsioonile kasulik. Samuti on kirjeldatud avalikus

sektoris viimastel aastakümnetel toimunud reforme, nende põhjuseid, muutusi ja kasutatavaid hindamiskriteeriume. See aitab paremini mõista ka PPT põhimõtteid ja PPT hindamiskriteeriumite teoreetilist tausta. Kuna töö temaatika, ülesehitus ja eesmärk olid algusest peale seatud just tugevalt praktilise suunitlusega, ehk kajastada põhjalikult ja kitsalt ühte Eestis uurimata teemat (sh mõeldud kasutamiseks õppematerjalina), siis ei pidanud autor vajalikuks töö eesmärgiga otseselt mitteseotud teemasid pikemalt kajastada. Nimetatud peatüki vajalikkus käesolevas töös seisneb selles, et läbi üldise teoreetilist laadi ülevaate andmise avaliku sektori juhtimisest ja PPT-st mõista käesoleva magistritöö põhieesmärki ehk kuidas seda tööd hinnatakse või tuleks hinnata ning seada tööle teoreetiline raamistik. Töö teises peatükis PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ HINDAMINE on autor nii dokumentaalsele materjalile, erialakirjandusele, käesoleva uurimistöo raames läbiviidud küsitlusele, varem läbi viidud uuringutele ja küsitlustele kui ka isiklikule kogemusele tuginedes kirjeldanud, kuidas ja mis alustel PPT-d välisriikides ja hetkel Eestis hinnatakse, nende teoreetiline taust, milliseid meetodeid kasutatakse, nende vajalikkus, efektiivsus, seotus avaliku sektori üldiste hindamiskriteeriumitega jne. Töö kolmandas peatükis HINNANG PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ HINDAMISE OLEMASOLEVALE METOODIKALE EESTIS JA ETTEPANEKUD SELLE TÕHUSTAMISEKS annab autor omapoolse hinnangu PPT hindamise meetoodika ja tõhususe kohta Eestis. Välja on toodud ka autori hinnangul esinevad puudused ning nende põhjused. Samuti sisaldab peatükk endas autori nägemust, milliseid meetodeid või võimalusi võiks PPT hindamiseks lisaks olemasolevatele kasutada ning milliseid muuta või täiendada. Samuti seda, kas ja mida oleks vaja selle teostamiseks muuta politseisisestes õigusaktides, aruannetes ning juhendites. Töö põhiosa on kirjutatud aastatel 2006 – 2007, mistõttu kirjeldatud olukord Eestis, samuti kasutatud ja viidatud siseriiklikud allikad on seisuga kuni detsember 2007.

PPT rakendamisel on just hindamine üheks vajalikuks vahendiks edu saavutamisel. **Käesoleva töö uudsus seisnebki selles, et PPT hindamise teemal ei ole Eestis varem ühtegi uurimistööd tehtud.** 2005. aastal kaitses käesoleva töö kaasjuhendaja Joosep Kaasik Tallinna Tehnikaülikoolis magistritöö teemal „Soovitused piirkondliku politseitöö korraldamise tõhustamiseks”, kuid nimetatud töös on keskendatud just selle töö korraldamise aspektidele, hindamist on aga käsitletud vaid põgusalt. Ka Sisekaitseakadeemias on viimaste aastate jooksul tehtud mitmeid diplomitöid seoses konstaablite tööga, kuid needki on olnud keskendatud vaid ülevaadete andmisele mõne regiooni konstaablite töö kohta ning üldist PPT hindamist

põhjalikult käsitletud ega uuritud ei ole. Käesolevat tööd võib võtta ka kui autoripoolset teema edasiarendust, millega ta tegi algust 2003. aastal valminud ja Sisekaitseakadeemias kaitstud diplomitöös „Piirkondlik politseitöö Tallinnas”. Käesolevas töös toodud väited ja andmed põhinevad statistilistel andmetel ja analüüsidel, nii varem kui ka selle uurimistöo raames läbi viidud uuringutel, erinevatel politseisestel andmebaasidel ja kokkuvõtetel, autoripoolsel vaatlusel, prognoosidel ja õigusaktidel. Uuringu meetoditena on autor kasutanud: temaatilise erialakirjanduse läbitöötamist ja analüüsimist, varem läbiviidud uurimusi, vaatlust, küsitlust ning analüüsi. Töö käigus küsitleti ka erinevate riikide PPT tegijaid ja vastava ala tunnustatud eksperte. Selle abil saadi ülevaade küsitletute kogemustest, isiklikest arvamustest ning ettekujutusest PPT hindamise osas.

Käesolevast tööst loodab autor eelkõige praktilist kasu neile, keda huvitab või kelle kohuseks on PPT korraldamine, juhtimine ja eelkõige hindamine. Loodetavasti on neil võimalik töös toodud ettepanekuid ja soovitusi üle võtta ning oma igapäevatöös rakendada. Nagu juba eelpool mainitud, ei ole PPT hindamise teemal varem Eestis ühtegi uurimistööd tehtud, samuti on hindamist käsitletud põgusalt ja teiste teemade hulgas vaid ühes eestikeelses politseiõpikus, mistõttu on autor käesolevas töös üritanud teemat käsitleda küllaltki üksikasjalikult ja põhjalikult, et kogu info PPT hindamise kohta oleks kättesaadav ja lahti seletatud ühes allikas. Sellega on põhjendatav ka töö mahu mittevastavus magistritööle ettenähtud nõuetele ning selle ületamine märkimisväärsel määral. Samas on selline üksikasjalik info äärmiselt vajalik politseis kasutamiseks. Autor loodab, et tööd on selle põhjalikkuse ja praktilise suunitluse tõttu võimalik kasutada ka õppematerjalina tulevaste politseinike õpetamiseks Sisekaitseakadeemia politseikolledži ja -politseikooli õppejõudude poolt.

1. PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ EESMÄRGID JA PÕHIMÕTTED

Selles peatükis on kirjeldatud nimetatud politseitöö valdkonna peamisi ja tunnustatud eesmäärke ning põhimõtteid nii Eestis kui ka välisriikides, selgitamaks mida üldse mõeldakse mõiste PPT all ning milleks on see ühiskonnale ja politseiorganisatsioonile kasulik. Kirjeldatud on ka viimastel aastakümnetel avalikus sektoris toimunud reforme, nende vajalikkust, muudatusi, samuti avaliku sektori tulemuslikkuse hindamiseks kasutatavaid kriteeriume. Nimetatud peatüki vajalikkus käesolevas töös seisneb selles, et läbi üldise ülevaate andmise PPT-st ja avaliku sektori juhtimisest mõista käesoleva magistritöö põhieesmärki ehk kuidas seda tööd hinnatakse või tuleks hinnata ning seada tööle teoreetiline raamistik.

1.1. Piirkondliku politseitöö teoreetilised alused

Mida siis üldse peetakse silmas mõiste PPT all? Selgitusi on mitmeid, kuid kõigi lõppeesmärk on sarnane. Üks täpsemaid selgitusi oleks autori hinnangul, et: „*PPT eesmärk on lähendada politseid kogukonnale, s.o arendada ja süvendada politsei, kogukonna, asutuste, ühenduste ning kohalike omavalitsuste koostööd ja infovahetust, et lahendada kogukonna turvalisust häirivad probleemid piirkonnas ning selle tulemusel tagada avalik kord ja suurendada üldist turvalisust*” (politseipeadirektori 03.01.2005 käskkiri nr 1). Mõiste on käesoleva töö autori enda poolt uue PPT juhendi jaoks formuleeritud. „*Avatum ja tihedam suhtlemine aitab kaasa usalduse tõusule ning seeläbi tõstab inimeste tahet ning julgust pöörduda politsei poole ka näiteks politseid huvitava info andmiseks. Tähtsam on pöörata tähelepanu probleemi põhjustele ning läbi probleemi määratlemise, tõstatamise, analüüsimise ja võimalike lahenduste leidmise koostöös kogukonna ning teiste asutuste ja organisatsioonidega probleem lahendada või seda vähendada. See oleks ka üks põhilisi meetmeid kuritegude või õiguserikkumiste ennetamiseks politsei poolt, selle asemel, et neid vaid kontrolli all hoida ning juba toimepandud kuritegude või õiguserikkumistega tegeleda*” (politseipeadirektori

28.06.2001 käskkiri nr 121). Endine politseipeadirektor Harry Tuul on vahetult enne Eestis PPT rakendamise alustamist oma pöördumises politseinike poole öelnud, et: „Rahvas ootab politseiteenuse kättesaadavust kiiresti, kõikjal ja igaiühele”. Samuti seda, et: „Politsei on seadnud eesmärgiks usaldusel põhinevate tihedate sidemete loomise elanikkonnaga”. Mujal maailmas kasutatava mõiste kogukonnakeskne politseitöö asemel kasutatakse Eestis üldjuhul mõistet PPT. Kuna aga nende mõistete sisu, põhimõtted ja eesmärgid valdavalt kattuvad, siis võib neid lugeda sünonüümideks. PPT mõiste kasutamise põhjenduse on hästi ära selgitanud Kaasik (2005:9) - „PPT on mõnevõrra kitsama tähendusega kui kogukonnakeskne politseitöö. PPT hõlmab Eestis kogukonnakeskse politseitöö tegemist kindlaksmääratud piirkonnas ja ametnike poolt. Kogukonnakeskne politseitöö on laiem mõiste ning hõlmab kogu politsei tegevust, mille eesmärgiks on pakkuda politseiteenust kogukonna vajadustest lähtuvalt”. Mõiste kogukonnakeskne politseitöö kasutuselevõtmist PPT asemel kaaluti ka uue PPT juhendi väljatöötamisel.¹ Et PPT oleks edukas, peavad need põhimõtted olema heaks kiidetud ning arusaadavad kõigile erinevatele üksustele politsei sees, mitte ainult piirkonnakonstaablitele või noorsoopolitseinikele. „PPT edukas rakendamine aitab kogu politseil tulenevalt missioonist kujuneda eelkõige seaduskuuleka inimese abistajaks, kellega seaduskuulekas inimene seostab eelkõige kindlustunnet ning seejärel alles õigusrikkuja suhtes vajadusel sanktsioonide rakendajaks” (politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006 p 6.2). „Samas on selge, et PPT tegevus ei paku kiiret lahendust või patentravimit ühiskonna probleemide lahendamiseks, see ei ole ka „kindlustusleping”, mis kaitseb kuritegevuse vastu” (Kiehelä 1999:24). Võrdusmärgi võiks käesoleva töö autori arvates tõmmata mõistete PPT ja kriminaalpreventsioon ehk moodsama väljendi süüteoennetus vahele.² „Süütegude ennetamine on politsei sihikindel tegevus eesmärgiga vähendada süütegude soodustegureid ja põhjuseid, õigusvastase käitumise võimalusi ning raskendada kuritegude toimepanemist, tehes sealjuures koostööd elanikkonna ja koostööpartneritega” (politseipeadirektori 03.08.2006 käskkiri nr 189).³ Need eesmärgid tulenesid muuhulgas Siseministeeriumi poolt 2001. aastal koostatud

¹ „Põhjenduseks olid järgnevad asjaolud: on tõlkena inglise keelsele mõistele palju lähemal ja annab paremini edasi selle sisu. Taolise politseitöö mõtteks on siiski konkreetse kogukonna probleemidega tegelemine; sõna piirkond võib tekitada segadust, kuna on väga erinevalt tõlgendatav mõiste. Piirkond võib tähendada nii kvartalit kui ka muud territooriumi määratlust. Piirkond on rohkem seotud territooriumiga, kogukond aga selle elanikega. Samas leiti aga arutelul politsei korrakaitse juhtgrupis siiski, et PPT on kitsam mõiste kui kogukonnakeskne politseitöö. Kogu Eesti politsei tegevuse eesmärgiks on tegutseda kogukonna vajadustest lähtuvalt. PPT juhend aga reguleerib konstaablite tegevust piirkonnas ehk vaid ühe grupi ja nende juhtide tegevust. Pärast sellist arutelu võib selle väitega tõepoolest nõustuda – tegemist on kogukonnakeskse politseitöö reguleerimisega kindlaksmääratud territooriumil ehk konstaablipiirkonnas” (Kaasik 2005:30).

² Nagu sätestas politsei kriminaalpreveniivtöö juhendi p. 5, oli politsei kriminaalpreveniivtöö üldine eesmärk vähendada kuritegevust, pidurdada kuritegevuse kasvutempot ja suurendada turvalisust. Sama juhendi p. 3 ja 6 aga sätestasid, et politsei kriminaalpreveniivtöös osalevad kõik politseiasutused ja struktuurid ning et see töö on probleemikeskne, see on probleemile orienteeritud.

³ Sama juhendi p. 15 sätestab aga süüteoennetuse üldise eesmärgi, milleks on süütegude ärahoidmine toimepanemise võimaluste vähendamise ja toimepanemise raskendamise, suurendades avastamise tõenäosust ja vähendades saadavat kasu.

dokumendist „Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006”.⁴ PPT-d tuleb vaadelda kui pidevat protsessi, mitte aga nagu lühiajalist programmi. See on filosoofia, kuidas identifitseerida ja teadvustada kogukonna tõelisi vajadusi. See ei ole ka programm, mida võib välja arendada politsei siseselt ja seejärel edastada kogukonnale. Töö peab toimuma üheskoos parema ja turvalisema elukeskkonna nimel. PPT põhineb ideel, et kriminaalpreventsioon on terve kogukonna ühine vastutus. (Oliver 1998) Üheks põhilisemaks allikaks Eesti politseile PPT rakendamisel oli soome keelest tõlgitud politseiõpik *Lähipolitsei kui lähenemisviis*. Nimetatud õpikus on samuti mitmeid häid PPT⁵ põhimõtteid selgitavaid selgitusi. „PPT viitab just nimelt politsei ja kogukonna tihedatele kontaktidele ja koostööle, milles omavahelisel suhtlemisel on keskne tähendus. PPT arenemine ja selle arendamine on seotud politsei sooviga ennetada kuritegusid, selle asemel, et neid vaid kontrolli all hoida. PPT õnnestumise üks olulisi eeldusi on kodanike huvi äratamine kriminaalpreventsiooni vastu. PPT-s on kõige tähtsam luua tihedad sidemed ja kontaktid politsei ja kogukonna vahel, nii et oleks võimalik koordineerida seaduste täitmist koostöös teiste osalevate pooltega. Elukvaliteedi parandamise üks tingimus on kuritegevuse ärahoidmine ja selle kaudu turvalisuse ja turvatunde tõstmine” (Laitinen 2000:11-20). Ühed tunnustatumad PPT temaatika uurijad Trojanowicz ja Bucqueroux (1998) on muuhulgas märkinud, et PPT peab olema täielikult integreerunud lähenemisviis, mis puudutab kõiki selles töötavaid politseinikke ja neid inimesi, keda PPT teenindab. Sellest lähtuvalt omab PPT mõtlemisviisina kesksel rollil politsei organisatsioonisisese töö, kus üks tähtsamaid ülesandeid on kohalike olude kohta teabehankimine ja talletamine. Samuti seda, et PPT on nii filosoofia kui ka organisatsiooniline strateegia, mis võimaldab politseil ja kohalikel elanikel tihedamat koostööd teha, otsida uusi abinõusid kuritegevuse ärahoidmiseks ja kuriteohirmu vähendamiseks, füüsilise ja sotsiaalse tõrksuse kõrvaldamiseks ja ühiskonna allakäigu takistamiseks. (Ibid., lk 20-21) „PPT tugineb usule, et seaduskuulekatel kodanikel on politseitöös osalemise ja selle toetamise kaudu anda omaltpoolt midagi kasulikku. PPT tugineb ka veendumusele, et kohapealseid (kuriteo)probleeme on loova koostöö toel võimalik paremini lahendada, kui kitsa erialase keskendumisega üksikutele kuriteojuhtumitele. PPT pakub detsentraliseeritud, inimesele lähedasi politseiteenuseid kogukonnas, kus seda

⁴ Politsei rolli nähti seal järgnevalt: „Politsei põhiülesandeks on aidata kaasa kuritegude ära hoidmisele (preventsioon) ja juba toime pandud õigusrikkumiste menetlemine seadustega ette nähtud ulatuses (repressioon). Parem on mitte lasta kuritegudel toimuda kui et neid peab uurima, ning läbi selle kulutama miljoneid kroone maksimaksja raha. Kuritegude ennetamine erinevate preventsiooni kaasatud struktuuride poolt ei tohi piirduda ainult sooritatud kuriteo juhuslikkuse struktuuri muutmise ja ohvrspetsiifiliste käitumissoovitustega. Eesmärgiks peab olema ka ühiskondlike tingimuste loomine ja inimeste õigusteadvuse ning valmiduse tugevdamine, et üksteise eest välja astuda. Preventsioon peab olema suunatud põhjuste elimineerimisele. See tingib varakult rakendatavat, pikaajaliselt juurutatud ja järjepidevalt läbiviidavat kuritegevuse ennetamist. See on laiaulatuslikult sisseseatav ülesanne kogu ühiskonnale, millesse tuleb kaasata kõik ühiskonnale olulised grupid. Kuritegevuse vastu tuleb ennetavalt võidelda seal, kus ta tekib ja kus selle jaoks on soodus pind” (Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006).

⁵ Soome keeles on kasutusel küll mõiste lähipolitsei ning seda on kasutatud ka eestikeelses tõlkes, kuid see ühtib terminiga PPT – autor.

praktiseeritakse. PPT-s teadvustatakse, et politsei ei tohi sundida kogukonnale peale korda väljastpoolt. Kuritegevuse ennetamine ja korra hoidmine toimub koostöös kogukonnaga. See ei ole taktika, mis esmalt omaks võetakse, kuid hiljem hüljatakse, vaid täiesti uus, politsei ja kogukonna suhteid puudutav mõtlemisviis'' (Laitinen 2000:21). Lisaks on Laitinen nende väidete alusel järeldanud, et PPT on kuritegude, kuriteohirmu ja korrariikkumiste vaoshoidmine ning elukvaliteedi tõstmine. Samuti seda, et ilmset ohtu kujutab see, kui politsei ise ei anna teada oma tööviiside muutumisest ega õpeta elanikke osalema PPT-s ette nähtud ja ühiselt läbiviidavas preventiivtöös. PPT puhul on tähtis ühiskonna toetus. PPT mudel ei hakka soovitud viisil toimima, kui kodanikke ei õnnestu koostöösse kaasata. Järeldus eespool kirjapandust on see, et ka kodanikke tuleb kuritegude ennetamiseks välja õpetada. „PPT filosoofia eesmärk on anda kodanikele rohkem võimalusi kaasa rääkida politseivaldkonda kuuluvates küsimustes kohalikul tasandil'' (Virta 2000:71).⁶ Virta on samuti märkinud, et PPT tähtsaks funktsiooniks kujuneb kommunikatsioonivõrgustike loomine ning turvalisuse kohta käiva informatsiooni tootmine ja edastamine nendes koostöövõrgustikes. Kiehelä ja Mälkia (2000) on tulnud järeldusele, et PPT filosoofia toob esiplaanile teenindamise, kliendiks olemise ja ühiskonna vajadused. Samuti on nad märkinud, et tänapäeval on saanud üha selgemaks, et politsei üksi ja pelgalt repressiivsete vahenditega ei suuda kuritegevust ära hoida ning selle ühiskonnale kahjulikku mõju vähendada. Nende uuringus on ära toodud PPT mõiste liigendamine üksteist täiendavateks dimensioonideks, mis on käesoleva töö autori poolt paigutatud järgnevasse tabelisse (Tabel 1).

Tabel 1

PPT mõiste liigendamine üksteist täiendavateks dimensioonideks

DIMENSIOON	SELGITUS
FILOSOOFILINE	PPT sügavaim ehk filosoofiline dimensioon sisaldab ideid, tõekspidamisi, hoiakuid ja väärtusi, milles on rõhutatud politseitöö piirkondlikkust või paikkondlikkust, teenindusorientatsiooni, kogukonnast lähtumist, probleemikesksust ja proaktiivsust.
STRATEEGILINE	PPT strateegiline mõõde sisaldab ülesannete prioritseerimisega (tavakuritegevus), tegevuse piirkondliku suunitlusega (piirkonna ja elanikkonna vastutus) ja kuritegevuse ennetamisega seotud funktsionaalseid võtmemõisteid ja mõtlemisviise.

⁶ „Demokraatlikkust politseitöös võib hinnata erinevate kriteeriumite järgi. Jonesi jt uuringus Democracy & Policing on nendeks kriteeriumiteks: võrdsus teenuste kättesaamisel; teenuste tõhusus; paindlikkus; võimu jagamine (õigus formuleerida tegevuspoliitikat); informatsioon (avalikkuse regulaarne teavitamine finantseerimisest, kulutustest, varadest ja töö tulemustest); politseipersonali vallandamise võimalus; võimalused osaleda aruteludes poliitiseipoliitika üle'' (Virta 2000:71).

TAKTIKALINE	PPT taktikalise mõõtte alla kuuluvad konkreetsed kriminaalpreventsiooniprojektid ja –meetodid, nagu näiteks nähtava valve lisamine, avalike kohtade planeerimine (ruumiplaneerimine) ja oma tegevusest teavitamine.
ORGANISATSIOONILINE	PPT organisatsiooniline dimensioon hõlmab muutusi politsei sisemises tegevusorganisatsioonis ning valve- ja juhtimissüsteemides.

Tabelis kasutatud andmed: Kiehelä ja Mälkia (2000)

„PPT-sse ei saa enam suhtuda kui alternatiivsesse tegevusstrateegiasse, vaid seda peab hakkama nägema kogu politseitööd juhtiva uue, kõikehõlmava mõtlemisviisina. Sel juhul tähtsustatakse politseitöös vähemalt teatud määral teenindusele orienteeritust kontrollile orienteerituse asemel” (Kiehelä ja Mälkia 2000:102). Nad on kirja pannud ka oma nägemuse PPT peamistest põhimõtetest: preventiivsus ja proaktiivne mõtteviis; tavakuritegevuse ja selle ennetamise tähtsuse rõhutamine; probleemikesksus ja analüütilisus; sidusrühmakoostöö; elanikele lähemale tulek; kollektiivsus; kriminaalpreventsiooni eest vastutamine; detsentraliseerimine ja isejuhtimise suurenemine; meeskonna- ja projektrühmatöö; vastutus elanikkonna- ja piirkonna ees; efektiivsuse igakülgne hindamine. (Ibid., lk 102) „PPT eeldab suuremaid muudatusi politseikultuuris. Eelduseks on ka avatum ja demokraatlikum juhtimissüsteem ning sellega kaasnev politsei rolli uuesti määratlemine. Politseihalduses tähendavad sellised muutused üleminekut paindlikumale (detsentraliseeritud) organisatsioonile ning osalusjuhtimisele” (Ibid., lk 111). Nõustuda tuleb nende järeldusega, et PPT-d arendades tuleb politseil proovida lahti saada turvaprobleemide vaid enda omaks pidavast, sektorikesksest ja oma revii piire valvavast mõtlemisviisist. „Samal ajal tuleb politseil varasemast selgemini tunnistada, et mitmed piirkondlikku ja kohapealset turvaolukorda mõjutavad tegurid on kas tervikuna või osaliselt politsei mõjuvõimust väljaspool. Kui politsei seab oma eesmärgiks piirkondliku ja kohaliku turvalisuse igakülgse parandamise, peab ta otsima koostööd teiste piirkondlike ja kohalike ametnikega. Oma tegevusele ja teadmistele tuginedes võib politsei aidata neil ametnikel tegutseda nii, et oleks võimalik luua ajas kaugemale ulatuvaid üldise korra ja turvalisuse tagatise. PPT-s tähtsustatakse koostööle avatud, probleemikeskset ja preventiivset politseitööd” (Ibid., lk 111). Nad on oma uuringu kokkuvõttes järeldanud, et PPT-d võib mõista politsei tegevusideed uuendava mõttestruktuurina – ideoloogia või aatena, mis määratleb uuesti ja täpsustab politsei traditsioonilist tegevusideed, sellest tulenevaid tegevusstrateegiaid ning -taktikaid. Sellest lähtudes võib PPT-d mõista politsei tööd suunava uue kõikehõlmava mõtlemisviisina – PPT filosoofiana. „PPT-le on iseloomulik

*kogukonnasuunitlus. Väline koostöö elanike ühingutega ja sidusrühmadega eeldab kättesaadavate suhtluskanalite avamist väljaspool haldustegevust. Vestluskontaktide loomine ja regulaarsete kontaktide alalhoidmine loob aluse usaldusele ja avatusele, tänu millele valmistatakse politsei tegevuskeskkonda ette ühisvastutusega preventsiioonitööks'' (Tikkala 2000:179). „Üks väga tähtis eeldus PPT rakendumisel on toimiv ja igakülgne koostöö, seda nii erinevate politseiüksuste kui ka instantside vahel. PPT tegevus ei ole omaette toimiv ühik politseiorganisatsioonis, vaid tervet organisatsiooni läbiv toimimisviis'' (Laitinen 2000:23). Hilborn ja Vaik (2005:6) on oma uuringus PPT-d kirjeldanud nii (viidates Ameerika Ühendriikide Justiitsministeeriumi juures asuvalle PPT Büroole): „See on politseitöö filosoofia, mis edendab ja toetab kuritegevuse põhjustele suunatud organisatsioonilisi meetmeid, samuti meetmeid, mis on suunatud hirmu vähendamisele kuritegevuse ees ja sotsiaalse korralageduse vähendamisele probleemilahenduse ja politsei-kogukonna partnerluse kaudu''.⁷ Enamus PPT uurijatest kogu maailmas on oma töödes viidanud Sir Robert Peel'ile, kes oli Londoni *Metropolitan Police* looja ja politseitegevuse arendaja. Kuigi tema poolt kirja pandud politseitegevuse põhimõtted pärinevad juba aastast 1829, on need enamuses sobivad ka tänapäeva ja haakuvad kaasaegsete PPT põhimõtetega. Järgnevalt on need esitatud autori poolt veidi lühendatud kujul:*

- politsei peamiseks missiooniks on avaliku korra hoidmine ja kuritegevuse ennetamine;
- politsei suutlikus talle pandud kohustusi täita sõltub avalikkuse heakskiidust tema tegude üle;
- politsei peab tagama ühiskonna soovi teha koostööd ja osaleda vabatahtlikus seaduslikkuse järelevalves;
- rahvaga tehtava koostöö edukuse aste vähendab proportsionaalselt füüsilise jõu kasutamise vajadust;
- politsei ei saa avalikkuse soosingu osaliseks mitte avaliku arvamuse järgi käitumise järgi, vaid siis, kui ta teenib täiesti erapooletult seadust;
- politsei peab pidevalt püüdlema sellise suhte poole avalikkusega, mis vastab ajaloolisele traditsioonile, mille kohaselt politsei on rahvas ja rahvas on politsei;
- politseinikud on ühiskonna liikmed, kes on palgatud pühendama kogu oma aja asjadele, mis lasuvad igal kodanikul ühiskonna heaolu ja püsijäämise huvides;

⁷ „Värskeim variant sellest definitsioonist on laienuud: PPT keskendub kuritegevusele ja sotsiaalsele korraldusele politseiteenuste pakkumise kaudu, mis sisaldavad nii traditsioonilise korrakaitse aspekte kui ka ennetustööd, probleemilahendust, kogukonna kaasamist ja partnerlusi. PPT mudel tasakaalustab kuriteojärgsed reaktsioonid väljakutsetele proaktiivse kuri- ja süütegude põhjustele keskendunud probleemilahendusliku lähenemisega. PPT eeldab politsei ja kodanike ühistegevust partnerluse vormis, milles mõlemad pooled probleeme nii määratlevad kui tulemuslikult lahendavad'' (Hilborn ja Vaik 2005:6).

- politsei efektiivsuse näitajaks on kuritegevuse ja korrarikkumiste puudumine, mitte nähtavad tõendid politsei tegevuse kohta sellega võitlemisel. (Ruts 2004:11-12; Virta 2000:45; Kaasik 2005:14)

Strecher (1997) on väitnud, et kogukonnakeskne politseitöö asetab politseiniku kogukonna võrgustiku keskmesse peamise vastutajana kogukonna probleemide identifitseerimise ja kogukonna ressursside ärgitamise eest neile probleemidele lahenduse leidmiseks. Siin on käesoleva töö autori arvates sobilik tsiteerida tuntud kirjanikku Shakespeare'i, kes on öelnud, et: „*Kurjus, mille põhjust me teame, on juba pooleldi ravitud*” (Oliver 2001:324). Oliver on öelnud, et: „*Politsei peab tegema kõik selleks, et saavutada kogukonna toetus ja aidata ning toetada nende püüdlusi*” (Ibid., lk 82). Trojanowicz (1998:8-10) on omakorda välja toonud PPT 10 printsiipi, mis on vajalikud edu saavutamiseks. Mõned tähtsamad neist autori poolt koostatud järgnevas tabelis (Tabel 2).

Tabel 2

Peamised printsiibid PPT-s edu saavutamiseks

PRINTSIIP	SELGITUS
Erapooletus (<i>equity</i>)	See tähendab, et kõik kodanikud saavad tõhusat ning inimväärset politseiteenust olenemata nende soost, rassist, rahvusest, usust, sissetulekust, seksuaalsetest eelistustest jm erisustest. Kogukonnakeskne politseitöö tõstab ka esile kogukonna eriliste gruppidega seotud erilised vajadused (vanurid, naised ja noorukid).
Usaldus (<i>trust</i>)	Tähendab veendumust, et inimesed mõtleavad seda, mida ütlevad. Kogukonnakeskse politseitöö organisatsioon peab näitama, et on usaldusväärne ja järgib kogukonnale antud lubadusi. Usaldus vähendab vastastikuseid kahtlusi politsei ja elanike vahel ning loob aluse koostööks. See peab põhinema vastastikusel arusaamisel ja austusel.
Teenindamine (<i>service</i>)	See iseloomustab kogukonnakeskse politseitöö püüet kindlustada detsentraliseeritud ja isikustatud politseiteenust ümbruskonnale lähtuvalt selle vajadustest. Kodanikud peavad politsei poolt vaadates olema klientideks, kellele püütakse lähtuvalt nende vajadustest parimat teenust pakkuda.
Vastutus (<i>accountability</i>)	See tähendab vastastikust vastutust: kogukond hoiab politsei vastutavana tema tegevuse eest ja politsei omakorda hoiab kogukonna vastutavana tema osa eest rahva turvalisuse ja üldise heaolu edendamises ja tagamises.

Tabelis kasutatud andmed: Trojanowicz (1998)

Nagu Kaasik (2005) oma uuringus järeldas, on kogukonnakeskne politseitöö politsei arengueesmärgina sees isegi üldistes Eesti riiklikes julgeolekupoliitika alustes. Viitas ta

seejuures dokumendile „Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006”.⁸ Ka on Kaasik oma uuringu raames teinud kokkuvõtte Euroopa Liidu riikide PPT põhimõtetest (Lisa 1). Lisaks küsitles Kaasik PPT eesmärkide selgitamiseks ka Eesti ja Euroopa politseijuhte ja spetsialiste ning Eesti KOV esindajaid. Nende vastuste põhjal koostas ta loetelu (Lisa 2). Kaasik järeldas, et PPT eesmärgid Eestis ei erine oluliselt välisriikide kogukonnakeskse politseitöö eesmärkidest, mistõttu on võimalik PPT korraldamisel kohandada teiste riikide kogemustest tulenevaid soovitusi ja meetodeid. Kaasiku uurimus tõestas, et PPT korraldamisel tuleb arvestada piirkondlikke erisusi, kuid samas peavad olema üheselt sätestatud üldised põhimõtted. Reineki poolt koostatud politseiprefektuuride 2006. aasta I poolaasta PPT üldkokkuvõttes on märgitud, et: „Kvaliteetse teenuse osutamiseks on oluline, et säiliks elanike huvidest lähtuv PPT mudel ja vastav töökorraldus. Esmatähtis on elanike rahulolu ja seeläbi politsei usaldusvääruse säilimine”. „Tõelise PPT elluviimiseks on igal politseiüksusel vaja oma tööd muuta nii, et tekiks otsene side politsei ja kogukonna vahele. Peale muu tähendab see seda, et autopatrullide, elektrooniliste vahendite abil peetava side jms asemel võetakse kasutusele otsekontakte võimaldavaid töövorme. See eeldab näiteks jalgsi patrullimist” (Kiehelä 1999:20). „Et tähtsustada üldsuse abile toetuvat politseitööd, eriti just politseipatrullide tegevust, on vaja selgitada, et parem on teha preventisioonitööd, kui hiljem tegelda tagajärgedega” (Graham 1995:119). Et politseitöö tõhusus sõltub koostööst üldsusega, peab politsei oma tegevuse üles ehitama põhimõttel, et esmajoones tuleb võidelda nende kuritegude ja korrarikkumiste vastu, mis tekitavad elanikele kõige suuremat muret. Üksipäini ei suuda politsei kõigi kuritegevusprobleemidega tegeleda ega peagi tegelema, seepärast tuleb töökavade koostamisse kaasata elanikke ja kohalikke organisatsioone. Politsei peab üldsust oma edusammudest informeerima, samuti võib ta korraldada küsitlusi, et selgitada ühiskonna prioriteetidid ning ootused politsei suhtes ja nõuded politseile, samuti kuritegevuse poolest eriti ohtlikud piirkonnad. (Graham 1995:119-120) Crathern (2005:6) on aga sõnastanud kolm PPT võtmelementi nii: pidev pühendunud kohalike politseinike olemasolu, kes on võimelised tagama kontrolli ning kes on nähtavad, avatud, oskuslikud, professionaalsed ja kogukonnale tuntud; oskuslik kohalike probleemide identifitseerimine ja kiire, efektiivne, suunatud tegevus nende lahendamiseks; koostöö kogukonnaga ja teiste kohalike partneritega parandamiseks kohalikkude elukeskkonda. „Koostöö kogukonnaga vähendamaks nende kuriteohirmu on sama

⁸ Seal on p. 4.2 all eraldi välja toodud mõiste PPT: „Piirkondlik politseitöö. Elanikele lähim politseinik on konstaabel, kelle põhiülesandeks on tagada oma piirkonnas elanike turvalisus ja avalik kord ning kaasata sellesse maksimaalselt kõiki teenistuspiirkonna institutsioone – korra ja turvalisuse tagamine ei ole ainult politsei ülesanne, kuid politsei peab olema võimeline vajadusel mobiliseerima kõik olemasolevad ressursid korra ja turvalisuse eesmärgi saavutamisele. Nende ülesannete täitmiseks on kohalik konstaabel kohustatud hästi tundma oma teenistuspiirkonda, teadma oma teenistuspiirkonnas elavaid inimesi, koguma infot õigusrikkumisi soodustavate asjaolude ja tingimuste kohta, informeerima kohalike võimustruktuure ja elanikkonda õiguskorra seisundist” (Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006).

tähtis kui tegeliku kuritegevuse taseme vähendamine piirkonnas'' (Singer 2004:i). Samas uuringus on ka üks käesoleva magistritöö autori arvates tabav ütlus PPT raames kogukonnale osutatava tegevuse kohta: „*See tähendab koostööd heade poistega, ja sealjuures mitte ainult pahade poiste vastu*''(Ibid., lk 2). PPT olemust on Suurbritannia Siseministeerium (Home Office 2005:5) oma brošüüris „Piirkondlik politseitöö'' kirjeldanud selliselt, et see on: „... *tänapäeval kuritegevusega võitlemine palju intelligentsemalt ja politsei ning kogukonna vahelise uue suhte rajamine, mille aluseks on pigem aktiivne koostöö kui lihtsalt nõusolek*''.

1.2. Piirkondliku politseitöö peamised eesmärgid ja põhimõtted teoreetiliste aluste põhjal

Sarnaseid definitsioone PPT kohta, küll mingil määral erinevas sõnastuses, kuid mille eesmärkideks on üks ja sama, võib tuua eriala kirjandusest, erinevate maade politseibrošüüridest, läbiviidud uuringutest jne veel sadu. Ruumi kokkuhoiu mõttes ei ole see aga ilmselt otstarbekas ja vajalik ning autori arvates annavad ka juba toodud definitsioonid küllaltki selge pildi PPT eesmärkidest ja põhimõtetest. Kõik ülejäänud lihtsalt kinnitaksid veelkord seda sama. Kokkuvõtvalt võiks seega väita, et PPT peamisteks üldtunnustatud eesmärkideks ja põhimõteteks oleksid käesoleva töö autori hinnangul:

- igakülgne koostöö ja infovahetus kogukonna kõigi liikmetega turvalisuse ja turvatunde tõstmiseks, kuritegude, kuriteohirmu ja korrariikumiste vaoshoidmiseks ning üldise elukvaliteedi tõstmiseks. Läbi selle ja ka kõigi teiste tegevuste peaks toimuma politsei lähenemine elanikkonnale, ühiskonna toetuse saavutamine ja usalduse tõus;
- probleemikesksus ja analüütilisus oma tegevuses ehk oskuslik kohalike probleemide identifitseerimine ja kiire, efektiivne ning suunatud tegevus nende lahendamiseks koostöös kogukonna ja teiste koostööpartneritega;
- ennetustegevuse ehk proaktiivsuse esiplaanile tõstmine eesmärgiga vähendada süütegude soodustegureid ja põhjuseid, õigusvastase käitumise võimalusi ning raskendada nende toimepanemist. Sealhulgas tuleb tegeleda pidevalt ka kogukonna liikmete väljaõpetamisega;
- detsentraliseeritud ja isikustatud politseiteenus piirkondlikul põhimõttel lähtuvalt konkreetselt iga piirkonna vajadustest ning vastutus sealse elanikkonna ja piirkonna ees. Kohalikul politseiüksusel peab olema suurem otsustusõigus ja vastutus kohalike probleemide lahendamisel. Kohalikud tegevusplaanid tuleb politseil koostada koostöös kohalike omavalitsustega ning arvestada kogukonna soove ja ootusi;

- alaliste kommunikatsiooni- ja koostöövõrgustike loomine ning turvalisuse kohta käiva informatsiooni tootmine, edastamine ning üheskoos lahenduste leidmine erinevatele kogukonna heaolu puudutavatele probleemidele. Lisaks riiklikele- või kohalikele institutsioonidele tuleb neisse kaasata kindlasti ka kohalik kogukond ja eraorganisatsioonid;
- oma tegevusest pidev teavitamine ja kättesaadavate suhtluskanalite olemasolu. Igal kogukonna liikmel peab olema võimalikult lihtne pöörduda kohaliku politsei poole (peavad olema vastuvõtukohad või politseipunktid kohalike elanike jaoks, samuti kasutada politsei infoliin, vihjetelefonid, interneti koduleht, e-teenused jms);
- politsei kohaloleku ja nähtavuse suurendamine elanike turvatunde tõstmiseks, sh vahetute meetodite nagu jalgsi- või rattapatrullide kasutamine piirkonnas.

1.3. Reformid ja tulemuslikkuse hindamine avalikus sektoris

Järgnevalt käsitleb autor viimastel aastakümnetel avalikus sektoris toimunud reforme, milleks on need olnud vajalikud, milliseid muudatusi on need endaga kaasa toonud, samuti milliseid kriteeriume avaliku sektori tulemuslikkuse hindamisel kasutatakse. Samuti vaatleb autor seda, kuidas on PPT seotud laiemalt avaliku sektori juhtimisega. Antud alapeatükk aitab paremini mõista ka PPT põhimõtteid ja PPT hindamiskriteeriumite teoreetilist tausta.

Avalikud organisatsioonid, s.h politsei on organisatsioonid, kelle eesmärgiks on osutada teenuseid, millest on kasu eelkõige inimestele väljaspool organisatsiooni, mitte aga niivõrd organisatsioonile endale ja inimestele selle sees. (Henry 1998) Avalikud organisatsioonid reguleerivad ka eraõiguslikku käitumist. Kui demokraatlikud valitsused töötavad välja avalikke otsuseid, peavad nad neid selgesti väljendama läbi spetsiaalsete organisatsioonide ja protsesside ning otsused peavad ühtima kodanike poolt väljendatud soovidega. (Montricher 2003) Edukamate tulemuste saavutamiseks on äärmiselt oluline erinevate organisatsioonide omavaheline koostöö. O'Toole (2003) on öelnud, et kuna koostöö loomisest ja selle teostamisest võib ette tulla olulisi takistusi, tuleb koostööd arendada, seda ei saa eeldada. Ideaalis on koostöövõrgustikud moodustatud ja toimivad vabatahtlikult ning põhinevad jagatud põhimõtetel, usaldusel, solidaarsusel ja konsensusel. (Wollmann 2003) Partnerlus erinevates tegevustes hõlmab riigiorganeid ja kohalikke omavalitsusi, samuti erasektorit. (Radin 2003)

„Avalik haldus ei eksisteeri vaakumis. See on tugevalt mõjutatud laiema valitsemissüsteemi poolt...” (Gordon ja Milakovich 1995:29). Viimaste aastakümnete jooksul on toimunud laialdane avaliku halduse muutmine. Traditsioonilist haldusjuhtimise mudelit on kritiseeritud kui jäika, paindumatut, vähe tulemuslikku ja kodanike soovidega mitteametavat. (Rathgeb Smith 2003; Behn 2001; Feldman ja Khademian 2000; Moore 1995; Osborne ja Gaebler 1992; Hughes 1998) Avaliku halduse ja ühiskonna vahelistele suhetele tähelepanu pööramine ei ole uus, samuti ei ole kindlaid vahendeid vähendamaks distantsi nende vahel. (Brans 2003; Lasswell 1960) Sootla (1999:62) on aga öelnud, et: „*Bürokratlik paradigma oma olemuselt ei jäta ruumi „kliendile orienteeritusele”*”. 1980-ndatel ja 1990-ndate alguses arendati lääneriikides erinevaid avaliku halduse reformide strateegiaid. Leiti, et valitsusasutused on kogukonnast liiga kaugel, ega ole piisavalt kursis nende tegelike vajadustega. Sootla (1999) järel, et erinevate kogukonna-valitsuse strateegiate arendamised eeldavad avaliku halduse reformidele erinevat rõhumist ja lähenemist. Erinevad lähenemised aga omavad nii omi eeliseid kui ka puudusi. Ka traditsioonilise haldusjuhtimise mudel, nii selle teooria kui ka praktika, omab omi häid külgi. Aga nagu Hughes (1998:50-51) märkis: „*Traditsiooniline mudel oli omal kohal omal ajal, kuid maailm on edasi liikunud*”. Seetõttu on valitsused mitmel pool maailmas asunud oma avalikku sektorit, s.h politseid reformima. Eesmärgiks muuta seda efektiivsemaks ja tulemuslikumaks. Avalik sektor on tihti selle saavutamiseks vaadanud erasektori poole. Üks tulemuslikumaid saavutusi sellises kogemuste vahetamises on *New Public Management* (edaspidi NPM), mis võtab erasektori juhtimise tehnikaid üle avalikku sektorisse. (Katula ja Perry 2003; Flynn 1990) Reformide eesmärgiks on teha muudatusi, tuua uuendusi ning tõsta tulemuslikkust läbi vigade ja puuduste kõrvaldamise, samuti tühistamiseks või parandamiseks ebaõiged praktikad. (Toonen 2003) Vaadates lääneriikides viimastel aastakümnetel toimunud reforme, on näha, et vaatamata erinevatele poliitilistele või administratiivsetele süsteemidele, on kõikjal varem või hiljem teostatud sarnased avaliku sektori reformid. (Toonen 2003b) Kirjeldades Riikliku Soorituse Ülevaadet (*National Performance Review*) Ameerika Ühendriikides, märgib Henry (1998), et selles soovitati mitmeid põhimõttelisi reforme föderaalsete valitsuse muutmiseks, sh asetama klientide huvid esimesele kohale ja andma neile nagu ta ütleb „...*hääl ja võimalused*” (Ibid., lk 201). Samuti volitama ja andma ametnikele vajalikud õigused saavutamaks tulemusi, sh detsentraliseerima otsuste tegemise õigust ja hoidma kõiki ametnikke vastutavatena tulemuste saavutamise eest. (Gore 1993; Hughes 1998; Henry 1998) Enamus viimase aja haldusreformide on lähtunud just avaliku sektori ja kodanike lähendamisest. Rõhk on olnud suunatud ka kättesaadavusele ja läbipaistvusele. Lääne-Euroopas on valitsused astunud samme detsentraliseerimise poole,

toomaks poliitilisi- ja haldusotsuseid inimestele osaliselt lähemale. Lisaks on mitmeid avaliku teenistuse funktsioone delegeeritud edasi, seega klientidele lähemale. Bürokratia ja valitsuse poliitika tsentraliseerituse tase erineb riigiti, kuid pea kõikjal on nüüdseks keskuse võimu võrreldes varasemaga vähendatud. (Peters ja Pierre 2003)⁹ „*Detsentraliseerituse tase organisatsioonis mõjutab kõiki teisi organisatsiooni toimimise aspekte*” (Gordon ja Milakovich 1995:153). Organisatsiooni tsentraliseerituse või detsentraliseerituse tase mõjutab tugevalt ka tulemusi ja tegevusi nende saavutamiseks. Tsentraliseerituse korral on organisatsioonid kindlasti vähem paindlikud ja kohanemisvõimelised, seda eriti suurte organisatsioonide puhul. (Gordon ja Milakovich 1995)¹⁰ Ka Kesk- ja Ida-Euroopa avaliku halduse arengud näitavad, et seal on toimunud suured muutused, eriti neis reformides, mille käigus on ümber defineeritud avaliku teenistuse staatust, jagatud ja suunatud riigivõimu ühiskonna erinevate kihtidega ning tutvustatud uusi protsesse, mille käigus üritatakse suurendada avaliku sektori tulemuslikkust. (Staronova 2006) Lember (2006:119) on kiirabi süsteemi reforme Eestis kirjeldades väitnud, et: „... *organisatsiooni kultuuri radikaalne muutmine ei ole täitmiseks kerge ülesanne*”. Kesk- ja Ida-Euroopas on mõistetud, et tulemuslik ja kergesti reageeriv avalik sektor on peamiseks faktoriks demokraatia tugevdamisel ja majanduse tõusul. Kui valitsused soovivad neid eesmärke saavutada, on vajalik ka kogukonna panus. (Caddy ja Jabes 1999) Samas on mitmetes Kesk- ja Ida-Euroopa riikide avaliku sektori organisatsioonides jäänud puudu kodanikepoolsest tagasisidest, kelle huvides nad toimivad. Läbi avaliku arvamuse küsitluste oleks võimalus välja selgitada, mida kodanikud valitsuselt ootavad. Kodanike all peavad Caddy ja Jabes (Ibid., lk 10) silmas erinevaid osapooli – üksikisikuid, MTÜ-sid, samuti väikseid- ja keskmisi ettevõtteid. Kandevea (1999) väitel on avaliku sektori reformidel haldustegevuse tõhustamiseks ja avalike teenuste osutamiseks kalduvus järgida kahte suunda. Nendeks on tema hinnangul avaliku sektori tegevuse kvaliteedi tõstmine ning avaliku- ja erasektori suhete tugevdamine. Kõik reformiga seonduv, s.h administratiivsed muudatused ja uus seadusandlus aitavad saavutada haldusreformi eesmärke (s.h demokraatiat, võrdset kohtlemist ja tulemuslikkust). Tema hinnangul tuleb kogukonda

⁹ Petersi ja Pierre (2003) väitel on kõige võimsamaks ja laialdasemaks strateegiaks kodanike ja avaliku teenistuse vahe ühendamiseks rajatud erinevatele tarbijate valiku põhiste avaliku teenistuse toodangutele. Valikust tulenevalt saavad tarbijad kasutada oma vajadustele sobivaimaid avalikke teenuseid.

¹⁰ Gordon ja Milakovich (1995) on näiteks detsentraliseerituse ühe eelisena näinud seda, et see aitab keskastme juhtidel tegutseda organisatsiooni „sensoritena”, ehk avastada tekkinud probleeme ja võimalusi ning neid kohapeal kiiresti lahendada. Just muutuste läbiviimise ajal võib organisatsiooni kohanemisvõime eriti sõltuda sellest, kui kiiresti ühiskonnas toimunud muutused avastatakse ja tippjuhte teavitatakse. Samuti annab detsentraliseeritus suurema võimaluse organisatsiooni töötajate osalemisele otsustusprotsessides. Samas on detsentraliseeritud organisatsioonis palju raskem pidada tegelikke otsuste tegijaid ka nende eest vastutavatena. Nutikas juht võib leida võimaluse läbi suruda soovitud poliitikat, samas hoidudes vastutusest, viidates otsuste tegemise protsessi detsentraliseeritud olemusele, milles osalesid paljud isikud. Seega on ka detsentraliseerimine kaugel täiuslikkusest. Siiski peetakse detsentraliseerimisega kaasnevaid eeliseid piisavaks, et võtta risk seda kasutada. Tsentraliseerituse eelisteks peavad Gordon ja Milakovich (1995) aga omakorda tegevuste tõhusat kontrolli ja nende järjekindlust, puuduseks aga paindumatust ja kohanemisvõimetust töötajate ning klientide vajadustele. Weberi poolt sõnastatud bürokratia mudel ühendas omavahel erinevad kontseptsioonid ja just kontroll oli selle mudeli keskne eesmärk.

vaadata kui kõigi haldusreformi eesmärkide keskpunkti. Kuna valitsusasutustel on mitmete avalike teenuste osutamisel monopolne seisund, tuleneb sellest tihti ka kogukonna kui klientide probleemne kohtlemine. Üheks kogukonna osalemise võimaluseks avalikus halduses on selle toimumine läbi kogukonna kontrolli. (Kandeva 1999) Avalikkuse osalus kohalikus otsustus- ja valitsemisprotsessis on demokraatia oluline osa. Tihti hinnatakse valitsuste demokraatlikust vaid vabade ja õiglaste valimiste põhjal. Samas on demokraatia palju enam, kui lihtsalt inimeste võimalus valida omale liidreid. Demokraatia eeldab, et inimestel oleks võimalus ka valimiste vahel pidevalt oma vajadusi valitsusele edastada. (Vaiciuniene 1999) Suurendamaks kodanike osalemist otsuste tegemisel sai alguse Ameerika Ühendriikides 1960-ndatel aastatel mitmete kodanikegruppide katsetest saavutada suurem enda huvidega arvestamine valitsuse otsuste tegemisel, mis mõjutasid nende elu. Nõuti mitte ainult osalemist programmide elluviimisel, vaid ka nende kavandamisel. (Gordon ja Milakovich 1995) Nende hinnangul on kodanike osalemise ideoloogia Ameerika Ühendriikide poliitilises kultuuris praeguseks tugevasti juurdunud. Kodanike osalus on võimalik mitmel moel. Lisaks avaliku sektori asutuste poolt organiseeritud avalikel kohtumistel osalemisele, võivad isikud võtta osa ka eelarve ja teiste õiguslike küsimuste arutamisel, osaleda nõustavates gruppides, vastata avaliku arvamuse küsitlustele jne. Osaluse eesmärkideks võivad muuhulgas olla ka: informatsiooni edastamine kodanikele ja neilt informatsiooni saamine; avalike otsuste, programmide, projektide ja teenuste tõhustamine; avalikkuse toetuse tagamine valitsuse tegevustele; üksikisikute ja vähemuste õiguste ja huvide kaitse; raskete poliitiliste otsuste edasilükkamine või vältimine jne. Enamus neist on suunatud vähendamaks inimeste võõrandumist valitsusasutustest. Osaluse mõtte võib kokku võtta järgnevalt – otsuste tegijad peavad teadma, mida avalikkus soovib ja kuidas tehtud otsused realselt töötavad. Kodanikud jällegi omaltpoolt peavad teadma, millega ametnikud tegelevad, hoidmaks nad vastutavatena. Ametiasutustel on loomulikult õigus otsustada, kui palju osalust lubada. (Gordon ja Milakovich 1995) Ametnike vastutavatena hoidmine oma tegevuste eest on demokraatlikule valitsusele ülioluline, seda isegi rohkem mittevalitavate ametnike puhul. Usaldusvääruse saavutamine nõuab valitsusasutustelt nende avatust avalikkuse poolse kontrollimise suhtes. (Ibid., lk 465-466) Tähtis vahend on ka strateegiline planeerimine. Vaiciuniene (1999) on strateegilise planeerimise kohta öelnud, et see on kõikehõlmav lähenemine, mis paneb kohalikud omavalitsused ja avalikkuse regulaarselt koos tegutsema, lahendamaks kogukondlikke ja piirkondlikke probleeme, seadma prioriteete, tegema plaane ja otsuseid, kavandama ja teostama programme ning poliitikaid, samuti osutama avalikke teenuseid. Samas töötab selline partnerlus vaid siis, kui kohalikud omavalitsused ja ametnikud loovad keskkonna, mis kutsub

ja võimaldab kodanike osalema. Tähtis on tuua avalikud teenused inimestele lähemale ja anda neile suurem osalus neid mõjutavate programmide koostamisel ja osutamisel. (Kearns 2003)

Nagu oli juba eespool mainitud, on üks tulemuslikumaid saavutusi avaliku- ja erasektori vahelises kogemuste vahetamises NPM-i kasutuselevõtt. Kuigi uut haldusjuhtimise mudelit on erinevate uurijate poolt nimetatud erinevate nimedega, kirjeldavad nad sama fenomeni. (Pollit 1993; Hood 1991; Lan, Zhiyong ja Rosenbloom 1992; Barzelay 1992; Osborne ja Gaebler 1992; Hughes 1998) „*NPM-i erinevad nimed kajastavad erinevaid vaateid sellele, mis toimub, kuid neil on mõningaid ühiseid punkte. Vaatamata sellele, kuidas mudelit nimetatakse, esindab ta suurt muutust traditsioonilisest haldusjuhtimisest pööramiseks palju suuremat tähelepanu tulemuste saavutamisele ja juhtide isiklikule vastutusele*” (Hughes 1998:52) Hughesi (1998) hinnangul ei ole NPM-il õiget definitsiooni. Olemas on nimekiri asjadest, mis peaks sellega seotud olema. Näiteks tulemuste hindamine, programmide eelarvete koostamine jne. Samuti on eesmärgiks organisatsioonid, töötajad ja teenistuse tingimused muuta rohkem paindlikuks. Organisatsiooni ja ametnike eesmärgid tuleb seada selgelt, mis aitab nende tulemusi mõõta läbi indikaatorite. NPM tähendab põhimõtteliselt traditsioonilise bürokraatia asendamist turupõhimõtetel põhineva uue mudeliga. OECD 1990. aasta raportis on väidetud, et arenenud riikides on märgata sarnast lähenemist. Avaliku sektori juhtimises on vajalikud radikaalsed muutused, tõhustamiseks avaliku sektori tulemuslikkust ja tõhusust. (OECD 1990, Hughes 1998) Suurbritanniat, Uus-Meremaad ja Rootsit on üldiselt loetud juhtivateks näideteks NPM-i praktilisel teostamisel. (Thompson 2003; Hood 1996; Naschold 1996) Need riigid on teinud radikaalseid muutusi oma valitsusasutustes, võttes arvesse NPM-i põhimõtteid. Samas on Prantsusmaad, Saksamaad ja Hispaaniat peetud rohkem traditsioonilise avaliku halduse pooldajateks. (Thompson 2003; Bach ja Della Rocca 2000) Põhiline rõhk NPM-i korral on suunatud tegevuste tulemuslikkusele ning suurem vastavus kogukonnale ja nende vajadustele. Mitmete avalike teenuste osutamine nõuab kodanikepoolset koostööd ja panust. Selle tõttu on avalikud teenused oluliselt mõjutatud kodanikest, isegi kui see ei ole formaalselt struktureeritud panus. Rathgeb Smith (2003) on järeldanud, et NPM-i puhul pööratakse vähem tähelepanu traditsioonilisele hierarhilisele organisatsioonile ja rohkem horisontaalsele organisatsioonile, mis põhineb avalike- ja eraorganisatsioonide vahelistel koostöövõrgustikel. NPM-i on üldiselt peetud ideede hulgaks. Sealhulgas ka sellised ideed, nagu liikumine tulemusjuhtimise poole, suurem vastavus avalike teenuste kasutajatele, detsentraliseerimine ja kohustuste delegeerimine keskusest valitsuse madalamatele tasemetele. (Löffler 2003; OECD

1993) NPM eeldab suuremat tähelepanu ressursside parimale kasutamisele. See sisaldab kulude vähendamist ning ressursside suunamist esmalt nendesse programmidesse, mis eelkõige aitavad saavutada seatud eesmärgid. (Hughes 1998) Jäik, hierarhiline ja bürookraatlik haldusjuhtimise vorm, mis domineeris pea kogu 20-ndat sajandit, on muutumas paindlikumaks ja turupõhiseks haldusjuhtimise vormiks. See ei ole lihtsalt reformimine või väikesed muutused juhtimisstiilis, vaid muutused valitsuse rollis kogu ühiskonnas ning valitsuse ja kogukonna vahelistes suhetes. NPM muudab mitmeid varem fundamentaalseteks ja peaaegu igavesteks peetud haldusjuhtimise printsiipe. Esimene neist oli, et valitsused peavad end organiseerima kõige paremini Weberi poolt klassikalises bürokraatia analüüsis kirjeldatud hierarhilise ja bürookraatliku printsiibi järgi. Kuigi need põhimõtted olid esmalt kasutusele võetud äriettevõtete ja teiste institutsioonide poolt, olid nad palju kauem ja põhjalikumalt kasutusel avaliku sektori poolt. Eeldati, et nende printsiipide täpne järgimine tagab ainukesena organisatsiooni parima toimimise. (Ibid., lk 1) Olemas on mitmeid põhjuseid traditsioonilise haldusjuhtimise asendamiseks NPM-iga. Peamiseks põhjuseks on aga lihtsalt see, et vana mudel enam ei toiminud. Traditsioonilise haldusjuhtimise kirjeldused pärinevad erinevatel uurijatelt mitmetest riikidest (W. Wilson Ameerika Ühendriikidest, Northcote-Trevelyani raport Ühendkuningriikidest ning M. Weber Saksamaalt). „*Haldusjuhtimise traditsiooniline mudel püsib kõige kauem püsinud ja edukama teooriana haldusjuhtimise ajaloos, kuid on nüüd asendumas. Selleks on mitmeid põhjuseid. Ta oli jäik ja bürookraatlik, põhines tulemuste asemel protsessil ning protseduuride järgimisel tulemustele fookuseerumise asemel*” (Hughes 1998:22). „*Ta ei ole kadunud üleöö ja ta elemente eksisteerib endiselt, kuid ta teooriaid ja praktikaid loetakse nüüd vanamoelisteks ja ajakohatuteks kiirelt muutuva ühiskonna vajadustele*” (Hughes 1998:23). Üheks vahendiks, mida NPM pakkus avaliku teenistuse reformimisel, oli tulemustasu maksmise skeem. Tulemustasu protsess oleks järgmine: eesmärkide seadmine – tegevused nende täitmiseks – tulemuste hindamine – tasustamise otsustamine. Tulemustasu, mis seob pigem üksikisikuid, kui gruppe seatud eesmärkidega, võib töötajate poolt vaadates olla kergemini saavutatav, kui eesmärgid ja hindamist peetakse õiglaseks. (Katula ja Perry 2003; Milkovich ja Wigdor 1991) Tulemustasu süsteem on tavaline enamuses lääneriikides ning kogub populaarust ka ülejäänud maailmas. Mõningate NPM-i ideede otsene ülekandmine erinevatesse haldus- ja poliitilistesse süsteemidesse, mis ei ole valmis muutusteks ja uuteks ülesanneteks, võib põhjustada programmide ja poliitika teostamisel probleeme. (Staronova 2006) Tõnnisson (2006) on oma uuringus järeldanud, et mitmed kohalikud omavalitsused Eestis usuvad, et neil on uutest juhtimisprintsiipidest olnud kasu ning et nad on seda kasutades tulemuslikud. Samas ei toeta seda tema arvates laiem pilt

ning teema vajab täiendavat uurimist. Kohalikud omavalitsused Eestis järgivad mitmeid NPM-i printsiipe ja ideesid. Nad üritavad olla liberaalsed ja turupõhised, võrrelda kulusid, tõsta kvaliteeti ja teha koostööd võrgustikes.¹¹ Ta hoiatab, et kui riigis puudub piisavalt tugev avalik sektor, mis võimaldaks kõikidest NPM-i printsiipidest kasu saada, võib uute juhtimisvõtete kasutamine tuua pigem kahju, kui kasu. Kui aga kasutada neid ettevaatlikult ja õigel viisil, võimaldavad nad aidata avalikul sektoril areneda. Seega tuleb kõikjal arvestada kohalike olusid ja aega. (Tõnnisson 2006) Magistritöö autori hinnangul on lisaks kohalikele omavalitsustele uusi põhimõtteid oma tegevustes ja juhtimises kasutanud enamuse avaliku sektori organisatsioonid Eestis. Kõik on oma tegevustes üritanud lähtuda NPM-i printsiipidest ja ideedest tõstmaks tulemuslikkust ja tegevuste kvaliteeti, samuti arvestamaks eelkõige kogukonna ja oma klientide soove ning vajadusi. Samuti üritatakse seda kõike teha võimalikult väikeste kuludega. Ka tulemustasu süsteem on Eesti avaliku sektori organisatsioonides sarnaselt lääneriikidega praeguseks küllaltki levinud. Ka juba pikemat aega jutuks olnud haldusreformi eesmärgiks Eestis on läbi väiksemate kohalike omavalitsuste ühendamise vähendada kulusid, tõsta suutlikkust ja olla seeläbi tulemuslikum. Samas läheb see aga mingil määral vastuollu ühe tähtsa NPM-i põhimõtte – detsentraliseeritusega. Kui omavalitsusi ühendatakse, võib seeläbi võim kohalikest elanikest mingil määral kaugeneda, samuti väheneda ametnike poolt kohalike elanike vajaduste ja soovidega kursisolemine. Siin tulebki kaaluda, kas vahetu lähedus ja olude parem tundmine kaalub üle suurema kokkuhoiu, haldussuutlikkuse ja tulemuslikkuse. Eesti politseis viidi taoline haldusreform läbi juba 2003. aastal, kui 17 politseiprefektuuri asemel loodi 4, eesmärgiks just kulude kokkuhoid, haldussuutlikkuse ja tulemuslikkuse tõus ning kogukonna parem teenindamine. Kindlasti vähenes selle läbi mingil määral kohalike politseijuhtide võim ja ka vastutus, ehk toimus pigem tsentraliseerimine. Hetkel on Eestis Siseministeeriumi haldusalas toimumas ettevalmistused järjekordseks reformiks, mille käigus kavandatakse Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti liitmist, eesmärgiks jällegi NPM-i ideede ja põhimõtetega kattuv eesmärk hoida kokku kulusid, tõsta haldussuutlikkust ja tulemuslikkust ning seeläbi kogukonda paremini teenindada. „*Eesti on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest üks lähim NPM-i reformidele*” (Drechsler 2003:36; Tõnnisson 2006:46-47). Osborne ja Gaebleri (1992) hinnangul peaks uut juhtimisstiili kasutav valitsus muuhulgas ennetama probleeme enne nende tõusetumist, selle asemel, et lihtsalt osutada teenuseid pärast; detsentraliseerima võimu ja kasutama

¹¹ Uuring näitab, et NPM printsiipide kasutamine on Eesti kohalikud omavalitsused muutnud üksteisega sarnasemaks. Tihti kasutatakse samu ideesid ja juhtimisvõtteid. Võrreldes tulemusi NPM-i teoreetiliste alustega, võib aga olukord olla teine. NPM on aidanud kohalikest omavalitsustest luua positiivse avaliku kujundi, mis aga tegelikult erineb reaalsest olukorrast. (Tõnnisson 2006)

osalusjuhtimist; pöörama tähelepanu mitte ainult avalike teenuste osutamisele, vaid olema pigem kõikidele sektoritele suunajaks ja tõuke andjaks kogukonna probleemide lahendamisel. OECD väitel järgivad enamuse riike kahte teed, tõhustamaks avalike teenuste osutamist ja -toodangut. Sealhulgas töötajate suurem kaasamine juhtimisse ja otsustusprotsessi, suurem infotehnoloogia kasutamine, teenuste kvaliteedile rõhumine ja klientidelt tagasiside saamise tõhustamine, samuti erasektori suurem kasutamine. (Hughes 1998)¹²

Järgnevalt vaatleme, milliseid kriteeriume maailmas avaliku sektori tulemuslikkuse hindamisel kasutatakse. Hindamise eesmärgiks on saada andmeid oma tegevuste, tulemuste ja juhtimise mõjust ning käigust. Seda on oma uuringus pikemalt kirjeldanud näiteks Henry (1998). Alles 1970-ndate algusest on avaliku sektori juhtides tekkinud laialdasem huvi süsteemse, mitte aga vaistliku hindamisprotseduuri suhtes. Gordon ja Milakovich (1995) on hindamist defineerinud kui süstemaatilist mõõtmist ja võrdlemist, saamaks spetsiifilist informatsiooni programmi tulemuste kohta, et neid kasutada tegevuste ja juhtimisotsuste tegemisel. Hindamine aitab juhtidel vaadelda ressursside kasutamist, tegevuste käiku, samuti tegevuste vastamist tegevuste standarditele. Õiglase hinnangu andmiseks tuleb tuvastada asutuse tegevuste ja toimunud mõjude vaheline side. Mõjude põhjuseks võivad olla mitmed asjaolud, mitte aga vaid asutuse tegevused. (Ibid., lk 378-379) Programmide läbiviijad peaksid hindamisel küsima, mis oleks muutunud, kui programmi ei oleks eksisteerinud ja kõik oleks olnud endine. Carter, Klein ja Day (1992) väidavad, et erinevate eesmärkide jaoks on võimalik välja töötada erinevad indikaatorid. (Hughes 1998) Vastuseks nõudmistele tõestada oma tegevuse tulemuslikkust, on valitsused Ameerika Ühendriikides, Kanadas, mitmel pool Lääne-Euroopas, Uus-Meremaal, Austraalias, samuti mõningates Aasia, Aafrika ja Lõuna-Ameerika riikides tulemuslikkuse mõõtmise seadnud üheks avaliku halduse reformide põhiliseks osaks. (Heinrich 2003; Behn 2001; Kettl ja DiIulio 1995; Pollit ja Bouckaert 2000). Ühe avaliku sektori hindamismudelina on maailmas kasutusel kvaliteedijuhtimine (*Total Quality Management*). Henry (1998) on seda kirjeldanud juhtimisfilosoofia, printsiipide kogumi ja mitmete kvantitatiivsete tehnikate seeriana, mis on mõeldud parandamiseks ja vajadusel muutmaks kogu organisatsiooni ülevalt alla, et kliendid oleksid täielikult rahulolevad organisatsiooni toodete, soorituse, protseduuride ja töötajatega. Kas aga kvaliteedijuhtimine on sobiv avalikule sektorile? Henry (1998) väitis, et

¹² Valitsusasutustelt oodatakse tulemuste mõõdikute väljatöötamist, mis aitaks mõõta tegevusi, mida organisatsioon seadnud eesmärkide saavutamiseks läbi viis. Need võivad olla välja töötatud iga avaliku organisatsiooni poolt, kuid tavaliselt on seda avalikus sektoris palju raskem teha, kui erasektoris. Ka töötajate tulemuslikkuse mõõtmine tuleb läbi viia palju süstemaatilisemalt kui enne. Valitsemine on samuti otseselt

see ei ole imerohi ei avaliku- ega ka eraorganisatsiooni produktiivsuse probleemidele. „*Isegi korporatsioonid, kellele kvaliteedijuhtimine algupäraselt loodi ja ainult mõeldud oli, on sellega omanud erinevaid kogemusi*” (Henry 1998:221). Ka Heinrich peab üheks parimaks näiteks tulemuslikkuse analüüsimisel Demingi poolt sõnastatud kvaliteedijuhtimise süsteemi. Ta pidas õigeks numbrite ja teiste kitsaste mõõdikute asemel juhtidel pigem püüelda kvaliteedi mõõtmisele. (Heinrich 2003; Kelly 1998; Walton 1986) See süsteem nõuab juhtidelt pikaajalist pühendumust kvaliteedi tõstmisel, kõigi organisatsiooni töötajate täielikku osalemist ja ühist nägemust, samuti kliendile suunatud ning regulaarset informatsiooni kogumist ja analüüsi, mis aitaks näha, kuidas kvaliteeti veelgi tõsta. (Heinrich 2003; Halachmi 1995) Kliendikeskse lähenemise kvaliteetne kasutuselevõtt eeldab lähemat suhet kliendi ja teenuseosutaja vahel. Kõik avalikud organisatsioonid peavad selleks aga tagama vajaliku treeningu, juhtimisvõtted ja vahendid. Kvaliteedijuhtimine on strateegia, mida kasutavad sajad valitsused, tõhustamaks protsesse ja saavutamaks seatud eesmärgid. Hindamise läbiviimiseks on vajalik kindlaks teha, mida hakatakse hindama, koguma vajalikku infot ja seda analüüsima. Tuvastada on vaja läbiviidud tegevuste ja mõjude vaheline seos. (Gordon ja Milakovich 1995) Mitmed avaliku sektori uurijad on oma uuringutes käsitlenud ka politsei hindamist. Näiteks Henry (1998) on väitnud, et erinevate politseiasutuste tulemuste omavahelisel võrdlemisel tuleb arvestada faktoritega, näiteks keskkonna faktorid, mille üle politseiasutusel ei ole otsest kontrolli. Ta soovib võrrelda vaid sarnastes oludes ja keskkonnas töötavaid politseiasutusi. Vastasel juhul ei ole võrdlus õiglane. Viidates Sootlale, märgivad Caddy ja Spiridonova-Kandeva (1999), et kliendile orienteeritus ei tähenda vaid suhete parandamist, vaid on ka avaliku halduse tulemuslikkuse tähtsaks mõõdikuks. Ideaalse tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi korral kasutatakse avaliku sektori juhtide poolt laia valikut informatsiooni (alates panusest kuni lõpptulemuse ja mõjuni), et ühendada tegevuste jälgimine (läbiviidavad protsessid, tulemuslikkus ja panused) tulemuslikkuse hindamise (programmi tulemused ja mõjud) ja juhtimisega. Seega kasutatakse tegevuste kohta käivat informatsiooni suunamiseks programmide kavandamiseks ning parandamiseks tuleviku tegevusi ja tulemusi. (Heinrich 2003; Osborne 1995) Heinrichi (2003) hinnangul oleksid põhilisteks avaliku sektori tulemuslikkuse hindamise mõõdikuteks muuhulgas: mõõdikud, mis on suunatud kvaliteedile, lõpptulemusele ja resultaadile; ametlike ülevaadete koostamise nõue, võrdlemaks tegelikke tulemusi seatud eesmärkide või standarditega. Üheks ületamist vajavaks probleemiks juhtidele on see, et tihti on tegevused seotud lühiajaliste nõudmistega, mistõttu organisatsioonid keskenduvadki

seotud majandusega. Avalik sektor osutab teenuseid ja kaupu ning peaks seda tegema võimalikult tõhusalt. Tulemustele, mõõdikutele ja tõhususele põhinev juhtimismudel võlgneb palju majandusele. (Hughes 1998)

lühiajalistele eesmärkidele. Mõnede avaliku halduse reformide läbiviijate ringkondades on välja pakutud strateegia, et keskenduda võiks vaid ühele kitsale tulemuslikkuse mõõdikule, nagu seda on klientide/kodanike rahulolu. Heinrichi (2003) hinnangul mõjutavad valitsusasutuste erinevad ülesanded, tasemed, võimekus, vahendid ja eesmärgid strateegiat või lähenemist, milliseid tulemuslikkuse mõõdikuid kuskil kasutatakse. Käesoleval ajal on aga suund sinnapoole, et võtta kasutusele tulemuste juhtimise süsteem, mis on suunatud tulemustele, osalemisele ja arengule. (Coleman Selden 2003; World Bank 2001) Seades üksikisiku ja grupi eesmärgid joonduma asutuse eesmärkidega, tunnetavad iga taseme töötajad suuremat vastutust üldiste eesmärkide täitmisel. Asutus peaks sellest võitma, kuna töötajad on rohkem tulemustele orienteeritud. (Coleman Selden 2003) Samas aga mõõdetakse tihti seda, mida on lihtsaim mõõta. Mitte aga seda, mis on kõige olulisem. (Gregory 2003) „*Efektiivsus avalikus sektoris on funktsiooniks nii kaupade kui ka teenustega varustamise suhtes, nii eesmärkide kui ka ressursside jaotamise suhtes, mis tähendab produktiivsust, nagu on väidetud teoses The Search for Government Efficiency (Riigi tõhususe saavutamise) (Downs ja Larkey, 1986)*” (Lane 1996:193). Avaliku sektori aruandekohustus erineb erasektori omast. Kui eraettevõtte juhtkonnal on teoreetiliselt aruandekohustus aktsionäridele, siis avalikul teenistujal on aruandekohustus poliitikutele, parlamendile, avalikkusele, samuti erinevatele osadele õigussüsteemist. Avalikul sektoril puudub selline põhiline hindamiskriteerium, nagu on seda erasektori puhul kasum. Mitmetel erasektori osadel on samuti raskusi tulemuste mõõtmisel, näiteks peakorterite töötajad, uuringuüksused jne, kuid kogu organisatsiooni tulemusi on võimalik mõõta kasumlikkuse alusel. (Hughes 1998) „*Mõõtmine ja hindamine avalikus sektoris on võimalik, kuid on palju raskem ja ilmselt ka vähem tähendusrikas. Sobivate mõõdikute puudumine võimaldab avaliku teenistuse osadel toimida kasutult ja vältida kriitilist kontrolli. See võib toimuda ka erasektoris, kuid vähem tõenäoliselt*” (Hughes 1998:259). Kui erasektori juhid saavad kasutada sisemisi mõõdikuid (nagu kasu ja kahjum) oma organisatsiooni tulemuslikkuse hindamisel, siis avaliku sektori juhte hinnatakse väliste jõudude (s.h avalikkus) poolt. Need välised jõud omavad viimast sõna, andmaks hinnangut, kui hästi üks avalik organisatsioon oma ülesandeid täidab. Objektiiivsed tulemuslikkuse mõõdikud puudusid Ameerika Ühendriikide avalikus sektoris näiteks kuni 1970-ndate keskpaigani. Mitmed avalikud organisatsioonid omasid monopoolset seisundit mitmete avalike teenuste osutamisel, mistõttu oli võimalik hakkama saada ilma kõrge kvaliteedita oma ülesannete täitmisel. Väärtused, nagu osalus ja avalikkuse usaldus, panevad aga avaliku sektori juhtidele

vajaduse pöörata oma tähelepanu tulemuste ja nende saavutamise viiside vahel. (Gordon ja Milakovich 1995:18-19)¹³ Hughesi (1998) hinnangul on olemas kaks varianti tulemuste hindamiseks. Esimene oleks, et tulemusi ei hinnata ning hindamiskriteeriume ei seata. Teiseks aga see, et kogu hindamissüsteemi või konkreetset mõõdikut tuleb täiustada. Esimene variant ei ole mõistlik. Mingisugused mõõdikud on vajalikud, võttes arvesse nende tähtsust kogu juhtimissüsteemis. Samuti võisid varasemad ebaadekvaatsed hindamiskriteeriumid viia kahtlustusteni, et läbi nende võidi varjata kehva tulemuslikkust. „*Hindamiskriteeriumite puudumine ei ole tõsine valik*” (Hughes 1998:186) Sarnaselt indikaatoritega, mõõtmaks üldiste- ja finantseesmärkide saavutamist ja progressi, peavad mõõdikud seatud olema ka mõõtmaks klientide ja kodanike rahulolu, samuti teenuste osutamise kiirust ja taset. (Flynn 1997; Hughes 1998) Tulemuslikkust on avalikus sektoris võimalik hinnata, küll mitte perfektselt, kuid see ei ole põhjuseks mõõdikute kasutamisest loobumiseks. Hindamiskriteeriumid peavad olema lihtsad, kuid siiski tähendusrikkad. (Hughes 1998) Traditsioonilise mudeli puhul oli hindamine teisejärguline ning seda peeti liiga raskeks. Mitte keegi ei teadnud täpselt, mida toodeti, kui hästi seda tehti ning kas sellel oli ka mingit mõju sihtmärgile. Juhtimine avalikus sektoris on nüüdseks ilmselt igaveseks muutunud. Tulemuste saavutamine on peamine eesmärk nii kogu organisatsiooni, kui ka isiklikul tasandil. NPM vaatab esmalt tulemusi. Tähtis on tagada, et raha ei oleks raisatud, mis on ilmselt ka peamine põhjus toimuvatele muutustele. (Ibid., lk 243) Konkurents on ilmselt igast mõõdikust kõige parem tulemuslikkuse mõjutaja. Raske on välja töötada adekvaatseid hindamiskriteeriume, aga kuna kogu ülejäänud juhtimisprogramm on sellest sõltuv, on mingi progress ometi vajalik. Kehvalt valitud kriteeriumid võivad viia selleni, et juhtkond lähtub rahuldavate tulemuste saavutamisel kasutatavatest kriteeriumitest, mitte aga kogu organisatsiooni parima toimimise alusel. Avaliku sektori hindamist käsitlevates uuringutes on järeldatud, et hindamine on keeruline. Nagu on öelnud Henry (1998:217): „...*hindamisprotsess ei ole kaugeltki lihtne*” ja „...*soorituste mõõtmist on raske teha*” (Henry 1998:227). Ka on ta järeldanud, et avalikus sektoris üritatakse tihti mõõta mõõdetamatut. Tema hinnangul on see probleem rohkem omane avalikule sektorile ja vähem erasektorile. Näitena toob ta inimesele rahalise väärtuse määramise. (Henry 1998) Üheks raskemaks ülesandeks nii era- kui ka avaliku sektori juhtidele on tulemuste hindamine. Eelkõige seetõttu, et töötajate tulemuslikkuse mõõtmiseks vajalikke andmeid ei ole täpsel kujul olemas. (Katula ja Perry 2003; Lawler 2000) Ülesanded, mida avaliku sektori töötajad täidavad, erinevad suuresti asutuste sees ja vahel, samuti täidavad

¹³ Mitmeid sarnasusi, aga veelgi enam erinevusi esineb avaliku- ja erasektori juhtimise vahel. Kaks peamist erinevust on need, et avaliku sektori juhid peavad järgima erinevaid eesmärke, mis on seatud teiste poolt ja neid hinnatakse samuti väliste jõudude poolt. Kumbi neist

avaliku sektori organisatsioonid tihti ülesandeid, mis ei oma käega katsutavaid tulemusi, mida mõõta. Hindamine on olnud avaliku sektori juhtidele probleemiks aastakümneid. (Katula ja Perry 2003; Perry 1986, 1992) Perry (1992) on maininud ka ühte olemasolevat probleemi tulemustasu kasutamise puhul. Tulemuslikkust on tihti defineeritud, kui töötaja tegevuste kogumit. Samas on organisatsioonid keerukad sotsiaalsete suhete võrgustikud, mis loomupäraselt seovad ühe töötaja tulemuslikkuse mitmete teiste töötajate tegevustega. Gordon ja Milakovich (1995) aga peavad avalike programmide hindamisel keskseks probleemiks suhteliselt kõrget ebamäärasust hindamiskriteeriumite usaldusväärsuse suhtes. Ka seda, et samu andmeid tõlgendatakse ja käsitletakse erineval viisil, saamaks erinevaid tulemusi. Probleemiks on ka aeg, mille jooksul mingi programm läbi viiakse ning milline on vajalik aeg õiglase tulemuste hindamise läbiviimiseks. Tulemuste ilmnemiseks on vaja mõistlikku aega, muudatused ei ilmne üleöö. Hindamisi kasutatakse üldiselt ka otsustamiseks, kas programmi jätkumine samas mahus, viisil ja kuludega on õigustatud. Arvestama peab sellega, et tõenäoliselt on iga asutus oma tegevuste hindamisel alati positiivsem, kui seda oleksid kõrvalseisjad. See on ka põhjuseks, miks sisemised hindamised peavad tihti programme edukateks, samas kui välised hindamised osutavad tihti puudustele ja annavad soovitusi programmi läbiviimise tõhustamiseks. (Ibid., lk 381-383)¹⁴ Hughesi (1998) arvates on tõsi, et avaliku sektori tulemuste hindamine võrreldes erasektoriga on raske, kuid tema hinnangul on seda ka vähe üritatud. Tihti ei olnud avalikus sektoris andmeid, mida oli nende poolt toodetud, kui hästi seda tehti, keda tulemuste eest kiita või süüdistada ning isegi mitte seda, kes oli hea töötaja. Endiselt on avalikus sektoris raske töötajate tulemuslikkust mõõta, mistõttu ei olda ilmselt ebaõiglase probleemi suutelised lahendama. Tulemuste mõõtmine ei ole lihtne kusagil. Avaliku sektori tulemuste hindamine võib olla raske, kuid see ei tähenda, et katset ei võiks teha. (Hughes 1998)

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et viimastel aastakümnetel paljudes riikides toimunud avaliku sektori reformid on olnud suunatud tulemuslikkuse ja tegevuste kvaliteedi tõstmisele, samuti kogukonna soovide ja vajadustega arvestamisele. Soodustatud on igakülgne koostöö ja avalikkuse osalus avalikus halduses. Avalikku sektorisse võetakse üle edukaid erasektori

väidetest aga ei kehti erasektori juhtide kohta. (Gordon ja Milakovich 1995)

¹⁴ Tulemuste ja tegevuste hindamine on olnud püsivaks mureks kõikidele asutustele kõikides valitsusasemetes. Kõikidele avalikele organisatsioonidele on endiselt väljakutseks vastamine maksumaksjate ja kodanike nõudmistele töstmaks teenuste kvaliteeti. Keskseks probleemiks avalike programmide hindamisel on adekvaatsete hindamiskriteeriumite puudumine. Raske on ka probleemide defineerimine, eesmärkide tuvastamine, seatud eesmärkide ja nende tegelike elluvijate erinevate huvide ja nägemuste lahendamine, samuti õige aja määratlemine, andmaks programmile võimaluse toimida. (Gordon ja Milakovich 1995)

juhtimise tehnikaid. Ametnikke volitatakse ja antakse neile piisavalt õigusi tulemuste saavutamiseks. Samas hoitakse neid vastutavatena tulemuste saavutamise eest. Seda toetab laialdaselt kasutatav tulemustasu maksmise skeem. Reformide läbiviimisel on rõhk olnud suunatud ka kättesaadavusele ja läbipaistvusele. Astunud on samme detsentraliseerimise poole, toomaks poliitilisi- ja haldusotsuseid inimestele osaliselt lähemale. Lisaks on mitmeid avaliku teenistuse funktsioone delegeeritud edasi, seega klientidele lähemale. Eesmärgiks organisatsioonid, töötajad ja teenistuse tingimused muuta rohkem paindlikuks. Tulemuslik ja kergesti reageeriv avalik sektor on peamiseks faktoriks demokraatia tugevdamisel ja majanduse tõusul. Otsuste tegijad peavad teadma, mida avalikkus soovib ja kuidas tehtud otsused realselt töötavad. Kodanikud jällegi omaltpoolt peavad teadma, millega ametnikud tegelevad, hoidmaks nad vastutavatena oma tegevuste eest. Selline partnerlus töötab aga vaid siis, kui kohalikud omavalitsused ja ametnikud loovad keskkonna, mis kutsub ja võimaldab kodanike osalema. Suuremat tähelepanu pööratakse ka ressursside parimale kasutamisele. Kasutatakse rohkem infotehnoloogiat. Rõhutakse just teenuste kvaliteedile ja klientidelt tagasiside saamise tõhustamisele. Avalike teenuste osutamiseks kasutatakse enam erasektorit. Tähtis on ka see, et uut juhtimisstiili kasutavad avaliku sektori organisatsioonid ennetaksid probleeme enne nende tõusetumist ning pööraksid tähelepanu mitte ainult avalike teenuste osutamisele, vaid olema pigem kõikidele sektoritele suunajaks ja tõe andjaks kogukonna probleemide lahendamisel. Avaliku sektori reformide läbiviimisel on samas äärmiselt tähtis arvestada kohalike olusid ja aega. Igasuguse hindamise eesmärgiks on saada andmeid oma tegevuste, tulemuste ja juhtimise mõjust ning käigust. Seda ka avalikus sektoris. Hindamine aitab juhtidel vaadelda ka ressursside kasutamist, tegevuste käiku, samuti tegevuste vastamist tegevuste standarditele. Hindamise läbiviimiseks on vajalik kindlaks teha, mida hakatakse hindama, koguma vajalikku infot ja seda analüüsima. Õiglase hinnangu andmiseks tuleb tuvastada asutuse tegevuste ja toimunud mõjude vaheline side. Paljudes riikides on tulemuslikkuse mõõtmine seatud üheks avaliku halduse reformide põhiliseks osaks. Arvestama peab sellega, et avaliku sektori organisatsioonide erinevad ülesanded, tasemed, võimekus, vahendid ja eesmärgid mõjutavad seda, milliseid tulemuslikkuse mõõdikuid kuskil kasutada. Hindamiskriteeriumid peavad olema lihtsad ja arusaadavad. Ühe avaliku sektori hindamismudelina on maailmas kasutusel kvaliteedijuhtimine, tõhustamaks protsesse ja saavutamaks seatud eesmärgid. Tulemuste saavutamine peab olema peamine eesmärk nii kogu organisatsiooni, kui ka isiklikul tasandil. Numbrite ja teiste kitsaste mõõdikute asemel tuleb juhtidel pigem püüelda kvaliteedi mõõtmisele. Üldiste- ja finantseesmärkide saavutamise ja progressi mõõtmise kõrval peavad mõõdikud olema seatud mõõtmaks ka teenuste osutamise kiirust ja taset. Avaliku halduse

tähtsaks mõõdikuks on veel kliendile orienteerituse tase ja nende rahulolu sellega. Heaks meetodiks selgitada välja kodanike ootusi ja rahulolu, peetakse üldiselt avaliku arvamuse küsitluste kasutamist. Avalikul sektoril puudub selline põhiline hindamiskriteerium, nagu on seda erasektori puhul kasum või kahjum. Avalikku sektorit ja selle juhte hinnatakse eelkõige väliste jõudude (s.h avalikkuse) poolt, kes annavad hinnangu, kui hästi üks avalik organisatsioon oma ülesandeid täidab. Traditsioonilise mudeli puhul oli hindamine teisejärguline ning seda peeti liiga raskeks. Avaliku sektori hindamist käsitlevates uuringutes on järeldatud, et hindamine on keeruline. Avaliku sektori tulemuste hindamine võib olla küll raske, kuid mingisugused mõõdikud on kindlasti vajalikud, võttes arvesse nende tähtsust kogu juhtimissüsteemis. Kohati üritatakse avalikus sektoris mõõta mõõdetamatut. Tihti on põhjuseks see, et avaliku sektori organisatsioonid täidavad ülesandeid, mis ei oma käega katsutavaid tulemusi, mida mõõta. Arvestama peab ka seda, et organisatsioonid oma olemuselt seovad ühe töötaja tulemuslikkuse mitmete teiste töötajate tegevustega. Mõne üksiku töötaja või ka organisatsiooni osa tegematajätmised mõjutavad ka kõiki ülejäänuid. Hindamisel tuleb arvestada, et tihti vajab muudatuste ilmumine aega, mistõttu ei pruugi tulemused koheselt näha olla.

Nagu näha, on avalikus sektoris toimunud muutuste ja PPT vahel mitmeid olulisi seoseid. Kuna PPT kasutuselevõtt langeb ajaliselt ja oma põhimõtetele kokku üldiste muutustega kogu avalikus sektoris, siis võib autori arvates kindlalt väita, et PPT on mõjutatud uutest suundadest avalikus halduses. Sarnaselt NPM-i põhimõtetele on ka PPT oluliseks eesmärgiks suurem arvestamine kogukonna soovide ja vajadustega, samuti tulemuslikkuse ja tegevuste kvaliteedi tõstmine. Kattuvad ka eesmärgid, nagu igakülgse koostöö soodustamine, lähenemine elanikkonnale, eraorganisatsioonide ja kogukonna kaasatus, ühiskonna toetuse saavutamine ja usalduse tõus, probleemikesksus, detsentraliseeritus, vastutus kohaliku elanikkonna ja piirkonna ees, samuti avatus, kättesaadavus ja kõikide klientide võrdne kohtlemine.

Olles käesolevas peatükis määratlenud PPT peamised põhimõtted ja eesmärgid, samuti üldise seotuse avaliku sektori juhtimise ja muutustega selles, tuginedes teoreetilistele alustele ja läbiviidud uuringutele, tulebki järgnevalt käsitleda PPT hindamist ning vaadelda, milliseid kriteeriume nii maailmas kui ka Eestis kasutatakse. Samuti seda, kas hindamiskriteeriumid on PPT ja kogu avaliku halduse põhimõtete ja eesmärkidega vastavuses.

2. PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ HINDAMINE

Järgnevalt on autor kirjeldanud, kuidas ja mis alustel PPT-d välisriikides ning hetkel Eestis hinnatakse, milliseid meetodeid kasutatakse, nende efektiivsus jne. Samuti seda, kas ja kuidas on nad seotud eelmises peatükis kirjeldatud kogu avalikus sektoris viimastel aastakümnetel toimunud muutuste käigus kasutusele võetud hindamispõhimõtetega. Kui esineb põhimõttelisi erinevusi Eesti ja teiste kirjeldatud riikide PPT hindamises, siis üritab autor neid põhjusi ka analüüsida. Lisaks on kirjeldatud magistritöö raames läbi viidud küsitluse tulemusi ning tehtud nende analüüs.

2.1. Piirkondliku politseitöö hindamine välisriikides

Kõigepealt vaatleme, mida on PPT hindamiskriteeriumite ja meetodite kohta kirjutatud vastavas erialakirjanduses ning selle ala ekspertide poolt läbi viidud uuringutes. Esmalt aga teeme kindlaks, **milleks üldse hindamist on vaja ja mida see annab**. PPT rakendamise üks vajalik vahend edu saavutamiseks on hindamine. Nagu on kirjutanud Oliver (2001), peavad politseiasutused, kes PPT-d rakendavad, olema võimelised adekvaatselt hindama, kas need tegevused on kasulikud nii kogukonnale kui ka politseile. On äärmiselt tähtis, et iga politseiasutus töötaks välja omaenda hindamisprotsessi PPT rakendamiseks. Hindamine on seega vahend selgitamiseks, kas politsei poolt osutatav teenus on parim võimalikust ja kas kodanikud on politsei tegevusega rahul. Samuti aitab hindamine selgitada, kas rakendatavad tegevused on parimad PPT rakendamiseks ning kas oleks vajalik teha muudatusi. Hindamine aitab politseiasutusel teha muudatusi juba rakendamise käigus, hoidmaks ära võimaliku olemasoleva eksimuse arenemise ja kasutamise. Politseitegevuse hindamine on läbi elanud mitmeid muudatusi, samuti nagu politseitegevus isegi. Minevikus kasutas politsei hindamist põhiliselt selleks, et teada saada, kui hästi politseinikud tegutsevad, mitte aga selleks, kui hästi politseinikud teenust osutavad. Üldine seisukoht oli, et kui kinnipidamiste, protokollide ja

väljakutse arv oli suur ning reageerimisaeg lühike, siis tegi politseinik head tööd. Juhtkond esitas põhiliselt küsimuse „Kui palju?“. PPT rakendamisel aga peab põhiline küsimus olema hoopis „Kui hästi?“. Enam ei ole õige hinnata politseitöö edukust vaid kvantitatiivsete ja objektiivsete kriteeriumite alusel, pigem tuleb seda teha tuginedes kvalitatiivsetele ja subjektiivsetele kriteeriumitele. Sellise hindamise korral peab põhitähelepanu olema suunatud teenuste osutamisele ja klientide rahulolule. Hindamine peab olema suunatud programmide läbiviimise käigule, elukeskkonna seisundile ja kodanike rahulolule, mitte aga näiteks sellele, kui palju protokolle politseinik oma vahetuse ajal suudab koostada. Oliver (2001) on samuti märkinud, et parim viis PPT edukusele hinnangu andmiseks on seda küsida elanikelt. Tulemused näitavad juhtkonnale, kui hästi PPT on rakendunud. Samuti peavad tulemused aitama planeerida vajalikke finantsvahendeid, personali paiknemist ning kuidas kõige paremini kasutada olemasolevaid vahendeid. Peak ja Glensor (1999:291-297) leiavad, et PPT hindamine on tähtis järgmistel põhjustel: kui tegevus ei ole hinnatud ja selle alusel korrigeeritud, on selle jätkamist raske põhjendada ning ressursse saada; hindamine annab vajalikke teadmisi, seda nii tasuvuse kui ka mõjude suhtes; kas vajalikud muudatused süsteemis on toimunud või toimumas; andes elanikkonnale teada edust või ebaedust, aitab see hoida tihedaid sidemeid ning edasise koostöö jätkumise. Hindamisel on samuti teatud probleeme. Näiteks selline seatud eesmärk, nagu tõsta piirkonnas elukvaliteeti, on kindlasti väga üllas, aga samas peaaegu mõõtmatu. Tihti on hindamiste puhul sarnane raskus – üritatakse mõõta „mõõdetamatut“. Enne hindamise läbiviimist tuleb samuti küsida, millised eesmärgid olid üldse seatud, kuna need võivad suhteliselt palju erineda. Samuti on võimalik, et osad politseiasutused on loonud mingid kindlad üksused, kes PPT-ga tegelevad, samas kui mõned teised näevad seda kogu asutuse eesmärgina. Hindamise regulaarseks läbiviimiseks tuleb eraldada vastavad ressursid. PPT edukuse üheks näitajaks on kindlasti see, kas kogukonna osalus otsuste tegemisel on tõusnud. Kui avalikkus on rohkem informeeritud politsei tegevusest ja toetab seda läbi oma aja ja energia eraldamise, võib öelda et politsei on vähemalt mingil määral olnud edukas muudatuste läbiviimisel. Carteri (2000) poolt märgitud PPT tegevuste ja protsessi hindamise eesmärgid on käesoleva magistritöö autori poolt paigutatud järgnevasse tabelisse (Tabel 3).

Tabel 3

PPT tegevuste ja protsessi hindamise eesmärgid

EESMÄRK	SELGITUS
Efektiivsus	Tagab eesmärkide täitumise.

Täpsus	Hinnatavad protsessid on õiged ja töökindlad.
Ajakohasus	Informatsioon on esitatud sellise aja raames, mis muudab selle kasulikuks otsuste tegemisel.
Asjakohasus	Kõik PPT tegevused, programmid ja eesmärgid on otseselt seotud politseiasutuse seatud eesmärkide ja missiooniga.
Tõhusus	Olemasolevate ressursse maksimaalne kasutamine.

Tabelis kasutatud andmed: Carter (2000)

Igal juhul on alati vajalik otsustada, millist informatsiooni on vaja või tahetakse saada hindamise läbiviimiseks. Vajaminev info on vajalik täpselt määratleda, et selle kogumiseks kasutatavad meetodid oleksid parimad. Watson, Stone ja DeLuca (1998) ei nõustu väidetega, et töö hindamine on vaid selleks, et selgitada, kes teeb tööd paremini ja kes halvemini ning siis kas vastavalt premeerida või karistada. Nende hinnangul on hindamise eesmärk hoopis saamaks ülevaadet, kus ja millisel määral on vajalik oma tõhusust parandada, et saavutada eesmärgid.¹⁵ Nende hinnangul peab PPT puhul töö hindamine olema toetav, mitte karistav.¹⁶ Seega võib magistritöö autori hinnangul öelda, et hindamine on üks vajalik vahend edu saavutamiseks PPT rakendamisel. Hindamine näitab, kas valitud vahendid ja suunad on olnud õiged ning kas on vajalik teha mingeid korrekture oma tegevuses või seatud eesmärkides. Loomulikult saab läbi hindamise ka teada, kas kodanikud on politseitegevusega rahul ning milliseid muudatusi politseitegevuses nad soovivad. Samuti aitavad hindamise tulemused planeerida vajalikke finantsvahendeid, personali paiknemist ning kuidas kõige paremini kasutada olemasolevaid muid vahendeid. Efektiivse hindamise regulaarseks läbiviimiseks tuleb kindlasti eraldada ka vastavad ressursid. Tuginedes eelmises peatükis kirjeldatule, võib autori arvates tuua kindlad seosed kogu avaliku sektori ja PPT hindamiseesmärkide vahel. Eesmärgid ja põhimõtted kattuvad.

¹⁵ Lühidalt öeldes peaks töö hindamise eesmärgiks olema igale töötajale „isikliku eduka strateegia“ väljatöötamine. Ka arvavad nad, et töötajat ei tuleks ebaõnnestumiste korral karistada, vaid pigem tuleks neid julgustada ja aidata nende sooritusi tõsta. Karistamine peaks olema vaid äärmine juhus, kui töötaja pika aja jooksul ei võta midagi ette oma soorituste parandamiseks, või kui ebaõnnestumine on seotud tahtliku hoolimatuse või loomupärase suutmatusega. (Watson, Stone ja DeLuca 1998)

¹⁶ Samuti ei peaks see olema seotud vaid ühe juhi vaatlusega. Iga politseiniku töö peaks olema hinnatud mitme isiku poolt – otsene juht, kolleegid ja teised juhid. Kuna kõik need isikud omavad võimalust jälgida hinnatavat erinevatel asjaoludel, toovad nad kõik erinevaid vaatekohti hindamisse. Loomulikult on selline hindamismeetod aeganõudev. Kuna ükski politseiasutus ei saa kõiki muid tööülesandeid kõrvale lükata ja lasta politseinikel tegeleda mingi aja jooksul vaid üksteise hindamisega, siis tuleks hindamine teha perioodiliselt, näiteks iga kuu mingi arvu politseinike kohta. Kasutada võiks vormi, kus hindajal tuleb vastata 3-4 spetsiifilisele küsimusele. (Watson, Stone ja DeLuca 1998:125-127)

Läbi aegade on traditsioonilise politseitöö korral politseinike tööd põhiliselt **hinnatud kuritegevuse statistika muutuste põhjal, samuti nende poolt koostatud protokollide, kinnipidamiste, teenindatud väljakutsete ja teiste taoliste numbriliste näitajate alusel.** Nüüd vaatleme, mida on selliste hindamiskriteeriumite kasutamise kohta PPT rakendamisel öelnud vastava ala uurijad ning kirjeldatud vastavas erialakirjanduses. „*Hindamiskriteeriumid, mida kasutati traditsioonilise politseitegevuse mõõtmiseks, nagu kuritegude arv, avastamise protsent, väljakutsetele reageerimise aeg, on olnud problemaatilised juba taolise tegevuse hindamisel ning veelgi rohkem on nad vähem sobivad PPT hindamisel. Nad ei näita kuidagi ennetustegevuseks tehtud pingutusi*” (Peak ja Glensor 1999:297-298). Ka Ortmeier (2002:79-81) nõustub, et kuritegevusel on erinevad põhjused ning kuritegevuse tase võib tõusta või langeda erinevatel põhjustel. Ta leiab, et tulemuslikkuse hindamise mõõdikud PPT korral ei põhine vaid kinnipidamiste arvul, väljakutsetele reageerimise ajas ja avastamise protsendis, vaid ka elanikkonna kaasamise tasemes, kuriteohirmu vähenemises, elukeskkonna paranemises ja piirkonnas eksisteerivate krooniliste probleemide lahendamises. Ta väidab, et politsei peab oma tegevuste prioriteediks seadma klientide teenindamise ja nende rahulolu. Kvalitatiivseid ja samuti ka kvantitatiivseid lähenemisi tuleb mõõta politseinike ja kogu asutuse tulemuslikkuse mõõtmiseks. Suurt rõhku tuleb pöörata kodanike kaasamiseks PPT tulemuslikkuse hindamiseks. Ta märgib ka, et põhiline kriitika PPT ja probleemikeskse tegevuse suhtes on suunatud nende tegevuste struktuursete hindamiskriteeriumite puudumise tõttu. „*Kuigi edukaid näiteid on avaldatud, tuleb efektiivsed hindamismeetodid ja –vahendid veel välja töötada*” (Ibid., lk 112). Trojanowicz (1998) on märkinud, et kuigi kvantitatiivselt on politseinike tööd kõige kergem mõõta, ei näita see politseinike efektiivsust ja samuti ei pruugi need näitajad olla kasulikud kogukonnale. Need näitajad näitavad vaid millega politseinik tegeleb ning neil on vähe ühist sellega, mida on tegelikult vaja hea töö tegemiseks. Selline süsteem kannab endas ka riski edutamise kuritarvitamiseks. Politseinik võib tunda endal survet täitmaks suvalisi kvoote, kui tahab olla edutatud. Töö on segatud tahtega täita juhtkonna ootusi, mitte aga kogukonna ootuste ja vajadustega.¹⁷ PPT erinevalt traditsioonilisest meetodist on suunatud pigem probleemide lahendamisele kui statistika tõstmisele, ehk kvaliteet kvantiteedi asemel. PPT rakendamisel kogu politseiasutuse lähenemisviisina nõuab uute hindamiskriteeriumite väljatöötamist kogu asutuse ametnikele, näitamaks kui hästi nad uusi lähenemisi oma töös kasutavad. Samas on just piirkonnas töötav politseinik see, kes kõige otsesemalt uusi

¹⁷ Ta toob hea näite erinevate lähenemiste kohta töö hindamises. Traditsioonilise politseitöö korral hinnatakse sellise politseiniku käitumist, kes tabades noore narkomaanist varga, peab ta kinni ning sellele järgneks tuleviku suhtes mitte eriti efektiivne ja kallis menetlusprotseduur. Samas ei hinnata traditsioonilise meetodi puhul sama juhtumi korral politseiniku, kes menetluse asemel kulutab aega saavutamaks

lähenemismorme kasutab. Kui suudetakse välja töötada toimivad töö hindamise kriteeriumid neile, on teistele juba selle eeskujul neid loogiliselt võttes kerge teha. Loomulikult peavad hindamised põhinema käitumisel, et võimalikult palju kõrvaldada eelarvamusi ja vildakusi. Saavutamaks hindamismeetoditele politseinike toetust sõltub sellest, kuidas neid kasutatakse.¹⁸ Trojanowicz (1998) nõustub, et ka tulevikus on kvantitatiivsed töönäitajad osa politseinike hindamissüsteemist, kuid see ei tohi olla ainukeseks kriteeriumiks. PPT on täieliku politseiteenuse osutamine, mistõttu ka reaktiivne politseitegevus on selle tähtis osa. Tema hinnangul tuleb lisaks kvantitatiivsetele näitajatele politseinike hindamisel kasutada ka pikaajaliste eesmärkide täitmist ja teisi elukvaliteediga seotud näitajaid. Kuigi kuritegevuse taseme langus läbi kogukonna kaasamise võib olla PPT üks pikaajaline eesmärk, ei pruugi kuritegevuse tase mitmetel erinevatel põhjustel tegelikult langeda. Greene ja Taylor avaldasid 1988. aastal kokkuvõtte erinevatest uuringutest, kus muuhulgas tõdesid, et kui PPT eesmärgiks on tõsta elukeskkonna kvaliteeti mingis piirkonnas, siis mõõta seda läbi kuritegevuse taseme tõusu või languse on ebaadekvaatne meetod. (Oliver 2001) „*Kui aga eesmärgiks on näiteks tõsta kogukonna ja politsei vahelist suhtlemist ning koostööd, siis peab hindamisel tähelepanu pöörama kogukonna rahulolule politseiga ja vastupidi, mitte aga kuritegevuse taseme tõusule ja langusele*” (Ibid., lk 332). Mitmed uuringud on viidanud sellele, et PPT puhul tuleb lisaks lühiajalistele hindamistele läbi viia ka pikaajalisi hindamisi. Enamus läbiviidud uuringuid PPT hindamiseks on läbi viidud lühiajaliselt, mõnest kuust kuni aastani alates PPT rakendamisest. Nimetatud probleemile on oma uuringus viidanud ka Oliver (2001). Ta märkis, et kuna PPT rakendamine on pikaajaline protsess, siis peab ka selle hindamine olema pikaajaline.¹⁹ Nagu on märkinud aga oma uuringus Carter (2000:7), on politseiasutusel äärmiselt raske mõõta nende süütegude hulka, mis hoiti oma tegevustega ära. Mõõta saab aga registreeritud kuritegude arvu (mis aga sisaldab teatud probleeme), kuritegevuse taseme muutusi erinevates piirkondades (kuritegevuse ümberpaiknemise indikaator), muutusi kuriteohirmus, muutusi väljakutsete üldarvus või väljakutsete arvus just mõnes suunatud piirkonnas. Leigh, Read ja Tilley (1996:11) on PPT rakendamise kirjeldamisel Suurbritannias aga märkinud, et ei ole objektiivne hinnata tegevuse tulemusi ja kuritegevuse taset ainult „enne” ja „pärast” näitajate alusel, kuna

kahtlusalusega usaldusliku vahekorda ning suudab kahtlusalust veenda minema narkoravile. Loomulikult tekib küsimus, kuidas me registreerime, kogume ja kodifitseerime selliseid juhtumeid, kui politseinik suutis veenda noorukit narkoravile minema? (Trojanowicz 1998)

¹⁸ Ei võta palju aega mõistmaks, kas töö hindamisi kasutatakse karistamiste mitte aga konstruktiivsetel eesmärkidel. Loomulikult on hindamised aluseks ka distsiplinaarkaristuste määramise tõendamisel, kuid seda tuleks kasutada vaid äärmisel vajadusel.

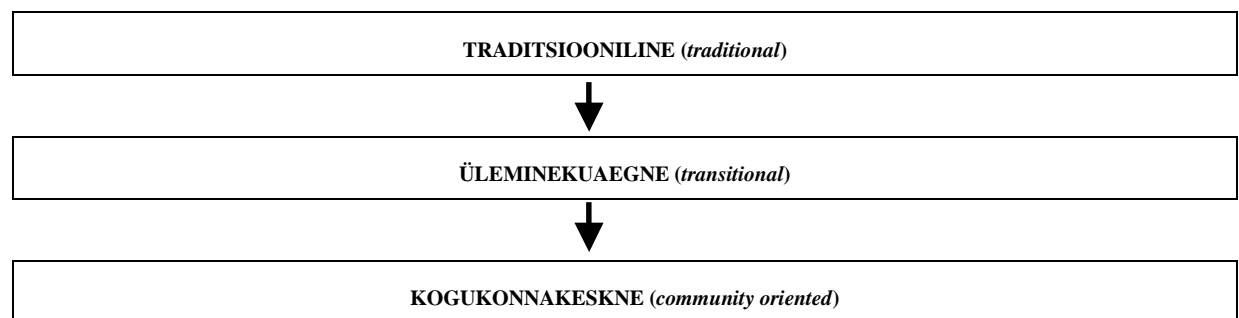
¹⁹ Veel on ta kirjeldanud, kuidas oleks kõige õigem PPT mõju elanikkonna käest uurida. Kõige raskemaks hindab ta seda, milliseid küsimusi esitada ja kellelt küsida. Ideaalseks peab ta seda, kui moodustatakse kaks gruppi, kellelt hinnangut küsitakse. Üks peaks olema otseselt PPT mõjualas ja teine demograafiliselt analoogne, peaks asuma PPT mõjualast väljaspool. Äärmiselt tähtis on teostada enne PPT alustamist vastav küsitlus olukorra kohta. Peale PPT teatud aega toimimist on vajalik teostada uus küsitlus, saamaks teada muutusi. Võrreldes seejärel mõlema grupi arvamusi, saab PPT teostamise efektiivsust mõõta küsitletavate hinnangute, kuritegevuse statistika ja materiaalse efektiivsuse alusel mõõdetud aja jooksul. PPT hindamine ei ole lühiajaline ettevõtmine. Tulemusi peab vaatlema aastate jooksul lubamaks piirkonnas toimuvaid muutusi stabiliseeruda. (Oliver 2001)

tulemusi võisid lisaks politsei tegevusele mõjutada mitmed teised asjaolud. Ka nõustuvad nad sellega, et PPT rakendamisel tuleks hinnata just tegelemist probleemidega, samuti näiteks seda, palju on politseinik osalenud kohalikes elanike ühendustes või organiseerinud projekte aitamaks alaealisi. Trojanowicz, Kappeler, Gaines ja Bucqueroux (1998:11) kirjutavad, et: „Traditsioonilise politseitegevuse korral hinnati politseinike väljakutsele reageerimise aja järgi, palju isikuid nad kinni pidasid ja palju protokolle koostasid. Need mõõdikud on aga vähe seotud PPT või kvaliteetse politseitööga”. Nad (samuti Peak ja Glensor 1999:80) on ka võrrelnud Tabelis 4 omavahel traditsioonilist- ja PPT-d (Lisa 3). „Ajalooliselt on politseinike hinnatud teostatud kinnipidamiste arvu, koostatud protokollide hulga, avastatud kuritegude ja varastatud esemete kindlakstegemise järgi. Need arvud aga näitavad vaid politsei käitumist ning on asjakohatud mõõtmaks politsei tegevuse adekvaatsust. Statistika on kergesti manipuleeritav. Kõik politseinikud teavad kohti, kus nad võivad lühikese ajaga koostada hulga protokolle või teostada vähetähtsate rikkumiste korral kinnipidamisi. Politseiasutused peavad üle vaatama nende edutamise ja hindamise korrad, et nad autasustaksid neid politseinike, kes edukalt PPT-d teostavad” (Ibid., lk 148). Viidates Skogani ja Hartnetti uuringule, märgivad nad, et taoliste hindamiskriteeriumite väljatöötamine, mis peegeldaksid kas tegevusi või tulemusi seoses PPT-ga, on raske ülesanne – mida vaid mõni üksik politseiasutus on edukalt suutnud. „Politseitegevuse kvaliteet ei tohi olla mõõdetud teenindatud väljakutsete arvu järgi, vaid pigem teeninduse taseme ja kodanike rahulolu järgi” (Ibid., lk 151). Et saada teada, kas on toimunud mingeid muutusi, kas tulemused on erinevad PPT rakendamise eelse ajaga, kas PPT saavutas seatud eesmärgid, on vajalik peale PPT rakendamist teostada selle hindamist. Iga uue programmi rakendamisel on vajalik seda korrigeerida või täiendada. Kindlasti on vajalik hinnata, kas politseiasutuse struktuur vastab PPT nõuetele ja vajadusel seda muuta. Samuti on vajalik muuta politseiasutuse väärtusi. „Kurjategijate püüdmise asemel on rõhk vaja asetada probleemide lahendamisele ja inimeste muredele. Politseinik peab olema mures iga situatsiooni või probleemi pärast, mis kodanikke vaevab” (Ibid., lk 159).²⁰ „Politseijuhid peavad oma tähelepanu pöörama sisemiselt teovõime mõõdikutelt välisele efektiivsuse mõõdikutele. Samuti peavad nad pöörduma globaalselt, linna- ja jaoskonna ulatuses mõõdikutelt hoolikalt sätestatud, probleemikesksetele mõõdikutele. Linna ulatuses avastamise protsendi ja kinnipidamiste arvu asemel peab politsei rõhu asetama piirkonna kuritegevuse tasemele. Selle asemel, et lugeda kõigi politseinike poolt koostatud protokollide arvu, peavad

²⁰ Erinevad uuringud näitavad, et 10% kurjategijatest panevad toime umbes 55% kuritegudest. Sama on ka ohvrite ja kuriteo toimepanemise kohtadega. Umbes 10% kõige haavatavamatest ohvritest on seotud umbes 40% kuritegudega. Ja rohkem kui 60% kuritegusid pannakse toime mõnes kõige ohtlikumas kohas. Uuringud väidavad, et on olemas kindlad põhjused, miks need rikkujad, ohvrid või kohad võtavad enda arvele

nad lugema autoavariisid mingil kindlal teelõigul. Politsei peab mõistma, et spetsiifiliste kuritegude tase, liiklusõnnetuste arv ja teised sarnased juhtumid on osaliselt nende kontrollitavad. Ükski asutus ei saa aga olla vastutav linna ulatuses kuritegevuse ja liiklusõnnetuste taseme eest, politseijuhid ja politseinikud peavad leppima osalise vastutusega olukorra eest nende alal” (Trojanowicz, Kappeler, Gaines ja Bucqueroux 1998:176). „PPT rakendamiseks on vajalik uus töö hindamissüsteem, kus vähem rõhku pannakse kvantitatiivsete tegevuste „toodangule”” (Watson, Stone ja DeLuca 1998:48). Kuritegevuse taseme statistika on alati võimalike erinevate tõlgenduste objekt ning tõenäoliselt tuleb seda võtta teatud skeptitsismiga. See, kas kuritegevuse tase mingis kogukonnas aasta, kahe või viie aasta jooksul tõuseb või langeb, sõltub mitmetest asjaoludest ning on võimatu kindlusega öelda, et politsei struktuur, tegevused või tegevusfilosoofia mõjutas seda rohkem kui ükskõik milline teine faktor. (Ibid., lk 55) Oliver (2001) on hindamise ajajärgud jaotanud kolmeks (Joonis 1).

Joonis 1. Politseitöö hindamise ajajärgud



Joonises kasutatud andmed: Oliver (2001)

Traditsiooniline hindamine tugines põhiliselt kuritegevuse statistikal. Kui kuritegevuse tase tõusis, hinnati politsei tööd halvaks; kui kuritegevuse tase langes, siis öeldi, et politsei teeb tööd hästi. Oliver (2001) ei nõustu aga sellega ning viitab siinjuures ka tema arvates ühele Sir Robert Peeli ekslikule politseitegevuse põhimõttele, et politsei efektiivsuse näitajaks on kuritegevuse ja korrariikumiste puudumine, mitte nähtavad tõendid politsei tegevuse kohta sellega võitlemisel. Lisaks hinnati traditsioonilise meetodi puhul põhiliselt seda, kui palju peeti kinni õigusrikkujaid, teenindati väljakutseid ja koostati protokolle. Nimetatud näitajad aga räägivad vaid sellest, millega politseinikud oma vahetuse ajal tegelesid. Ei selgu aga see, palju politseinikud vahetuse ajal kogukonnaga suhtlesid, kuidas nad tegelevad piirkonna probleemidega ja kui efektiivselt nad osutavad elanikkonnale teenust. Lisaks hinnati veel

nii palju kuritegusid. „Kui midagi on võimalik just nende isikute ja kohtadega ette võtta, on vähemalt teoreetiliselt võimalik kuritegevust

kulunud tööaega, süüdimõistvate otsuste protsenti kinnipeetud isikute suhtes ja kodanike poolt esitatud kaebuste hulka politseinike suhtes. Kuigi nimetatud näitajad võivad näidata üksikpolitseiniku tegevust, ei näita nad politsei efektiivsust kuritegevuse põhjustega tegelemisel, avaliku korra tagamisel ja politsei tegevust elukeskkonna parandamisel. „*On selge, et kuritegevuse taset mingis piirkonnas mõjutavad peale politsei tegevuse ka mitmed muud tegurid, näiteks noorukite osakaalu suurenemine, narkootikumide müügi ja prostitutsiooni suurenemine, samuti halb tänavavalgustus, graffiti ja üldine korratus piirkonnas.*” (Oliver 2001:329). Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et vaatamata sellele, kui kõvasti politsei traditsiooniliste meetodite puhul töötab, võib kuritegevuse tase ometi tõusta. Üheks põhjuseks, miks politseitöö hindamine ja suhtumine sellesse Ameerika Ühendriikides kardinaalselt muutus, oli nn Kansase Preventiivse Patrullimise Eksperiment (*Kansas City Preventive Patrol Experiment*).²¹ Mitmete teiste uurijatega sarnaselt juhivad ka Watson, Stone ja DeLuca (1998) tähelepanu sellele, et kuritegevuse numbrite võrdlemisel tasub olla tähelepanelik, kuna muutused võivad olla tingitud erinevatest asjaoludest. Mõõtes tegevusi vaid kvantitatiivsete näitajate alusel viib selleni, et politseinikud üritavadki teha võimalikult palju tegevusi, pööramata tähelepanu tegevuste kvaliteedile. Kui tööd mõõdetakse näiteks koostatud protokollide hulga järgi, siis loogiliselt üritavad politseinikud leida võimalusi koostada neid nii palju kui võimalik. See aga võib mõjutada teiste tähtsamate tegevuste kõrvaleheitmist. Nad soovivad kvantitatiivseid näitajaid samuti töö hindamisel arvestada, kuid alati läbi analüüsi ja mitte kui ainukesed näitajad. Oma uuringu lõpetuseks tõdevad nad, et nagu politseiasutused peavad kaasama avalikkust eksisteerivate probleemide identifitseerimiseks ja lahendamiseks, peab politsei otsima võimalusi avalikkuse osalemiseks ka oma tegevuse hindamises. „*Kodanikeühendustele tuleb anda mingi kindel roll hindamisprotsessis osalemisel*” (Ibid., lk 176). Singer (2004:37-39) märgib, et usalduse tõusuga tõuseb vähemalt mingi aja jooksul ka teatatud kuritegude arv. Tegelike kuritegude vähenemine ei garanteeri automaatselt ka inimeste kuriteohirmu vähenemist. Crathern (2005) aga märgib, et ametlikult kogutud kuriteo statistika on peaaegu pime nägemaks korratusi – neid käesoleval hetkel ei arvestata. „*Seega on ametlik statistika halb näitaja andmaks hinnangut piirkonna turvalisusele*” (Ibid., lk 10).²² Ka

tunduvalt vähendada” (Trojanowicz, Kappeler, Gaines ja Bucqueroux 1998:167).

²¹ Üheaastase eksperimendi käigus võeti ühest piirkonnast politseipatrullid ära ning politsei reageeris vaid väljakutsetele. Teises piirkonnas kahe- või isegi kolmekordistati patrulle ning kolmandas piirkonnas säilitati olukord, milline oli enne eksperimendi algust. Seejärel võrreldi tulemusi enne ja peale eksperimenti (võeti arvesse registreeritud kuritegude arvu, kinnipeetute arvu, liiklusõnnetuste arvu, väljakutsetele reageerimise aega, samuti ka elanikkonna suhtumist jne) ning tõdeti, et lihtsalt preventiivne patrull ei mõjutanud kuidagi kuritegevust, elanike kuriteohirmu, elanikkonna suhtumist politseisse, väljakutsetele reageerimise aega ega ka liiklusõnnetusi. (Oliver 2001:329-330; Dempsey 1999:149-151; Henry 1998:215-216)

²² See seletab ka nn „usalduse taastamise lünga” fenomeni: kuigi kuritegevuse tase on alates 1995. aastast pidevalt langenud, näitavad läbiviidud küsitlused, et 65% Suurbritannia elanikest arvab et kuritegevus on hoopis tõusnud. See seletab ka seda, miks mõni politseiasutus,

Korander (2000) on oma uuringus põhjalikult käsitlenud PPT hindamise meetodeid.²³ Trojanowicz ja Bucqueroux (1998) on viidanud ühele probleemsele aspektile PPT hindamise juures. Nimelt armastavad nii poliitikud kui ka meedia teha avaldusi statistiliste andmete alusel (näiteks et kuritegevus kasvas/langes sellel aastal 10%), kuna seda on palju lihtsam edastada ja kergem tõestada, kui seda, et politseinikud on pööranud enam tähelepanu sidemete loomisele kogukonnaga või erinevatele probleemidele lahenduste leidmiseks piirkonnas. Reaalsus on see, et tavaliselt tehakse poliitilised otsused statistilistele andmetele tuginedes, mistõttu on äärmiselt tähtis edastada infot kogukonnas toimuvate reaalsete muudatuste kohta. Ameerika Ühendriikide PPT konsortsiumi hinnangul näitavad traditsioonilised politseitegevuse kvantitatiivsed hindamiskriteeriumid põhiliselt seda, millega politsei tegeleb, mitte aga strateegilisi ja soovitud tulemusi, ehk mida nad on saavutanud. Samas on viidatud ka Suurbritannias kasutusel olevatele politseitegevuse hindamiskriteeriumitele, mida on kokku üle 150. Kuigi Suurbritannia politsei on oma eesmärgiks seadnud kogukonna soovidega arvestamise ja kvaliteetse teenuse osutamise neile, siis üllatavalt ainult mõni üksik 150-st on seotud teenuse osutamisega ja kvalitatiivsete mõõdikutega seoses kogukonna tegevusega.²⁴

Seega võib autori hinnangul öelda, et hindamine ainult objektiivsete näitajate ja kuriteostatistika alusel ei ole PPT korral õige. Need näitajad peavad küll olema osa hindamisprotsessist, kuid mitte ainukesed ja kõige tähtsamad. Kuigi kvantitatiivsete näitajate põhjal on politseinike tööd kergem mõõta, ei näita see nende efektiivsust ning need näitajad ei pruugi olla kasulikud kogukonnale. Need näitajad näitavad vaid millega politseinik tegeleb ning neil on vähe ühist sellega, mida on tegelikult vaja hea töö tegemiseks. Ei selgu, palju politseinikud vahetuse ajal kogukonnaga suhtlesid, kuidas nad tegelevad piirkonna

kelle tegevus traditsiooniliste meetodite järgi on edukas (nagu näiteks tegelemine tõsiste või „prioriteetsete“ kuritegedega), ei oma elanikkonna hulgas ikkagi usaldust. (Crathern 2005)

²³ „Politseistatistikad peaksid kindlasti kõnelema politsei aktiivsusest. Ehk mida aktiivsem politsei, seda rohkem kuritegevust/kuritegusid esile (ehk statistikatesse) tuleb. Inglismaal antropoloogia-alase uurimistöö teinud ülemkriminaalkomissar Malcolm Young on põhjalikult analüüsinud briti politseikultuuri politseistatistikate poliitilist kasutamist ning ta juhib tähelepanu sellele, kuidas peaaegu et ühe ööga suudeti väljaspool märkamatuks jäänud statistikamuudatusega panna kuriteostatistikad tõusu näitama ning avastamisprotsendid, mis kuuluvad poliitikute, meedia ja kodanike huviorbiiti, kas langema või tõusma (oli ju teinekord vaja näidata, et politseisse tasub investeerida NYPD kombel!), olenevalt sellest, mis oli politseile majanduse ja seadusandluse seisukohast poliitiliselt kõige kasulik. Thames Valley kõrgeim politseijuht Chief Constable Charles Pollard kinnitab Youngi analüüsi õigsust, arvustades taolistest juhtumitest rääkides karmilt NYPD „numbrimänge“ ja nulltolerantsistatistikaid ning kogu nulltolerantsi kahtluse alla seades tunnistas avalikult, et NYPD statistikad on seotud tulemuste taotlusega. Tema arvates toimub ainuüksi statistilisele mõõtmisele tuginev tulemuste juhtimine ja haldamine kvaliteedi arvel ning on politseitegevusele väga ohtlik“ (Korander 2000:290).

²⁴ Palju lihtsam on mõõta laekunud avalduste hulka, kinnipidamisi, konfiskeeritud narkootikumide hulka, koostatud protokollide arvu ja läbiotsimiste arvu, kui mõõta seda, kuidas probleeme lahendati ja mida selleks tehti. Nende hinnangul tuleb jätta alles ka traditsioonilised kriteeriumid, kuid need näitavad vaid politsei tegevusvõimet, mitte aga tulemuslikkust. PPT uued hindamiskriteeriumid peavad mõõtma mitte seda, millega politsei tegeleb, vaid kuidas nad mõjutavad kogukonda. Hindamiskriteeriumid peavad olema sätestatud enne PPT rakendamist, et oleks selge, kuhu minnakse ja millega soovitakse tegeleda. (www.communitypolicing.org/strategic/sec6.html) „Kedagi ei saa veenda edust, kui tegevus ja tulemused pole hinnatud ja kui mõõdetakse kvantitatiivselt kvalitatiivse asemel“ (www.communitypolicing.org/strategic/sec9.html).

probleemidega ja kui efektiivselt nad osutavad elanikkonnale teenust. Samuti ei näita nad politsei efektiivsust kuritegevuse põhjustega tegelemisel, avaliku korra tagamisel ja politsei tegevust elukeskkonna parandamisel. Objektiiivsed näitajad ja kuriteostatistika ei näita kuidagi ka näiteks ennetustegevuseks tehtud pingutusi. Nagu eelpool juba selgitatud, on sellise süsteemi puhul olemas ka risk politseinike edutamise kuritarvitamiseks. Kuna kuritegevusel on erinevad põhjused, siis võib kuritegevuse tase tõusta või langeda erinevatel põhjustel, vaatamata politseipoolsetele jõupingutustele. Statistika on lisaks kergesti manipuleeritav. PPT erinevalt traditsioonilisest meetodist on suunatud pigem probleemide lahendamisele kui statistika tõstmisele, ehk kvaliteet kvantiteedi asemel. PPT puhul tuleb lisaks lühiajalistele hindamistele läbi viia ka pikaajalisi hindamisi, kuna PPT rakendamine on pikaajaline protsess. Ka siin võib autori hinnangul leida palju kattuvusi kogu avaliku sektori ja PPT hindamisel. Avalikus sektoris toimunud muutused rõhuvad samuti pigem kvaliteedile, kui lihtsalt numbritele. Samuti see, et analüüsima peab tegevuste ja mõjude omavahelist seost ning pikemaajaliste hindamiste tähtsustamine andmaks muutuste ilmnemiseks aega.

Nagu eelnevalt selgus, tuleb PPT korral lisaks statistikale ja numbrilistele näitajatele hindamiseks kasutada ka muid näitajaid. Väga tähtsad on **osutatud teenuste kvaliteet, võrdne kättesaadavus ja klientide rahulolu sellega. Samuti näiteks muutused elanike kuriteohirmu tasemes, elanike osaluse tase politseitegevuses, elukeskkonna olukord jne.** Järgnevalt ongi autori poolt kirjeldatud nimetatud ja mitmete teiste kriteeriumite kasutamise võimalusi ja meetodeid. „*Politsei tööd tuleb peale kinnipidamisprotokollide hinnata ka muude näitajate alusel, näiteks kui püsivad on tema sidemed kohalike liikumiste ja asutustega ning kuidas menetletakse elanikke kõige rohkem häirivate kuritegude asju*” (Graham 1995:119). Peak ja Glensor (1999) on oma teoses viidanud Candice Kane uuringule, kus viimane on järeldanud, et kasutada tuleb hindamiskriteeriume, nagu piirkonna elukvaliteedi tase, lahendatud probleemid, kuriteohirmu vähenemine, paranenud kord, samuti kodanike rahulolu politseiteenuse ja kuritegevuse kontrolliga. Politseinikke võib Trojanowiczi (1998) arvates hinnata mittetraditsioonilisi näitajaid kasutades, nagu näiteks tema piirkonnas sotsiaalse ja füüsilise korratuse olemasolu, kui palju eksisteerib piirkonnas teadaolevaid narkomüügi kohti, tänavakerjuseid, narkosõltlasi, logelejaid ja muid ühiskondlikke korratusi. Loomulikult ei saa politseinikke pidada nende olemasolu eest täielikult vastutavaks, kuid ta omab mõju nende probleemide väljaselgitamisel ja nende lahendamiseks erinevate osapoolte tegevuste koordineerimisel. Sama lugu on ka füüsilise korratuse olemasoluga: graffiti, mahajäetud autod,

tühjad hooned, tänavaaugud ja prügi on kogukonna halva olukorra näitajateks.²⁵ Edukuse näitajateks võivad Peak ja Glensori (1999) arvates olla järgmised kriteeriumid: läbi politseikogukonna koostöö piirkonnas olevate probleemide identifitseerimine ja nendega tegelemine; kõrgem kuritegudest ja teistest turvalisust mõjutavatest juhtumitest teavitamine; korduvate väljakutsete vähenemine samadelt aadressidelt; politseiteenuse kasutajate rahulolu tõus, seda eriti just ohvrite seas; tööga rahulolu tõus politseiametnike seas; suurenenud informatsiooni laekumine piirkonna elanikelt ning piirkonna probleemide ja kogukonna enda parem tundmine politseiniku poolt; kuriteohirmu vähenemine. Viidates PPT Konsortsiumile, loetlevad Peak ja Glensor (1999) sarnaselt mitmetele teistele uurijatele kolm põhilist kriteeriumit, mis aitavad PPT edukust mõõta. Nendeks oleksid efektiivsus, tulemuslikkus ja võrdsus.²⁶ „PPT-d tegevaid politseinike on palju raskem kontrollida, kuna nende tegevuse tõeline hindamine eeldab juhtidelt isiklikku piirkondade külastamist, nägemaks kui hästi nad hakkama saavad” (Trojanowicz, Kappeler, Gaines ja Bucqueroux 1998:272). „Kogukonna liikmetest saavad tähtsad kohtunikud hindamaks kohalikul tasandil ette võetud tegevusi ning neile pannakse uus roll politsei tegevuse hindamises ja kontrollimises. PPT teostamiseks tuleb maksimaalselt vähendada autopatrullide hulka, kes teostavad lihtsalt patrullimist ning suunata nad teostama PPT-d. Aeg, mis kulutatakse juhuslikule patrullimisele, peab olema muudetud vastamaks PPT filosoofiale ning restruktureeritud lubamaks politseinikel osaleda „uut tüüpi” politseitegevuses” (Ibid., lk 284). Kuna PPT teostamisel näitavad politsei efektiivsust osutatud teenused ja klientide rahulolu, siis peavad need efektiivsuse mõõdikud olema suunatud piirkonna probleemide lahendamisele, kui hästi kogukond ja politsei teevad koostööd, samuti kui kõrge on politseiteenuse klientide rahulolu tase. (Oliver 2001)²⁷ Üheks PPT edukuse hindamise meetodiks on ka hinnangu andmine politseiasutuse efektiivsusele. PPT üheks põhimõtteks on võimalikult suur detsentraliseerimine ning kasutada olevate vahendite

²⁵ Lisaks võib tema hinnangul kasutada näitajaid, nagu: kui mitmel kogukonna koosolekul on politseinik osalenud; kas ta on loonud kogukonna hulgas jaotatava ajalehe; kas politseinik organiseerib erinevaid rühmasid piirkonnas ja naabrivalve sektoreid; palju kõnesid ta on saanud oma töökohal; kui palju on ta esinenud kõnedega; kui palju on ta külastanud kodusid ja ettevõtteid; palju on ta saanud infot, mis aitab lahendada kuritegusid; palju personaalseid kontakte ta omab; milliseid tegevusi on ta kogukonna heaks teinud; kas ta on osalenud lühi- ja pikaajaliste probleemide väljaselgitamisel ja nende lahendamisel. (Trojanowicz 1998)

²⁶ **Efektiivsuse** all on silmas peetud seda, kui hästi on probleemid lahendatud, kui hästi kasutati selle käigus kogukonna abi ning probleemi lahenduse tunnustatud komponente. Sealjuures ei tule ainult hinnata, kas probleem laheneb või vähenes, vaid ka kuidas seda tehti. Elukeskkonna paranemist on raske mõõta, kuid see on tähtis PPT eesmärk. See erineb piirkonniti, kuid võib endas sisaldada näiteks joodikute, jõukude, prostituutide jne kõrvaldamist. Samuti näitab seda hüljatud autode, lagununud hoonete, prügi jne puudumine – järelikult PPT töötab. Samuti see, kui hästi tegeletakse kogukonda kõige enam häirivate kuritegudega. **Tulemuslikkuse** all on silmas peetud seda, et ressursse, s.h politseiasutuse, KOV, eraettevõtete, kogukonna gruppide ning kohalike äriettevõtete kasutuses olevaid, kasutades on saavutatud maksimum, et lahendada olemasolevaid probleeme. Siia alla kuulub ka näiteks väljakutsete analüüsimine ja prioritseerimine, mis aitab säästa aega ja raha. Samuti on tähtis politseiametnike efektiivne kasutamine. **Võrdsuse** all on silmas peetud seda, et politseiteenus oleks kättesaadav võrdselt kõigile kodanikele, kõigi klientide võrdne kohtlemine ning et politsei osutaks teenuseid ja ressursse võrdselt kõikidele kogukonna gruppidele ja piirkondadele. (Peak ja Glensor 1999)

²⁷ „Erinevalt traditsioonilisest politseitööst ei saa PPT puhul seda hinnata mittekordaläinuks, kui kuritegude arv või väljakutsete arv ei lange. PPT hindamise meetodid võivad hõlmata elanike kuriteohirmu mõõtmist, kui aktiivselt osalevad elanikud piirkonnas esinevate probleemide lahendamisel, elanike osalemist erinevates turvalisusega tegelevates ühendustes, elanike poolt elukeskkonna hinnangut, samuti ka kodanike aktiivsust politsei informeerimisel erinevatest õiguserikkumistest” (Oliver 2001:335).

võimalikult efektiivne kasutamine. Laitinen (2000:26-27) on märkinud, et kui tavapärase politseitöö korral mõõdetakse politsei efektiivsust tabatud kurjategijate ja avastatud kuritegude arvu järgi, siis PPT korral kuritegude ja korratuste vähendamise ja turvalisuse suurendamisega. PPT efektiivsuse aga määrab ära koostöö kogukonna ja sidusrühmadega. Virta (2000:49) on aga märkinud, et nii politseiteenustega rahulolu mõõtmiseks kui ka inimeste vajaduste ja ootuste kaardistamiseks kasutatakse rohkesti küsitlusuuringuid. Virta on ka kirjeldanud Inglismaal toimivat süsteemi, kus mitmepoolse kontrolli arendamisega aidatakse inimestel ja organisatsioonidel paremini hinnata politseitöö kvaliteeti.²⁸ „PPT hindamise seisukohast on ka tähtis, kuidas see vastab demokraatlikkuse kriteeriumitele” (Virta 2000:73). Virta on oma uuringu lõpuks järeldanud, et PPT ühiskondliku tähenduse hindamise seisukohast tulebki muuhulgas pöörata tähelepanu selle mõjule rahvavõimu (demokraatia) ja paindlikkuse edendamisele, sidusrühmakoostöö ulatuslikule arendamisele ning turvalisuse kohta käiva informatsiooni levitamisele. See politseiteenuste interaktiivse kvaliteedi hindamine peab sisalduma PPT igakülgse hindamises. „Tänapäeva politseitegevuse efektiivsuse hindamine toimub geograafiliste turvavastustuspiirkondade alusel. Sellega tähtsustatakse meeskondades ennetavat lähipolitsei tegevuspoliitikat ning välist ja sisemist piirkondlikku probleemilahendusprotsessi. Teenindusvõime indikaatorit (avastamisprotsendid ja tegutsemisvalmidus) jälgitakse rööpselt efektiivsuse indikaatoritega, kuid tegelik töö hindamine toimub piirkondliku turvavastutuse efektiivsuse põhjal. Politseitegevuse piirkondlik efektiivsus väljendub konkreetset kogu tegevuspiirkonna ajalise vastutusega täideviidavate reageerivate toimingute arvu vähenemise ja/või teenindusvõime paranemise kujul” (Tikkala 2000:215). Peak ja Glensor (1999:83) on oma töös kirjeldanud, millega peaks üks PPT-d tegev politseinik lisaks traditsioonilistele tegevustele, nagu patrullimine ja väljakutsete teenindamine, veel igapäevaselt tegelema.²⁹ Nende hinnangul on võimalik PPT-d ja konkreetset probleemikeskse tegevuse tulemuslikkust mõõta mõningaid ebatraditsioonilisi meetodeid kasutades. Näiteks: korduvalt ohvriks langemise taseme vähenemine; seotud kuritegude või juhtumite vähenemine; piirkonna indikaatorite alusel, nagu seal asuvate äriettevõtete kasumi suurenemine, piirkonna tihedam kasutamine inimeste poolt, kinnisvara hindade tõus, vähem logelemist ja koolist puudumisi, vähem hüljatud autosid; inimeste rahulolu tõus seoses nende probleemidega tegelemisega, mõõdetud läbi küsitluste, intervjuude, tagasiside kohtumistel, elektroonilised

²⁸ „Politseitegevuse kontrolli ja kvaliteedikontrolli meetoditega püütakse võita usaldust. Usalduse võitmisel mängib tähtsat osa nn külästussüsteem (lay visitors). Külalised on kodanikud, kellega on kolmeks kuuks sõlmitud leping ootamatute visiitide tegemiseks politseiasutustesse ning kes esitavad nende külaskäikude kohta ettekandeid Siseministeeriumile. Konkreetse näite ennetamise tulemuslikkuse kohta pakub see, kui vara (ajaliselt) enne oletatud sündmusi ennetusabinõud ette võetakse” (Virta 2000:69).

kanalid jne; inimeste hirmu vähenemine seoses mingi kindla probleemiga. (Peak ja Glensor 1999:94-97) Ka leidsid nad sarnaselt paljudele teistele PPT uurijatele, et erinevalt traditsioonilisele politseitööle tuleb PPT puhul prioriteediks seada klientide rahulolu ja neile teenuse osutamine. Need on põhiliselt seotud kvalitatiivsete, mitte aga lihtsalt kvantitatiivsete näitajatega, samuti ka efektiivsuse ja jõudlusega. Nad on loetlenud ka mõningad näitajad, mille alusel on võimalik hinnata head PPT-d ning probleemikeskset tegevust toetavat juhti (Lisa 4). Travis (1995) on kirjeldanud, et Chicago politsei hindab oma PPT edukust põhiliselt kasutades elanikkonna küsitlusi, samuti läbi oma töötajate küsitluse, suheldes kogukonna liidritega, saades infot kohtumiste ja treeningute käigus, analüüsides ametlikku statistikat ja teisi andmebaase, samuti küsitledes süstemaatiliselt piirkonna aktiviste. Trojanowicz ja Bucqueroux (1998) on aga märkinud, et politseinike hindamisel on tähtis määratleda, kas olemasolevad kriteeriumid hindavad neid politseinikke, kes annavad endast parima probleemide lahendamisel ja suhete arendamisel kogukonnaga. Samuti tuleb tagada, et mõõdikud oleksid suunatud kvantitatiivsetelt tegevustelt tulemuste mõõtmisele. Politseiasutused peavad hindama nende tegevust, kes eriti panustavad PPT eesmärkide täitmisele.³⁰ Ka märgivad nad nagu paljud teised PPT uurijad, et PPT korral võtab palju aega enne kui on näha tulemusi kuritegevuse taseme ja korratuste languses. Kogukonnaga tihedam suhtlemine ja usalduslike sidemete tekkimine aitab vastupidiselt paljastada kuritegevuse probleeme, mis vastasel juhul oleksid jäänud registreerimata, mistõttu registreeritud juhtumite arv tegelikult hoopis esialgu suureneb. Ühe PPT tulemuslikkuse hindamismeetodina on nad välja pakkunud võimaluse, et juht peaks vähemalt kord kuus koos piirkonna eest vastutava politseinikuga tegema ringkäigu piirkonnas, nägemaks kas on toimunud muudatusi ning andma vajadusel suuniseid. (Trojanowicz ja Bucqueroux 1998:36-49) Nende nägemusel on vajalik ka muuta politseinike nähtavuse vormi, mille alusel on samuti võimalik teha järeldusi hindamiseks.³¹ Nende hinnangul tuleb PPT hindamisel põhitähelepanu suunata probleemide lahendamisele, s.h näitavad edukust mitte ainult täielikult lahendatud probleemid, vaid ka see, kui vähem isikuid on probleemist mõjutatud, probleem on vähem märgatav ning vähem uusi probleeme kerkib esile. Samale järeldusele on jõudnud ka Leigh, Read ja Tilley (1996:21-22). Et hinnata, kas politseinik oli

²⁹ Nad on loetlenud näiteks järgnevad tegevused: politseipunktide tööhoidmine, kogukonna gruppidega kohtumine, piirkonna probleemide analüüsimine ja nende lahendamine, ükselt-uksele (*door-to-door*) küsitluste läbiviimine, õpilastega rääkimine koolides, kohtumine kohalike kaupmeestega, turvalisuskontrollide läbiviimine kohalikes äriettevõtetes, tegelemine õiguserikkujatega.

³⁰ „Enne PPT rakendamist oli politseitegevus suunatud põhiliselt väljakutsete teenindamisele, teenindamise kiirusele ja juhtumite uurimisele. Mõlemad langevad tegelikult ka PPT probleemikeskse tegevuse alla. Samas pöörati tähelepanu vaid väljakutse teenindamisele ja paberite vormistamisele, probleemi põhjuste lahendamisele aga mitte. Politseinike eesmärgiks oli kiiresti asjaga ühele poole saada ja olla valmis järgmise väljakutse teenindamiseks, selle asemel et asi lõplikult lahendada ning tagada kliendi rahulolu” (Trojanowicz ja Bucqueroux 1998: 30).

³¹ Nad on pakkunud, et politsei nähtaval olekut, mis eelnevalt oli tagatud põhiliselt autoga patrullimises, tuleb suunata sinna, et politseinikud oleksid nähtavad läbi osalemise kogukonna koosolekutel, ettevõtete ja eraisikute turvalisuse nõustamise, koolide külastamise jne. (Ibid., lk 81)

oma töös edukas, peab politseiasutus paika panema parameetrid, millega hinnatakse mõne tegevuse edukust või ebaedu. „Et innustada politseinike loovusele ja võtma põhjendatud riske, tuleb ka ebaedu hinnata kasulikuna, kui tegevus oli tegelikult hästi planeeritud ja heade eesmärkidega ning kui ebaedu põhjused on hästi dokumenteeritud ja teistega jagatud” (Trojanowicz ja Bucqueroux 1998:89-90).³² „Kasutada tuleks nii individuaalseid intervjuusid kui ka rühma koosolekuid, et saada teada kogukonna taju neile osutatava teenusega politsei poolt. Rühmakoosolekud peavad olema avalikkusele avatud, kõikvõimalikud meetmed peavad olema rakendatud nende kohtumiste reklaamimiseks ning julgustama võimalikult laialdast osavõttu nendest. Mõningates piirkondades tuleb madalat osavõtu aktiivsust taolistest kohtumistest võtta positiivse asjaoluna – inimesed on olemasoleva politseiteenusega niivõrd rahulolevad, et neil puudub huvi sellel teemal rääkida. Tihedamini aga näitab madal osavõtt usalduse ja kindluse puudumist, põhjustades skeptitsismi politsei plaanide suhtes” (Watson, Stone ja DeLuca 1998:76-78).³³ Ka väidavad nad, et kuniks ei muudeta hindamiskriteeriume, jätkavad politseinikud nende tegevuste tegemist, mille alusel neid hinnatakse. Kui põhiliseks on kvantitatiivsed näitajad, jätkavadki nad numbrite tagaajamist ning ei pööra eriti tähelepanu elanike muredele ja huvidele, kui need ei kajastu hindamiskriteeriumites. Tihtipeale hinnatakse seda, kui hästi politseinikud käituvad politseiasutuse seatud reeglite ja poliitika suhtes. Tihti aga ei ole tõendeid, et need reeglid ja poliitika oleksid vajalikud või üritused tegelikult produktiivsed. Mitmed politseijuhid on nõustunud, et nad mõõdavad tihti seda, mida on võimalik kergesti jälgida, mitte aga mis on tähtis. Kvalitatiivsed hindamiskriteeriumid sisaldavad teatud probleemi. Näiteks sellised kriteeriumid nagu vastutustundlikkus või hoolikus on raske vaadelda ning subjektiivselt tõlgendatavad. Samas ei ole need raskused unikaalsed vaid PPT-le, alati on olnud raske ausalt ja objektiivselt politseinike tööd hinnata. (Watson, Stone ja DeLuca 1998) Nad ei väida, et oleksid lahendanud selle probleemi teoorias või praktikas, kuid annavad mõned soovitusel, kus suunas PPT hindamine peaks toimuma. Esmalt tuleks vaadelda piirkonnas toimunud muutusi registreeritud kuritegudes, millist tüüpi kuritegusid registreeriti ja kodanike rahulolu. Seega võib anda hinnangu politseiniku tegemistele nende näitajate alusel. Seega näitab kuritegevuse ja korratuste jätkuv olemasolu

³² Ka on nad välja pakkunud nende arvates lubava võimaluse politseiniku tegevusele hinnangu andmiseks juhi poolt. Selleks pakuvad nad välja nn „juhtumite ehituse”. Selleks kohustab juht alluvad dokumenteerima oma tegevusi kogukonnaga sidemete loomisel ja probleemidega tegelemisel. Lisama peab ka põhjaliku analüüsi, kas need tegevused olid edukad või mitte. Eesmärgiks on siduda tegevused taotletava eesmärgiga. Seejärel peab politseinik „tõestama”, et tegevused olid edukad. Selleks võib ta kasutada näiteks videoülesvõtet probleemsest piirkonnast, kodanike teateid positiivsetest muutustest jne. Seejärel seatakse juba plaanid järgmiseks perioodiks. Selle eesmärgiks on liikuda vigasid ja ebaedu otsiva süsteemi juurest sellise juure, mis toetab ja tõstab võimalusi edukaks tegevuseks. (Trojanowicz ja Bucqueroux 1998:89-90)

³³ Nende hinnangul tuleb igast juhtumist koheselt teatada ka vastavat piirkonda teenindavat politseiniku. Ta peaks olema teadlik kõikidest juhtumitest piirkonnas või teistest asjaoludest mis võib piirkonda mõjutada. Elanikud eeldavad oma piirkonna politseinikelt, et nood teaksid

piirkonnas politseiniku ebaõnnestumist ning vastupidi. Samas märgivad nad, et hinnata tuleb ka kõiki teisi tegureid, mis võisid kuritegevuse ja korratuste tõusu või langust mõjutada. Ka ei või mingeid muutusi oodata üleöö.³⁴ Kuna ei ole olemas globaalselt aktsepteeritud PPT definitsiooni, ei ole olemas ka globaalselt aktsepteeritud hindamiskriteeriumit. Vaatamata sellele soovivad nad vastata teatud küsimustele, et saada teada, kuidas PPT teostamine edeneb (autori poolt lühendatud) (Lisa 5). „*Vaid mõni politseiasutus Ameerika Ühendriikides täidab neid kriteeriume täielikult ning mitte ükski ei täida neid perfektselt. Kirjeldatud küsimused on vaid juhiseks, mida võib küsida. Iga asutus peab aga oma kriteeriumid seadma vastavalt seatud eesmärkidele ja sihtidele. Kvalitatiivne hindamine on alati raske ning hõlmab endas alati teatud hulka subjektiivsust. Üks lõpetamata tegevus PPT arengus on välja töötada rohkem ja paremaid meetodeid hindamaks tegevuste kvaliteetsust*” (Watson, Stone ja DeLuca 1998:162-168). Nad pakuvad välja võimaluse kasutada asutuse tegevuste hindamiseks erapooletute audiitorite poolt läbi viidavat auditit. PPT korral tuleb hinnata ka seda, kuidas on reguleeritud vastutus elanikkonna ees. Lisaks politseistruktuuri detsentraliseerimisele asetatakse selle käigus ka politseinikud õigesse kohta vajalikuks ajaks ning politseinik muudetakse vastutavaks nimetatud piirkonna suhtes. Tähtis hindamiskriteerium on ka see, kui hästi on politsei teenus kättesaadav erinevatele ühiskonnagruppidele.³⁵ Otsesed juhid peaksid pidama arvet ka näiteks selle kohta, kui palju isikuid on toimetatud varjupaikadesse, mis toimib motiveeriva jõuna politseinike jaoks ja aitab politseiasutusel hinnata, kui hästi on tegeletud kodututega. Selline tegevus aitab vähendada surnukskülmumiste arvu. (Trojanowicz, Kappeler, Gaines ja Bucqueroux 1998:252) Oliver (2001) kirjeldab veel ühte võimalust, kuidas mingeid PPT raames tehtavaid programme või tegevusi hinnata. Näiteks on ta toonud jalgspatrulli teostamise piirkonnas, kus toimub kauplemine narkootikumidega. Sellisel juhul keskendub hindamine sellele, kui palju politseinikud seal patrullisid ning millega peamiselt patrullimise

mis toimub. Usaldus tema suhtes võib kannatada, kui ta ei ole kursis kõikide politsei poolsete tegevustega piirkonnas. (Watson, Stone ja DeLuca 1998:76-78)

³⁴ „*PPT korral ei piisa sellest, et anda meediale andmed kuritegevuse taseme kohta ning jätta järeltule tegemine nende endi teha. Politsei juhtkond omab kohustust anda õigeaegselt, piisaval hulgal ja korrektset infot, mis annaks võimaluse hinnata kui hästi politsei oma tööd teeb. Enne kui hinnata mida politsei teeb, on vajalik sätestada üldine eesmärk, mida politsei peaks tegema. See aga omakorda peaks olema aluseks asutuse eesmärkidele ja sihtidele. Selleks peab iga politseiametnik omama võimalust nende seadmisel kaasa rääkida, samuti peavad kogukonna liikmed olema väga sügavalt protsessiga seotud. Loomulikult võib seatud eesmärkide saavutamine võtta aastaid ning mõni võibki täielikult saavutamata jääda. Eesmärgid võivad olla pikaajalised (3-5 aastat) või lühiajalised (1 aasta). Eesmärgid tuleb perioodiliselt üle vaadata ning neid vajadusel muuta või kohandada, võttes arvesse möödunud aasta kogemusi ja eelseisva aasta ootusi*” (Watson, Stone ja DeLuca 1998:76-78).

³⁵ Traditsioonilise politseitöö korral pühendasid politseinikud 90% oma tööajast 10% elanikkonnale, ignoreerides ülejäänud 90% seaduskuulekast elanikkonnast. Põhjendus oli, et see osa elanikkonnast ei riku seadust ja seetõttu pole nende elupiirkond tähtis. PPT korral ei tohi sellist olukorda lasta tekkida. Kindlasti on ka sellel osal elanikkonnast omad probleemid, mis ehk ei ole nii tõsised kui mujal, kuid ei ole seetõttu kindlasti mitte vähetahtsamad. Nendele probleemidele tuleb politseil reageerida sama tõsiselt kui probleemidele kõrge kuritegevusega piirkondades. (Trojanowicz, Kappeler, Gaines ja Bucqueroux 1998)

ajal tegelesid.³⁶ Üldiselt tuleb programmide hindamisel Oliveri (2001) arvates aga esmalt otsustada, kas hinnatakse selle läbiviimist või selle mõju, samuti kuidas neid eesmärke mõõta.³⁷ Kui hindamise tüüp ja eesmärgid on ära otsustatud, on järgmine tähtis küsimus see, kuidas neid täpselt hinnata. Selleks tuleb eesmärgid jagada osadeks selliselt, et oleks võimalik määratleda, kas programm oli edukas või mitte.³⁸ Carteri (2000) arvates on lisaks PPT üldisele rakendamisele vaja teostada ka nn „mikrohindamisi“ kõige tähtsamate tegevuste suhtes. Carter on kirjeldanud ka mõningaid olulisi aspekte PPT-s, mida hinnata. Näiteks on ta vabatahtlike (*Eestis mõistes ehk kõige paremini võrreldav abipolitseinikega - autor*) kasutamise hindamise kohta märkinud, et: „...hinnata tuleb seda, kuidas politsei vabatahtlikke kasutab, aga samuti ka nende otsest ja kaudset mõju politseitegevusele” (Ibid., lk 7). Taolised näitajad, nagu austus ja toetus politseile, politsei suhtes esitatud kaebuste arv, politseiteenusega rahulolu ja teised kvalitatiivsed näitajad annavad üheskoos tähtsat informatsiooni, kas politsei on olnud edukas kogukonnaga heade suhete saavutamisel. Carter on märkinud, et PPT üldise hindamisega on seotud ka politseinike soorituste hindamine (*performance appraisal*). Erinevatelt politseijuhtidelt saadud info alusel on ta kirjeldanud mõningaid tähtsamaid küsimusi, mida soorituste hindamine peaks sisaldama (töö autori poolt veidi lühendatud kujul) (Lisa 6). Laiendamaks soorituste hindamise ideed, on Carter lisaks märkinud, et vajalik oleks politseinikele anda võimalus hinnata ka juhtkonda. Sellega annaksid nad oma panuse juhtkonna efektiivsemaks tegutsemiseks. Ka selleks on ta reastanud küsimused (töö autori poolt veidi lühendatud kujul) (Lisa 7). Kuigi ülemuste poolt saab ilmselt olema teatud vastuseisu sellise hindamisvormi suhtes, saab organisatsioon tervikuna sellest kasu. Nagu Carter veel märgib, peavad väljatöötatud kriteeriumid olema paindlikud, et arvestada piirkondliku politseitööd tegevate ametnike erinevaid töökohustusi. Kindlasti tuleb hindamisel kasutada subjektiivseid

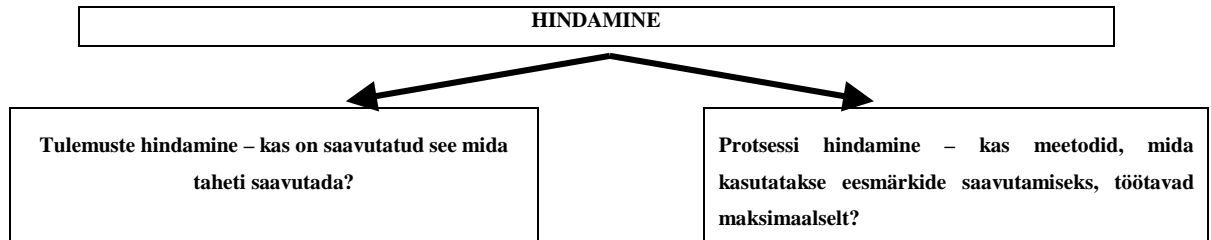
³⁶ Kui politseinikud tegelesid suurema osa ajast seal elanikega suhtlemisega ja probleemiga tegelemisega, võib anda hinnangu, et plaan on täide viidud. Kui aga patrulli tundide arv ei suurenenud ning politseinikud ei tegele elanikega suhtlemisega ja probleemiga tegelemisega, on hinnang see, et plaani elluviimine oli kehv. (Oliver 2001)

³⁷ Kui hinnata läbiviimist, on võtmeesmärkideks anda hinnang programmi rakendamise meetoditele ja kas programmi rakendati vastavalt planeeritule. Mõõdikuteks võivad sellisel juhul olla näiteks: palju arvuliselt ja milliseid kogukonnas olemasolevaid probleeme välja selgitati, kui palju erinevaid programme soovitati ellu viia ja palju neist tegelikult ellu viidi, kogukonna osalemist neis, palju kogukonna liikmeid arvuliselt osales, väljakutsete arvu ning nende sisu muutusi. Kui aga eesmärgiks on anda hinnang programmi mõjule, on põhilisteks mõõdikuteks seatud eesmärkide täitmine. Nendeks võivad olla näiteks kuritegevuse taseme muutumine, kodanike rahulolu tõstmine politsei teenuste suhtes, politseinike endi suurem rahulolu tööga, kuriteohirmu vähenemine elanike hulgas, või siis mingite spetsiifiliste süttegevade või piirkonna probleemide vähenemine. (Oliver 2001)

³⁸ Kui näiteks jalgsipatrullimise puhul kõrge kuritegevusega piirkonnas oli eesmärgiks seatud vähendada kuriteohirmu, tuleb esmalt määratleda, mis asi on kuriteohirm ja kuidas seda mõõta. Kuna kuriteohirm on enamasti seotud inimeste eelarvamusega mitte aga tuginemisega faktidele, siis tulebki mõõta just inimeste eelarvamust. Seda saab teada kas läbi vastava küsitluse või teostades jälgimist, palju inimesi pimedal ajal jalgsi piirkonnas ringi liigub. Nagu oli juba mainitud eespool, mõjutavad tihti õiguskorda piirkonnas ka mitmed teised tegurid, mitte ainult politsei tegevus. Seega tuleb eesmärkide saavutamisele hinnangute andmisel kindlasti arvestada ka seda asjaolu. Võib olla, et seatud eesmärgid küll saavutati, kuid selle tagas hoopis mõni muu asjaolu, kui politsei tegevus. Kui jälle viidata jalgsipatrulli näitele, siis võis eesmärk kuriteohirmu vähendamiseks ja suurema hulga inimeste liikumisega pimedal ajal väljas küll olla saavutatud, kuid selle põhjuseks polnud mitte politsei tegevus, vaid hoopis näiteks kella keeramine päevavalguse parema kasutamise eesmärgil, mistõttu inimesed liikusid varasemast hiljem väljas. Kuigi jalgsipatrull viidi ellu vastavalt planeeritule ning inimeste kuriteohirm vähenes, ei olnud see otseselt jalgsipatrulli tõttu. (Oliver 2001)

meetodeid. Carter on sarnaselt Oliverile (2001) samuti jõudnud järeldusele, et hindamise võib jagada kahte kategooriasse (Joonis 2).

Joonis 2. Hindamise kategooriad



Joonises kasutatud andmed: Carter (2000)

Ka Carter (2000) on kirjeldanud mõningaid meetodeid, mida võib hindamisel kasutada. Töö autori poolt on nimetatud meetodid paigutatud järgnevasse tabelisse (Tabel 5).

Tabel 5

Meetodid PPT hindamiseks

MEETOD	SELGITUS
„Tegelikud” versus „Oodatud” tulemused	Aitab hinnata planeerimise õigsust.
„Enne” versus „Peale” staatus	Aitab hinnata, kas konkreetsed tegevused omasid mõju või aitasid kaasa saavutatud tulemuste saavutamiseks. Näiteks on Carter toonud Naabrivalve rakendamise mingis piirkonnas. Sisse murdmiste ja elanike turvatunde taset mõõdetakse enne ja peale selle rakendamist. Seejärel saab anda hinnangu, kas Naabrivalve rakendamisel oli mingit mõju.
Toetamise väärtus	Aitab hinnata tegevuste mõju, mis toetasid eesmärkide saavutamist. Teinekord võivad PPT tegevuse raames tehtud tegevused omada teatud mõju, mis aga ei pruugi olla seotud seotud eesmärkidega.
Kvaliteedi kontrolli hindamine	See on üldine kasulikkuse, täpsuse, üldise väärtuse, suundumuse jne hindamine. Läbi selle saab hinnata, kas üldised paika pandud filosoofilised ideed ja poliitika on realistlikud. Seejärel on võimalik teha teatud muudatusi, et eesmärgid oleksid saavutatavad.
Protsess ja saavutused	Läbi selle on võimalik määratleda, kas läbi viidud toimingute ning saavutatud eesmärkide vahel on seos.

Tabelis kasutatud andmed: Carter (2000)

„Toimiv hindamine peab olema läbi viidud: sihilikult, rutiinselt, igakülgset ja kriitiliselt. Väga tähtis on see, et hindamist nähtaks kui positiivset, konstruktiivset tegevust, muutmaks PPT tegevusi organisatsioonile kasulikumaks – hindamist ei tohi vaadelda kui „vigade otsimist””

(Carter 2000:15). Ta on esitanud ka nägemuse, mida on võimalik PPT teostamisel hinnata: piirkonnas esinevate probleemide tüübid; alternatiivsed lahendused neile probleemidele; lahendused, mis on ellu viidud; politsei ja teiste asutuste vaheliste suhete kvaliteet; kuriteohirm; „kuritegevuse märgid” piirkonnas („katkise akna” analoog); kodanike rahulolu politseiga; ametnike rahulolu tööga; kodanike osalemise tase ühisprogrammides ja probleemide lahendamisel; kaebused politsei tegevuse suhtes (mitte nende arv vaid millist tüüpi); kodanike soovidega arvestamine; juhtimissüsteemi efektiivsus; juhtimissüsteemi jõudlus; kuritegevuse trendid; demograafilised muutused. (Carter 2000)³⁹ Stevens (2001) on oma uuringus märkinud, et politseinike töö produktiivsuse traditsioonilised mõõdikud on ebaadekvaatsed, kui mõõdetakse PPT-d.⁴⁰ Tema arvates näitab politseiasutuse osalust PPT-s kolm näitajat: politseiteenuse tõhususe parandamine, võrdse teenuste osutamise saavutamine kõikidele kogukonna gruppidele ja politseitöö efektiivsuse tõstmine. Nagu juba korduvalt märgitud, on kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete mõõdikute puhul loomupäraselt omane vahe. Põhiline erinevus seisneb selles, et kvantitatiivsete meetodite puhul kogutakse ja analüüsitakse infot, mida on võimalik „lugeda” või statistiliselt analüüsida. Kvalitatiivne meetod aga kogub ja analüüsib infot, mis on kujutatud jutustavas või retoorilises vormis ja järeldused põhinevad selle informatsiooni tõlgendamisel kogumis.⁴¹ Loomulikult on võimalik kasutada erinevaid mudeleid PPT kokkuvõtete tegemiseks, seda vastavalt vajadustele. Üldiselt aga peaks iga PPT hindamiskokkuvõtte magistritöö autori hinnangul sisaldama kolme osa (Joonis 3)⁴².

³⁹ „Kindlasti ei ole see nimekirja ammendav, pigem on see illustreeriv. Nagu näha, on enamasti neist „kvalitatiivsed” – nad on pigem kirjeldavad kui arvuliselt loetavad. Seda seetõttu, et PPT on suunatud ennetusele, probleemikeskusele ning nende lahendamisele mitte aga juhtumite tagantjärele dokumenteerimisele. Veelgi enam, PPT on suunatud elukeskkonna ja politseiasutuse töö keskkonna parandamisele. Neid faktoreid ei olegi lihtsalt võimalik kvantitatiivselt mõõta. Kvalitatiivse informatsiooni probleemiks on aga see, et seda on palju raskem koguda ja analüüsida. Samas on need kvalitatiivsed muutused PPT tegevuste keskmeks. See aga ei tähenda, et kvalitatiivset informatsiooni PPT raames kunagi ei koguta. Pigem on see hoiatus, mida tuleb teada” (Carter 2000:19-20).

⁴⁰ Oma uuringus on ta kirjeldanud PPT rakendamist erinevates Ameerika Ühendriikide linnades. Kirjeldades selle rakendamist *Broken Arrow Police Department*’is, kirjeldab ta ka, kuidas seal seda hinnati. Põhiliseks meetodiks oli tagasiside kogukonnalt ja nende suhtumine erinevatesse programmidesse. Samas märkis ta, et nimetatud politseiasutus alles plaanis välja töötada rohkem meetodeid. Samas pidasid nad väga tähtsaks kriminaalanalüüsiga tegelevate ametnike värbamist ja nende koolitamist. Tähtsateks näitajateks PPT edukuse mõõtmisel on neil ka probleemikeskse lähenemise rakendamise ulatus, kaebused ebaviisaka/ebasobiva käitumise suhtes ning regulaarsete soorituste hindamiste läbiviimine politseinike hulgas, näitamaks politseinike aktiivsust, kogukonna kaasatust ja millist käitumist nad avalikkusele näitavad. Põhiliseks näitajaks ongi positiivse ja negatiivse tagasiside saamine koostööpartneritelt, kogukonnalt gruppidele ja kodanikelt. Kirjeldades PPT rakendamist *Metropolitan-Nashville Police Department*’is, on Stevens välja toonud 5 punkti, mis on äärmiselt tähtsad PPT edukaks rakendamiseks ja mis on lähedalt seotud kommunikatsiooniga. Need punktid oleksid (autori poolt lühendatud kujul):

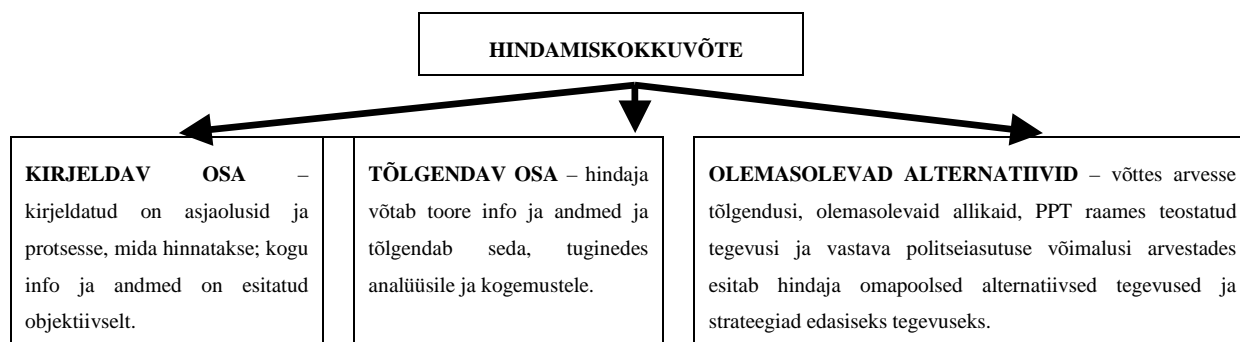
- politseinike kättesaadavus (otsesemad meetodid kui ainult läbi politsei häirekeskuse, nt politseipunktid, konstaablipunktid, mobiiltelefonid, E-post jne);
- soov suhelda (otsene suhtlemine elanikega, gruppidega, koolilastega, ettevõtete omanikega jne);
- oma tegude selgitamine (aitab kogukonnal paremini mõista mingite politseipoolsete tegevuste mõtet ja läbi selle toetust saavutada);
- tagasiside (politseinikud peavad olema avatud ja kuulama kodanike arvamusi);
- kodanike osalus (äärmiselt tähtis eriti probleemikeskses tegevuses).

Nimetatud politseiasutus võttis ühe PPT vahendina kasutusele nn *Notifier* ehk Teataja. See on arvutisüsteem, mille abil on võimalik mõne minuti jooksul edastada mõnes konkreetses piirkonnas elavatele sadadele inimestele salvestatud telefoni teade. Seda on võimalik kasutada kiireks evakuaatsiooniks, kadunud laste otsimiseks jne. (Stevens 2001)

⁴¹ Kui info on aga kogutud, on see vaja panna sellisesse vormi, et seda saaks kasutada nii administratiivsetel kui ka operatiivsetel eesmärkidel. Seda selleks, et tulemuste alusel oleks võimalik teha administratiivseid otsuseid seoses finantseerimisega, ametnike paigutamisega, tegevuste jätkamisega ja muude seotud küsimustega. Ka kasutatakse tulemusi operatiivsete otsuste tegemisel, nagu mingid kindlad tegevused, poliitika ja lähenemised, mille abil loodetakse saavutada PPT eesmärgi. (Stevens 2001)

⁴² Erinevate üldiste kokkuvõtete koosseisus võib kasutada näiteks ka: kulu efektiivsuse kokkuvõtet – näitab tulemuste saavutamiseks kulunud finantse; igakülgset hindamist – kirjeldab protsessi ja tulemuste omavahelisi seoseid; kokkuvõtte asutuseväliseks jagamiseks – on ette nähtud

Joonis 3. PPT hindamiskokkuvõtte osad



PPT ja selle raames läbiviidud programmide hindamine ei ole kindlasti lõplik – kuna see põhineb andmetel, mis koguti. See aga tähendab, et alati on olemas võimalus, et hindamise käigus tehtud järeldused võivad olla ebaõiged. Kuigi head hindamismeetodid võivad seda riski paljuski vähendada, võimalus jääb. Lisaks põhinevad järeldused hindaja ja otsustajate subjektiivsetele kogemustele, eriti siis, kui tegemist on kvalitatiivsete muutujate mõõtmisega (mis on aga PPT puhul eriti asjakohane). Subjektiivsus omab nii positiivset kui ka negatiivset külge. Ühest küljest lubab see kasutada hindamisel kogemust, annab see samas ka võimaluse emotsioonide kasutamiseks, mis aga võib objektiivsust varjutada. (Carter 2000) Stevens (2001) on märkinud, et traditsioonilisi mõõdikuid on kerge arvestada, kuid need ei näita politsei efektiivsust.⁴³ Stevens järeldas, et Ameerika Ühendriikides hindasid need politseiasutused, kes võtsid PPT rakendamist tõsiselt, põhiliselt 2 faktori järgi: elanike hinnang politseiteenuse kvaliteedile ehk kuidas politsei reageeris nende kuritegevuse ja turvalisusega seotud muredele; kuidas ja mis ulatuses politseinikud võtsid omaks ning praktiseerisid PPT tõekspidamisi ja probleemikeskset lähenemist.⁴⁴ PPT rakendamine ei olnud aga nii edukas nendes politseiasutustes, kus tööd hinnati ja avalikkust teavitati kinnipidamiste arvust, väljakutsetele

kohalike omavalitsuste ning teiste institutsioonide informeerimiseks PPT teostamise olukorra kohta. Üldiselt on kokkuvõtte kirjeldav, mitte aga ettekirjutav. Ta võib kirjeldada „mis on” ja „ mis võiks olla”. Ta võib ka esitada alternatiivseid tegevusi, kuid ta ei või öelda mis tegevusi täpselt. Lõpetuseks, hindamiskokkuvõtte on vahend toetamaks asutuse eesmärgi – kokkuvõtte mõju iseenesest ei ole omaette eesmärk. (Carter 2000)

⁴³ Ka *Columbus Division of Police* kasutab ulatuslikult kodanike küsitlust saamaks infot oma tegevuse kohta. Põhiliseks hindamiskriteeriumiks on saanud probleemikeskse politseitegevuse tõhusus. Probleemi analüüsimine ja sellega tegelemine, mitte aga ainult väljakutsele reageerimine sai normiks. Kõige tähtsamaks politseitegevuse kvaliteetsuse indikaatoriks peavad nad seda, kui hästi reageeritakse kuritegevuse ja turvalisuse probleemidele, samuti kodanike rahulolu politsei teenusega. *Lansing Police Department* hindab PPT edukust läbi kuritegevuse vähendamise, väljakutsete arvu vähendamise ja kodanike rahulolu tõusu. Kahte esimest näitajat hindavad nad läbi statistika. Kolmandat aga läbi kodanike küsitluse ja üldiste kommentaaride kodanikega suhtlemisel. Ka *St. Petersburg Police Department* tugineb PPT hindamisel kogukonna küsitlusele. Samuti kasutavad nad hindamiseks politsei ja kogukonna vahelise koostöö kvaliteeti, edukaid probleemikeskseid lahendusi, kogukonna rahulolu, aga samuti ka traditsioonilisi meetodeid nagu kuritegevuse tase ja väljakutsete arv. Stevens on oma uuringus kirjeldanud lisaks huvitavat meetodit, mida Ameerika Ühendriikide mõningates piirkondades kasutati autovarguste vähendamiseks. Nimelt töötati välja spetsiaalsed raskesti eemaldatavad kleepsud, mis programmiga liitujate autode esi- ja tagaklaasidele kleebiti. Nimetatud autode omanikud andsid nõusoleku, et politsei võib nende auto ilma põhjuseta peatada öösel kella 01.00 kuni 05.00 ehk ajal kui kõige rohkem autosid varastati. Uuringud näitasid, et selliste kleepsudega autosid varastati 40 korda vähem kui ilma. (Stevens 2001)

⁴⁴ Selleks jälgisid nad tegevusi, mis võeti ette probleemide lahendamiseks; politseinike kohta laekunud kaebusi nende ebaviisaka/sobimatu käitumise kohta; viisid regulaarselt läbi politseinike tegevuste hindamist, saamaks teada nende aktiivsust, kogukonna kaasamise ulatust ning millise mulje nad avalikkusele jätaavad. Tagasiside kogukonnalt saadi põhiliselt läbi erinevate küsitluste, mis viidi läbi vabatahtlike, konsultantide või politseiametnike endi poolt, aga samuti interneti lehekülgi kasutades. (Stevens 2001)

reageerimise ajast ja nende arvust, samuti konfiskeeritud esemete väärtusest. Käesoleva uurimistöös raames läbi viidud küsitluses osalenud Martinez Izquierdo märkis oma vastuses, et PPT hindamiseks kasutatavad programmid töötati Hispaania politseis välja kogumaks objektiivset infot reaalajas, mis võimaldavad koordineerida ja kontrollida tervete üksuste või üksikute politseinike tegevusi. Tema hinnangul tagab ainult pidev kontroll tegevuste ja teenuste kvaliteetsuse pideva tõusu, mida ühiskond nõuab. PPT tulemuslikkuse hindamisel on Peak ja Glensori (1999) arvates võimalik kasutada aga ka meedia ülevaateid, kodanikelt laekunud kirjade analüüsimist, kodanike kaebusi, eriti just elanike rahulolu hindamisel politseiteenusega. PPT teostamise tulemuslikkuse mõõtmiseks võib kasutada ka järgmisi mõõdikuid: kindlaks tehtud probleemide arv ja nende tüüp; lahendatud probleemide arv ja nende tüüp; kogukonna kaasatuse ja osalemise hulk ja tüüp; väljakutsete arvu ja tüübi muudatused. Mõõtmaks iga konkreetse ametniku panust PPT teostamisel, on Peak ja Glensor (1999:302-304) välja pakkunud mõningad hindamiskriteeriumid (Lisa 8). Nad järeldavad, et hindamine on üks PPT eduka rakendamise aluseid. Samas tunnistavad nad, et ei ole olemas ühte kindlat hindamisprotsessi, mida võiks kõikjal kasutada ning et küsitlused on ühed kasulikumad vahendid hindamiseks politseitegevust. Oma uuringus on nad käsitlenud ka PPT teostamist ning hindamist erinevates maailma riikides. Näiteks viidates Austraalia Brisbane kogemusele, mõõdeti seal PPT rakendumise edukust korduvate väljakutsete arvu vähenemisega korduvatelt aadressidelt, samuti kuidas politseinikud tegelesid piirkonnas olevate probleemidega ning süütegude ennetamisega. (Peak ja Glensori 1999:355) Austraalia Toowoomba piirkonna PPT hindamise kokkuvõttes on aga ära toodud järgmised tähtsaimad hindamiskriteeriumid ning millised tegevused neid mõjutavad (Tabel 6).

Tabel 6

Austraalia Toowoomba piirkonna PPT hindamise tähtsaimad hindamiskriteeriumid ning millised tegevused neid mõjutavad

HINDAMISKRITEERIUM	TEGEVUSED
Probleemide lahendamine piirkonnas	Politseinike määramine piirkonda pikaajaliselt; töötingimuste tagamine, et politseinikud saaksid tegeleda probleemide lahendamisega; probleemikeskse lähenemise treeningute läbiviimine neile.
Piirkonna elanike rahulolu politseiga	Politseinikud on rohkem nähtavad ja kättesaadavad; politseinikud osutavad rohkem isikustatud teenust; rohkem aega suhtlemaks kogukonnaga ning võtta ette proaktiivseid tegevusi.
Ohvriks langemise tase piirkonnas	Probleemikesksete strateegiate kasutamine; kogukonna teadlikkuse tõstmine; politsei suurem nähtavalolek ja suunatud patrullimine; informatsiooni laekumise tõus kohalikule politseile.
Kui turvaliselt piirkonna	Erinevad tegevused väljaspool politsei mõjusfääri; erinevad projektid jne.

elanikud end tunnevad	
PPT-d tegeva politseiniku rahulolu tööga	Suurem autonoomsus ja võimu andmine; piirkonna eest vastutamise soodustamine; toetav tööõhkkond; positiivse tagasiside andmine hea töö korral; otseste ohtude puudumine politseiniku turvalisusele.
Üldine hinnang	PPT rakendamine ja projektid on hästi läbi mõeldud ja vajalike ressurssidega tagatud; politseinike hea kvalifikatsioon; tugev toetus kogu politseiorganisatsiooni poolt jne.

Tabelis kasutatud andmed: Peak ja Glensor (1999)

Kanadas aga tuldi järeldusele, et PPT edukuse ja tulemuslikkuse mõõtmise uued kriteeriumid peaksid sisaldama: kohalike kuritegevuse ja korratuste identifitseerimine läbi politseikogukonna suhtlemise; piirkonna kuritegevuse ja korratuste lahendamine läbi politseikogukonna suhtlemise; korduvväljakutsete vähendamine korduvatelt aadressidelt; politseiteenusega rahulolu tõus selle teenuse kasutajatel, eriti ohvrite seas; politseinike tööga rahulolu tõus; kodanike poolt laekuva informatsiooni suurenemine kuritegude ja korratuste kohta, kuriteohirmu vähenemine ning kohaliku piirkonna ja selle elanike parem tundmine politseinike poolt; uute hindamiskriteeriumite ellurakendamine hindamaks piirkonna politseinike, sealhulgas sellised faktorid nagu tema poolt osutatud teenustega rahuolu (eriti ohvrite hulgas), politseinike teadmised piirkonna ja selle elanike kohta, olemasolevad ressursid, esinevad probleemid ja lahendused nende lahendamiseks. (Peak ja Glensor 1999) Edmontoni politsei seadis oma PPT peamisteks hindamiskriteeriumiteks: korduvväljakutsete vähenemine; avalikkuse rahulolu suurenemine politseiteenusega; politseinike rahulolu tõus tööga; politseile laekuva huvipakkuva info suurenemine ja piirkonnas esinevate probleemide lahendamine. „Õige ei ole hinnata edukust kuritegevuse taseme muutusega, kuna üldiselt tõuseb kuritegudest teatamise aktiivsus, kui inimesed hakkavad politseid rohkem usaldama. Tähtsam on vaadelda korduvväljakutsete statistikat korduvatelt aadressidelt, kuna just korduvväljakutsed annavad politseile põhilise koormuse” (Ibid., lk 368). Oma uuringus kirjeldavad nad ka Suurbritannia kogemusi. Põhiliseks piirkonnakonstaabli hindamiskriteeriumiks on seal see, kui palju informatsiooni ta oma kolleegidele edastab. Ameerika Ühendriikide PPT Konsortsium on oma kodulehel samuti välja pakkunud mõningad PPT näitajad selle hindamiseks (autori poolt selekteeritult ja lühendatult): prioriteetide seadmine kogukonnaga konsulteerides; koostöö tulemuslikkus, s.h Naabrivalve sektorite loomine, koostöö vabatahtlike gruppidega jne; info edastamine kogukonnale ja nendega suhtlemine; osalemine kogukonna üritustel, koolide külastamine, avalikud esinemised, proaktiivsus probleemide lahendamisel jne; läbiviidavad

rahulolu küsitlused. (www.communitypolicing.org/strategic/sec7.html)⁴⁵ Strecher (1997) on viidanud oma uuringus puudustele traditsioonilise politseitegevuse hindamise korral. Tihti koguti andmeid, mille kasulikkus politseitegevuse edukuse hindamiseks on küsitav.⁴⁶ Dempsey (1999) kirjeldab täpsemalt jalgsipatrulli kasulikkust ja selle tulemusi. Nii väidab ta tuginedes erinevatele uuringutele, et jalgsipatrull aitab märkimisväärselt vähendada kuriteohirmu.⁴⁷ Lisaks märgib ta tuginedes erinevatele uuringutele, et suunatud patrullimine vähendab kuritegevust ning et inimeste rahulolu ja kuritegevuse kontroll tõusis seal.⁴⁸ Viidates Wycoffi ja Oettmeieri uuringule, on Dempsey loetlenud mõningad äärmiselt tähtsad omadused, mis peaksid ühel heal PPT-d tegeval politseinikul olema (autori poolt lühendatud kujul) (Lisa 9). Inglismaal on kasutusel politseitegevuse mõõtmise aruanne, kus mitmed küsimused on seotud ka PPT eesmärkide täitmise mõõtmisega. Selleks jaotatakse erinevad politseiüksused gruppideks. Ühte gruppi pannakse võimalikult sarnased politseiüksused, s.t sarnaste kogukondade, sarnaste probleemidega jne, et neid oleks võimalik omavahel võrrelda. Seejärel võrreldakse tulemusi erinevate küsimustike punktide alusel ning reastatakse politseiüksused paremusjärjestusse. Kõige kehvemate tulemustega politseiüksuste suhtes viiakse läbi täiendav analüüs, miks sealsed tulemused ei vasta ootustele ning mida oleks vaja oma tegevuses muuta.⁴⁹ Londoni Metropolitani Politsei Turvalisem Naabruskond (*Safer Neighbourhood*) programmi raames loodud spetsiaalsete politseirühmade edukust hinnatakse muuhulgas ka

⁴⁵ Sama allika kohaselt peavad kasutusele võetavad mõõdikud tagama, et need arvestaks klientide muredega, mõjutaksid politsei tegevust ja käitumist, mõjutaks osutatava teenuse kvaliteeti, oleks fokuseeritud politseitegevuse tulemuslikkusele ja toetaksid politseiasutuse seatud eesmärgi ja väärtusi. Lisaks on toodud, et hinnata tuleks ka politsei sisemist süsteemi ja struktuuri, ehk kas see toetab PPT teostamist; asutuse strateegilist plaani, kas see arvestab elanikkonna soove, kas on läbi viidud küsitlusi; ressursside olemasolu ja vajadusi; valitud strateegiate tulemuslikkust, ehk kas läbiviidud tegevused on mõjutanud kuritegevust, kuriteohirmu, elukvaliteeti jne; kas kasutada olevaid ressursse kasutatakse maksimaalselt; kas on tagatud politseiteenuse võrdne osutamine kõikidele elanikkonna gruppidele; tagasiside ja info edastamise toimimine; kas osutatav teenus on kvaliteetne. (www.communitypolicing.org/strategic/sec7.html)

⁴⁶ „Mõningad politseiasutused arvestasid näiteks selliseid näitajaid, palju kilomeetreid suutis patrull vahetuse jooksul läbida. Selliseid andmeid koguti aastaid. Samas tekib küsimus, mille jaoks? Mida annab sellise informatsiooni analüüs? Kas patrull 100 kilomeetrise läbisõiduga teeb paremat tööd kui patrull 80 kilomeetrise läbisõiduga? Siin mõjutavad seda hoopis teede ja tänavate erisus, erineval hulgal ja tüüpi väljakutsetele vastamine, auto kiirus patrullimisel jne. Siin võib ka öelda, et auto väiksema läbisõiduga võis patrullida hoopis tähelepanelikumalt. Seega ei anna selliste andmete kogumine PPT korral mingit kasu” (Strecher 1997:8).

⁴⁷ Kui jalgsipatrull võeti piirkonnast ära, tõusis kuriteohirm märgatavalt. Inimeste rahulolu politseiga tõusis, kui piirkonda pandi jalgsipatrull. Jalgsipatrull omab piirkonna elanike seas suuremat tänu kui autopatrull. Jalgsi patrullivad politseinikud on tööga rohkem rahul, neil on vähem hirmu ja kõrgem moraal kui autoga patrullijatel. Samas ei ole uuringud tõestanud, et jalgsipatrulli olemasolu kuidagi mõjutaks kuritegevuse taset piirkonnas. Uuringud on ka tõestanud, et elanike osalus politseitegevuses tõusis seal piirkondades, kus oli jalgsipatrull. (Dempsey 1999)

⁴⁸ Ta soovib kasutada ka nn „Korduvate õiguserikkujate programmi”, mis on kasutusel Ameerika Ühendriikides. „Programmi aluseks on järeldus, et enamuse tänavakuritegudest panevad toime väike hulk isikuid. Seetõttu on mõttekas pöörata oma tähelepanu just taoliste isikutele” (Dempsey 1999:178).

⁴⁹ Võttes aluseks Staffordshire piirkonna politsei hinnangulehe, nähtub, et esiteks hinnatakse klientide rahulolu. See on omakorda jaotatud alapunktideks (autori poolt lühendatud kujul): korterivarguste ohvrite rahulolu % politsei esialgse tegevusega väljakutsele reageerimisel; isikuvastaste kuritegude ohvrite rahulolu % politsei esialgse tegevusega väljakutsele reageerimisel; inimeste rahulolu % numbrile 999 (*analoo Eesti 110 – autori selgitus*) helistamisele vastamise ajaga; inimeste rahulolu % numbrile 999 helistamisel politsei tegevusega sellele vastamisel; liiklusavarii ohvrite rahulolu % osutatud teenusega sündmuskohal; inimeste rahulolu % kiiret reageerimist vajanud väljakutsele reageerimise ajaga. Ka mõõdetakse seal õiglust ja võrdse kohtlemise taset. Selleks vaadatakse, kui palju peatamisi/läbiotsimisi politsei teostas 1000 valgenahalise inimese kohta ning palju 1000 vähemusrahvuse inimese kohta; mitu % neist viisid valgenahalise isiku kinnipidamiseni ja mitu % vähemusrahvusest isiku kinnipidamiseni. Hinnanguleht sisaldab ka punkte politseinike kohta esitatud kaebuste kohta: palju esitati kaebusi 1000 politseiniku kohta; mitu % neist lõpetati; mitu % neist leidsid kinnitust. Eraldi osa on küsitluslehes ka kuritegevuse taseme mõõtmisel. Mõõdetakse erinevaid kuriteoliike kas 1000 elaniku või 1000 majapidamise kohta. Eraldi osa on ka avaliku korra ja turvalisuse kohta. Lisaks selliste juhtumite üldarvule 1000 elaniku kohta mõõdetakse veel ka näiteks kui mitu % perevägivalla juhtumitest oli seotud varasemalt (12 kuu jooksul) perevägivalla ohvriks langenud isikutega, aga samuti ka kui mitu % korterivargustest toimus aadressil kus korterivargus oli toimunud ka viimase 12 kuu jooksul.

Küsitlused	
Võrdlused	Enne-pärast tulemuste võrdlemine. Erinevate piirkondade võrdlemine (kus PPT toimib ja kus mitte).
Arhiivid	Võrreldakse arhiiviraporteid ja statistikaid.
Teostamise indikaatorid	Leiutatakse teisi kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid mõõdikuid.
Tagajärje mõõtmised	Piirkonna kuritegevuse taseme langemine; piirkonnas ohvriks langemise taseme langemine; piirkonna inetu olukorra paranemine; ebasoodsa sotsiaalse ja majandusliku olukorra langemine; elanike kuriteohirmu taseme langemine; piirkonna „kuumade punktide“ vähenemine; kinnipidamiste arvu vähenemine; tehtud väljakutsete arvu vähenemine; kuritegude avastamise protsent; politsei poolt lahendatud probleemide arv; politsei poolt siiralt lahendatud piirkonna elanike kaebusi; politsei suhtes esitatud kaebuste arv.
Tegevuste ehk protsessi mõõtmine	Politseiteenuse kvaliteet. Paranenud reageerimine (reageeringu kiirus, järelkontroll, viisakus); suurenenud nähtavalolek; paranenud probleemide lahendamise võimekus politsei poolt; sagedus, kestvus ja kvaliteet kogukonnaga, seadusjärgsete ja vabatahtlike ühendustega suhtlemisel.

Tabelis kasutatud andmed: Põhja-Iirimaa Politsei Teenistuse PPT infobrošüür

Samas on ka märgitud, et tegevuste hindamine ei ole ainult tegevuste ja eesmärkide võrdlus – see on ka seotud vastutusega, andmaks politsei partneritele, sh kogukonnale, teada, mis on saavutatud või mis mitte. See on erakordselt tähtis siis, kui politseinikud töötavad koos kogukonnaga või teiste vabatahtlike ühendustega. (Põhja-Iirimaa Politsei Teenistuse PPT infobrošüür) Suurbritannia siseminister Clarke on oma eessõnas Suurbritannia PPT brošüürile märkinud, et politsei eesmärgiks on neil anda parim vähendamaks kuritegevust ja inimeste kuriteohirmu. Nad tahavad näha suuremat usaldust ja rahulolu politseiteenusega, eriti just kuriteohvrite ja kõige haavatavamate kogukonna gruppide hulgas. Nad tahavad muuta politseitegevust palju efektiivsemaks. See aga tähendab, et kõik allüksused annavad parima kuritegude ennetamiseks, selgitamiseks välja ja võtmaks vastutusele rohkem kurjategijaid ning saavutamaks uuesti avalikkuse usaldust. Mongoolia politseipeadirektor Sandag-Ochir on oma eessõnas Mongoolia PPT brošüürile aga märkinud, et ka Mongoolia politsei vaatas hiljuti üle ja muutis oma hindamiskriteeriumid kvaliteedipõhisteks. Samas brošüüris on märgitud, et politseinike töö hindamine ei ole seotud nende kontrollimisega. Pigem on see mehhanism, läbi mille antakse vajalikku infot politsei juhtkonnale ja koostööpartneritele. Politseitöö kvaliteetsuse indikaatoriks on selle tulemuslikkus. Tulemuslikkust hinnatakse selle järgi, kui hästi politseiteenus jõuab klientideni ja kuidas nende suhtumine politseisse muutub. Töö

resultaat ja selle efektiivsus on põhiline politseitöö hindamiskriteerium.⁵³ Kõige tähtsam PPT juures on kõigepealt määratleda, mida täpselt hinnatakse. Kui see on määratletud, tuleb alles tähelepanu pöörata kuidas seda teha. Mongoolia politsei hinnangul peab hindamissüsteem olema efektiivne, mitte-bürokratlik ja paindlik. Nende hinnangul põhjustab liiga paljude kriteeriumite olemasolu süsteemi ebaproduktiivsust, paindumatust ja on bürokratlik. Seega muudab vähemate kriteeriumite olemasolu hindamise efektiivsemaks ning vajadusel tuleb teha vastavad muudatused. Üheks tähtsaks osaks uute hindamiskriteeriumite väljatöötamisel on avalikkuse osavõtt sellest. Tähtsaimaks hindamiskriteeriumiks Mongoolia politsei hinnangul on avalikkuse usaldus politsei suhtes. Selleks soovivad nad kasutada erinevaid küsitlusi. Samuti põhjalik elanikkonna kaebuste analüüs politseitegevuse suhtes. (Mongoolia PPT brošüür) Kaasik (2005) on oma uuringus kirjeldanud erinevates Euroopa Liidu riikides PPT hindamiseks kasutatavaid meetodeid (Lisa 11). „*Olulisemad kriteeriumid on kohaliku olukorda iseloomustavad statistilised näitajad ja kohalike elanike arvamus. Viimane võib näiteks väljenduda osalemise kaudu kohalikus turvalisuse komisjonis, isikliku suhtlemise kaudu hinnangu koostajaga või siis uuringu käigus läbi viidud küsitluse abil. Keeruline on aga saada elanike üldist hinnangut enda turvatunde ja politseitegevuse kohta väikses piirkonnas, kuna riiklikes küsitlustes seda välja ei tule*” (Kaasik 2005:87). Moore ja Braga (2002) on märkinud, et kuigi politsei kõige tähtsamaks ülesandeks on kuritegevuse kontrolli all hoidmine, on olemas mitmeid teisi tegevuse dimensioone, mis on tähtsad ja mida tuleb mõõta. Politseitegevuse suhtes laekunud kaebuste kohta on Moore ja Braga (Ibid., lk 57) aga märkinud, et kuna taoliste kaebuste tegemisel esinevad erinevad motiivid, ei tohi taoliste kaebuste esinemist hinnata kui tegelikku politseipoolset väärkäitumist.⁵⁴ „*Väga tähtis on saavutamaks politseiga kokku puutuvate isikute rahulolu politseitegevusega. See peaks olema üks politsei eesmärkidest, mille saavutamise suunas töötatakse. Samuti peaks politsei usaldatavuse ja suhtumise aluseks olema nende suhtumine klientide muredesse ja soovide rahuldamine. Läbi kvaliteetse teenuse saavutatud avalikkuse usaldus ja toetus võib aidata politseil kuritegevust kontrolli all hoida*” (Ibid., lk 68-69). Lõpetuseks märgivad nad, et oma uuringus pakutud meetodid politseitegevuse hindamiseks on vaid nende hinnangud. Inimeste grupid erinevates linnades omavad õigust ja

⁵³ Ka Mongoolia politsei kasutab oma tööle hinnangu saamiseks küsitlusi, mis viiakse läbi kord aastas. Mongoolia politseis saadi aru, et edukaks PPT-ks, selle eesmärkide ja sihtide saavutamiseks ja elanikkonnaga usalduslike suhete loomiseks peab hindamissüsteem peamiselt põhinema kvaliteedi saavutamisel, mitte aga kvantiteedil. Tehti muudatused tagamaks õige balanss kvalitatiivse ja kvantitatiivse hindamise vahel ning asetamaks kvalitatiivsed kriteeriumid prioriteetseteks, kvantitatiivsed aga seda toetavaks. Selliste kriteeriumite, nagu elanikkonnaga tihe suhtlemine lisamine politsei kõigi üksuste hindamismetoodikasse loob aluse ühiseks väärtuseks kogu organisatsiooni jaoks. Need kriteeriumid peavad sisaldama selliseid indikaatoreid, nagu käitumine ohvrite ja tunnistajatega, elanikkonnaga partnerluse loomiseks näidatud initsiatiiv, reformidest arusaamine ja nendega kaasaminek oma igapäevatoos. Et hindamine oleks efektiivne, tuleks sätestada minimaalne arv mõõdikuid. Protokollide koostamise asemel on politseinikel soovitatud rikkujatega pigem läbi viia selgitavaid vestlusi, joores isikuid soovitatakse kainestusmaja asemel koju toimetada jne. (Mongoolia PPT brošüür)

kohustust otsustada millist politseiteenust nad tahavad. Samuti omavad nad õigust ja kohustust otsustamaks kuidas politseitegevust tuleks mõõta. Nad märgivad veel, et seetõttu on kodanikel täielik õigus nende seisukohtadega mitte nõustuda. Inimesed peaksid ise otsustama, mis on politseitegevuses tähtis ja kuidas seda tuleks mõõta. Kiehelä (2000) on oma uuringus viidanud PPT uurija Goldsteini väitele, et politsei professionaalsust ei ole politsei igapäevatöös õigesti mõistetud: töös pannakse liiga palju rõhku üksikute ülesannete korraldajale täitmisele, mitte töö tulemuslikkusele.⁵⁴ Fry ja Bergesi (Fry 1983; Kiehelä 2000) arvates esindab politsei Ouchi mudelis organisatsiooni, kus sotsiaalne kontroll ei põhine ei ette määratud täpsetel käitumiskriteeriumitel ega ka mitte eelnevalt täpselt paika pandud eesmärgikriteeriumitel. „Eesmärgikriteeriumite osas on hinnang üsna täpne: turvalisuse säilitamisele ja kuritegevusest põhjustatud kulutuste vähendamisele suunatud eesmärgid on üsna raskesti mõõdetavad ja määratletavad. Probleemist tulenevalt on politseiorganisatsioonides sageli piiratud majandusliku efektiivsuse ja teenindusvõimega seotud näitajate määratlemise ja kirjeldamisega” (Kiehelä 2000:135). Tema arvates on politseipersonali arendamine tegevuse kvaliteedi tõstmiseks üks tähtsamaid eeldusi.⁵⁵ „PPT tulemuste hindamisega seondub mitmeid probleeme, mis tulenevad politseitegevuse eesmärkide mitmekihilisusest ja mitmetahulisusest. Politseitegevus koosneb paljudest osatoimingutest, nii et üht selget tegevuse tulemuslikkuse mõõtmise alust ei ole võimalik leida” (Ibid., lk 140).⁵⁶ „Et politseitegevuse efektiivsuse kriteeriumite valik on alati eelkõige väärtuse küsimus, siis tuleb leppida tõsiasjaga, et politseitegevust hinnatakse alati suhtes mingite turvavajadustega. Seega võib tõdeda, et kõigepealt on juba turvaprobleemide tõsidus alati suhteline küsimus. Turvaprobleeme võidakse prioritseerida selle järgi, milliseid probleeme peavad kodanikud oma turvatunde ja heaolu seisukohast eriti tähtsateks. Seda hinnangut mõjutab omakorda üsna palju see, millise pildi loovad kuritegevusest ja meie elukeskkonnast massiteabevahendid. Turvastrateegiates sageli

⁵⁴ See oleks ebaõiglane nii kogu politseiasutuse kui ka individuaalse politseiniku suhtes, kelle kohta kaebus on esitatud. Hea politseiasutus võib näida halvana, kui piisavalt ebaõigeid kaebusi on nende tegevuse kohta esitatud. Moore ja Braga (2002)

⁵⁵ „Rohkem rahuldust pakuks töö, kus politseinik vastutaks kogu probleemikompleksi eest ning kus tema kutseoskust probleemide lahendamisel ka hinnatakse. Selgelt formuleeritud eesmärgid on kontrolli all oleva organisatsioonimuutuse üks tähtsamaid eeldusi. Selged eesmärgid on omakorda tegevuse süstemaatilise jälgimise ja hindamise eelduseks. Kui eesmärgid on ebaselged, on tegevust raske, pahatihti isegi võimatu hinnata. Eesmäärke seades võib mõisteliselt üksteisest eristada vahetuid, sooritustest olenevaid tulemusi ja tulemuste abil tegevuskeskkonnas taotletavaid keskkonnamõjutusi. Esimesena nimetatute juhul võib rääkida organisatsiooni sisemisest tegususest ehk tõhususest (efficiency) ja seda mõõtvatest indikaatoritest ehk näitajatest. Need on eelkõige tootlikus ja ökonoomsus. Teisel juhul on aga tegemist tegevuse efektiivsuse või mõjususega (effectiveness) ja selle näitajatega. Efektiivsust mõõdetakse üldiselt eesmärkide saavutamise või vajaduste rahuldamise astmega. Tegevust võib pidada seda efektiivsemaks, mida rohkem vastavad keskkonnamõjutused seatud eesmärkidele või nende aluseks olevatele vajadustele. Politsei väliseid kvaliteeditegureid võib mõõta näiteks teenindusvõime, kliendieffektiivsuse ja ühiskondliku efektiivsuse indikaatoritega” (Kiehelä 2000:123).

⁵⁶ „Selle idee kohaselt püütakse PPT tegevusest tulenevate uuendustega arendada politseitööd nii, et see muutuks varasemast vähem normitaks ning rohkem iseseisvat otsustusõigust ja vastutust sisaldavaks. Eesmärgiks on oma tööle pühendunud, sisemiselt motiveeritud, aktiivselt sekkuv ja innovatiivne personal” (Kiehelä 2000:138).

⁵⁷ „Tulemuste hindamine on kõige ühesemalt mõistetav tootlikkust ja ökonoomsust iseloomustavate arvutuste puhul. Sel juhul võrreldakse tulemusi otseselt juba ära kasutatud või kasutuses olevate ressurssidega. Tootlikkuse jälgimisest on aga kasu vaid politseihalduse sisemise tehnilise või majandusliku otstarbekuse seisukohast. See ei eelda seisukohavõttu tegevuse ratsionaalsuse ja politseitegevusele väljastpoolt esitatavate nõudmiste vahekorra kohta” (Kiehelä 2000:140).

aluseks võetud ja põhieesmärgiks seatud väljaõeldud taotlused on sageli liiga üldised (abstraktsed) ega sobi hindamiskriteeriumeiks'' (Ibid., lk 140).⁵⁸ Ka Schobel, Evans ja Daly (1997) pakuvad välja omapoolsed alternatiivsed hindamiskriteeriumid: mõõta politseinike tajumist programmi tulemuslikkusest, et mõista kas nad saavad aru PPT eesmärkidest; selgitada välja, kas elanike usaldus politseinike vastu suureneb, vaadeldes nende kohta laekuvate kaebuste hulka. Eeldatavalt peaks kaebuste arv usalduse tõusmisel vähenema; teostada tasuvuse analüüs, kvaliteetsuse tõendamise ja aja kokkuhoiu uuringuid; uurida majanduslikku mõju piirkonnas. Mõningatel juhtudel võib see ollagi tähtsaimaks mõõdikuks programmi edukusest, vaatamata sellele kas kuritegevuse tase langes või mitte. Peale erinevate kättesaadavate meetodite kaalumist tulid Schobel, Evans ja Daly (1997) järeldusele, et parimaid tulemusi PPT hindamisel annab statistiliste andmete ja küsitluste kombineerimine. Oliver (2001) on märkinud, et kuni PPT areneb, annavad läbiviidud hindamised politseile võimaluse õppida mineviku kordaminekutest ja vigadest, kui hästi on politseinikud olnud PPT rakendamisega seotud ja kuidas nad on sellesse suhtunud. Lisaks aitab see vältida minevikus tehtud vigade kordamist ja et edukaid meetodeid kasutatakse. Oliveri hinnangul peavad kõik hindamised aga põhinema viiel PPT võtmekriteeriumil – efektiivsus, saavutusvõime, võrdsus, vastutus ja mõjuvõim. Nagu ta järeldas, peab PPT, ükskõik millises vormis seda rakendatakse põhinema nendel viiel elemendil ja hindamine peab samuti toimuma nende alusel.⁵⁹

⁵⁸ „Sellised eesmärgina sõnastatud taotlused on näiteks „üldise korra ja turvalisuse tõstmine”, „inimeste turvalisuse ja heaolu tõstmine” või „kuritegevuse vähendamine”. Mõistlikum on proovida rühmitada eesmärgid nende sisu, ulatuse ja ajalise kestuse järgi vahetuteks kriteeriumideks ja neist tulenevateks üldisemateks mõjuriteks. Taotletavad eesmärgid peaks sõnastama võimalikult konkreetselt, et nende teokssaamist oleks võimalik ka hinnata. Seejuures lähtutakse põhimõttest, et mida madalamatele organisatsioonitasanditele eesmärgid seatakse, seda detailsemalt peavad need olema esitatud. Eesmärgid, nende elluviimist taotlevad tegevusstrateegiad ja neist tulenevad abinõud tuleb mõisteliselt üksteisest eristada. Side valitud toiminguviiside ja nende tulemuste vahel ei ole otsene. Turvalisuse taseme ja kuritegevuse vähenemise määravad ära mitmed ühiskondlikud asjaolud. Seetõttu on tulemuste puhul väga raske esile tuua üksikute ametnike või tegutsejate osa. Peale selle tuleb rõhutada, et eri tasemega hindamiskriteeriumid võivad viia omavahel konkureerivate või isegi vastuoluliste strateegiateni. Näiteks toimingutena väljendatud taotletavad eesmärgid räägivad küll organisatsiooni tootlikkusest, kuid mitte selle efektiivsusest. Taotletavate eesmärkide esitamine toimingutega seotus konkreetsete arvudena (uuritud asjad, liiklusjärelvalvekordade arv jne) toob paratamatult kaasa reaktiivsete toimingute ületähtsustamise ja efektiivsuse ähmasumise. Politsei teenindusvõimet kirjeldavad indikaatorid koosnevad ühest või enamast muutujast, mis iseloomustavad politseitoimingute või politsei erinevate operatsioonide hulka ja nende kvaliteeti tulemuse või oodatud tulemuse suhtes. Tegevuse teenindusvõimet väljendavate indikaatorite aluseks on kliendile osaks saanud vahetu kasu, seega võib rääkida tegevuse kliendiefektiivsusest. Teenindusvõime indikaatorite aluseks on seega erinevatest abinõudest sõltuvad tulemused, mitte nende kulutatud ressursid. Selle määratluse kohaselt ei ole näiteks uurimistoimingute arv uurija kohta mitte teenindusvõime indikaator, vaid on tootlikkuse indikaator. Politsei peamistes tulemusvaldkondades on teenindusvõime indikaatoreiks: avastamisprotsent; teenuste kättesaadavus; teenuste osutamise kiirus; teenustega kaetus; teenuste kindlus. Politsei teenindusvõimet mõõdavad ka politsei tegevuse kohta esitatud kaebused ja ettekanded. Neid peaks pidevalt analüüsima ning tegevuse kvaliteedi huvides ära kasutama. Ainult operatsioonide hulka kajastavatest indikaatoritest üksi ei piisa. Efektiivsusindikaatorid iseloomustavad politsei tegevuse ühiskondlikku tõhusust. Politsei klienditeenindusvõime ja kliendiefektiivsus on alati osaliselt üksteisest sõltumatud. Võime küll ette kujutada olukorda, kus politsei on võimeline avastama kõik temale teatatud kuriteod, kuid mitte kuidagi ei ole võimalik mõjutada kuritegude kordumist. Põhimõtteliselt võib efektiivsusindikaatorid jaotada kahte gruppi selle järgi, kas nendega tahetakse mõõta kuritegevuse üldist taset või otseselt turvatunde puudumist või siis abinõude mõju nende objektiks olevatele üksikisikutele või organisatsioonidele. Ühiskondlike eesmärkide paljususe tõttu on raske leida politseitegevuse ühiskondlikku efektiivsust iseloomustavaid mõõdupuid. Näitena võib tuua „toimepanemata jätetud kuritegude” hulga. Seda on aga väga raske hinnata, kuna see ei olene otseselt politsei või veel vähem mõne teise kontrollitava ametniku tegevusest. Vaadeldavat valdkonda on proovitud hinnata muuhulgas mingi ajaperioodi materjalide põhjal. Sel puhul on proovitud hinnata politsei tegevuses toimunud muutuste seost kuritegevusega nn enne-pärast skeemi põhjal. Raskusi põhjustab see, et kuritegevuse taset mõjutavad mitmed muudki tegurid peale politsei poolt rakendatavate abinõude. Üldiselt võib ühiskondliku efektiivsuse hulka arvata: kogu kuritegevuse; kuritegudest põhjustatud hirmu ja turvatunde puudumise; kuritegudest põhjustatud materiaalsed kulutused; politsei ja kodanike vahelised suhted” (Kiehelä 2000:140).

⁵⁹ „Kuritegevuse ja avaliku korra tagamiseks kasutatavad programmid peavad olema efektiivsed. Programmid peavad olema tõhusad politsei ressurside kasutamisel. Nad peavad olema võrdselt kättesaadavad ja suunatud kogu kogukonnale, mitte aga mõnele üksikule grupile. Nad

Sarnaselt kogu avaliku sektori kohta käivale on paljud PPT uurijad asunud seisukohale, et ka **PPT-d on suhteliselt raske hinnata**. Nagu on märkinud Carter (2000) oma uuringus, et kuigi on olemas mõned sarnased meetodid, mida erinevad politseiasutused saavad kasutada, tuleb isegi sellisel juhul viia need kooskõlla antud piirkonna eripäraga. PPT rakendamisel ei saa hindamiskriteeriumiteks olla enam lihtsalt, nagu ta märgib „ubade lugemine” – lihtsalt arvestada teenindatud väljakutsete arvu, reageerimise aega, koostatud protokollide arvu, kirjutatud ettekannete arvu jne, kuna need andmed ei anna ülevaadet PPT eesmärkide täitmise kohta. Kokkuvõtvalt on Carter (2000) märkinud, et ei olems ühtset retsepti PPT hindamiseks, kuna võimalused selle läbiviimiseks erinevad laialdaselt. Samas annab põhiliste elementide arusaamine suuna ja abistab hindamise läbiviimisel. Hornick, Leighton ja Burrows (1993) on aga öelnud, et PPT-d ei olegi lihtsalt võimalik hinnata. „*Seega, samamoodi nagu PPT tuleb jagada erinevateks programmideks, tuleb seda selliselt ka hinnata, ehk eraldi igat programmi*” (Oliver 2001:344). „*Politseitegevuse efektiivsust ja kvaliteetsust iseloomustavate usaldusväärsete indikaatorite puudumine ei tohiks takistada abinõude efektiivsuse ulatuslikku jälgimist. Tavapärase hindamise abivahendena tuleks kasutada ka politsei reageeriva tegevuse arvtunnuseid*” (Tikkala 2000:209-210).⁶⁰ Ka Peak ja Glensor (1999) nõustuvad, et see, kuidas PPT-d tuleks hinnata, on tekitanud paljudele selle valdkonna uurijatele raskusi. Nad märgivad, et kui politseiasutus üritab rakendada PPT-d, kasutades mõõtmiseks aga traditsioonilisi kvantitatiivseid kriteeriume, tabab seda ebaedu. Kvalitatiivsed, kogukonnale tuginevad meetodid, sealhulgas inimeste käitumine ja kuriteohirm (saadakse vähemalt osaliselt teada läbi küsitluste) peavad saama kindlaks osaks politsei tegevuse mõõtmisel. Töö hindamine on äärmiselt tähtis ning näiteks Ameerika Ühendriikide Justiitsministeerium (*Department of Justice*) nõuab, et 10% kõikidest probleemikesksele tegevusele eraldatud vahenditest läheks projektide hindamisele, samuti on hindamisele eraldi eraldatud vahendeid. Tänu sellele on kogutud väga palju informatsiooni ja sellest õpitud. Peak ja Glensor (1999) ei nõustu väitega, et statistika, avastamiste arv ja väljakutsete arvud ei ole üldse tähtsad. Nende hinnangul oli probleem selles, et traditsioonilise politseitegevuse juures olid need ainsad kogutud andmed ja ainsad alused tegevuse hindamiseks. Nagu on öelnud kuulus teadlane Albert Einstein - „*Mitte*

peavad hoidma nii reapolitseinikud kui ka juhtkonna vastutavad kogukonna ees, kellele need programmid on suunatud. Ja lõpuks, nad peavad andma võimu nende vastavate inimeste kätte (kas reapolitseinikud või kogukonna liikmed), et saavutada seatud eesmärgid” (Oliver 2001).

⁶⁰ „Siiski, kui võtta hindamisel abiks näiteks teenindusvõimet iseloomustavad arvud või politseile teatatud (registreeritud) kuritegude arv, peab sellisesse hindamisse suhtuma kriitiliselt ning võtma hindamisel arvesse neid muutujaid, mis on nähtusega korrelatsioonis. Hindamisel tuleks tugineda rohkem kui ühele arvtunnusele, kui ei ole võetud kasutusse kokkuleppelist mõjutavat objekti ja muutumist iseloomustavat usaldusväärset indikaatorit. Abinõude efektiivsust tuleb hinnata PPT programmi projektorganisatsioonis ja igal selle tasandil alates juhtrühmast kohaliku arendusrühmani välja. Kavade elluviimisel tuleks tegevuse efektiivsuse hindamisel ära kasutada foorumi liikmete tähelepanekuid tegevuskeskkonnas ja kodanike sotsiaalses käitumises toimunud võimalike muutuste kohta. Ennetusabinõude efektiivsust hinnatakse kliendieffektiivsuse, retsidivismi, korduvalt ohvriks langemise ja kuritegude hüvitamise (piirkondlik, teotüüpide ja ohvrite hüvitamine) ning ühiskondliku efektiivsuse, kuriteohirmu ja turvatunde puudumise ning kuritegevuse üldises tasemes toimunud muutuste põhjal” (Tikkala 2000:209-210).

kõik, mis loeb, on loetav; ja mitte kõik, mis on loetav, loeb'' (Ibid., lk 290). Ka Strecher (1997) nõustub väitega, et PPT-d on äärmiselt keeruline hinnata. Enamus juhte on aru saanud, et on raske ja tihti ka ebaõiglane võrrelda omavahel erinevaid politseinikke ja üksusi, isegi kui nad teevad sarnast tööd. Põhjuseks on erinevad olud, milles politseinikud või üksused tegevusi läbi viivad. Politsei tegevuse hindamine on väga raske ka Dempsey (1999) arvates. „*Kui mõni linn on kõrge kuritegevuse tasemega, kas siis see tähendab, et politsei ei ole efektiivne? Kui mõni linn on madala kuritegevuse tasemega, kas siis politsei on efektiivne? Rääkides kuritegevusest, tuleb rääkida erinevatest põhjustest. Politsei ei ole võimeline kontrollima kõiki kuritegevust põhjustavaid põhjuseid*'' (Ibid., lk 148). Ka märgib ta, et tihti võib piirkondades, kus politsei on aktiivsem, registreeritud kuritegude arv tõusta. Selle põhjuseks on inimeste usk, et politsei pöörab rohkem tähelepanu nende juhtumile ja suurema tõenäosusega avastab kuriteo ning teavitavad politseid aktiivsemalt. Kriitilisemalt on PPT-sse ja selle hindamisse suhtunud oma uuringus Schobel, Evans ja Daly (1997). Nende hinnangul kirjeldab küll enamus temaatilisest kirjandusest PPT tulemusi positiivselt, kuid on ka negatiivselt meelestatuid. Nende hinnangul on olemasolevad tõendid PPT edukusest kuritegevuse probleemide lahendamisel ebapiisavad ja tihti ka vastuolulised. Nende hinnangul on äärmiselt tähtis anda hinnang PPT tulemuslikkusele. Poliitikud ja politseijuhid peavad olema võimelised hindama PPT tulemuslikkust piirkonnas, selle mõju ja materiaalsel maksumuse efektiivsust. Kui PPT-d soovitakse kasutada üleriigiliselt, on vajalik uurida, kas tulemused ja kulutused on väärt jõupingutusi. Kuidas on kohaste hindamiskriteeriumite puudumisel üldse võimalik PPT tulemuslikkust mõõta ning politseiametnike tööülesannete täitmiseks välja õpetada? Probleemina on nad välja toonud selle, et puuduvad pikaajalised programmid, et oleks võimalik saada infot programmide tulemuslikkuse mõõtmiseks. Parimad olemasolevad tõendid väidavad, et PPT aitab tõsta inimeste rahulolu politseiga, parandada stabiilsust piirkonnas ja suhteid erinevate rasside vahel. Ka näitavad uuringud, et see vähendab kuriteohirmu ja võib olla efektiivne vähendamaks mõningate õigusrikkumiste taset. Nad nõustuvad, et PPT edukuse või ebaedu hindamine on raske ülesanne, mille muudab veelgi keerulisemaks üksteisega vastuolulised uurimismeetodid. Mitmed uurijad tuginevad ja soovitavad kasutada statistilisi andmeid mõõtmaks muutusi kuritegevuse tasemes. Teised usuvad, et parim meetod on vaadelda olukorda tänaval ja et traditsioonilised meetodid nagu kinnipidamiste arv ja kuritegevuse statistika tuleks üldse kõrvale heita. Oma uuringus küsitles Kaasik (2005) erinevate Euroopa riikide politseijuhte ja spetsialiste PPT hindamise kohta. Intervjuudest selgus, et paljud pidasid PPT hindamist

objektiivsete kriteeriumite alusel raskeks.⁶¹ Võttes kokku seisukohti PPT efektiivsuse mõõtmise osas, järeltas Kaasik, et selle hindamine on keerukas ning võrdlemisi subjektiivne tegevus. Samas peavad tema hinnangul PPT korralduse tõhususe tagamiseks mingid mõõdetavad hindamiskriteeriumid olema. „*Võrreldes Euroopa juhtide seisukohti Eesti juhtide omaga, selgub, et arvnäitajatele pööratakse teistes Euroopa riikides vähem tähelepanu. Olulisem on konkreetsete tegevuste ja toimingute tegemine ja üldine eesmärkide saavutamine. Kontrolli tagatakse paljudes riikides igapäevase aruandluse kaudu oma tegevuse üle. Kuid teatud politseitööga seonduvad arvnäitajad on samuti olulised. Need annavad osalise ülevaate politseiniku töökoormusest ja õigusrikkumistega seotud probleemidest piirkonnas*” (Kaasik 2005). Arvnäitajad ei tohi Kaasiku arvates kindlasti olla ainus või peamine hindamiskriteerium. PPT puhul ei ole oluline mõõta mitte ainult seda, kas tulemus saavutati, vaid on oluline ka see, kuidas tulemus saavutati.⁶² Seega aitaks Kaasiku arvates PPT tõhustamisele oluliselt kaasa selge, eesmärkidega seonduva hindamissüsteemi välja töötamine. Kiehelä (2000) on järeltanud, et püüdlamine ühe kõikehõlmava ja võimalikult üldise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumi poole võib viia eksiteele. „*Et politseitööga taotletakse paljusid eri tasandite ja eri sisuga eesmärke, peaks ka tegevuse hindamisel kasutama paljusid eri tasandeid ja eesmärke mõõtvaid süsteeme. Samuti on vajalik siduda mõõtmisüsteemid varasemast palju tugevamini organisatsiooni strateegilise otsustamisega, planeerimisega ja juhtimisega*” (Ibid., lk 143).⁶³

Nagu kõigest eelnevast selgub, on olemas ja kasutatakse üle maailma väga paljusid erinevaid näitajaid PPT hindamiseks. Autori hinnangul on nendeks eelkõige osutatud teenuste kvaliteet, võrdne kättesaadavus ja klientide rahulolu sellega, samuti näiteks muutused elanike kuriteohirmu tasemes, elanike osaluse tase politseitegevuses, elukeskkonna üldine olukord jne. Enamus PPT uurijaid on tulnud järeltusele, et PPT-d on suhteliselt raske mõõta. Võib ka öelda, et kuna ei ole olemas ühte globaalselt aktsepteeritud PPT definitsiooni, ei ole olemas ka ühte

⁶¹ Paljudes riikides (Taani, Holland, Sloveenia, Iirimaa, Luksemburg) kasutatakse kas siis individuaalseks või kogu üksuse tegevuse hindamiseks perioodilisi ettekandeid või ülevaateid päeva või siis kuu toimingust. Personaalseid või üksuse igapäevaseid ettekandeid kasutatakse Luksemburgis, Sloveenias ja Taanis. Mõnedes riikides kasutatakse kogukonna hinnangu saamiseks perioodilisi elanikkonna küsitlusi (Šotimaa, Holland) ja mõnedes toimub tagasiside elanike ja KOV-ga kohtumiste kaudu (Prantsusmaa, Saksamaa). (Kaasik 2005)

⁶² PPT puhul on väga palju erinevaid tegevusi ja toiminguid, mida kõiki objektiivselt mõõta ei saa. Raskeim on mõõta PPT ühe olulisema eesmärgi – elanike rahulolu politseitööga – saavutamist. Seda saab teha suhteliselt harva ja suurema üksuse kaupa. Konkreetse piirkonna elanike suhtumist on väga kulukas ja keeruline mõõta. Siin on ainus väljapääs vahetute juhtide suhtlemine kindla piirkonna elanikega nõuab vabas vormis, osalemine erinevatel üritustel, koosolekutel jne. Kaasiku arvates aga selline lähenemine igal pool veel ei toimi. (Kaasik 2005)

⁶³ „*Indikaatoritega tuleks mõõta tegevusstrateegiate seisukohast tähtsaid eesmärgi- ja tegevusvaldkondi, toota informatsiooni nende elluviimise kohta ning siduda kogu organisatsiooni personal valitud tegevusstrateegiatega, nende elluviimise ja arendamisega. Kui nii toimitakse, avarduvad ka tegevuse hindamise perspektiivid. Tootlikkuse ja tulemuslikkusega rööbiti pööratakse üha rohkem tähelepanu tegevuse efektiivsusele. Et olla mõjusad, peavad indikaatorisüsteemid olema teadlikult valitud, võimalikult lihtsad ja ülevaatlikud. Liiga keeruliste indikaatorite puhul on tõenäoline ka see, et üldine usaldus nende vastu lööb kiiresti kõikuma. Eelnevast võib järeltada, et hindamis- ja kontrollisüsteemi arendamiseks on vaja kasutada paljusid paralleelseid indikaatoreid, mis teisalt peavad olema seotavad valitud tegevusstrateegiaga ning olema samal ajal suhteliselt lihtsad ja selged*” (Kiehelä 2000:143).

globaalselt aktsepteeritud hindamiskriteeriumit. Seega tuleb igal riigil või politseiasutusel oma kriteeriumid ise välja töötada, võttes arvesse kohalikke olusid, inimeste arvamust ja muid olulisi näitajaid. Arvestama peaks peamiselt kvalitatiivseid ehk subjektiivseid näitajaid, aga lisana ka numbrilisi ehk objektiivseid näitajaid. Ka võib kindlalt väita, et PPT hindamiseks kasutatavad kriteeriumid on otseselt seotud kogu avalikus sektoris viimastel aastakümnetel kasutusele võetud kriteeriumitega. Sarnasused on ilmsed. Ühised on ka probleemid nende kasutamisel.

2.2. Küsitlused, nende läbiviimise meetodika ja sisu

Nagu võib eelnevalt kirjeldatust järeldada, peavad erinevad PPT uurijad ja vastav erialakirjandus üheks tähtsaimaks meetodiks PPT-le hinnangu andmisel erinevate küsitluste läbiviimist ja tulemuste analüüsimist. Sama on väitnud ka kogu avaliku sektori valdkonda käsitlevad uuringud. Järgnevalt ongi autori poolt kirjeldatud seda tähtsat aspekti PPT hindamisel, ehk millele tuleks küsitluste läbiviimisel kindlasti tähelepanu pöörata ning milliseid meetodeid maailmas kasutatakse.

Põhiline meetod andmaks hinnangut politsei tegevusele on olnud küsitluste läbiviimine. Küsitlused on suhteliselt lihtne meetod kogumaks andmeid politseilt ja elanikkonnalt ning on ennast tõestanud kui vähim aega võttev ja odavam kui teised meetodid. Küsitlused koguvad andmeid kogukonna suhtumise kohta politseisse, piirkonnas olemasolevate probleemide kohta jne. Samuti saab neid andmeid kasutada olemasolevate probleemide avastamiseks ja analüüsimiseks mingis piirkonnas või siis mingi kindla elanikkonna grupi seas, hindamaks probleemide lahendamise mõju ja teisi programme, hoidmaks kuritegevust kontrolli all ja vähendamaks kuriteohirmu, hindamaks politsei suhtumist kogukonda ja piirkonnas olemasolevatesse probleemidesse jne. Üldiselt kasutatakse kolme liiki küsitlusi, milleks on küsitluse edastamine/tagastamine kirja teel, telefoni teel ja vahetu intervjuerimine.⁶⁴ Vahetu intervjuerimise korral on tagasiside üldiselt kõige kõrgem, kuid see meetod on ka kõige aeganõudvam. Mitmed politseiasutused Ameerika Ühendriikides on kasutanud selle meetodi

⁶⁴ Kõige kiirem ja odavam meetod on kirjalik, samuti saab sellega hõlmata suurt osa kogukonnast. Samas on selle meetodi puhul risk, et paljud ei tagasta küsimustikku. Küsitlus telefoni teel on küll kallim kui kirjalik küsitlus, kuid peaaegu puudub risk, et tagasisidet ei anta. Samas on see vastajatele paremini vastuvõetav, kuna kasutatakse personaalset lähenemist. Ka on vastajatel võimalik esitada täpsustavaid küsimusi ning vastata saavad ka need isikud, kes ehk ei oska küsitlusel kasutatavat keelt (eeldab loomulikult vastava keele teadmise ja küsitluse kasutamist), ei oska lugeda või on puuetega (pimedad). Väga vähesed politseiasutused maailmas on nimetatud meetodit kasutanud, kuid politseivälised uuringute läbiviijad on seda meetodit edukalt kasutanud. (Oliver 2001)

elluviimisel vabatahtlike abi. Vormis politseinike kasutamine taolise küsitlusmeetodi korral annab aga võimaluse vastajatele otseselt suhelda politseinikuga ning avaldada talle oma probleeme. Selle meetodi puhul on täheldatud, et see aitab vähendada kuriteohirmu ja tõstab usaldust politsei vastu. See on väga hea näide sellest, et kasutades PPT üht hindamismeetodit, on võimalik tahtmatult saavutada positiivseid tagajärgi. (Oliver 2001)⁶⁵ Peale küsitluste - telefoni, kirja teel või personaalse, tuleks arvestada aga ka teiste võimalike meetoditega.⁶⁶ Ka Moore ja Braga (2002) on märkinud, et politseiteenuste kvaliteeti võib mõõta läbi küsitluste, kus inimestelt küsitakse nende ettekujutust politsei suhtes. Küsimustikud tuleb hoolikalt koostada ja levitada. Kui küsimustik on kord välja töötatud, võib politseiasutus seda korduvalt kasutada, muutes ta rutiiniks.⁶⁷ Nad on ka märkinud, et kuriteohirm ning turvatunne on väga subjektiivsed asjaolud. Nad eksisteerivad inimeste kujutlustes ning pole alati vastavad reaalsele olukorrale. Veelgi enam, kuriteohirm on ilmselt mõjutatud mitmetest asjaoludest, mille üle politseil on vähe kontrolli. Seetõttu on nähtavasti raske kuriteohirmu mõõta ning politseid ei saa pidada vastutavaks selle vähendamise eest. Probleemiks on ka see, et isikute subjektiivsed kogemused hirmu ja turvatunde suhtes on äärmiselt ebastabiilsed ning nad muutuvad päev-päevalt ning inimestel on raske hinnata oma kuriteohirmu taset viimase kuu/kvartali/aasta kohta. Ka võivad inimesed küsimustele kuriteohirmu kohta vastata teadvalt ebaõigesti, mitte kuidas nad tegelikult tunnevad vaid saavutamaks oma eesmärgi.⁶⁸ Tähtis on küsitlustes küsida ka selle kohta, milliseid tegevusi inimesed ise on teinud enda ja oma vara kaitseks kuritegevuse eest ja kuidas nad seda teevad. Sellised andmed annavad kasulikku infot selle kohta, kas inimestel on kuriteohirm nii suur, et nad tegelikult midagi ise ette võtavad või lihtsalt teavitavad sellest. (Moore ja Braga 2002:44-45) Kuna vaid väike osa küsitlustele vastavatest isikutest on ise politseiga kokku puutunud, on raske tugineda nende üldisele hinnangule

⁶⁵ „Nagu näitavad mitmete politseinike seas läbiviidud küsitluste tulemused, on politseinike suhtumine ja aramus enne PPT rakendamist üldiselt väga negatiivne, arvamused on erinevad selle tegeliku rakendamise käigus ja väga positiivsed peale selle tööle hakkamist. Seega võib siit teha järelduse, et tasub koolitada kõiki politseinikke enne PPT rakendamist, et tõhustada nende toetust PPT rakendamiseks” (Oliver 2001:351).

⁶⁶ Näiteks on võimalik programmide tulemuslikkust hinnata läbi kombineeritud meetodite, nagu kirjalik küsitlus - millele järgneb personaalne intervjuerimine või ka läbi selliste innovaatiliste tehnikate nagu grupi intervjuerimine või otsene osalejate jälgimine. Samuti tõhustab hindamisprotsessi nii ametlike kui ka mitteametlike dokumentide kasutamine, nagu ka üldise keskkonna olukorra uurimine kas politseinike või kogukonna liikmete poolt. Kuna uurijatele on kättesaadavad erinevad hindamismeetodid, on tähtis, et kasutatakse erinevaid meetodeid. (Oliver 2001:356)

⁶⁷ Väärtuslikuma info saamiseks on üldiselt kasulik koguda infot väiksemate piirkondade kohta, mitte aga üldistada seda terve linna kohta. Samas on taoliste väiksemate piirkondade hõlmavate küsitluste läbiviimine palju kallim. Saamaks teada reaalselt pilti kuritegevuse tasemest, tuleb kasutada ohvriküsitlusi ja võtta andmeid erinevatest andmebaasidest. Ohvriküsitlused on kallid, eriti kui üritada neid läbi viia regulaarselt väiksemate piirkondade kohta. Samas ei ole nad liiga kallid, kui viia neid läbi igaaastaselt linna ulatuses. Samas, kui juba kord on investeeritud taolise küsimustiku väljatöötamisse, on võimalik läbi selle saada vastuseid erinevatele politseitegevust puudutavatele küsimustele. Võimalik on saada teada inimeste kuriteohirmu ulatust ja milliseid tegevusi nad ise enesekaitseks ette võtavad, samuti nende ohvriks sattumise taset. Võimalik on saada teada nende suhtumist politseisse ja kuidas see on tekkinud. Seega taoliste küsitluste väljatöötamise otsustamisel tuleb silmas pidada, et taolise küsitluse abil saab lisaks reaalsele kuriteohvriks sattumise taseme teadasaamisele mõõta ka muid politseitegevuse aspekte. Tähtis on ka see, et politsei kasutaks andmeid meditsiinivaldkonna andmebaasidest, saamaks teada tegelikku olukorda füüsilise vägivalla kohta, mis on toime pandud kodudes ning teiste juhtumite kohta, millistest pole politseid teavitatud. (Moore ja Braga 2002)

politseitegevuse kvaliteetsuse suhtes. Palju parem meetod klientide rahulolu teada saamiseks oleks nende hinnangul see, kui võtta arvesse vaid nende isikute vastuseid, kes isiklikult on politseiga kokku puutunud. Nad soovivad küsitleda ka neid isikuid, keda on politsei poolt kinni peetud või peatatud, saamaks teada nende hinnangut kas nendega käituti hästi. (Ibid., lk 70-75)⁶⁹ Ka Alpert ja Moore on soovitanud kasutada just erinevaid küsitlusi kogukonna hulgas, et saada teada elanike hinnanguid politsei teenuste kohta. Thurman ja Raising aga soovivad laiaulatuslike küsitluste asemel kasutada hoopis odavamalt varianti, milleks oleksid elanike foorumid (kuhu kutsutakse kõik huvitatud isikud) ja nn võtmeisikute intervjuerimine (tunnustatud liidrid kogukonna hulgas). Ulatuslikud küsitlused kogukonna hulgas on peamiseks meetodiks, saamaks teada elanike hinnanguid politsei poolt osutatava teenuse kohta ja kuidas nende hinnangud aja jooksul muutuvad. Hästi läbi viidud küsitlused annavad hea pildi ka sellest, kuidas elanikud hindavad politsei tegevusi üldiselt ja erinevaid programme, milline on kuriteohirmu ulatus, kui palju on kodanikud valmis tegema politseiga koostööd. Nagu Oliver (2001) märgib, on suurematel politseiasutustel võimalik oma jõududega perioodiliselt taolisi küsitlusi läbi viia.⁷⁰ Virta (2000) on juhtinud tähelepanu küsimusele, mida tasub arvestada erinevate turvalisusküsitluste läbiviimisel. Kui suureneb nõudlus teenuseturul (inimeste nõudmised ja ootused politseitegevuse suhtes kasvavad), kas siis suudetakse neid nõudlusi rahuldada, seega kas küsitlus ei tekita katteta ootusi?⁷¹ Singer (2004) on väitnud, et küsitluste läbiviimisel tuleb arvestada ka hooaja efekti, ehk uuringud on näidanud, et inimeste kuriteohirm on detsembris kõrgem kui juunis. *„Täpsemate preventatsioonikavade jaoks teeb politsei küsitluste kaudu kindlaks kohalikke turva- ja teenuseootusi, et saada lisaks olemasolevatele kuriteostatistikatele andmeid ka elanike ohvriks langemise ja nende turvatunde kohta. Tampere turvastrateegiate elluviimise uurimisel on hakatud kasutama*

⁶⁸ Nad võivad saata sõnumi läbi oma vastuse saavutamaks suuremat politsei kohalolekut piirkonnas. Mõned vastajad võivad jällegi üritada läbi küsitluse näidata oma julgust. Sellised vastused aga muudavad küsitluste tulemused vähem usaldatavateks ning sellega tuleb arvestada. (Moore ja Braga 2002)

⁶⁹ Peak ja Glensor (1999) on kirjeldanud meetodit, mida kasutati Ameerika Ühendriikide ühes politseiasutuses saamaks vajalikku tagasisidet elanikkonnalt ehk oma klientidelt. Nimelt saadeti igale 50-ndale (hiljem igale 35-ndale) politseiasutuse kliendile (s.h nii ohvrid, tunnistajad, kaebuste esitajad ja isegi õiguserikkujad) kirjalikult küsimustik. Iga kuu sai küsimustiku rohkem kui 200 inimest. Ümbrik sisaldas ka juba tasutud ja endale adresseeritud ümbrikut küsimustiku tagastamiseks. Küsimustikus paluti hinnata nendega tegelenud politseinike seitsme näitaja järgi: hoolivus, abivalmidus, teadmised, teenuse kvaliteet, professionaalne käitumine, kui hästi probleem lahendati, ning kas nad panid isiku tundma ennast mugavalt. Lisaks oli lõpus ka lahtine küsimus - kuidas võiks politseiasutus tulevikus teenuste kvaliteeti tõsta? Igale küsimustikule oli ka lisatud teade politseiülevalt, kus ta teavitas, et loeb isiklikult kõik vastused läbi. Tulemused avaldati politseiasutuse ajalehes ning positiivne tagasiside saadeti ka vastavatele politseiametnikele teadmiseks.

⁷⁰ Samas aga enamus politseiasutusi ei oma ilmselt selleks piisavalt vahendeid ja inimesi. Sellisel juhul soovitab ta pöörduda abi saamiseks lähimate ülikoolide poole, et kasutada sealsete õpilaste ja professorite abi. Kasutada võib ka nende politseinike abi, kes töötamise ajal ise kusagil kõrgkoolis õpivad. Kuigi see on odavam lahendus, tekib siin küsimus usaldusväärsusest, kuna politseinikke ei saa lugeda tõeliselt sõltumatuks. Seega tuleb seda varianti tõsiselt kaaluda enne otsuse langetamist. Kui aga politseiasutusel on kogukonnaga head sidemed, on võimalus leida kogukonna hulgast mõni isik või organisatsioon, kes taolise küsitluse politseile tasuta läbi viiks või oleks võimeline taotlema vastavaid finantsvahendeid erinevatest allikatest. (Oliver 2001)

⁷¹ Ka on ta märkinud, et olla kindel responsiivsuses (politseiteenuste vastavuses inimeste ootustele ja vajadustele), tulekski turvaküsitlusi arendada sisuliselt üldiselt spetsiifilisemate formuleeringute suunas. *„Turvalisusküsitlused pakuvad võimaluse avaldada oma seisukohti ja mõjutada politseitegevuse seniseid prioriteete. Küsitlused on oma iseloomult pigem teenindustasandi uuringud ja politsei jaoks on need „töövahendeiks” kohalike probleemide ja vajaduste kaardistamisel”* (Virta 2000:54).

vähemalt kolme liiki indikaatoreid: kuriteostatistikad ja turvaküsitlused, turvalisuse vaatenurga arvestamine Tampere elanike käitumises ja programmides ning osalejate kogemused seoses koostöö õnnestumisega” (Sarjanen 2000:167-172).⁷² „Turvatalgute lansseerimine (avalikkuse ette toomine) võib turvatunnet ka tunduvalt vähendada – selle vastuolu peaks meelde jätma. Mis veel võiks seda põhjustada, kui mitte üle kogu Soome levinud turvaküsitlused ning nende „uudisetundlikkus”” (Korander 2000:231). Küsitlusuuringud toimivad ohvriuurimise indikaatoritena, eriti avalikes kohtades toimepandud kuritegude puhul, kuid kodu- ja perepiires toimunud kuriteod jäävad nende puhul enamasti märkamata. Koranderi (2000) arvates on PPT põhitöövahendiks nr 1 kohaliku politsei nn turvaküsitlus, ehk kohaliku tasandi turva- ja teenuseootusküsitlus. Samas on ta märkinud nagu ka mitmed teised uurijad, et sealjuures on põhjust vaadelda ka küsitlusuuringutega seotud probleeme nii metodoloogilise kui ka laiemal kriminoloogilise käsitluse seisukohast. Tema arvates on alust suhtuda kriitiliselt sellesse, kui kaugemale ulatuvaid järeldusi on võimalik teha küsitlusuuringu tagasiside mahu, selle kriitilisuse ja kvaliteedi suhtes. Ka on ta märkinud, et arvamusküsitlused toovad „avaliku arvamuse” asemel esile hoopis „avaliku kujutelmata”, kuna vastajal ei pruugi olla küsitluse objektiks oleva asjaga otseseid kokkupuuteid ning kogemusi, mistõttu nad tuginevad oma kujutelmadele.⁷³ Tema arvates on küsitluste ülesandeks osaliselt kujunenud ka nn varjatud kuritegevuse avastamine ohvriküsitluste abil ning politseile õigusrikkumistest teatamise ja teatamata jätmise põhjused on ühed tähtsamad politseitegevuse tagasiside allikad, mistõttu neid

⁷² „Politsei tegevuse efektiivsus sõltub piirkonna tegelikust olukorrast. Seepärast ei tohi tegevuse eesmärgiks seada politseis registreeritud kuritegevuse vähendamist, vaid hoopis selle suurendamist, võrreldes kuritegevuse üldmahuga. Politseile teatatud (registreeritud) kuritegevusest ei selgu ka see, kui tõsiseks peavad kodanikud ja äriettevõtted kuriteoprobleemi (turvatunne, kuriteohirm jne), milliseid kohustusi peavad kodanikud ja ettevõtted kõige tähtsamaks, mida nad ootavad politseilt, milline hinnang antakse politsei tööle ja mida soovivad kodanikud ja ettevõtted politseitöös paremaks muuta. Seetõttu tuleb statistikatest saadud andmeid täiendada otseselt kodanikele suunatud korduvate ja piisavalt ulatuslike küsitlusuuringutega. Kui hinnata politseiteenuste efektiivsust politsei teenindusvõime ja kliendi rahulolu seisukohast, võivad kasu saada üksikud kodanikud. Kui uurida politseitegevuse efektiivsust laiemalt ning minna üksikkodaniku ja üksikjuhtumi juurest elurajooni või isegi kogu ühiskonna ulatuses toimuva ennetava politseitegevuse ellurakendamisele, laieneb efektiivsuse ulatus – hakatakse uurima kliendiefektiivsust ja ühiskondlikku efektiivsust. Kui tegevussuunaks valitakse kliendiefektiivsuse ja ühiskondliku efektiivsuse taotlemine, tähendab see tegevuse raskuspunkti selget üleviimist reageerivalt tegevuselt ennetavale tegevusele, kus indikaatorid valitakse sõltuvalt elurajooni inimsõbralikkusest, elukvaliteedist ja kogitud turvalisusest, samal ajal kui reageeriva tegevuse efektiivsust mõõdetakse selle tulemuste põhjal. Kliendile ja „turule” suunatuse ning analüütilise lähenemisviisi kuulutamine PPT põhielementideks (ohvriuuringud) ning liitumine politsei väliskeskonnas toimuva meeskonnatööga (foorumite kaudu) seab PPT hindamise kvaliteedimõõtelmisega. Mida väiksemas piirkonnas küsitlus korraldatakse, seda üksikasjalikumalt ja võrdluskõlblikumalt informatsiooni saadakse. Vaatlusüksuse (-objekti) valikul võib piiravaks teguriks olla soov uurimus võimalikult odavamalt läbi viia, kuigi valim ja uuritav kogum peab olema piirkonnas sedavõrd suur, et vaatlusüksuse kohta saaks teha üldistusi. Uurimisterritooriumi suurus ja selle piiritlemise täpsus, valimi suurus, küsitluse suunitlus ja täpsed andmed osalevate isikute kohta mõjutavad seda, kui põhjalikult saab igasse vaadeldavasse nähtusse süveneda ja kui usaldusväärsed need on. Põhireeglilik tuleb pidada seda, et mida sügavamalt soovitakse uurida ja analüüsida kuritegevuse taustaks olevaid ühiskondlikke nähtusi, seda üksikasjalikumalt ja geograafiliselt väiksema territooriumi kohta käivat informatsiooni vajatakse. Ohvriuuringute üks eesmärk ongi kindlaks teha kuritegevuse üldine tase, et oleks võimalik usaldusväärsemalt hinnata politsei ja sidusrühmade poolt rakendatavate abinõude efektiivsust kontrollitaval ajaetapil. Kui efektiivsust hinnatakse ainuüksi registreeritud kuritegevuse ja/või väljakutsete arvu põhjal, võib kokkusobitatud abinõude efektiivsuse hindamine viia eksiteele. Ohvriuuringute ankeetküsitlustega püütakse kindlaks teha ka seda, kuidas elanikud ja äriettevõtted hindavad erinevate kuritegude raskust ja nendest tulenevat hirmu. Kuriteohirmu ja turvatunde puudumise (muretsmise) käsitlemine paralleelselt ohvriks langemisega võimaldab piirkonniti võrrelda kuriteohirmu korrelatsiooni tõelise ohvrikogemusega. Turvauuringute üks tähtsamaid ülesandeid on olla nn turu-uuringuks majapidamistele suunatud küsitluse juba kindlaks kujunenud nime – teenindus- ja turvaootusküsitlus – all. Uuringute tegemise kindlaks, kui suur on vastuolu näiteks kodanike teenuseootuste ja politsei valitud rõhuasetuste vahel. Piirkondlik initsiatiiv aitab politseil valida õigeid abinõusid ja tegutsemisviise ning suunata neid otse sinna, kus neid vajatakse” (Tikkala 2000:174-200).

⁷³ „Kontrolli ja rahva usaldust nautiva politsei küsitlustele, samuti ka karistuse karmistamise küsitlustele vastamisel toob ühemõõtmeline nägemus kuriteost ja kurjategijast sageli esile vaid karistuse ja kontrolli karmistamise kui mõjusa ja peaaegu et ainsa kuritegevuse „lõpetamise vahendi”” (Korander 2000).

põhjuseid tasub uuringutes alati küsida. Ka juhib ta tähelepanu asjaolule, mis paljudel kohalike politseiküsitluste tegijatel on jäänud kahe silma vahele. Nimelt kui küsitakse inimestelt nende muretsemise kohta mitmesuguste asjade pärast, tuleb arvesse võtta, et iga kuriteoliigi puhul on olemas meedia poolt võimendatud „kuritegevuse imago”.⁷⁴ Tema hinnangul on võimalik kinnitada, et ankeet- ja intervjuu-uuringutes:

- kui sõnastust varieerida ja vastusevariantide sisu muuta, võib üks ja sama objektrühm anda erinevaid vastuseid;
- küsimuste järjestus võib vastajaid mõjutada: varasemad küsimused häälestavad oletustele ja assotsiatsioonidele;
- eelnevate küsimuste kaudu tõlgendatuna võib küsimus ja selle objektiks olev nähtus vastajas erinevaid hinnanguid esile kutsuda;
- samamoodi võivad vastuseid mõjutada ankeetküsitlus tervikuna, selle kaaskiri, vastajate erinevad huvid jne;
- inimesed peavad ehk vastama küsimustele, mille kohta ei ole neil selget ettekujutust, millest nad ei saa aru või mille kohta ei ole neil mingit seisukohta;
- vastuste tõepära võib vähendada see, kui tüütuks peetav tegevus pelgalt kohusetundest ette võetakse. Eriti raske on see siis, kui tegemist on paljude küsimustega, nendele vastamine võtab aega ning valdkond on raske ja pretensioonikas. Sel juhul võidakse küsimustele anda eitavaid vastuseid, et midagi ei ole toimunud. Siis ei pea ka midagi täpsustama ning jõutakse kiiresti ankeedi lõppu. Või öeldakse, et ei tea/ei oska öelda. Võidakse ka märkida, et ollakse kõigea rahul (jaa-jah), kuna tagasiside nõuaks mõtlemist, keskendumist ja aktiivsust. (Korander 2000)⁷⁵

Lisaks järeldab ta oma uuringus, et suurema osa kuritegevuse ja selle kontrolli kohta käivast informatsioonist saavad kodanikud meedia kaudu. Meedia aga tihtipeale moonutab tõelist pilti. Koranderi hinnangul on politseiküsitlustest kerge uudist teha ja see võetakse hästi vastu,

⁷⁴ „See tähendab, et analüüsimisel peab mõtlema, mis asjad on alles olnud meedias esiplaanil, seega mõjutanud vastajate arvamusi. Arvestama peab sellega, et arvamusküsitluste kaudu ei saada erapooletut, absoluutset teavet arvamuste kohta, vaid vastuseid kujundab eelkõige küsimuste asetis: mida küsitakse, kuidas küsitakse, milliste asjadega seoses küsitakse ja mis jäetakse küsimata. Ka see, keda õnnestub küsitlusesse kaasata ja kes vastavad, mõjutab lõpptulemust” (Korander 2000:271).

⁷⁵ Koranderi hinnangul on tähtis arvestada ka seda, et alati langeb teatud osa vastajatest ära (rahuldavaks vastamisprotsendiks peetakse üldiselt 60%), ja kui võib oletada, et vastamata jätnute grupp erineb vastanutest, mõjutab see uurimistulemust. Ta väidab, et noored madalamasse sotsiaalsesse klassi kuuluvad mehed, kellel on politseiga suhteliselt rohkem tegemist, jätavad postiküsitlustele enamasti vastamata. Samas koolitatud ja kõrgemasse sotsiaalsesse klassi kuuluvad enamasti vastavad ning ohvriküsitlustes ei jäta nad kirja panemata ka oma kokkupuuteid kuritegudega, kuigi neil on olnud politseiga tõenäoliselt vähem tegemist. „Neid, kellel on tulnud politseiga tegemist teha, ei ole palju, ning nende hulka kuulub grupe, keda on üldiselt raske kätte saada ja kellele on ka raske läheneda: ohvriks sattumise tõttu šokis olijad, kinnipeetavad, vangid, kodutud, ajateenijad, haiglates ja muudes asutustes viibijad on need, kes posti- ja (telefoni)intervjuu-uuringutest kõrvale jäävad” (Korander 2000:272).

mistõttu võib karta, et kohalikud turvalisuse ja turvateeninduse arvamusküsitlused on mingil määral võinud tekitada illusiooni turvatunde puudumisest ning suurendanud nõudlust „turvalisuse” järele.⁷⁶ Käesoleva uurimistöo raames läbiviidud küsitluses osalenud Gary Corder märkis oma vastuses, et Ameerika Ühendriikides kasutatakse avaliku arvamuse teadasaamiseks küsitlusi, mis viiakse üldiselt läbi iga 1-2 aasta järel. Tema hinnangul aitavad küsitlused mõõta avalikku arvamust, kuriteohirmu jne. Samas on vaid mõned asutused võimelised küsitlusi nii palju inimesi, et teha järeldusi iga politseiniku või väiksema piirkonna kohta. Kasutatakse ka spetsiaalseid järeloküsitlusi, mille käigus küsitletakse ohvreid, kaebuse esitajaid, kinnipeetud või trahvituid isikuid, mõõtmaks nende rahulolu osutatud teenustega. Korrariikumiste ja kuritegevuse taset mõõdetakse enamasti ametliku statistika abil (registreeritud kuritegude arv, tehtud väljakutseid, usaldustelefonile tehtud kõnede arv jne), probleemide lahendamise aktiivsust aga andmete alusel, mis saadakse läbi koostatud kokkuvõtete ja infosüsteemide. Ka Ameerika Ühendriikide PPT Konsortsiumi hinnangul on erinevad küsitlused hea vahend saamaks teada elanikkonna hinnanguid politseiteenusele ja kuriteohirmu taset.⁷⁷ Küsitluste tähtsust näitab samas allikas toodud näide, kui peale 1989. aastal Inglismaal läbi viidud kahte üleriikliku küsitlust saadud ebasoovitavad tulemused olid just põhjuseks kogu politseisüsteemi ümberkujundamiseks, et tagada elanikkonna soovide rahuldamine. (www.communitypolicing.org) Ka Peak ja Glensor (1999) on kirjeldanud erinevate küsitluste läbiviimist ning millele tuleb sealjuures tähelepanu pöörata. Nad soovivad enne küsitluse läbiviimist teha kindlasti selgeks, mida tahetakse saavutada ning kasutada nii vähe küsimusi kui võimalik. Seejärel üle vaadata võimalused ja valida küsitluse meetod, kas kirjalik, otsene vm. Kuna küsitlusele vastamine võtab inimeste aega, on mõistlik tagada, et sellele vastamine ei võtaks inimestel üle 10-15 minuti, mõne keerulisema küsitluse puhul aga maksimaalselt 30-40 minutit. Nad väidavad, et juba ükselt-uksele (*door-to-door*) küsitlus politseinike poolt aitab iseenesest vähendada kuritegevust ja kuriteohirmu ning tõsta inimeste usaldust politsei vastu. Nende hinnangul võib küsitlusi kasutada järgmiste eesmärkide

⁷⁶ „„Markeerides” PPT-d ja politseiteenuseid küsitlusega (nt küsimustega selle kohta, kuidas teenindamist tuleks parandada), tekitatakse samas ootusi, et politsei hakkab neid turvavajadusi ka rahuldama. Selleski mõttes suurendab küsitlustegevus nõudlust” (Korander 2000:274). Taolise arenguga seotud ohtude eest on Korander hoiatanud mõttega, et: „Liiga palju küsitlusi võib ehk panna kodanikke ülearu muretsema või suunata nende mõtteid turvalisusega seotud küsimustele ehk põhjustada kuriteohirmu sotsiaalset konstrueerimist, mis tähendab, et hirmu on rohkem kui kuritegusid” (Ibid., lk 275). Seega tuleb hoolikalt mõelda, kas küsitluste kaudu saadud informatsiooni väärtus kaalub üles nende ebasoovitava mõju. Tema arvates põhineb ainuüksi arvamuse- ja kodanikuküsitlustega ellu viidud kriminaalpoliitika alati lihtsustustel ja pooltõdedel. „Mõte, et avaliku arvamuse küsitlustega on võimalik objektiivselt mõõta inimeste turvalisust või rahulolu politsei või tema tegevusega, on vaieldamatult pooltõde. Määrav on see, mida ja kuidas küsitakse, eriti aga see, keda saab kaasata arvamusemõõtmise ja kes küsimustikele vastavad. Sama näivdemokraatlik lahendus nagu arvamusküsitluste kasutamine on mõne vähemusesindaja konsulteerimine. Politsei valitud esindajate abil suudetakse inimesi arvamuskampaaniatesse kaasa tõmmata ja politseitegevus tehakse just nagu kogukonnale vastuvõetavaks. Nii on see toimunud Suurbritannias nn Police-Authorities-süsteemide puhul” (Ibid., lk 273-289).

⁷⁷ Tähtsaks peavad nad ka kogu politseiorganisatsiooni hõlmavat küsitlust, saamaks teada, kuidas organisatsioon hetkel välja näeb. Sellise küsitlusega peab kaasama ka põhjalik rahaliste- ja inimressursside-, koolitusküsimuste-, struktuuri-, karjäärisüsteemi jne ülevaatamine. See peab tagama, et saadaks ülevaade ning oleks tagatud PPT, probleemikeskse politseitegevuse ja partnerluse põhimõtted. Kui esinevad takistused, tuleb need kõrvaldada. (www.communitypolicing.org)

saavutamiseks: kogumaks infot elanike hinnangu kohta politsei suhtes ja piirkonna probleemide kohta; avastamiseks ja analüüsivaks piirkonnas esinevaid probleeme või mingi kindla elanikegrupi hulgas; hindamiseks probleemide lahendamise tegevusi ja teisi programme; kontrollimaks kuritegevust ja vähendamaks kuriteohirmu. (Peak ja Glensor 1999) Lisaks eelpoolnimetatud küsimustikele soovitavad nad läbi viia ka keskkonna (*environmental*) küsitlusi elanikkonna hulgas ning kindlasti ka küsitlusi politseinike endi hulgas, saamaks teada nende arvamusi PPT rakendumise ja teadmiste kohta.⁷⁸ Watson, Stone ja DeLuca (1998) soovitavad samuti kasutada hästi läbimõeldud ja –viidud küsitlust politsei tegevuse kvaliteedi mõõtmiseks. Samas paluvad nad meeles pidada kolme küsitluste läbiviimisega seotud aspekti: küsitlused on kõige kasulikamad saamaks teada suhtumisi, mõtteid ja uskumusi, mitte aga kindlaid fakte; küsitluses kasutatav sõnastus omab küsitluse tõepärasuse ja kehtivuse seisukohast äärmist tähtsust; küsitlusele vastajate valik omab küsitluse üldise tõepärasuse tagamisel äärmist tähtsust.⁷⁹ Küsitluste koostamine tuleks teha vaid korra ning seejärel kasutada sama vormi ning meetodit korduvalt, vajadusel vaid minimaalseid korrekture või muutusi tehes, tõstmaks küsitluse usaldusväärsust.⁸⁰

Seega võib autori arvates nii antud alapeatükis kui ka eelmises peatükis kogu avaliku sektori hindamist käsitletule tuginedes öelda, et erinevate küsitluste läbiviimine on üks parimaid meetodeid saamaks hinnanguid PPT edukuse kohta. Küsitlused on suhteliselt lihtne meetod kogumaks andmeid politseilt ja elanikkonnalt ning on ennast tõestanud kui vähim aega võttev ja odavam kui teised meetodid. Hästi läbi viidud küsitlused annavad hea pildi sellest, kuidas elanikud hindavad politsei tegevusi üldiselt ja erinevaid programme, milline on kuriteohirmu ulatus, kui palju on kodanikud valmis tegema politseiga koostööd jne. Küsitlustega saab ka kindlaks teha, kui suur on vastuolu näiteks kodanike teenuseootuste ja politsei valitud rõhuasetuste vahel ning aitab politseil valida õigeid abinõusid ja tegutsemisviise ning suunata neid otse sinna, kus neid vajatakse. Küsitluste ülesandeks on ka nn varjatud kuritegevuse avastamine ning politseile õigusrikkumistest teatamise ja teatamata jätmise põhjuste

⁷⁸ Küsimused politseinikele peaksid sisaldama küsimusi alates sellest, mida nad ise PPT-st arvavad, kas nad saavad selle eesmärkidest aru, omavad piisavalt koolitust, milline on nende arvamus inimeste ootustest, kuidas saavad PPT-st aru tema kolleegid jne. (Peak ja Glensor 1999:313-314)

⁷⁹ Nad soovitavad küsitluste läbiviimiseks kasutada kas professionaalseid kompaniisid, mittetulundusühinguid (kes küsitluste läbiviimisega tegelevad) või ülikoole, kes on huvitatud koostööst politseiga ning viiksid küsitlused läbi tasuta või minimaalse tasu eest. (Watson, Stone ja DeLuca 1998)

⁸⁰ Sama küsimustikku ja meetodeid kasutades saab tulemusi aastate kaupa võrrelda ning ka kulutused küsimustiku koostamiseks vähenevad. Politseiasutus saab läbi vastuste teada, mida elanikkond politseilt ootab, kuidas nad hindavad olukorda piirkonnas, kas nad on politseiteenusega rahul. Lisaks leiavad nad, et inimeste kirjad juhtkonnale, esitatud kaebused, kirjad ajakirjandusse, samuti mitmed teised meedias avaldatud

teadasaamine. Äärmiselt tähtis on, et küsimustik oleks hoolikalt koostatud ja levitatud. Soovitav on kasutada nii vähe küsimusi kui võimalik. Kui küsimustik on kord välja töötatud, võib seda korduvalt kasutada, vajadusel vaid minimaalseid korrekture või muutusi tehes. Sama küsimustikku ja meetodeid kasutades saab tulemusi aastate kaupa võrrelda ning ka kulutused küsimustiku koostamiseks vähenevad. Väärtuslikuma info saamiseks on üldiselt kasulikum koguda infot võimalikult väiksemate piirkondade kohta, mida väiksemas piirkonnas küsitlus korraldatakse, seda üksikasjalikumat ja võrdluskõlblikumat informatsiooni saadakse. Põhireegliks tuleb pidada seda, et mida sügavamalt soovitakse uurida ja analüüsida kuritegevuse taustaks olevaid ühiskondlikke nähtusi, seda üksikasjalikumat ja geograafiliselt väiksema territooriumi kohta käivat informatsiooni vajatakse. Nagu erinevatele magistritöös kasutatud allikatele tuginedes võib öelda, tuleb küsitluste läbiviimisel ja tulemuste hindamisel silmas pidada mitmeid asjaolusid, et anda õigeid hinnanguid ja kavandada tegevusi. Vastajad võivad erinevatel põhjustel küsimustele vastata teadvalt ebaõigesti (näiteks saavutamaks suuremat politsei kohalolekut piirkonnas, näidata oma julgust jne), isikute subjektiivsed kogemused hirmu ja turvatunde suhtes on äärmiselt ebastabiilsed ning nad muutuvad pidevalt. Vastuste tõepära võib vähendada ka see, kui vastamine pelgalt kohusetundest ette võetakse ning antakse vaid eitavaid või jaatavaid vastuseid. Mõistlik oleks, et küsimustikule vastamine ei võtaks üle 10-15 minuti, mõne keerulisema küsitluse puhul aga maksimaalselt 30-40 minutit. Arvestama peab ka sellega, et kuna vaid väike osa küsitlustele vastajatest on ise politseiga kokku puutunud, on raske tugineda nende üldisele hinnangule politseitegevuse kvaliteetsuse suhtes. Küsitlused on kõige kasulikumad saamaks teada suhtumisi, mõtteid ja uskumusi, mitte aga kindlaid fakte. Palju parem meetod klientide rahulolu teada saamiseks oleks võtta arvesse vaid nende isikute vastuseid, kes isiklikult on politseiga kokku puutunud. Tähtis on arvestada ka seda, et alati langeb teatud osa vastajatest ära (rahuldavaks vastamisprotsendiks peetakse üldiselt 60%) ja kui võib oletada, et vastamata jätnute grupp erineb vastanutest, mõjutab see uurimistulemust. Üldiselt jäävad küsitlustest kõrvale kinnipeetavad, vangid, kodutud, ajateenijad, haiglates ja muudes asutustes viibijad jne. Küsitluste läbiviimisel tuleb arvestada ka hooaja efekti, ehk uuringud on näidanud, et inimeste kuriteohirm on detsembris kõrgem kui juunis. Arvesse tuleb võtta, et iga kuriteoliigi puhul on olemas meedia poolt võimendatud „kuritegevuse imago”. See tähendab, et analüüsimisel peab mõtlema, mis asjad on alles olnud meedias esiplaanil, seega mõjutanud vastajate arvamusi. Meedia aga võib tõelist pilti moonutada. Arvestama peab sellega, et arvamusküsitluste kaudu ei saada erapooletut,

kirjutised annavad ülevaate avalikkuse hoiakutest. Nad soovitavad määrata kindla ametniku, kes taolist infot koguks ja analüüsiks. (Watson, Stone ja DeLuca 1998)

absoluutset teavet arvamuste kohta, vaid vastuseid kujundab eelkõige küsimuste asetus: mida küsitakse, kuidas küsitakse, milliste asjadega seoses küsitakse ja mis jäetakse küsimata. Ka see, keda õnnestub küsitlusse kaasata ja kes vastavad, mõjutab lõpptulemust. Kui küsimustiku sõnastust varieerida ja vastusevariantide sisu muuta, võib üks ja sama objektrühm anda erinevaid vastuseid. Ka küsimuste järjestus võib vastajaid mõjutada, varasemad küsimused häälestavad oletustele ja assotsiatsioonidele. Samamoodi võivad vastuseid mõjutada ankeetküsitlus tervikuna, selle kaaskiri, vastajate erinevad huvid jne. Pidevad küsitlused võivad mingil määral tekitada ka illusiooni turvatunde puudumisest ning suurendada nõudlust turvalisuse ning parema teenuse järele. Liiga palju küsitlusi võib panna kodanikke ülearu muretsema või suunata nende mõtteid turvalisusega seotud küsimustele ehk põhjustada kuriteohirmu sotsiaalset konstrueerimist, mis tähendab, et hirmu on rohkem kui kuritegusid. Seega tuleb hoolikalt mõelda, kas küsitluste kaudu saadud informatsiooni väärtus kaalub üles nende ebasoovitava mõju. Autori hinnangul võiks mõni politseiasutuse allüksus olla vastutav selliste küsitluste regulaarse läbiviimise eest. Kui politseiasutusel aga ei ole piisavalt inimesi, vahendeid või teadmisi selliste küsitluste regulaarseks läbiviimiseks, võiks kaaluda pöörduda abi saamiseks lähimate ülikoolide poole ning kasutada sealsete üliõpilaste ja professorite abi. Kasutada võib ka nende politseinike abi, kes töötamise ajal ise kusagil kõrgkoolis õpivad. Kuigi see on odavaim lahendus, tekib siin küsimus usaldusväärsest, kuna politseinikku ei saa lugeda tõeliselt sõltumatuks. Seega tuleb seda varianti tõsiselt kaaluda enne otsuse langetamist. Kui aga politseiasutusel on kogukonnaga head sidemed, on võimalus leida kogukonna hulgast mõni isik või organisatsioon, kes on huvitatud koostööst politseiga ning viiks taolise küsitluse politseile läbi tasuta või minimaalse tasu eest või oleks võimeline taotlema vastavaid finantsvahendeid erinevatest allikatest.

2.3. Uuring välisriikide ekspertide seisukohtadest piirkondliku politseitöö hindamise suhtes

2.3.1. Empiirilise uuringu meetodika

Saamaks teada välisriikide ekspertide seisukohti nende riikides kasutatavate PPT hindamismeetodite kohta, on käesoleva töö käigus autori poolt läbi viidud uuring. Uuringu läbiviimiseks kasutati ankeetküsitlust. „*Tegemist on valikuuringuga, st et valimi alusel tehakse vastavalt teatud järeldusi üldkogumi kohta*” (Tiit & Möls 1997:14; Kaasik 2005:88). Järgnevalt on kirjeldatud antud uuringu meetodikat ja uuritavate valikut põhjalikumalt.

2.3.2. Küsitluse läbiviimise metoodika ja valimi kirjeldus

Küsitluse sihtgrupiks olid erinevate riikide rahvusvaheliselt tunnustatud PPT eksperdid. Kõigilt küsitletavatelt küsiti enne küsimustiku edastamist autori poolt vastavalt kas suuliselt või siis elektronkirja teel nõusolek vastavas uuringus osalemiseks, millega kõik ka nõustusid. Ankeetküsitlus viidi läbi kirjalikus vormis ajavahemikus oktoober – detsember 2006. Küsimustik oli vastavalt adressaadile kas inglise- või venekeelne (Lisa 12 lk 1-3). Osad küsitluses osalejad valiti autori poolt läbi otsekontaktide, kuna nimetatud isikud on autorile teada kui rahvusvaheliselt hinnatud PPT eksperdid ning kellega autoril on olnud võimalus koos töötada või seoses oma tööga kohtuda.⁸¹ Ülejäänud küsitlusele vastajad valiti OSCE *Strategic Police Matters Unit*'i (SPMU) poolt 02 – 03.10.2006 Kõrgõzstanis Issök-Kuli järve ääres toimunud rahvusvahelise PPT teemalise konverentsi „*Community Policing based on Democratic Principles*” osalejate hulgast, kus ka autor PPT eksperdina osales. Valimisse üritas autor kaasata kõikide osalenud riikide esindajaid. Kuna osalesid küllaltki erinevate (nii kultuuriliselt kui ka oma politseiarengult) riikide esindajad, siis peaksid vastused andma võimaluse teha üldistusi ja leida erinevaid vaatenurki PPT hindamises.⁸² Vastused (*asuvad huvilistele tutvumiseks autori valduses*) laekusid kõikidelt adressaatidelt peale Mongoolia politsei esindaja ning P. Tolsoni. Ka Tadžikistanist ei laekunud täidetud ankeeti, kuna nende väitel seal PPT-d ei teostata ning seega ei ole küsimustele võimalik vastata. Seega oli küsimustiku vastamismäär 73%.⁸³ Küsimustikus kasutati valdavalt *avatud küsimusi*, ehk vastaja pidi ise täielikult oma seisukoha kirja panema ning valikuvariante ei antud. Vaid ühes küsimus oli valida kas JAH või EI vahel, kuid sealgi tuli vastajal oma seisukohta põhjendada. Ette antud vastusevariante ei soovinud autor kasutada seetõttu, et vastajaid tahtmatult mitte suunata. Samuti eeldas autor, et kasutatava meetodi juures laekub enam isiklikke seisukohti ning erinevaid vaatenurki, mistõttu laekuv informatsioon on huvipakkavam ja tuleb uuringule rohkem kasuks.⁸⁴

⁸¹ C. Aydogan Türgist, J. Fuller Ameerika Ühendriikidest, J. Mottram Ühendatud Kuningriigist ja M. Lampikoski Soomest.

⁸² Kokku saadeti autori poolt küsimustikud elektronposti teel järgmistele adressaatidele: Gary Gordner – Ameerika Ühendriikide Eastern Kentucky Ülikooli professor, Kentucky Regionaalse PPT Instituudi direktor; Julian Martinez Izquierdo – Hispaania Politsei Kodanike Osaluse ja Programmide Kesküksuse juht; John Mottram – rahvusvaheline PPT ekspert Ühendatud Kuningriigist; rahvusvaheline konsultant; James Fuller – rahvusvaheline PPT ekspert Ameerika Ühendriikidest; Cihan Aydogan – rahvusvaheline PPT ekspert Türgist; Mikko Lampikoski – Soome Siseministeeriumi Politseiosakonna PPT koordinaator; Pavel Vashin - Kasahstani Siseministeeriumi Avaliku Korra Osakonna juht; Almazbek Moldokmatov – Kõrgõzstani Siseministeeriumi PPT Üksuse juht; Philip Tolson – OSCE Politsei Arenguosakonna juht Makedoonias, Ühendatud Kuningriigi politseinik; Dovar Fatkhilloev – Tadžikistani Presidendi Kantselise juures asuva Kaitse ja Avaliku Korra Osakonna juhtivspetsialist; Magvan Khorolsuren – Mongoolia Politsei Rahvusvaheliste Sidemete ja Koostöö Osakonna juht.

⁸³ Autor lootis küsimustikud edastada ka eelpool nimetatud konverentsile kutsutud Usbekistani ja Turkmenistani politsei esindajatele, kuid kahjuks nad konverentsile ei tulnud.

⁸⁴ Küsimustik koosnes kokku 12-st küsimusest, millest kolm esimest kogusid andmeid vastaja isiku ja tema seoste kohta PPT-ga. Viimase küsimusega aga paluti vastajatel lisada küsimustikule võimalusel erinevaid PPT hindamisega seotud materjale. Küsitluse käigus saadud andmed kanti autori poolt arvtusse, üldistati ning selle alusel analüüsiti.

2.3.3. Küsitletavate seisukohad piirkondliku politseitöö hindamiskriteeriumite kohta

Käesolevas alapeatükis käsitletakse uuritavate seisukohti PPT hindamise ja käesoleval ajal nende riikides kasutatavate meetodite ja hindamiskriteeriumite kohta ning nende isiklike arvamusi olemasolevate kriteeriumite tõhususe kohta, samuti milliseid probleeme on nad oma riigis PPT hindamisel kohanud. Esimene sisuline küsimus oli: „*Millised PPT hindamiskriteeriumid on Teie riigis hetkel kasutusel? (Palun loetlege need tähtsuse järjekorras, kui selline järjekord esineb ning kirjeldage lühidalt igat kriteeriumit).*” Vastata paluti eraldi kogu politseiasutuse/üksuse ning iga üksiku PPT-d teostava politseiniku kohta. Kogu politseiasutuse/üksuse hindamise kohta märkis näiteks Cordner, et: „*Ameerika Ühendriikides pole olemas ühtset üleriigilist meetodit. Hinnatakse politsei ja kogukonna suhete olukorda (elanike hinnangud politsei kohta, usaldus politsei suhtes jne); kuriteohirmu ja turvalisuse tunde taset (kuidas politsei suudab seda tagada); avaliku korra olukorda (väikeste korratuste tase, mis mõjutavad elanikkonda enim, nagu avalik prostitutsioon, narkokaubandus, alkoholi tarvitamine avalikus kohas jne) ning ka kuritegevuse taset (tõsiste kuritegude tase)*”.⁸⁵ Võttes kokku kõikide vastanute vastused (Tabel 8), võib autori arvates välja tuua järgmised kriteeriumid politseiasutuse/üksuse PPT hindamisel:

Tabel 8

Kriteeriumid politseiasutuse/üksuse PPT hindamiseks

Kriteeriumid	Politsei ja kogukonna suhete olukord ehk elanike hinnangud politsei kohta, usaldus politsei suhtes jne
	Koostöö ja partnerluse tase kohalike kogukondade ja inimestega, samuti nende osaluse ja kaasatuse ulatus politseitegevuses
	Kuriteohirmu ja turvalisuse tunde tase elanikkonna hulgas (ehk kuidas politsei suudab seda tagada)
	Avaliku korra olukord (väikeste korratuste tase, mis mõjutavad elanikkonda enim, nagu avalik prostitutsioon, narkokaubandus, alkoholi tarvitamine avalikus kohas jne)
	Kuritegevuse tase (tõsiste kuritegude tase)
	Ressursside kasutamine politsei poolt
	Proaktiivne töö ja osalus selles
	Hinnangud läbiviidud projektidele

Tabelis kasutatud andmed: autori poolt läbi viidud küsitlus

Kõige enam märgiti küsitletute poolt politsei ja kogukonna suhete olukorda. Seda märgiti koguni neljal korral. Mitu vastajat märkisid ka seda, et nende riigis puuduvad ühtsed üleriigilised hindamiskriteeriumid ning need on politseiasutustes erinevad. Vastuste alusel saab järeldada, et põhilised hindamiskriteeriumid on seotud kvalitatiivsete näitajatega. Hinnatud on igasugune partnerlus, koostöö ja elanikkonna kaasatus politseitöösse ning piirkonna turvalisuse tagamisele. Samuti kuidas elanikkond sellega rahul on ja kui turvaliselt nad end tunnevad. Samas on aga oma osa hindamisel ka kvantitatiivsetel ja statistilistel näitajatel (nagu kuritegevuse tase, avaliku korra olukord).

Konkreetselt politseiametniku hindamise kohta märkis Corder, et: „Ameerika Ühendriikides erineb see igas politseiasutuses. Paljud politseiasutused ei oma selliseid hindamiskriteeriume aga üldse. Üldiselt aga hinnatakse kontaktide hulka kogukonnaga (kui paljude elanikega on kontakteerunud, mitmel avalikul koosolekul politseinik osales jne); probleemide lahendamist (palju probleemi lahendamise projekte ja ettevõtmisi alustas ja viis lõpule); mõnes asutuses hinnatakse politseinike aga selle alusel, kui hästi nad on elanikele tuntud, kui palju neid elanike poolt usaldatakse jne”.⁸⁶ Peamisteks kriteeriumiteks vastuste alusel on autori poolt üldistatult (sulgudes vastustes esinenud kordade arv) Tabelis 9:

Tabel 9

Konkreetselt politseiametniku hindamise peamised kriteeriumid

Kriteeriumid	Kui hästi on politseinikud elanikele tuntud, kui palju neid elanike poolt usaldatakse jne (4)
	Politseinike ning riiklike ametiisikute, elanike ja KOV ametnike omavahelise koostöö tase avaliku korra tagamises ja kuritegevuse vastases võitluses piirkonnas, samuti nendepoolne tagasiside politseinike tegevuse kohta (4)
	Politseinike tegevus kogukonna kaasamiseks avaliku korra ja turvalisuse tagamise, usalduslike sidemete saavutamine ja koostöö avalikkusega, samuti kontaktid kogukonnaga (kui paljude elanikega on kontakteerunud, mitmel avalikul koosolekul osalenud jne) (3)
	Probleemide lahendamine (palju probleemi lahendamise projekte ja ettevõtmisi politseinikud alustasid ja viisid lõpule) (3)
	Preventiivtöö ulatus ning tulemuslikkus politseinike töös õigusrikkumiste ja kuritegevuse taseme vähendamiseks, nende osalus ennetusprogrammides (3)
	Politseinike tegevus avaliku korra tagamisel, inimõiguste tagamiseks ette võetud meetmed, isikute ja ühiskonna turvalisuse tagamine ning kodanike au ja väärkuse kaitsmine (2)

⁸⁵ Mottram aga märkis, et: „Ühendatud Kuningriigis hinnatakse politsei nähtavust ja kohaliku kogukonna tundmist; kogukonna osalemise taset ja kaasatust; kogukonna arvamust ja toetust politseile ning avaliku arvamuse küsitluste tulemusi”. Lampikoski vastas, et: „Soomes hinnatakse koostööd ja partnerlust kohalike kogukondade ja inimestega; proaktiivset tööd ja osalust selles ning ka läbiviidud projekte”.

⁸⁶ Vashin aga märkis, et: „Kasahstanis on peamiseks kriteeriumiks avaliku korra tagamine ning kodanike au ja väärkuse kaitsmine kuritegevuse eest”.

	Kogukonna tundmine politseinike poolt (1)
	Õiguskorra tase piirkonnas ja politseinike poolt ette võetud meetmed selle parandamiseks ja stabiliseerimiseks (1)
	Kuritegevuse ja muu tegevuse kohta kogutud info hulk (1)

Tabelis kasutatud andmed: autori poolt läbi viidud küsitlus

Sarnaselt kogu politseiasutuse/üksuse hindamisele, on ka üksikute politseiametnike peamisteks hindamiskriteeriumiteks just nende tuntus ja usaldus piirkonna elanike poolt, tagasiside nende töö kohta ning ka probleemikeskse tegevuse ja preventiivtöö ulatus ja tulemuslikkus. Hinnatakse ka politseinike tegevust kogukonna kaasamises, koostöö taset nendega ning politseinike tegevusi kogukonna tundma õppimiseks. Nagu näha, on siin tegemist valdavalt kvalitatiivsete näitajatega, kusagil ei hinnata politseinike tegevust vaid kvantitatiivsete näitajate (nagu koostatud protokollide hulk, teenindatud väljakutsete arv, avastatud kuritegude arv jne) alusel. Mitmed vastajad märkisid ka siin, et hindamiskriteeriumid erinevad politseiasutustes ning mitmetes riikides sellised kriteeriumid hetkel üldse puuduvad, ehk hinnatakse valdavalt kogu asutuse/üksuse tegevust, mitte aga igat politseiniku eraldi.

Järgmine küsimus oli: „*Palun kirjeldage, milliseid meetodeid kasutatakse kogumaks iga kriteeriumi kohta objektiivseid andmeid (erinevad küsitlused, politsei andmebaasid jne).*” Fuller märkis oma vastuses, et: „*Peamisteks meetoditeks Ameerika Ühendriikides on avaliku arvamuse küsitlused ja väljakutsete analüüs. Kui enamus politsei poolt teostatud väljakutseid pole seotud kuritegevusega vaid pigem teenuste osutamise elanikkonnale, võib öelda, et politsei seotus PPT-ga ja kogukonna toetus politseile on tugev*”.⁸⁷ Peamised meetodid andmete kogumiseks kõikide vastuste alusel oleksid autori poolt üldistatult Tabelis 10:

Tabel 10

Peamised meetodid andmete kogumiseks

Meetodid	Avaliku arvamuse küsitlused (saamaks teada hinnanguid politsei tegevuse suhtes, kuidas ollakse rahul politsei tegevusega, kuriteohirmu taset elanikkonna hulgas jne) (5)
	Kliendiküsitlused (mille raames küsitletakse vaid politseiga otseselt kokku puutunud isikuid, ehk kuriteoohvreid, kaebuse esitajaid, kinnipeetud isikuid, trahvituid jne) (1)
	Politseinike ja juhtkonna regulaarsed kohtumised elanikkonna ja koostööpartneritega saamaks tagasisidet oma tegevuse kohta (1)

⁸⁷ Mottram aga märkis, et: „*Ühendatud Kuningriigis saadakse andmeid läbi avaliku arvamuse küsitluste ning politseiniku ja tema ülemuste vahel kokkulepitud eesmärkide täitmise hindamise alusel*”.

	Politseiasutuste kokkuvõtted, sh kokkulepitud eesmärkide täitmise käik ja tulemused, samuti regionaalsed ja kohalikud kriminaal-analüüsid (3)
	Ametliku statistika andmed politsei infosüsteemide alusel (3)
	Probleemide lahendamise kokkuvõtted (1)
	Politseile tehtud ja teenindatud väljakutsete analüüs (1)
	Kvantitatiivsed töötulemuste näitajad (1)

Tabelis kasutatud andmed: autori poolt läbi viidud küsitlus

Nagu näha, on ülekaalukalt kõige kasutatavam meetod andmete kogumisel erinevat liiki küsitlused. Lisaks avaliku arvamuse küsitlusele kasutatakse ka konkreetselt politseiteenuse klientidele suunatud küsitlust, samuti vahetu tagasisideme saamiseks regulaarseid juhtkonna ja politseinike kohtumisi elanikkonna ja teiste koostööpartneritega. Küllaltki palju kasutatakse hindamiseks vajaminevate andmete kogumiseks ka erinevate analüüside tegemist, tegemaks järeltõlge oma edusammude ja nende õigsuse kohta. Kogutakse ka kvantitatiivseid töönäitajaid ning võetakse arvesse muutusi ametlikus statistikas. Kohati kasutatakse ka selliseid Eestis ning valdavalt ka mujal veel mitte päris rakendust leidnud meetodeid nagu probleemide lahendamise kokkuvõtete tulemusi ja analüüsi ning ka tehtud ja teenindatud väljakutsete analüüsimist, kogumaks objektiivseid andmeid oma tegevuse tulemuslikkuse kohta.

Järgmine küsimus oli: „Kes hindab PPT-d?”. Vastuste alusel on PPT hindajateks küsitluses osalenud riikides: politseijuhid (7); politseijuhid koos elanikkonnaga (1); elanikkond ja poliitikud (1); KOV (1); rajooni või linna prokuratuur (1). Ka nimetatud küsimuses märgiti, et hindamine erineb osades riikides piirkonniti. Samas on natuke üllatav see, et põhiliselt hinnatakse PPT-d siiski valdavalt kas politseijuhtkonna või ka ühel juhul märgitud teise riigiasutuse (prokuratuuri) enda poolt. Siiski on mitmel korral viidatud ka elanikkonna, kohalike omavalitsuste või ka poliitikute osalusele PPT hindamises.

Järgmises küsimuses paluti vastata, kui tihti PPT-d hinnatakse, sh kogu politseiasutust/üksust ja igat politseiniku eraldi. Tervet asutust hinnatakse vastuste alusel: iga kuu, kvartal, poolaasta ja aasta (4); kord aastas (3); peale valimisi või uue juhi määramist ka tihedamini (1). Igat politseiniku hinnatakse: iga kuu, kvartal, poolaasta ja aasta (3); hea juht hindab sooritusi, annab soovitusi ja tagasisidet pidevalt (1); kord kvartalis (1); 1-2 korda aastas (1); kord aastas (1).

Tulemused näitavad, et hindamine toimub erinevate riikides suhteliselt erinevalt. Kui mõnes kohas tehakse seda suhteliselt regulaarselt (iga kuu, kvartal jne), siis osades kohtades põhiliselt kord aastas.

Järgmise küsimusega tahtis autor teada saada, kas kasutusel olevad hindamiskriteeriumid on vastajate arvates sobivad ning tagavad PPT eesmärkide saavutamise. Valdavalt olid vastajad arvamusel, et kasutusel olevad meetodid on head. Vaid kaks vastajat ei olnud sellega nõus. Corderi arvates ei ole enamuses Ameerika Ühendriikide politseiasutusi eelpool mainitud kriteeriume kasutusele võtnud või ei oma meetodeid nende mõõtmiseks. Tema hinnangul on need üldiselt tõhusad, kuid pole veel enamuses asutustes lihtsalt kasutusele võetud. Aydogan aga väitis, et: „...*kuna Türgis puudub piisav tsiviilelanike osalus PPT hindamises, on see tegelikult sisemine hindamine*”. Seega võib autori arvates järeldada, et esimeses küsimuses kirjeldatud hindamiskriteeriumid on vastajate arvates valdavalt head, kui on tagatud piisav elanikkonna osalus protsessis ning politseiasutused nimetatud kriteeriume ka realselt oma töö hindamiseks kasutavad, mitte ei ole need kirjas vaid paberil või võetakse arvesse vaid lihtsalt mõõdetavaid kvantitatiivseid näitajaid.

Järgmises küsimuses palus autor vastata, mille alusel kasutatakse nimetatud kriteeriume ja meetodeid (kas tuginevad mingile uuringule)? Seda, et nende riigis kasutatavad meetodid ja kriteeriumid on välja töötatud just teaduslike uuringute alusel, mainisid konkreetselt vaid Ameerika Ühendriikide ja Ühendatud Kuningriigi esindajad.⁸⁸ Vastustes mainiti veel selliseid aluseid, nagu vastavate töögruppide kasutamine kriteeriumite väljatöötamisel, samuti teiste riikide kogemused ja nõuanded. Seega võib autori arvates öelda, et sarnaselt Eestiga ei ole erinevates riikides kasutusel olevad kriteeriumid mitte alati teaduslikult põhjendatud ning tegemist on tihti vaid mõne ametniku mõttetöö tulemusega, mistõttu võivad kasutatavad kriteeriumid ja meetodid olla puudulikud.

⁸⁸ Näiteks Corder märkis, et: „*Vastavaid uuringuid on läbi viidud palju ning mainitud kriteeriumid on seal välja toodud (kuriteohirm, usaldus jne). Asutuse tulemusi hindavad kriteeriumid on rahuldavad, kuid nad ei ole Ameerika Ühendriikides üldiselt veel kasutusele võetud. Mõõtmaks iga politseiniku tulemusi, siis selliseid uuringuid pole veel piisavalt läbi viidud, ning uusi kriteeriume ja meetodeid pole enamuses politseiasutustes veel nende alusel välja töötatud*”.

Järgmine küsimus oli: „*Millised olid suuremad takistused ja probleemid PPT hindamise käigus?*”. Näiteks Corder märkis, et: „*Peamisteks probleemideks nii asutuse kui ka iga politseiniku hindamisel Ameerika Ühendriikides on bürokraatlikud ja kogemuslikud põhjused. Kogemuslikud põhjused – tuleb koguda infot kuriteohirmu, usalduse, rahulolu jne kohta iga aasta ja suurel hulgal, tegemaks piirkondade kohta põhistatud analüüsi (ehk suured kulud ja võtab palju aega). Bürokraatlikud põhjused – politseiasutused eriti ei taha sellist rasket tööd ette võtta või selle eest maksta, samuti ei soovi nad eriti olla hinnatud avalikkuse poolt jne*”. Ka Izquierdo leidis, et: „*Ainus takistus või raskus seisneb selles, et saamaks üldist ülevaadet, tuleb analüüsida erinevatest allikatest saadavat infot, mis muudab protsessi keeruliseks*”. Kriitilisem oli Aydogan, kes väitis, et: „*Politseinikud koostavad Türgis küll „säravaid” kokkuvõtteid, kus aga puuduvad tegelikud tõendid selle kohta, mis on ära tehtud*”. Teised vastajad erilisi probleeme välja ei toonud.

Viimane sisuline küsimus küsimustikus palus anda vastajate isikliku arvamuse, millised peaksid olema parimad hindamiskriteeriumid.⁸⁹

2.3.4. Küsitluse tulemuste kokkuvõte

Nagu küsitluse tulemustest nähtub, hinnatakse politseiasutusi põhiliselt politsei ja kogukonna suhete olukorra põhjal. Hinnatud on igasugune partnerlus, koostöö ja elanikkonna kaasatus politseitöösse ning piirkonna turvalisuse tagamise, kuidas elanikkond politsei tegevusega rahul on ja kui turvaliselt nad end tunnevad. Üksikute politseiametnike peamiseks hindamiskriteeriumiteks on just nende tuntus ja usaldus piirkonna elanike poolt, tagasiside nende töö kohta ning ka probleemikeskse tegevuse ja preventiivtöö ulatus ja tulemuslikkus nende töös. Hinnatakse ka politseinike tegevust kogukonna kaasamises, koostöö taset ning

⁸⁹ Järgnevalt mõningad näited vastajate arvamustest. Corderi hinnangul peaksid õiged ja head mõõdikud PPT mõõtmiseks olema hea politseiteenuse üldised kriteeriumid, ehk: vähendada kuritegevust ja ohvriks sattumist; hoidmaks süüdlased vastutavad; kuriteohirmu vähendamine ja isikliku turvalisuse tõstmine; avalike kohtade kasutamise tagamine; jõu ja võimu aus, tõhus ja efektiivne kasutamine; finantsvahendite aus, tõhus ja efektiivne kasutamine; kvaliteetse teenuse osutamine ja klientide rahulolu. Vashin arvab, et: „*Peamiseks kriteeriumiks on korrarikumiste puudumine piirkonnas*”. Moldokmatov leiab, et: „*Parim kriteerium on piirkonna elanike hinnang (läbi sõltumatute uuringute läbiviimise)*”. Izquierdo aga vastas, et: „*Lisaks olemasolevatele kriteeriumitele oleks Hispaanias vajalik lisada ka erinevaid küsitlusi, et ka kogukond saaks hindamisel osaleda*”. Fulleri hinnangul oleks parimaks kriteeriumiks PPT hindamisel aga avalikkuse aramus ehk taju - „*Aramus ehk taju on elanikele reaalsus. Pidevalt tuleb oma tegevusi üle vaadata, korrigeerida ning võtta omaks poliitika elanike vajadustega arvestada. Elanike gruppide kasutamine või vabatahtlike otsimine olemasolevatest ühiskondlikest organisatsioonidest on tähtis arendamiseks avalikkuse vajadustele vastamist. Vajalik on vähemalt kord kvartalis läbi viia kohtumisi, kus arutatakse probleeme ja tegevusi ning planeeritakse tegevusi nendega tegelemiseks võttes arvesse kohtumisel saadud soovitusi. Kui elanikud tunnetavad, et nad on protsessis osalised, tõuseb usaldus ja küsitlused või vastajate grupid on rohkem vastuvõtlikud politsei ja oma vajadustele*”. Aydogan aga leiab, et: „*Elanike aramus on parim, kuna nad on kliendid. Või parem veel oleks moodustada linnade ja kogu riigi ulatuses hindamiskomisjonid, kus osaleksid nii elanike kui ka riigi esindajad. Info kogumiseks võib kasutada erinevaid küsitlusi (internet, meedia, näost-näkku)*”. Mottram aga arvab, et avalike arvamuse küsitlused toetatuna kavatsuste selgest avaldamisest.

politseinike tegevusi kogukonna tundma õppimiseks. Tulemuste alusel võib ka järeldada, et tihti puuduvad üldse ühtsed üleriigilised hindamiskriteeriumid ning need on politseiasutustes erinevad. Mitmetes riikides hinnatakse valdavalt kogu asutuse/üksuse tegevust, mitte aga igat politseiniku eraldi. Põhilised hindamiskriteeriumid on seotud kvalitatiivsete näitajatega. Samas on aga oma osa hindamisel ka kvantitatiivsetel ja statistilistel näitajatel, aga kusagil ei hinnata politseinike tegevust vaid nende näitajate (nagu koostatud protokollide hulk, teenindatud väljakutsete arv, avastatud kuritegude arv jne) alusel. Ülekaalukalt kõige kasutatavam meetod hinnangute saamiseks on läbi erinevat liiki küsitluste. Lisaks avaliku arvamuse küsitlusele kasutatakse ka konkreetselt politseiteenuse klientidele suunatud küsitlusi, samuti vahetu tagasisideme saamiseks regulaarseid juhtkonna ja politseinike kohtumisi elanikkonna ja teiste koostööpartneritega. Küllaltki palju kasutatakse hindamiseks vajaminevate andmete kogumiseks ka erinevate analüüside tegemist, tegemaks järeldusi oma edusammude ja nende õigsuse kohta. Kogutakse ka kvantitatiivseid töönäitajaid ning võetakse arvesse muutusi ametlikus statistikas. Kohati kasutatakse ka selliseid Eestis ning valdavalt ka mujal veel mitte päris rakendust leidnud meetodeid nagu probleemide lahendamise kokkuvõtete tulemusi ja analüüse ning ka tehtud ja teenindatud väljakutsete analüüsimist, kogumaks objektiivseid andmeid oma tegevuse tulemuslikkuse kohta. Samas on natuke üllatav see, et põhiliselt hinnatakse PPT-d siiski valdavalt kas politseijuhtkonna või ka ühel juhul märgitud teise riigiasutuse (prokuratuuri) enda poolt. Siiski on mitmel korral viidatud ka elanikkonna, kohalike omavalitsuste või ka poliitikute osalusele PPT hindamises. Hindamise regulaarsus erinevates riikides on suhteliselt erinev. Kui mõnes kohas tehakse seda suhteliselt regulaarselt (iga kuu, kvartal jne), siis osades kohtades põhiliselt kord aastas. Autori hinnangul tuleb hindamist läbi viia nii tihti kui vajalik ning see on puhtalt iga politseiasutuse või piirkonna elanikkonna otsustada. Autor leiab, et PPT rakendamise algusjärgus tuleks seda ehk teha tihedamini, et avastada ja parandada puudujäägid võimalikult kiiresti, kui aga PPT on juba edukalt rakendunud, siis pole väga tihedal hindamisel ehk mõtet, kuna paratamatult on hindamine seotud teatud kulutustega ja võtab aega. Samuti tuleb hindamise läbiviimisel arvestada sellega, et see oleks läbi viidud võimalikult vähe tööprotsessi segades. Erinevates riikides kasutusel olevad kriteeriumid on vastajate arvates üldiselt sobivad ning tagavad PPT eesmärkide saavutamise. Seega võib autori arvates järeldada, et esimeses küsimuses kirjeldatud hindamiskriteeriumid on vastajate arvates valdavalt head, kui on tagatud piisav elanikkonna osalus protsessis ning politseiasutused nimetatud kriteeriume ka reaalselt oma töö hindamiseks kasutavad, mitte ei ole need kirjas vaid paberil või võetakse arvesse vaid lihtsalt mõõdetavaid kvantitatiivseid näitajaid. Seda, et nende riigis kasutatavad meetodid ja kriteeriumid on välja

töötatud just teaduslike uuringute alusel, mainisid konkreetselt vaid Ameerika Ühendriikide ja Ühendatud Kuningriigi esindajad. Vastustes mainiti veel selliseid aluseid, nagu vastavate töögruppide kasutamine kriteeriumite väljatöötamisel, samuti teiste riikide kogemused ja nõuanded. Seega võib autori arvates öelda, et sarnaselt Eestiga ei ole erinevates riikides kasutusel olevad kriteeriumid mitte alati teaduslikult põhjendatud ning tegemist on tihti vaid mõne ametniku mõttetöö tulemusega, mistõttu võivad kasutatavad kriteeriumid ja meetodid olla puudulikud. Peamiste probleemidena hindamise läbiviimisel nägid vastajad seda, et PPT hindamiseks tuleb andmeid koguda erinevatest allikatest, regulaarselt ja suurel hulgal (ehk on keeruline, kallis ja aeganõudev), samuti politseiasutuste soovimatus sellist rasket tööd ette võtta, selle eest maksta ning tihti puudub ka soov olla hinnatud avalikkuse poolt. Seega võib öelda, et ka vastanud ekspertide hinnangud PPT olemuse ja hindamise kohta kattuvad valdavalt uute kogu avaliku halduse kohta käivate põhimõtete ja tulemuslikkuse hindamiskriteeriumitega. Vastajate isiklike arvamuste põhjal oleksid parimad kriteeriumid PPT hindamiseks autori poolt üldistatud kujul:

- piirkonna elanike hinnang politsei tegevusele;
- kvaliteetse teenuse osutamine ja klientide rahulolu sellega;
- elanike vajadustega arvestamine oma tegevustes;
- kogukonna osalus tase politseitegevuses ja probleemide lahendamises;
- kuritegevuse taseme langus ja ohvriks sattumise taseme vähenemine;
- kuriteohirmu vähenemine ja isikliku turvalisuse tunde tõus elanikkonna hulgas;
- politsei tegevus avalike kohtade kasutamise tagamiseks ning korrariikumiste puudumine piirkonnas;
- jõu ja võimu aus, tõhus ja efektiivne kasutamine politsei poolt;
- finantsvahendite aus, tõhus ja efektiivne kasutamine politsei poolt.

2.4. Järeldused piirkondliku politseitöö hindamise põhiliste kriteeriumite kohta välisriikides

Võttes kokku kõik käesolevas töös seni kirjeldatu, võib autori arvates järeldada, et PPT teostamise tulemuslikkust tuleks mõõta järgmiste autori poolt sõnastatud peamiste hindamiskriteeriumite alusel:

- kodanike, kogukonnagruppide ja koostööpartnerite rahulolu politseiteenusega, seda eriti just ohvrite seas;⁹⁰
- elanike kuriteohirmu tase;⁹¹
- korduvalt ohvriks langemise tase;⁹²
- politsei tegevuse suhtes esitatud kaebuste analüüs;⁹³
- kui hästi on politseiteenus kättesaadav erinevatele ühiskonnagruppidele;⁹⁴
- politsei kättesaadavuse lihtsus;⁹⁵
- kogukonna ja politsei vahelise suhtlemise ning koostöö tase;⁹⁶
- vabatahtlike (nt abipolitseinikud jne) kasutamine ja selle ulatus;⁹⁷
- kogukonna soovidega arvestamine politsei tegevuses ja tegevuste planeerimises;⁹⁸
- politsei poolt elanikkonnale ja koostööpartneritele oma tegevuste pideva selgitamise aktiivsus;⁹⁹
- turvalisuse kohta käiva informatsiooni levitamise aktiivsus politsei poolt;¹⁰⁰
- politseinike/politseiasutuse teadmised piirkonna, selle elanike ning seal esinevate probleemide kohta;¹⁰¹
- retsidivismi tase õigusrikkumisi ja kuritegusid toime pannud isikute seas;¹⁰²
- politsei nähtavaloleku ja suunatud patrullimise kasutamise tase;¹⁰³

⁹⁰ Saadakse läbi erinevat liiki küsitluste, otsekontaktide jne. Küsitlenda võib nii elanikkonda üldiselt kui ka otseselt politseiga kokku puutunud isikuid. Samuti tuleks kasutada meedia ülevaateid, kodanikelt laekunud kirjade ja kaebuste analüüsimist jne.

⁹¹ Inimeste käitumine, avalike kohtade kasutamise aktiivsus jne, saadakse vähemalt osaliselt teada läbi küsitluste ja vaatluste.

⁹² Politsei tegevus ohvritega ja seotud soodusteguritega vältimaks nende uuesti ohvriks sattumist.

⁹³ Mitte nende arv, vaid millist tüüpi kaebusi esitatakse ja politsei tegevus põhjendatud kaebuste põhjuste kõrvaldamiseks.

⁹⁴ Et politseiteenus oleks kättesaadav võrdselt kõigile kodanikele, kõigi klientide võrdne kohtlemine ning et politsei osutaks teenuseid ja eraldaks ressursse võrdselt kõikidele kogukonna gruppidele ja piirkondadele.

⁹⁵ Kasutusel on otsesemad meetodid kui ainult läbi politsei häirekeskuse, nt politseipunktid, konstaablipunktid, nende asetsemise loogilisus, avalikustatud ameti mobiiltelefoni numbrid ja E-posti aadressid, e-teenused, jalgsipatrulli kasutamine jne.

⁹⁶ S.h kui aktiivselt osalevad elanikud ning teised vabatahtlikud ühendused ning riiklikud- ja eraorganisatsioonid koos politseiga piirkonnas esinevate probleemide identifitseerimisel ja lahendamisel; elanike osalemine erinevates turvalisusega tegelevates ühendustes; kui püsivad on politsei sidemed kohalike liikumiste ja asutustega ning nende suhete kvaliteet; inimeste avalikel turvakoosolekutel ja ühisprogrammides osalemise aktiivsus; kuritegudest ja teistest turvalisust mõjutavatest juhtumites teavitamise aktiivsus; Naabrivalve sektorite loomise aktiivsus; politsei koostöö vabatahtlike gruppidega; politsei osalemine kogukonna üritustel; külastatud koolide, kodude, ettevõtete jne arv; avalike esinemiste arv jne.

⁹⁷ S.h tuleks analüüsida nende otsest ja kaudset mõju politseitegevusele ning piirkonna õiguskorrale.

⁹⁸ S.h kui hästi tegeletakse kogukonda kõige enam häirivate kuritegude, õiguserikkumiste ning teiste probleemidega; kas tegevuse prioriteedid seatakse kogukonnaga konsulteerides jne.

⁹⁹ Aitab paremini mõista mingite politseipoolsete tegevuste mõtet ja läbi selle neile toetust saavutada, näiteks suurenenud liikluseeskirjade kontrollimise põhjused, suurenenud lõbustusasutuste või kaubandusettevõtete kontrollimiste eesmärk, politseiasutuste reorganiseerimine või mingite politseipunktide sulgemine/ümberpaigutamine jne.

¹⁰⁰ Inimeste informeerimine ja õpetamine läbi esinemiste ja artiklite meedias, avalikel koosolekutel, voldikute ja muude näitlike materjalide väljatöötamine ning jagamine, taolise informatsiooni kättesaadavus muude kanalite kaudu jne.

¹⁰¹ Selliste teadmiste tase, ehk kui palju informatsiooni on kogutud ja sisestatud piirkonna infokogusse, politsei tegevused sellise informatsiooni kogumiseks ja vahetamiseks teiste asjakohaste institutsioonidega jne.

¹⁰² Kuna retsidivismi taseme muutus sõltub suuremas osas pigem teiste vastavate ametnike ja ametkondade nagu sotsiaalametnikud, KOV, kriminaalhooldus jne edukast tegevusest, tuleks siin hinnata vaid politsei tegevusi ja aktiivsust taseme vähendamiseks.

¹⁰³ Politsei tegevused oma nähtavaloleku suurendamiseks, näiteks läbi osalemise kogukonna koosolekutel, läbi ettevõtete ja eraisikute turvalisuse nõustamise, koolide, asutuste ja ettevõtete külastuste jne. Hinnata tuleks ka seda, kas ja millises ulatuses politsei kasutab oma tegevuses jalgsipatrulli, kuna jalgsipatrull omab piirkonna elanike seas suuremat tänu ning aitab vähendada kuriteohirmu ja tõsta usaldust

- politsei tegevus avaliku korra ja elukeskkonna parandamisel ning nende seisund;¹⁰⁴
- ennetustegevuse aktiivsus ja tase;¹⁰⁵
- politsei tegelemine piirkonna probleemidega;¹⁰⁶
- muutused kuritegevuse statistikas;¹⁰⁷
- korduvate väljakutsete hulk samadelt aadressidelt/kohtadest;¹⁰⁸
- PPT-d tegevate politseiametnike poolt kolleegidele edastatud informatsiooni hulk;¹⁰⁹
- tööga rahulolu tase politseiametnike endi seas;¹¹⁰
- politsei sisemise süsteemi ja struktuuri hindamine, sh politseiasutuse detsentraliseerimise ulatus;¹¹¹
- olemasolevate vahendite kasutamise efektiivsus;¹¹²
- politseiasutuse strateegiliste plaanide ning tegevuskavade vastavus PPT põhimõtetele ja eesmärkidele ning neis seatud eesmärkide saavutamine;¹¹³

rohkem kui autopatrulli kasutamine. Hinnata tuleb ka seda, kuidas on organiseeritud erinevat liiki politseipatrullide tegevus, kas kasutatakse vaid juhuslikku patrullimist või on tegemist põhjalikul analüüsil tugineva suunatud patrullimisega jne.

¹⁰⁴ Elukeskkonna paranemist on raske mõõta, kuid see on tähtis PPT eesmärk. See erineb piirkonniti, kuid võib endas sisaldada näiteks joodikute, tänavajõukude, prostituutide, hüljatud autode, lagununud hoonete, prügi jne kõrvaldamist. Samuti muude „kuritegevuse märkide“ esinemist piirkonnas, näiteks - palju eksisteerib piirkonnas teada olevaid narkomüügi kohti, tänavakerjuseid, narkosõltlasi, logelejaid ja muid ühiskondlikke korratusi ning nn „kuumi punkte“. Tuleb vaadelda, millised on olnud politsei tegevused nende korratuste ja probleemide kõrvaldamiseks. Avaliku korra ja elukeskkonna seisundit ja selle muutusi iseloomustavad lisaks sellised näitajad, nagu piirkonnas asuvate äriettevõtete kasumi suurenemine, avalike kohtade tihedam kasutamine inimeste poolt, piirkonna kinnisvara hindade tõus, vähem logelemist ja koolist puudumisi alaealiste poolt, poeomanike teated korrarikumiste vähenemisest, vandalismiaktide tagajärjel tekitatud kahjude vähenemine, vähem korrarikumisi ühistranspordis jne. Uurida võib ka majanduslikku mõju piirkonnas. Mõningatel juhtudel võib see ollagi tähtsaimaks mõõdikuks PPT edukusest, vaatamata sellele kas kuritegevuse tase langes või mitte. Mõõta saab kõiki eelpoolnimetatud näitajaid läbi jälgimise või küsitluste, ehk kas olukord piirkonnas on paranenud ja kas elanikud näevad tulemusi ja tunnevad end turvalisemalt. Samuti läbi selle, kas ka politseinikud ise tajuvad vahet.

¹⁰⁵ Erinevad ennetustegevused ja –projektid, sh nii endi poolt läbi viidud kui ka osalemine koostööpartnerite poolt korraldatud üritustel/projektides.

¹⁰⁶ Sealjuures ei tule ainult hinnata, kas probleem laheneb või vähenes, vaid ka kuidas seda tehti. Vaadelda tuleks kindlaks tehtud probleemide arvu ja nende tüüpe; lahendatud probleemide arvu ja nende tüüpe; kogukonna kaasatuse ja osalemise taset jne. Edukust näitavad mitte ainult täielikult lahendatud probleemid, vaid ka see, kui vähem isikuid on probleemist mõjutatud, probleem on vähem märgatav ning vähem uusi probleeme kerkib esile. Vaadelda tuleks ka seda, kas probleemile suunatud tegevus on seatud politseisiselt prioriteetseks ning sellist tegevust ka soositakse ning olemas on kõik vajalik sellise tegevuse edukaks läbiviimiseks, nt juhtkonna toetus, vastavuses olevad politseisisese juhendid ja korraldused, kõik politseinikud on läbinud vastava koolituse jne.

¹⁰⁷ Muutused registreeritud kuritegude arvus ja liikides, kuritegevuse taseme muutused erinevates piirkondades [kuritegevuse ümberpaiknemise indikaator], muutused väljakutsete üldarvus või väljakutsete arvus just mõnes suunatud piirkonnas. Kuritegevuse taseme langus läbi kogukonna kaasamise peaks olema PPT üks pikaajaline eesmärk, lühiajaliselt peaks eeldama registreeritud kuritegude arvu tõusu, kuna usalduse tõusmisel suureneb laekuvate teadete hulk.

¹⁰⁸ Saadakse läbi ametliku väljakutsete statistika. Eduka PPT tegemisel peaks taoliste väljakutsete hulk tunduvalt vähenema, kuna iga väljakutse korral tegeletakse selle lahendamise põhjalikult ja üritatakse kõrvaldada/vähendada põhjuseid.

¹⁰⁹ Palju on saadud ja edastatud infot, mis aitab lahendada kuritegusid ja muid õigusrikkumisi või probleeme.

¹¹⁰ Peaks tõusma suurema autonoomsuse ja võimu andmise ning piirkonna eest vastutamise soodustamise korral; tõusma peaks see ka PPT-d toetava tööõhkkonna korral; hea töö puhul läbi positiivse tagasiside andmise juhtkonna poolt jne. Mõõdetakse läbi sisemiste uuringute ja vaatluste.

¹¹¹ Kas see toetab PPT teostamist, kas eraldatud on vajalikud ressursid edukaks rakendamiseks, kas kohalikele politseiüksustele on antud piisavalt otsustusõigust ja sätestatud vastutus kohalike probleemide lahendamisel, tegevused töö vähem normitaks muutmiseks ning rohkem iseseisvat otsustusõigust ja vastutust sisaldavaks jne.

¹¹² S.h politseiasutuse, KOV, eraettevõtete, kogukonna gruppide ning kohalike äriettevõtete kasutuses olevaid kasutades on saavutatud maksimum. Siia alla kuulub ka näiteks väljakutsete analüüsimine ja prioritseerimine, mis aitab säästa aega ja raha. Samuti on tähtis politseiametnike efektiivne kasutamine, nende paigutamine õigetesse kohtadesse jne.

¹¹³ Hinnata tuleks seda, kas arvestavad kogukonna soove, on koostatud kogukonnaga konsulteerides ning valitud strateegiate tulemuslikkust, ehk kas politsei on seatud eesmärgid saavutanud, kas planeeritud ja läbiviidud tegevused on positiivselt mõjutanud kuritegevust, kuriteohirmu, elukvaliteeti jne.

- kogukonna osaluse võimalikkus ja tase politseitegevuse kontrollimisel, planeerimisel, suunamisel, kaebuste lahendamisel, ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel jne.

Loomulikult ei ole see loetelu lõplik, kuid kajastab põhilisi hindamiskriteeriume, mis on välja toodud erinevates PPT-d hõlmavates uuringutes, erialakirjanduses, käesoleva uuringu raames läbi viidud küsitluses ning teistes allikates. Lisaks tuleb märkida, et enamuse PPT uurijaid on leidnud, et PPT tavapärase hindamise abivahendina tuleks kasutada ka politsei reageeriva tegevuse arvtunnuseid. Parimaid tulemusi PPT hindamisel annab statistiliste andmete ja küsitluste kombineerimine ning kui arvestatakse ka muid eelpool toodud loetelus olevaid kriteeriume. Raske ja tihti ka ebaõiglane on võrrelda omavahel erinevaid politseinike ja üksusi, isegi kui nad teevad sarnast tööd. Samuti võib väita, et PPT hindamiseks kasutatavad kriteeriumid sarnanevad oma põhimõtelt, eesmärkidelt, meetoditelt, aga ka raskustelt kogu avalikus sektoris viimastel aastakümnetel toimunud muutuste käigus kasutusele võetud hindamiskriteeriumitega. Olles nüüd määratlenud ja loetlenud võimalikud kriteeriumid PPT hindamiseks, vaatleme järgnevalt, kuidas toimub PPT hindamine hetkel Eestis, milliseid kriteeriume kasutatakse ja kuidas seda tehakse.

2.5. Piirkondliku politseitöö hindamine Eestis

Järgnevalt kirjeldab autor PPT hindamist Eestis, millised meetodid on hetkel kasutusel ning millele tuginetakse. Alustame sellest, mida on kogu politseitöö- ning konkreetsemalt PPT hindamise kohta Eestis öelnud erinevad politseijuhid ning järeldatud läbiviidud uuringutes. Seejärel aga vaatleme põhjalikumalt hetkel kasutatavaid meetodeid. Politseipeadirektor Aeg on oma pöördumises kõigi Eesti politseinike poole öelnud, et: *„Meie eesmärk on teha oma tööd professionaalselt ning olla usaldusväärne partner, et suureneks Eesti elanike ja meie külaliste turvalisus. Kuidas aga kasvatada elanike usaldust meie vastu? Ükskõik, kus kodanik ka ei puutuks politseiga kokku, peab meie suhtumine olema ühtselt väarikas ja inimlik. Nii teavad ka kodanikud, mida politseilt oodata. Vaid nii saame täita oma missiooni: olla tõeliselt usaldusväärne partner turvalisema Eesti loomisel”* (R. Aeg. Pagaripost. 28.12.2006).¹¹⁴ Oma

¹¹⁴ „Organisatsiooni põhiväärtustest saavad tõelised väärtused alles siis, kui nende sõnastamisel lõövad kaasa kõik töötajad. Põhiväärtused moodustavad koos 2006. aasta lõpul sõnastatud missiooniga „Politsei – Sinu usaldusväärne partner turvalisema Eesti loomisel” politsei kutse-eeskiri tuuma vaid siis, kui need on jõudnud igapäevasesse praktikasse ning muutunud organisatsiooni iga üksikliikme jaoks võimaluseks ja vastutuseks.” (R. Aeg. Pagaripost. 03.01.2007).

uuringu raames viis Kaasik (2005) läbi Eesti politseijuhtide küsitluse, kus muuhulgas oli põgusalt käsitletud ka PPT hindamist. Eesti politseijuhid nimetasid sellel hetkel kõige enam hindamise aluseks erinevaid politseiniku töökoormuse näitajaid. Näiteks Põhja politseiprefekt Küüt märkis, et: „*Hindamine peaks käima läbi organisatsiooni põhiväärtuste. Kui piirkonnas on läbi aegade läbi objektiivsete kriteeriumite hindamist tehtud – vaadatud kui palju üks või teine on jõudnud teha, võrreldud neid omavahel. Protokolle teeb üks rohkem, teine vähem. Kes rohkem tegi see on parem. Neid objektiivseid kriteeriume peaks mõõtma küll, aga nendele tuleks anda hinnang läbi organisatsiooni põhiväärtuste vaadates, kuidas ta need saavutas, kas ta sealjuures käitus nii nagu on ootuspärane jne.*” (Kaasik 2005). Samuti nimetati korduvalt hindamiskriteeriumina kogukonna rahulolu ja usaldust. Tollane politseipeadirektor Antropov pidas kõige tähtsamaks kriteeriumiks siiski usaldust. Eesti politseijuhtide arvamusi analüüvides jõudis Kaasik seisukohale, et PPT efektiivsust tuleb hinnata kogumis, mis koosneb objektiivsetest ja subjektiivsetest hindamiskriteeriumitest. Kaasik on seisukohal, et lõplik hinnang ja otsus ametniku tulemuslikkuse kohta on ikkagi vahetu juhi otsustada. Hindamisse jääb paraku alati subjektiivne osa, kuid hindamiskriteeriumid peaksid olema kõigile ametnikele arusaadavad ja hinnangud põhjendatud. Küsitletud konstaablid leidsid sarnaselt juhtidele, et nende tööd hinnatakse hetkel põhiliselt arvuliste politseitöö näitajate alusel. Samas ei tunnetanud enamik neist, et nende töö hindamisel arvestatakse elanike ja KOV arvamust. Viiendik küsitletutest ei saanudki aru või ei teadnud, mille alusel neid hinnatakse. Kaasik järeldas, et paljude piirkonnakonstaablite puhul hindamissüsteem ei toimi ja pole neile arusaadav. „*Seega on vaja välja töötada hindamissüsteem piirkonnatöö hindamiseks ja seda selgitada*” (Kaasik 2005:130). Oma uuringu kokkuvõttes märgib ta, et PPT korral on vajalik kogumi hindamine ehk mitmeid erinevaid aspekte hinnatakse koos. „*Oluliseks kriteeriumiks on kogukonna hinnang politseitööle. Selle saamine eeldab perioodilist kontakti või tagasisidet. Tagasiside saamise üks võimalus on arvamuse uuring, kuid juhtide isiklik kontakt elanikega aitab olukorrast samuti ülevaadet saada. PPT korraldamine erinevates Eesti politseiprefektuurides on hetkel erinev, kuid eesmärkide püstitamise ja hindamise süsteem peaksid olema ühesugused*” (Ibid., lk 136). Põhja Politseiprefektuuri 2006. aasta tulemuslepingu tulemuste kohta on Küüt öelnud, et numbrid ja statistika on vaid üks viis, mis annab teatava hinnangu tööle. Ta leiab, et on ennatlik ning naiivne mõelda, et ilusad arvud on politseitöö põhieesmärk. Tähtis on vaadata numbrite taha – ehk see, kuidas on tööd tehtud.¹¹⁵

¹¹⁵ Küüdi hinnangul oodatakse politseilt alati rohkemat ning pandud kohustused ei vasta alati kogukonna ootustele ning et politsei on alati avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all ning peab arvestama sellega, et korrakaitsetelt eeldatakse eeskujulikku ja õiglast käitumist ning seda rohkem arvustatakse eksimusi. (Kaasik 2005)

„Kogukonna usalduse ja avalikkuse poolehoidu võitmiseks peame olema siirad, inimlikud ja tegema tööd südamega. See aga ei tähenda, et pigistame silma kinni õigusrikkumise kohalt. Kuid igas olukorras tuleb käituda professionaalselt, unustamata ka teisi väärtusi” (R. Kүүit. Pagaripost 01.03.2007). Politseipeadirektor Aeg on lisaks öelnud, et „Teatamata kuriteod on politseile suur mure. Mida rohkem saame ka pisiasju, seda täpsem statistika on. Ammu on ju möödunud need ajad, kui avastamise näitaja tähtis oli” (R. Aeg. Pagaripost 08.02.2007). Lõuna Politseiprefektuuri prefekt Otsalt on prefektuuri 2007. aasta tegevuste planeerimise kohta öelnud, et: „Inimeste usaldus politsei vastu on tõusuteel. Detsembris 2006 usaldas meid 75% elanikkonnast. Samas esitab ühiskond politseile järjest kõrgemaid eetilisi nõudeid ning enam pole politseitöös määrav ainult see, mida me teeme avaliku korra tagamisel, vaid üha rohkem see, kuidas me oma tööd teeme. Seetõttu on oluline mõtestada, millistele väärtustele toetudes me oma tegevust ja otsuseid põhjendame – kas me lähtume pelgalt juriidilisest korrektsusest või arvestame seejuures ka inimlikku mõõdet. Meie töö, meie edu sõltub ju suurel määral sellest, kuidas me suudame saavutada ja tagada kogukonna lugupidamise ning heakskiidu, mis samas tähendab ka kogukonna valmisolekut koostööks turvalisuse tagamisel” (A. Otsalt. Pagaripost 08.02.2007).¹¹⁶ Samas leidis Ida Politseiprefektuuri endine prefekt Prillop prefektuuri 2006. aasta tulemusi kommenteerides, et politseitöö üheks põhieesmärgiks on just kuritegude avastamine. Politseinike töö tulemusena avastatud kuriteod ning kurjategijate kinnipidamine on tema meelest just see, mis vastab ühiskonna ootustele. (K. Prillop. Pagaripost 23.02.2007) Kүүit on liiklusjärelvalve teostamist kommenteerides öelnud, et: „Meie kui korrakaitsete kohus on ennetada ja tähelepanu juhtida, mitte tingimata protokolle kirjutada ja karistada. Tähtis on õnnetusi ennetada. Panen kõigile südamele, et tähtis pole kuiv statistika, vaid põhjused, miks mingi õnnetus juhtub ja kuidas ning kas on võimalik neid ära hoida. Olen pidevalt toonitanud, et peame igat rasket liiklusõnnetust käsitlema hoopis detailsemalt. Analüüsima õnnetuse tekkepõhjuseid, kogu olustikku ja

¹¹⁶ „Mul on heameel tõdeda, et ühistes aruteludes on saanud kõik ametnikud kaasa rääkida ning rõhutatud on olulisi põhimõtteid, millele meie tegevus peaks tuginema – need on eelkõige professionaalsus ja hoolivus. Olla professionaalne tähendab teha oma tööd korrektselt ja ausalt, missioonitundega, omades vastutustunnet meile usaldatud võimu teostamise ees. Tänapäeval pole aga professionaalne politseitöö mõeldav ilma, et me arvestaks selliseid üldinimlikke väärtusi nagu hoolivus ja koostöövalmidus. See peaks väljenduma nii meie suhtumises kodanikesse, keda me teenindame, kui ka kolleegidesse, kelle kõrval me oma tööd teeme. Erialase kompetentsuse kõrval ei tohi unustada lugupidamist ja huvi inimese abistamise vastu. Iga ametnik peab mõistma, et politseitöö alustaluks on soov ja valmisolek kogukonda teenida. Me oleme kokku leppinud ühistes põhi väärtustes mitte selleks, et meil oleksid ilusad loosungid, vaid et professionaalsus ja hoolivus väljenduksid selgelt meie igapäevastes töödes-tegemistes. Seetõttu peaksime me lähiajal tegema ka konkreetseid uuendusi ja rõhuasetusi töös. Näiteks kiirusemõõtmise avalikustamisega saaksime me muuta teatud teelõikudel liikluse ohutumaks ja korrektsemaks. Seadusega lubatud piirides võiksime olla paindlikumad ka esmakordsete või pisirikkumiste menetlemisel. Terve mõistusega tuleks suhtuda ka rikkumistesse, mille põhjuseks on tõepoolest erakorraline süüandumus või vajadus. Olen veendunud, et ka eelkirjutatud vahenditega on võimalik mõjutada liikluskultuuri. Kui tahame olla hoolivad, siis peaksime hakkama andma ka enam tagasisidet politseisse pöördunud inimestele. See tähendab tagasiside andmist politsei tegevusest ja probleemi lahendamise käigust nii operatiivsel tasandil juhtimiskeskuse poolt kui ka menetlejate poolt. Need on esialgsed mõtted ja ettepanekud, kuidas tuua politseitöösse enam hoolivust ja inimlikkust. Tahan teid kõiki julgustada edasi mõtlema, mida veel teha, et see protsess oleks jätkuv. Kui me toetume oma igapäevategemistes nii professionaalsusele kui hoolivusele, teeme me oma tööd hästi, ausalt, viisakalt ja inimlikult” (A. Otsalt. Pagaripost 08.02.2007).

konteksti. Vaid nii saame ülevaate õnnetuste tekkepõhjustest ning tegutseda viisil, et neid ära hoida'' (R. Küüt. Pagaripost 30.08.2007).

Nagu näha, peab enamus politseijuhte tähtsaks hinnata ja tegeleda probleemide ja nende põhjustega, olla kodanikele ja koostööpartneritele usaldusväärne partner turvalisuse tagamisel, pöörata suuremat tähelepanu ennetustegevusele ning hoiduda võimalusel iga hinna eest karistamisest. Samuti peavad nad äärmiselt tähtsaks elanike usalduse saavutamist ning et politseinikud oleksid oma tegevustes professionaalsed, hoolivad, viisakad ning abivalmid. Ka ei peeta statistilisi näitajaid kõige tähtsamaks, pigem eelpool loetletud näitajaid. Autori hinnangul on see äärmiselt positiivne, et politseijuhid toetavad PPT põhimõtetega kooskõlas olevaid näitajaid ning toetavad ja suunavad oma alluvaid pro-aktiivsele tegevusele.¹¹⁷ Oma uuringus märgib Kaasik (2005), et Eesti politseis püütakse rakendada ülemaailmselt tunnustatud hindamissüsteeme, millest üheks on tasakaalustatud tulemuskaart (*balanced scorecard*). Et politsei tegevusega taotletakse paljusid eri tasandite ja eri sisuga eesmärke, peaks tema hinnangul ka tegevuse hindamisel kasutama paljusid eri tasandeid ja eesmärke mõõtvaid süsteeme.¹¹⁸ Kokkuvõtvalt leiab ta, et üle Eesti peaks PPT hindamise süsteem olema ühtne, mis võimaldaks püstitatud eesmärkide saavutamist mõõta. Politseiameti vanemkomissarid Sepp ja Pars on oma 27.07.2007 memos politsei korrakaitse juhtgrupile aruteluks esitanud võimalikud korrakaitse mõõdikud (28).¹¹⁹ Autor peab nende 28 mõõdiku hulgas, millest enamuse moodustavad kvantitatiivsed ja statistilised näitajad, huvitavaks ja otseselt PPT eesmärkidega seonduvaks näiteks mõõdikut – retsidiivsete alaealiste kurjategijate arv, et hinnata individuaalset ennetustööd. Samuti on äärmiselt vajalikud perevägivalda ja sellega seonduva koostöö tulemuslikkust näitavad mõõdikud ning politseitöö erinevate

¹¹⁷ 2004. aasta juunis-juulis viidi Politseiameti tolaegse siseauditibüroo (*nüüd siseauditi osakond – autor*) poolt politseiprefektuurides läbi konstaabliteenistuse audit, hindamaks püstitatud eesmärkide saavutamist. „*Selle järeldustest selgub, et auditeerija hindas konstaabliteenistuse korralduse rahuldavaks ja väitis, et tendents kogukonnakeskse politseitöö suunas oli politseiprefektuurides olemas*” (Kaasik 2005:62).

¹¹⁸ Selle mudeli puhul on hindamissüsteemi arendamise keskpunkti toodud tegevusstrateegia. Tulemuste mõõtmine peab olema lahutamatu seotud organisatsiooni strateegilise otsustamise, planeerimise ja juhtimisega. Hindamis- ja kontrollisüsteemi arendamiseks tuleb kasutada paljusid indikaatoreid, mis peavad olema seotavad tegevusstrateegiaga ja samas suhteliselt lihtsad ning selged. Piirkonnakonstaablite puhul on Kaasiku arvates keerukaim hinnata politsei lähendamist kogukonnale. Arvuliste näitajatena saab välja tuua konstaablite arvu piirkondades, konstaablipunktide arvu, elanikke kaasavate tegevuste ja ürituste osakaalu jms. Raskem on aga hinnata elanike rahulolu kohalike politseinike tööga. Seda peaks tegema perioodiliselt ja ühtse meetodika abil üle kogu riigi. Samas on see protsess aga kulukas ja ei pruugi alati hõlmata kõiki kogukonna huvirühmasid. Praegu tehakse kord aastas avaliku arvamuse uuringut, kuid selle piires on võimalik teada saada elanike rahulolu politseitööga vaid maakondlikul tasandil. PPT-st rääkides on vaja aga arvamust teada saada ka väiksemate piirkondade kohta (näiteks KOV üksuse territooriumiga seotud isikute ja ka asutuste arvamus politseitööst). Siin on üks võimalus panna ka politseiasutusele ülesanne (rangelt ühist kokkulepitud meetodikat kasutades) kogukonnalt tagasisidet ja arvamust küsida. (Kaasik 2005)

¹¹⁹ Neist 14 on otseselt või kaudselt seotud alaealistega, ülejäänud on seotud aga narkoalase-, avaliku korra ja turvatunde-, liikluse- ja muude tegevuste tulemuste mõõtmisega. Ka nimetatud memo koostajad on sarnaselt käesolevas uuringus järeldatule leidnud, et preventiooniprojektidel ei ole häid mõõdikuid. Nad on juhtgrupi liikmetele aruteluks välja pakkunud võimalikud mõõdikute variandid – sihtgrupi suurus ja maht. Üks pakutud mõõdik on patrullitundide arv avaliku korra tagamisele. Siin on autorid väga õigesti märkinud, et patrullimise ja politseioperatsioonide kulutatud aeg ei tohi teineteist dubleerida, kuid kajastuma peaksid siiski mõlemad. Nimetatud mõõdik

aspektidega rahulolevate elanike osakaalu mõõtmine.¹²⁰ Erinevate politseiasutuste ja nende allüksuste töö hindamise põhiliseks aluseks on viimastel aastatel kasutusele võetud tulemuslepingud ja nendes võetud eesmärkide täitmine.¹²¹ Nimetatud tulemuslepingud sõlmitakse kõikide politseiasutuste ja politseipeadirektori vahel. Kui algul sõlmiti need igaaastaselt, siis alates 2007. aastast on tulemuslepingud sõlmitud kaheaastase perioodi kohta. Igal poolaastal ja aasta lõppedes aga toimub selleks ajaks saavutatud tulemuste analüüs ja arutelu, et oleks võimalik eesmärkide saavutamiseks vajadusel oma tegevusi ümber planeerida ning tulemuslepinguid täiendada/muuta. Kaasik (2005) on oma uuringus aga väitnud, et Eestis on just kuritegevuse statistika muutus üks olulisemaid kriteeriume juhi töö hindamiseks.¹²² Ta väidab ka, et Eestis on arenemisruumi kindlasti palju selles osas, mis puudutab kogukonna kaasamist otsustustesse. Ka usalduse tõusu Eesti politsei vastu tuleb tema arvates suhtuda ettevaatlikult. Nagu eelpool kirjeldatud, mõjutab avalikkuse suhtumist politseisse oluliselt töö meediaga. Eestis on sellele suurt rõhku pandud.¹²³ Arenemisruumi on Kaasiku (2005) hinnangul aga veel paljudes valdkondades piisavalt. Ta leiab, et hindamist tuleb vaadata kui

ei tohi sisaldada väljakutsete teenindamise aega, vaid suunatud patrulli tööd. Väljakutsete teenindamise aega peaks vaatama eraldi mõõdikus ja neid kahte mõõdikut vaadata paralleelselt. Magistritöö autor juhiks siin tähelepanu just mõistele suunatud patrullimine.

¹²⁰ Julgestuspolitsei poolt koostatud korrakaitse valdkonna arengukava aastateks 2008 – 2011 kavandis (Julgestuspolitsei kiri 17.01.2007 nr JP4.2-1.38/114) on märgitud, et politseiasutustes puuduvad aeg-koht analüüsid ja eesmärgistatud liiklusjärelvalve alased tegevused. Lisaks on märgitud, et analüüsipõhine ja elanikkonnale nähtav patrullimine võimaldab ära hoida õigusrikkumisi ja reageerida neile operatiivselt. Liiklusjärelvalve tõhustamiseks efektiivse planeerimise abil on ette nähtud luua kõikides politseiprefektuurides 2009. aastaks spetsialiseeritud liiklusjärelvalve üksused, mille koosseisus on vähemalt 1 analüütiku ametikoht. Samuti kavandatakse elanikkonna küsitluse tulemuste põhjal liiklusjärelvalve ja liiklusalase ennetustöö tõhustamiseks alates 2009. aastast tellida igaaastane uuring politsei tegevuse kohta liiklusohutuse tagamise valdkonnas. (Korrakaitse valdkonna arengukava aastateks 2008 – 2011 kavand) Nagu näha, on plaanitud varasemast enam tähelepanu pöörata just analüüsile ja elanike arvamuse teadasaamisele oma tegevuste planeerimisel. Lisaks on plaanitud koostada perioodilisi analüüsi piirkonnas registreeritud vägivaldajuhtumitest, samuti igati toetada kohalike omavalitsuste juures moodustatud turvalisusega tegelevate komisjonide arvu tõstmist läbi piirkonnakonstaablite osalemise turvanõustajatena. Tähtsate tegevustena on ette nähtud muuhulgas jätkata tegevust alaealistega, nt neile süüteoennetuslike loengute ja ürituste jätkamist vähemalt endises mahus jne. Ka süüteoennetusprojektide ja –ürituste läbiviimine ning sellega seotu on leidnud koha nimetatud kavandis.

¹²¹ Endine Politseiameti arenguosakonna politseidirektor Männik on tulemuslepingute kohta öelnud, et „*Politsei eesmärgiks, mille saavutamise mõõdikud on kirja pandud tulemuslepingutes, on tagada politseile riigi poolt pandud üleriigiliste prioriteetide täitmine, samas tegutseda lähtuvalt piirkonna eripäradest. Sellest tulenevalt koosnevadki tulemuslepingud kahest osast – üldosa, mis on ühine kõigile politseiasutustele, tulenev riigi prioriteetidest, samas on iga politseiprefektuuril oma tegevuseesmärgid, mis lähtuvad politsei üldistest eesmärkidest, ent keskenduvad piirkonna eripäradele*”. Vanemkomissar Sepp on tulemuslepingute kohta lisanud, et „*Politsei töö tulemused selguvad erinevate hindamis põhimõtete tulemusel. Näiteks 2005. aastal koosnes politsei töötulemuste hindamine tulemuslepingutes erinevatest osadest, mille kokkuvõttes saab teada kogu politsei töö tulemuse: vaadatakse ülepolitseilisi strateegiliselt olulisi näitajaid ja iga politseiasutuse tegevuse eripäradest tulenevate eesmärkide täitmist. Esimeseks oluliseks hindamiskriteeriumiks on jälgida, kuidas politsei tegevus mõjutab kriminoogeenset situatsiooni. Siinjuures mõõdetakse vägivaldajuhtumite, tapmist ja mõrvade, oluliste varavastaste kuritegude ja tänaval toime pandud kuritegude arvu ning liiklusohutust. Arvestada tuleb, et neid tulemusi mõjutab lisaks politseile ka teiste institutsioonide tegevus. Teiseks oluliseks tulemuste mõõtmise aspektiks on kogukonna rahulolu politseiteenusega (see hõlmab elanike rahulolu politseiteenusega, nende turvatunnet ning politseile kuritegudest teatamist ehk latentse kuritegevuse osakaalu). Turvatunne on sügavalt subjektiivne, sellepärast antaksegi kriminoogeensele situatsioonile hinnang nii läbi objektiivsete kriteeriumide ehk politseistatistika kui arvamusuuringutes toodud subjektiivsete hinnangute üldistamise, mis kokkuvõttes peaks tagama objektiivsema pildi. Kolmandaks hinnatakse politsei tegevust oluliste kuriteoliikide lõikes. See hõlmab endas näiteks väljaselgitatud narkokuritegude arvu, prokuratuuri saadetud lahendatud kuritegude arvu, preventiivtööd. Mõõdetakse ka organisatsiooni arengut, kuna see loob eeldused headeks politseitöö tulemusteks. Siinjuures pööratakse tähelepanu töötajate professionaalsusele, töörahulolule ja motiveeritusele ning ametikohtade täituvusele ja personalivoolavusele. Kirjeldatud neljast vaatepunktist lähtuvalt mõõdikute puhul on peetud silmas organisatsiooni tasandit ja sellisel kujul on need kasutusel esimest korda. Kogu politseile strateegiliselt oluliste näitajate sidumisel politseiametnike igapäevätöoga on oluline koht vahetutel juhtidel. Tulemuslepingute edasiarendamisel on rõhk just erinevate politseiliste tegevuste ja tulemuste seostamisel*”.

¹²² „*Eestis on olnud olukordi, kus võrreldakse erinevate piirkondade tulemusi. Ohtlik on olukord siis, kui sellega tekitatakse piirkondade vahel nõ konkurentsituatsioon, mis omakorda paneb ametnikud vaatama ainult oma piirkonda ja vahel ka lausa tahtlikult ignoreerima teiste piirkondade kohta laekuvat infot. Viimasel ajal on peamiseks võrdluse aluseks siiski sama piirkond varasemal ajal – ametniku töötulemusi võrreldakse tema enda varasema perioodi tulemustega*” (Kaasik 2005:32).

¹²³ „*Tegelikult võiks praegust olukorda nimetada pigem usalduskrediidiks, mis annab politseile paremad võimalused elanikega koostööd teha ja oma tegevust edasi arendada. Samas tähendab see ka suuremaid ootusi politsei suhtes. Küsimus seisneb selles, kas politsei neid ootusi ka*

kompleksset tegevust, kus kasutatakse erinevaid näitajaid. „Eesmärkide täitmise kontroll peab kogukonnakeskses organisatsioonis toimuma individuaalsel alusel, ehk et hinnatakse iga konkreetse ametniku sooritust. Edu tagamiseks peavad aga kõik neid eesmäärke teadma” (Ibid., lk 45).¹²⁴

Eelnevalt oli korduvalt mainitud tulemuslepinguid. Enne kui neid lepinguid lähemalt vaatleme, vaataks aga seda, kust üldse võetakse prioriteedid ja eesmärgid, mis neisse pannakse ja mille täitmist hiljem hinnatakse. Üheks aluseks on hetkel siseministri 14.03.2006 käskkirjaga nr 113 kinnitatud „Siseministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2007-2010”, mis sätestab ka mitmed politseitegevust ja otseselt PPT-d hõlmavad eesmärgid ning meetmed nende saavutamiseks. Selle arengukava üheks eesmärgiks on seatud süütegude ennetamise ja avastamise abil turvalisuse suurendamine.¹²⁵ Kuna nimetatud eesmärgid on ette nähtud Siseministeeriumi arengukavas ning politsei on Siseministeeriumi allasutus, siis on selge, et nimetatud eesmärgid tuleb politseil oma tulemuslepingutesse ka üldiste riiklike prioriteetidena kirjutada ning teha kõik endast olenev nende täitmiseks. Loomulikult valib iga politseiasutus taktika nende täitmiseks ise ning lisaks mainitud eesmärkidele peaks iga politseiasutus ka vastavalt piirkonna eripäradele ja olemasolevatele teistele probleemidele seadma vajadusel ning võimalusel ka teisi eesmäärke. Nagu võis järeldada eelmises peatükis tehtud kokkuvõtte alusel, peaks tähtsat rolli siin mängima ka läbiviidud arvamusküsitluste tulemused ja konsulteerimine kohalike elanike, ettevõtete, KOV-ide ja teiste riiklike- ja erainstituutioonidega. Kas seda aga tehakse, vaatleb autor natuke hiljem. Kirjeldatud arengukava eesmäärke kommenteerides võib autori hinnangul öelda, et seatud eesmärgid ning mõõdikud on suures osas kooskõlas autori

täita suudab. Siin võib rääkida nn „õhupalliefektist”, kus piisab väiksest väärkäitumisest ja usaldus langeb järsult. Seega tuleb situatsiooni vaadata kui head võimalust muuta oma tegevus ja organisatsioon kogukonnakessemaks, mitte kui eduka tegevuse tulemust” (Kaasik 2005).

¹²⁴ Eestis on viimastel aastatel näiteks sõlmitud tulemuskokkuleppeid erinevate tasandite asutuste vahel. Tulemuskokkuleppe sõlmitakse koostöös asutusega, kelle tulemustest juttu on. Kontroll ja hindamine toimub selle kokkuleppe alusel. Tulemuskokkuleppe on kõigile ametnikele kättesaadav dokument. Lähtuvalt üldistest eesmärkidest planeerivad politseiasutused ka oma tegevused, kus määratletakse vastutavad isikud. Probleemina toob Kaasik välja oma isikliku kogemuse, et kõik politseinikud ei tea selle leppe sisu. Seda ilmselt kahel põhjusel: esiteks, ei ole vahetute juhtide poolt neile selgitatud piisavalt nende konkreetse tegevuse rolli leppe täitmises, teiseks loetakse seda dokumendiks, mis on vajalik vaid ülemustele, kes annavad neile konkreetse igapäevase ülesande täita. (Kaasik 2005)

¹²⁵ Muuhulgas on nimetatud eesmärgi tulemuslikkuse indikaatoriks seatud politsei usalduse saavutamine vähemalt 75% elanikkonna hulgas ning kuritegudest politseile teatamise tase politsei iga-aastase uuringu andmetel vähemalt 85% ning rahvusvahelise ohvriuuringu andmetel vähemalt 45%. Liiklusõnnetustes hukkunute arv peaks jääma mitte rohkem kui 1 inimene 10 000 elaniku kohta. Ka on eesmärgiks seatud vägivallakuritegude arvu vähendamine kuni 35 kuriteoni 10 000 elaniku kohta aastas; inimete hirm füüsilise vägivalla ohvriks langeda ei ole kasvanud, mida näitab ohtu tunnetavate elanike osakaal alla 30%; tänaval toime pandud isikuvastaste kuritegude arv peaks olema vähem kui 1,3 kuritegu 10 000 elaniku kohta aastas ning inimete hirm tänaval kuriteo ohvriks langeda ei ole kasvanud, mida näitab ohtu tunnetavate elanike osakaal alla 30%; oma piirkonna politseiga rahulolevate elanike osakaal on kasvanud, ulatudes 60%-ni; süütegude arv 10 000 elaniku kohta aastas ei ole oluliselt kasvanud võrreldes 2004. aastaga; alaealiste kuritegusid on vähem kui 120 kuritegu 10 000 alaealise kohta aastas; väljakutsetele reageerimise kiirus vastab vähemalt 80% ulatuses kehtestatud väljakutseprioriteetidele; elanike rahulolu politsei reageerimise kiirusega on kasvanud võrreldes 2004. aastaga; arestantide põhjendatud kaebused politsei tegevuse osas on vähenenud; inimete hirm liikluses ohvriks langeda on vähenenud, mida näitab ohtu tunnetavate elanike osakaal alla 59%; joobes sõidukijuhtide osalusel liikluses hukkunute arvu vähenemine; kergliikluses hukkunute arvu vähenemine; inimete hirm varguse ohvriks langeda on vähenenud, mida näitab ohtu tunnetavate elanike osakaal alla 54%. (Siseministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2007-2010)

poolt sõnastatud PPT eesmärkide ja põhimõtetega ning rõhk on pööratud ennetustegevusele. Seatud ei ole traditsioonilise politseitegevuse näitajaid, nagu vastutusele võetud isikute arv, avastamise protsent jne. Samas ei ole seatud eesmärkide ning mõõdikute hulgas siiski kõiki PPT põhimõtetega kaasnevaid eesmärke ning autori poolt sõnastatud ja välja pakutud PPT hindamiskriteeriume.¹²⁶ Lisaks nimetud dokumendile on aga veel teisigi allikaid, mida oma tegevuste planeerimiseks ja eesmärkide seadmiseks kasutada. Samuti selgitamaks, kas ja millisel määral eesmärgid saavutati. Nagu on kirjeldatud käesoleva töö alapeatükis 2.2. ja näitab maailmapraktika, on tähtis osa kogu politseitöö kui ka PPT hindamisel ning tulemuste arvestamisel edasiste tegevuste planeerimisel erinevatel küsitlustel. Ka Eestis on läbi viidud erinevaid elanikkonna küsitlusi, saamaks teada nende ootusi ja hinnanguid politseile.¹²⁷ Alates 2002. aastast on Politseiamet koostöös TNS Emoriga igaaastaselt läbi viinud küsitlusuuringut teemal „Elanike hinnangud Eesti Politseile”. Tegemist on telefoniküsitlusega. „*Nimetatud uuringu eesmärgiks on eelkõige Eesti Politsei varustamine sotsioloogiliselt usaldusväärsete arvamusuuringu tulemustega, mis võimaldaksid hinnata, millised on elanikkonna meelest politsei töövaldkonna tugevad ja nõrgad küljed ning kui turvaliselt Eesti elanik end tunneb. Küsitluse kavandamisel ja läbiviimisel on lähtutud selle hilisemast rakendusvõimalusest politsei poolt nii riigi terviku kui ka väiksemate regionaalsete üksuste tasandil, mis loob võimaluse erinevate politseiosakondade/jaoskondade võrdluseks ja positiivsete ning negatiivsete arengutendentside määratlemiseks. Uuringu korduv läbiviimine aastaste intervallidega võimaldab jälgida muutusi elanike arvamustes ka ajalises plaanis ning hinnata küsitlusele järgneval aastal tehtava politseitöö tulemuslikkust eelkõige elanikkonna rahulolust ja hinnangutest lähtudes*” (Rannama 2006:4). Tuleb tunnistada, et nimetatud uuring on väga väärtuslik politsei tegevusele hinnangute saamisel, samuti aitab see võrrelda muutusi aastate kaupa ning mingil määral ka erinevaid piirkondi omavahel. Kuigi viimast tuleb teha äärmiselt ettevaatlikult. Samas ei anna nimetatud küsitluse alusel teha järeldusi väiksemate piirkondade kohta. Väga palju on erinevates kokkuvõtetes ja analüüsidest leidnud kasutust ning viidatakse alates 2001. aastast läbiviidavale igakuisele erinevate riigiinstitutsioonide usaldust mõõtvale

¹²⁶ Tähtsamatest näiteks korduvate ohvrite tase, vabatahtlike kasutamise ulatus, info levitamise aktiivsus, politsei nähtavaloleku ja suunatud patrullimise tase, probleemikesksus, korduvväljakutsete tase, tööga rahulolu tase politseinike seas, kogukonna osaluse tase tegevuste planeerimisel ja hindamisel.

¹²⁷ Näiteks viidi 2001. aastal läbi Saaremaa elanike küsitlus. Küsitlus viidi läbi telefoni teel politseiametnike endi poolt. See oli üks esimesi taolisi küsitlusi Eestis. Ka Kaasik (2005) on oma uuringus nimetatud küsitlusele viidanud ning leidnud, et tegemist ei olnud professionaalide poolt läbi viidud uuringuga. „*See annab alust kahelda meetodite õiges kasutamises nii läbiviimise kui ka tulemuste analüüsi protsessis. Juba 2000. aasta lõpus aga viidi elanike küsitlus läbi Valga linnas ühe koostööprojekti käigus. See viidi läbi ES Turu-uuringute AS poolt. Küsitluse järeldused olid üheks oluliseks tõukeks töö paremaks korraldamiseks Valgas. Pärast esimest küsitlust viis Valga Politseiprefektuur ise läbi kaks küsitlust 2002. ja 2003. aastal. Nii Saaremaa kui ka Valga politsei poolt läbi viidud muutused lähendasid seal politseid kogukonnale. Peamisteks teguriteks võib siin tuua struktuurimuudatuse, mis enam politseinike kogukonda võimaldas saata ning ka elanike arvamuse küsimine ja eesmärkide seadmine lähtuvalt sellele*” (Ibid., lk 58). 2003 aastal aga viidi käesoleva magistritöö autori osalusel elanikkonna küsitlus läbi Eesti-Sooma-Rootsi ühisprojekti raames Tallinnas Mustamäel asuvas Kadaka asumis.

avaliku arvamuse uuringule, mida viib läbi ES Turu-uuringute A/S. Selle eesmärgiks on vaadelda jooksvaid tendentse politseiga seonduvas avalikus arvamuses.¹²⁸ Julgestuspolitsei korrakaitseosakonna poolt 2006. aasta I poolaastal koostatud PPT ja kogukonnaga tehtava koostöö hetkeolukorra analüüsis on märgitud, et madal kogukondlik aktiivsus ja kaasatus ning kogukondliku ühtekuuluvuse nõrkus on üheks pärssivamaks teguriks koostöövõrgustike loomisel. Samuti leiti, et välja tuleb töötada ja rakendada PPT põhieesmärkidega seotud ühtsetel alustel toimiv hindamissüsteem. Sätestati ka mõningad eesmärgid tulevikuks ning nende tulemuslikkuse indikaatorid.¹²⁹ Nagu oli töö autori poolt järeldatud, on lisaks kvaliteetivsetele näitajatele hindamisel kindlasti tähtis arvestada ka statistilisi näitajaid. Politseipeadirektori 30.06.2006.a käskkirjaga nr 167 on kinnitatud üldine õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruanne. Aruanne on põhiliseks allikaks, mis annab ametlikud statistilised andmed, mille alusel saab võrrelda erinevaid perioode, samuti seda, kas ja millises ulatuses on tulemuslepingus ning ka PPT tegevuskavades seatud numbrilised näitajad ja eesmärgid saavutatud.¹³⁰ Autori hinnangul omavad mitmed nimetatud aruandes kajastatud andmed tähtsust ka PPT-le hinnangute andmisel.¹³¹

¹²⁸ Nimetatud küsitluse tulemused näitavad, et kui 2001. aasta juulis usaldas politseid 38% elanikkonnast, siis augustis 2007 oli see 76%. Alla 70% oli rahva usaldus viimati 2006. aasta veebruaris. (ES Turu-uuringute A/S)

¹²⁹ Näiteks see, et ohtu tunnetavate elanike osakaal peaks jääma alla 30%, oma piirkonna politseiga rahul olevate elanike osakaal ulatuma 60%-ni ja alaealiste kuritegusid on vähem kui 120 kuritegu 10000 alaealise kohta aastas. (Julgestuspolitsei korrakaitseosakonna poolt 2006. aasta I poolaastal koostatud PPT ja kogukonnaga tehtava koostöö hetkeolukorra analüüs) Nagu näha, on nimetatud eesmärgid leidnud kasutamist ka Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2007-2010.

¹³⁰ Nimetatud käskkirja sissejuhatuses on märgitud, et see aruanne kajastab kuritegude ja väärtegade statistikat ning politseiasutuste tegevust avaliku korra kindlustamisel. Aruandlusvormi koostamisel võeti aluseks politseiasutuste ettepanekud. Aruanne on kasutajale suunatud aruanne, mis peab tagama õiguskorra ja politseitegevusega seotud aktuaalsete probleemide statistilise ülevaate. Eeltoodust tulenevalt korrigeeritaks aruandes sisalduvaid andmeid vähemalt korra aastas. Aruanne koosneb kahest osast: õiguserikkumiste aruanne ja politseitegevuse aruanne. Õiguserikkumiste aruanne koostatakse kasvavate andmetega iga kuu 10. kuupäevaks. See sisaldab järgmisi osasid: kuritegevuse koondandmed (registreeritud kuriteod, neist kindlaks tehtud, eraldi tänavatel toime pandud, varaline kahju, kuriteod millele on toime pannud alaealine, grupid, alkoholijoobes, narkojoobes ja retsidiiv) ning väärtegade koondandmed. Politseitegevuse aruanne esitatakse kasvavate andmetega iga kvartali esimese kuu 15. kuupäevaks (v.a „Politsei tegevus süütegude ennetamiseks”, mis esitatakse aasta kohta järgneva kuu 15. kuupäevaks). Aruanne koosneb järgnevatest osadest: politsei tegevus avaliku korra kindlustamisel (laekunud väljakutsete arv, arestimajade tööd kajastavad andmed, teostatud konvoeerimiste arv, töö piraatkaubaga, ametiabi osutamine teiste organitele); politsei tegevus süütegude ennetamiseks (andmed läbiviidud projektide kohta, osalemine ennetusüritustel, sh teiste partnerite poolt korraldatud, projektide maksumused) [Süütegude ennetamise aruandes näitab sihtrühma suuruse väljatoomine projekti kaasatud inimeste arvu, mille põhjal on võimalik hinnata ennetustöö ulatust]; piirkonnakonstaabli aruanne (seni oli politseiprefektuurides kasutusel oma piirkonnakonstaabli tööd kokkuvõtavad aruanded. Ülevabariigilise aruandevormi väljatöötamisel on püütud võimalikult palju arvestada juba olemasolevaid aruandeid. Tulemusena ühtlustuks politseiprefektuuride esitavate andmete formaat üle vabariigi, mis võimaldaks võrrelda prefektuure PPT kokkuvõtete tegemisel); politseioperatsioonide aruanne (nende liigitus, kasutatud jõud, väljaselgitatud rikkumiste arv jne). (Politseipeadirektori 30.06.2006.a käskkirjaga nr 167 on kinnitatud üldine õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruanne)

¹³¹ *Politsei tegevus avaliku korra kindlustamisel.* Selle esimene punkt näitab politseiasutusse laekunud väljakutsete arvu, sh palju on neist seotud kuriteosündmustega, liiklusõnnetustega, perevägivallaga, laste suhtes toime pandud vägivallaga ning koolivägivallaga. Punkt kaheksa aga näitab erinevate politseiametnike juurde kinnitatud abipolitseinike arvu. *Politsei tegevus süütegude ennetamiseks.* Esimene punkt näitab projektide arvu kuritegude ennetamiseks, sh nende kestust, tehtud koostöös KOV-iga ja millistele sihtrühmadele oli/on suunatud. Teine punkt näitab nimetatud projektide maksumust, sh politsei ja KOV-i poolset osa, projektidega seotud politseinike ning nende töötundide arvu. Kolmas punkt aga näitab ennetusürituste arvu, sh nende maksumust, politseipoolset osalust, seotud politseinike arvu ja töötundide kogust. *Piirkonnakonstaabli aruanne.* Aruandes on andmed muuhulgas lahendatud avalduste/teadete/päringute arvu kohta, andmebaasidesse sisestatud info hulk, naabrivalvesektorite arv, abipolitseinike olemasolu, sh nende osalus politseitöös ja koolitustel. Lisaks on seal ennetustegevusega seotud andmed, sh süütegude ennetamiseks koostatud esildiste/märgukirjade arv, käivitatud süüteoennetusprojektide arv, taolistel üritustel osalemise arv ja aeg, meedias esinemise arv, avalike esinemise arv ja kestus. Samuti on nimetatud aruandest võimalik PPT hindamiseks saada andmeid selle kohta, kui palju on osaletud KOV-i töös, sh nende ees ettekannetega esinemise arv, samuti osaletud erinevate komisjonide/gruppide töös. Aruande punkt kaheksa aga näitab politseioperatsioonidel osalemist ja palju on neid korraldatud. Veel on seal andmed patrullis oldud arvu ja aja, perevägivaldaga tõttu ohustatud perede kontrollimiste ning ka illegaalse alkoholi/tubakatoodete müügikohtade kontrollimiste arvu kohta. Ülejäänud aruande punktid on seotud kriminaalmenetlusega, väärtetoimetlusega, võetustega, valvetes osalemise ja kohtuistungitel osalemise kohta, palju on tabatud tagaotsitavaid, täidetud erinõudeid ja sundtoomisi. *Politseioperatsioonid.* Seal on iga erinevat liiki politseioperatsiooni juures ka alapunkt näitamaks neis osalenud abipolitseinike arvu ja aega. Lisaks saab sealt andmed abipolitseinike

Järgnevalt vaatlemegi natuke lähemalt politseiasutuste 2007-2008. aasta tulemuslepinguid ning 2007. aasta I poolaasta analüütilisi kokkuvõtteid (kuna kogu 2007. aastat hõlmavad kokkuvõtted valmivad alles 2008. aasta alguses, siis on need hetkel kõige uuemad), et saada selgust, kas ja kui palju aitavad nimetatud dokumendid meil PPT-d hinnata, palju on neis arvestatud PPT üldtunnustatud põhimõtteid ja eesmärgi ning tulemuslikkuse hindamisel kasutatud töö autori poolt sõnastatud hindamiskriteeriume.¹³² Vastavalt politseipeadirektori 06.02.2007 korraldusele nr 18 kinnitati politsei prioriteetid 2007. aastaks ning politsei tegevuskava samaks aastaks, samuti anti juhised tulemuslepingute koostamiseks ja vormistamiseks.¹³³ Politsei tegevuskavas aastaks 2007 on sätestatud seatud prioriteetidega seotud eesmärgid, täitmise mõõtindikaatorid, meetmed nende saavutamiseks, aga ka olulisemad tegevused ja nende tegevuste vahetud tulemused.¹³⁴ Tabelis 11 (Lisa 13 lk 1-2) on näha, millised autori poolt sõnastatud ja käesolevas töös välja pakutud PPT hindamiskriteeriumid on kajastatud politseiasutuste 2007-2008. aasta tulemuslepingutes ning 2007. aasta I poolaasta analüütilistes kokkuvõtetes. Tabel aitab meil tuvastada, kuivõrd on võimalik neid dokumente kasutada PPT hindamiseks Eestis. + märgiga on autori poolt märgistatud need PPT hindamiskriteeriumid, mis tervenisti või kasvõi osaliselt on tulemuslepingus autori hinnangul leidnud kasutamist. Autor tahab siinkohal tähelepanu juhtida sellele, et see ei tähenda kindlasti seda, et teisi kriteeriume Eesti politseis üldse ei kasutata. Nagu näha, ei ole mitmeid autori arvates tähtsaid PPT eesmärgi ja näitajaid kajastatud ning planeeritud tegevusi üheski ning mitmeid on vaid mõnes tulemuslepingus ja analüütilises ülevaates.¹³⁵ Samas võib mitmeid tulemuslepingutes olemasolevaid tegevusi ja nende

osaluse kohta riikliku tähtsusega väliskülaste visiitide ohutuse tagamises, avaliku korra tagamisel, sh avalikel üritustel, samuti abipolitseinike või ka teiste isikute osaluse kohta illegaalse alkoholi ja tubaka avastamisel, kaubandustegevusega seotud nõuete rikkumiste ning alaealistega seonduvate süütegude tõkestamisel ja intellektuaalse omandi kaitsel. Olemas on ka eraldi punkt näitamaks abipolitseinike ja muude isikute osalust kriminaalpolitseilistes politseioperatsioonides.

¹³² Kindlasti ei ole autori eesmärgiks anda hinnangut nimetatud dokumentide kvaliteetsusele, vaid pigem see, kui palju annavad nimetatud dokumendid meile infot just konkreetselt PPT kohta ning aitavad PPT edukust hinnata.

¹³³ Korralduses sätestati, et Eesti politsei prioriteetid aastaks 2007 on:

1. *Alaealiste poolt ning alaealiste suhtes toimepandud kuritegude vastane võitlus (esmajärjekorras lapsohvritega isikuvastaste kuritegude vastane võitlus);*
2. *Narkootiliste ning psühhotroopsete ainete seotud organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus;*
3. *Rahapesukuritegude, inimkaubanduse ja organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus ning nendega seotud kriminaaltulu jälitamine ja konfiskeerimine;*
4. *Schengeni süsteemiga liitumisest tulenevate keskkonna muutuste (piirikontrolli kaotamine sisepiiril) kompensatsioonimeetmete rakendamiseks eelduste loomine;*
5. *Liiklustravalisuse tagamine: suurte piirkiruse ületamise väljaselgitamine, joobes sõidukijuhtide väljaselgitamine, kergliiklusele suunatud järelevalve suurendamine ja liiklejate poolt turvavarustuse kasutamise jälgimine. (Politseipeadirektori 06.02.2007 korraldus nr 18)*

¹³⁴ PPT seisukohalt on nimetatud tegevuskavas autori hinnangul äärmiselt vajalikud tegevused muuhulgas politsei usalduse tõstmiseks kavandatud meetmed, samuti tegevused liiklusõnnetuses hukkunute arvu vähendamiseks ja kuritegudest politseile teatamise tõstmiseks. Eraldi on üldise eesmärgi saavutamiseks ette nähtud läbi erinevate tegevuste tegeleda PPT-ga ja kogukonnaga koostöö suurendamisega, nt läbi kohalike probleemide lahendamisele suunatud politseitegevuse, turvalisusega seotud nõustamiste ja koolituste läbiviimise kogukonnale, süütegude ennetamise ja süüteoennetuse projektide läbiviimise, töö süütegusid toimepannud alaealiste ja nende peredega, piirkonnakonstaablite töö piirkonna riskigrupi kuuluvate isikutega, suurem tähelepanu pöördumisele juhtumitega jne.

¹³⁵ Politsei tegevuse suhtes esitatud kaebused; korduvalt ohvriks langemise tase; politsei tegelemine piirkonna probleemidega; korduvate väljakutsete hulk samadelt aadressidelt/kohtadest; PPT-d tegevate politseiametnike poolt kolleegidele edastatud informatsiooni hulk; tööga

tulemuslikkust mõõtvaid kriteeriume olenevalt tõlgendusest paigutada erinevate autori poolt sõnastatud PPT hindamiskriteeriumite alla. Tulemuslepingud mängivad hetkel tähtsamat rolli politseiasutuse tegevusele hinnangu andmisel. Kuna tegemist on siiski küllaltki üldsõnalise dokumendiga, ei ole seal võimalik kirjeldada kõiki tegevusi, mida plaanitakse teha seatud eesmärkide saavutamiseks. Ka on analüütilised kokkuvõtted põhiliselt suunatud analüüsima just tulemuslepingus kokku lepitud eesmärkide täitmist ja kirjeldamaks täitmise käiku. Tulemuslepingud ei kajasta kõiki politseitegevusi, sh PPT-d üldiselt, vaid neid, milles kokku lepitud ehk prioriteetseid. Saamaks ülevaadet politseiasutuse tegevustest laiemalt, sh konkreetsemalt PPT kohta, on vajalik vaadelda lisaks ka teisi politseisiseste juhenditega ette nähtud dokumente. Seda autor järgnevalt ka teeb.

Hetkel on PPT alustalaks ja põhitegijateks Eesti politseis piirkonnakonstaablid, noorsookonstaablid ja konstaabliteenistus üldiselt.¹³⁶ PPT-d teevad vahetult politsei territoriaalsed struktuuriüksused, juhivad ja kontrollivad aga vastav politseiprefektuur, sealhulgas hindab seda politseiprefektuuri siseselt. Üleriigiliselt hindab seda aga Politseiamet.¹³⁷ Et ükskõik mis asi toimiks tõhusalt, on eelkõige vaja motiveeritud ja kvaliteetset personali. Nagu on öelnud Tallinna Börsi juhatuse esimees Alber, on inimesed iga ettevõtte peamine väärtus. *„Mis tahes hea idee võib jääda realiseerimata, kui ei ole, kes seda ellu viiks. Või tehakse küll, aga mitte idee vääriliselt. Inimeste väärtust ettevõtte tulemustes on aga väga raske mõõta. Ikka arvutatakse P/E suhet, kasumi kasvu, investeringute tulusust ja muid elutu sisuga arve”* (Alber 2007:A23). Magistritöö autori arvates kehtib see ütlus ka PPT tegemise kohta. On vaja, et PPT-d tegevad politseiametnikud oleksid tõesti sellest huvitatud ning et nad tunneksid, et nende poolt tehtud tööd ka tõesti hinnatakse. Pikka aega hinnati piirkonnakonstaablite ja ka teiste politseiametnike töötulemusi eelkõige numbriliste tulemuste järgi. Selle tulemusel pööratigi oma tähelepanu eelkõige just neile tegevustele ning ennetustöö, suhtlemine, probleemide lahendamine ja teised PPT tähtsad elemendid olid teisejärgulised tegevused.

rahulolu tase politseiametnike endi seas; olemasolevate vahendite kasutamise efektiivsus; kogukonna osaluse võimalikkus ja tase politseitegevuse kontrollimisel, planeerimisel ja suunamisel, kaebuste lahendamisel, ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel jne; politsei kättesaadavuse lihtsus; kui hästi on politseiteenus kättesaadav erinevatele ühiskonnagruppidele. Vaid mõnes üksikus on aga planeeritud mingeid tegevusi või kajastatud: kodanike, kogukonnagruppide ja koostööpartnerite rahulolu politseiteenusega, seda eriti just ohvrite seas; elanike kuriteohirmu taset; retsidivismi taset õigusrikkumisi ja kuritegusid toime pannud isikute seas.

¹³⁶ Ka politseisisene PPT juhend sätestab, et just piirkonnakonstaabel on konkreetselt temale määratud konstaablipiirkonnas PPT-d tegev politseiametnik, kelle ülesanded on määratud ametijuhendiga. (politseipeadirektori 03.01.2005 käskkiri nr 1)

¹³⁷ Siseministri 12.10.2007 määrusega nr 67 kehtestati uus „Politseiameti põhimäärus”, mille § 16 alusel on Politseiameti hiljuti loodud liiklusjärelvalve- ja korrakaitseosakonna üheks põhiülesandeks muuhulgas ka politsei korrakaitsevaldkonna tegevuse suunamine, korraldamine ja kontrollimine. Kuna PPT on samuti eeskätt just üks politsei korrakaitse valdkonna osa, siis on nimetatud määruse alusel pandud Politseiameti liiklusjärelvalve- ja korrakaitseosakonnale kohustus koordineerida ja kontrollida üleriigiliselt PPT toimimist ja anda sellele hinnanguid.

Tuntud tõde on aga see, et ilma tõhusa ennetustöö ja probleemikeskse lähenemiseta turvalisus ei parane ning nii me võimegi jääda tegelema juba toimunuga ehk tagajärgedega ja seda lõpmatult. Kuni uue PPT juhendi kinnitamiseni oli PPT hindamise põhiliseks aluseks eelmise PPT juhendi IV peatükk, kus see oli sätestatud punktides 13 kuni 15.¹³⁸ Nimetatud dokumendist nähtub, et meetodika oli kirjeldatud küllaltki teoreetiliselt. Pealegi oli see ühele üle võetud nimetatud politseiõpikust, mis omakorda oli täpne tõlge soome keelest tõlgitud Kiehelä ja Virta toimetatud raamatust „Lähipoliisi lähestymistapana” ja sealsest Kiehelä ja Mälkia artiklist „Politseikultuur, lähipoliitsegevus ja tulemuste hindamine. Suhtumisi lähipoliitseifilosoofia elluviimisse ja sellega seotud probleemidesse”. Uues PPT juhendis on hindamine sätestatud selle IV peatüki punktis 17.¹³⁹ Nagu märgib oma uuringus ka Kaasik (2005), on uues PPT juhendis püütud tegevuskava, kokkuvõte ja hindamine loogiliselt ühendada ja tuua sisse kohustuslikud valdkonnad, mida neis toimingutes käsitlema peab. Kuna Politseiameti liiklusjärelvalve ja korrakaitseosakonna (enne Julgestuspolitsei korrakaitseosakonna) poolt PPT kohta kaks korda aastas koostatav üldkokkuvõte peaks olema üheks põhilisemaks dokumendiks, mis annab üldise ülevaate ja hinnangu PPT-le terves vabariigis, siis vaatleksi nimetatud dokumenti lähemalt. Aluseks saame aga võtta 2006. aasta I

¹³⁸ Punkt 13 sätestas, et PPT-d (teenindusvõimet) ja selle tulemuslikkust (kliendi- ja ühiskondlikku efektiivsust) hinnatakse lühemate (aasta või lühemaajalise projekti kestus) või pikemate (kolm aastat või pikemaajalise projekti kestus) perioodide järel konstaablipiirkonnas probleemide lahendamise põhjal ja lähtuvalt kogukonna vajadustest püstitatud eesmärkide saavutamise ja/või selleks kavandatud ülesannete täitmise või täitmise käigu järgi. Punkt 14 sätestas, et PPT hindamise aluseks on “Piirkondliku politseitöö hindamise meetodika” (mis oli lisatud nimetatud juhendile) järgi politseiasutuses vähemalt üks kord aastas konstaablipiirkonniti koostatav kirjalik ülevaade. Punkt 15 aga sätestas, et politseiasutuse PPT kohta tervikuna tehakse üldistus ja kokkuvõte aasta tulemuste alusel ning esitatakse Politseiametile hiljemalt iga aasta 31. jaanuariks. Punktis 14 mainitud „Piirkondliku politseitöö hindamise meetodika” oli tegelikult väljavõte Sisekaitseakadeemias 2000 aastal välja antud politseiõpikust „Lähipoliitsei kui lähenemisviis” lk 140 - 145.

¹³⁹ **PPT-d ja selle tulemuslikkust hinnatakse PPT eesmärkide, nende alusel koostatud tegevuskava ning seatud prioriteetide täitmise ja nende täitmise käigu järgi (sh arvestades kliendiefektiivsust ja ühiskondlikku efektiivsust), võimaluse korral ka erinevate uuringute ja kogukonna küsitluste tulemuste põhjal (kogukonna rahulolu ja teenindusvõime). Hindamise alustena tuleb muu hulgas arvestada:**

17.1 avaliku korra tagamist ja üldise turvalisuse suurendamist, sh:

17.1.1 üldise statistika muutuste analüüsi võrdlevalt varasema perioodiga (kvartal, poolaasta, aasta), sh avaliku korra vastaseid süütegusid (KarS §-d 262–273);

17.1.2 kogukonda häirivate probleemide kaardistamist ja lahendamist;

17.1.3 muid tegevusi, et tagada avalik kord, suurendada üldist turvalisust ning hoida ära ja tõkestada süütegusid;

17.1.4 meedia kaasamist avaliku korra ja üldise turvalisuse tagamiseks (nõustavate artiklite või esinemiste arv jm);

17.2 politsei lähendamist kogukonnale, sh piirkondliku politseitöö korraldust (territoriaalsete struktuuriüksuste üldarv; konstaablijaoskondade, konstaablipiirkondade ja konstaabliühikute arv, nende jaotus ja moodustamise alused ning meetodika; piirkonnakonstaablite ja teiste PPT-d tegevate politseiametnike arv ja jaotus; isikute vastuvõtukohtade arv ning asukohad; kuidas on kogukonda teavitatud vastuvõtuagadest ja -kohtadest ning tagatud kogukonna teenindamine jm);

17.3 koostöö ja infovahetuse arendamist ning süvendamist, sh:

17.3.1 sõlmitud koostöölepinguid;

17.3.2 koostööprojektide arvu;

17.3.3 osalemist erinevates komisjonides, koostöövõrgustikes jm (politsei roll koostöös ning osa saavutatud tulemustes koostöös korteriühistute, MTÜde ja teiste kodanikuühenduste, ettevõtete, sotsiaaltöötajate, perearstide, kirikute, teiste riigiasutuste, omavalitsuste, haridus- ja lasteasutuste, noortekeskuste, turvafirmade, alaealiste komisjonide, kriminaalhoolduse, ohvriabiga jne; osalemine turvaplani väljatöötamises, koolituste korraldamine jm);

17.4 PPT tegevuskava täitmist;

17.5 iga PPT-d tegeva politseiametniku panust ja töökoormust eespool loetletud tegevuste puhul (keskmiselt ühe politseiametniku kohta); iga PPT-d tegeva politseiametniku töö hindamise komponendid on lisaks:

17.5.1 välitöö osakaal (osalenud patrullis ja politseioperatsioonidel, vormistanud sündmuskohti, teenindanud väljakutseid, täitnud erinõudeid, teostanud sundtoomisi, kodukülastused omavalitsuse või teiste asutuste vastavate ametnikega, valvekorrad, osalenud projektides ja üritustes, avalikud esinemised, muu preventiivtegevus jmt);

17.5.2 kabineti- ehk sisetöö osakaal (süütegude menetlemine – eraldi väärteod ja kuriteod; avaldustele ja kirjadele vastamine; esildiste ja teadete saatmine jmt);

poolaasta kokkuvõtte. Kuna 2006. aasta üld- ja 2007. aasta I poolaasta kokkuvõtted ei ole veel Politseiameti liiklusjärelvalve- ja korrakaitseosakonna poolt valminud, siis vaatleme uuemate andmete saamiseks lühidalt ka politseiprefektuuride koostatud 2006. aasta üld- ja 2007. aasta I poolaasta kokkuvõtteid. Autor ei saa jätta märkimata seda, et kuigi juba mõni aeg tagasi on toimunud mitmed struktuurilised ja õiguslikud muudatused ning Julgestuspolitsei korrakaitseosakonnalt on ära võetud mitmed varem neile kuulunud kohustused ja pädevused (sh näiteks nimetatud PPT kokkuvõtete koostamine), ei ole vastavaid muudatusi veel praeguseks (detsember 2007) PPT juhendisse sisse viidud.¹⁴⁰ Autori poolt koostatud Tabelis 12 (Lisa 14) vaatlemegi, millistest osadest koosneb 2006. aasta I poolaasta üldkokkuvõtte. Taoline struktuur ei ole omane vaid PPT 2006. aasta I poolaasta üldkokkuvõttele. Sarnaselt on koostatud ka juba varasemad üldkokkuvõtted, millest esimesed olid koostatud käesoleva magistr töö autori poolt. Struktuur vastab PPT juhendis sätestatud, mida peab PPT kokkuvõtte sisaldama. Kas aga taoline struktuur ja üldkokkuvõttes sisalduvad andmed annavad meile võimaluse ja on piisavad PPT-le objektiivse hinnangu andmiseks, sellele üritab autor anda vastuse töö järgmises peatükis.¹⁴¹ Sarnaselt Tabel 11 võrdlusele on Tabelis 13 (Lisa 15 lk 1-2) võrreldud autori poolt sõnastatud PPT hindamiskriteeriume nende olemasolu ja kasutamisega PPT 2006 I poolaasta üldkokkuvõttes ning politseiprefektuuride 2006. aasta üld- ja 2007 I poolaasta kokkuvõtetes. Mitmete autori poolt hinnates oluliste PPT hindamiskriteeriumite¹⁴² puudumist nii üldkokkuvõttes kui ka politseiprefektuuride kokkuvõtetes ei saa samas pidada

17.5.3 PPT-ga otseselt mitteseotud ülesannete osakaal (oma konstaablipiirkonnast või konstaabliühikute teenistuspiirkonnast väljaspool erinevate ülesannete täitmine; konvois jmt). (Politseipeadirektori 03.01.2005 käskkirj nr 1)

¹⁴⁰ Seetõttu on juhendi alusel ka praegu nimetatud kohustus endiselt Julgestuspolitseil.

¹⁴¹ PPT 2005. aasta üleriikliku kokkuvõtte lõpus märgib selle koostanud komisar Reinek, et nii poolaasta järel koostatud kokkuvõtte kui ka terve aasta tulemused näitavad selgelt, et nii PPT-d puudutavad töökorralduslikud kui ka koostöövallas toimunud muudatused ning tegevused on olnud suunatud tegevuskavade täitmisele. Politseiprefektuuride poolt olid püstitatud piisavalt reaalsed eesmärgid, mis on valdavalt ka täidetud. Kokkuvõtetes kajastatakse enamjaolt positiivset ehk siis eesmärgid, mis saavutasid positiivse tulemuse. Reineki hinnangul tuleb lähiajal rõhku panna prefektuuride poolt koostatavate kavade ja kokkuvõtete sisu ühtlustamisele, mis lihtsustaks nende omavahelist võrdlemist. Samuti annaks objektiivsema ülevaate reaalsest olukorrast. Olemasoleva informatsiooni ning tulemuslepingu täitmise aruande alusel annab Reinek samas dokumendis omapoolse hinnangu, et politseiprefektuuride poolt 2005. aasta tulemuslepingutes püstitatud eesmärgid (PPT-d puudutavates küsimustes) on täidetud ning on vastavuses PPT eesmärkide ja põhimõtetelega. Ka on ta märkinud, et tegeliku hinnangu annab meie tööle ja tegemistele rahvas. Tähelepanuta ei tohiks jätta TNS Emori poolt läbi viidavaid küsitlusi „Elanike usaldus Eesti politsei vastu”, „Elanike hinnangud Eesti Politseile 2005.a” ja KOV juhtide küsitlusi. Lääne Politseiprefektuuri 2005. aasta PPT kokkuvõttes on aga märgitud, et PPT hindamine ja kokkuvõtete koostamine on hetkel paljuski subjektiivne, seda nii prefektuuri siseselt, kui ka üleriigiliselt. Hetkel puuduvad ühtsed kriteeriumid, mille järgi oleks võimalik erinevate piirkondade ametnike võrrelda. Hindamiskriteeriume saab kehtestada siis, kui on püstitatud üleriigilised eesmärgid. 2006. aasta I poolaasta üldkokkuvõttes märgib selle koostanud komisar Reinek sarnaselt 2005. aasta üldkokkuvõttele, et poolaasta järel koostatud kokkuvõtte tulemused näitavad selgelt, et nii PPT-d puudutavad töökorralduslikud kui ka koostöövallas toimunud muudatused ning tegevused on olnud suunatud tegevuskavade täitmisele. Politseiprefektuuride poolt olid püstitatud reaalsed eesmärgid, mis on valdavalt ka täidetud. Tema sõnul peaks järgnevatel aastatel politseiprefektuurid eesmärgidena püstitama rohkem strateegilisi ja arendustegevusi. Olemasolevate kokkuvõtete ja aruannete alusel võib öelda, et politseiprefektuuride poolt 2006. aasta PPT tegevuskavas püstitatud eesmärgid on täidetavad. Viidates konstaabliühikute ühendamisele, märgib Reinek samas, et: „Kannatada ei tohi piirkondliku politseitöö põhimõte, et kogukond oleks rahul. Näiteks ei tuleks konstaabliühikute ühendada ainult sellepärast, et ametnike on puudu. Vastuvõtukohtade kaotamise ja vastuvõtuuegade vähendamise kaugeneme me kohalikest elanikest. Seeläbi kannatab kogukonnas politseiteenuse „kättesaadavuse” tunne, rääkimata „oma” politseiniku tuntusest ja füüsilisest lähedusest. Otsima peab võimalusi kaasamaks senisest rohkem koostööpartneriteid” (PPT 2006. aasta I poolaasta üldkokkuvõtte).

¹⁴² Kodanike, kogukonnagruppide ja koostööpartnerite rahulolu politseiteenusega, seda eriti just ohvrite seas; elanike kuriteohirmu tase; korduvult ohvriks langemise tase; kogukonna soovidega arvestamine politsei tegevuses ja tegevuste planeerimises; retsidivismi tase õigusrikkumisi ja kuritegusid toime pannud isikute seas; korduvate väljakutsete hulk samadelt aadressidelt/kohtadest; tööga rahulolu tase politseiametnike endi seas; kogukonna osaluse võimalikkus ja tase politseitegevuse kontrollimises, planeerimisel ja suunamisel, kaebuste lahendamisel, ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel jne; kui hästi on politseiteenus kättesaadav erinevatele ühiskonnagruppidele.

koostajate tegematajätmiseks, kuna selliseid andmeid ei ole neilt küsitud ega sätestatud ka PPT juhendis. Kuigi mitmed juhendis sätestatud põhimõtted haakuvad autori poolt käesolevas magistritöös sõnastatud PPT hindamiskriteeriumitega, on nad kas osaliselt või täiesti välja jäänud juhendis sätestatud hindamiskriteeriumitest. Autori hinnangul ei ole üldkokkuvõtte eesmärk loomulikult lihtsalt politseiprefektuuride kokkuvõtetes olevate andmete kopeerimine, vaid pigem nende andmete analüüsimine ja hinnangu andmine üldisele olukorrale ja soovitude tegemine. Samas saab üldkokkuvõttes järeldusi teha ja hinnanguid anda siiski põhiliselt nende andmete põhjal, mis politseiprefektuurid üldkokkuvõtte koostajale esitavad. Seega on PPT-le üleriikliku hinnangu õiglaseks andmiseks vajalik, et politseiprefektuuride poolt esitatavad andmed oleksid 100% vastavuses juhendis nõutule ning piisavalt põhjalikud õigete järelduste tegemiseks. Autori hinnangul on aga mitmed olulised PPT juhendi hindamiskriteeriumites, tegevuskavas ja ka esitatava kokkuvõtte kirjeldustes sätestatud andmed mitmetes politseiprefektuuride kokkuvõtetes jäänud kajastamata. Sellele tuleks vastavate kokkuvõtte koostajatel edaspidi tähelepanu pöörata. Puuduvad hindamiskriteeriumid aga tuleks juhendisse lisada. Sellest aga täpsemalt juba käesoleva töö järgmises peatükis. Tähtis dokument nii PPT hindamiseks kui ka selle teostamise korraldamiseks on lisaks eelpool kirjeldatud tulemuslepingutele, PPT kokkuvõtetele ja PPT juhendile ka politseipeadirektori 03.08.2006 käskkirjaga nr 189 kinnitatud politsei süüteoennetusliku tegevuse juhend.¹⁴³

Järgnevalt vaatleme veel ühte asutusesisest dokumenti, mis annab suunised muuhulgas PPT hindamiseks.¹⁴⁴ Põhja Politseiprefektuur on 01.07.2005 käskkirjaga nr 249 kinnitanud oma teenistujate hindamise juhendi, millega sätestatakse hindamise kord. Selle alusel hinnatakse teenistujaid kaks korda aastas subjektiivsete kriteeriumite alusel ning vastavalt valdkonnale ka

¹⁴³ Nimetatud juhendi kohaselt peavad kõik politseiprefektuurid planeerima vähemalt 60% süüteoennetuseks sihtotstarbeliselt eraldatud rahalistest vahenditest süüteoennetuslike projektide teostamiseks. Politseiasutused peavad süüteoennetuslikes tegevustes lähtuma politsei ja oma asutuse prioriteetidest. Politseiasutused peavad oma eelmise aasta süüteoennetusliku tegevuse kohta esitama igal aastal kokkuvõtte, analüüsi ja hinnangu. Nimetatud juhendiga sätestatakse politsei süüteoennetusliku töö ülesanded, planeerimine ja korraldamine, hindamiskriteeriumid ning tegevus koostööpartneritega. Süütegude ennetamise tõhustamiseks hinnatakse tegevust regulaarselt ja vajadusel muudetakse toimuvat tegevust parema efektiivsuse saavutamiseks. Juhend sätestab, et kõik ennetusprojektid peavad olema sisuliselt põhjendatud ja tulemused mõõdetavad (sh kasutada arvulisi näitajaid ja usaldusväärsete meetoditega saadud hinnanguid). Süüteoennetusliku töö tulemuslikkuse hindamisel rakendatakse riiklikus strateegias nimetatud mõõtindikaatoreid. Süüteoennetusliku tööd ja selle tulemuslikkust hinnatakse politseiasutuste poolt ühe aastase perioodi järel politseiasutuse tööpiirkonnas süütegevuse mõjutamiseks seatud eesmärkide saavutamise ja/või selleks kavandatud ülesannete otstarbekuse, nende täitmise või täitmise käigu järgi. Politseiamet hindab süüteoennetusala töö elluviimist politseiasutustes, kusjuures: selgitab välja, kas on saavutatud projektide plaanitud tulemused; hindab ennetusürituste ja muu süüteoennetusliku töö otstarbekust ja asjakohasust; hindab süüteoennetusliku informatsiooni vahetamise aja- ja asjakohasust; hindab süüteoennetuseks määratud eelarveliste vahendite kasutamise sihipärasust ja otstarbekust ennetustöö eesmärkidest lähtuvalt; hindamise tulemuste põhjal esitab politseiasutustele ettepanekud järgmise aasta süüteoennetusliku töö tõhusamaks planeerimiseks ja elluviimiseks. (Politseipeadirektori 03.08.2006 käskkiri nr 189)

¹⁴⁴ Jällegi ei ole autori eesmärgiks anda hinnangut nimetatud dokumendi kvaliteetsusele, vaid see, kas ja kui palju annab see meile infot just konkreetselt PPT kohta ning aitab PPT edukust hinnata.

mõõdetavate ehk objektiivsete kriteeriumite alusel.¹⁴⁵ Saar (2007) viis kolme Põhja Politseiprefektuuri politseiosakonna kohta läbi uuringu, selgitamaks välja sealsete PPT-d tegevate ametnike seisukohti ning teadlikust PPT hindamise kohta. Uuringu tulemused annavad teatud hinnangu ka eelpool nimetatud hindamisjuhendile.¹⁴⁶ Magistritöö autor nõustub mitmete Saare poolt tehtud järeldustega. Ka autor on seisukohal, et kasutatav töö hindamismetoodika on liialt arvuliste näitajatele suunatud. Sarnaselt PPT juhendile ja kokkuvõtetele puuduvad ka Põhja Politseiprefektuuri teenistujate hindamiskriteeriumites mitmed autori poolt järeldatud olulised PPT hindamiskriteeriumid. Näiteks piirkonnakonstaableid, kes peaksid olema ühed PPT eestvedajad, hinnatakse nimetatud korra alusel põhiliselt hoopiski vormistatud väärtomaterjalide, tuvastatud joobes juhtide, tabatud

¹⁴⁵ Juhendis on sätestatud, et igal teenistujal on õigus saada ning vahetel juhul on kohustus anda põhjendatud tagasisidet hinnangu andmise kohta. Hindamiskriteeriume on võimalik vajadusel muuta/lisada. Vastavalt käskkirja p. 2.5. hinnatakse korrakaitse- ja kriminaalpolitsei teenistujaid vahetu juhi poolt käskkirjale lisatud väärtushinnangute järgi, arvestades seejuures talituse töötulemusi osakonna prioriteetide täitmise seisukohast lähtudes ja igapäevast kogumist. Igale väärtusele antud punktid summeeritakse, mille tulemusena moodustub teenistujate pingerida, mis võetakse aluseks tulemustasude määramisel. Punkt 2.6 aga sätestab, et korrakaitsepolitsei teenistujate hindamisel on struktuuriüksuse juhil õigus lühiajaliste kampaaniate läbiviimise ajaks kehtestada hindamisväärtuste koefitsiendiks 1,5 kui see aitab oluliselt kaasa eesmärgi saavutamisele. Vastavalt p.3.2 on korrakaitse- ja kriminaalpolitsei teenistujate tulemustasu määramise eelduseks positiivsed näitajad subjektiivsetes hindamiskriteeriumites ja tulemustasu suurus sõltub pingereast, mis moodustub objektiivsete näitajate põhjal. Korrakaitsepolitseil on subjektiivsete hindamiskriteeriumitena sätestatud:

1. Koostöö, s.h üksteisega arvestamine, tegutsemine ühise eesmärgi nimel; osavõtlikkus nii töös kui vaba aja üritustel; abivalmidus, kokkulepetest kinnipidamine ja nende täitmine; oskus anda ning vastu võtta tagasisidet.
2. Professionaalsus, s.h analüüsivõimekus; otsustusvõimekus; töö kvaliteetsus; pingetaluvus; avatus uutele lahendustele.
3. Inimlikkus, s.h viisakas ja korrektne käitumine, suhtlemisoskus; ausus enese ja teiste vastu, väärikus; kohusetundlikkus ja täpsus; abivalmidus ja hoolivus; positiivne ellusuhtumine.

Nimetatud näitajaid hinnatakse hinnangulehtedega, kusjuures iga alapunkti 1-10 palli süsteemis. Objektiivsete hindamiskriteeriumitena on aga sätestatud näitajad, mis erinevatel tööliinidel on osaliselt erinevad arvestades töö spetsiifikat. Lisaks jagunevad nad veel prioriteetseteks valdkondadeks, olulisteks valdkondadeks ja igapäevasteks. Esimesed kaks on ära loetletud, kolmas aga on iga konkreetse struktuuriüksuse juhi määramiseks jäetud. Patrull- ehk välitöö konstaablite tähtsaimateks näitajateks on määratud vormistatud väärtomaterjalide arv (NPAS), tuvastatud joobes juhtide arv, tabatud isikute arv. Piirkonnakonstaablitel on tähtsaimateks näitajateks samad näitajad, lisaks veel avastatud ja ära võetud alkoholi ja tubakatoodete kogus. Noorsoo- ja preventsiokonstaablitel on samuti esmasena märgitud vormistatud väärtomaterjalide arv (NPAS), aga ka projektide kirjutamine ja läbiviimine. Vähemtähtsamad näitajad on neil sarnaselt eelmiste tööliinidega vormistatud väärtomaterjalide arv (AS, TubS, KarS 262 jne). Erinevalt teistest tööliinidest ka kriminaalpreventiivne tegevus (loengud, üritused, nende organiseerimine ja osavõtt). Liiklusjärelvalve osakonna liiklustalituse teenistujatel on põhilisteks näitajateks erinevate rikkujate avastamine. Näitajatenäitajana on neil ka osalemine preventiivse süga üritusel ning kirjalike ettepanekute tegemine liikluskorralduse parandamiseks, samuti kiitused ja tänud. Näiteks korrakaitseosakonna lubadetalituse teenistujate näitajateks on muuhulgas ka kirjalike ettepanekute tegemine töö paremaks korraldamiseks, kiitused ja tänud, samuti ka põhjendatud kaebuste laekumine teenistuja tegevuse peale. Korrakaitseosakonna kiirreageerimistalituse teenistuja ühe näitajana on märgitud ka osalemine preventsiouitritustel. (Põhja Politseiprefektuuri 01.07.2005 käskkirja nr 249)

¹⁴⁶ Küsitleti nii juhte kui ka alluvaid. Vastustest selgub, et põhilisteks piirkonnakonstaablite töötulemusi mõõtvateks kriteeriumiteks peetakse koostööd ja mõõdetavaid töötulemusi. Nende osas ühtib piirkonnakonstaablite ja juhtide arvamus. Keegi vastanutest aga ei maininud PPT tegevuskavade või plaanide täitmist. Kõik vastanud mõnsid, et piirkonnakonstaablite töötulemuste hindamine objektiivsete kriteeriumite järgi on raske, kuna PPT on väga laiapõhjaline ja seda on väga raske mõõta. Ka pidasid vastajad kui mitte võimatuks, siis vähemalt väga keeruliseks erinevate piirkondade konstaablite omavahelist hindamist ja võrdlust. Vastanud juhid pidasid vajalikuks tõsta subjektiivse hinnangu osakaalu kogumist, mis aitaks võrdsustada piirkondade erinevustest tingitud erisusi. Ka selgub nimetatud uuringust, et kasutusel olevates objektiivsetes kriteeriumites ei kajastata piirkonnakonstaablite suhtlemist kogukonnaga ja kogukonna jaoks kõige olulisemat ehk probleemi lahendamist. Ka see, et hindamistabelites kajastuvad ainult väärtomaterjalid, preventiivtegevus objektiivsetes kriteeriumites aga ei kajastu. Vastustest selgub ka see, et vastajate arvates ei ole võimalik kehtestada riiklikult ühtseid piirkonnakonstaablite töötulemuste hindamise objektiivseid kriteeriume. Piirkondadest tingitud erisusi objektiivsetes töötulemustes aitaks vähendada subjektiivsete hindamiskriteeriumite osakaalu suurendamine töötulemuste kogumist, kuna see võimaldab vahetel juhul hinnata rohkem piirkondadest tingitud erinevusi. Vastajad leidsid, et piirkonnakonstaablite esmane töö näitaja on koostöö erinevate üksuste, institutsioonide ja kogukonnaga. Ka leiab uuringu läbiviija vastuseid analüüsides, et PPT efektiivsust ja tulemuslikkust tuleb hinnata kogumist, mis koosneb objektiivsetest ja subjektiivsetest hindamiskriteeriumitest. Hindamine on paratamatult subjektiivne, kuid hindamiskriteeriumid peavad olema ametnikule arusaadavad ja hinnangud alati põhjendatud. Intervjuudest selgus, et keerulisema hindamissüsteemi puhul oli piirkonnakonstaablite arusaamine sellest, mille järgi neid hinnati, väiksem. Seega peavad hindamissüsteemi mõistma eelkõige hinnatavad. Võttes kokku erinevate intervjueritavate seisukohti PPT tulemuslikkuse mõõtmise osas, järeldab Saar, et selle hindamine on keerukas ja võrdlemisi subjektiivne tegevus. Tema arvates ei tohi arv näitajad olla ainus ja peamine hindamiskriteerium. PPT puhul ei ole oluline mõõta ainult seda, kas tulemus saavutati, vaid oluline on ka see, kuidas tulemus saavutati. (Saar 2007) Oma uuringu kokkuvõttes märgib Saar, et PPT oluliseks osaks on eesmärkide täitmise kontrollsüsteem. „See koosneb kahest osast: organisatsioonisisest kontrollist ja kontrollist elanike poolt. Kontroll ei saa keskenduda üksikutele mõõdetavatele näitajatele (kuritegevuse statistika, koostatud väärtomaterjalide arv jms). Tuleb hinnata kogumist selliselt, et mitmeid erinevaid aspekte vaadeldaks koosmõjus. PPT tulemuslikkuse mõõtmine on tõhusam, kui hinnata töötulemusi väikeste üksuste lõikes ning suurendada subjektiivsete hindamiskriteeriumite osa” (Saar 2007:38).

isikute arvu jne alusel. Puuduvad aga täielikult sellised olulised näitajad nagu osalus ennetustegevuses, turvalisuse kohta käiva info levitamise aktiivsus, tegelemine probleemide lahendamise, koolide/asutuste jne külastamine, piirkonna kohta info valdamine ja selle edastamine kolleegidele/koostööpartneritele jne. Lisandub küll ka vahetu juhi poolt subjektiivse hinnangu osa, kuid see ei hõlma eelpool nimetatud näitajaid. Vastavalt nimetatud hindamise korrale annab vahetu juht hinnangu ametniku töösse suhtumise, isikuomaduste, töö kvaliteetsuse ja teiste selliste näitajate kohta. Kuigi nimetatud näitajad (väärteomaterjalid, joobes juhid jne) võivad kattuda asutuse seatud prioriteetidega, ei ole õige jätta hindamata mitmeid teisi tähtsaid eesmärke, seda eelkõige PPT-d teostavate ametnike puhul.¹⁴⁷

Olles nüüd kirjeldanud ja kohati ka analüüsinud Eestis kasutatavaid politseitöö, sh PPT hindamiskriteeriume ja meetodeid, samuti vaadelnud, kust tulevad prioriteedid ja milliseid dokumente oma tegevuste planeerimiseks/hindamiseks kasutatakse, saame asuda järgmise peatüki juurde, kus autor üritab anda omapoolse hinnangu PPT hindamise olemasolevale metoodikale Eestis ja teha võimalusel ka omapoolseid ettepanekuid selle tõhustamiseks.

¹⁴⁷ Vähemalt noorsoo- ja preventsoonikonstaablitel on ühe tähtsama tegevusena vormistatud väärteomaterjalide arvu kõrval märgitud projektide kirjutamine ja läbiviimine ning ka kriminaalpreventiivne tegevus (loengud, üritused, nende organiseerimine ja osavõtt). PPT hindamise seisukohast on positiivne liiklusjärelvalve osakonna liiklustalituse teenistujatel näitajana sätestatud osalemine preventiivse sisuga üritusel ning kirjalike ettepanekute tegemine liikluskorralduse parandamiseks. Ka korrakaitseosakonna kiirreageerimistalituse teenistuja ühe näitajana on märgitud osalemine preventiooniüritustel. Seega on kummaline, et näiteks piirkonnakonstaablitel ehk PPT põhitegijatel analoogsed näitajad puuduvad.

3. HINNANG PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ HINDAMISE OLEMASOLEVALE METOODIKALE EESTIS JA ETTEPANEKUD SELLE TÕHUSTAMISEKS

Olles nüüd kirjeldanud Eestis nii hetkel kui ka lähiminevikus kasutusel olnud PPT kui ka politsei kogu tegevuse hindamist ning põhiliselt kasutatavaid hindamiskriteeriume, samuti nende aluseks olevaid juhendeid ja dokumente, võib autori hinnangul väita, et nad paiknevad mitmetes erinevates dokumentides, kohati on nad omavahel kattuvad, kuid samas puuduvad mitmed olulised kriteeriumid üldse. Ka on autori hinnangul küllaltki raske ja aeganõudev PPT teostamisele hinnangut anda, kui vastavad hindamiskriteeriumid asetsevad laiali ning neid tuleb terviku saamiseks koguda niivõrd erinevatest allikatest ning tihti koostaja(te) suva järgi tervikliku pildi saamiseks kokku panna. Seetõttu erinevad ka koostatud kokkuvõtted üksteisest nii vormiliselt kui ka sisu poolest tunduvalt, mis omakorda raskendab üldkokkuvõtte tegemist ja hinnangu andmist. Tuleb ka tunnistada, et PPT juhendis sätestatud hindamiskriteeriumid, sh nende sõnastus ei ole kohati just kõige õnnestunud ning selle järgi esitatavad andmed ei anna päris terviklikku pilti PPT hetkeolukorrast, et seda edukalt ja õiglaselt hinnata. Samuti puuduvad seal mitmed olulised kriteeriumid. Järgnevalt võrdleb ja analüüsib autor enda poolt eelmises peatükis sõnastatud ja välja pakutud PPT hindamiskriteeriume Eestis hetkel kasutatavatega (*kaldkirjas autori poolt sõnastatud PPT hindamiskriteeriumid*) ning annab neile hinnangu. Seejärel aga teeb autor omapoolsed ettepanekud, kuidas võiks kasutatavaid PPT hindamiskriteeriume muuta tõhusamaks, milliseid tuleks lisada ning milliseid muudatusi oleks autori hinnangul vajalik teha PPT juhendis ning vajadusel ka teistes dokumentides.

Kodanike, kogukonnagruppide ja koostööpartnerite rahulolu politseiteenusega, seda eriti just ohvrite seas - Eestis viikse läbi regulaarseid (igakuiselt) elanike küsitlusi, kus küsitakse arvamust erinevate riiklike institutsioonide, sh politsei usaldusväarsuse kohta. Samas hõlmab see vaid kogu politseid. Nimetatud küsitlus ei anna andmeid väiksemate piirkondade kohta,

ohvrite ja koostööpartnerite arvamuse kohta, ei kajasta elanikkonna ootusi ja neile peamiselt muret valmistavaid probleeme.¹⁴⁸ Samuti ei anna väiksemate piirkondade kohta infot ka igaastaselt läbiviidav maakondasid hõlmav küsitlus. Samas annab see küsitlus vajalikku infot elanike arvamuse kohta erinevate politseipoolsete tegevuste suhtes, elanike turvatunde kohta, kuritegude ohvriks langemise ja neist politseile teatamise kohta, samuti nende hinnanguid politseiga kokkupuute ning hinnanguid mõjutanud faktorite kohta jne. Küsitluse tulemusi saab võtta aluseks prioriteetide seadmisel ja oma tegevuste planeerimisel. Nimetatud küsitluses on eraldi andmed ka politsei tegevusega rahulolu kohta erinevate elanikkonnagruppide hulgas. Eraldi on andmed politseiga otseselt kokkupuutunud isikute kohta, kuna just nende hinnangud anavad kõige objektiivsema pildi inimeste rahulolust politseiteenusega.¹⁴⁹ Teatud regulaarsusega (praegu umbes iga 2 aasta tagant) viiakse Politseiameti poolt läbi KOV juhtide küsitlus, mis annab politseile küllaltki palju informatsiooni oma tegevuse ja sellega rahulolu kohta.¹⁵⁰ Autoril puudub informatsioon selle kohta, et kusagil oleks läbi viidud regulaarseid dokumenteeritud küsitlusi teiste koostööpartnerite hulgas.¹⁵¹ Autoril puuduvad andmed ka selle kohta, et PPT hindamiseks oleks tehtud mingeid kokkuvõtteid meedia ülevaadetest, ehk kuidas on politsei tegevusi ja tulemuslikkust kajastatud avaldatud artiklites, tele- ja raadiosaadetes, internetilehekülgedel jne.¹⁵² Vastavalt PPT juhendile on üheks hindamise komponendiks kogukonna rahulolu, mis saadakse erinevate uuringute ja kogukonna küsitluste tulemuste põhjal. Ka kaks korda aastas koostatav PPT kokkuvõte peab sisaldama punkti, kus kirjeldatakse kogukonna ja politsei koostööpartnerite hinnanguid.

¹⁴⁸ Seega ei ole seda küsitlust võimalik kasutada PPT tõhusamaks ja suunatud planeerimiseks. Selle alusel saab teha vaid üldise järelduse, kas elanikkonna usaldus on eelmise perioodiga võrreldes muutunud ning kuidas on mõjunud politsei mainele mingid toimunud sündmused või ka näiteks kajastused meedias jne.

¹⁴⁹ Just ohvrid (nagu ka politsei poolt kinni peetud, küsitletud, trahvitud jne) on ju otseselt politseiga kokku puutunud ning saavad anda kõige õiglasema hinnangu. Politseiga otseselt mitte kokku puutunud isikute hinnang põhineb tihti arvamustele ja kujutelmale ning ei pruugi olla õige. Samas on ka need andmed maakondlikul printsiibil ega anna pilti mõne väiksema piirkonna politseinike või politseiasukonna/jaoskonna kohta, mis aga oleks kindlasti väga vajalik. Nagu eelnevalt oli kirjeldatud, viiakse lisaks läbi üksikuid detailsemaid ning väiksemaid piirkondi hõlmavaid küsitlusi, kuid need on äärmiselt ebaregulaarsed ja üldiselt ei tehta järelküsitlust, mistõttu muutusi võrrelda ei ole võimalik.

¹⁵⁰ Autor on olnud osaline viimase kahe küsitluse läbiviimisel. Nimetatud küsitluse tulemused on üldjuhul olnud küllaltki positiivsed. Tuleb aga arvestada seda, et küsitlus ei ole anonüümne. Heade suhete säilitamiseks võivad seetõttu osad vastajad vastata mitte objektiivselt. Samas annab aga KOV identifitseerimine rohkem infot olemasolevate probleemide ja nende ootuste suhtes. Kui see küsitlus aga teha anonüümseks, võivad (kuid ei ole kindel) tulemused mingil määral muutuda, kuid kaob võimalus probleemide asukoha identifitseerimiseks.

¹⁵¹ Partneritelt saadakse küll tagasisidet oma tegevuse kohta läbi otsekontaktide ja töökohtumiste ajal, kuid seda ei kajastata kusagil kokkuvõtetes ning ei saa kasutada seetõttu ka PPT hindamisel. Julgestuspolitsei poolt koostatud korrakaitse valdkonna arengukava aastateks 2008 – 2011 kavandi kohaselt kavatakse elanikkonna küsitluse tulemuste põhjal liiklusjärelvalve ja liiklusalase ennetustöö tõhustamiseks alates 2009. aastast tellida igaaastane uuring politsei tegevuse kohta liiklusohutuse tagamise valdkonnas.

¹⁵² Reageeritud on küll üksikutele meedias avaldatud teadetele ja teemadele ning kindlasti kogutakse kõikides politseiasutustes ka andmeid meedias esinemiste arvu ja teemade kohta. Ükski politseis hetkel kasutatav aruanne või kokkuvõte ei kajasta ka seda, et toimuks mingi süstematiseeritud laekunud kirjade ja kaebuste analüüsimine, saamaks ka neist hinnangut oma tegevusele. Toimub küll iga konkreetse avalduse ja kaebuse lahendamine, vajadusel viiakse kaebuste laekumisel läbi ka sisejuurdlused jne, kuid mingit ühtset süstematiseeritud ülevaadet nende sisust ja järeldustest ei tehta. PPT juhend näeb küll ette kohustuse analüüsida regulaarselt avaldusi, teateid või teiste infokanalite kaudu politseile laekunud infot, kuid eesmärgiks on nende tulemusel kavandada oma tegevusi probleemide lahendamiseks ja/või edaspidiseks vältimiseks, mitte aga hinnangu andmine oma tegevusele.

Elanike kuriteohirmu tase - Vaid Ida Politseiprefektuur on oma tulemuslepingus näinud ette tegevused ja hindamiskriteeriumi oma tegevuse tulemuslikkusele, vähendamaks elanike kuriteohirmu taset tänavakuritegevuse osas. Teised politseiprefektuurid ei ole taolisi eesmärke seadnud. Samuti ei ole üheski PPT kokkuvõttes sellist kriteeriumit seatud. Samas on elanike kuriteohirmu vähendamise seotud eesmärgid ja mõõdikud sätestatud nii Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2007-2010 ja politsei 2007. aasta tegevuskavas.¹⁵³ Elanike kuriteohirmu taseme kohta erinevates süüteoliikides annab andmed igaaastase elanike küsitluse kokkuvõte.¹⁵⁴ Ühestki aruandest või kokkuvõtetest aga ei nähtu, et inimeste kuriteohirmu mõõdetaks lisaks veel teiste meetodite abil või mõne väiksema piirkonna kohta.

Korduvalt ohvriks langemise tase - Peale tegevuste plevägivalla ohvrite, eelkõige alaealistega, ei ole üheski aruandes või kokkuvõttes sätestatud tegevusi ning määratud hindamiskriteeriume korduvalt ohvriks langemise taseme kohta.¹⁵⁵ Kaudselt saab selleks loomulikult lugeda nõustavaid artikleid ja esinemisi, samuti ennetusüritusi ja projekte (nt koolivägivald jne).

Politsei tegevuse suhtes esitatud kaebuste analüüs - Arvestust selliste kaebuste arvu kohta peetakse. Üldine õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruanne annab andmed läbi viidud distsiplinaarjuurdluste arvu ja tulemuste kohta. Põhja Politseiprefektuuri 2006. aasta PPT kokkuvõttes on olemas hindamiskriteeriumid ning olid seatud eesmärgid piirkonnakonstaablite suhtes esitatud kaebuste arvu ja nendega tegelemise kohta. Teiste politseiprefektuuride PPT kokkuvõtetes aga ka tulemuslepingutes taolisi eesmärke aga seatud ei ole.¹⁵⁶ Politsei 2007. aasta tegevuskavas on muuhulgas sätestatud, et sisse tuleb viia arvestuste pidamine arestantide kaebuste kohta.

Kui hästi on politseiteenus kättesaadav erinevatele ühiskonnagruppidele - Autori arvates siin erilisi probleeme ei esine ja politsei kättesaadavus on Eestis kõigile tagatud. Kohati võib siin

¹⁵³ Ette nähtud näiteks ka korrakaitse valdkonna arengukava aastateks 2008-2011 kavandis ning kavandatavates korrakaitse mõõdikutes, mistõttu peaksid need olema ka tulemuslepingutes.

¹⁵⁴ Seda nii üleriiklikult, iga politseiprefektuuri kui ka iga maakonna lõikes.

¹⁵⁵ Kui plevägivalla ohvritega toimub aktiivne töö (koostööpartnerite teavitamine, järelkontroll jne), siis teiste süütegude ohvrite ja soodusteguritega aktiivse tegelemise kohta olemasolevates aruannetes ja kokkuvõtetes andmed puuduvad. Samuti aitab korduvalt ohvriks langemise taset vähendada ka probleemikeskse lähenemise ja suunatud patrullimise kasutamine oma töös.

¹⁵⁶ Seega ei saa kindlalt väita, et peale lihtsalt arvestuse pidamise toimuks seal ka kaebuste analüüs ja nende alusel mingite järelduste tegemine.

ehk esineda probleeme vaid keelelisel tasandil.¹⁵⁷ Pidev politseiline kohalolek ei ole tagatud väikesaartel, kuid see ei ole autori hinnangul ka otseselt vajalik, võttes arvesse sealset õiguskorra olukorda.¹⁵⁸ Kuigi mitmetes PPT kokkuvõtetes on sätestatud eesmärgid ja mõõdikud konstaablijaoskondade, konstaablipiirkondade ja vastuvõtukohtade analüüsimiseks ja optimaalse võrgustiku tagamiseks, nagu näeb ette ka PPT juhend, selgub nende optimeerimise selgitusest see, et muudatuste põhjuseks on eranditult politsei inim- või muu ressursi puudumine. Kusagil ei ole toodud põhjuseks kogukonna vajadused, ehk kõik muudatused on olnud seotud vaid politsei võimekusega, mitte aga elanikkonnale parema/sobivama teenuse osutamise eesmärgil. See ei ole aga autori hinnangul kooskõlas PPT põhimõtetega.

Politsei kättesaadavuse lihtsus - Ka siin ei näe autor erilist probleemi ning politsei on vajajatele kättesaadav küllaltki lihtsalt ning võimalus on kasutada mitmeid erinevaid mooduseid. Olemas on nii kohalikud konstaablijaoskonnad, vastuvõtupunktid jne. Nii juhtkond kui ka PPT-d tegevad politseiametnikud teostavad regulaarset vastuvõttu sätestatud kohtades ja aegadel.¹⁵⁹ Kõigil politseinikel on avalikult kättesaadavad e-posti aadressid ja kabinetitelefoniid, vastavalt võimalustele ka mobiilitelefoniid. Võimalus on politseile avaldusi/kaebusi/teateid esitada nii otse, kirja- kui ka elektroonilisel teel. Kohati rakendatakse ka jalgsi-, jalgratta- ja motopatrulli.¹⁶⁰ Nagu oli eelmises punktis mainitud ning nähtub ka käesolevas töös varem kirjeldatust, ei toimu politsei kohalike vastuvõtukohtade või ka näiteks konstaablijaoskondade reorganiseerimised, likvideerimised ja/või asukoha muutmised alati siiski kogukonna huvidest lähtudes, vaid pigem seoses raskustega ametnike komplekteerimisel või materiaalsetel kaalutlustel. Samas võib siin tuua ka mitmeid positiivseid näiteid, näiteks ajutiste vastuvõtukohtade kasutamine suvituspiirkondades, abipolitseinike kasutamine vastuvõtukohtades jne.

¹⁵⁷ Ehk kas kõik politseinikud valdavad piisaval tasemel nende poole pöördujate keelt, kuid vähemalt riigikeele ja vene keele piisava valdamise suunas pidev tegevus toimub. Ka teiste võõrkeelte oskuse suurendamiseks pakutakse politseinikele regulaarselt võimalusi osaleda vastavatel kursustel. Ka näiteks politsei 2007. aasta tegevuskavas on ette nähtud ellu viia projekt, mille käigus politseiametnike keeleoskuse paranemiseks on ette nähtud Eesti sisesed ametnike lähetused keelepraktika eesmärgil.

¹⁵⁸ Samas on PPT juhendiga ette nähtud ka sellistes kohtades teatud regulaarse aja jooksul politsei kohaloleku tagamine, olenemata otsesest vajadusest või mingite politseilist sekkumist vajavate juhtumite olemasolust.

¹⁵⁹ Vastavalt PPT juhendile tuleb isikute vastuvõtu aegade/kohtade määramisel arvestada, et see oleks sobiv eelkõige kogukonnale. Konstaablijaoskondade ja isikute vastuvõtukohtade asukohad, piirkonnakonstaablite nimed, nende töötelefonide numbrid, elektronpostiaadressid ja vastuvõtuajad tuleb avalikustada internetis politsei kodulehel ning regulaarselt ka kohalike meediakanalite kaudu. Konstaablijaoskonnad ja isikute vastuvõtukohtad ning sinna ligipääs ja suund peavad olema korrektselt tähistatud.

Kogukonna ja politsei vahelise suhtlemise ning koostöö tase - Nii tulemuslepingutes kui ka PPT kokkuvõtetes on seatud eesmärgid ja hinnatakse koostööd erinevate partneritega. Üldiselt on kajastatud uute Naabrivalve sektorite loomine, nende üldarv, koostöö vabatahtlike (sh abipolitseinike ja teiste abijõududega) ning teiste riiklike ja mitteriiklike institutsioonidega, üldjuhul ka andmed politsei osalemise kohta kogukonna üritustel, avalike esinemiste arv, samuti koolide külastuste arv jne. Nimetatud kriteerium on tähtsal kohal ka PPT juhendis ära toodud hindamiskriteeriumites, samuti on koostöö olukorda vajalik kirjeldada PPT tegevuskavas.¹⁶¹ Samas aga puuduvad üldised analüüsid, saamaks ülevaadet ülejäänud elanikkonna üldisest aktiivsusest osalemisel turvalisuse tagamises.

Vabatahtlike (nt abipolitseinikud jne) kasutamine ja selle ulatus - Nagu eelnevalt mainitud, on vabatahtlike (eelkõige abipolitseinike) osalemise statistilised näitajad kajastatud.¹⁶² Samas ei ole kusagil nõutud ega ilmselt seetõttu ka analüüsitud otseselt nende mõju politseitegevusele ja piirkonna õiguskorrale.

Kogukonna soovidega arvestamine politsei tegevuses ja tegevuste planeerimises - Tulemuslepingutes on sätestatud tegevused ja seatud mõõdikud prioriteetsete kuriteoliikide ja valdkondadega tegelemisel. Nagu juba eelpool mainitud, tulenevad need omakorda Siseministeriumi poolt politseile seatud üldistest prioriteetidest konkreetsel aastal. Kuna aga hetkel prioriteetide seadmisesse kogukonda piirkonniti üldiselt ei kaasata, siis ei saa ka kindlalt öelda, et politsei tegeleks just nimelt nende kuritegude ja õiguserikkumistega, mis konkreetse piirkonna elanikke kõige rohkem häirivad. Prioriteetidid seatakse siiski üldiselt poliitikute ja politsei juhtkonna poolt. Kui kogukonna kaasatus kusagil ka toimib, siis sellised andmed aruannetes ja kokkuvõtetes puuduvad.¹⁶³ Mingi ettekujutuse elanike ootustest annab kindlasti igaaastane elanike küsitlus. Vaatleme, kas politseile 2007. aastaks seatud prioriteetidid kattuvad 2006. aasta küsitluse tulemustega. Selles küsiti inimestelt muuhulgas seda, kui turvaliselt või

¹⁶⁰ Kuigi PPT kokkuvõtetes antakse andmed üldise patrullimise kohta, ei anta üldjuhul infot jalgsipatrulli (jalgratta, moto vm) kasutamise ulatuse ja selle tulemuslikkuse kohta.

¹⁶¹ Ka üldises õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruandes on olemas lahtrid nii abipolitseinike kui ka teiste abijõudude kasutamise ning ka näiteks loodud Naabrivalve sektorite hulga kohta.

¹⁶² Eesmärgid ja mõõdikud on üldjuhul sätestatud tulemuslepingutes, põhjalik ülevaade antud PPT kokkuvõtetes ning statistilised näitajad üldises õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruandes. Ka PPT juhendis on antud küllaltki täpsed juhised sellise töö korraldamiseks.

¹⁶³ Samas oli autori poolt näiteks PPT juhendisse lisatud nõue, et kogukonna vajadustest ja ootustest parema ülevaate saamiseks peab politsei oma PPT tegevuskavade koostamisse vajalikul määral ja ulatuses kaasama kohalikud omavalitsused või nende maakondlikud liidud/ühendused. Andmed nende kaasamise kohta kokkuvõtetes aga puuduvad.

ebaturvaliselt nad end teatud süüteo liikide suhtes tunnevad.¹⁶⁴ Regiooniti on tulemused küll kohati erinevad ning erineb ka turvalisuse tase samades süüteo liikides, kuid üldiselt on trendid samad. Puuduseks nende tulemuste arvestamisel prioriteetide seadmisel võib autori hinnangul lugeda seda, et elanike hinnangut on küsitud vaid nende ette antud konkreetsete süüteo liikide kohta ning elanikel ei olnud võimalust nimetada mingeid muid süüteo liikide või probleeme, mis nende hinnangul ehk ohustavad nende turvalisust hoopis enam eelpool mainitust. Viiest politsei 2007. aasta prioriteedist vaid kaks kattuvad nimetatud küsitluse tulemusega, need on liiklusohutuse ja narkokuritegevusega seotud.¹⁶⁵ Samas on loomulikult ka teised 2007. aasta prioriteedid tähtsad (nt alaealistega seonduv) ja ajakohased (Schengeniga seonduv, kuna Eesti seadis eesmärgi Schengeni õigusruumiga 2007. aasta lõpus liituda), kuid need ei tugine otseselt kogukonna arvamusele ja soovidele.¹⁶⁶

Politsei poolt elanikkonnale ja koostööpartneritele oma tegevuste pideva selgitamise aktiivsus -

Töö avalikkusega on politseis korraldatud ja toimib autori hinnangul küllaltki hästi. Oma tegevusi ja eesmärke selgitatakse regulaarselt nii meedias kui ka erinevatel kohtumistel. Nii erinevad politseijuhid kui ka spetsialistid esinevad tihti meediakanalites ning selgitavad nii politsei tegevusi kui ka näiteks sisemisi ümberkorraldusi.¹⁶⁷ Ka 2007. aastast võib tuua positiivse näite, nimelt politsei selgitused seoses oma ning ka koostööpartnerite tegevusega liiklusjärelvalve teostamisel.¹⁶⁸ Pidevalt antakse meediakanalitele ka ülevaadet näiteks politseis läbi viidud teenistuslike juurdluste tulemuste kohta.

Turvalisuse kohta käiva informatsiooni levitamise aktiivsus politsei poolt - Nagu on juba mainitud ka eelmises punktis, toimib info levitamine ja töö avalikkusega hästi ning erilisi

¹⁶⁴ Elanike hinnangul peavad nad suurimaks ohuks liiklusega seotud õigusrikkumisi, seejärel vargusi eluruumidest ja sõidukitest, narkokuritegevusega seotud ohte ning tänavakuritegevust. Kõige vähem tuntakse end ohustatuna füüsilisest vägivallast või sellega ähvardamisest.

¹⁶⁵ Elanike hinnangul olid need vastavalt kõige rohkem neid ohustav ja ohtlikuselt kolmandal kohal olev.

¹⁶⁶ Autori hinnangul ei ole võimalik arvestada vaid elanike soovidega prioriteetide seadmisel, kuna autori arvates ei seaks elanikud ilmselt tegelemist näiteks Schengeni õigusruumiga liitumiseks politsei prioriteediks. Elanikud ei oma teadmisi, mida kõike see aga politseilt nõuab ning politsei poolt vajalike toimingute tegematajätmisel seaks see kahtluse alla või välistaks üldse riigi valmisoleku ja liitumise, kui ka teised institutsioonid oma toimingud tehtud saaks. Nagu juba varem oli mainitud, on korrakaitse valdkonna arengukava 2008-2011 kavandis planeeritud alates 2009. aastast tellida igaaastane uuring politsei tegevuse kohta liiklusohutuse tagamise valdkonnas, et tõhustada liiklusjärelvalve- ja liiklusalast ennetustööd just elanikkonna arvamuste alusel.

¹⁶⁷ Väga tugev meediakampaania toimus näiteks enne 2004. aasta politseireformi, et selgitada põhjusi ja hajutada avalikkuse kahtlusi, mis olid kohati tekkinud seoses 17 politseiprefektuuri asemel vaid 4 loomisega ning seetõttu kardeti politsei kaugenemist inimestest ja politseiteenuse kättesaadavuse halvenemist.

¹⁶⁸ Kuna suurenenud tähelepanu liiklusjärelvalvele on praeguseks autori hinnangul tähendanud seda, et eelkõige on asunud rohkem rikkujaid väljaselgitava tegevuse ning karistuste karmistamise suunas, mis oma olemuselt aga on rohkem traditsioonilise politseitöö taktika, siis ongi äärmiselt oluline nende vajalikkust inimestele selgitada. Ka on vaja liiklusohutuse suurendamiseks jätkuvalt kasutada muid vahendeid

probleeme ei esine. Sellised andmed on üldjuhul kajastatud nii tulemuslepingutes kui ka PPT kokkuvõtetes. Seatud on ka konkreetsed eesmärgid ja mõõdikud selle tegevuse hindamiseks. Ka PPT juhendis on sellealane tegevus küllaltki hästi ja põhjalikult sätestatud, kaasa arvatud hindamiskriteeriumites.¹⁶⁹ Erineva info levitamiseks elanikkonnale on politsei välja töötatud ka mitmeid voldikuid, kusjuures on need üldjuhul kahekeelsed.¹⁷⁰ Erinevad nõuanded ja soovitusel on kõikidele huvilistele kättesaadavad lisaks ka politsei interneti kodulehel.¹⁷¹

Politseinike/politseiasutuse teadmised piirkonna, selle elanike ning seal esinevate probleemide kohta - Nii PPT kokkuvõtetes ja ka tulemuslepingu analüütilistes ülevaadetes on alati kirjeldatud üldist infot piirkondade kohta, kusjuures tihti on kirjeldatud mitte ainult turvalisuse kohta käivat, vaid ka majanduslikku, sotsiaalset ja poliitilist olukorda. Seatud on ka konkreetsed eesmärgid oma piirkonna kohta käiva info sisestamise hulga kohta, seda eriti just piirkonnakonstaablitele. Loomulikult ei ole tähtis ainult mingite teadete arv, vaid ka nende sisu kvaliteet.¹⁷² Iga piirkonnakonstaabel omab konstaablipiirkonna infokogu, kuhu sisestab vajalikku infot piirkonna ja selle elanike kohta. Mõõdetakse nii üldiste infosisestuste arvu, kui ka konkreetselt näiteks narko- ja perevägivalda alase info sisestusi. Ka PPT juhend sätestab täpselt piirkonna kohta käiva info kogumise, talletamise, edastamise jne alused. Just perevägivalda puudutava info edastamise kohta teistele pädevatele institutsioonidele on üldiselt seatud ka konkreetsed eesmärgid.¹⁷³

Retsidiivisuse tase õigusrikkumisi ja kuritegusid toime pannud isikute seas - Statistilised andmed retsidiivisuse kohta on ära toodud üldises õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruandes. Välja arvatud Ida Politseiprefektuuri tulemusleping, kus on seatud eesmärk retsidiivisuse

(koolitused, kampaaniad, näitlikud materjalid jne) ning nende läbiviimisest üldsust ka aktiivselt teavitada. Vastasel juhul võivad inimesed hakata politseid süüdistama vaid karistajateks olemises, mida kohati võib meediakanalitest juba ka kuulda.

¹⁶⁹ Lisaks eelpool mainitud meetodite kasutamisele info levitamisel on PPT juhendis ka sätestatud, et vähemalt kord poolaastas esitatakse piirkonna politsei poolt igale kohalikule omavalitsusele kirjalikult ülevaade õiguskorra seisundist ja probleemidest selle omavalitsustsüsteemil, milles tehakse ka konkreetsed ettepanekud nende lahendamiseks.

¹⁷⁰ Lisaks politsei poolt välja töötatud näitlike materjalide jagamisele sihtgruppide seas toimub ka koostööpartnerite poolt valmistatud materjalide politseipoolne jagamine.

¹⁷¹ Ka korrakaitse valdkonna arengukava 2008-2011 kavandis on planeeritud mitmeid tegevusi ja mõõdikuid seoses politsei poolt läbi viidavate esinemiste, loengute ja üritustega, et nende käigus edastada turvalisuse kohta käivat infot ja nõuandeid.

¹⁷² Samas on võrreldes veel mõne aasta taguse olukorraga info sisestamise hulk tunduvalt kasvanud, valdav osa piirkonnakonstaablitest sisestab regulaarselt oma piirkonna kohta käivat infot infokogudesse. Veel mõni aasta tagasi ei olnud paljudel piirkonnakonstaablitel isegi ligipääsu vastavatele politsei andmebaasidele ning seega puudus ka igasugune info sisestamine, mistõttu piirkonda puudutav info oli teada vaid vastavale konstaablile ning seega kolleegidele raskesti kättesaadav ning praktiliselt kasutu. Siin näeb autor ka enda rolli, et üldine olukord on paranenud.

¹⁷³ Kui perevägivalda info edastamise kohta koostööpartneritele on üldjuhul seatud konkreetsed eesmärgid, siis ei ole seda kahjuks tehtud muu info kohta, mistõttu on raske anda hinnangut, kui ulatuslik selline infovahetus on.

vähendamiseks alaealiste hulgas, puuduvad mujal andmed selle kohta, milliseid tegevusi on politsei ette võtnud või plaanib retsidiivsuse vähendamiseks ise või koostöös teiste vastavate ametkondadega. Seega vaid statistilistele näitajatele tuginedes on suhteliselt keeruline anda hinnangut politsei tegevusele ja tulemuslikkusele retsidiivsuse vähendamisel.¹⁷⁴

Politsei nähtavaloleku ja suunatud patrullimise kasutamise tase - Mitmetes tulemuslepingutes ja ka PPT kokkuvõtetes on olemas andmed ja seatud eesmärgid osalemiseks erinevatel koosolekutel, töörühmades, komisjonides, koolide külastamised jne. Samas on üldises õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruandes olemas sellised andmed vaid piirkonnakonstaablite kohta, kuigi taolisi tegevusi viivad läbi ka teised ametnikud. Põhjalikud andmed on olemas ka politseioperatsioonide kohta, nende arv, suunitlus, osalenute arv jne.¹⁷⁵ Kohati on PPT kokkuvõtetes või analüütilistes ülevaadetes ära mainitud ka jalgsipatrulli (samuti ratta- või rolleripatrulli) ehk vahetuma patrullimise kasutamine, kuid ükski kokkuvõte või aruanne ei anna täpset ülevaadet selle rakendatavuse ulatusest, mõjust ning analüüsipõhisusest. Samas on jalgsipatrull autori hinnangul siiani siiski pigem erand kui reegel. Vastavalt kokkuvõtetes toodud andmetele on kõikides politseiasutustes kasutusel nn suunatud patrullimine ning patrullide lokatsioon on seatud vastavalt analüüsidele.¹⁷⁶ Ka PPT juhend annab selged juhised laialdase koostöö ja suhtlemise korraldamiseks ning selle ulatus ja edukus on üheks hindamiskriteeriumiks.

Politsei tegevus avaliku korra ja elukeskkonna parandamisel ning nende seisund - Enamus antud hindamiskriteeriumi selgituses loetletud andmeid puuduvad täielikult nii PPT kokkuvõtetes, analüütilistes ülevaadetes kui ka üldises õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruandes. Kajastatud on politsei tegevust avaliku korra tagamisel, ehk läbiviidud politseioperatsioonide arvu, patrullimiseks kulutatud aega, avaliku korra rikkumise eest

¹⁷⁴ Ka varem kirjeldatud Politseiameti poolt korrakaitse juhtgrupile aruteluks esitatud korrakaitse mõõdikutes on ühena välja pakutud just retsidiivsete alaealiste kurjategijate arv, et hinnata individuaalset ennetustööd.

¹⁷⁵ Osades kokkuvõtetes on ära toodud ka politseioperatsioonide suunitluste ja koht/aeg valiku põhjendused. Selle tähtsusele on viidanud ka erinevad politseijuhid oma pöördumistes. Tähtis ei ole politseioperatsioonide suur hulk vaid nende tulemuslikkus. Tähtis on neid hästi planeerida, et püstitatud eesmärgid oleksid saavutatud ning seejuures oleks võimalikult vähe riivatud selle käigus kontrollitud seaduskuulekate kodanike õigusi. Siin tuleb jälle mängu politsei oskus ja aktiivsus oma tegevusi avalikkusele hästi selgitada.

¹⁷⁶ Ka juba korduvalt mainitud Politseiameti poolt välja pakutud korrakaitse mõõdikutes on pakutud, et väljakutsete teenindamise ajast eraldi on vaja mõõta just suunatud patrulli tööd. Samas on Julgestuspolitsei poolt koostatud korrakaitse valdkonna arengukava aastateks 2008 – 2011 kavandis märgitud, et politseiasutustes puuduvad aeg-koht analüüsid ja eesmärgistatud liiklusjärelvalve alased tegevused. Kui see siiski toimub, nagu politseiasutused ise märgivad, siis on vajalik selle põhjalikum kirjeldamine kas PPT kokkuvõttes või analüütilises ülevaates. Vastasel juhul ei ole võimalik kindlat ja põhistatud hinnangut sellele anda. Nimetatud kavandis on välja pakutud veel mitmed tegevused ja mõõdikud politsei nähtavaloleku suurendamiseks, näiteks suurendada süüteoennetuslike loengute ja ürituste arvu, piirkonnakonstaablite

vastutusele võetud isikute arvu jne. Ka PPT juhendi alusel on üheks hindamiskriteeriumiks just nimetatud tegevuste läbiviimine ja nende edukus. Avaliku korra ja elukeskkonna seisundit pole samas otseselt kusagil analüüsitud, samuti politsei osalust selle muutustes. Tuleb muidugi tunnistada, et selliste andmete kogumine on suhteliselt aeganõudev ning analüüsimine nõuab vastavate sotsioloogiliste teadmiste olemasolu. Mingil määral kattub antud kriteerium edaspidi kirjeldatava piirkonna probleemidega tegelemise kriteeriumiga, mida vaatleme aga vastava punkti all. Ka on võimalik mingeid paralleele politsei tegevuse edukuse kohta antud kriteeriumi alusel ja elanike turvatunde muutuste vahel tuua läbi igaaastase küsitluse tulemuste.

Ennetustegevuse aktiivsus ja tase - Nimetatud andmed on hästi kätte saadavad nii tulemuslepingute analüütilistest ülevaadetest, PPT kokkuvõtetest kui ka põhjalikult iga aasta koostatavast ja süüteoennetusliku tegevuse juhendiga ette nähtud eelmise aasta süüteoennetusliku tegevuse kohta esitatavast kokkuvõttest, analüüsist ja hinnangust.¹⁷⁷ Ka piirkonnakonstaabli aruandes on vastavad andmed nende panuse kohta ennetustegevuses kajastatud.¹⁷⁸ Mitmed tegevused ja oodatavad tulemused just läbi erinevate ennetusprojektide läbiviimise ning jätkamise on sees ka politsei 2007. aasta tegevuskavas. Ennetustegevuse kohta üldiselt ning konkreetselt erinevate ennetusprojektide ja -ürituste läbiviimise, osalemise ja tulemuste hindamise kohta on juhised antud nii PPT- kui ka süüteoennetusliku tegevuse juhendis.

Politsei tegelemine piirkonna probleemidega - Kuigi probleemikesksus ühe prioriteedina on politsei tegevuses ette nähtud erinevate õigusaktidega, tuleb tunnistada, et andmed selle toimimise/mittetoimimise kohta nii PPT kokkuvõtetes kui ka teistes töö tulemusi kajastavates aruannetes peaaegu puuduvad.¹⁷⁹ Loomulikult ei tähenda see seda, et probleemikeskset lähenemist ei kasutata. Autor võib omast kogemusest öelda, et selline töö vähemalt osades

osalemist turvanõustajana KOV-is, politseioperatsioonide ning süüteoennetusprojektide ja -ürituste mahu hoidmist eelnend perioodidega võrreldes jne.

¹⁷⁷ Aruanne „Politsei tegevus süütegude ennetamiseks”, mis esitatakse aasta kohta järgneva kuu 15. kuupäevaks on ka üks osa üldisest õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruandest. Nimetatud aruandes toodud mõõdikuid ja seal sisalduvaid andmeid oli täpsemini kirjeldatud juba eespool.

¹⁷⁸ Korrakaitse valdkonna arengukava aastateks 2008 – 2011 kavandis on samuti muuhulgas ette nähtud jätkata tegevust alaealistega, nt neile süüteoennetuslike loengute ja ürituste jätkamist vähemalt endises mahus jne. Ka süüteoennetusprojektide ja -ürituste läbiviimine ning sellega seotu on leidnud koha nimetatud kavandis.

¹⁷⁹ Nagu oli märgitud juba ka eespool, on üheks peamiseks läbivaks mõtteks PPT juhendis PPT eesmärkide saavutamiseks ning ka üks hindamiskriteerium just tegelemine piirkonna probleemidega ehk probleemikeskne lähenemine. Vaatamata sellele annavad nii PPT üldkokkuvõtte kui ka politseiprefektuuride kokkuvõtted meile ometi suhteliselt vähe infot, kas ja mil määral on see saanud töö igapäevaseks osaks. Mitmetes kokkuvõtetes aga pole probleemikesksusest sõnakestki.

kohtades toimib, kuid välja ei ole töötatud meetodeid selle dokumenteerimiseks ja kajastamiseks aruandluses. See aga tähendab seda, et kasulikke näiteid või ka läbikukkunud tegevusi ei jagata teistega ning ei analüüsita.

Muutused kuritegevuse statistikas - Kuritegevuse ja väljakutsete statistilised andmed leiavad põhjalikku kajastamist kõikides politsei kokkuvõtetes ja aruannetes, sh PPT omas. Ka Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2007-2010, politsei 2007. aasta tegevuskavas, planeeritud kavades kui ka PPT juhendis on statistilistel muutustel tähtis osa ning sätestatud on hulgaliselt eesmärgid ning mõõdikuid. Sealjuures hindab autor eriti positiivsena seatud eesmärgid latentsuse vähendamiseks ehk tegevusi selles suunas, et julgustada elanikke teavitama kõikidest juhtumitest.

Korduvate väljakutsete hulk samadelt aadressidelt/kohtadest - Üldises õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruandes on küll kajastatud andmed väljakutsete üldarvu kohta (sh erinevat liiki väljakutsete kohta), kuid puudub analüüs toimunud muutuste põhjuste kohta ning kas on vähenenud väljakutsed samadelt aadressidelt/kohtadest. Selline analüüs/statistika puudub ka PPT kokkuvõtetes ja analüütilistes ülevaadetes. Ka PPT juhend ei sätesta otseselt korduvate väljakutsetega tegelemise tähtsust ja tulemuste arvessevõtmist hindamisel.¹⁸⁰

PPT-d tegevate politseiametnike poolt kolleegidele edastatud informatsiooni hulk - Osades PPT kokkuvõtetes on küll kajastatud andmed politsei infosüsteemidesse sisestatud info kohta (just narkootikumidega ja perevägivallaga seonduv), kuid taolise info tulemuslikkuse kohta seal otseselt andmed puuduvad. Ka teistes aruannetes, kokkuvõtetes ja ülevaadetes ei ole selliseid andmeid ära toodud ega PPT hindamisel kasutatud. Ka PPT juhendi hindamiskriteeriumites ei ole selline kriteerium kajastatud.

Tööga rahulolu tase politseiametnike endi seas - Otseselt sellised andmed nii PPT kokkuvõtetes kui ka analüütilistes ülevaadetes puuduvad, ei ole seatud ka mingeid eesmärgid

¹⁸⁰ Nagu on juba korduvalt mainitud, pööratakse hetkel suurt tähelepanu tegelemisele koduvägivallajuhtumitega, vahetatakse infot koostööpartneritega, teostatakse järelkontrollid jne. Selline tegevus aitab kindlasti kaasa sellele, et juhtumite põhjustega tegeletakse tõsiselt ning

ega mõõdikuid tööga rahulolu taseme hindamiseks politseinike seas.¹⁸¹ Märkida tuleb aga seda, et rahulevate ja motiveeritud töötajate olemasolul on ka kõik muud seatud eesmärgid palju lihtsamini saavutatavad.

Politsei sisemise süsteemi ja struktuuri hindamine, sh politseiasutuse detsentraliseerimise ulatus - Viimased läbiviidud politseireformid on olnud suunatud just võimalikult ulatuslikule detsentraliseerimisele.¹⁸² Nii PPT kokkuvõtetes kui ka tulemuslepingutes ja analüütilistes ülevaadetes on üldjuhul kajastatud andmeid politseiüksuste, piirkondade ja töökorralduse kohta. Ka on seatud mitmeid eesmärgi ja mõõdikuid sellise tegevuse teostamiseks.¹⁸³ Samuti on kokkuvõtetes alati esitatud andmed ka ressursside kohta (sh isikkoosseisu ja materiaal-tehnilise varustatuse kohta). Samas ei ole nendes kokkuvõtetes ja ülevaadetes autori hinnangul ehk piisavalt informatsiooni ja analüüsitud politseiasutuse detsentraliseerimise ulatust, kas kohalikele politseiüksustele on antud piisavalt otsustusõigust ja sätestatud vastutus kohalike probleemide lahendamisel, mida on tehtud muutmaks tööd vähem normitaks ning rohkem iseseisvat otsustusõigust ja vastutust sisaldavaks jne.¹⁸⁴ Toimub ka mitmeid projekte (sh rahvusvahelisi), muutmaks politsei süsteemi ja struktuuri tõhusamaks. Näiteks on politseis hetkel loomisel andmeladu, kuhu integreeritakse enamuse politsei infosüsteeme.¹⁸⁵ Ka politsei 2007. aasta tegevuskavas on seatud mitmeid eesmärgi ning mõõdikuid erinevate politsei süsteemi ja struktuuri tõhusamaks muutmise projektide kohta.¹⁸⁶ Samuti on PPT juhendis ette nähtud, et PPT tegevuskavad peavad sisaldama analüüsi isikute vastuvõtukohtade,

see aitab vähemalt osadel juhtudel ära hoida korduvaid koduvägivallaga seotud väljakutseid. Korduvate väljakutsete arvu samadelt aadressidelt/kohtadest aitab kindlasti vähendada ka probleemikeskne lähenemine.

¹⁸¹ Samas on politseis aeg-ajalt läbi viidud siseuringuid, saamaks andmeid politseinike tööga rahulolu kohta, samuti kogutakse nimetatud uuringute käigus andmeid nii info liikumise, juhtimisega rahulolu kui ka teiste politsei süsteemi ja töökorraldust puudutavate arvamuste kohta. Selliste uuringute tulemusi aga ei võeta otseselt arvesse hinnangu andmisel PPT-le või politseiasutuse tegevusele üldiselt. Kuna hinnangu andmine nimetatud siseuringutele, samuti kas on tagatud muud eelpool nimetatud näitajad, ei ole käesoleva magistr töö eesmärgiks, siis autor sellel pikemalt ka ei peatu.

¹⁸² Samas on autori arvates kummalised viimasel ajal toimuvad muudatused Politseiameti ja teiste keskasutuste kohustuste ümberjagamisel. 2003. aastal toimunud politseireformi käigus kärbiti tunduvalt Politseiameti koosseisu ja anti mitmed kohustused teistele keskasutustele ja politseiprefektuuridele. Eesmärgiks, nagu mainitud, just detsentraliseerimine. Ülesandeid täpsustati ja kohustusi anti juurde veel 2006. aastal. 2007. aasta kevadel aga toimus keskasutuste mitmete kohustuste ja osaliselt ka koosseisude tagasiandmine Politseiametile. See näitab autori hinnangul aga seda, et läbiviidud reformid ja muudatused ei ole hästi läbimõeldud. Selline pidev edasi-tagasi muutmine aga mõjub alati halvasti töö resultatiivsusele (vähemalt mingiks ajaks), tekitab teadmatust ja küsimusi mõjutatud töötajates ning annab signaali kogu politsei isikkoosseisule ja avalikkusele, et muudatused politseis on tehtud kiirustades ja läbimõtlematult.

¹⁸³ Positiivse näitena võiks tuua Lõuna Politseiprefektuuri poolt juba mitmendat aastat planeeritud konstaablijaoskondade auditeerimisi, mille käigud analüüsitakse ja antakse hinnang nende efektiivsusele ning tulemuste alusel tehakse vajalikud muudatused.

¹⁸⁴ Politseiameti koosseisu oleva siseauditi osakonna poolt viiakse regulaarselt läbi erinevaid auditeid, andmaks hinnangut, kas mingite tegevuste või töökorralduse vastavusele politseisisestele ja muudele õigusaktidele ning tehakse vajadusel omapoolsed ettepanekud nende vastavusseviimiseks või tõhustamiseks. Nii viidi nende poolt näiteks 2004. aastal läbi konstaabliteenistuse audit, milles välja toodud järeldused ja ettepanekud leidsid osaliselt kasutamist ka uue PPT juhendi koostamisel.

¹⁸⁵ Nimetatud andmeladu loodi Euroopa Liidu projekti „Analüüs otsuste toetamiseks Eesti politseis” raames. Andmelaos on andmed optimeeritud ja tänu sellele peaks oluliselt vähenema aruannete ja päringute genereerimise aeg ning samuti vähenema operatiivsüsteemide koormus. Analüüsitarkvara võimaldab teha automatiseeritud aruandeid ja päringuid ning spetsiifilist analüüsi. Analüüsikeskkond võimaldab riskisid erinevate andmebaaside vahel ning paindlikku aruande koostamist kasutajale. (Postipoiss 12.02.2007)

konstaablipiirkondade ja –jaoskondade paiknemise optimaalsuse kohta, samuti PPT-d tegevate isikute töötingimuste ja tehnilise varustatuse piisavuse kohta. Ka on PPT juhendis ühe hindamiskriteeriumina sätestatud just PPT korralduse olukorda. Olukorrast ülevaate saamine aga eeldabki vastavate analüüside tegemist.

Olemasolevate vahendite kasutamise efektiivsus - Tulemuslepingutes ega analüütilistes ülevaadetes selliseid andmeid otseselt ei kajastata. PPT kokkuvõtetes on aga antud ülevaade just piirkonnakonstaablite käsutuses olevatest tehnilistest vahenditest ning mis on tehtud tööks vajaminevate vahendite juurde muretsemiseks ning mis on plaanis edaspidi.¹⁸⁷ On antud ka info KOV poolt osutatud abi kohta, samuti teiste turvalisuse eest vastutavate institutsioonidega ühistegevuse kohta. Mitmetes kokkuvõtetes on andmed ka selle kohta, millised muudatused on tehtud näiteks politsei isikkoosseisu ümberpaigutamisel, et kasutada olemasolevaid ametnikke tõhusamalt. Põhiliselt on taoliste muudatuste põhjuseks olnud just ametnike puudus. Kirjeldatava kriteeriumi alla võiks paigutada ka näiteks vabatahtlike (abipolitseinikud jt) kasutamise, mis on aga meil juba kirjeldatud eraldi hindamiskriteeriumi all veidi eespool. Kusagil ei ole aga kajastatud andmeid selle kohta, kas ja millist abi on osutanud kohalikud äriettevõtted ja asutused turvalisuse tagamiseks ning mida on politsei teinud, et äriettevõtteid ja asutusi selleks suunata või neid oma tegevustesse kaasata. Juba ammu on aga politseis väljakutsed jaotatud kategooriateks, et vastavalt väljakutse raskusele tagada olemasolevate vahendite raames võimalikult parem teenus, ehk vastavalt väljakutse olemusele ja raskusele teenindatakse neid prioriteetsuse alusel.¹⁸⁸ Antud punkti alla võib liigitada ka juba eelmises punktis kirjeldatud politsei struktuuriüksuste, piirkondade jne analüüsi ja optimeerimise. Ka nende õige paigutus ja optimaalne toimimine aitab hoida kokku kulusid ja kasutada piiratud ressursse võimalikult efektiivselt. PPT juhendis on sätestatud kord, et nii politseiprefektuuris kui ka politsei territoriaalses struktuuriüksuse PPT-d juhtivad ametnikud on kohustatud regulaarselt analüüsima PPT toimimist ning vajadusel operatiivselt seda reguleerima, sh jaotama ümber ülesandeid, et oleks tagatud piirkonnakonstaablite võimalikult võrdne

¹⁸⁶ Ka korrakaitse valdkonna arengukava 2008-2011 kavandis on planeeritud mitmeid tegevusi ja seatud moodsidud politsei tegevuse tulemuslikkuse, juhtimise ja info liikumise tõstmiseks.

¹⁸⁷ Korrakaitse valdkonna 2008-2011 kavandis on planeeritud mitmeid tegevusi tõhustamiseks oma tegevusi erinevate meetoditega, sh efektiivsem planeerimine, suurem IT ja teiste tehniliste vahendite muretsemine ja kasutamine jne. Ka on plaanis ühtlustada aastaks 2011 väljakutsete prioriteetidid ning läbi operatiivjuhtimise standardi väljatöötamise tagada politsei ressursside kasutamise sihipärasus.

¹⁸⁸ Nagu oli kirjeldatud töö teises peatükis, üritatakse välisriikides võimalikult palju küsimusi, väljakutseid ja muid probleeme, mis ei vaja vältimatult politsei väljasõitu sündmuskohale, lahendada telefoni/elektronposti teel. See aitab jällegi hoida kokku hulga tööjõudu, kütust ja muid vahendeid.

töökoormus. See aga tähendabki vajadusel muuhulgas ka töötajate ja muude ressursside ümberpaigutamist, et kasutada ressursse võimalikult efektiivselt.

Kogukonna osaluse võimalikkus ja tase politseitegevuse kontrollimisel, planeerimisel ja suunamisel, kaebuste lahendamisel, ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel jne -

Selliseid andmeid hetkel kusagil kajastatud ei ole. Ka ei ole näiteks kogukonna osalemine ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel, tegevuse kontrollimisel, kaebuste lahendamisel jne hetkel otseselt võimalik, kuna taoline tegevus ei oleks vastavuses kehtivate sellealaste õigusaktidega.¹⁸⁹ Eespool on juba ka pikemalt kirjeldatud hetkeolukorda kogukonna osalemise (ehk siis antud hetkel mitteosalemise) kohta politsei prioriteetide seadmisel.

Politseiasutuse strateegiliste plaanide ning tegevuskavade vastavus PPT põhimõtetele ja eesmärkidele ning neis seatud eesmärkide täitmine -

Nii PPT tegevuskavades kui ka politseiasutuse tulemuslepingutes seatud eesmärkide täitmist kajastatakse ja hinnatakse regulaarselt, seda vastavalt PPT kokkuvõtetes ja tulemuslepingute täitmise analüütilistes ülevaadetes. Nagu juba eelpool mainitud, puuduvad neis aga mitmed olulised andmed. Ka võib eelneva põhjal öelda, et PPT juhendiga sätestatud PPT tegevuskavades, hindamiskriteeriumites ja ka kokkuvõtetes ei ole sätestatud ega nõutud mitmete oluliste andmete esitamist/analüüsimist, mistõttu ei saa nende puudumist pidada nimetatud dokumentide koostajate tegematajätmiseks. Pigem tuleb PPT juhendit täiendada. Nimetatud hindamiskriteerium haakub väga paljude teiste autori poolt sõnastatud hindamiskriteeriumitega. Kui neid kasutatakse, siis saab kasutada ja hinnata PPT-d täielikult ka käesoleva kriteeriumi alusel. Kui aga mitte, siis ei saa vastavad tegevuskavad ja strateegilised plaanid täielikult kooskõlas olla ka PPT kõikide üldtunnustatud põhimõtetega, mistõttu selle kriteeriumi alusel PPT-d hinnata on keeruline. Nagu võib aga järeldada eelnenust, ei kasutata mitmeid kriteeriume hetkel Eesti politseis üldse või on nad kasutusel vaid osaliselt. Seega ei saa ka öelda, et koostatavad PPT tegevuskavad, tulemuslepingud ja teised analoogilised plaanid vastaksid täielikult autori poolt käesolevas magistritöös sõnastatud PPT peamistele

¹⁸⁹ Vastavalt politseiseadusele on politsei tegevust peale Vabariigi Valitsuse ja siseministri õigus kontrollida Riigikontrollil ja kohaliku omavalitsuse poolt moodustatud komisjonidel nende pädevuse piires seaduste ja muude õigusaktidega kehtestatud korras. Samuti kontrollib politsei tegevuse seaduslikkust oma pädevuse piires Prokuratuur. (Politseiseadus. RT 1990, 10, 113) Politseiteenistuse seadus sätestab samuti täpselt politseiametnike ametisse nimetamise, edutamise, karistamise ja teenistusest vabastamise korra ning selleks pädevad isikud. (Politseiteenistuse seadus. RT I 1998, 50, 753)

põhimõtetele ja eesmärkidele ning et kasutatakse kõiki vajalike hindamiskriteeriume PPT edukuse hindamiseks.

Olles nüüd andnud põhjalikuma hinnangu Eestis kasutatavatele PPT hindamiskriteeriumitele, võrrelnud neid autori poolt sõnastatud ja välja pakutud PPT hindamiskriteeriumitega ning võttes seda ning maailmapraktikat aluseks, on autoril tekkinud mitmeid ideid ja soovitusi, kuidas muuta Eestis kasutatavat PPT hindamismetoodikat ja kasutatavaid kriteeriume tõhusamaks. Autori hinnangul oleks vajalik mitmeid juba kasutatavaid kriteeriume täiustada ning olemasolevatele lisaks kasutusele võtta mitmed praegu üldse puuduvad. Nagu käesoleva uuringu alusel võib järeldada, tuleb PPT-d hinnata kogumis, st objektiivsete ja subjektiivsete ehk kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete näitajate alusel. Kõige tähtsam ei ole statistika, pigem on see vaid üks abivahend oma tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks. Kindlasti tuleb hindamisel arvestada ka seda, kuidas tulemused saavutati, kas need on kooskõlas organisatsiooni põhiväärtuste, PPT põhialuste ja muude inimlike väärtustega. Kindlasti peavad hindamiskriteeriumid olema kõigile arusaadavad, nende põhimõtted selgitatud ja hinnangud põhjendatud. Politseile on tähtis saavutada oma tegevustele elanikkonna usaldus, lugupidamine, toetus ja heakskiit. See aitab palju kaasa seatud eesmärkide saavutamisele ning seeläbi ka turvalisuse suurenemisele. Äärmiselt oluline komponent edu saavutamiseks on ennetustegevus ja probleemikeskne lähenemine, need peavad olema põhilisteks alusteks kõigi tegevuste planeerimisel ja läbiviimisel. Ennetustegevuse ja probleemikeskse lähenemise edukal rakendamisel on võimalik tunduvalt vähendada õiguserikkumiste kordumist tulevikus. Samas tuleb täieliku pildi saamiseks PPT edukusest hinnata erineva tasandi ja sisuga näitajaid, mis tihti on nii ressursse, aega ja ka eriteadmisi nõudvad. See aga tasub ennast kindlasti kuhjaga ära. Tulemused on objektiivsemad ning aitavad politseil oma järgnevaid tegevusi õigesti planeerida ja juhtida, mis omakorda vähendab edaspidiseid kulutusi. Järgnevalt autori soovitusel PPT teostamise ja hindamise tõhustamiseks (töös kajastatud järjekorras):

- Praegu Eestis kasutatavates küsitlustes oleks otstarbekas küsitletavate valimit suurendada sellisel määral, et oleks võimalik anda hinnanguid ka väiksemate piirkondade kohta (vallad, linnad, linnaosad). Seda eriti just igaaastase küsitluse puhul.¹⁹⁰ Igaaastase küsitluse kokkuvõttes tuleks lisaks numbrite võrdlemisele üritada analüüsida ka toimunud muutuste põhjusi, ehk kas need olid seotud just mingite

¹⁹⁰ Kindlasti tõstaks see mingil määral küsitluse hinda, kuid saadavad tulemused ja läbi nende õigete tegevuste planeerimine kaaluks kindlasti lisakulu üle.

politseipoolsete tegevustega, teiste institutsioonide tegevusega, muutustega seadusandluses või olid ehk põhjuseks hoopis mingid teised ühiskonnas toimunud muutused.¹⁹¹

- Kaaluda tasuks spetsiaalsete ohvriküsitluste läbiviimist. Kasulik oleks ka oma koostööpartnerite (kindlasti ka abipolitseinike) käest regulaarne hinnangute küsimine.¹⁹²
- KOV-ide seas läbiviidav küsitlus tuleks läbi viia igaaastaselt.¹⁹³
- Politseiasutused võiksid teha kokkuvõtteid, kuidas on politsei tegevusi ja tulemuslikkust kajastatud avaldatud artiklites, tele- ja raadiosaadetes, internetilehekülgedel jne.¹⁹⁴ Lisaks meedias kajastatud infole tuleks oma tegevusele tasuta hinnangute saamiseks analüüsida rohkem ka oma tegevuse kohta laekunud avaldusi ja kaebusi. Ohvri- ja koostööpartnerite küsitluse läbiviimise kohustuslikkuse võiks sätestada PPT juhendis. Ka meedias kajastatud andmete ja laekunud avalduste/kaebuste analüüsimise nõude võib lisada PPT juhendile.
- Kuna tulemuslepingutes, nende analüütilistes ülevaadetes, PPT tegevuskavades kui ka PPT- ja süüteoennetusliku tegevuse kokkuvõtetes paljud nõutud ja kajastatavad andmed omavahel kattuvad (samas ei kattu alati nende esitamiste tähtajad, kuid neid on võimalik muuta), oleks ilmselt mõistlik neist dokumentidest kõik või vähemasti mõned omavahel ühendada. Näiteks võiksid olla PPT-d ja süüteoennetuslikku tegevust kajastavad kokkuvõtted tulemuslepingute täitmise kokkuvõtetete osad või ka lisad.¹⁹⁵ Hetkel toimub politseis tulemuslepingute vormide ühtlustamine, et oleks võimalik neid lihtsamini analüüsida ning ka paremini vajaminevate ressursidega siduda. Sarnaselt peaksid ka PPT- ja süüteoennetusliku tegevuse kokkuvõtted ja tegevuskavad olema ühtsetel tsentraalselt välja töötatud vormidel ja ühtse ülesehitusega.

¹⁹¹ See aitaks kindlasti võtta neid põhjuseid arvesse oma edasiste tegevuste planeerimisel ja kasutada positiivseid kogemusi. Vajadusel tuleks kasutada sotsioloogide abi.

¹⁹² Selliseid regulaarseid küsitlusi saaksid teha ka politseiasutused ise ning nad ei nõua ka erilisi kulutusi. Loomulikult tuleks tulemuste võrdlemiseks kasutada üle politsei ühtset meetodikat. Näiteid taoliste küsitluste läbiviimise meetodite kohta on toodud käesoleva magistr töö alapeatükis 2.2.

¹⁹³ Tegemaks vajadusel vajalikke muudatusi oma tegevustes operatiivsemalt ning arvestamaks oma prioriteetide seadmisel rohkem KOV-ide ettepanekuid ja soove.

¹⁹⁴ Nende kokkuvõtete tegemine ei maksaks midagi, mistõttu oleks see hea ja tasuta võimalus saamaks lisahinnanguid oma tegevusele.

¹⁹⁵ Sest tulemuslepingud on hetkel põhiliseks aluseks politseiasutuste tulemuslikkusele hinnangute andmisel. See aitaks kokku hoida ressursse ning hinnata ja ka planeerida kogu tegevust ühtlasemalt ja koos, kuna tihti koostavad nimetatud kokkuvõtteid ja planeerivad tegevusi erinevad ametnikud. Kuna näiteks PPT tegevuskavade koostamine toimub nn alt-üles, siis aitaks nende liitmine tulemuslepingute koosseisu üldiste tegevuste planeerimisel rohkem arvestada kohalike vajadustega ning selleks ka ressursse paremini planeerida.

- Mõistlik oleks koondada kõik PPT-d kajastavad töötulemused, mida on võimalik mingilgi moel mõõta koguseliselt, ühte PPT aruandesse.¹⁹⁶
- Erialakirjanduse ja teiste riikide kogemuse põhjal võiks võtta kasutusele autori poolt välja töötatud spetsiaalse vormi probleemikeskse tegevuse dokumenteerimiseks (Lisa 16 lk 1-2), mille võiks teha elektrooniliselt ning paigutada näiteks olemasolevasse konstaablipiirkonna infokogusse, kus teised politseiametnikud saaksid probleemide lahendamise tulemuste ja käiguga tutvuda.¹⁹⁷ Erinevate kokkuvõtete koostajad peaksid samuti probleemidega tegelemisele suuremat tähelepanu pöörama ning seda tähtsat osa politseitööst põhjalikult kajastama.
- Kõikide politseiasutuste tulemuslepingutes peaksid olema kajastatud ja seatud elanike kuriteohirmu vähendamisega seotud eesmärgid, mõõdikud ja planeeritud vastavad tegevused. Politseiasutused ise või oma koostööpartnerite abil võiksid läbi viia täiendavaid vaatlusi, andmaks hinnanguid mingite omapoolsete tegevuste tulemuslikkusele kuriteohirmu vähendamisel elanikkonna seas. Seda saaks kindlasti teha mingite konkreetsete objektide suhtes, näiteks läbi mingite parkide või alade jälgimise, vaadeldes inimeste liikumise suurenemist/vähendamist ning nende käitumist seal. Sarnane jälgimine tuleks läbi viia loomulikult ka enne mingite planeeritud tegevuste läbiviimist, et oleks võimalik tulemusi hinnata.
- Täpset arvestust tuleks hakata pidama korduvalt ohvriks langenute kohta ning planeerida konkreetseid tegevusi, et nende arv langeks. Vajadusel läbi viia ohvrite järelkülastusi, et neid veelkord personaalselt nõustada ning ka vaadata, kas ohvrid on ise midagi ette võtnud oma turvalisuse tagamiseks. Nimetatud kohustused ja hindamiskriteeriumi võib lisada PPT juhendisse. Ka süütegude soodusteguritega tegelemise kohta tuleks esitatavates kokkuvõtetes enam andmeid kajastada.
- Ülevaadetes ja kokkuvõtetes tuleks täpsemalt kajastada andmeid politseinike suhtes esitatud kaebuste kohta, kas on toimunud mingeid muutusi kaebuste tasemes, liikides jne. Kindlasti ka seda, millised on kaebuste liigid, mida on tehtud analoogsete kaebuste vältimiseks edaspidi, kas on põhjused seotud järsku mingite politsei töökorralduslike küsimustega, kas on vajalik neid muuta jne. Nimetatud andmete esitamise ja

¹⁹⁶ See võiks asendada hetkel olemasolevat piirkonnakonstaabli aruannet, kuna tähtis ei ole üksiku ametniku või töölini tulemused, vaid kogu üksuse tegevus sellel suunal ja eesmärkide saavutamine. Politseiasutused ja/või nende kohapealsed struktuuriüksused võivad küll vajadusel pidada arvestust ka erinevate töölinide või üksikute ametnike kaupa, kuid politseiasutuse või üleriikliku PPT edukuse hindamiseks pole nii detailseid andmeid vaja.

¹⁹⁷ Välja pakutud vorm on taotluslikult äärmiselt lakooniline ja lihtne, et ta oleks kõigile arusaadav. Loomulikult on seda võimalik erinevate positsioonidega täiendada.

analüüsimise kohustuse võib sätestada PPT juhendiga. Samas ei peaks see kajastama andmeid vaid PPT-d tegevate politseinike, vaid ka kõikide teiste politseinike kohta.

- Enam võiks kokkuvõtetes ja analüüsidest kajastada andmeid jalgsipatrulli (samuti teiste vahetumate patrullide nagu jalgratta, moto, ATV jne) kasutamise ulatuse ja selle tulemuslikkuse kohta. Samuti kajastada andmeid, kas neid kasutatakse vastavalt koht/aeg analüüsile, milline on saadud tagasiside ning ka politseinike endi hinnanguid. Ka selle kohustuse võiks lisada PPT juhendisse.
- PPT kokkuvõtetes või ka tulemuslepingute analüütilistes ülevaadetes võiks üritada kajastada andmeid ja analüüsida elanikkonna üldist aktiivsust ja meelsust turvalisuse tagamises osalemisel.¹⁹⁸ Samuti võiks vabatahtlike ja teiste koostööpartnerite puhul peale numbriliste näitajate üritada analüüsida ka otseselt nende mõju politseitegevusele ja piirkonna õiguskorrale.¹⁹⁹ Ka nende täpsustuste esitamise kohustus võiks tulla PPT juhendist.
- Kui politsei soovib olla kogukonnakeskne ning arvestada eelkõige elanikkonna soove, siis tuleb suuremat rõhku pöörata nende kaasamisele oma tegevuste planeerimisel.²⁰⁰ Kui kogukonna kaasatus kusagil ka toimib, siis tuleks vastavad andmed kajastada ka aruannetes ja kokkuvõtetes. Kuna hetkel ei anna ükski PPT kokkuvõtte teavet ka selle kohta, kas ja kuipalju arvestatakse PPT juhendis nõutuga, et vähemalt PPT tegevuskavade koostamisse kaasatakse kogukonna vajadustest ja/või ootustest parema ülevaate saamiseks KOV-id või nende maakondlikud liidud/ühendused, siis on vajalik, et politseiasutused täidaksid vähemalt seda nõuet ning kajastaksid olukorda ka oma kokkuvõtetes.
- PPT kokkuvõtetes tuleks koostajatel kindlasti kirjeldada ka konstaablijaoskondade tööplaanide täitmise käiku. Hetkel ei ole seda kusagil kajastatud.
- Vastavat arvestust tuleks hakata pidama nii meedias kui ka erinevatel kohtumistel oma tegevuste ja eesmärkide, samuti näiteks sisemiste ümberkorralduste selgitamiste kohta. Kui seda aga juba tehakse, siis anda kokkuvõtetes andmed kajastatud temade, kordade ja laekunud tagasiside kohta. Ka oma planeeritud tegevustes võiks sätestada kindlad

¹⁹⁸ Kuigi kajastatakse andmeid vabatahtlike ning teiste koostööpartnerite panuse kohta, oleks kindlasti kasulik teada ka ülejäänud kogukonna liikmete meelsust, et oma tegevusi nende huvi tõstmiseks ja aktiivsemaks osalemiseks vastavas suunas planeerida.

¹⁹⁹ Positiivsed tulemused aitaksid kindlasti motiveerida juba olemasolevaid vabatahtlikke, samas aga värvata kergemini ka uusi ning planeerida nende kõige otstarbekamat kasutamist.

²⁰⁰ Siia kuulub ka KOV-ide ja kohalike ettevõtete/asutuste/institutsioonide soovidega arvestamine. Kõige lihtsam on seda teha loomulikult kasutades juba regulaarselt läbiviidavaid küsitlusi ja uuringuid, vajadusel neisse täiendavaid küsimusi lisades. Samuti läbi lisaküsitluste, nagu oli autori poolt soovitatud eelpool. Kindlasti tuleb küsitletavatele anda ka tagasisidet, kui mingeid soovet ei ole võimalik arvestada ning põhjuseid selgitada.

tähtajad ja teemad, mida kavatsetakse laialdasemalt elanikkonnale selgitada.²⁰¹ Ka soovitab autor PPT kokkuvõtetes või tulemuslepingute analüütilistes ülevaadetes pidada täpsemat arvestust teemade kohta, mida on üldse kajastatud.²⁰² Kirjeldada tuleks ka seda, kas ja kuidas toimib PPT juhendis nõutu, et vähemalt kord poolaastas esitataks piirkonna politsei poolt igale kohalikule omavalitsusele kirjalikult ülevaade õiguskorra seisundist ja probleemidest selle omavalitsusüksuse territooriumil, milles tehakse ka konkreetsed ettepanekud nende lahendamiseks. Kindlasti kajastada ka seda, millist tagasisidet saadi ning kas tehtud ettepanekud ka kuidagi realiseerusid.

- Kokkuvõtetes tuleks kindlasti kajastada seda, kuidas toimib ja on reguleeritud erineva info edastamine koostööpartneritele.
- Politseiasutused võiksid oma plaanides seada ka mingeid eesmärke ning mõõdikuid, mida politsei kavatseb ette võtta retsidiivsuse vähendamiseks ise või koostöös teiste vastavate ametkondadega. Ka kokkuvõtetes tuleks tulemusi põhjalikult kajastada. Tegelemise aktiivsus retsidiivsuse taseme langetamiseks võiks olla üks PPT hindamiskriteerium ja sätestatud juhendis. Kuna taseme langus ise ei sõltu paljuski politseist, vaid pigem teistest vastavatest ametkondadest, siis ei saa politsei hindamiskriteeriumiks sätestada selle taseme langust, vaid just selle langetamiseks tehtud tegevuste aktiivsus. Vaatlema peab politsei panust.
- Täpsete andmete saamiseks tuleb üldises õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruandes kajastada andmeid kõigi ametnike panuse kohta osalemisest erinevatel koosolekutel, töörühmades, komisjonides, koolide külastamistest jne, mitte aga ainult piirkonnakonstaablite kohta.
- Suunatud patrullimise kasutamisel ning patrullide vastavalt analüüsidele seatud lokatsiooni korral, nagu politseiasutused ise märgivad, oleks vajalik selle põhjalikum kirjeldamine kas PPT kokkuvõttes või tulemuslepingu analüütilises ülevaates. Vastasel juhul ei ole võimalik kindlat ja põhistatud hinnangut sellele anda. Eraldi tuleb arvestada väljakutsete teenindamise ja suunatud patrullimise aega. Kogu patrullimine peakski toimuma suunatult ning loobuda tuleks juhuslikust patrullimisest, mis on praktiliselt kasutu ja ressursse raiskav.
- Kokkuvõtetes või ülevaadetes tuleks võimalusel rohkem kirjeldada politsei tegevusi ja analüüsida nende tulemuslikkust ning mõju avaliku korra ja elukeskkonna seisundi

²⁰¹ Nt seatud prioriteedid ja eesmärgid, millised olid möödunud aasta tulemused, tegevused enne kooli algust, jaanipäeval jne ehk need, mida on võimalik ette planeerida.

muutustes. Tuleks kirjeldada, millised on olnud politsei tegevused piirkonnas esinevate korratuste ja probleemide kõrvaldamiseks.²⁰³ Kui ei ole võimalik koguda ja analüüsida andmeid kõikide nimetatud kriteeriumi näitajate kohta, tasub proovida seda teha nii paljude kohta kui võimalik.

- Politsei tegevusplaanidesse tuleks kindlasti seada eesmärgid korduvväljakutsete vähendamiseks, hakata koguma sellist statistikat ning nende vähenemise tase seada üheks hindamiskriteeriumiks. Taolise hindamiskriteeriumi võib lisada PPT juhendisse.
- Koguma ning kajastama tuleks hakata infot, kui palju on PPT-d tegevate politseiametnike poolt kogutud ja kolleegidele edastatud informatsiooni, mis aitas lahendada kuritegusid ja muid õigusrikkumisi või probleeme. Hindamiskriteeriumina aga lisada see PPT juhendisse.
- Oma tööga rahulolu ja motivatsiooni tase politseinike seas ning selle tõstmiseks ette võetud meetmed võiks olla üks hindamiskriteerium, mille alusel saab anda hinnangut PPT edukusele. Sellealased tegevused aga võiksid olla planeeritud kõikide politseiasutuste tegevusplaanides.
- Kuna kokkuvõtetes ja ülevaadetes ei ole piisavalt informatsiooni ja analüüsitud politseiasutuse detsentraliseerimise ulatust, kas kohalikele politseiüksustele on antud piisavalt otsustusõigust ja sätestatud vastutus kohalike probleemide lahendamisel, mida on tehtud muutmaks tööd vähem normituks ning rohkem iseseisvat otsustusõigust ja vastutust sisaldavaks jne, siis tuleks selliseid andmeid kindlasti kajastada. Taolise info esitamise ja analüüsimise kohustus võiks tulla PPT juhendist.
- Analüütilistes ülevaadetes või kokkuvõtetes tuleks analüüsida ja kajastata andmeid selle kohta, kui efektiivselt kasutatakse seatud eesmärkide saavutamiseks, avaliku korra tagamiseks ja elukeskkonna parandamiseks olemasolevaid vahendeid ehk ressursse, sh mitte ainult politseile kuuluvaid, vaid ka näiteks KOV, eraettevõtete, kogukonna gruppide ning kohalike äriettevõtete kasutuses olevaid. Samuti seda, mida on politsei teinud, et äriettevõtteid või ka teisi asutusi/institutsioone selleks suunata või neid oma tegevustesse rohkem kaasata. See aitaks PPT-d antud kriteeriumi alusel hinnata. Kohustus võiks aga tulla PPT juhendist.

²⁰² St teha vahet, kas anti infot mingi toimunud sündmuse kohta, anti nõuandeid ennetusteemadel või oli esinemise eesmärgiks mingi muu info edastamine.

²⁰³ Autor mõnab, et see on PPT hindamiskriteerium, mille alusel on ilmselt kõige raskem PPT-d hinnata, kuna nõuab väga paljude erinevate andmete kogumist ja analüüsimist, samuti eriteadmiste olemasolu andmete kogujail. Samas on ka siin võimalus otsida ja kasutada oma koostööpartnerite abi.

- Moodustada mingid soovitusliku iseloomuga nõukogjad (või mõne teise sobiva nimega grupp või kooslus), mis osaleksid ja annaksid oma soovitusliku arvamuse kas siis ametnike ametisse nimetamiseks, edutamiseks või vabastamiseks, samuti prioriteetide seadmisel ja töötulemuste hindamisel.²⁰⁴

Lisaks eelnevatele autoripoolsetele soovitustele PPT hindamiskriteeriumite tõhustamise ja täiendamise kohta on autoril veel mõningaid mõtteid, kuidas PPT juhendit täiustada, et ka läbi selle aidata kaasa PPT edukamale teostamisele ning selle hindamisele. Autor soovitab:

- PPT juhendi II-se ossa, kus on kirjeldatud PPT ülesanded, lisada käesoleva töö käigus välja selgitatud puuduvad olulised eesmärgid ja ülesanded.²⁰⁵
 - Täiendada võiks punkti 7.4 ning lahti kirjutada probleemikeskse tegevuse põhilised staadiumid ning juhendile lisada autori poolt käesoleva töö raames välja töötatud spetsiaalse vormi probleemikeskse tegevuse dokumenteerimiseks.
 - Seoses 2007. aasta jooksul politseis toimunud mitmete oluliste struktuuriliste ja õiguslike muudatustega, tuleb vastavad muudatused kiiresti teha ka PPT juhendisse. Eelkõige puudutab see juhendi osa, mis on seotud erinevate kokkuvõtete ja info edastamise adressaadiga ning ka kontrolli teostamise pädevusega.²⁰⁶
 - Kohendada juhendi III-ndat osa, kus kirjeldatakse PPT korraldamist. Mõistlik oleks kohustuslikuks muuta lisaks KOV-idele või nende maakondlikele liitudele/ühendustele kaasata tegevuskavade koostamisse ka teised piirkondlikud ühendused või aktivistid.²⁰⁷
- Lisaks tegevuste planeerimise protsessi kaasamisele oleks mõistlik neid kaasata ka hiljem tulemuste hindamises.²⁰⁸

²⁰⁴ Näiteks politseinike kohta esitatud kaebuste lahendamisel aitaks selleks valitud tsiviiliskute kasutamine kaasa sellele, et kaebusi lahendatakse erapooletult ning avalikkus ei saaks süüdistada politseid nn „kinnimätsimistes”.

²⁰⁵ Seal tuleks oluliste ülesannetena sätestada ka sellised tegevused, nagu: põhjaliku analüüsi teostamine ja vastavalt sellele vajalike meetmete rakendamine kohtades/aadressidel, kust laekub korduvalt väljakutseid; tegelemine varem õigusrikkumisi toime pannud isikutega, sh igakülgne koostöö ja infovahetus teiste vastavate institutsioonidega; jalgisipatrulli (samuti teiste vahetumate patrullide nagu ratta, moto, ATV jne) teostamine vastavalt koht/aeg analüüsile; elanike kuriteohirmu vähendamine ning ise või koostööpartnerite abil kohustuslike vaatluste/jälgimiste läbiviimine enne ja peale mingeid rakendatavaid meetmeid; kohustuslik tegelemine korduvalt ohvriks langenutega.

²⁰⁶ Hetkel ei vasta see reaalsele olukorrale. Nii on PPT juhendi kinnitanud politseipeadirektori 03.01.2005 käskkirjas nr 1 näiteks sätestatud, et kontrolli nimetatud juhendi täitmise üle teostavad vaid politseiprefektuurid. Kindlasti tuleb seal kajastada ka Politseiameeti liiklusjärelvalve ja korrakaitseosakonna üleriikliku kontrolli pädevust, kelle üheks põhiülesandeks vastavalt Politseiameeti põhimäärusele on muuhulgas politsei korrakaitsevaldkonna tegevuse suunamine, korraldamine ja kontrollimine. Keskasutuse kontrollfunktsiooni väljajäämine nimetatud juhendist oli seotud sellega, et käskkirja jõustumisel puudus Julgestuspolitsei korrakaitseosakonnal seaduslik alus politseiprefektuuride üle kontrolli teostamiseks, oli ainult õigus üldistada ja analüüsida korrakaitse valdkonna tööd.

²⁰⁷ Nt külanõukogud, haridusasutused, olulisemad ettevõtted, korteriühistud, Naabrivalvesektorid, koostööpartnerid, vabatahtlikud jne.

²⁰⁸ See annaks objektiivseid hinnanguid ning tooks politseid kogukonnale palju lähemale, samuti tagaks suurema arvestamise kogukonna soovidega. Muidu toimub vaid valdavalt sisemine hindamine juhtkonna poolt, kaasatud ei ole aga inimesi/asutusi/institutsioone, kelle heaks politsei on loodud.

- Samuti võiks täiendada politseiprefektuurides ja territoriaalsetes struktuuriüksustes PPT-d juhtivate ja selle eest vastutavate ametnike kohustusi.²⁰⁹
- Ka võiks juhendi III-s osas olla ära märgitud KOV-ide hulgas läbiviidava küsitluse regulaarsus ja selle korraldamise ja tulemuste analüüsi teostamise eest vastutajad.
- Juhendi IV-s osa kajastab PPT kokkuvõtete tegemist ja hindamist. Milliseid täiendusi tuleks sisse viia hindamiskriteeriumitesse, oli juba kirjeldatud eespool. Täiendavalt soovitaks autor uute kriteeriumite lisamisel ja teiste täpsustamisel kogu p.17 ümbersõnastamist, et hindamiskriteeriumid oleksid lihtsamini ja selgemalt sõnastatud ja seega ka arusaadavamad. Peale PPT hindamiskriteeriumite täiendamist või uuesti sõnastamist soovitab autor üle vaadata ka PPT kokkuvõtte struktuuri, et see annaks ammendava ülevaate iga asutuse PPT seisust ning võimaldaks hõlpsasti hinnata nende edukust. Selleks peaks iga kokkuvõtte sisaldama andmeid kõigi PPT juhendiga ettenähtud tegevuste, seatud eesmärkide ja hindamiskriteeriumite kohta.²¹⁰

²⁰⁹ Lisaks ülevaate omamisele ja töökoormuse reguleerimisele võiks nimetatud ametnike kohustusteks olla ka: andmete kogumine politseinike suhtes esitatud kaebuste kohta ning nende analüüsimine ja analoogsete kaebuste kordumise vältimiseks ennetusmeetmete väljatöötamine (samas võib see olla ka täielikult või osaliselt teiste teenistuste [nt sisekontrolli või personaliküsimustega tegelevad] kohustus; spetsiaalsete ohvri- ja koostööpartnerite küsitluste regulaarne korraldamine ja tulemuste analüüsimine (jällegi võib sellesse kaasata või kohustada teisi teenistusi, aga miks mitte võimalusel ka koostööpartnereid), nimetatud küsitluste puhul on loomulikult võimalik nende esmaste vormide tsentraalne väljatöötamine kogu politseile; andmete kogumine ja analüüsimine meedia ülevaadetest, ehk kuidas on politsei tegevusi ja tulemuslikkust kajastatud avaldatud artiklites, tele- ja raadiosaadetes, internetilehekülgedel jne (ka seda on võimalik teha ise või koos teiste teenistustega, näiteks avalike suhetega tegelevad); andmete kogumine ja analüüsimine politsei tegevuse kohta laekunud avalduste ja kaebuste kohta, samuti analoogsete kaebuste kordumise vältimiseks ennetusmeetmete väljatöötamine (jällegi ise või koostöös teiste teenistustega); info kogumine ja analüüsimine politseiasutuse detsentraliseerimise ulatuse kohta, kas kohalikele politseiüksustele on antud piisavalt otsustusõigust ja sätestatud vastutus kohalike probleemide lahendamisel, mida on tehtud muutmaks tööd vähem normituks ning rohkem iseseisvat otsustusõigust ja vastutust sisaldavaks jne, vastavalt tulemustele ka vastavate soovitude koostamine; andmete kogumine ja analüüsimine selle kohta, kas ja millist abi on osutanud näiteks kohalikud äriettevõtted/asutused/institutsioonid turvalisuse tagamiseks ning mida on politsei teinud, et neid selleks suunata või oma tegevustesse kaasata, samuti vastavate soovitude ja tegevusplaanide väljatöötamine; koguda andmeid ja analüüsida vabatahtlike ja teiste koostööpartnerite kohta peale numbriliste näitajate ka otseselt nende mõju politseitegevusele ja piirkonna õiguskorrale.

²¹⁰ Põhja Politseiprefektuur võiks samuti üle vaadata ja teha mõningaid muudatusi oma ametnike hindamisjuhendis, kuna autori hinnangul on kasutatav töö hindamismetoodika liialt arvilistele näitajatele suunatud ning puuduvad mitmed olulised PPT hindamiskriteeriumid.

KOKKUVÕTE

Magistritöö teema valiku põhjuseks oli see, et aina rohkem ja rohkem on Eestis PPT-st räägitud ning just selle tähtsusest, eesmärkidest ja rakendamisest, vähem aga sellest, kuidas seda hinnata. PPT hindamisele ei ole siiani eriti suurt tähelepanu pööratud, suurem rõhk on läinud töö käivitamisele ning sellega seotud probleemide lahendamisele. **Magistritöö uudsus seisneb selles, et PPT hindamise teemal ei ole Eestis varem ühtegi uurimistööd tehtud.** Uuritav teema oli autori arvates aktuaalne ka seetõttu, et anda hinnang olemasolevas PPT juhendis kirjeldatud hindamiskriteeriumitele, selgitada nende teoreetilist tausta ja nende vastavust mujal maailmas kasutatavatele ning ennast õigustanud PPT ja kogu avalikku sektorit hõlmavatele kaasaegsetele hindamiskriteeriumitele. Töö eesmärgiks oli analüüsida, kuidas ja mis alustel praegu PPT-d Eestis hinnatakse, kuidas seda tehakse välisriikides, millised on seisukohad vastavas erialakirjanduses, kuidas on PPT ja selle hindamiseks kasutatavad kriteeriumid seotud kogu avalikus sektoris viimastel aastakümnetel toimunud muutuste ja kasutusele võetud hindamiskriteeriumitega ning anda autori soovitusi ja ettepanekuid Eestis kasutatava meetodika tõhustamiseks. Autor seadis hüpoteesid, et Eestis hetkel kasutusel olevad PPT hindamiskriteeriumid ei vasta täielikult mujal maailmas kasutatavatele ja ennast õigustanud kriteeriumitele ning ei taga seega ka PPT-le õiglase ja täieliku hinnangu andmist. Samuti selle, et 100% efektiivseid ja lõplikke kriteeriume polegi võimalik PPT hindamiseks välja töötada. Kuna PPT hindamise teemal ei ole varem Eestis ühtegi uurimistööd tehtud ning seda on käsitletud põgusalt ja teiste temade hulgas vaid ühes eestikeelses politseiõpikus, üritas autor teemat käesolevas töös käsitleda küllaltki üksikasjalikult ja põhjalikult, et kogu info PPT hindamise kohta oleks kättesaadav ja lahti seletatud ühes allikas. Tööd on seetõttu võimalik kasutada hästi õppematerjalina. Samas põhjustas see ka töö suure mahukuse.

Tuginedes töö käigus läbitöötatud erialakirjandusele, erinevatele uuringutele, isiklikele kogemustele jne, väidab magistritöö autor, et PPT peamiseks üldtunnustatud eesmärkideks ja põhimõteteks oleksid tema hinnangul:

- igakülgne koostöö ja infovahetus kogukonna kõigi liikmetega turvalisuse ja turvatunde tõstmiseks, kuritegude, kuriteohirmu ja korrarikkumiste vaoshoidmiseks ning üldise elukvaliteedi tõstmiseks;
- probleemikesksus ja analüütilisus oma tegevuses ehk oskuslik kohalike probleemide identifitseerimine ja kiire, efektiivne ning suunatud tegevus nende lahendamiseks koostöös kogukonna ja teiste koostööpartneritega;
- ennetustegevuse ehk proaktiivsuse esiplaanile tõstmine eesmärgiga vähendada süütegude soodustegureid ja põhjuseid, õigusvastase käitumise võimalusi ning raskendada nende toimepanemist;
- detsentraliseeritud ja isikustatud politseiteenus piirkondlikul põhimõttel lähtuvalt konkreetselt iga piirkonna vajadustest ning vastutus sealse elanikkonna ja piirkonna ees ehk kohalikul politseiüksusel peab olema suurem otsustusõigus ja vastutus kohalike probleemide lahendamisel. Kohalikud tegevusplaanid tuleb politseil koostada koostöös kohalike omavalitsustega ning arvestada kogukonna soove ja ootusi;
- alaliste kommunikatsiooni- ja koostöövõrgustike loomine ning turvalisuse kohta käiva informatsiooni tootmine, edastamine ning üheskoos lahenduste leidmine erinevatele kogukonna heaolu puudutavatele probleemidele;
- oma tegevusest pidev teavitamine ja kättesaadavate suhtluskanalite olemasolu. Igal kogukonna liikmel peab olema võimalikult lihtne pöörduda kohaliku politsei poole;
- politsei kohaloleku ja nähtavuse suurendamine elanike turvatunde tõstmiseks, sh vahetute meetodite nagu jalgsi- või rattapatrullide kasutamine piirkonnas.

Ka selgus, et avalikus sektoris toimunud muutuste ja PPT vahel on mitmeid olulisi seoseid. Kuna PPT kasutuselevõtt maailmas langeb ajaliselt ja oma põhimõtetelt kokku üldiste muutustega kogu avalikus sektoris, siis võib autori arvates kindlalt väita, et PPT on mõjutatud uutest suundadest avalikus halduses. Sarnaselt NPM-i põhimõtetele on ka PPT oluliseks eesmärgiks suurem arvestamine kogukonna soovide ja vajadustega, samuti tulemuslikkuse ja tegevuste kvaliteedi tõstmine. Kattuvad ka eesmärgid, nagu igakülgse koostöö soodustamine, lähenemine elanikkonnale, eraorganisatsioonide ja kogukonna kaasatus, ühiskonna toetuse saavutamine ja usalduse tõus, probleemikesksus, detsentraliseeritus, vastutus kohaliku

elanikkonna ja piirkonna ees, samuti avatus, kättesaadavus ja kõikide klientide võrdne kohtlemine. Sarnaselt paljudele lääneriikidele on ka Eesti avaliku sektori organisatsioonid, sh politsei NPM-i ideesid ja põhimõtteid oma tegevustes kasutama hakanud.

Vaadeldes, milliseid kriteeriume nii maailmas kui ka Eestis kogu avaliku sektori tulemuslikkuse ja PPT hindamiseks kasutatakse, millised on meetodid, nende efektiivsus jne, järeltas autor muuhulgas seda, et hindamine on üks vajalik vahend edu saavutamiseks PPT rakendamisel. Autori arvates võib tuua kindlad seosed kogu avaliku sektori ja PPT hindamisesmärkide vahel. Eesmärgid ja põhimõtted kattuvad. Avalikus sektoris toimunud muutused rõhuvad samuti pigem kvaliteedile, kui lihtsalt numbritele. Samuti see, et analüüsima peab tegevuste ja mõjude omavahelist seost ning pikemaajaliste hindamiste tähtsustamine andmaks muutuste ilmnemiseks aega. Võib väita, et PPT hindamiseks kasutatavad kriteeriumid on otseselt seotud kogu avalikus sektoris viimastel aastakümnetel kasutusele võetud kriteeriumitega. Sarnasused on ilmsed. Ühised on ka probleemid nende kasutamisel. Hindamine näitab, kas politsei valitud vahendid ja suunad on olnud õiged ning kas on vajalik teha mingeid korrekture oma tegevuses või seatud eesmärkides. Loomulikult saab läbi hindamise ka teada, kas kodanikud on politseitegevusega rahul ning milliseid muudatusi politseitegevuses nad soovivad. Hindamise tulemused aitavad planeerida vajalikke finantsvahendeid, personali paiknemist ning kuidas kõige paremini kasutada olemasolevaid muid vahendeid. Efektive hindamise regulaarseks läbiviimiseks tuleb kindlasti eraldada ka vastavad ressursid. PPT hindamine ei ole lühiajaline ettevõtmine. Uuringust nähtub, et läbi aegade on traditsioonilise politseitöö korral politseinike tööd põhiliselt hinnatud kuritegevuse statistika muutuste põhjal, samuti nende poolt koostatud protokollide, kinnipidamiste, teenindatud väljakutsete ja teiste taoliste numbriliste näitajate alusel. Samas on kuritegevuse taseme statistika alati võimalike erinevate tõlgenduste objekt. See, kas kuritegevuse tase mingis kogukonnas aasta, kahe või viie aasta jooksul tõuseb või langeb, sõltub mitmetest asjaoludest. Täie kindlusega ei saa öelda, et just politsei struktuur, tegevused või tegevusfilosoofia oleksid seda mõjutanud rohkem kui ükskõik milline teine põhjus. Mõõtes tegevusi vaid kvantitatiivsete näitajate alusel, jõuame selleni, et politseinikud üritavadki teha võimalikult palju tegevusi, pööramata tähelepanu tegevuste kvaliteedile. Statistilised näitajad peavad küll olema osa hindamisprotsessist, kuid mitte ainukesed ja kõige tähtsamad. Uuring näitas ka seda, et PPT-d on suhteliselt raske hinnata. Maailmas on olemas ja kasutatakse väga paljusid erinevaid näitajaid PPT hindamiseks. Eelkõige on nendeks osutatud teenuste kvaliteet, võrdne

kättesaadavus ja klientide rahulolu, samuti näiteks muutused elanike kuriteohirmu tasemes, elanike osaluse tase politseitegevuses, elukeskkonna üldine olukord jne. Arvestama peaks peamiselt kvalitatiivseid ehk subjektiivseid näitajaid, aga lisana ka numbrilisi ehk objektiivseid näitajaid. Käesoleva uurimistööl alusel saab ka öelda, et kvalitatiivse informatsiooni probleemiks on see, et seda on palju raskem koguda ja analüüsida kui statistilisi näitajaid. Autor jõudis järeldusele, et äärmiselt tähtis vahend PPT-s edu saavutamiseks on jalgsipatrulli (samuti teiste vahetumate patrulliliikide nagu jalgratta, rolleri, ATV jne) kasutamine. Selle tase ja kasutamise ulatus on seega ka äärmiselt tähtsaks kriteeriumiks PPT hindamisel. Erinevatele uuringutele tuginedes väidab autor, et jalgsipatrull aitab märkimisväärselt vähendada kuriteohirmu. Inimeste rahulolu politseiga tõuseb, kui piirkonda panna jalgsipatrull ning vastupidi, langeb sellest loobumisel. Uuringud on ka tõestanud, et elanike osalus politseitegevuses tõusis piirkondades, kus kasutati jalgsipatrulli. Uuringust nähtub veel, et just erinevate küsitluste läbiviimine on üks parimaid meetodeid saamaks hinnanguid PPT edukuse kohta. Sama on väitnud ka kogu avaliku sektori valdkonda käsitlevad uuringud. Küsitlused on suhteliselt lihtne meetod kogumaks andmeid politseilt ja elanikkonnalt ning on ennast tõestanud kui vähim aega võttev ja odavam kui teised meetodid. Hästi läbi viidud küsitlused annavad hea pildi sellest, kuidas elanikud hindavad politsei tegevusi üldiselt ja erinevaid programme, milline on kuriteohirmu ulatus, kui palju on kodanikud valmis tegema politseiga koostööd jne. Küsitluste ülesandeks on ka nn varjatud kuritegevuse avastamine ning politseile õigusrikkumistest teatamise ja teatamata jätmise põhjuste teadasaamine. Äärmiselt tähtis on, et küsimustik oleks hoolikalt koostatud ja levitatud. Väärtuslikuma info saamiseks on üldiselt kasulik koguda infot võimalikult väiksemate piirkondade kohta. Samas tuleb autori hinnangul küsitluste läbiviimisel ja tulemuste hindamisel silmas pidada mitmeid asjaolusid, et anda õigeid hinnanguid ja kavandada tegevusi. Mõistlik oleks, et küsimustikule vastamine ei võtaks inimestel üle 10-15 minuti. Arvestama peab ka sellega, et kuna vaid väike osa küsitlustele vastavatest isikutest on ise politseiga kokku puutunud, on raske tugineda nende üldisele hinnangule politseitegevuse kvaliteedi suhtes. Parem meetod klientide rahulolu teadasaamiseks oleks võtta arvesse vaid nende isikute vastuseid, kes isiklikult on politseiga kokku puutunud. Küsitluste läbiviimisel tuleb arvestada ka hooaja efekti. Tulemuste analüüsimisel peab mõtlema ka sellele, mis asjad on alles olnud meedias esiplaanil ning võinud mõjutada vastajate arvamusi. Meedia võib tõelist pilti moonutada. Vastuseid kujundab ka küsimuste asetus: mida küsitakse, kuidas küsitakse, milliste asjadega seoses küsitakse ja mis jäetakse küsimata, küsitluse kaaskiri, vastajate erinevad huvid jne. Autori hinnangul võiks mõni politseiasutuse allüksus olla vastutav küsitluste regulaarse läbiviimise eest. Kui

politseiasutusel aga ei ole piisavalt inimesi, vahendeid või teadmisi selliste küsitluste regulaarseks läbiviimiseks ise või nende tellimiseks professionaalsetelt uuringufirmadelt, võiks kaaluda võimalust pöörduda abi saamiseks näiteks piirkonna kõrgkoolide või ka koostööpartnerite poole.

Saamaks teada välisriikide ekspertide seisukohti nendes riikides kasutatavate PPT hindamismeetodite kohta, viis autor käesoleva töö käigus läbi uuringu. Uuringu läbiviimiseks kasutas autor ankeetküsitlust. Küsitluse sihtgrupiks olid erinevate riikide rahvusvaheliselt tunnustatud PPT eksperdid. Kuna osalesid küllaltki erinevate (nii kultuuriliselt kui ka oma politseiarengult) riikide esindajad, siis andsid vastused võimaluse teha üldistusi ja leida erinevaid vaatenurki PPT hindamises. Nagu küsitluse tulemustest nähtub, hinnatakse välisriikides politseiasutusi põhiliselt politsei ja kogukonna suhete olukorra põhjal. Hinnatud on igasugune partnerlus, koostöö ja elanikkonna kaasatus politseitöösse ning piirkonna turvalisuse tagamise. Samuti see, kuidas elanikkond politsei tegevusega rahul on ja kui turvaliselt elanikud end tunnevad. Üksikute politseiametnike peamisteks hindamiskriteeriumiteks on just nende tuntus ja usaldus piirkonna elanike poolt, tagasiside nende töö kohta ning ka probleemikeskse tegevuse ja preventiivtöö ulatus ja tulemuslikkus nende töös. Hinnatakse ka politseinike tegevust kogukonna kaasamises, koostöö taset ning politseinike tegevusi kogukonna tundma õppimiseks. Tulemuste alusel võib ka järeldada, et tihti puuduvad üldse ühtsed üleriigilised hindamiskriteeriumid ning need on politseiasutustes erinevad. Põhilised hindamiskriteeriumid on seotud kvalitatiivsete näitajatega. Samas on hindamisel oma osa ka kvantitatiivsetel ja statistilistel näitajatel, kusagil ei hinnata politseinike tegevust aga vaid nende näitajate (nagu koostatud protokollide hulk, teenindatud väljakutsete arv, avastatud kuritegude arv jne) alusel. Ülekaalukalt kõige kasutatavam meetod hinnangute saamiseks on läbi erinevat liiki küsitluste. Lisaks avaliku arvamuse küsitlusele kasutatakse ka konkreetselt politseiteenuse klientidele suunatud küsitlusi, samuti vahetu tagasisideme saamiseks regulaarseid juhtkonna ja politseinike kohtumisi elanikkonna ning teiste koostööpartneritega. Küllaltki palju kasutatakse hindamiseks vajaminevate andmete kogumiseks ka erinevaid analüüse. Kogutakse ka kvantitatiivseid töönäitajaid ning võetakse arvesse muutusi ametlikus statistikas. Kohati kasutatakse ka selliseid Eestis ning valdavalt ka mujal veel mitte päris rakendust leidnud meetodeid nagu probleemide lahendamise kokkuvõtteid, nende tulemusi ja analüüse ning ka tehtud ja teenindatud väljakutsete analüüsimist. Hindamise regulaarsus erinevates riikides on suhteliselt erinev. Kui mõnes kohas

tehakse seda suhteliselt regulaarselt (iga kuu, kvartal jne), siis osades kohtades põhiliselt kord aastas. Autori hinnangul tuleb hindamist läbi viia nii tihti kui vajalik ning see on puhtalt iga politseiasutuse või piirkonna elanikkonna otsustada. Autor leiab, et PPT rakendamise algusjärgus tuleks seda teha tihedamini, et avastada ja parandada puudujäägid võimalikult kiiresti. Kui aga PPT on juba edukalt rakendunud, siis pole väga tihedal hindamisel mõtet, kuna paratamatult on hindamine seotud teatud kulutustega ja võtab aega. Samuti tuleb hindamisel arvestada sellega, et see oleks läbi viidud tööprotsessi võimalikult vähe segades. Erinevates riikides kasutusel olevad kriteeriumid on vastajate arvates üldiselt sobivad ning tagavad PPT eesmärkide saavutamise. Seega võib autori arvates järeldada, et kasutatavad hindamiskriteeriumid on vastajate arvates valdavalt head, kui on tagatud elanikkonna piisav osalus protsessis ning politseiasutused oma töö hindamiseks nimetatud kriteeriume ka realselt kasutavad, mitte ei ole need kirjas vaid paberil või võetakse arvesse vaid lihtsalt mõõdetavaid kvantitatiivseid näitajaid. Sarnaselt Eestiga ei ole erinevates riikides praegu kasutusel olevad kriteeriumid mitte alati veel teaduslikult põhjendatud ning tegemist on tihti vaid mõne ametniku mõttetöö tulemusega, mistõttu võivad kasutatavad kriteeriumid ja meetodid olla puudulikud. Peamiste probleemidena hindamise läbiviimisel nägid vastajad seda, et PPT hindamiseks tuleb andmeid koguda erinevatest allikatest, regulaarselt ja suurel hulgal (see aga on keeruline, kallis ja aeganõudev), samuti politseiasutuste soovimatus sellist rasket tööd ette võtta, selle eest maksta ning tihti puudub ka soov olla hinnatud avalikkuse poolt. Seega võib öelda, et ka vastanud ekspertide hinnangud PPT olemuse ja hindamise kohta kattuvad valdavalt uute kogu avaliku halduse kohta käivate põhimõtete ja tulemuslikkuse hindamiskriteeriumitega. Ekspertide arvamuste põhjal oleksid parimad kriteeriumid PPT hindamiseks autori poolt üldistatud kujul:

- piirkonna elanike hinnang politsei tegevusele;
- kvaliteetse teenuse osutamine ja klientide rahulolu sellega;
- elanike vajadustega arvestamine oma tegevustes;
- kogukonna osaluse tase politseitegevuses ja probleemide lahendamises;
- kuritegevuse taseme langus ja ohvriks sattumise taseme vähenemine;
- kuriteohirmu vähenemine ja isikliku turvalisuse tunde tõus elanikkonna hulgas;
- politsei tegevus avalike kohtade kasutamise tagamiseks ning korrarikkumiste puudumine piirkonnas;
- jõu ja võimu aus, tõhus ja efektiivne kasutamine politsei poolt;
- finantsvahendite aus, tõhus ja efektiivne kasutamine politsei poolt.

Magistritöö kirjutamise käigus läbi töötatud erialakirjanduse, välisriikide kogemuste, käesoleva magistritöö raames ning ka varem läbi viidud uuringu tulemuste ja autoripoolse analüüsi alusel koostas autor loendi, mille alusel tuleks PPT teostamise tulemuslikkust mõõta ja millised oleksid peamised hindamiskriteeriumid:

- kodanike, kogukonnagruppide ja koostööpartnerite rahulolu politseiteenusega, seda eriti just ohvrite seas;
- elanike kuriteohirmu tase;
- korduvalt ohvriks langemise tase;
- politsei tegevuse suhtes esitatud kaebuste analüüs;
- kui hästi on politseiteenus kättesaadav erinevatele ühiskonnagruppidele;
- politsei kättesaadavuse lihtsus;
- kogukonna ja politsei vahelise suhtlemise ning koostöö tase;
- vabatahtlike (nt abipolitseinikud jne) kasutamine ja selle ulatus;
- kogukonna soovidega arvestamine politsei tegevuses ja tegevuste planeerimises;
- politsei poolt elanikkonnale ja koostööpartneritele oma tegevuste pideva selgitamise aktiivsus;
- turvalisuse kohta käiva informatsiooni levitamise aktiivsus politsei poolt;
- politseinike/politseiasutuse teadmised piirkonna, selle elanike ning seal esinevate probleemide kohta;
- retsidivismi tase õigusrikkumisi ja kuritegusid toime pannud isikute seas;
- politsei nähtavaloleku ja suunatud patrullimise kasutamise tase;
- politsei tegevus avaliku korra ja elukeskkonna parandamisel ning nende seisund;
- ennetustegevuse aktiivsus ja tase;
- politsei tegelemine piirkonna probleemidega;
- muutused kuritegevuse statistikas;
- korduvate väljakutsete hulk samadelt aadressidelt/kohtadest;
- PPT-d tegevate politseiametnike poolt kolleegidele edastatud informatsiooni hulk;
- tööga rahulolu tase politseiametnike endi seas;
- politsei sisemise süsteemi ja struktuuri hindamine, sh politseiasutuse detsentraliseerimise ulatus;
- olemasolevate vahendite kasutamise efektiivsus;
- politseiasutuse strateegiliste plaanide ning tegevuskavade vastavus PPT põhimõtetele ja eesmärkidele ning neis seatud eesmärkide saavutamine;

- kogukonna osaluse võimalikkus ja tase politseitegevuse kontrollimisel, planeerimisel ja suunamisel, kaebuste lahendamisel, ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel jne.

Parimaid tulemusi PPT hindamisel annab statistiliste andmete ja küsitluste kombineerimine ning kui arvestatakse ka muid eelpool toodud loetelus olevaid kriteeriume. Samas on raske ja tihti ka ebaõiglane võrrelda omavahel erinevaid politseinikke ja üksusi, isegi kui nad teevad sarnast tööd. Samuti võib väita, et PPT hindamiseks kasutatavad kriteeriumid sarnanevad oma põhimõtetelt, eesmärkidelt, meetoditelt aga ka raskustelt kogu avalikus sektoris viimastel aastakümnetel toimunud muutuste käigus kasutusele võetud kriteeriumitega. Autor vaatles ka seda, mida on PPT ja üldse Eesti politseitöö hindamise kohta öelnud meie politseijuhid ja spetsialistid ning mida andnud läbiviidud uuringud. Enamus politseijuhte peab tähtsaks tegeleda probleemide ja nende põhjustega, olla kodanikele ja koostööpartneritele usaldusväärne partner turvalisuse tagamisel, pöörata suuremat tähelepanu ennetustegevusele ning hoiduda võimalusel iga hinna eest karistamisest. Samuti peavad nad äärmiselt tähtsaks elanike usalduse saavutamist ning seda, et politseinikud oleksid oma tegevustes professionaalsed, hoolivad, viisakad ning abivalmid. Ka ei peeta statistilisi näitajaid kõige tähtsamaks, pigem eelpool loetletud näitajaid. Autori hinnangul on see äärmiselt positiivne, et politseijuhid toetavad PPT põhimõtetega kooskõlas olevaid näitajaid ning toetavad ja suunavad oma alluvaid proaktiivsele tegevusele. Tähtis dokument kogu politsei tegevuse planeerimiseks ja hindamiseks on „Siseministeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2007-2010”. Arengukava eesmärke kommenteerides võib öelda, et seatud eesmärgid ning mõõdikud on suures osas kooskõlas autori poolt sõnastatud ja välja pakutud PPT eesmärkide ja põhimõtetega ning rõhk on pööratud ennetustegevusele. Seatud ei ole traditsioonilise politseitegevuse näitajaid, nagu vastutusele võetud isikute arv, avastamise protsent jne. Samas ei ole seatud eesmärkide ning mõõdikute hulgas siiski kõiki PPT põhimõtetega kaasnevaid eesmärke ning autori poolt välja pakutud hindamiskriteeriume.²¹¹ Autor analüüsis ja võrdles politseiasutuste 2007-2008 tulemuslepinguid enda poolt välja pakutud PPT hindamiskriteeriumitega. Sellest nähtub, et mitmeid autori arvates tähtsaid PPT eesmärke ja näitajaid ei ole kajastatud ning planeeritud tegevusi üheski²¹² ning mitmeid on vaid mõnes tulemuslepingus ja analüütilises ülevaates²¹³.

²¹¹ Tähtsamatest näiteks korduvate ohvrite tase, vabatahtlike kasutamise ulatus, info levitamise aktiivsus, politsei nähtavaloleku ja suunatud patrullimise tase, probleemikesksus, korduvväljakutsete tase, tööga rahulolu tase politseinike seas, kogukonna osaluse tase tegevuste planeerimisel ja hindamisel.

²¹² Nt korduvate ohvrite tase, politsei tegevuse kohta esitatud kaebuste tase, probleemikesksus, korduvväljakutsete tase, tööga rahulolu tase politseinike seas, olemasolevate vahendite kasutamise efektiivsus, kogukonna osaluse tase tegevuste planeerimisel ja hindamisel, politsei kättesaadavus.

Samas võib mitmeid tulemuslepingutes olemasolevaid tegevusi ja nende tulemuslikkust mõõtvaid kriteeriume olenevalt tõlgendusest paigutada erinevate autori poolt sõnastatud PPT hindamiskriteeriumite alla. Autor möönab, et kuna tegemist on siiski küllaltki üldsõnalise dokumendiga, ei ole seal võimalik kirjeldada kõiki tegevusi, mida plaanitakse teha seatud eesmärkide saavutamiseks. Ka on analüütilised kokkuvõtted põhiliselt suunatud analüüsima just tulemuslepingus kokku lepitud eesmärkide täitmist. Tulemuslepingud ei kajasta kõiki politseitegevusi, sh PPT-d üldiselt, vaid neid, milles on kokku lepitud ehk prioriteetseid. Saamaks ülevaadet politseiasutuse tegevustest laiemalt, on vajalik vaadelda lisaks ka teisi politseisiseste juhenditega ette nähtud dokumente. Lisaks võrdles ja analüüsis autor enda poolt sõnastatud ja välja pakutud PPT hindamiskriteeriume nende olemasolu ja kasutamisega ka PPT 2006 I poolaasta üldkokkuvõttes ning politseiprefektuuride 2006. aasta üld- ja 2007 I poolaasta kokkuvõtetes. Uuringust nähtub, et mitmed olulised PPT hindamiskriteeriumid puuduvad nii üldkokkuvõttes kui ka politseiprefektuuride kokkuvõtetes.²¹⁴ Samas ei saa seda pidada koostajate tegematajätmiseks, kuna selliseid andmeid ei ole neilt küsitud ega sätestatud ka PPT juhendis. Kuigi mitmed juhendis sätestatud põhimõtted haakuvad autori poolt käesolevas magistritöös sõnastatud PPT hindamiskriteeriumitega, on need juhendis sätestatud hindamiskriteeriumitest kas osaliselt või täiesti välja jäänud. Autori hinnangul ei ole üldkokkuvõtte eesmärk loomulikult lihtsalt politseiprefektuuride kokkuvõtetes olevate andmete kopeerimine, vaid pigem nende andmete analüüsimine ja hinnangu andmine üldisele olukorrale ja soovitude tegemine. Samas saab üldkokkuvõttes järeldusi teha ja hinnanguid anda siiski põhiliselt nende andmete põhjal, mis politseiprefektuurid üldkokkuvõtte koostajale esitavad või on kättesaadavad politsei infosüsteemidest. Seega on PPT-le üleriigilise hinnangu õiglaseks andmiseks vajalik, et politseiprefektuuride poolt esitatavad andmed oleksid 100% vastavuses juhendis nõutule ning piisavalt põhjalikud õigete järelduste tegemiseks.²¹⁵

²¹³ Nt elanikkonna rahulolu politsei tegevusega, kuriteohirmu tase, vabatahtlike kasutamise ulatus, retsidivismi tase.

²¹⁴ Tähtsamatest näiteks rahulolu politseiteenusega, kuriteohirmu tase, korduvalt ohvriks langemise tase, kogukonna soovidega arvestamine politsei tegevuses ja tegevuste planeerimises, retsidivismi tase, korduvate väljakutsete hulk, tööga rahulolu tase politseiametnike seas, kogukonna osaluse võimalikkus ja tase politseitegevuse kontrollimisel, planeerimisel, suunamisel, kaebuste lahendamisel, ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel, politseiteenuse kättesaadavuse tase erinevatele ühiskonnagruppidele.

²¹⁵ Autor vaatles oma töö käigus veel ühte asutusesisest dokumenti, mis annab suuniseid muuhulgas PPT hindamiseks. Põhja Politseiprefektuur on oma 01.07.2005 käskkirjaga nr 249 kinnitanud Põhja Politseiprefektuuri teenistujate hindamise juhendi, millega sätestatakse hindamise kord. Sarnaselt eelpool mainitud dokumentide võrdlusele ja analüüsile ei olnud autori eesmärgiks jällegi anda hinnangut nimetatud dokumendi kvaliteetsusele, vaid see, kas ja kui palju annab see infot just konkreetselt PPT kohta ning aitab PPT edukust hinnata. Autor on seisukohal, et Põhja Politseiprefektuuris kasutatav töö hindamismetoodika on liialt arvulistele näitajatele suunatud. Sarnaselt PPT juhendile ja kokkuvõtetele puuduvad ka Põhja Politseiprefektuuri teenistujate hindamiskriteeriumites mitmed autori poolt järeldatud olulised PPT hindamiskriteeriumid. Näiteks piirkonnakonstaableid, kes peaksid olema ühed PPT eestvedajad, hinnatakse nimetatud korra alusel põhiliselt hoopiski vormistatud väärteomaterjalide, tuvastatud joores juhtide, tabatud isikute arvu jne alusel. Puuduvad aga täielikult sellised olulised näitajad nagu osalus ennetustegevuses, turvalisuse kohta käiva info levitamise aktiivsus, tegelemine probleemide lahendamise, koolide/asutuste jne külastamine, piirkonna kohta info valdamine ja selle edastamine kolleegidele/koostööpartneritele jne. Kuigi nimetatud näitajad (väärteomaterjalid, joores juhid jne) võivad kattuda asutuse seatud prioriteetidega, ei ole õige jätta hindamata mitmeid teisi tähtsaid eesmärgi, seda eelkõige PPT-d teostavate ametnike puhul.

Olles kirjeldanud Eestis nii 2007. aastal kui ka lähiminevikus kasutusel olnud PPT kui ka politsei kogu tegevuse hindamist ning põhilisi hindamiskriteeriume, samuti nende aluseks olevaid juhendeid ja dokumente, järeltas autor, et need paiknevad mitmetes erinevates dokumentides, kohati on nad omavahel kattuvad, kuid samas puuduvad mitmed olulised kriteeriumid üldse. Seega on PPT teostamisele raske ja aeganõudev hinnangut anda, kui vastavad hindamiskriteeriumid asetsevad laiali ning neid tuleb terviku saamiseks koguda niivõrd erinevatest allikatest ning tihti koostaja(te) suva järgi tervikpildi saamiseks kokku panna. Seetõttu erinevad koostatud kokkuvõtted üksteisest nii vormiliselt kui ka sisu poolest tunduvalt, mis omakorda raskendab üldkokkuvõtte tegemist ja hinnangu andmist. Autor tuli ka järeltusele, et PPT juhendis sätestatud hindamiskriteeriumid, sh nende sõnastus, ei ole kohati just kõige õnnestunud ning selle järgi esitatavad andmed ei anna päris terviklikku pilti PPT hetkeolukorrast, et seda edukalt ja õiglaselt hinnata. Samuti puuduvad sealt mitmed olulised kriteeriumid. Autori hinnangul oleks vajalik mitmeid juba kasutatavaid kriteeriume täiustada ning olemasolevatele lisaks kasutusele võtta uusi. Nagu käesoleva uuringu alusel võib järeltada, tuleb PPT-d hinnata kogumis. Kõige tähtsam ei ole statistika, pigem on see vaid üks abivahend oma tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks. Kindlasti tuleb hindamisel arvestada ka seda, kuidas tulemused saavutati, kas need on kooskõlas organisatsiooni põhiväärtuste, PPT põhialuste ja muude inimlike väärtustega. Kindlasti peavad hindamiskriteeriumid olema arusaadavad, nende põhimõtted selgitatud ja hinnangud põhjendatud. Äärmiselt oluline komponent edu saavutamiseks on ennetustegevus ja probleemikeskne lähenemine, need peavad olema põhilisteks alusteks kõigi tegevuste planeerimisel ja läbiviimisel. Ennetustegevuse ja probleemikeskse lähenemise edukal rakendamisel on võimalik tunduvalt vähendada õiguserikkumiste kordumist tulevikus. Samas tuleb täieliku pildi saamiseks PPT edukusest hinnata erineva tasandi ja sisuga näitajaid, mis nõuavad nii ressursse, aega kui ka eriteadmisi. See aga tasub ennast kindlasti kuhjaga ära. Tulemused on objektiivsemad ning aitavad politseil oma järgnevat tegevusi õigesti planeerida ja juhtida, mis omakorda vähendab edaspidiseid kulutusi. Lühidalt mõned olulisemad autori poolt töö käigus tehtud soovitused ja ettepanekud PPT hindamise tõhustamiseks Eestis:

- kasutatavates küsitlustes tuleb küsitletavate valimit suurendada, et oleks võimalik anda hinnanguid ka väiksemate piirkondade kohta (vallad, linnad, linnaosad). Lisaks numbrite võrdlemisele üritada analüüsida ka toimunud muutuste põhjusi;
- läbi viia spetsiaalsed koostööpartnerite- ja ohvriküsitlused;

- ühildada PPT-d ja süüteoennetuslikku tegevust kajastavad kokkuvõtted tulemuslepingute täitmise kokkuvõtetega, hoidmaks kokku ressursse ning hinnata ja ka planeerida kogu tegevust ühtlasemalt ja koos;
- probleemikeskse lähenemise dokumenteerimiseks ja kajastamiseks aruandluses, kasulike näidete või ka läbikukkunud tegevuste jagamiseks teistega ning taolise tegevuse põhjalikuks analüüsimiseks võtta kasutusele autori poolt välja töötatud spetsiaalne vorm;
- tulemuslepingutes kajastada ja seada elanike kuriteohirmu vähendamisega seotud eesmärgid, mõõdikud ja planeerida vastavad tegevused;
- pidada täpset arvestust korduvalt ohvriks langenute kohta ning planeerida konkreetseid tegevusi nende arvu vähendamiseks;
- enam kajastada andmeid jalgsipatrulli (samuti teiste vahetumate patrullide nagu ratta, moto, ATV jne) kasutamise ulatuse ja selle tulemuslikkuse kohta;
- kajastada andmeid ja analüüsida elanikkonna üldist aktiivsust ja meelsust turvalisuse tagamises osalemisel. Samuti võiks vabatahtlike ja teiste koostööpartnerite puhul peale numbriliste näitajate üritada analüüsida ka otseselt nende mõju politseitegevusele ja piirkonna õiguskorrale;
- kogukonnakesksuse suurendamiseks ning eelkõige elanikkonna soovidega arvestamiseks pöörata suuremat rõhku nende kaasamisele oma tegevuste planeerimisel;
- seada oma plaanides ka mingeid eesmärgi ning mõõdikuid, mida politsei kavatseb ette võtta retsidiivsuse vähendamiseks ise või koostöös teiste vastavate ametkondadega;
- kokkuvõtetes rohkem kirjeldada politsei tegevusi ja analüüsida nende tulemuslikkust ning mõju avaliku korra ja elukeskkonna seisundi muutustes;
- tegevusplaanidesse seada eesmärgid korduvväljakutsete arvu vähendamiseks, hakata koguma sellist statistikat ning nende vähenemise tase seada üheks hindamiskriteeriumiks;
- koguma ning kajastama tuleks hakata infot, kui palju on PPT-d tegevate politseiametnike poolt kogutud ja kolleegidele edastatud informatsiooni, mis aitas lahendada kuritegusid ja muid õigusrikkumisi või probleeme;
- kokkuvõtetes kajastada andmeid ja neid analüüsida politseiasutuse detsentraliseerimise ulatuse kohta, kas kohalikele politseiüksustele on antud piisavalt otsustusõigust ja sätestatud vastutus kohalike probleemide lahendamisel, mida on tehtud muutmaks tööd vähem normituks ning rohkem iseseisvat otsustusõigust ja vastutust sisaldavaks jne;

- moodustada mingid soovitusliku iseloomuga nõukogud (või mõne teise sobiva nimega grupp või kooslus), mis osaleksid ja annaksid oma soovitusliku arvamuse kas siis ametnike ametisse nimetamiseks, edutamiseks või vabastamiseks, politseinike kohta esitatud kaebuste läbivaatamisel, samuti prioriteetide seadmisel ja töötulemuste hindamisel;
- PPT juhendi II-se ossa, kus on kirjeldatud PPT ülesanded, lisada käesoleva töö käigus välja selgitatud puuduvad olulised eesmärgid ja ülesanded;²¹⁶
- täiendada juhendi punkti 7.4 ning lahti kirjutada probleemikeskse tegevuse põhilised staadiumid ning juhendile lisada autori poolt käesoleva töö raames välja töötatud spetsiaalse vormi probleemikeskse tegevuse dokumenteerimiseks;
- seoses 2007. aasta jooksul politseis toimunud mitmete oluliste struktuuriliste ja õiguslike muudatustega teha vastavad muudatused kiiresti ka PPT juhendisse;²¹⁷
- juhendi III-ndas osas, kus kirjeldatakse PPT korraldamist, oleks mõistlik kohustuslikuks muuta lisaks KOV-ide või nende maakondlike liitude/ühenduste kaasamise tegevuskavade koostamisse ka teiste piirkondlike ühenduste või aktivistide²¹⁸ kaasamine. Lisaks tegevuste planeerimisele oleks mõistlik neid kaasata ka hiljem tulemuste hindamises;
- täiendada politseiprefektuurides ja territoriaalsetes struktuuriüksustes PPT-d juhtivate ja selle eest vastutavate ametnike kohustusi;
- juhendi IV-ndas osas, mis kajastab PPT kokkuvõtete tegemist ja hindamist, uute kriteeriumite lisamisel ja teiste täpsustamisel kogu p. 17 ümbersõnastamist, et hindamiskriteeriumid oleksid lihtsamini ja selgemalt sõnastatud ja seega ka arusaadavamad. Peale PPT hindamiskriteeriumite täiendamist või uuesti sõnastamist soovitab autor üle vaadata ka PPT kokkuvõtte struktuuri, et see annaks ammendava ülevaate iga asutuse PPT seisust ning võimaldaks hõlpsasti hinnata nende edukust. Selleks peaks iga kokkuvõtte sisaldama andmeid kõigi PPT juhendiga ettenähtud tegevuste, seatud eesmärkide ja hindamiskriteeriumite kohta.

²¹⁶ Põhjaliku analüüsi teostamine ja vastavalt sellele vajalike meetmete rakendamine kohtades/aadressidel, kust laekub korduvalt väljakutseid; tegelemine varem õigusrikkumisi toime pannud isikutega, sh igakülgne koostöö ja infovahetus teiste vastavate institutsioonidega; jalgsipatrulli (samuti teiste vahetumate patrullide nagu jalgratta, moto, ATV jne) teostamine vastavalt koht/aeg analüüsile; elanike kuriteohirmu vähendamine ning ise või koostööpartnerite abil kohustuslike vaatluste/jälgimiste läbiviimine enne ja peale mingeid rakendatavaid meetmeid; kohustuslik tegelemine korduvalt ohvriks langenutega.

²¹⁷ Eelkõige puudutab see juhendi osa, mis on seotud erinevate kokkuvõtete ja info edastamise adressaadiga ning ka kontrolli teostamise pädevusega.

²¹⁸ Nt külanõukogud, haridusasutused, olulisemad ettevõtted, korteriühistud, Naabrivalvesektorid, koostööpartnerid, vabatahtlikud jne.

Uurimistöö tulemusena selgus, et püstitatud hüpoteesid leidsid valdavalt kinnitust. Võib öelda, et Eestis hetkel kasutusel olevad PPT hindamiskriteeriumid ei vasta täielikult mujal maailmas kasutatavatele ja ennast õigustanud kriteeriumitele ning ei taga seega ka PPT-le õiglase ja täieliku hinnangu andmist. Mitmeid olulisi hindamiskriteeriumeid ei kasutata Eestis hetkel üldse ning mitmed kasutatavad vajavad täiendamist. Täiendada tuleb ka dokumente, kus kasutatavad hindamiskriteeriumid ja nende alused on sätestatud. Ka võib uuringu tulemusel nõustuda autori poolt töö alguses püstitatud teise hüpoteesiga, et 100% efektiivseid ja lõplikke kriteeriume polegi võimalik PPT hindamiseks välja töötada. Kuna ei ole olemas ülemaailmselt aktsepteeritud PPT definitsiooni, ei ole olemas ka ülemaailmselt aktsepteeritud hindamiskriteeriumite kogumit. Maailmas on olemas ja kasutatakse väga paljusid erinevaid näitajaid PPT hindamiseks. Seega tuleb igal riigil või politseiasutusel oma kriteeriumid ise välja töötada, võttes arvesse kohalikke olusid, inimeste arvamust ja muid olulisi näitajaid. Autori poolt sõnastatud ja välja pakutud PPT hindamiskriteeriumid aitaksid küll suhteliselt õiglaselt PPT edukust Eestis hinnata, kuid ka sellel juhul jääks teatud risk, et kogutud andmete alusel tehtavad järeldused ja hinnangud ei pruugi kohati olla õiged. Alati on olemas võimalus, et hindamise käigus tehtud järeldused võivad olla ebaõiged. Kuigi head hindamismeetodid võivad seda riski paljuski vähendada, võimalus jääb.

Kuna töö põhiosa, sh autori poolt tehtud ettepanekud valmis juba 2007. aasta lõpus, asus autor oma magistritöös toodud enne selle lõplikku esitamist kaitsmiskomisjonile 2008. aasta kevadel juba ka oma igapäevatöös kasutama. Mitmed autori poolt tehtud ettepanekud on juba leidnud toetust politsei juhtkonna ja kolleegide seas ning praeguseks ka realiseerunud, osad aga ettevalmistamisel. Autori poolt koostatud ja politseipeadirektori poolt 12.03.2008 kinnitatud käskkiri nr 89 muutis osaliselt kehtivat PPT juhendit. Vastavalt nimetatud käskkirjale muudeti PPT hindamispehõhimõtteid selgemaks, juhend viidi vastavusse politseis toimunud struktuuriliste ja õiguslike muutustega ning alates 2008 I poolaastast on politseiprefektuuride poolt esitatav PPT ülevaade eraldi kohustusliku teemavaldkonnana osa tulemuslepingu täitmise aruande analüütilisest ülevaatest. Täpsustati ka andmeid, mida kindlasti tuleb kirjeldada ja analüüsida, võimaldamaks anda PPT teostamisele õiglasemat hinnangut. Seoses autori tööleasumisega PPT nõunikuna Serbia Vabariigis, jäi tema poolt alustatud ühtse PPT aruande lõplik valmimine ja rakendamine autori kolleegide teha, samuti PPT juhendi põhjalikum täiustamine. Samuti kavatakse KOV-ide seas läbiviidav küsitlus muuta igaaastaseks. Kõik need muudatused põhinevad muuhulgas käesoleva magistritöö ettepanekutele.

SUMMARY

EVALUATION OF COMMUNITY POLICING

Tarmo Viikmaa

Evaluation of community policing (CP) is an aspect, which has not been thoroughly treated in Estonia. The term CP is relatively new in Estonia and its principles have been taken over from foreign countries and suited to the Estonian situation. Implementation of CP has been one of the priorities of the Estonian Police since the year 2001. Nevertheless, in Estonia more attention has been paid to the initiation and the problems related with it, rather than the evaluation stage. The aim of the Master's thesis was to analyse how CP is generally related with public administration, how and on what basis CP is evaluated in Estonia, how it is done in foreign countries, what the opinions expressed in the specialised literature are, compare them with the modern evaluation criteria's used in public administration generally, and make recommendations and suggestions for the improvement of the methodology used in Estonia. The author set the hypotheses that the evaluation criteria used currently in Estonia are not identical with the justified criteria applied elsewhere in the world and thus, do not ensure just and complete evaluation of CP. He also claimed that no 100% effective and final criteria could be elaborated for the evaluation of CP. **The novelty of the present Master's thesis is established by the fact that no research paper has been written in Estonia on the evaluation of CP before.** The used research methods include reading and analysing the literature published on the topic, research conducted earlier, observation, survey, and analyses. The author has tried to treat the subject as broadly and thoroughly as possible in order to compile a readily available and detailed explanation on the evaluation of CP for use in police institutions as a source of information and hopefully also a study material for future police officers.

Based on literature, different studies, and personal experience the author formulated the main, widely recognized objectives and principles of CP. There are clear ties between CP and changes that took place in public administration on last decades. As beginning of implementation of CP and its aims are comparable with the overall changes in public administration, the author firmly concluded that CP is affected from new trends in public administration. The author continued with an extensive treatment of the evaluation of CP and made observations as to what kind of criteria are applied both in Estonia and in the world, what the methods are, and their effectiveness. The author concluded that evaluation is a necessary tool for achieving success in the implementation of CP. Evaluation indicates whether the means and directions chosen by the police have been right and whether corrections need to be made in the activities or set objectives. Evidently through evaluation one can learn whether the citizens are satisfied with the police activities and what kind of changes they would like to see. In addition, the results of the evaluation help the police plan the necessary financial resources, the location of personnel and the optimum use of other existing resources. In the opinion of the author clear correlation between evaluation criteria's used in public administration at large and in CP can be done. Purposes, principles and also difficulties coincide. In order to clarify the opinions of foreign experts concerning the evaluation methods used in foreign countries, the author conducted a questionnaire-based survey. It was a selective study, i.e. based on selected data conclusions were made about the general group. The target group of the survey was internationally acknowledged experts of CP. Since representatives of different countries participated in the survey, the given answers enabled to make generalisations and find various viewpoints for the evaluation of CP. The author also compiled the list on the basis of which effectiveness of the implementation of CP can be measured including the main evaluation criteria.²¹⁹ The author described and analysed thoroughly the methods and different documents

219

- Satisfaction of citizens, community groups and cooperation partners with the police services, especially among victims.
- The level of the crime fear among inhabitants.
- The level of repeated victimization.
- The analysis of complaints filed against the police activity.
- The availability of police services to different groups in the society.
- The easiness of contacting the police.
- The level of communication and cooperation between the police and the community.
- The use of volunteers (e.g. assistant police officers) and its scope.
- Consideration of the wishes of the community in police activity and in making activity plans.
- The activity of constant explaining of its activities by the police to the inhabitants and cooperation partners.
- The activity of spreading information concerning security by the police.
- The knowledge of police officers/police authority about the community, its inhabitants and its problems.
- The level of recidivism among persons who have committed offences and crimes.
- The level of police presence and the level of the use of directed patrolling.
- Police activity in ensuring public order and improving the environment and their current status.
- The activity and level of preventive work.
- Police involvement in community problems.
- Changes in the crime statistics.

used currently in Estonia as well on the basis of which aims and objectives are set and evaluation is provided for the police activity²²⁰ in order to determine if and how much the given documents help evaluate CP, to what extent have the acknowledged principles and aims of CP been considered, and to what extent was the evaluation of their effectiveness based on the evaluation criteria formulated and suggested by the author. The author also gave his own evaluation of the existing methodology for CP evaluation in Estonia and made numerous suggestions and recommendations for achieving its effectiveness.²²¹

The author concluded that the evaluation criteria needed for CP evaluation are located in Estonia in various different documents, which in some cases overlap, yet some significant criteria is missing altogether. Also he found that due to the unclear formulation of the evaluation criteria published in the CP guidelines the given data do not provide a full overview of the current situation in CP in Estonia. The set hypotheses were mostly confirmed. The evaluation criteria for CP that are currently used in Estonia do not correspond entirely to the

-
- The amount of repeated emergency calls from the same addresses/locations.
 - The amount of information forwarded by the police officers assigned to CP to their colleagues.
 - The level of satisfaction with their work among police officers.
 - Evaluation of the internal system and structure of the police, including the scope of decentralisation of the police agency.
 - The effectiveness of the use of existing resources.
 - Compatibility of the strategic plans and activity plans of a police agency with the principles and objectives of CP and the achievement of set goals.
 - The feasibility and level of the participation of the community in controlling, planning and directing the police activity, in settling the complaints, in appointing and dismissing officials etc.

²²⁰ Including national action strategies, different guidelines for police activity, result agreements of police agencies, analytical overviews of the fulfilment of result agreements, statistical reports used by the police, conducted surveys, CP summaries, etc.

²²¹ Here is a list of the more substantial ones:

- the questioned selection should be increased in the surveys, so that it would be possible to make evaluations regarding smaller regions (small administrative areas, towns, suburbs). Besides comparing numbers the reasons for the changes that have taken place should be analysed, in case it proves necessary, sociologists should be involved;
- to conduct special surveys of cooperation partners and victims;
- to unite the reports reflecting CP and crime prevention activity with the reports on the fulfilment of result agreements with the purpose of economising the resources and evaluate and plan the activities as a whole;
- to start using the special form devised by the author for documenting the problem-centred approach and its reflection in the reports, for sharing useful examples or failed activities with others and for a more detailed analysis of such activities;
- to set and include the aims and measures regarding the decrease of crime fear among the inhabitants and the planning of corresponding activities in the result agreements;
- to keep exact record of persons who have been repeatedly victimised and plan concrete activities for reducing their number;
- to publish more data on foot patrol (including other more direct patrols, such as bicycle, motorbike, ATV etc.), on the scope of their use and its effectiveness;
- to publish data and analyse the general activity and attitudes to the participation in ensuring public safety. Also besides the numbers concerning volunteers and other cooperation partners their direct impact on the police activities and on law enforcement of the community should be analysed;
- in order to increase the community-centeredness and to consider the wishes of the community, more attention should be paid to involving them in the planning of the activities;
- the police should set aims and measures for the reduction of recidivism to be accomplished on their own or in cooperation with other related agencies;
- the police activity plans should include the reduction of repeated emergency calls, such statistics should be collected and the level of reduction should be established as one of the evaluation criteria;
- to publish data and analyse them as to the scope of decentralisation of a police agency, to determine whether local police units have been given enough rights to decide and whether a legal responsibility has been provided for solving local problems, what has been done in order to make work less norm-based and involve more independent decision-making and responsibility;
- to form councils whose task would be to make recommendations on the appointment, promotion or dismissal of officials, on handling the filed complaints, on setting priorities and evaluating work results;

already justified evaluation criteria used elsewhere in the world and thus do not guarantee just and complete evaluation. A lot of evaluation criteria that the author considers important are not used in Estonia at all and a lot of the ones that are used need to be improved. Also the documents where the evaluation criteria and their legal basis have been established should be revised. Based on conclusions of present Master's thesis it is also possible to agree with the other set hypothesis, which claimed that it is impossible to create 100% effective and final criteria for the evaluation of CP. The author came to the conclusion that since there is no specific generally accepted definition of CP there can be no generally accepted evaluation criteria. Different indicators are used worldwide for the evaluation of CP, which means that each country and police authority needs to elaborate its own evaluation criteria taking into consideration the local situation, the opinions of the people, and other significant factors. The author also concluded that evaluation criteria's used in CP are quite similar (principles, purposes, methods, difficulties) with those implemented in public administration during the changes that took place last decades. Although implementing the evaluation criteria that the author formulated and suggested would help provide a relatively just evaluation of the success of CP in Estonia, there would still be a risk that the conclusion and evaluations made based on collected data may not always be correct. CP needs to be evaluated on the basis of objective and subjective or quantitative and qualitative indicators. Statistics is not the most relevant issue; rather it is just a tool for evaluating the effectiveness of the activities. It is important to consider also how the results were achieved, whether they are in harmony with the main values of the organisation, the basis of CP, and other human values. Evaluation criteria need to be understandable, their principles explained and assessment justified. Still, in order to have a full picture of the success of CP indicators of different level and content should be evaluated, which requires resources, time, and specific knowledge. Yet it is worth the extra expenses, because the results are more objective and help the police plan and direct its subsequent activities adequately, which in turn reduces the future costs.

- in addition, the author made various suggestions for revising the CP guidelines.

VIIDATUD KIRJANDUS

Viidatud artiklid, monograafiad, käsikirjalised materjalid

1. **Accessible. Visible. Familiar.** Reviving Neighbourhood Policing in London. Metropolitan Police info brochure.
2. **Alber, A.** (2007) Joobes juhid ja ettevõtete maine. Eesti Ekspress 42 (932) 18.10.2007 lk A23.
3. **Brans, M.** (2003) Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
4. **Caddy, J., Jabes, J.** (1999) Improving Relations Between the Administration and the Public. // Improving Relations Between the Administration and the Public. Edited by Caddy, J. and Jabes, J. Bratislava: NISPAcee.
5. **Caddy, J., Spiridonova-Kandeva, E.** (1999) Improving Accessibility and Participation. // Improving Relations Between the Administration and the Public. Edited by Caddy, J. and Jabes, J. Bratislava: NISPAcee.
6. **Carter, D. L.** (2000) Considerations in Program Development and Evaluation of Community Policing. Regional Community Policing Institute at Wichita State University.
7. **Coleman Selden, S.** (2003) Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practices. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
8. **Crathern, C.** (2005) In Control. From Reassurance to Neighbourhood Policing. London: National Reassurance Policing Programme.
9. **Dempsey, J. S.** (1990) An Introduction to Policing. West/Wadsworth Publishing Company.
10. **ES Turu-uuringute AS.** (2007) Riigiinstitutsioonide usaldusväärsusst puudutav avaliku arvamuse uuring 2001-2007.

11. **Gordon, G.J., Milakovich, M.E.** (1995) *Public Administration in America*. Fifth Edition. New York: St. Martin's Press, Inc.
12. **Graham, J., Bennet, T.** (1995) *Crime prevention strategies in Europe and North America*. Second edition. London. (Tõlge eesti keelde, 1998.)
13. **Gregory, R.** (2003) *Accountability in Modern Government*. // *Handbook of Public Administration*. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
14. **Heinrich, C.J.** (2003) *Measuring Public Sector Performance and Effectiveness*. // *Handbook of Public Administration*. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
15. **Henry, N.** (1998) *Public Administration and Public Affairs*. Seventh Edition. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River.
16. **Hilborn, J., Vaik, T.** (2005) *Patrulli ja piirkondliku politsei tõhusus kriminaalpreventsioonis*. Balti Kriminaalpreventsiooni Spetsialistide Assotsiatsioon.
17. **Hughes, O.E.** (1998) *Public Management and Administration. An Introduction*. Second Edition. New York: St. Martin's Press, Inc.
18. **Kaasik, J.** (2005) *Soovitused piirkondliku politseitöö korraldamise tõhustamiseks*. Tallinna Tehnikaülikooli magistritöö. Juhendajad Mäeltsemees, S. ja Klais, K. Tallinn.
19. **Kandeva, E.** (1999) *Redesigning the Relationship Between the Administration and Citizens: An Important Task of Administrative Reform*. // *Improving Relations Between the Administration and the Public*. Edited by Caddy, J. and Jabes, J. Bratislava: NISPAcee.
20. **Katula, M., Perry, J.L.** (2003) *Comparative Performance Pay*. // *Handbook of Public Administration*. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
21. **Kearns, K.P.** (2003) *Accountability in a Seamless Economy*. // *Handbook of Public Administration*. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
22. **Kiehelä, H., Mälkiä, M.** (2000) *Politseikultuur, lähipolitseitegevus ja tulemuste hindamine. Suhtumisi lähipolitseifilosoofia elluviimisse ja sellega seotud probleemidesse*. // *Lähipolitsei kui lähenemisviis*. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
23. **Korander, T.** (2000) *Turva- ja lähipolitseistrateegiate hundiaugud kriminoloogia kaardil*. // *Lähipolitsei kui lähenemisviis*. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

24. **Laitinen, A.** (2000) Lähipolitseitegevuse mõistelised ja teoreetilised alused. // Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
25. **Lane, J-E.** (1996) Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut.
26. **Leigh, A., Read, T., Tilley, N.** (1996) Problem Oriented Policing. Brit Pop. London: Home Office Police Policy Directorate.
27. **Lember, V.** (2006) On Importance of Ex Ante Analysis in Implementing Contracting Out: Lessons from the Estonian Emergency Medical Service. // Implementation – The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. Edited by Dunn, W.N., Staronova, K., Pushkarev, S. Bratislava: NISPAcee.
28. **Löffler, E.** (2003) The Administrative State in Western Democracies. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
29. **Montricher, N.de.** (2003) Politics and Administration. Introduction. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
30. **Moore, M. H., Braga, A.** (2002) The „Bottom Line” of Policing. What Citizens Should Value (and Measure!) in Police Performance. Police Executive Research Forum.
31. **Neighbourhood Policing.** Your police; your community; our commitment. (2005) London: Home Office Communication Directorate.
32. **Oliver, W. M.** (2001) Community – Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing. New Jersey: Prentice Hall.
33. **Ortmeier, P. J.** (2002) Policing the Community. A Guide for Patrol Operations. New Jersey: Prentice Hall.
34. **O’Toole, Jr., L.J.** (2003) Interorganizational Relations in Implementation. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
35. **Outcomes of Community Policing, Report and Future Tendences.** (2005) Ulaanbaatar.
36. **Peak, K. J., Glensor, R. W.** (1999) Community Policing and Problem Solving. New Jersey: Prentice Hall Inc.
37. **Peters, G.B., Pierre, J.** (2003) Handbook of Public Administration. London: SAGE Publications.
38. **Policing with the Community in Northern Ireland.** Working with your Community to make it a safer place. Info brochure.

39. **Radin, B.A.** (2003) The Instruments of Intergovernmental Management. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
40. **Rathgeb Smith, S.** (2003) Street-Level Bureaucracy and Public Policy. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
41. **Ruts, R.** (2004) Europe as a whole; developing common principles and practices in public policing. // Moving Forward With Community Policing in Europe. Sharing and Developing Good Practice. Koost. Sirpa Virta. Tampere: Yliopistopaino Oy.
42. **Saar, M.** (2007) Piirkonnakonstaabli töötulemuste hindamine Lääne-Harju, Ida-Harju ja Lõuna politseiosakondade näitel. Sisekaitseakadeemia lõputöö. Juhendaja Vennikas, P. Tallinn.
43. **Sarjanen, A., Raivola, P.** (2000) Avastamisprotsentidest kohaliku turvastrateegiani. Raskuste ületamise projektidest argikoostööni. // Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
44. **Schobel, G. B., Evans, T. A., Daly, J. L.** (1997) Community Policing: Does It Reduce Crime, or Just Displace It? The Police Chief Magazine, August 1997.
45. **Singer, L.** (2004) Reassurance policing: an evaluation of the local management of community safety. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
46. **Sootla, G.** (1999) Client Orientation: A Device for Increasing the Efficiency of Public Organisations. // Improving Relations Between the Administration and the Public. Edited by Caddy, J. and Jabes, J. Bratislava: NISPAcee.
47. **Staronova, K.** (2006) The Characteristics of Public Administration Reform in Transition Countries vis a vis Implementation Capacity. // Implementation – The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. Edited by Dunn, W.N., Staronova, K., Pushkarev, S. Bratislava: NISPAcee.
48. **Stevens, D. J.** (2001) Case Studies in Community Policing. New Jersey: Prentice Hall Inc.
49. **Strecher, V. G.** (1997) Planning Community Policing. Goal Specific Cases and Exercises. Illinois: Waveland Press Inc.
50. **The Northern Ireland Policing Board and the Police Service of Northern Ireland Policing Plan 2004-2007.** (2004) Belfast: the Northern Ireland Policing Board.
51. **Thompson, J.R.** (2003) Labor- Management Relations and Partnerships: Were They Reinvented? // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.

52. **Tiit, E.-M., Möls, M.** (1997) Rakendusstatistika üldkursus. Tartu: Eesti Statistika Selts.
53. **Tikkala, V.** (2000) Lähipolitsei programmi elluviimine kohalikul tasandil. // Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2000.
54. **Toonen, T.A.J.** (2003) Administrative Reform. Introduction. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
55. **Toonen, T.A.J.** (2003) Administrative Reform: Analytics. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
56. **Travis, J.** (1995) Community Policing in Chicago: Year Two. National Institute of Justice, Research Preview. October 1995.
57. **Trojanovicz, R., Bucqueroux, B.** (1998) Community Policing. How to Get Started. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
58. **Trojanowicz, R., Kappeler, V. E., Gaines, L. K., Bucqueroux, B.** (b) (1998) Community Policing. A Contemporary Perspective. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
59. **Tõnnisson, K.** (2006) Why CEE Countries, NPM Principles and Bad Policy Implementation Could Easily Be Fatal Friends: The Case of Estonian Local Governments. // Implementation – The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. Edited by Dunn, W.N., Staronova, K., Pushkarev, S. Bratislava: NISPAcee.
60. **Watson, E. M., Stone, A. E., DeLuca, S.** (1998) Strategies for Community Policing. New Jersey: Prentice Hall Inc.
61. **Wollmann, H.** (2003) Coordination in the Intergovernmental Setting. // Handbook of Public Administration. Edited by Peters, G.B., Pierre, J. London: SAGE Publications.
62. **Vaiciuniene, J.** (1999) Strengthening Relations Between Local Government And the Public: Three Case Studies in Lithuania. // Improving Relations Between the Administration and the Public. Edited by Caddy, J. and Jabes, J. Bratislava: NISPAcee.
63. **Viikmaa, T.** (2003) Piirkondlik politseitöö Tallinnas. Sisekaitseakadeemia lõputöö. Juhendaja Küüt, R. Tallinn.
64. **Vintar, M.** (1999) How To Improve the Quality of Services in Local Administration: A Case Study of Administrative Districts in Slovenia. // Improving Relations Between the Administration and the Public. Edited by Caddy, J. and Jabes, J. Bratislava: NISPAcee.
65. **Virta, S.** (2000) Lähipolitsei ja ühiskond. Lähipolitsei ühiskondliku tähenduse hindamine. // Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Hannu Kiehelä, Sirpa Virta. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Viidatud õigusaktid ja politseisiseseid dokumendid

1. **Eesti politsei prioriteedid ja tulemusleping.** Politseipeadirektori 06.02.2007 korraldus nr 18.
2. **Ida Politseiprefektuuri 2006. aasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Ida Politseiprefektuur, 2007.
3. **Ida Politseiprefektuuri 2007. I poolaasta analüütiline kokkuvõte.** Koostanud Ida Politseiprefektuur, 2007.
4. **Ida Politseiprefektuuri 2007. I poolaasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Ida Politseiprefektuur, 2007.
5. **Ida Politseiprefektuuri 2007-2008. aasta tulemusleping.** Koostanud Ida Politseiprefektuur, 2007.
6. **Julgestuspolitsei poolt koostatud korrakaitse valdkonna arengukava aastateks 2008 – 2011 kavand.** Julgestuspolitsei kiri 17.01.2007 nr JP4.2-1.38/114.
7. **Lõuna Politseiprefektuuri 2006. aasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Lõuna Politseiprefektuur, 2007.
8. **Lõuna Politseiprefektuuri 2007. I poolaasta analüütiline kokkuvõte.** Koostanud Lõuna Politseiprefektuur, 2007.
9. **Lõuna Politseiprefektuuri 2007. I poolaasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Lõuna Politseiprefektuur, 2007.
10. **Lõuna Politseiprefektuuri 2007-2008. aasta tulemusleping.** Koostanud Lõuna Politseiprefektuur, 2007.
11. **Lääne Politseiprefektuuri 2005. aasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Lääne Politseiprefektuur, 2006.
12. **Lääne Politseiprefektuuri 2006. aasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Lääne Politseiprefektuur, 2007.
13. **Lääne Politseiprefektuuri 2007. I poolaasta analüütiline kokkuvõte.** Koostanud Lääne Politseiprefektuur, 2007.
14. **Lääne Politseiprefektuuri 2007. I poolaasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Lääne Politseiprefektuur, 2007.
15. **Lääne Politseiprefektuuri 2007-2008. aasta tulemusleping.** Koostanud Lääne Politseiprefektuur, 2007.
16. **Piirkondliku politseitöö juhend.** Kinnitatud politseipeadirektori 03.01.2005 käskkirjaga nr 1.

17. **Politsei kriminaalpreventiivtöö juhend.** Kinnitatud politseipeadirektori 28.06.2001 käskkirjaga nr 121 (kehtetu alates 03.08.2006).
18. **Politsei süüteoennetusliku tegevuse juhend.** Kinnitatud politseipeadirektori 03.08.2006 käskkirjaga nr 189.
19. **Politseipeadirektori 3. jaanuari 2005. a käskkirja nr 1 "Piirkondliku politseitöö juhendi kinnitamine" muutmine.** Kinnitatud politseipeadirektori 12.03.2008 käskkirjaga nr 89.
20. **Politseiameti põhimäärus.** Siseministri 12.10.2007. aasta määrus nr 67. RTL 19.10.2007,78,1361.
21. **Politseiprefektuuride 2005. aasta piirkondliku politseitöö kokkuvõte.** Koostatud Julgestuspolitsei korrakaitseosakonna poolt, 2006.
22. **Politseiprefektuuride 2006. aasta I poolaasta piirkondliku politseitöö kokkuvõte.** Koostatud Julgestuspolitsei korrakaitseosakonna poolt, 2006.
23. **Politseiseadus.** RT 1990, 10, 113.
24. **Politseiteenistuse seadus.** RT I 1998, 50, 753.
25. **Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006.** Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 03.07.2001 protokollilise otsusega.
26. **PPT ja koostöö kogukonnaga hetkeolukorra analüüs (seisuga I poolaasta 2006).** Koostatud Julgestuspolitsei korrakaitseosakonna poolt, 2006.
27. **Põhja Politseiprefektuuri 2006. aasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Põhja Politseiprefektuur, 2007.
28. **Põhja Politseiprefektuuri 2007. I poolaasta analüütiline kokkuvõte.** Koostanud Põhja Politseiprefektuur, 2007.
29. **Põhja Politseiprefektuuri 2007. I poolaasta PPT kokkuvõte.** Koostanud Põhja Politseiprefektuur, 2007.
30. **Põhja Politseiprefektuuri 2007-2008. aasta tulemusleping.** Koostanud Põhja Politseiprefektuur, 2007.
31. **Põhja Politseiprefektuuri teenistujate hindamise juhend.** Kinnitatud Põhja Politseiprefektuuri prefekti 01. 07.2005 käskkirjaga nr 249.
32. **Rannama, T.** Elanike hinnangud Eesti Politseile 2006. aastal. Politseiameti politseitöö osakonna analüüsi- ja planeerimistalitus. Tallinn, 2006.
33. **Siseministeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2007-2010.** Kinnitatud siseministri 14.03.2006 käskkirjaga nr 113.

34. **Üldine õiguserikkumiste ja politseitegevuse aruanne.** Kinnitatud politseipeadirektori 30.06.2006 käskkirjaga nr 167.

Viidatud internetimaterjalid

1. **Aeg, R.** (2006) Päevateema. Politseiameti Pagaripost. <https://www.pa.ee/horde/imp/message> 28.12.2006.
2. **Ameerika Ühendriikide PPT Konsortsiumi koduleht** www.communitypolicing.org/strategic/sec6.html , 25.01.2007.
3. **Ameerika Ühendriikide PPT Konsortsiumi koduleht** www.communitypolicing.org/strategic/sec7.html , 25.01.2007.
4. **Ameerika Ühendriikide PPT Konsortsiumi koduleht** www.communitypolicing.org/strategic/sec9.html , 25.01.2007.
5. **Küüt, R.** (2007) Pagaripost. <https://www.pa.ee/horde/imp/message> 01.03.2007.
6. **Küüt, R.** (2007) Pagaripost. <https://www.pa.ee/horde/imp/message> 30.08.2007.
7. **Küüt, R.** (2007) Päevateema. Politseiameti Pagaripost <https://www.pa.ee/horde/imp/message> 11.01.2007.
8. **Otsalt, A.** (2007) Pagaripost <https://www.pa.ee/horde/imp/message> 08.02.2007.
9. **Pagaripost** (2007) <https://www.pa.ee/horde/imp/message> 12.02.2007.
10. **Prillop, K.** (2007) Pagaripost. <https://www.pa.ee/horde/imp/message> 23.02.2007.
11. **Ziembo-Vogl, J., Woods, D.** (1996) Community Policing: Practice v. Paradigm. <http://www.concentric.net/~dwoods/practice.htm>, 09.01.2007.
12. **Trojanowicz, S., Trojanowicz, R.** (1998) Theory of Community Policing. <http://www.concentric.net/~dwoods/theory.htm>, 09.01.2007.
13. **Woods, D.** (2002) Implementing Community Policing. <http://www.concentric.net/~dwoods/implcp.htm>, 09.01.2007.

LISA 1

Kaasiku (2005) poolt oma uuringu raames erinevatest allikatest saadud andmete alusel tehtud kokkuvõte Euroopa Liidu riikide PPT põhimõtetest:

- PPT eesmärgiks peab olema politsei lähendamine elanikkonnale;
- PPT peamiseks sisuks on ennetav tegevus;
- politsei tegevus tuleb korraldada piirkondlikul põhimõttel ehk kogukonna liikmetega suhtlemise ja nende probleemidega kursis olemise eest piirkonnas peab vastutama konkreetne ametnik (see tagab politseiteenuse isikustatuse elaniku jaoks);
- piirkonna elanikul peab olema võimalikult lihtne pöörduda kohaliku politsei poole (kohalike elanike jaoks peavad olema vastuvõtukohad või politseipunktid, samuti kasutada politsei infoliini, interneti lehte jms);
- politsei peab oma tegevust korraldama lähtuvalt kohaliku kogukonna vajadustest ja probleemidest, kusjuures prioriteediks on elanike turvatunnet enim häirivad probleemid (selleks tuleb elanikega ja organisatsioonidega suhelda, infot koguda ja analüüsida);
- politsei kohalolek ja nähtavus suurendab elanike turvatunnet;
- üks vajalikumaid ja tõhusamaid viise kontakti leidmiseks kohalike inimestega on jalgsipatrull piirkonnas (elanikel on võimalik lihtsamini pöörduda ja politseinik tutvub paremini olukorraga piirkonnas);
- kohalikul politseiüksusel peab olema suurem otsustusõigus ja vastutus kohalike probleemide lahendamisel;
- piirkondlike probleemide lahendamiseks tuleb teha koostööd kohalike omavalitsustega (*edaspidi KOV*), riiklike asutustega, sotsiaaltöötajatega, kohalike ettevõtjatega, vabatahtlike ühendustega, elanikega ja kõigi teiste institutsioonidega, kes saavad ja tahavad kohaliku elukeskkonna jaoks midagi ära teha (KOV on üks olulisemaid partnereid);
- otstarbekas on moodustada kohalikud turvalisuskomisjonid, mis alaliselt tegelevad erinevate kogukonna heaolu puudutavate probleemide lahendamisega ja ühise tegevuse planeerimisega.

LISA 2

Kaasiku (2005) poolt oma uuringu raames PPT eesmärkide selgitamiseks Eesti ja Euroopa politsei juhtkonna ja spetsialiste ning Eesti KOV esindajate hulgas läbiviidud küsitluse tulemused:

1. Eesti politsei juhtkonna arvamus:

- isikustatud politseiteenuse osutamine kindlas piirkonnas;
- kohaliku info valdamine;
- kohalike elanike vajaduste arvestamine;
- ennetustegevus;
- koostöö KOV või kogukonnaga;
- kohalike probleemide lahendamine;
- turvalisuse tagamine.

2. Euroopa riikide politsei juhtkonna ja spetsialistide arvamus:

- koostöö KOV või kogukonnaga;
- isikustatud politseiteenuse osutamine, kontakt elanikega;
- kohalike probleemide lahendamine;
- turvalisuse või turvatunde tagamine;
- kohaliku info valdamine;
- usalduse tõstmine ja politsei lähendamine;
- ennetustegevus;
- nähtavuse suurendamine;
- kohalike vajaduste arvestamine.

3. KOV esindajate arvamus:

- turvalisuse ja (avaliku) korra või turvatunde tagamine;
- politseiteenus kohalikul tasandil, selle kättesaadavus;
- kohaliku info ja olude valdamine;
- koostöö ja infovahetus KOV ning teistega;
- ennetustöö;
- usalduse tõstmine;
- nähtavus.

LISA 3

Trojanowiczi, Kappeleri, Gainesi ja Bucquerouxi (1998:11), samuti Peaki ja Glensori (1999:80) poolt traditsioonilise- ja PPT võrdlus.

Tabel 4

Traditsioonilise politseitöö ja PPT võrdlus

TEGEVUS	TRADITSIOONILINE POLITSEITÖÖ	PPT
Kuidas hinnatakse politsei saavutusvõimet?	Avastamise protsendi ja kinnipidamiste arvu alusel.	Korratuse ja kuritegevuse puudumise alusel.
Suurimad prioriteetid.	Kuriteod, mis on seotud suurte väärtustega (nt pangaröövid) ja mis on seotud vägivallega.	Ükskõik mis probleemid, mis häirivad kogukonda kõige rohkem.
Kuidas hinnatakse politsei efektiivsust?	Väljakutsetele reageerimise aeg.	Koostöö avalikkusega. Samuti hinnatakse edu isikute kuriteohirmu, piirkonna korratuse ja kuritegevuse taseme languse alusel.
Mis on politsei professionalism?	Kiire ja efektiivne reageering tõsistele kuritegudele.	Kui ligidale kogukonnale suudetakse hoida.

Tabelis kasutatud andmed: Trojanowicz, Kappeler, Gaines ja Bucqueroux (1998); Peak ja Glensor (1999)

LISA 4

Peak ja Glensori (1999) poolt loetletud mõningad näitajad, mille alusel on võimalik hinnata head PPT-d ning probleemikeskset tegevust toetavat juhti:

- lubab alluvatel eksperimenteerida uute lähenemismeetoditega;
- nõuab head ja täpset probleemi analüüsi;
- lubab vaba töögraafikut, kui see on õigustatud;
- lubab alluvatel sõlmida otsekontakte ning abistab neid selles, kui alluvatel tekib probleeme;
- kaitseb alluvaid asutusesisese pressieest kasutada traditsioonilisi meetodeid või neile tagasi minna;
- kaitseb alluvaid kriitika eest ning tagab ressursside kasutamise jne;
- teab milliste probleemidega alluvad tegelevad ja kas need on tõelised probleemid;
- teab alluvate piirkondi ja sealseid tähtsaid isikuid, ning ootab et alluvad teaksid neid isegi paremini;
- nõustab alluvaid kogu protsessi käigus;
- jälgib alluvate tegevust, vajadusel abistab või vastupidi aeglustab nende tegevust;
- toetab alluvaid ka strateegia läbikukkumise korral, kui midagi kasulikku õpiti protsessi käigus ning protsess oli hästi läbi mõeldud;
- tagab probleemile suunatud tegevuse jätkumise pikema aja jooksul, ei lase neil lõppeda mingite kõrvaliste asjaolude tekkimisel, mis võtsid teatud aja ja tähelepanu;
- jätab au alluvatele ja annab ka teistele teada nende heast tööst;
- lubab alluvatel rääkida oma tööst külalistega või konverentsidel;
- teeb kindlaks uusi ressursse ja kontakte oma alluvatele ning laseb neil võimalusi kontrollida;
- toetab igakülgselt koostööd, koordineerimist ja suhtlemist nii asutuse siseselt kui väljas;
- koordineerib käimasolevaid tegevusi erinevate vahetuste ja piirkondade vahel, samuti väljaspool asuvate asutuste ja institutsioonidega;
- saab aru, et sellist tüüpi politseitegevust ei saa teha lihtsalt käsu korras, politseinikud peavad sellesse ise uskuma.

LISA 5

Watson, Stone ja DeLuca (1998) poolt kirjeldatud soovituslikud küsimused, et saada teada kuidas PPT teostamine edeneb (autori poolt lühendatud):

- Kui suur osa asutusest on seotud otsese politseiteenuse osutamisega? Võimalikult suur osa politseinikest tuleb saata vormis tänavatele ning teiste ülesannete osa tuleb vähendada võimalikult maksimaalselt.
- Kuidas on ressursid jaotatud võrreldes seatud prioriteetidega? See tähendab muuhulgas seda, kas politseinikel on piisavalt aega tegeleda elanikega suhtlemisega, kui selline eesmärk seati.
- Millises ulatuses on otsuste tegemise kohustus detsentraliseeritud ehk viidud allapoole?
- Kuidas ja kui hästi juhtkond oma funktsioone edasi volitab? Loomulikult ei tähenda bürokraatia vähendamine ja otsuste tegemise õiguse andmine allapoole seda, et juhtkonda üldse vaja pole. Neile jääb endiselt kohustus planeerida läbiviidavaid muutusi, seada üldisi eesmärke ja sihte jne.
- Kas allastme juhid volitavad oma rolle efektiivselt? Kas nad mõistavad oma uut rolli juhendajana? Kas nad koordineerivad tegevusi alluvatega saavutamaks parimat ja sobivaimat teenindust? Kas nad julgustavad alluvaid näitamaks initsiatiivi ning tunnustavad avalikult neid hea töö eest?
- Kui hästi on erinevad asutuse allüksused omavahel integreeritud? Kas kõik saavad eesmärkidest üheselt aru ning püüdleval selle poole? Kas erinevatel üksustel on võimalused ja kas nad vahetavad infot vabalt?
- Kas avalikkus on asutuse kõikidesse tegevustesse kaasatud? Kas avalikkuse liikmed on kaasatud politseinike värbamisse ja väljaõppesse, samuti eesmärkide seadmisel? Kas inimesi kasutatakse võimalikult palju erinevates tegevustes vabatahtlikena?
- Kas kõik kogukonna rühmad on kaasatud? Kas on tehtud midagi erinevate vabatahtlike ühenduste loomiseks seal, kus neid ei eksisteerinud? Kas kõiki juba eksisteerivaid ühendusi kasutatakse?
- Kas on olemas sidemed politsei ja teiste õiguskorra küsimustega tegelevate institutsioonide vahel? Kas toimib pidev suhtlemine ja info vahetus ka väljaspool seadusega ettenähtud kohustusliku vormi? Kas on olemas ühine ja koordineeritud plaan kuidas piirkonda turvalisemaks ja paremaks muuta?
- Kas on olemas ühiselt mõistetud visioon ja tunnetus missioonist? Kas kogu isikkoosesis mõistab ja toetab eesmärki parema teeninduse tähtsusest? Kas kõik üksused pingutavad ühise eesmärgi nimel? Kas eksisteerib üldine eesmärk parandada piirkonna turvalisust?
- Kas iga üksus omab strateegiat kuritegevuse vähendamiseks?
- Kas politsei teenused on kliendisõbralikud? Kuidas vastatakse kõnedele? Kas politseinike on kerge leida? Kas kõikide üksuste kontaktandmed on avalikkusele kergesti kättesaadavad?
- Kas ka teised otseselt politseitegevusega seotud tegevused on kliendisõbralikud? Kas värbamisprotsess on võrdselt tagatud kõikidele kogukonna gruppidele ning kas see on aus? Kas erinevad kontrollmehhanismid (nt erinevate litsentside ja lubade kontrollimine jne) on vastuvõetavad ja kliente arvestavad? Kas erinevad ennetusalased programmid on kättesaadavad ja koostatud piirkonna erinevaid vajadusi arvestatavalt?
- Kas on tõelisi tõendeid kodanike rahulolu kohta? Kas kodanikud vabatahtlikult avaldavad tänu hea töö eest? Kas kodanikud käituvad nii, et nad on veendunud oma piirkonna turvalisuses (nt viibivad avalikes kohtades ja tänavatel õhtusel ajal jne)?
- Mida kodanikud ootavad politseinikega kohtumistelt? Kas inimesed teatavad aktiivselt kõikidest politsei väärkäitumistest ja kuidas kaebused lahendatakse?
- Kas asutus omab edukaid näiteid probleemide lahendamiseks? Kas mõni tõsine probleem on läbi koostöö lahendatud? Kas elanikud teavad seda? Kas kohalik meedia kajastab selliseid tegevusi?
- Kas politsei ja kogukond omavad kokkulepet politsei rolli kohta kogukonna rajajana? Kas politseis nähakse rohkemat kui vaid seadusetagajat, pigem kui katalüsaatorit muutmaks piirkonda turvaliseks ja heaks elukeskkonnaks?
- Kas ametnikud tunnetavad, et nad on piisavalt väljaõpetatud ja haritud ettenähtud tööülesannete täitmiseks? Kas nad ise otsivad võimalusi enesetäiendamiseks?
- Kas ametnikud tunnetavad, et nad saavad piisavalt infot oma otsestelt juhtidelt ja asutuse juhtkonnalt? Kas info on õigeaegne, korrektne ja piisav nende vajaduste rahuldamiseks? Kas kuulujuttudega tegeletakse õigeaegselt, et ei leviks valeinfo ja kõik vajalik info oleks adresseeritud täpselt?
- Kas ametnike toetatakse hea ja positiivse tööõhkkonna hoidmisel ning kas vajalik toetus on kättesaadav kriiside ajal? Kas juhid teavad kuidas alluvaid nõustada ja juhendada?
- Kas ametnikud on kursis võimalustega karjääri ja personaliküsimustes? Kas nende hinnangul on need võimalused kohased ja kasulikud? Kas alluvaid toetatakse nende karjääriarengus juhtkonna poolt?

LISA 6

Carteri (2000) poolt kirjeldatud mõningad tähtsamad küsimused, mida soorituste hindamine peaks sisaldama (töö autori poolt veidi lühendatud kujul):

- Kas politseinik omab selget ettekujutust eesmärkidest?
 - Saab aru politseiasutuse missioonist ja eesmärkidest
 - Saab aru enda rollist asutuse eesmärkides
 - Omab eesmärged, mida soovib oma tegevustega saavutada
- Kas politseinik saab aru tegevuspoliitikast ja protseduuridest?
- Mida on politseinik teinud enda professionaalseks arendamiseks?
- Milline on tagasiside antud politseiniku kohta (näiteks kaebused, kiitused jne)?
- Kuidas politseinik täidab oma ametiülesandeid (näiteks proaktiivsus, enesekindlus, saab tööülesannetest aru, ametiuhkus jne)?
- Rollid ja kohustused, mida politseinik on kohustatud täitma (näiteks ettekannete kirjutamine, probleemide identifitseerimine ja nendest teavitamine, kogukonna kaasamine jne).

LISA 7

Carteri (2000) poolt reastatud küsimused kasutamiseks juhtkonna hindamiseks politseinike poolt (töö autori poolt veidi lühendatud kujul):

- Juhtimine – kas ülemus:
 - On teistele eeskujuks?
 - Võtab vajadusel riske ja eksperimenteerib?
- Kommunikatsioon – kas ülemus:
 - Edastab edukaks töötegemiseks vajalikku informatsiooni?
 - Edastab konstruktiivset kriitikat?
 - Valib õige aja teadete edastamiseks?
 - Tunnetab teiste tuju ja valib vastava taktika?
 - Näitab üles kaastunnet ja tundlikkust?
- Meeskonnatöö – kas ülemus:
 - Kohtleb töötajaid võrdselt?
 - Julgustab rühmapõhist probleemide lahendamist?
 - Jagab saavutatud tunnustust kõigi rühma liikmetega?
 - Teostab rühma nõupidamisi efektiivselt?
- Kvaliteetsus – kas ülemus:
 - Annab head eeskju üritades pidevalt sooritusi parandada?
 - Pakub võimalusi täiendõppeks?
 - Omab head arusaamist klientidest ja nende vajadustest?
- Planeerimine – kas ülemus:
 - Küsib nõu plaanide koostamisel?
 - Seab realistlikke, saavutatavaid eesmärke?
 - Jälgib põhjalikult plaanide täitmist?
 - Tähistab saavutusi?

LISA 8

Iga konkreetse ametniku panuse mõõtmiseks PPT teostamisel Peak ja Glensori (1999) poolt välja pakutud mõningad hindamiskriteeriumid:

- Aja kasutamise oskus (*time management*), ehk kuidas kasutab ametnik tööaega piirkonna probleemide avastamiseks ning kuidas ta balansseerib probleemide lahendamise tegevusi teiste tööülesannetega;
- Teadlikkus (*awareness*), ehk piirkonnas olevate probleemide teadmine, milliseid samme ta astub jäämaks informeerituks läbi kontaktide kodanikega, kuidas kasutab politseiasutusel olevat informatsiooni ja kuidas jagab infot kolleegidega;
- Suhtlemine (*communication*), ehk kuidas oskab küsida infot kolleegidelt, juhtidelt ja elanikelt hõlbustamiseks probleemi lahendamist, ning kuidas edastab infot (selgel ja kokkuvõtlikul moel);
- Analüüsivõime (*analysis*), ehk kuidas oskab identifitseerida juhtumite varjatud põhjuseid, mis põhjustavad neid ja teab milliseid küsimusi esitada;
- Otsustusvõime (*judgement*), ehk kuidas oskab leida alternatiivseid lahendusi probleemidega tegelemisel, valib parima alternatiivse meetodi arvestades olemasolevaid ressursse, nende rakendamise võimalikkust ja tagamaks tõhusaima tulemi;
- Eesmärkide seadmine (*goal setting*), ehk eristab pika- ja lühiajaliste eesmärkide toimet; seab mõõdetavad eesmärgid ja mis on asjakohased;
- Planeerimine (*planning*), ehk oskab koostada asjakohast tegevusplaani tegevuste läbiviimiseks, seab osalejate vastutusalad, kohased tegevused ja ajatabeli;
- Koordineerimine (*coordination*), ehk organiseerib kompetentselt erinevate osapoolte tegevusi eesmärkide saavutamiseks;
- Initsiatiivsus (*initiative*), ehk on ise motiveeritud osalemaks probleemide identifitseerimisel ja lahendamisel, abistab vajadusel teisi.

LISA 9

Dempsey (1999) poolt loetletud mõningad äärmiselt tähtsad omadused, mis peaksid ühel heal PPT-d tegeval politseinikul olema (autori poolt lühendatud kujul):

- Isikliku vastutustunde olemasolu piirkonna ja selle elanike ees;
- Usk piirkonna olukorra parandamise tähtsusesse;
- Usk, et piirkonna elanike mured on tähtsad. Saab aru, et politsei ei tea alati mida inimesed tahavad ja ei karda küsida;
- Usub et inimestel on informatsiooni, mille abil politsei on võimeline tegema oma tööd paremini. Mõistab, et politsei tegevuse edukus sõltub elanikepoolsest abist;
- Enese sidumine õpetamaks ja andmaks ülesandeid kodanikele. Omab tahet õpetada inimesi kuidas end ise abistada ja kaitsta;
- Usk koostöösse elanikega probleemide lahendamisel;
- Usk koostöösse erinevate asutuste ja institutsioonidega probleemide lahendamisel. Saab aru rühmatöö tähtsusest ja on võimeline rühmas töötama saavutamaks eesmäärke;
- Soovib teha ekstra pingutusi. Soovib minna kaugemale ja teha rohkem kui temalt oodatakse.

LISA 10

Põhja-Iirimaa Politsei Teenistuse PPT infobrošüüris loetletud küsimused, millele peaks üks kogukonda hästi teenindav politseinik vastama ning mille alusel on võimalik tema tegevust ka hinnata:

- Kas me oleme lihtsalt kättesaadavad?
- Kas me täidame oma lubadusi?
- Kas me oleme vastutulelikud ja tundlikud kogukonna soovide suhtes?
- Kas me kuulame?
- Kas me teostame väljakutsetele järelkontrolli selgitamiseks kas kogukonna liikmed jäid rahule?
- Kas me oleme valmis tegema rohkem kui meilt oodatakse?
- Kas me kohtleme inimesi õiglaselt ja kohaselt?
- Kas me järgime oma tegevuses inimõigusi?
- Kas me vastame kogukonna turvalisuse ja PPT vajadustele?
- Kui meie ei suuda vastata – kes suudab?

LISA 11

Kaasiku (2005) poolt kirjeldatud meetodid, mida kasutatakse PPT hindamiseks erinevates Euroopa Liidu riikides:

- Soome – BSC, mis võeti kasutusele 2000. aastast. Olulised näitajad: politseitegevuse kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed näitajad. Muuhulgas hinnatakse nii partnerite kui klientide poolt.
- Rootsi – tegevusi ja tulemusi tuleb pidevalt süsteemselt jälgida ja hinnata. Oluliseks kriteeriumiks ennetav tegevus.
- Taani – koostatakse aasta analüüsi, milles sisaldub kaks osa: partnerite analüüs, so oluliste koostöösuhete tuvastamine nii ametlikul kui ka mitteametlikul pinnal. Andmed kogutakse otsekontaktide kaudu KOV-dega ja läbi küsitluste; kuritegevuse analüüs, mis baseerub kohalikel statistilistel andmetel (ka sotsiaalsed näitajad). Nende põhjal tulevad välja probleemid ja kavandatakse edasine tegevus.
- Suurbritannia – mõõtmismeetodid, hindamine ja parimate tegevuste näited peavad olema ühtses võrgus ja asjaosalistele kättesaadavad. Mobiilsed andmesüsteemid pakuvad tõhusaid ja paindlikke tegutsemise viise.
- Belgia – tegevus ja olukord vajab pidevat jälgimissüsteemi, sellesse peavad olema kaasatud partnerid ja kliendid. Pidev dialoog kogukonnaga.
- Prantsusmaa – tegevusi tuleb regulaarselt hinnata. Seda tehakse piirkonniti ja kasutatakse nelja põhiindikaatorit: olukorra hinnang (kuritegevuse ja kaebuste tase, rahulolu uuring jms); kindlad probleemi analüüsist tulenevad arvnäitajad; näitajad politsei tegevuse kohta (mis näitaksid kogukonnakeskse tegevuse aktiivsust – näit. kontaktid partneritega, tegevus ohvritega); tulemuse indikaatorid.
- Holland – riiklikul tasandil peab olema määratletud oodatavad tulemused. Uuritakse COP tegelikku mõju turvalisusele. Saavutatud tulemusi tuleb hinnata koostöös kogukonnaga.
- Luksemburg – pideva jälgimise ja hindamise süsteemid on väljaarendamisel. Kohalike probleemide tuvastamine ja lahenduse hindamine toimub kohaliku statistika baasil.
- Portugal – infot tegevuse kohta kogutakse ja analüüsitakse kohalikul tasandil erinevate ametite vastavate üksuste poolt ja riiklikul tasandil spetsiaalse julgeolekut koordineeriva asutuse poolt. Arvestatakse ka kodanike ja nende ühenduste seisukohti ning soovitusi kohaliku turvalisuse küsimustes.
- Itaalia – olulisteks kriteeriumiteks on elanike hinnang, provintsi avaliku korra ja turvalisuse komisjoni arvamus.
- Kreeka – tegevust hinnatakse ja kavandatakse piirkonniti info analüüsimise ja kuritegevuse statistiliste andmete kasutamise abil. Selle alusel tegeletakse ka riskirühmadega.
- Iirimaa – andmed kuritegevuse ja muude intsidentide kohta koondatakse politsei ühtses andmebaasis PULSE, mille kaudu toimub ka olukorra analüüsimine. Oluline on ka kogukonna liikmete hinnang olukorrale. Seda saadakse läbi foorumi, koosolekute ja üksikisikute. On aasta tegevuskavad, mille täitmist hinnatakse.
- Hispaania – hindamise viiside kohta täpsed andmed puuduvad. Üheks oluliseks kriteeriumiks on tegevuse vastavus elanike soovidele.
- Saksamaa – kriminaalpreventiivtöö edukuse mõõtmine PPT rakendamisel on piiratud, kuna ei ole võimalik täpselt määratleda, palju kuritegusid jäi toime panemata näiteks politsei suurema kohaloleku tõttu. Turvatunde kasvamist ja üldist elukvaliteedi tõusu kogukonnas saab jälgida ja mõõta vaid hoolikalt läbi mõeldud küsitluse kaudu.

LISA 12

Autori poolt käesoleva uurimistöö raames ajavahemikus oktoober – detsember 2006 läbi viidud kirjaliku ankeetküsitluse inglise- ja venekeelne vorm koos kaaskirjaga:

Dear respondent,

Evaluation is an important aspect of Community Policing implementation, not only in terms of analysis of your work, but also in development of future activities. This survey aims to collect information from foreign experts on Community Policing about criteria's and methods of evaluation of Community Policing in different countries at present time (both generally and in relation to each officer individually). As well as to collect information about obstacles and problems encountered during evaluation process. Finally, to get your opinion on how evaluation of Community Policing shall be conducted in the future, including main evaluation criteria's and methods that shall be used.

Information collected with present survey will be used by the author in his research work "EVALUATION OF COMMUNITY POLICING" to conduct an analysis of Community Policing evaluation methods in Estonia and its efficiency; and to do a comparative analysis with foreign countries (using respective literature, personal experiences of the author, previously conducted researches and the present survey).

Currently the author is on a service duty in OSCE Mission of Bishkek, Kyrgyz Republic, where he provides advisory assistance as Community Policing expert to the local police in implementation of Community Policing. Prior to his service in OSCE, the author coordinated Community Policing in Estonian Police, including its nationwide evaluation.

Information collected as a result of this survey will be used in the research, with referral to its source. The author gives his agreement to take part in similar researches in the future, carried out by respondents.

Please complete the given questionnaire and send your answers by e-mail to tarmo.viikmaa@mail.ee no later than October 18, 2006. If you don't have a chance to use e-mail to respond, please forward your answer by fax to number 996 312 661 329 (please put the name of the author as addressee) or by regular mail to address 152, Sydykov str. Bishkek, 720001, Kyrgyz Republic.

Hoping for your co-operation,

Tarmo Viikmaa

October 2006

Questionnaire

1. Your name
2. Position/rank
3. Please indicate your relation to Community Policing
4. What are the Community Policing evaluation criteria's that are presently used in your country? (Please list them in the order of significance, if any, and describe shortly each criteria):
 - Generally (covers the entire police institution/unit):
 - Regarding each single officer who is involved directly with Community Policing:
5. Please describe, what are the methods used in order to collect respective objective data regarding each criteria (various surveys, police databases etc)?
6. Who evaluates Community Policing?

7. How often it is evaluated (both generally and regarding each single officer)?
8. In your opinion, are those criteria's appropriate and do they guarantee fulfillment of Community Policing goals?
 - Yes
 - NoPlease explain, why?
9. On what basis these specific evaluation criteria's and methods are used in your country? (Based on any research?)
10. What were the major obstacles and problems you have encountered during the evaluation process?
11. In your opinion, what should be the best evaluation criteria's? Please shortly explain it.
12. If possible, please include any materials related or used during evaluation of Community Policing in your country (like questionnaires, evaluation charts etc).

Thank you for your time and cooperation!

Уважаемый участник данного опроса,

Оценка деятельности квартальной полиции является важным аспектом, не только в отношении анализа проделанной работы, но также в разработке последующих шагов. Целью настоящего опроса является сбор информации об используемых критериях и методах оценки Квартальной Полиции (в целом и по каждому сотруднику индивидуально) на настоящий момент в разных странах. А также собрать информацию о различных барьерах и проблемах, с которыми Вы сталкиваетесь в процессе оценки. И наконец, получить Ваше мнение о том, как оценка Квартальной Полиции должна проводиться в будущем, включая основные критерии и методы оценки, которые должны использоваться.

Информация, собранная в результате данного опроса, будет использована автором в его исследовательской работе «ОЦЕНКА КВАРТАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ», для проведения анализа методов оценки Квартальной Полиции в Эстонии и их эффективности, а также для сравнительного анализа с зарубежными странами (используя соответствующую литературу, личный опыт автора, ранее проведенные исследования, а также данный опрос).

На настоящий момент автор данного опроса находится на службе в Миссии ОБСЕ в г. Бишкек, Кыргызская Республика, где он предоставляет консультационную помощь в качестве эксперта квартальной полиции местным сотрудникам милиции в реализации квартальной полиции. До назначения на службу в ОБСЕ, автор опроса координировал Квартальную Полицию в Эстонской Полиции, включая проведение оценки деятельности квартальной полиции по стране.

Информация, собранная в результате настоящего опроса, будет использована автором в его исследовательской работе с обязательным указанием источника информации. Автор также дает свое согласие принимать участие в подобных исследованиях в дальнейшем, проводимых респондентами.

Пожалуйста, заполните прилагаемую анкету и пришлите Ваши ответы на электронный адрес tarmo.viikmaa@mail.ee не позднее 18 октября, 2006 г. Если у Вас нет возможности ответить по электр.почте, то пожалуйста отправьте по факсу на номер: 996 312 661 329 (с указанием имени автора), или же по обычной почте на адрес: ул. Сыдыкова 152, г. Бишкек 720001, Кыргызская Республика.

Надеюсь на Ваше сотрудничество,

Тармо Вийкмаа

октябрь 2006 г.

Анкета

1. ФИО
2. Должность/звание
3. Пожалуйста, укажите Вашу связь с квартальной полицией
4. Какие критерии оценки квартальной полиции используются на настоящий момент в Вашей стране? (пожалуйста, перечислите в порядке их значимости, а также коротко опишите каждый критерий)
 - В целом (в отношении всего полицейского учреждения/подразделения):
 - В отношении каждого сотрудника, который напрямую работает по Квартальной Полиции:
5. Пожалуйста, опишите какие методы используются для сбора необходимой, объективной информации касательно каждого критерия (различные опросы, полицейская база данных и т.д.)?
6. Кто проводит оценку Квартальной Полиции?
7. Как часто проводится оценка (в целом и в отношении каждого сотрудника)?
8. По Вашему мнению, являются ли эти критерии подходящими и могут ли они гарантировать достижение целей Квартальной Полиции?
 - Да
 - НетПожалуйста, объясните почему
9. Почему используются именно эти критерии и методы оценки в Вашей стране? (на основе каких-нибудь исследований?)
10. С какими основными барьерами и проблемами Вы столкнулись в процессе проведения оценки?
11. Что, по Вашему мнению, являются лучшими критериями оценки? (пожалуйста, коротко объясните)
12. Если возможно, то пожалуйста включите материалы, относящиеся или используемые в оценке Квартальной Полиции в Вашей стране (опросы, оценочные таблицы).

Спасибо за Ваше время и сотрудничество!

Autori poolt sõnastatud PPT hindamiskriteeriumite olemasolu politseiprefektuuride 2007-2008. aasta tulemuslepingutes ja 2007. aasta I poolaasta analüütilistes kokkuvõtetes

AUTORI POOLT SÕNASTATUD PPT HINDAMISKRITEERIUMID	IDA PP	LÕUNA PP	LÄÄNE PP	PÕHJA PP
<i>kodanike, kogukonnagruppide ja koostööpartnerite rahulolu politseiteenusega, seda eriti just ohvrite seas</i>	+ (kogu elanikkonna hulgas)	-	-	-
<i>elanike kuriteohirmu tase</i>	+ (tänavakuritegevuse suhtes)	-	-	-
<i>korduvalt ohvriks langemise tase</i>	-	-	-	-
<i>politsei tegevuse suhtes esitatud kaebuste analüüs</i>	-	-	-	-
<i>kogukonna ja politsei vahelise suhtlemise ning koostöö tase</i>	+ (koostöö perevägivalda teemal)	+ (narkokoolituste läbiviimine koostööpartneritele)	+ (koostöö autokoolidega, samuti ohvriabi ja perevägivalda teemal)	-
<i>vabatahtlike (nt abipolitseinikud jne) kasutamine ja selle ulatus</i>	-	+	+	-
<i>kogukonna soovidega arvestamine politsei tegevuses ja tegevuste planeerimises</i>	+	+	+	+
<i>politsei poolt elanikkonnale ja koostööpartneritele oma tegevuste pideva selgitamise aktiivsus</i>	+	+	+	+
<i>turvalisuse kohta käiva informatsiooni levitamise aktiivsus politsei poolt</i>	+	+	+	+
<i>politseinike/politseiasutuse teadmised piirkonna, selle elanike ning seal esinevate probleemide kohta</i>	+ (perevägivalda kohta)	+ (perevägivalda kohta)	+ (sh narkoinfo sisestamine)	-
<i>retsidiivismi tase õigusrikkumisi ja kuritegusid toime pannud isikute seas</i>	+ (alaealiste hulgas)	-	-	-
<i>politsei nähtavaloleku ja suunatud patrullimise kasutamise tase</i>	+ (patrullmarsruutide muutmine vastavalt analüüsile,	+ (osalemine narkonõukogude koosolekutel, politseioperatsiooni	+ (politseioperatsioonid jm)	+ (politseioperatsioonid jm)

	politseioperatsioonid jm)	d jm)		
<i>politsei tegevus avaliku korra ja elukeskkonna parandamisel ning nende seisund</i>	+	-	+ (koostöö KOV-idega)	+
<i>politsei tegelemine piirkonna probleemidega</i>	-	-	-	-
<i>muutused kuritegevuse statistikas</i>	+ (sh ka politseisse teatamise taseme tõstmine!!!)	+	+	+ (sh ka perversivallajuhtumite arvu suurenemine)
<i>korduvate väljakutsete hulk samadelt aadressidelt/kohtadest</i>	-	-	-	-
<i>PPT-d tegevate politseiametnike poolt kolleegidele edastatud informatsiooni hulk</i>	-	-	-	-
<i>tööga rahulolu tase politseiametnike endi seas</i>	-	-	-	-
<i>politsei sisemise süsteemi ja struktuuri hindamine, sh politseiasutuse detsentraliseerimise ulatus</i>	+	-	+	+
<i>olemasolevate vahendite kasutamise efektiivsus</i>	-	-	-	-
<i>politseiasutuse strateegiliste plaanide ning tegevuskavade vastavus PPT põhimõtetele ja eesmärkidele ning neis seatud eesmärkide saavutamine</i>	+ (vaid tulemuslepingu raames)	+ (vaid tulemuslepingu raames)	+ (vaid tulemuslepingu raames)	+ (vaid tulemuslepingu raames)
<i>kogukonna osaluse võimalikkus ja tase politseitegevuse kontrollimisel, planeerimisel ja suunamisel, kaebuste lahendamisel, ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel jne</i>	-	-	-	-
<i>ennetustegevuse aktiivsus ja tase</i>	+	+	+	+
<i>politsei kättesaadavuse lihtsus</i>	-	-	-	-
<i>kui hästi on politseiteenus kättesaadav erinevatele ühiskonnagruppidele</i>	-	-	-	-

Tabelis kasutatud andmed: Ida-, Lõuna-, Lääne- ja Põhja politseiprefektuuride 2007-2008. aasta tulemuslepingud ja 2007. aasta I poolaasta analüütilised kokkuvõtted

LISA 14

Autori poolt koostatud tabel vaatlemaks, millistest osadest koosneb 2006. aasta I poolaasta üldkokkuvõtte

Tabel 12

PPT 2006. aasta I poolaasta üldkokkuvõttes sisalduvad andmed

ÜLDKOKKUVÕTTE ALAPUNKTID	SELGITUS
<i>Personal</i>	Annab ülevaate piirkonnakonstaablite ametikohtade üldarvust ja täituvusest, samuti võrdleb neid arve eelnevate aastatega.
<i>PPT eesmärkide täitmine ja täitmise kulg</i>	Kirjeldab lühidalt toimunud tegevusi PPT teostamisel tegevuskavade ja aruandluse küsimustes ning tekkinud probleeme.
<i>Koostöö teiste politseiasutustega</i>	Lühidalt on kirjeldatud politseiprefektuuride poolt märgitud põhilisi koostöövorme.
<i>PPT korraldus</i>	Kirjeldatud on erinevaid PPT-d reguleerivaid õigusakte, mis politseiprefektuurid on välja töötanud või olemasolevaid muutnud. Samuti on loetletud politseiprefektuurides PPT-d koordineerivate ametnike kontaktandmed ning ülevaade konstaablijaoskondade/piirkondade üldarvust ja muudatustest eelnevate perioodidega.
<i>Politseiprefektuuride piirkonnakonstaablite töökoormuse üldine kokkuvõte</i>	Põhiliselt on siin võrreldud politseiprefektuure erinevate numbriliste töökoormuse näitajate osas, nagu osalus patrullides/politseioperatsioonides, alustatud kriminaalmenetlusi, väärtegude menetlemine, sisestatud infot KAIRI'sse jne. Põhiliseks aluseks on ühtne piirkonnakonstaabli aruanne.
<i>Kogukonna ja politsei koostööpartnerite hinnangud (kaebused, ettepanekud, lühiülevaade elanike küsitluse või uuringu tulemustest, kus see tehti jm)</i>	Antud lühiülevaade laekunud kaebustest/kiitustest ning seis küsitluste/uuringute kohta.
<i>Materiaal-tehniline olukord</i>	Antud ülevaade piirkonnakonstaablite kasutuses olevatest transpordivahenditest, samuti IT tehnikast ning teistest erivahenditest.
<i>Abipolitseinikud</i>	Antud ülevaade nende arvust ja kasutamisest.
<i>Probleemid ja ettepanekud PPT teostamisel</i>	Kirjeldatud politseiprefektuuride poolt välja toodud probleeme ning nende poolt tehtud ettepanekuid.
<i>Üldkokkuvõte</i>	Annab koostaja poolt tehtud hinnangu üldisele olukorrale ning omapoolseid soovitusi edaspidiseks.

Tabelis kasutatud andmed: PPT 2006. aasta I poolaasta üldkokkuvõtte

Autori poolt sõnastatud PPT hindamiskriteeriumite olemasolu PPT 2006 I poolaasta üldkokkuvõttes ning politseiprefektuuride 2006. aasta üld- ja 2007 I poolaasta kokkuvõtetes

AUTORI POOLT SÕNASTATUD PPT HINDAMISKRITEERIUMID / OLEMASOLU PPT JUHENDIS (kuna sõnastused erinevad, siis kasutab autor siin analoogiat ehk mõttelt sarnase kriteeriumi olemasolu)	2006 I poolaasta üldkokkuv õte	IDA PP 2006/2007	LÕUNA PP 2006/2007	LÄÄNE PP 2006/2007	PÕHJA PP 2006/2007
<i>kodanike, kogukonnagruppide ja koostööpartnerite rahulolu politseiteenusega, seda eriti just ohvrite seas / +</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-
<i>elanike kuriteohirmu tase / -</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-
<i>korduvalt ohvriks langemise tase / -</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-
<i>politsei tegevuse suhtes esitatud kaebuste analüüs / -</i>	-	-/-	-/-	-/-	+/-
<i>kogukonna ja politsei vahelise suhtlemise ning koostöö tase / +</i>	-	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>vabatahtlike (nt abipolitseinikud jne) kasutamine ja selle ulatus / +</i>	+	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>kogukonna soovidega arvestamine politsei tegevuses ja tegevuste planeerimises / +</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-
<i>politsei poolt elanikkonnale ja koostööpartneritele oma tegevuste pideva selgitamise aktiivsus / +</i>	-	-/-	+/+	-/-	+/-
<i>turvalisuse kohta käiva informatsiooni levitamise aktiivsus politsei poolt / +</i>	-	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>politseinike/politseiasutuse teadmised piirkonna, selle elanike ning seal esinevate probleemide kohta / +</i>	+	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>retsidiivismi tase õigusrikkumisi ja kuritegusid toime pannud isikute seas / -</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-
<i>politsei nähtavaloleku ja suunatud patrullimise kasutamise tase / +</i>	+	+ (sh jalgsipatrullid)/+	+/+	+/+	+/+
<i>politsei tegevus avaliku korra ja elukeskkonna parandamisel ning nende seisund / +</i>	+	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>politsei tegelemine piirkonna probleemidega / +</i>	-	-/-	-/-	+/+	+/+
<i>muutused kuritegevuse statistikas / +</i>	+	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>korduvate väljakutsete hulk samadelt aadressidelt/kohtadest / -</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-
<i>PPT-d tegevate politseiametnike poolt kolleegidele edastatud</i>	-	-/-	-/-	-/-	+/+

<i>informatsiooni hulk / -</i>					
<i>tööga rahulolu tase politseiametnike endi seas / -</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-
<i>politsei sisemise süsteemi ja struktuuri hindamine, sh politseiasutuse detsentraliseerimise ulatus / +</i>	+	+/+	+ (sh KJ-de auditeeri mine)/+	+/+	+/+
<i>olemasolevate vahendite kasutamise efektiivsus / +</i>	+	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>politseiasutuse strateegiliste plaanide ning tegevuskavade vastavus PPT põhimõtetele ja eesmärkidele ning neis seatud eesmärkide saavutamine / +</i>	+	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>kogukonna osaluse võimalikkus ja tase politseitegevuse kontrollimisel, planeerimisel ja suunamisel, kaebuste lahendamisel, ametnike ametisse nimetamisel ja vabastamisel jne / +</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-
<i>ennetustegevuse aktiivsus ja tase / +</i>	-	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>politsei kättesaadavuse lihtsus / +</i>	-	-/-	+/+	-/-	-/-
<i>kui hästi on politseiteenus kättesaadav erinevatele ühiskonnagrupidetele / +</i>	-	-/-	-/-	-/-	-/-

Tabelis kasutatud andmed: PPT 2006 I poolaasta üldkokkuvõte ning politseiprefektuuride 2006. aasta üld- ja 2007 I poolaasta kokkuvõtted

Lisa 16

Autori poolt koostatud vormi kavand probleemikeskse tegevuse dokumenteerimiseks.

Vorm 1. PROBLEEMI SELGITAMINE

PROBLEEMI TINGLIK NIMETUS:
PROBLEEMI KIRJELDUS:
a. KOHT:
b. AEG:
c. SAGEDUS:
d. TÄPSEM TOIMUMIS PERIOOD (nt nädalavahetustel, talvel, öösel jne):
PROBLEEMI TUVASTAMISE ALLIKAS(D) (nt ametlik statistika, mingi uuring või küsitlus, isiklik järeldus, koostööpartnerid, meedia jne):
VORMI TÄITJA ANDMED JA AEG:

Sia võib lisada ka igasugust täiendavat informatsiooni, mis viitab või kinnitab probleemi olemasolu.

Vorm 2. PROBLEEMI ANALÜÜS

PROBLEEMI TINGLIK NIMETUS:
PROBLEEMI ESINEMISE KOHA TUNNUSJOONED:
OLEMASOLEVATE JA POTENTSIAALSETE SIHTMÄRKIDE/OHVRITE TUNNUSJOONED:
OLEMASOLEVATE JA POTENTSIAALSETE ÕIGUSRIKKUJATE/PROBLEEMI TEKITAJATE TUNNUSJOONED:
KUIDAS NEED TEGURID AITAVAD KAASA JA/VÕI MÕJUTAVAD PROBLEEMI ESINEMIST/JÄTKUMIST:
PROBLEEMI KOHTA SAADUD LISAINFO (peale vorm 1. täitmist):
MILLISEID ANDMEID JA/VÕI INFOT ON SAADUD ALLIKATEST, Kuhu on probleemi selgitamiseks ja analüüsimiseks pöördutud:
VORMI TÄITJA ANDMED JA AEG:

Vorm 3. VASTUMEEDE

PROBLEEMI TINGLIK NIMETUS:
PROBLEEMI LAHENDAMISEKS KAVANDATAVAD TEGEVUSED (enne alustamist tuleks konsulteerida oma otsese juhiga, et panna paika tegevuste järjekord ning tagada vajalike ressursside olemasolu): 1. 2. 3. 4.
PROBLEEMIGA TEGELEMISEKS VAJAMINEVAD RESSURSID: 1. 2. 3. 4.
PROBLEEMIGA TEGELEMISEKS VAJAMINEV KOGUKONNA VÕI KOOSTÖOPARTNERITE OSALUS: 1. 2. 3. 4.
VAREM SAMA PROBLEEMIGA TEGELEMISEKS ETTE VÕETUD MEETMED (kirjeldus ja tulemused):
VORMI TÄITJA ANDMED JA AEG:

Vorm 3 abivahendina tegevuste planeerimiseks ning täitmise jälgimiseks võib kasutada järgnevat tabelit.

TEGEVUS	KOHT JA AEG	KESTUS	TÄHTAEG	OODATAVAD TULEMUSED	MÕÕDIKUD	VASTUTAV ISIK (sh teine ametkond või koostööpartner)	EELDATAVAD KULUD	MUU
1.								
2.								
3.								
4.								

Vorm 4. HINDAMINE

PROBLEEMI TINGLIK NIMETUS:
MIS OLI PROBLEEMI LAHENDAMISEKS TEHTUD (põhjalik kirjeldus tegevustest, kus, millal, kuidas, kellega jne):
TULEMUSED (sh mida näitab statistika, küsitlused, uuringud, vaatlused, tagasiside jne; kas seatud eesmärgid saavutati):
EDUKUSE VÕTMEPEGURID:
RASKUSTE VÕI EBAEDU PÕHILISED PÕHJUSED JA ALLIKAD:
MILLISEID RESSURSSSE KASUTATI (sh nii politsei kui ka kogukonna/koostööpartnerite omi):
PROBLEEMI LAHENDAMISE KOKKUVÕTE (järelused, soovitus edaspidiseks jne):
VORMI TÄITJA ANDMED JA AEG: