

Turvalisuse arenguprogrammi rakendamise hindamine

Uuring: Turvalisuse arenguprogrammi rakendamise hindamine

Autorid: Sarah Kruusmaa, Maarja Käger, Kats Kivistik, Kristiina Toomik, Siim Tamme

Teostaja: Balti Uuringute Instituut

Tellijä: Siseministeerium

Viitamine: Kruusmaa, S. jt (2026) „Turvalisuse arenguprogrammi rakendamise hindamine.“ Balti Uuringute Instituut. <https://doi.org/10.23657/ibs.2026.3>

Täname kõiki uuringu intervjuudes ja töötoas osalenuid. Samuti täname põhjaliku koostöö ja tagasiside eest Siseministeeriumi kontaktisikuid.



SISEMINISTEERIUM



Balti Uuringute Instituut

Lai 30
51005 Tartu
tel 699 9480
ibs.ee

DOI: <https://doi.org/10.23657/ibs.2026.3>

SISUKORD

Sisukord	3
Lühendid ja läbivalt kasutatud terminid	6
Sissejuhatus.....	7
1. Metoodika	8
1.1. Sekundaarallikate ja -andmete analüüs	8
1.2. Intervjuud	8
1.3. Andmepäring KOV-idele.....	9
1.4. Koosloometöötuba	9
2. TAP-i olemus ja sekkumisloogika.....	11
2.1. TAP-i tegevused	11
2.2. TAP-i elluviijad.....	13
2.3. Tegevusloogika	15
2.4. Sekkumisloogika	17
3. Teoreetilised raamistikud turvalisuse kujundamiseks.....	25
3.1. TAP-i turvalisuse tegevusmodeli teaduskirjandusel põhinev analüüs	27
3.2. Sarnased sekkumised teistes riikides	29
3.3. Teaduskirjandusel põhinevad soovitused TAP-i tegevusmodeli täiendamiseks	34
4. TAP-i esimeses Lennus osalenud KOV-ide taust.....	38
5. TAP-i rakendamine ja tulemused.....	42
5.1. TAP-i rakendamine tegevusmodeli etappide kaupa.....	43
5.1.1. Ettevalmistamine	43
5.1.2. Organiseerimine	44
5.1.3. Hetkeolukorra analüüs	45
5.1.4. Planeerimine ja elluviimine	46
Tegevuskava koostamine	46
TAP- i tegevuskavas kajastatu elluviimine ja lisategevused	47
5.1.5. Seire ja hindamine	49
5.2. Õnnestumised ja murekohad	50
5.2.1. Õnnestumised.....	50
5.2.2. Murekohad	51
5.3. Rakendamist mõjutanud tegurid etapiti	52

5.4. TAP-i paindlikkus	53
5.5. TAP-i tulemused ja eesmärkide täitmine	54
5.6. TAP-i jätkusuutlikkus	58
6. Koostöö TAP-is.....	60
6.1. Rollijaotus TAP-i elluviimisel	60
6.1.1. Koordinaatori ja juhtrühma vastutus ning koostöö	60
6.1.2. Koostöö mentoritega	64
6.2. Võrgustike koosseis ja võrgustikutöö juhtimine	67
6.2.1. Kogukondade kaasamine	68
6.3. Koostöö teiste KOV-idega	69
6.3.1. Koostöö teiste TAP-i rakendavate KOV-idega	69
6.3.2. Koostöö naaberomavalitsustega	70
6.3.3. Maakondlik koostöö ja omavalitsuste liitide roll	70
7. Uuringu tulemustel põhinevad ettepanekud TAP-i edasiarendamiseks.....	71
7.1. Ettepanekute ülesehitus	71
7.2. Läbivad strateegilised ja korralduslikud ettepanekud.....	71
7.3. Ettepanekud tegevusmudeli etappide kaupa	79
1. etapp. Ettevalmistamine	79
2. etapp. Organiseerimine.....	83
3. etapp. Hetkeolukorra analüüs.....	87
4. etapp. Planeerimine ja elluviimine.....	89
5. etapp. Seire ja hindamine	90
Kokkuvõte	94
LISAD.....	97
Lisa 1. Metoodika ja uurimisinstrumendid	97
Koordinaatori intervjuu kava.....	101
Juhtrühma intervjuu kava	103
Mentori intervjuu kava.....	105
Andmepäringu vorm	108
Lisa 2. Teiste riikide kogemus.....	109
1. Rootsi kogemus	109
1.1. Programmid ja nende loomise põhjused ja alused.....	109
1.2. Programmide mõju ja tõhusus	111
1.3. Olulisemad õppetunnid programmide rakendamisel	112
1.4. Hindamismetoodika ja -vahendid	112
1.5. KOV-ide roll poliitika rakendamisel ja võrdlus Eestiga.....	113
2. Soome kogemus	115
2.1. Programmid ning nende loomise põhjused ja alused.....	115
2.2. Programmide mõju ja tõhusus	117
2.3. Olulisemad õppetunnid programmide rakendamisel	118

2.4. Hindamismetoodika ja -vahendid	119
2.5. KOV-ide roll poliitika rakendamisel ja võrdlus Eestiga.....	121
3. Iirimaa kogemus.....	123
3.1. Programmid ja nende loomise põhjused ja alused.....	123
3.2. Programmide mõju ja tõhusus.....	125
3.3. Olulisemad õppetunnid programmide rakendamisel	126
3.4. Hindamismetoodika ja -vahendid	126
3.5. KOV-ide roll poliitika rakendamisel ja erinevus võrreldes Eestiga.....	127
4. Eesti, Rootsi, Soome ja Iirimaa turvalisuse- ja ennetustöö võrdlev tabel koos viidetega	129

LÜHENDID JA LÄBIVALT KASUTATUD TERMINID

CTC – „Hoolivate kogukondade“ ennetusprogramm, üks TAP-i kujundamise alustest

EUPC – tulemusliku ennetuse koolitused (ingl *European Prevention Curriculum*); dokumentides on kasutatud ka järgnevaid selgitusi või termineid: Euroopa ennetusõppekava, Euroopa universaalse ennetuse õppekava

KOV – kohalik omavalitsus

KTN-i kontseptsioon – Siseministeeriumi eestvedamisel 2021. aastal koostöös maakondade turvalisuse nõukogude, maakondlike arendusorganisatsioonide, kohalike omavalitsuste, Politsei- ja Piirivalveameti, Tervise Arengu Instituudi, Justiitsministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Rahandusministeeriumi esindajatega valminud kontseptsioon „Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana: turvalisuse kavandamine ja võimekuse arendamine“. Kontseptsioon on aluseks turvalisuse valdkonna arengu toetamisele ja edendamisele KOV-i tasandil

Lõpparuanne – Siseministeeriumi 2023. aastal riigihankega otsitud turvalisuse arenguprogrammi rakendanud I lennu (aastatel 2023–2026) kohalike omavalitsuste nõustamisteenuse osutamise lõpparuanne. Selles lõpparuandes on kajastatud läbivalt ka mentorite tehtud tagasisideküsitluse tulemusi, millele ka siinses aruandes korduvalt viidatakse

RV – „Ringist välja“, Eestis alates 2020. aastast rakendatava keskmise ja kõrge riskikäitumisega 12–18-aastaste noorte toetamiseks mõeldud spetsialistide koostöömudel

SIM – Siseministeerium

SKA – Sotsiaalkindlustusamet

STAK – siseturvalisuse arengukava 2020–2030

TAI – Tervise Arengu Instituut

TAP – turvalisuse arenguprogramm (edaspidi ka arenguprogramm); kujundatud projekti „Ennetava ja turvalise elukeskkonna arendamine“ tegevuse 2.4 „Kohaliku tasandi võrgustikutöö edendamine turvalisuse suurendamiseks“ alategevuse 2.4.3.1 „Kohalike omavalitsuste arenguprogramm turvalisuse tegevusmudeli katsetamiseks ja arendamiseks“ elluviimiseks

TAT – Siseministeeriumi 24.05.2023 käskkiri nr 1-3/76 „Toetuse andmise tingimused ennetava ja turvalise elukeskkonna arendamiseks“ (projekti „Ennetava ja turvalise elukeskkonna arendamine“ tegevuste ja alategevuste, sh turvalisuse arenguprogrammi, rakendamiseks)

TT – Eesti kontekstile kohandatult kui sekkumisprogramm „Teadlikult turvalisem“, mille eesmärk on alkoholi ja uimastite tarvitamisega seotud kahjude vähendamine alkoholi- ja uimastitarvitamisega seotud keskkondades (ingl *Stockholm Prevents Alcohol and Drug Problems*)

SISSEJUHATUS

Aruanne on osa uuringust, mille eesmärk oli hinnata Euroopa Sotsiaalfond+ kaasrahastatud ja Siseministeeriumi elluviidava turvalisuse arenguprogrammi (edaspidi ka lühendatult kui TAP või arenguprogramm) rakendamist 2023–2026. aastal TAP-is osalenud esimese lennu põhjal, teha ettepanekuid arenguprogrammi muutmiseks või arendamiseks ning töötada välja meetodika, mille abil saab hinnata arenguprogrammi tulemuslikkust. TAP-i tulemuslikkuse hindamiseks välja töötatud meetodika on esitatud eraldiseisvas aruandes.

TAP-i eesmärk on parandada turvalisuse planeerimist kohalikes omavalitsustes (KOV) ning tugevdada turvalisuse valdkonna võimekust, sealhulgas ennetustegevuste süsteemset kasutamist ja koostööd osaliste vahel. TAP loodi 2022. aastal „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ (STAK) alaeesmärgi „Ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine“ elluviimiseks, eesmärgiga keskenduda kogukonnakesksele lähenemisele ja võrgustikutööl põhinevate koostöövormide arendamisele. 2023. aastal liitusid avaliku konkursi tulemusel arenguprogrammiga esimesed kaheksa kohalikku omavalitsust, kes hakkasid TAP-i katsetama ja võtsid lepingulise kohustuse turvalisuse valdkonda arendada: Tallinna linn, Strateegiakeskuse kaudu, Kohtla-Järve linn, Narva linn, Saarde vald, Rapla vald, Saaremaa vald, Elva vald ja Viljandi linn. 2026. aastal alustas avaliku konkursi tulemusel TAP-i teine lend, milles osalevad kaheksa järgmist omavalitsust kaheksast maakonnast.

TAP-i tegevused on suunatud kohalikul tasandil turvalisuse valdkonna arendamisele. Turvalisuse valdkonna süsteemse planeerimise ja tegevuste seire, tulemuslike sekkumiste kasutuselevõtu ja turvalisuse valdkonna arusaama parandamiseks toetatakse KOV-e arenguprogrammi raames erinevate juhendite, tööriistade ja koolituste ning nõustamisega. Turvalisuse tegevuskava koostamiseks ja esmaste tegevuste elluviimiseks on üldjuhul aega kaks aastat.

Uurimisküsimustele vastamiseks analüüsiti teaduskirjandust ja teiste riikide sarnaste programmide või tegevuste elluviimise kogemusi turvalisuse valdkonnas, intervjueriti kõiki arenguprogrammi esimese lennuga liitunud omavalitsusi ja nendega seotud osalisi, tehti andmepäringuid ning korraldati töötube. Tehtud analüüs loob aluse TAP-i edasiseks arendamiseks ning selle rakendamise tulemuslikkuse hindamiseks tulevikus.

Aruanne kajastab uuringu olulisemaid tulemusi. Esimeses peatükis antakse ülevaade kasutatud meetoditest. Teises ja kolmandas peatükis kirjeldatakse arenguprogrammi sekkumisloogikat ja teoreetilisi raamistikke, sh teiste riikide lahendusi turvalisuse kujundamiseks, mis loovad parema arusaama arenguprogrammi olemusest ja eeldatud panusest turvalisuse valdkonna arendamisse. Neljandas peatükis antakse ülevaade TAP-i esimeses lennus osalenud omavalitsustest. Viiendas ja kuuendas peatükis vaadatakse lähemalt turvalisuse arenguprogrammi rakendamise kogemust, programmi kasu, tulemusi ja jätkusuutlikkust ning koostööd TAP-i tegevuste rakendamisel. Aruande lõpetavad uuringu tulemuste põhjal koostatud ettepanekud TAP-i arendamiseks ja kokkuvõte.

1. METOODIKA

Uuringu metoodika tugines mitme meetodi kombineerimisele ja triangulatsioonile. Metoodika oli kvalitatiivne ja koosnes neljast osast: sekundaarallikate ja -andmete analüüs, intervjuud arenguprogrammi koordinaatorite ja mentoritega, fookusrühmaintervjuud juhtrühmadega, andmepäringud KOV-idele ning koosloometöötoad. Järgnevalt on lühidalt kirjeldatud kõiki kasutatud meetodeid. Andmekogumise instrumendid (intervjuukavad, andepäringu vorm) on esitatud lisas 1.

1.1. Sekundaarallikate ja -andmete analüüs

Uuringu lähtepunkt oli sekundaarallikate analüüs. Selle käigus töötati läbi arenguprogrammi kohta olemasolev info, varasemad uuringud ja teaduskirjandus, mida kasutati vastamiseks ennekõike uurimisülesandele 1 (vt uurimisküsimuste tabelit lisas 1).

Teaduskirjanduse analüüsis anti süsteemne ülevaade Eesti ja rahvusvahelisest teaduskirjandusest, mis käsitleb kohaliku tasandi turvalisuse edendamist ja ennetusprogrammide hindamist. Kaeti kogukondliku turvalisuse kontseptsioonid, sotsiaalse sidususe ja usalduse roll, kogukonnapõhiste programmide mõju hindamise metoodikad ning rahvusvaheliselt tunnustatud mudelid (kogukonnakeskne politseitöö, situatiivne kuritegevuse ennetus, riski- ja kaitsetegurite käsitlemised). Otsingud tehti Scopuses, Web of Science'is ja Google Scholaris teemakohaste märksõnadega. Tulemusi rakendati sekkumisloogika täpsustamiseks ja hindamisraamistiku ülesehitamiseks.

Teiste riikide kogemuse ülevaade eesmärk oli välja selgitada, kuidas tagavad KOV-id turvalisust mujal ning milliseid osalisi ja millistel alustel sarnastesse programmidesse kaasatakse. Kuna eesmärk oli koguda alternatiivseid lähenemisi, mitte rangelt võrrelda, ei ühtlustatud andmeid iga detaili tasemel. Tulenevalt programmide sarnasusest, kogemuste ülekantavusest Eesti konteksti ja allikate kvaliteedist kaasati analüüsi Soome, Rootsi ja Lõuna-Aafrika programmid. Allikatena kasutati nii teaduskirjandust kui ka nn halli kirjandust.

Dokumentide ja olemasolevate andmete analüüsis analüüsiti Eesti allikaid TAP-i kohta, nt TAP-i rakendamise seotud õigusakte, taotlusvorme, TAP-i rakendanud KOV-ide seirearuandeid ja vahearuandeid ning KOV-ide nõustamisteenuse pakkuja koostatud vahearuandeid ja lõpparuannet.

1.2. Intervjuud

Uuringu peamine andmekogumismeetod oli eri tüüpi poolstruktureeritud intervjuud, mis võimaldasid mõista inimeste kogemusi, hoiakuid ja käitumist süvitsi, aidates vastata enamikule uurimisküsimustele (vt lisa 1). Intervjuud toimusid veebis eesti keeles, need salvestati intervjuueeritavate nõusolekul ja salvestiste põhjal koostati põhjalikud märkmed. Andmeid analüüsiti kvalitatiivselt kiire kvalitatiivse analüüsi (*Rapid Qualitative Analysis: RQA*) meetodit kasutades, sisu jaotati uurimisküsimuste järgi temaatilistesse kategooriatesse.

Koordinaatorite ja mentoritega, aga ka „Ringist välja“ koordinaatoriga tehti **personaalintervjuud**, mille eesmärk oli saada ülevaade arenguprogrammi rakendamisest KOV-ides, mentorite koostööst KOV-idega ning arenguprogrammi riiklikust koordineerimisest. Samuti aitasid need täpsustada fookusrühmaintervjuude kavasid. Üks intervjuu kestis 60–90 minutit. Koordinaatorite intervjuud tehti vahemikus 12.–21.01.2026, mentorite intervjuud 19.–30.01.2026 ning RV koordinaatori intervjuu 02.04.2026. Kaks koordinaatori intervjuud olid paarisintervjuud. Seega intervjueriti kokku kümnet koordineerivat isikut ja kolme mentorit. Lisaks tehti Siseministeeriumis TAP-i eest vastutavate isikutega 12.12.2025 sissejuhatav paarisintervjuu. Intervjuusid viis läbi üks kuni kaks uuringumeeskonna liiget.

KOV-ide juhtrühmadega, aga ka mõningate võrgustike liikmetega tehti **fookusrühmaintervjuud**, mille eesmärk oli vastata uurimisküsimustele rakendamise koordineerimise, tegevuste juhtimise, raskuste ja eduelamuste kohta. Kahjuks oli KOV-i juhtrühma kuulujatel keeruline ühist sobivat aega leida, mistõttu tehti intervjuusid esialgu plaanitud kuni kuue osaleja asemel ühe kuni nelja osalejaga. Vahemikus 11.02–02.03.2026 viidi läbi 13 intervjuud kokku 34 inimesega. Igast KOV-ist osales kaks kuni kuus inimest. Intervjuu kestsid 60–90 minutit. Intervjuud viidi läbi valdavalt kahekesi: moderaatori rollis oli meeskonna kogenum liige (analüütik või projektijuht) ja teda toetas vähem kogenud liige.

Võrgustiku liikmete rolli täpsustamiseks tehti kaheksa võrgustiku liikmega neljast KOV-ist lühikesed telefoniintervjuud vahemikus 16.03–26.03.2026, mis kestsid ligikaudu kümme minutit.

1.3. Andmepäring KOV-idele

Andmepäringut kasutati faktiteabe kogumiseks ja need saadeti kõigile TAP-is osalevate KOV-ide koordinaatoritele 29.12.2025. Päringule vastasid 23. jaanuariks 2026 kõik kaheksa KOV-i. Päringuga uuriti juhtrühma ja võrgustiku moodustamise ning nende liikmete ja senise koostöö kohta ning seda, milliseid andmeid arenguprogrammi rakendamisel koguti ja jälgiti. Vastuseid kasutati võimaluse korral iga KOV-i intervjuukavade täpsustamiseks, intervjueritavate määramiseks ning uurimisküsimustele vastamiseks (vt lisa 1).

1.4. Koosloometöötuba

Uuringus viidi koosloome meetodit kasutades läbi koosloometöötuba, mis võimaldas lahenduste kujundamisel arvesse võtta osaliste kogemusi, ootusi ja vajadusi. Töötoas keskenduti uuringutulemuste põhjal sõnastatud, sh TAP-iga seotud isikute pakutud esialgsetele ettepanekutele tagasiside kogumises, et tagada nende praktilisus ja elluviidavus. Osalejaid oli kokku 21, kellest 14 olid KOV-i TAP-i koordinaatorid või juhtrühma liikmed, kaks mentorid ja kaks tellija esindajad.

Töötuba toimus veebi teel MS Teamsis 8. aprillil 2026. Töötuba kestis kaks tundi ning seal arutati ühiselt¹ läbi esialgsed ettepanekud, mis olid jaotatud viide teemavaldkonda (rollid TAP-is, TAP-i formaat, mentorlus ja eksperttugi, koostöö ja kaasamine, andmed ja seire). Töötuba modereeris Balti Uuringute Instituudi kommunikatsioonijuht ja sisulist arutelu juhtis uuringumeeskond.

Uuringus lähtuti andmete kogumisel, salvestamisel ja säilitamisel heast teadustavast ja kehtivatest andmekaitseõuetest. Salvestised ja transkriptsioonid kustutatakse ühe kuu jooksul pärast uuringu lõppu. Tulemuste esitamisel on järgitud anonüümsuse põhimõtet.

¹ Töötuba oli plaanitud mitme paralleelse rühmaaruteluna, kuid tehniliste tõrgete tõttu toimus kogu arutelu üheskoos.

2. TAP-I OLEMUS JA SEKKUMISLOOGIKA

Turvalisuse arenguprogramm on 2022. aastal loodud ja Siseministeeriumi eestvedamisel aastatel 2023–2027 ellu viidav, Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+) kaasrahastatav tegevus. Projekti „Ennetava ja turvalise elukeskkonna arendamine“ osaks oleva **arenguprogrammi eesmärk on arendada kohalike omavalitsuste võimekust kujundada oma territooriumil ennetavat ja turvalist elukeskkonda, toetudes võrgustikutööle ja valdkondadeülese ennetuse põhimõtetele.**² TAP-iga soovitakse lahendust otsida mh järgmistele KTN-i kontseptsioonis toodud valdkondlikele murekohtadele:

- KOV-id tajuvad turvalisuse valdkonda erinevalt, mistõttu on tegevuste kavandamine ebaühtlane;
- juurprobleemide (sh laste tõsiste käitumisprobleemide) lahendamisel jääb puudu süsteemsest lähenemisest ja koostööst ning puudub ühine vastutus;
- ennetustegevuste kavandamisel ja elluviimisel jääb sageli puudu tõendus- ja mõjupõhisusest.

Järgnevates alapeatükkides antakse ülevaade arenguprogrammi tegevustest, elluviijatest, tegevus- ja sekkumisloogikast. TAP-i kirjeldus aitab paremini mõista järgmisi peatükke, sh kuidas arenguprogramm suhestub teoreetiliste raamistikega.

2.1. TAP-i tegevused

KOV-idele suunatud turvalisuse arenguprogrammi **eesmärk on edendada turvalisuse kavandamist KOV-ides ja arendada turvalisuse valdkonna võimekust**. Selleks pakub arenguprogramm võimalust **turvalisuse tegevusmudelit** kohalikul tasandil katsetada ja arendada. Täpsemalt oodatakse KOV-idelt järgnevat:³

- arenguprogrammis osalemine ja KOV-i turvalisuse tegevusmudeli rakendamine vastavalt KOV-ile antud soovitudele;
- turvalisuse valdkonna määratlemine, hetkeolukorra ning arengukavades, valdkondlikes tegevuskavades ja turvalisusega tegelevate komisjonide ja nõukogude töös sisalduva info analüüsimine ning KOV-i spetsiifiliste probleemide, juurpõhjuste ja olulisemate tegevuste väljaselgitamine;

² Siseministeerium. (2026, 3. veebruar). *Turvalisuse arenguprogramm omavalitsustele*. <https://www.siseministeerium.ee/KOVprogramm> Toetuse andmise tingimustes rõhutatakse mh noorte riskikäitumise ennetamist ja vähendamist ning võrgustikutöö põhimõtete juurutamist, et edendada kohalikul tasandil turvalise elukeskkonna kujundamist ning riskis olevate noorte ja perede probleemide kindlakstegemist ja lahendamist. Mainitakse ka paremate oskuste, töövahendite ja -meetodite võimaldamist maakondliku ja kohaliku tasandi juhtidele ja valdkondlikele spetsialistidele, et aidata kaasa õnnetuste ja õigusrikkumiste vähenemisele.

³ KOV-idele seatud ootuste täpne nimekiri TAP-i KOV-ide otsimise konkursi läbiviimise korras on leitav siit: Siseministeerium. (2023, 4. aprill). *Konkursi läbiviimise ja taotluste esitamise kord*. https://siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-04/KOV_Konkursi%20labiviimine.pdf, siinses loetelus on sõnastust kohati kohendatud.

- sihipärastes tegevustes kokkuleppimine turvalisuse tegevuskava rakendamiseks ning nende täitmise seiramine;
- turvalisuse valdkonna tegevuskava koostamine kaheks aastaks ning võimalusel üldisema tegevuskava koostamine eelseisvaks neljaks aastaks;
- PPA, Päästeameti, prokuratuuri, tervishoiuasutuse, Transpordiameti ning teiste asjaomaste kohaliku tasandi asutuste, organisatsioonide ja ettevõtete esindajate kaasamine tegevuste elluviimiseks;
- spetsialistide koostöömudeli RV ning alkoholikahju vähendavate tegevuste mudeli (TT) kasutuselevõtmine valdkonnaülese ennetuse põhimõtete rakendamiseks, mõlemale koordinaatori nimetamine ning vastava koostöövõrgustiku moodustamine;
- lastele ja noortele suunatud ennetussekkumiste (sh tööhõivet toetavate, korduvõigusrikkumisi vähendavate või noorsootöö sekkumiste) edendamine ja rakendamine;
- turvalisuse valdkonna võimekuse arendamine, tagades ametnike ja võrgustiku liikmete osalemise koolitustel ning edendades kohalikku võrgustikutööd ja kogukondadele suunatud lähenemist;
- maakonna teistele KOV-idele jooksva info jagamine arenguprogrammi kulgemise ja tegevuste kohta ning nende kaasamine võimalusel kogemuste vahetamiseks;
- koostöö tegemine SIM-i ja tema hangitud nõustamist pakkuva teenuseosutajaga turvalisuse tegevusmudeli rakendamisel, hetkeolukorra analüüsimisel ja tegevuste planeerimisel;
- arenguprogrammi tegevuskava koostamine ja selleks vajaliku eelarve planeerimine;
- arenguprogrammis omandatud oskuste ja mudelite kasutuselevõtmine KOV-i igapäevatoos.

Järgnevalt on kirjeldatud TAP-i osaks olevaid tegevusi, mis kajastusid ka eelnevas loetelus:

- **„Ringist välja“ (RV)** on spetsialistide koostöömudel, mis on mõeldud keskmise ja kõrge riskikäitumisega 12–18-aastaste noorte toetamiseks. Tegevustesse on kaasatud riskikäitumisega noorte lähedased, usaldusisikud ja spetsialistidest koosnev võrgustik. **Oma olemuselt pakub mudel raamistikku ja võrgustikku keskmise ja kõrge riskikäitumisega noorte probleemide lahendamiseks.** Mudelit on Eestis rakendatud alates 2020. aastast ning esialgu selleks, et tõhustada alaealistest õigusrikkujatega toimetavate võrgustike koostööd. Alates 2024. aastast jätkatakse koostöömudeli tegevustega „Ennetava ja turvalise elukeskkonna arendamise“ tegevussuunal, täpsemalt TAP-i raames.⁴
- **European Prevention Curriculum’il** (EUPC) põhinevad ennetuskoolitused aitavad arendada ennetusalaseid teadmisi ja oskusi ning ennetada riskikäitumist.

⁴ Sotsiaalkindlustusamet. (2026). *Mudel „Ringist välja“*. <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/ringist-valja-mudel#mudel-ringist-valja>

Koolitused toetavad ühtse arusaama kujunemist ennetusest, tõenduspõhiste meetodite kasutamist, kohaliku tasandi võimestamist ja osaliste koostööd. Koolituste sihtrühm on kohaliku, maakondliku ja riikliku tasandi juhid ja spetsialistid, kes ennetustööd kavandavad ja ellu viivad või sellega kokku puutuvad.⁵

- **Sekkumisprogramm „Teadlikult turvalisem“ (TT)** keskendub alkoholi ja teiste uimastitega seotud kahjude ja riskikäitumise vähendamise kompetentsi loomisele. Tegevused toetuvad Rootsist välja töötatud programmil *Stockholm Prevents Alcohol and Drug Problems* (STAD), mille eesmärk on toetada kohalikke omavalitsusi alkoholi- ja narkootikumide kahjude ennetamisel ja vähendamisel. Tegevuse tulemusena peaks KOV-is paranema osaliste ja eri tasandite koostöö ning selginema konkreetseid vastutusalad ja rollid. Samuti suureneb KOV-i võimekus korraldada järelevalvet, sh alkoholiseadusest tulenevate nõuete täitmist. Meelelahutusasutuste teenindajad ja turvatöötajad saavad paremad teadmised ja oskused, et tõkestada alkoholi müüki joobeseisundi tunnustega isikutele, sh alaealistele. Selle sekkumisprogrammi sihtrühm on KOV-i personal, kohalikud ettevõtjad, klienditeenindajad ja klienditeenindajaid koolitavate õppe- ja koolitusasutuste personal, turvateenistujad ning alkoholi ja uimastite tarvitamisest tingitud kahjude vähendamisega tegelevad üksused või spetsialistid.⁶

Lisaks saavad KOV-id TAP-i elluviimiseks mõeldud eelarvega korraldada **turvalisust toetavaid lisategevusi ja -koolitusi**. SIM korraldab ka TAP-i üritusi, mis toetavad teiste omavalitsustega kogemuste jagamist.

Kõik TAP-i rakendavad KOV-id on projekti mõistes partnerid, kellest igaühel on Siseministeerium sõlminud partnerluslepingu turvalisuse arenguprogrammi tegevuste rakendamiseks. Partnerid saavad **arenguprogrammi tegevuste elluviimiseks 35 000 eurot**. Lisaks pakub KOV-ide nõustamise teenuseosutaja ehk hanke korras leitud **mentorite** meeskond KOV-idele praktilist nõustamist ja juhendamist.

2.2. TAP-i elluviijad

TAP-i elluviimine tugineb **mitmetasandilisele koostöömudelile**, milles on ühendatud riiklik turvalisuse valdkonna koordineerimine (sh TAP-i elluviimine), valdkondlike partnerite panus (SIM-i partnerid, KOV-ide turvalisuse valdkonna juhtrühma ja võrgustikesse kuulujad) ning kohalike omavalitsuste praktiline vastutus tegevuste kavandamisel ja rakendamisel. Projekti „Ennetava ja turvalise elukeskkonna arendamine“ elluviija on Siseministeerium ning tegevuste rakendamiseks on partneritena kaasatud Sotsiaalkindlustusamet (RV), Tervise Arengu Instituut (tulemusliku ennetuse koolitused ja TT) ning esimese ja teise lennu KOV-id (kokku 16 KOV-i). Lisaks sellele on Siseministeerium kaasanud koostööpartneritena maakonna arendusorganisatsioonid (MARO-d) alategevuse 2.4.3.2 „Kohaliku ja maakonna tasandi turvalisusvõrgustike tegevuse edendamine“ rakendamiseks.

⁵ Tervise Arengu Instituut. (kuupäev puudub). *Tulemusliku ennetuse koolitused (EUPC)*.
<https://www.tai.ee/et/node/14723>

⁶ Terviseinfo. (2025). „Teadlikult turvalisem“ Eestis.
<https://www.terviseinfo.ee/et/valdkonnad/turvalisem-oeoeelu/turvalisem-oeoeelu-eestis>

Arenguprogrammi rakendamisel on keskne roll konkursi korras partneritena kaasatud KOV-idel, kes vastutavad TAP-i rakendamisega endale võetud kohustuste (sh ptk-s 2.1 toodud ootuste loetelu) täitmise eest. See tähendab, et KOV-id vastutavad kohaliku tasandi tegevuste kavandamise, elluviimise ja koordineerimise eest ning loovad sobivate olemasolevate struktuuride puudumisel turvalisuse arendamiseks vajalikke koostöövorme. TAP-i juhises⁷ ja KTN-i kontseptsioonis eristatakse mitut KOV-iga seotud rolli ja struktuuri: **koordinaator, juhtrühm, turvalisuse planeerimise võrgustik ning vastavalt vajadusele ka teemapõhised töörühmad**, mis on täpsemalt kirjeldatud tabelis 1. Hindamise käigus ilmnes, et nende rollide sisustamine ja tegelik toimimine erines omavalitsuseti märkimisväärselt (vt täpsemalt ptk 6).

Tabel 1. KOV-iga seotud rollid TAP-i elluviimisel⁸

Roll / struktuur	Roll juhiste järgi
Koordinaator	Koordineerib TAP-i projektipõhist elluviimist KOV-is. ⁹
Juhtrühm	KOV-i eri valdkondade, sisejulgeolekuasutuste ja teiste seotud asutuste/partnerite esindajatest moodustatud kogu (vt ptk 6.1.1. joonis 4). Toetab kohaliku turvalisuse strateegilist juhtimist, koordineerib osaliste tegevusi ja tagab valdkondadeülese vaate turvalisuse kavandamisele ja arendamisele. ¹⁰ Võib olla ka olemasolev komisjon (nt kriisikomisjon), kui selle töö raames käsitletakse turvalisust piisavalt laiapõhjaliselt ja valdkondadeüleselt.
Turvalisuse planeerimise võrgustik	Laiem osalejate ring, kelle tegevus mõjutab piirkonna elanike turvalisust ja heaolu: kogukonnad, haridusasutused, sotsiaalvaldkond, tervishoid, ettevõtjad, politsei, pääste, noorsootöö jt (vt ptk 6.2. joonis 5). Toetab omavalitsust teadmiste, kogemuste ja praktilise infoga kohaliku turvalisuse eesmärkide seadmisel ja saavutamisel.

⁷ Siseministeerium. (2024). *Metoodiline juhise omavalitsustele turvalisuse planeerimiseks ja tegevuskava koostamiseks*.

⁸ Siseministeerium. (2024). *Metoodiline juhise omavalitsustele turvalisuse planeerimiseks ja tegevuskava koostamiseks*; Siseministeerium. (2023). *Uus hange: Otsime strateegilist partnerit kohalikele omavalitsustele*. <https://siseministeerium.ee/uudised/uus-hange-otsime-strateegilist-partnerit-kohalikele-omavalitsustele>; <https://siseministeerium.ee/uudised/uus-hange-otsime-strateegilist-partnerit-kohalikele-omavalitsustele>; Siseministeerium. (2022). Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana: turvalisuse kavandamine ja võimekuse arendamine. <https://www.siseministeerium.ee/media/2947/download>.

⁹ Siseministeerium. (2024). *Metoodiline juhise omavalitsustele turvalisuse planeerimiseks ja tegevuskava koostamiseks*, lk 8.

¹⁰ Selles tabelis tähendab „koordinaator“ KOV-i määratud kontaktsikut või projektijuhti, kelle peamine ülesanne oli arenguprogrammi kui välisvahenditest kaasrahastatud sekkumise projektipõhine haldamine – see hõlmas välisvahendite abikõlbliku kasutamise tagamist, projekti tegevuskava ja eelarve täitmise jälgimist, hangete ja aruandluse korraldamist ning partnerluslepinguga seotud kohustuste täitmist. Ootus oli, et turvalisuse valdkonna sisuline eestvedamine KOV-is – strateegiline kavandamine, juhtrühma juhtimine ja valdkonnaüleste otsuste tegemine – toimub pigem KOV-i olemasoleva struktuuri ja juhtimisahela kaudu. Partnerluslepingu kontaktsik ja projektijuht/koordinaator võisid olla erinevad isikud, kuid ei pruukinud. Tegevuskava sisuline täitmine eeldas tihedat koostööd projekti haldava koordinaatori ja valdkondliku eestvedaja vahel.

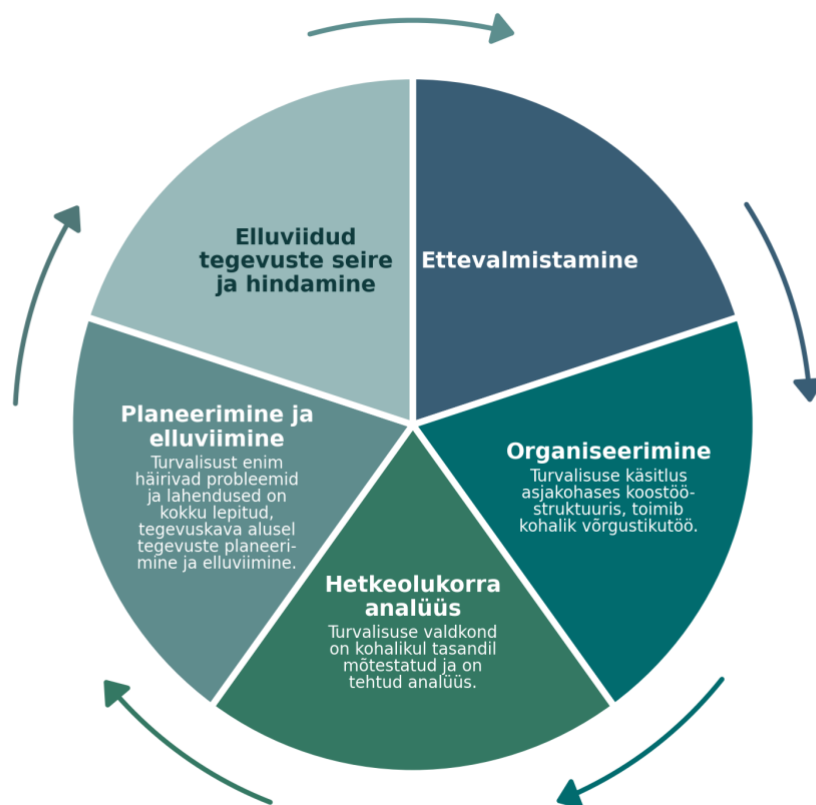
¹⁰ Siseministeerium. (2024). *Metoodiline juhise omavalitsustele turvalisuse planeerimiseks ja tegevuskava koostamiseks*, lk 8.

Roll / struktuur	Roll juhiste järgi
Teemapõhised töörühmad	Mõeldud konkreetsete tegevuste kavandamiseks, täpsustamiseks ja aja-kohastamiseks. Soovitavalt kuuluvad neisse juhtrühma ja võrgustiku liikmed, kellel on vajalik pädevus ning võimalus töösse järjepidevalt panustada. Võimaldavad jagada arenguprogrammi rakendamise vastutust ja käsitleda turvalisuse teemasid süvitsi.
Maakondliku turvalisuse nõukogu	Võrgustik, mille kaudu koordineeritakse riigiasutuste, KOV-ide, vabaühenduste ja ettevõtjate koostööd ning turvalisuse eesmärkide elluviimist maakonnas. Maakondlike koostöövõrgustike loomine ja nende töö korraldamine on kohaliku omavalitsuse üksuste ühine ülesanne rahvatervishoiu seaduse § 13 lg 1 p 5 alusel. Nõukogu aitab parandada osapoolte infovahetust, vältida tegevuste dubleerimist ning siduda kohaliku tasandi tegevused laiemal maakondliku turvalisuse vaatega.
Mentorid	Hanke korras leitud teenusepakkuja nõustajad, kes nõustavad, juhendavad ja toetavad KOV-e TAP-i rakendamisel, sh aitavad korraldada tegevusi, moodustada meeskonda ja juhtrühma, tööd süsteemsemalt kavandada ning toetavad TAP-i eesmärkide sidumist kohalike vajaduste ja võimalustega.

2.3. Tegevusloogika

Turvalisust kavandades on oluline mõista kohalikku olukorda ja vajadusi, kujundada sihtrühmade kaupa fookusteemasid ning kasutada tõenduspõhiseid ja tõhusaid tegevusi. Seda protsessi toetab KTN-i kontseptsioonis kajastatud viiest etapist koosnev **turvalisuse tegevusmudel** (joonis 1), mille loomisel lähtuti Soome siseministeeriumi KOV-idele suunatud juhistest ja tööriistadest ning programmi „Hoolivad kogukonnad“ loogikast.¹¹ Tööprotsessi käigus kujunenud tegelikku elluviimise järjekorda kirjeldatakse peatükis 5.1.

¹¹ Siseministeerium. (2022). *Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana: turvalisuse kavandamine ja võimekuse arendamine*, lk 10.
<https://www.siseministeerium.ee/media/2947/download>



Joonis 1. Kohaliku tasandi turvalisuse tegevusmudel (Allikas: KTN-i kontseptsioon, autorite kohandatud joonis)

Kohaliku tasandi turvalisuse tegevusmudel kujutab turvalisuse kavandamist järjestikuse, kuid samas korduva protsessina. **Ettevalmistusetapis** luuakse KOV-is süsteemne turvalisuse kavandamise valmisolek, sh tuvastatakse võtmeisikud, kes võivad protsessi eest vedada. **Organiseerimise etapis** moodustatakse KOV-is juhtrühm ning kaardistatakse/organiseeritakse töörühmad ja võrgustikud turvalisuse kavandamiseks, seiramiseks ja terviklikult käsitlemise suunamiseks. **Hetkeolukorra analüüsi etapis** selgitatakse eneseanalüüsi abil (sh andmete kogumine ja analüüsimine, riskide ja tugevate külgede hindamine) välja turvalisuse valdkonna kavandamise hetkeolukord ning koostatakse kohaliku tasandi profiil ehk turvalisuse hetkeolukorra käsitlus. **Planeerimise ja elluviimise etapis** koostatakse eelmises etapis valminud profiili ehk lähteolukorra põhjal tegevuskava, mis hõlmab määratud eesmärkide saavutamiseks konkreetseid tegevusi, selgeid ja mõõdetavaid oodatavaid tulemusi, vastutajaid, ajaplaani ning ressursse. Oluline on, et valitakse eelkõige tõhusad ja muutust toovad tegevused, lähtutakse valdkondadeülese ennetuse põhimõtetest ning tegevused on pikaajalised ja nendeks on piisavalt aega, inimesi, raha. **Elluviidud tegevuste seire ja hindamise etapis** hinnatakse nii tegevuskava täitmist kui ka muutusi turvalisusprobleemis, mida soovitakse mõjutada. Seire annab ülevaate toimunud muutustest ning hindamine aitab mõista muutuste põhjuseid ja aitab teha kindlaks vajadused edaspidisteks tegevusteks ehk annab suunised nn tsükli või protsessi kordamiseks.

Mudeli keskmes on seega arusaam, et tulemuslik ennetus- ja turvalisustöö põhineb läbimõeldud tööprotsessil, kus otsused lähtuvad andmetest, kohaliku kogukonna

vajadustest ja partneritega loodud koostööst. Etapid moodustavad seejuures terviku. Seeläbi rõhutab tegevusmudel, et turvalisusega seotud tegevuste rakendamine on järjepidev, andmetel ja kogemustel põhinev õppimis- ja kohandamisprotsess, mitte ühekordne planeerimistegevus.

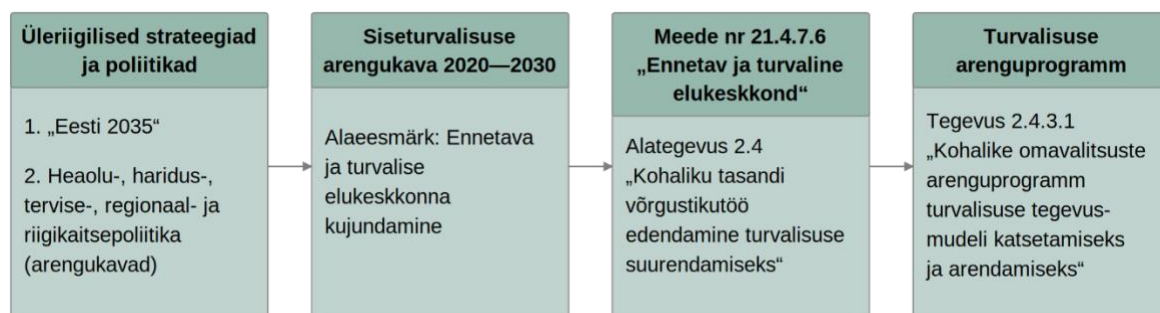
2.4. Sekkumisloogika

Programmi sekkumisloogika tugineb lähenemisele, et kohaliku omavalitsuse roll turvalisuse tagamisel on mitmetasandiline ning seotud nii kohaliku elukeskkonna kujundamise, avalike teenuste korraldamise kui ka koostöö- ja ennetusvõrgustike loomisega. **Siseturvalisuse arengukavas 2020–2030** käsitletakse KOV-i olulist rolli turvalise elukeskkonna tagamisel, kuna omavalitsus mõjutab turvalisust muu hulgas haridusasutuste haldamise, sotsiaalteenuste osutamise, avaliku ruumi planeerimise, kogukondliku ennetustöö ja kriisiolukordades piirkondliku koostöö korraldamise kaudu.¹² Seega lähtub arenguprogramm eeldusest, et **kohaliku tasandi turvalisuse suurendamiseks on vaja süsteemset, kohalikku olukorda arvestavat ja partnerite koostööl põhinevat lähenemist.**

Sekkumisloogika (vt tabel 2) strateegiline alus (joonis 2) tuleneb laiematest riiklikest arengusuundadest, sh „Eesti 2035“, heaolu-, haridus-, tervise-, regionaal- ja riigikaitsepoliitika arengukavadest ning Päästeameti ja Politsei- ja Piirivalveameti strateegiatest. Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 täpsustab seda raamistikku alaeesmärgi „**Ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine**“ kaudu, mille üheks tegevussuunaks on püsivate, kogukonnakesksel lähenemisel ja võrgustikutööl põhinevate koostöövormide kasutamine. STAK-i rakendatakse igal aastal uuendatava ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamise programmiga, mille üks arendus- ja tegevuseesmärk on kohalike omavalitsuste turvalisuse võimekuse suurendamine.¹³ STAK-ist ja selle elluviimise programmist lähtub ka meede nr 21.4.7.6 „**Ennetav ja turvaline elukeskkond**“ ning selle alategevus 2.4 „**Kohaliku tasandi võrgustikutöö edendamine turvalisuse suurendamiseks**“, mille rakenduslikuks väljundiks on kohalike omavalitsuste turvalisuse arenguprogramm.

¹² Siseministeerium. (2021). *Siseturvalisuse arengukava 2020–2030*. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-10/siseturvalisuse_arengukava_2020_2030_03.06.2021.pdf

¹³ Siseministeerium. (2026). *Programm „Ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine 2026–2029“* (lisa 1), lk 16. <https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2026-01/Lisa%201.%20Programm%20Ennetava%20ja%20turvalise%20elukeskonna%20kujundamine%202026-2029%20%283%29.pdf>



Joonis 2. TAP-i strateegiline alus (Allikas: TAT, KTN-i kontseptsioon; autorite koostatud)

Arenguprogrammi eesmärk on **katsetada ja arendada kohalike omavalitsuste tasandil turvalisuse tegevusmudelit** (vt ptk 2.3 ja joonis 1 ning all pool tabel 2), mis toetab KOV-e oma piirkonna turvalisuse olukorra süsteemsel analüüsimisel, prioriteetide seadmisel, tegevuste kavandamisel ja elluviimisel. Arenguprogrammi viivad ellu **avaliku konkursiga kaasatud KOV-id ehk partnerid**. Konkursipõhine lähenemine võimaldas kaasata KOV-e, kellel oli valmisolek ja vajadus tugevdada kohalikku ennetus- ja koostöövõimekust ning kujundada turvalisuse edendamiseks läbimõeldud tegevuskava.

Programmi sekkumine tugineb **kohaliku tasandi turvalisuse tegevusmudeli alusel** (vt ptk 2.3 joonis 1) **turvalisuse valdkonna kavandamisel ja arendamisel**. Tegevusmudeli etappides toetavad KOV-e TAP-i osaks olevad nn alategevused RV, EUPC ja TT ning mentorid ja teised osalised (vt ptk 2.1 ja 2.2). Arenguprogrammi loogika ja teaduskirjanduse (vt ptk 3) järgi peaks selline järjestatud tööprotsess ja eri osaliste kaasamine suurendama KOV-ide võimekust teha turvalisuse valdkonnas teadlikke, andmete ja kohalikele vajadustele tuginevaid otsuseid ning tugevdama piirkondlikku koostööd ennetuse ja turvalise elukeskkonna kujundamisel.

TAP-i kogemuse ja tulemuslikkuse hindamiseks on oluline mõista arenguprogrammi sekkumisloogikat. Kuna TAP-il puudub üks selge dokument, mis kajastab kõiki arenguprogrammiga seotud olulisi aspekte, tuleb sekkumisloogika mõistmiseks vaadata järgmiseid TAP-iga seotud dokumente:

- TAT kajastab olulisemaid arenguprogrammi rakendamisega seotud aspekte, kuid pigem rahastaja vaatest;
- KTN-i kontseptsioon kajastab turvalisuse valdkonna arendamist laiemalt kui ainult TAP-i vaates;
- TAP-i konkursi läbiviimise kord¹⁴ kajastab mh arenguprogrammi eesmärke ja tegevusi, kuid fookus on KOV-i enda tehtaval¹⁵;

¹⁴ Siseministeerium. (2023). *Konkursi läbiviimise ja taotluste esitamise kord*.

https://siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-04/KOV_Konkursi%20labiviimine.pdf

¹⁵ Ootuseid KOV-idele täpsustavad SIM ja konkursi korras valitud KOV-ide vahel sõlmitud partnerluslepingu näidis: <https://siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-04/KOV%20Partnerlusleping.pdf>

- KOV-idele nõustamisteenuse otsimise riigihanke lähteülesanne ja teised riigihankedokumendid¹⁶ kajastavad arenguprogrammi nõustamisteenuse osutaja ehk mentorite vaatest;
- EUPC¹⁷, RV¹⁸ ja TT¹⁹ dokumendid keskenduvad vastavatele programmi ja TAT-i alategevustele;
- KOV-ide TAP-i taotlused, seirearuanded ja tegevuskavad ning nende vormid kajastavad mh SIM-i ja KOV-i nägemust sekkumistest.

Nimetatud dokumentidele tuginedes peegeldab TAP-i toimimisloogikat tabelis 2 olev tavakirjas tekst. Kaldkirjas on uuringu järeldest, sh teaduskirjandusest, teiste riikide ja KOV-ide kogemusest lähtuvad ettepanekud sekkumisloogika kohendamiseks. Sekkumisloogika seob omavahel **sisendid, tegevused, väljundid, tulemused ja mõju**. Sisendid ja tegevused loovad väljundid, mis omakorda viivad lühi- ja pikaajaliste tulemuste ning mõjuni. Seega on arenguprogrammi tegevuste täpsustamiseks, fookuse hoidmiseks, otsuste langetamiseks ja tulemuslikkuse hindamiseks oluline, et olemas oleks selge sekkumisloogika.

¹⁶ Siseministeerium. (2023). *Uus hange: Otsime strateegilist partnerit kohalikele omavalitsustele*. <https://siseministeerium.ee/uudised/uus-hange-otsime-strateegilist-partnerit-kohalikele-omavalitsustele><https://siseministeerium.ee/uudised/uus-hange-otsime-strateegilist-partnerit-kohalikele-omavalitsustele>

¹⁷ Tervise Arengu Instituut. (kuupäev puudub). *Tulemusliku ennetuse koolitused (EUPC)*. <https://www.tai.ee/et/node/14723>

¹⁸ Sotsiaalkindlustusamet. (2026). *Mudel „Ringist välja“*. <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/ringist-valja-mudel#mudel-ringist-valja>

¹⁹ Terviseinfo. (2025). „Teadlikult turvalisem“ Eestis. <https://www.terviseinfo.ee/et/valdkonnad/turvalisem-oeoeelu/turvalisem-oeoeelu-eestis>

Tabel 2. Turvalisuse arenguprogrammi sekkumisloogika

Sisendid	Institutsioonid – Elluviija: Siseministeerium <i>koostöös partnerministeeriumidega</i> – Partnerid: SKA, TAI ja avaliku konkursi korras kaasatud KOV-id – Nõustamist pakkuv teenuseosutaja (mentorid) – Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet kui TAP-i rakendamise olulised osalised – Olemasolevad struktuurid: maakondlikud arendusorganisatsioonid ja turvalisuse nõukogud, KOV-ide kriisikomisjonid	Inimesed – Turvalisusega tegelevad KOV-i spetsialistid, sh vastutavad ametnikud (sh koordinaatorid) <i>ja tuumikrühmad (vt ettepanekuid 8–12)</i> – Juhtrühma, töörühmade ja võrgustiku kaudu panustavad spetsialistid ja partnerid <i>(vt ettepanekuid 13–15)</i> – KOV-e nõustavad mentorid <i>(vt ettepanekut 4)</i> – EUPC, RV ja TT rakendamist toetavad SKA ja TAI spetsialistid – Turvalisuse arendamisega tegelevad Siseministeeriumi eksperdid <i>(vt ettepanekut 19)</i> – EUPC, RV ja TT koolitustel osalenud spetsialistid	Eelarve – KOV-i tavapärase eelarve turvalisusega tegelemiseks – Kuni 35 000 eurot lisarahastust osaleva KOV-i kohta tegevusmodeli katsetamiseks ja võrgustikutöö edendamiseks – Projekti kogueelarve 3 136 840 eurot – <i>Lisaeelarve arenguprogrammijärgseks seireks ja jätkutoeks (vt ettepanekut 19)</i>	Teadmuspõhine taust – Soome siseministeeriumi juhised ja tööriistad KOV-idele – Tõenduspõhise programmi „Hoolivad kogukonnad“ struktuur ja loogika – Rahvusvaheline ennetusõppekava EUPC – Rootsi STAD-programm <i>(vt ettepanekut 3)</i> – RV võrgustikutöö mudel – TAI 2020. a uuringuaruanne „Rahvatervis ja turvalisus kohalikes omavalitsustes“ – KTN-i kontseptsioon	Muud materjalid – Riiklik poliitikaraamistik (Eesti 2035, STAK 2020–2030) – Rakendamist ja turvalisusega tegelemist toetavad juhendid, vormid ja abimaterjalid <i>(vt ettepanekut 5)</i> – EUPC, RV ja TT koolitused <i>(vt ettepanekuid 3)</i> – Muud turvalisuse arendamist ja kogemuste vahetust toetavad koolitused ja seminarid <i>(vt ettepanekut 15)</i> – Turvalisusega seotud andmed ja statistika ning nende analüüsi tulemused <i>(vt ettepanekuid 5, 18, 20)</i>
----------	---	--	---	---	---

Ettevalmistamine

- Programmi jaoks koostatud tegevus- ja ajakava asjakohastamine ja ülevaatamine esimese sammuna (aja- ja tegevuskava KOV-ides turvalisuse tegevuskava koostamiseks ja teiste TAP-iga seotud tegevuste ellu viimiseks) (vt ettepanekut 5)
- Koordinaatori nimetamine ja võimalusel koolitamine (vt ettepanekuid 10, 12, 15)
- Tuumikmeeskonna moodustamine, rollide määramine ja võimalusel koolitamine (vt ettepanekuid 8, 15)
- Poliitilise toetuse tagamine TAP-i elluviimisele (vt ettepanekut 7)
- Koostöösuhte kujundamine mentoriga, töökorralduse ja vastutusjaotuse kokku leppimine (vt ettepanekut 4)
- Juba kasutuses olevate koostöövormide kaardistamine (vt ettepanekut 13)
- Näidisprofiilide, tegevuskavade, mallide ja juhendite kättesaadavaks tegemine KOV-idele (vt ettepanekut 5)

Organiseerimine

- Juhtrühma moodustamine, rollide määramine (vt ettepanekuid 11–13)
- Teemapõhiste töörühmade/võrgustike moodustamine. Võimalusel kasutatakse ära / võimestatakse juba olemasolevaid töörühmi. Väliste partnerite kaardistamine ja kaasamine teemapõhistesse töörühmadesse (vt ettepanekuid 12–14)
- Turvalisusega tegeleva meeskonna pädevuse suurendamine, sh turvalisuse valdkonna mõtestamine (sh EUPC, TT, RV, õppereisid jms) Andmete analüüsi ja seiramisega seotud koolitus koordinaatorile ja tuumikrühmale (vt ettepanekut 5)
- Koostööpõhimõtete kokkuleppimine ja koostöö teiste KOV-idega.

Hetkeolukorra analüüs

- Eneseanalüüsi läbiviimine
- Turvalisuse valdkonna määratlemine, hetkeolukorra kaardistamine, arengukavades, valdkondlikes tegevuskavades ja turvalisusega tegelevate komisjonide ja nõukogude töös sisalduva info analüüsimine ning KOV-i spetsiifiliste probleemide, juurpõhjuste ja olulisemate tegevuste väljaselgitamine, arvestades eneseanalüüsi, varem tehtud teemapõhiseid uuringuid/analüüse ja koostatud dokumente ning vajadusel lisaks kogutud statistikat (vt ettepanekuid 2, 16)
- Seminaride korraldamine KOV-i turvalisuse valdkondade ja probleemide kaardistamiseks
- Nende prioriteetvaldkondade väljaalimine, millele turvalisuse tegevuskava koostamisel keskendutakse (vt ettepanekuid 2, 16)

Planeerimine ja elluviimine

- Turvalisuse tegevuskava koostamine, sh eesmärkide, tegevuste, mõõdikute, vastutajate, ajaplaani ja ressursside määramine (vt ettepanekuid 17–18)
- Tegevuskava integreerimine valla valdkondlikesse arengudokumentidesse ja rakenduskavadesse ning muudesse valla dokumentidesse; tegevuskavade tutvustamine / toimivate võrgustike ja töörühmade kaudu kohapealsele tasandile/elluviijatele viimine
- Lisategevuste elluviimine, sh:
 - o „Ringist välja“ koostöömudeli arendamine ja rakendamine (vt ettepanekut 3)
 - o STAD-il põhineva sekkumisprogrammi „Teadlikult turvalisem“ Eestisse sobivaks kohandamises osalemine (vt ettepanekut 3)
 - o Kogemusseminaride korraldamine, sh kogemuste jagamine Siseministeeriumile
 - o Lastele ja noortele suunatud tõendusmaterjali ennetustegevuste kasutuselevõtt

Elluviidud tegevuste seire ja hindamine

- Seire ja hindamisprotsesside väljatöötamine ja lisamine tegevuskavasse. Rakendamine jääb peamiselt arenguprogrammijärgsesse aega. (vt ettepanekut 19)
- Kokkulepitud seire- ja hindamisnäitajate mõõtmine (vt ettepanekuid 18–19)

Väljundid <i>(kuni 2 aastat)</i>	• Arenguprogrammis osalevate KOV-ide arv • KOV on määranud turvalisuse valdkonna koordinaatori või vastutaja • KOV-i turvalisuse juhtrühm ja töörühmad on moodustatud ning võrgustiku liikmed kokku toodud • Andmete ja analüüside põhjal on kokku lepitud KOV-i-põhised prioriteetsed turvalisusprobleemid • Kinnitatud on turvalisuse valdkonna tegevuskava, mis hõlmab süsteemseid ja mõjusaid tegevusi • Tegevuskava on integreeritud KOV-i valdkondlikesse arengudokumentidesse ja rakenduskavadesse ning muudesse valla või linna dokumentidesse <i>(vt ettepanekut 17)</i> • Tegevuskava täitmist on seiratud ja hinnatud • <i>RV, TT või sarnases teenuses/programmis osalenud noorte või teiste sihtrühma esindajate arv (vt ettepanekut 3)</i> • <i>Kogemusseminaridel osalenute arv</i> • <i>Nende lastele ja noortele suunatud ennetustegevuste arv, mis on kasutusele võetud</i> • Nõustamisteenuse osutaja vahe- ja koondaruanded on koostatud
Vahe-eesmärgid ja tulemused <i>(programmi lõpuks, 2 aastat)</i> <i>(vt ettepanekut 1)</i>	• KOV-il ja seotud asutustel on tervikpilt turvalisusest, seda mõjutavatest probleemidest ja juurpõhjustest ning osatakse luua seoseid teiste valdkondadega • Paranenud on teadmised ja oskused turvalisusest, sh ennetusest, juurpõhjustest ja seostest teiste valdkondadega; kasutusele on võetud tulemuslikud ja teaduspõhised sekkumised • Turvalisuse valdkond on KOV-is süsteemselt planeeritud ja tegevusi seiratakse • Moodustatud on ühtsete arusaamade ja eesmärkidega turvalisuse kavandamise eest vastutav meeskond ning paranenud on selgus vastutuses ja rollides KOV-is ja maakonnas • KOV võtab rolli ja vastutuse turvalisuse loomisel
Pikaajalised tulemused (KOV-i vaates) <i>(lühiajaline mõju arenguprogrammi järel, üle 2 aasta)</i> <i>(vt ettepanekut 1)</i>	• KOV-i roll turvalise elukeskkonna kujundamises on kinnistunud ning turvalisuse valdkond on osa KOV-i strateegilisest planeerimisest • Turvalisuse valdkonna süsteemselt kavandamine on kinnistunud, lähtutakse turvalisuse tegevusmudelitest ja valdkonnaülese ennetuskontseptsiooni põhimõtetest • Turvalisuse valdkonnas, sh ennetuses, kasutatakse tulemuslikke ja tõendus põhiseid sekkumisi ning kinnistunud on võrgustikutöö põhimõtetest lähtumine • Vähenenud on õnnetused, õigusrikkumised ja riskikäitumine ning nendega seotud kulud, noorte korduvate rikkumiste tõenäosus ja pikemaajalised negatiivsed tagajärjed noorele, perele ja kogukonnale
Lõppeesmärk ja pikaajaline mõju	• Paraneb elanike turvatunne ja suureneb turvalisus

Allikas: TAT, KTN-i kontseptsioon, TAP-i konkursi läbiviimise kord, KOV-idele strateegilise partneri otsimise hanke tehniline kirjeldus; kaldkirjas on uuringu põhjal tehtud kohendusettepanekud; autorite koostatud.²⁰

²⁰ Vahe-eesmärgid ja pikaajalised tulemused on nimetatud dokumentidest tuletatud: TAP-is on seatud eesmärgid, kuid pole toodud ajahorisonti. Arvestades, et uuringu, sh teaduskirjanduse analüüsi järgi on mitmes dokumendis toodud eesmärgid pikaajalises vaates saavutatavad, on need loogikamudelil eristatud.

Arenguprogrammi **sisendiks** on erinevad ressursid, mis on vajalikud TAP-i rakendamiseks. Näiteks riiklikud strateegiad ja arengudokumendid seavad raami ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamiseks ning kohaliku tasandi võrgustikutöö arendamiseks. Arenguprogrammi rakendamist toetavad juhtrühm, koordinaator, osalevad KOV-id ja partnerid, samuti arenguprogrammi elluviimiseks eraldatud toetused, mentorlus ja SIM-i tugi. Olulise sisendina käsitletakse ka olemasolevaid teadmisi, andmeid ja analüüse, millele tuginedes TAP loodi ja millele tuginedes saavad KOV-id hinnata oma piirkonna lähteolukorda ja kavandada edasisi tegevusi.

Tegevused keskenduvad turvalisuse tegevusmodelile tuginedes valdkonna arendamise kavandamisele ja elluviimisele kohalikus omavalitsuses. Selleks analüüsitakse KOV-i turvalisuse lähteolukorda, koostatakse turvalisuse suurendamiseks tegevuskava, viiakse ellu tegevuskavas kavandatud tegevusi ning seiratakse ja hinnatakse tegevuskava täitmist ja mõju. Kuna TAP-i esimene ja teine lend alles katsetavad valdkonna sel moel arendamist, hõlmavad tegevused arenguprogrammi rakendamise kogemuse jälgimist ning õppetunde kasutatakse tegevusmodeli täpsustamiseks ja edasiarendamiseks, sh juhiste täiendamiseks.

Tegevuste vahetud **väljundid** peegeldavad turvalisuse valdkonna arendamiseks TAP-i abil tehtavat. TAT-is sõnastatud **väljundid kirjeldavad eelkõige sekkumise ulatust ja tegevustes osalemist** (vt ka ptk 5.5 ja ptk 5.1.4) ning võimaldavad hinnata, kui paljude omavalitsuste ja sihtrühmadeni, sh arenguprogrammi kaudu, on sekkumine jõudnud ning millises mahus on kavandatud tegevusi ellu viidud. Näiteks panustavad TAP-i raames KOV-id 420 riskikäitumisega noore RV mudelisse jõudmisel ning 340 inimese ennetuskoolitustel osalemisel. Lisaks on kavandatud, et KOV-ides kohendatakse ja rakendatakse TT sekkumisprogrammi ning selle koolitustel osaleb vähemalt 380 inimest. Sekkumisloogika tabelisse on aga juhistest tuletatud veel TAP-i rakendamisega ja potentsiaalset mõju paremini peegeldavaid seotud väljundeid. Väljundite puhul on oluline, et arenguprogramm loob KOV-idele konkreetse tööprotsessi ja koostööraamistikku, mille kaudu saavad omavalitsused koos partneritega tegutseda turvalisuse valdkonnas senisest süsteemsemalt ja eesmärgipärasemalt.

Eri osaliste ja nende oskuste, rahaliste vahendite, teadmuspõhiste sisendite ja muude tugimaterjalide abil (sisendid) turvalisuse tegevusmodeli etappide lõikes ellu viidavad tegevused ehk TAP-i ajendatav süsteemsem ja eesmärgipärasem tegutsemine aitab omakorda saavutada vahe- ja pikaajalisi tulemusi ning mõju. **Oodatavad tulemused või eesmärgid puudutavad nii KOV-ide võimekuse ja koostöö paranemist kui ka sihtrühmadeni jõudmist.** Tabelis on need jagatud kaheks: arenguprogrammi lõpuks oodatavad tulemused ja pikaajalisemad, TAP-is kasutatud tegevuste kinnistumist kajastavad tulemused. Arenguprogrammi tulemusena peaks paranema KOV-ide turvalisuse kavandamise ja suurendamise võimekus ehk turvalisuse valdkonna käsitus ja teadmised- oskused ennetusest, sh tulemuslikele sekkumistele ja strateegilisele planeerimisele tuginev. TAT-i tasandil eeldatakse, et tugevneb kohaliku tasandi võrgustikutöö ning 16 KOV-is kujunevad püsivamad ja süsteemsed koostöövormid.

TAP-i **lõppeesmärk ehk pikaajaline mõju on elanike turvatunde paranemine ja turvalisuse suurenemine.** Lähtuvalt teoreetilisest raamistikust hõlmab see muu hulgas noorte riskikäitumise ennetamist ja vähendamist. Lõppeesmärgi saavutamist peaks toetama võrgustikutöö arendamine, lähteolukorra analüüs, tõenduspõhiste sekkumistele tugineva kohaliku tasandi tegevuskava koostamine ning selle elluviimine ja hindamine. Nende tegevuste koosmõjul peaksid KOV-id ja nende partnerid paremini mõistma kohalikke

turvalisusprobleeme, kavandama nende ennetamiseks ja vähendamiseks sobivaid tegevusi ning tegema seda koordineeritumalt. Samuti peaks TAP aitama sidustada maakondlikke ja kohaliku tasandi juhtrühmi ning valdkondlikke spetsialiste, et parandada otsuste ja tegevuste kooskõla eri tasandite vahel.

Eelnevast tulenevalt on TAP-i eesmärk tõsta KOV-ide arusaama turvalisusest ja toetada KOV-e turvalisuse parandamisel, panustades seeläbi STAK-i ja teiste riiklike arengukavade ja poliitiliste eesmärkide täitmisesse. Eesmärgi täitmiseks pakub TAP nt rahastust ja inimressurssi ning toetab andmete kogumises ja analüüsis.

3. TEOREETILISED RAAMISTIKUD TURVALISUSE KUJUNDAMISEKS

KTN-i kontseptsioonis on korduvalt välja toodud, et turvalisuse kavandamisel tuleb lähtuda tõenduspõhise ennetuse põhimõtetest. Ka kontseptsioon ise tugineb rahvusvahelisele kogemusele. Selles alapeatükis vaadatakse olulisemaid teaduskirjanduses toodud ja teistes riikides kasutatavaid turvalisuse kujundamise raamistikke ja kogemusi lähemalt. Sekundaarkirjanduse analüüs ja teiste riikide kogemus annavad hea ülevaate, millistes tingimustes on sekkumine osutunud tõhusaks või ebatõhusaks.

Üks tuntumaid lähenemisi kohalikes omavalitsustes turvalisuse arendamiseks on **kuritegevuse ennetamine keskkonna kujundamise kaudu** (*crime prevention through environmental design* – **CPTED**). Selle raamistiku alla on võimalik paigutada strateegiaid ja meetodeid, mis keskenduvad füüsilise elukeskkonna kujundamisele, et vähendada kuritegevust ja elanike ohutunnet.²¹ CPTED-i rakendamisel on keskne roll kogukonna aktiivsel osalusel elukeskkonna kujundamisel.²²

Eelmise sajandi lõpul USA-s tehtud mahukas kuritegevuse ennetamise meetodite uuring ehk nn **Shermani raport** rõhutab, et soovitud tulemuste saavutamiseks tuleb sekkumistes arvestada mitme omavahel seotud keskkonnaga.²³ Raportis eristatakse seitset sellist keskkonda: kogukonnad, pered, koolid, tööturg, konkreetsed asutused või paigad, politsei ja kriminaalõigus. Tegemist on laia tõenduspõhise kuritegevuse ennetamise raamistikuga, mis võimaldab käsitleda ennetustegevusi eri tasanditel ja erinevates rakenduskeskkondades. CPTED-iga seostub Shermani raportis kõige otsesemalt konkreetsete paikade käsitus, kuna CPTED keskendub eelkõige sellele, kuidas füüsilise ja ehitatud keskkonna kujundamise kaudu ennetada õigusrikkumisi ja suurendada turvalisust.²⁴ Samas on CPTED-i teaduskirjanduses kritiseeritud selgete definitsioonide ja piirjoonte puudumise tõttu, mistõttu käsitletakse ja hinnatakse seda eri uuringutes erinevalt ning aja jooksul on kujunenud mitu lähenemisviisi ehk nn koolkonda.

Lisaks CPTED-tüüpi raamistikele on turvalisust käsitlevas teaduskirjanduses kajastatud ka **kogukonnapõhist lähenemist**, mis käsitleb kuritegevuse ennetamist terve kogukonna ülesandena ning rõhutab kohaliku tasandi kaasamise olulisust. Seesuguse lähenemise olulisteks märksõnadeks on „lahendused naabruskonna tasandil“, „partnerlus“ ja „kaasatus“. Kogukonna turvalisuse raamistikus on keskne põhimõte, et probleemidele otsitakse lahendusi koos kogukonnaga. Raamistikus ühendatakse kogukonna liikmete teadmised ja

²¹ Crawford, A. ja Evans, K. (2017). Crime Prevention and Community Safety. A. Liebling, S. Maruna, ja L. McAra (toim.), *The Oxford Handbook of Criminology* (lk 797–824). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfrhb/9780198719441.003.0036>

²² Nubani, L., Fierke-Gmazel, H., Madill, H. ja Biasi, A. D. (2023). Community engagement in crime reduction strategies: A tale of three cities. *Journal of Participatory Research Methods*, 4(1). <https://doi.org/10.35844/001c.57526>

²³ Sherman, L. W. (1998). *Evidence-based policing*. Police Foundation. <https://www.policinginstitute.org/wp-content/uploads/2015/06/Sherman-1998-Evidence-Based-Policing.pdf>

²⁴ Whitzman, C. (2012). *The Handbook of Community Safety Gender and Violence Prevention*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781849773058>

professionaalne ekspertiis, et leida kohalikele probleemidele sobivaid lahendusi. Ühendkuningriigi puhul paistab silma ka **kogukonna turvalisuse raamistiku institutsionaliseerimine**. Nimelt on riik järjepidevalt suurendanud kogukonna turvalisusega seotud algatuste seaduslikku ja rahalist tuge. Samuti on laiendatud ametiasutuste osalust kogukonnapõhises turvalisuse arendamises.²⁵

Kogukonnapõhise lähenemisega sarnaneb Soomes kasutatav **koosloome käsitlus**, mille järgi turvalisust ei kujunda üksnes avalik sektor, vaid see sünnib osaliste koostöös.²⁶ Selle lähenemise keskmeks on kohalike vajaduste ja kogemuste arvesse võtmine ning avaliku sektori, kohalike omavalitsuste, erasektori, kodanikuühiskonna, vabatahtlike ja elanike kaasamine turvalisuse probleemide määratlemisse ja lahenduste kujundamisse. Oluline on **kõigi ühiskonnagruppide koostöö**, et leida, arendada ja ellu viia kõige tõhusamad turvalisust puudutavad algatused. Soome koosloomeraamistik ei keskendu ainult kuritegevuse ennetamisele, vaid käsitleb turvalisust laiemalt. Seega on koosloome ka üks Soome **kõikehõlmava turvalisuse mudeli** alustalasid.²⁷

Teaduskirjanduses on kirjeldatud ka **arengupõhist kuritegevuse ennetamise raamistikku**.²⁸ Selle raamistiku aluseks on arusaam, et seadusrikkumised ja riigivastane käitumine tuleneb elutee jooksul kujunevatest käitumismustritest. Seetõttu keskendutakse raamistiku sekkumisloogikas ennetustegevusele, mille kaudu loodetakse inimestes **võimalikult varakult ennetada seadusrikkumiseni viivat käitumist**. Raamistiku tegevustes on seega suur rõhk lastele ja noortele keskenduvatel ennetustegevustel.

TAP-i olemust arvestades on asjakohane ka Kanadas välja töötatud ja üha populaarsemaks muutuv **kogukonna turvalisuse ja heaolu (CSWB) raamistik**.²⁹ CSWB raamistik seab keskmesse inimeste heaolu. Selle järgi on jätkusuutliku ühiskonna või kogukonna oluline tunnus see, et elanikud tunnevad end turvaliselt. Raamistiku **põhiloogika lähtub riski, haavatavuse ja kahju seostest**: kahju ennetamiseks tuleb vähendada riske ja haavatavust. Selleks rõhutab CSWB sektoritevahelist koostööd strateegilisel, operatiivsel ja üksikisiku tasandil.

²⁵ Crawford, A. ja Evans, K. (2017). Crime Prevention and Community Safety. A. Liebling, S. Maruna ja L. McAra (toim.), *The Oxford Handbook of Criminology* (lk 797–824). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfrhb/9780198719441.003.0036>

²⁶ Raisio, H., Puustinen, A. ja Valtonen, V. (2021). Co-Creating Safety and Security?: Analyzing the Multifaceted Field of Co-Creation in Finland. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters/International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, 39(2), 263–291. <https://doi.org/10.1177/028072702103900203>

²⁷ Samas

²⁸ Crawford, A. ja Evans, K. (2017). Crime Prevention and Community Safety. A. Liebling, S. Maruna, ja L. McAra (toim.), *The Oxford Handbook of Criminology* (lk 797–824). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfrhb/9780198719441.003.0036>

²⁹ Nilson, C. (2018). Community safety and well-being: Concept, practice, and alignment (LEPH2018). *Journal of Community Safety and Well-Being*, 3(3), 96–104. <https://doi.org/10.35502/jcswb.81>

3.1. TAP-i turvalisuse tegevusmodeli teaduskirjandusel põhinev analüüs

Peatükis 2.3 kirjeldatud turvalisuse arenguprogrammi tegevusmodel (joonis 1) on kohandatud „Hoolivate kogukondade“ (CTC) ennetusprogrammi viieetapilise mudeli järgi.³⁰ CTC on kogukonna tasandi ennetusprogramm, mille raames tehakse kohalike andmete põhjal ülevaade kogukondade riski- ja kaitseteguritel põhinevatest vajadusest. Kui vajadused ja sihtrühmad on kindlaks määratud, hakatakse kogukonnas rakendama tõenduspõhiseid sekkumisi. CTC on leidnud rakendamist ja osutunud mõjusaks erinevates rahvusvahelistes kontekstides.³¹ Seega ei seata siinses uuringus mudelit kahtluse alla. Küll aga näitab teaduskirjandus, et arenguprogrammi tegevuste edukust ja jätkusuutlikkust mõjutavad mudeli eri etappide rakendamise aspektid. Järgnevalt kirjeldatakse tegevusmodeli etappide kaupa teaduskirjandusest tulenevaid teadmisi, mis võivad olla TAP-i rakendamiseks olulised.

CTC mudelis on esimeseks etapiks **kogukondliku valmisoleku hindamine**, kus kohalikud kogukonnaliidrid (Euroopa praktikas tüüpiliselt poliitilise võimu kandjad, nt linnapead) annavad hinnangu oma kogukonna valmisolekule programmis osaleda. Sellise hinnangu andmiseks koolitatakse kogukonnaliidreid CTC metoodikat kasutama. Teaduskirjanduse põhjal on selline väljaõpe oluliseks eelduseks, et mudelit rakendataks kooskõlas CTC põhielementidega.³² Kogukondade valmisolek CTC-d rakendada on erinev, sest üksteisest erinetakse teadlikkuse, arusaamade, ootuste, huvide, hinnangute ja otsustusprotsesside poolest.³³ CTC-teemalises teaduskirjanduses peetakse valmisolekut aga kriitiliseks teguriks, mis määrab, kas ja kui hästi kohalikke programme planeeritakse ja rakendatakse.³⁴

TAP-i tegevusmodeli esimeses etapis käsitletakse küll valmisolekut, kuid etapi eesmärgiks ei ole hinnata, kas kogukonnas on mudeli rakendamiseks juba piisav valmisolek. Selle asemel keskendutakse valmisoleku kujundamisele, eeskätt KOV-ide juhtide kaasamise ning protsessi võtmeisikute kindlaksmääramise kaudu. Põgusalt toetab valmisoleku hindamist see, et konkursil osalemiseks pidi KOV kirjeldama oma motivatsiooni TAP-is osaleda ning mõtlema läbi, keda kaasates ja mida täpsemalt teha soovitakse. Seega valiti arenguprogrammi igal juhul juba motiveeritud KOV-id. Arvestades aga seda, kui suurt rõhku pannakse kirjanduses valmisoleku hindamise olulisusele ning kogukonna valmisoleku loomise keerukuse ja raskesti

³⁰ Streimann, K., Pertel, T., Vilms, T. ja Abel-Ollo, K. (2020). *Ennetuse käsiraamat: sõltuvusainete tarvitamise ennetuse teaduslik käsitlus otsustajatele, arvamusiidritele ja poliitikakujundajatele. Kohandatud Euroopa ennetusõppekava (EMCDDA) põhjal*. Tallinn: Tervise Arengu Instituut, lk 99.

³¹ Jonkman, H. B., Haggerty, K. P., Steketee, M., Fagan, A., Hanson, K. ja Hawkins, J. D., Phd (2009). Communities That Care, Core Elements and Context: Research of Implementation in Two Countries. *Social development issues*, 30(3), 42–57.

³² Arthur, M. W., Hawkins, J. D., Brown, E. C., Briney, J. S., Oesterle, S. ja Abbott, R. D. (2010), Implementation of the Communities That Care prevention system by coalitions in the Community Youth Development Study. *J. Community Psychol.*, 38, 245–258. <https://doi.org/10.1002/jcop.20362>

³³ Basic, J. (2015). Community mobilization and readiness: planning flaws which challenge effective implementation of 'Communities that Care' (CTC) prevention system. *Substance Use & Misuse*, 50(8–9), 1083–1088, lk 1084.

³⁴ Greenberg, M. T., Feinberg, M. E., Gomez, B. J., ja Osgood, D. W. (2005). Testing a community prevention focused model of coalition functioning and sustainability: A comprehensive study of Communities That Care in Pennsylvania. T. Stockwell, P. J. Gruenewald, J. W. Toumbourou ja W. Loxley (toim), *Preventing harmful substance use*. Wiley.

<https://doi.org/10.1002/9780470713624.ch11>; Basic, J. (2015). Community mobilization and readiness: planning flaws which challenge effective implementation of 'Communities that Care' (CTC) prevention system. *Substance Use & Misuse*, 50(8–9), 1083–1088.

juhitavuse kirjeldamisele,³⁵ ei pruugi TAP-i tegevusmodelis kirjeldatud valmisoleku loomisest piisata, et saavutada soovitud tulemus. Pigem tuleks mudeli esimeses etapis tegeleda turvalisuse teadlikkuse suurendamisega ja seejärel hinnata, kas arenguprogrammi rakendamiseks vajalik valmisolek on kogukonnas ja kohaliku juhtimise tasandil juba piisaval määral olemas.

Teises etapis ehk **sidusrühmade kaasamisel ja juhtrühma moodustamisel** näeb CTC mudel ette ülalt alla lahendust, kus programmi ja selle toimimisloogikat tutvustatakse esmalt juhtidele (Eesti kontekstis näiteks (ase)linnapead või (ase)vallavanemad), kes panevad paika kogukonna liikmetest koosneva juhtrühma (või määratakse juhtrühmaks juba olemasolev keha), mille liikmeid seejärel koolitatakse. Koolituse käigus pannakse paika juhtvisioon, juhtrühma formaalne struktuur ja tegutsemisprotseduurid ning arendatakse osalistes individuaalseid ja organisatsioonilisi oskusi, et visiooni ellu viia.³⁶ Sedasi kindlustatakse nii poliitilise tasandi / võimukandjate toetus programmi tegevustele kui ka juhtrühma asjatundlikkus. TAP-i tegevusmodeli organiseerimise etapp on selles vaates CTC praktikaga vastavuses: KTN-i kontseptsioonis rõhutatakse kõigi oluliste institutsioonide kaasamise (võrgustikud) ja juhtrühma moodustamise olulisust ning juhtrühma koolitamise vajalikkust.

Koolitatud juhtrühma olemasolu tuuakse teaduskirjanduses välja olulise tegurina CTC rakendamises ka kolmanda etapi ehk **kogukonna profiili loomise faasis**.³⁷ Samuti on välja toodud kogukondadele profiilide loomisel (metoodilise) rakendustoe pakkumise olulisus.³⁸ KTN-i kontseptsiooni tegevusmodelis on kolmanda etapi ehk hetkeolukorra analüüsi etapi kirjelduses KOV-e abistava töövahendina välja toodud Siseministeeriumi kohandatud Soome eneseanalüüsi küsimustik. Arenguprogrammi tegeliku praktika kontekstis tasub siinkohal mainida ka KOV-e nõustanud mentorite olulist rolli TAP-i rakendamisel, eriti teadmispõhiste tegevuste juures (profiili koostamine, tegevuskava ja seire planeerimine).

Kui TAP-i tegevusmodel vaatab neljandas etapis planeerimist ja elluviimist koos ning hindamine ja seire on järgmine etapp, siis CTC järgi moodustab **planeerimine** eraldiseisva etapi ning elluviimine ja hindamine-seire on koos järgmises etapis. CTC-teemalises teaduskirjanduses rõhutatakse, et tähtis on planeerimise etapis saada selge toetus

³⁵ Klitzner, M. (1993) A public health/dynamic systems approach to community-wide alcohol and other drug initiatives. R. C. Davis, A. J. Lurigio ja D. P. Rosenbaum (toim), *Drugs and the Community*. Springfield, IL: Charles C. Thomas (lk 201–224); McLeroy, K. R., Norton, B. L., Kegler, M. C., Burdine, J. N. ja Sumaya, C. V. (2003). Community-based interventions. *American Journal of public health*, 93(4), 529–533. <https://doi.org/10.2105/aiph.93.4.529>

³⁶ Shapiro, V. B., Hawkins, J. D., Oesterle, S., Monahan, K. C., Brown, E. C. ja Arthur, M. W. (2013). Variation in the Effect of Communities That Care on Community Adoption of a Scientific Approach to Prevention. *Journal of the Society for Social Work and Research*, 4(3), 154–164. <https://doi.org/10.5243/jsswr.2013.10>

³⁷ Quinby, R. K., Hanson, K., Brooke-Weiss, B., Arthur, M. W., Hawkins, J. D. ja Fagan, A. A. (2008). Installing the communities that care prevention system: implementation progress and fidelity in a randomized controlled trial. *Journal of Community Psychology*, 36(3), 313–332. Portico. <https://doi.org/10.1002/jcop.20194>

³⁸ Greenberg, M. T., Feinberg, M. E., Gomez, B. J., ja Osgood, D. W. (2005). Testing a community prevention focused model of coalition functioning and sustainability: A comprehensive study of Communities That Care in Pennsylvania. T. Stockwell, P. J. Gruenewald, J. W. Toumbourou ja W. Loxley (toim), *Preventing harmful substance use*. Wiley. <https://doi.org/10.1002/9780470713624.ch11>

tegevuskavale kõigilt kava rakendamise seisukohalt olulistelt asjaosalistelt.³⁹ KTN-i kontseptsioonis keskendub mudel lähteolukorra põhjal tegevuskava koostamisele ja elluviimisele ning rõhutatakse jagatud vastutust ja konkreetseid ülesandeid, kuid kõikide asjaosaliste toetuse kindlustamine pole tegevusena nii selgelt välja toodud.

Viiendas etapis ehk **elluviimise ja hindamise faasis** on CTC mudelit käsitlevas kirjanduses rõhutatud, et tegevuste seire ja tegevuskava täiendamine peavad olema jätkuvad protsessid. CTC mudelis on seire ja hindamine osa korduvast rakendustsüklist: tegevusi ellu viies jälgitakse elluviimist, hinnatakse tulemusi ja vajadusel muudetakse tegevuskava.⁴⁰ TAP-i tegevusmudeli viienda etapi kirjelduses ei tooda välja, et elluviimine, seire ja hindamine on ette nähtud tsüklilise ja korduva tegevusena, mille järel tegevuskava kohandatakse. Küll aga tuuakse välja, et tegevusmudelit ennast saab rakendada tsüklilise ja korduva tegevusena, kuigi puudub konkreetne selgitus, kuidas KOV-id nn uude tsükli minema peaksid, kui valmisolek ning toimivad juhtrühm, töörühmad ja võrgustikud on olemas.

3.2. Sarnased sekkumised teistes riikides

Selleks, et paremini mõista, kuidas erinevaid raamistikke turvalisuse kujundamiseks kasutatakse, mis mõjutab sekkumiste tõhusust ja millised on võimalused TAP-i arendamiseks, vaadati lähemalt ka teiste riikide kogemusi. Tabel 3 käsitleb **Rootsi, Soome ja Lirimaa** kogemusi kohalikul tasandil turvalisuse ja ennetustöö kujundamisel ja juhtimisel. Siinkohal toodud tabelist on loetavuse huvides välja jäetud viited. Täielik viidetega tabel on leitav lisas 2. Detailsem riikide praktika analüüs koos viidetega asub lisas 2. Ülevaates keskendutakse sellele, milliste programmide ja institutsionaalsete lahenduste kaudu on neis riikides turvalisust, sh ennetustööd arendatud, millised on olnud rakendamise senised tulemused ja piirangud ning milliseid õppetunde võiks Eestis arvesse võtta. Eraldi tähelepanu pööratakse kohalike omavalitsuste rollile, koostöö- ja juhtimismudelitele, hindamismetoodikatele ning sellele, kuidas riiklikud raamistikud ja kohalik autonoomia mõjutavad turvalisuspoliitika tegelikku elluviimist.

³⁹ Quinby, R. K., Hanson, K., Brooke-Weiss, B., Arthur, M. W., Hawkins, J. D. ja Fagan, A. A. (2008). Installing the communities that care prevention system: implementation progress and fidelity in a randomized controlled trial. *Journal of Community Psychology*, 36(3), 313–332. Portico. <https://doi.org/10.1002/jcop.20194>

⁴⁰ Jonkman, H. B., Haggerty, K. P., Steketee, M., Fagan, A. A., Hanson, K. ja Hawkins, J. D. (2009). Communities That Care, core elements and context: Research of implementation in two countries. *Social Development Issues*, 30(3), 42–57.

Tabel 3. Eesti, Rootsi, Soome ja Iirimaa turvalisuse- ja ennetustöö võrdlev ülevaade

	Eesti	Rootsi	Soome	Iirimaa
Programmid, tugistruktuurid <i>(endised ja praegused)</i>	• KTN-i (2022) kontseptsioon „Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana“ kui peamine kohaliku tasandi turvalisuse alusdokument. Näeb turvalisuse kavandamist KOV-ide tegevuse osana ning rõhutab valdkondadeülest, tõenduspõhist lähenemist. • Keskne sekkumisloogika: viiest etapist koosnev turvalisuse tegevusmudel. • Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 toob välja olulisemad turvalisusega seotud valdkonnad, probleemid ja lahendused.	• „Meie ühine vastutus“ (1996): programmdokument kolme tegevusalaga: (1) hindamine, kuidas poliitikaotsused ja ühiskonna areng mõjutavad turvalisust; (2) kriminaalpoliitika seadusandluse ja riigiasutuste töö arendamine; (3) koostöö edendamine kodanike ja riigiasutuste vahel ennetustegevuse läbiviimiseks. Sellele tuginevad enamik hilisematest algatustest. • Kohalikud kuriteoennetuse nõukogud koordineerivad ja juhivad kuriteoennetust kohalikul tasandil ning koostavad kuriteoennetuskavad. Koosnevad mh politsei, KOV-ide ja erasektori esindajatest. • 2023. aasta seadusemuudatus kohustab KOV-e edendama teadmispõhist kuriteoennetust ja tagama selleks vajaliku organisatoorse struktuuri.	• Riiklik kuriteoennetuse programm (1998) julgustas KOV-e looma kuriteoennetuse koostöövõrgustikku ja koostama tegevuskavasid. • Kohaliku turvalisuse tegevuskavad (al 2004) kui laiemad tegevuskavad, mis asendasid varasemaid kuriteoennetuse tegevuskavasid. • Programm „Turvaliselt koos“ (2016–2020) keskendus ennetustöö parandamisele ametivõimude, ettevõtete, vabaühenduste ja elanike koostöö kaudu. • Riiklik siseturvalisuse strateegia (2017) asendas varasemad siseturvalisuse programmid. • „Turvalisus kõikjal“ juhend (2019) ühtlustab kohaliku turvalisuse tegevuskavade koostamist ja sätestab piirkondliku planeerimise parimad praktikad.	• LCSP pilootprogramm (2021) kohustas välja töötama andmepõhised kohalikud ohutusplaanid, mis kaasavad kogukondi. • Garda Youth Diversion Projects (GYDP, 2001): suunamisprogrammid noortele, kes on sattunud seadusega konflikt. Sisaldab kohalikul tasandil rakendatavaid sekkumisi alternatiivina ametlikule kriminaalmenetlusele. • CDI kogukonna turvalisuse algatus (2008): ennetuspõhine ja elanikekeskne lähenemine turvalisusprobleemide lahendamiseks Dublini haavatavas piirkonnas. • Kohalikud uimasti- ja alkoholitöörühmad (LDATF, 1997) on seadusega kohustatud jälgima narkootikumide kuritarvitamist ja koordineerima vastumeetmeid, hõlmates tervisehoidu, sotsiaalteenuseid, haridust ja õiguskaitset. • Kogukonna turvalisuse innovatsioonifond (CSIF, 2022) suunab kuritegeliku vara konfiskeerimisest saadud vahendid tagasi kogukondadesse.

Programmide mõju ja tõhusus	TAP-i esimese lennu järel ei saa Eesti turvalisuse tegevusmudeli edukuse kohta veel põhjapanevaid järeldusi teha. Küll aga võib ära märkida, et programm on suuresti saavutanud seatud formaalsed väljundid. Omavalitsused on koostanud turvalisuse profiilid ja tegevuskavad, peetud on koolitusi, seminare ja algatatud võrgustikutöö. TAP-is osalemine on suunanud KOV-e mõtlema turvalisusest ja ennetusest kui tervikust, kuhu tuleb kaasata ka sotsiaal- ja haridusvaldkond. Veel on aga saavutamata süsteemsus ja jätkusuutlikkus kohalike omavalitsuste turvalisuse planeerimises. Selleks peaksid igas KOV-is olema paigas kindlad indikaatorid, toimiv seire ja süsteemne ennetustegevus. Programmi saab lõplikult hinnata vaid aja möödudes, kui on teada, mitmes KOV-is on tegevuskavast saanud aktiivses kasutuses olev dokument ja ennetusest mõtlemisest igapäevane tööpraktika.	Üldiselt võib Rootsi turvalisuse ja ennetusalaseid tegevusi pidada edukaks. 2023. aasta seadusemuudatus on avaldanud positiivset mõju kohalikul tasandil kuritegevuse ennetamisele: KOV-id on kaardistanud olukorda ja analüüsinud põhjuseid ning ennetusega tegelevate inimeste arv on suurenenud. Samas on märgatud, et osa KOV-e rakendab meetmeid probleemide suhtes, mida nende piirkonnas ei ole tuvastatud. „Meie ühist vastutust“ peab Rootsi kuriteoennetuse riiklik nõukogu (Brå) oluliseks programmi kuriteoennetuse ja kohaliku turvalisuse paremini mõistmisel ja suunamisel. Kohalikud kuriteoennetusenõukogud tegutsevad praeguseks enamikus Rootsi KOV-ides.	Üldiselt on Soome programmid olnud edukad. Juba 1999. aasta riikliku ennetusprogrammi seireraport andis positiivse hinnangu programmi raames ette võetud kohaliku tasandi ennetustöö toimimisele. 2002. aasta lõpuks oli valminud 316 kuriteoennetuse tegevuskava ning ülejäänud omavalitsustes oodati nende valmimist järgneva aasta jooksul. Tegevuskavade planeerimisprotsess oli suurendanud sidusrühmade koostööd ja kodanike kaasatust. 2004.–2007. a siseturvalisuse programm muutis kohaliku turvalisuse planeerimise süsteemi struktureeritumaks. 2008.–2012. a siseturvalisuse programmi vahehindamine näitas, et kohalikud turvalisuse tegevuskavad olid üle riigi olemas peaaegu igal pool (puudu vaid üksikutes väikestes omavalitsustes); tulemust hinnati heaks.	LCSP pilootprojektide lõpphindamine (2024) andis vastakaid tulemusi. Kolmes pilootpiirkonnas leidis 74% partnerluse liikmetest, et LCSP-d on varasemast politseikomitee struktuurist väärtuslikumad, ning 77% väljendas rahulolu oma turvalisuse tegevusplaanidega. Erandiks oli North Inner City piirkond, kus tulemused olid märkimisväärselt negatiivsemad: 12% nõustus, et programm on kogukonna turvalisust parandanud; 25% ei nõustunud; 63% olid ebakindlad. Edukust on mõjutanud: - tegelik kogukonna kaasamine, mitte tsentraliseeritud lahendused; - turvalisuse eest vastutavate isikute vabadus teha paindlikke ja olukorrast lähtuvaid otsuseid. - sõltumatu ja poliitiliselt neutraalne juhtimine; - tõenduspõhine lähenemine, mis põhineb süstemaatilisel kohalike vajaduste analüüsil.
Olulisemad õppetunnid	Struktuuri ja selge fookuse vajalikkus: omavalitsuste jaoks osutus keeruliseks seada paika võimetekohased fookused ja tegevused kahe aasta arvestuses. Turvalisuse profiili kaardistamine võttis oodatust kauem aega ning sisuliste tegevusteni jõuti oodatud hiljem ja väiksemas mahus. Ülesannete jaotus ja vastutus peab olema läbimõeldud ega tohi	„Meie ühise vastutuse“ edukuse võimalikud tagamaad: (1) toetus kohaliku tasandi juhtkonnalt; (2) toetumine teadmispõhiste tegevustele ja tõendus põhiste sekkumistele. - Esialgul mõistlik keskenduda fookusteemadele ja valdkondadele, kus on juba toimiv koostöö ja võrgustik. Kohalikud teadmised on ennetustöös üliolulised. Kui otsuseid tehakse liiga palju tsentraalselt, võib kohalike	Rahalise toe olulisus: 1999. aasta kuriteoennetuse programmi seire ja hindamine tõid välja, et programmi eelarve oli liiga väike. Sektoritevahelise koostöö keerukus: turvalisuse tegevuskavade koostamist proovitakse riikliku poliitikaga selgemini siduda, sest kohalik turvalisuse planeerimine on andnud häid tulemusi, kuid tegevused on	- Möödetavad edusammud ohutuse tajumisel ei pruugi ilmneda enne kahe kuni kolme aasta möödumist struktuuride loomisest ja sisutegevuste algatamisest. Keskne edutegur on personal: üksnes rahastusest ei piisa. Vajalikud on tugevate koostööoskustega pühendunud koordinaatorid ja täistööajaga administratiivne tugi.

	jääda ühe inimese kanda. Programmi koordinaatoritele langes liiga suur koormus, mis lisandus tihti teistele tööülesannetele. Enamikus KOV-ides puudus programmiga tegelev tuumikmeeskond, mis tegi koordinaatorite vahetumisel uute töötajate programmi sisseelamise raskemaks. • Programmil peab olema KOV-i juhtide toetus. Selle puudumisel on keerukas arenguprogrammi KOV-i tegevuskavasse viia ning valimistest tingitud ümberkorraldused võivad kaasa tuua toetuse kadumise.	probleemide eripära jääda vajalikul tasemel arvestamata. • Koostöö ja sekkumiste edukus võib olla vähem tõhus, kui partnerite vastutuspriirkonnad, prioriteedid või sihtrühmad ei kattu.	jäänud killustunuks ega ole levinud üleriigiliseks tegevusmodeliks. • Uuringute olulisus: turvalisuse valdkonnas napib terviklikke ja valdkondadeüleseid käsitlusi. Uuringute vähesuse ja sektoripõhisuse tõttu jäävad olemasolevad analüüsid sageli juhtumipõhiseks, mistõttu on nende tulemusi keeruline üldistada ja laiemas kontekstis kasutada.	• Tõhus hindamine eeldab analüüsivõimekust. • Läbipaistvus on oluline: elanikud peavad teadma, millega partnerid ja võrgustik tegeleb. • Ulatuslik kaasamine parandab märgatavalt koostöö tajutavat kvaliteeti.
Hindamismetoodika	• KTN-i turvalisuse tegevusmodeli viies etapp käsitleb hindamisloogikat, mille järgi hinnatakse nii tegevuskava täitmist kui ka turvalisusega seotud probleeme, millele soovitakse tegevustega mõju avaldada. Samas ei ole detailsemat hindamismetoodikat kontseptsioonidokumendis kirjeldatud. • KTN-i katseperioodi oodatav tulemus oli, et osalevad KOV-id (a) võtavad konkreetse rolli ja vastutuse turvalisuse loomisel, sh ennetustegevuste planeerimisel ja elluviimisel kogukonnas; (b) rakendavad võrgustikupõhist lähenemist ja lähtuvad valdkondadeülese ennetuse põhimõttest. • Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 raames on iga meetme kohta tehtud mõjude hinnang, mis tugineb valdkonna ekspertide arvamustele, varasematele uuringutele, poliitikaanalüüsidele ja valdkondlikule statistikale.	• Rootsi riiklik kuriteoennetuse nõukogu (Brå) on turvalisuse valdkonna hindamiseks välja töötanud spetsiaalsed meetodid ja mõõtmisvahendid. • Iga-aastane hinnanguraport kuriteoennetuse ja turvalisuse valdkonna arengute kohta igal valitsustasandil. • Kuriteoennetusnõukogude meetmete hindamine ja riiklikult kättesaadavaks tegemine.	Eri programmide raames on aastate jooksul kasutatud: • küsitlusi tõhususe hindamiseks; • KOV-ide turvalisusplaanide kohta eraldi hindamisaruandeid ja seminare; • teemakaarte konkreetsete valdkondadeüleste turvalisusega seotud küsimuste kohta; • tervise- ja heaoluinstituudi koordineeritavat ja KOV-idele kohustuslikku digitaalset heaoluraportit; • spetsiifilisi turvalisus- ja heaoluindikaatoreid.	LCSP projekti hindamiseks kasutati: • avaliku arvamuse uuringut; • politsei intsidentide registreerimise süsteeme PULSE ja CAD; • kogukonna kuritegevuse mõju hindamist; • lähte-, vahe- ja lõpphindamise aruandeid.

- **Üsna tsentraliseeritud korraldus.** Kuigi KOV-idele on põhiseaduslikult tagatud iseseisvus, sõltuvad nad siiski enda vahendite puudumise tõttu suurel määral riiklikest asutustest tegevuste elluviimisel ja kujundamisel.
- **KTN ja siseturvalisuse arengukava 2020–2030** toovad välja, et kohalikul tasandil peaks looma püsivaid koostöövorme, mis põhinevad kogukonnakesksel lähenemisel ja võrgustikutööl.
- **Lai puutepind.** Kohaliku tasandi turvalisus on seotud paljude KOV-ide (osalises) vastutusalas olevate valdkondadega: sotsiaalhoolekanne, lastekaitse, haridus jms.
- **Tugev seadusest tulenev võim** Rootsi poliitikakujundamises (sh turvalisuse ja kuriteoennetusega seonduvas).
- **Suur roll avaliku raha jaotamisel.** Ligikaudu 50% rahast jagavad KOV-id ise.
- **2023. aasta seadusmuudatuse järel** panustavad KOV-id otseselt ka riikliku turvalisuspoliitika kujundamisse, lisaks selle elluviimisele.
- **Üks maailma kõige detsentraliseerinumaid riike.** Kõiki peamisi sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuseid osutatakse kohalikul tasandil.
- **KOV-ide kasutuses** on võrdlemisi suur hulk raha.
- Turvalisuse eesmärkide saavutamisel **esineb KOV-ide vahel erinevusi.**
- **Policing, Security and Community Safety Act 2024** järgi on KOV-idel seadusest tulenev kohustus teha koostööd An Garda Síochánaga (Iirimaa riiklik politseiamet).
- **Sisuline roll kohaliku turvalisusstrateegia kujundamisel**, sh kolmeaastaste kogukonna turvalisuse plaanide (*Community Safety Plans*) väljatöötamisel, mis põhinevad kohalikel andmetel ja konsultatsioonidel.

Kolme lähemalt analüüsitud riigi turvalisuse ja ennetustöö rakendamise loogika on põhiosas sarnane Eesti turvalisuse arenguprogrammiga: esmalt tuvastatakse andmete ja kohaliku teadmise põhjal kohalikud turvalisusprobleemid, seejärel lepitakse partnerite vahel kokku prioriteedid, koostatakse tegevuskava, viiakse tegevused ühiselt ellu ning hinnatakse nende mõju.

Samuti on ühetaoline Soome, Rootsi ja Lirimaa kohaliku turvalisuse programmide sekkumisloogika. **Peamine erinevus seisneb selles, mis on sekkumisloogika lähtepunkt.** Soomes algab loogika riiklikest suunistest ning kohaliku turvalisuse ja heaolu andmetest. Turvalisust käsitletakse osana laiemast elukeskkonna, heaolu ja igapäevase turvalisuse kujundamisest. Lirimaal on lähtekohaks seadusega loodud kohaliku kogukonna turvalisuse partnerlus ning kogukonna konsultatsioonidest saadav info. Rootsis on lähtekohaks omavalitsuse seadusest tulenev vastutus ja strateegia.

Tegevusi võrreldes võib öelda, et Soome mudelis on rõhk tegevuskeskkonna hindamisel, turvalisusprobleemide määratlemisel, tegevuskava koostamisel ja võrgustikutööl. Lirimaal keskenduvad tegevused partnerluse loomisele, kogukonna turvalisusprobleemide arutamisele, avalikule konsulteerimisele, kolmeaastase turvalisusplaani koostamisele. Rootsis on keskmes kuritegevuse kaardistamine, põhjuste analüüs, olukorrapildi koostamine, meetmeplaani väljatöötamine ning omavalitsuse ja politsei koostöö.

Tegevuste tulemusel luuakse kõigis riikides kohalikud plaanid, koostöövormid ja seiresüsteemid. Soomes on tulemuseks turvalisusplaanid ja tugevnenud koostööstruktuurid, Lirimaal kohalikud partnerlussuhted, avalikud koosolekud, naabruskonna foorumid, Rootsis olukorrapildid, meetmeplaanid, koordineerimine ja tugimeetmed.

Kõigi kolme riigi mudeli eesmärk on parandada kohalikku turvalisust ja suurendada ennetusvõimekust.

3.3. Teaduskirjandusel põhinevad soovitused TAP-i tegevusmudeli täiendamiseks

KTN-i kontseptsioonis kirjeldatud CTC-I põhinev tegevusmodel on teaduskirjanduse järgi asjakohane ja etappide jaotus mõistlik. Teaduskirjandusest tulenevalt saab TAP-i tegevusmudeli toimimist aga parandada, täpsustades mudelit järgmistes punktides:

- kirjeldada ettevalmistusetapis lisaks valmisoleku loomisele ka KOV-i olemasoleva valmisoleku hindamist: juhtide toetust, koostöökogemust, motivatsiooni ja andmepõhise planeerimise võimekust. Valmisolekust tõepärasema pildi saamiseks pakkuda valdkonna teadlikkust suurendavat koolitust, nt EUPC kõigile soovijaile juba enne arenguprogrammiga liitumist (3. ettepanek);
- rõhutada, et tegevuskava peab saama kõigi oluliste elluviijate selge toetuse. On vajalik, et kohaliku tasandi osalised on veendunud tegevuskava olulisuses, mõistavad selle toimimisloogikat ja on valmis panustama tegevuste elluviimisesse. Enne rakendamisega alustamist peavad olema kokku lepitud osaliste rollid, vastutus ja vajalikud ressursid (6., 8. ja 10. ettepanek);
- kajastada tegevusmudeli etappide kirjelduses põhjalikumalt mentorite tegevust ja muud omavalitsustele pakutavat rakendustuge, nt juhendid, õppematerjalid ja standardvormid (4. ja 5. ettepanek);

- restructureerida neljas ja viies etapp: planeerimine võiks olla eraldiseisev etapp ning elluviimine-seire-hindamine järgmine etapp, et toetada seire ja hindamise muutumist loomulikuks tööprotsessi osaks ning selle tulemusel tegevustes kohenduste tegemist; viiendat etappi tuleks kirjeldada korduva tsükli, mille järel tuleks tegevuskava vajaduse korral uuendada ning kasutada hindamistulemusi järgmise planeerimistsükli lähtekohana.

Turvalisuse arendamise **raamistike, teiste riikide kogemuste ja järgmistes peatükkides kajastatud Eesti KOV-ide kogemuste põhjal saab välja tuua mõned tegurid, mis turvalisuse sekkumiste tõhususele mõju avaldavad ning mis võiksid olla tegevusloogikas ja juhistes selgelt välja toodud:**⁴¹

- tegevusmudeli esimeses ja teises etapis tuleb kaasata mitmekesist ja piirkonda esindavat elanike gruppi (14. ettepanek);
- oluline on sisuline koostöö eri tasandite, sektorite ja organisatsioonide vahel, nii ülalt alla kui alt üles lähenemist kasutades; pelgalt info edastamine ei pruugi olla valdkonna koostöö arendamiseks piisav (10., 11. ja 13. ettepanek);
- tuleb maksimaalselt kasutada ja arendada olemasolevaid võrgustikke (13. ettepanek);
- vajalik on arvestada kohalike eripäradega – lähtuvalt vajadustest pakkuda tuge, tugiprogramme jne ning arendada valdkonda, viia ellu tegevusi ja luua seire-hindamise võimekus;
- turvalisuse arendamiseks on oluline meetodeid, strateegiaid ja tegevusi kombineerida ning sekkuda võimalikult varakult;
- arenguprogrammi tuleb rakendada pikema aja jooksul, et uued teadmised ja tavad kinnistuksid.

Alljärgnevad punktid koondavad **Rootsi, Soome ja Iirimaa** kui lähemalt vaadatud riikide kogemuse kohta tehtud järeldusi, mida tasub Eesti kohaliku tasandi turvalisuse ja ennetustöö arendamisel silmas pidada. Need rõhutavad, et **mõjus kohalik turvalisuspoliitika vajab ühtaegu selget riiklikku raamistikku, tugevat kohalikku omavastutust, professionaalset koordineerimist ja süsteemset hindamist**. Siinne uuring näitab, et eesmärgiks ei saa võtta üksikute riikide mudelite ülevõtmist. Oluline on eristada põhimõtteid, mis aitavad tugevdada Eesti omavalitsuste võimekust kujundada turvalist elukeskkonda teadmispõhiselt ja kogukonnakeskselt.

- Rootsi, Soome ja Iirimaa kogemus näitab nihet kitsalt kuriteoennetuse käsitluselt laiemale kogukonna turvalisuse juhtimise suunas: kohaliku tasandi turvalisus ja ennetustöö ei saa tugineda üksnes politsei või kriminaalõigussüsteemi tegevusele,

⁴¹ Vt nt <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/role-local-government-community-safety>, Byun, G. (2026). Is CPTED really effective?: comparative study of crime-safety perception based on CPTED elements. *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/13467581.2026.2621381>; Nubani, L., Fierke-Gmazel, H., Madill, H. ja Biasi, A. D. (2023). Community engagement in crime reduction strategies: A tale of three cities. *Journal of Participatory Research Methods*, 4(1). <https://doi.org/10.35844/001c.57526>; Crawford, A. ja Evans, K. (2017). Crime Prevention and Community Safety. A. Liebling, S. Maruna, ja L. McAra (toim.), *The Oxford Handbook of Criminology* (lk 797–824). Oxford University Press; <https://www.apccs.police.uk/download/9769/?tmstv=1748440535> ja teised peatükis viidatud allikad.

vaid eeldavad sotsiaal- ja haridusvaldkonna, noorsootöö, tervishoiu, ruumiplaneerimise ning kogukonnatöö vaate lõimimist.

- Soome kogemus rõhutab **turvalisuse lõimimist omavalitsuse strateegilisse planeerimisse ja heaoluvaldkonda**. Kohalik turvalisus ei ole eraldiseisev tegevus, vaid osa laiemast heaolu, tervise, sotsiaalsete probleemide ja teenuste kavandamise raamistikust.
- Rootsi kogemus näitab, et kohaliku ennetustöö **mõjususe kujuneb pika aja jooksul**. 1996. aasta programmiga „Meie ühine vastutus“ pandi alus kohalikule koostöömodelile, mis on nüüdseks jõudnud seadusliku kohustuseni teha teadmispõhist kuriteoennetust kõigis omavalitsustes.
- Võrgustikupõhise lähenemise puhul on oht rõhuda **kohalike vahendite kasutamisele turvalisuse tagamisel**. Oluline on rakendada elanike teadmisi sisulise koostöö eesmärgil. Ohukohaks on, et otsuste tegemise selgus ja kiirus ning riigi roll turvalisuse tagamisel vähenevad, mistõttu muutub turvalisuse tagamine KOV-iti ebaühtlasemaks. Samas on piirkondi, kus võrgustikupõhine lähenemine on andnud selgema ja mitmekesisema arusaama turvalisuse vajadustest ja seeläbi on turvalisust suurendanud.⁴²
- Iirimaa kogemus näitab, et kogukonna turvalisuse partnerlus vajab **tugevat koordineerimist, sõltumatut juhtimist ja kogukonna usaldust**. Partnerlusmodel võib olla legitiimne ja vajalik, kuid selle mõju ei avaldu kiiresti, eriti haavatavates piirkondades.
- Kohaliku tasandi turvalisustöö peab lähtuma kohalikust kontekstist. Riiklik raamistik saab anda suuna, metoodika ja toe, kuid probleemide täpne määramine ja sobivate sekkumiste valik peab jääma **piirkonna otsustada**.
- Ainuüksi koostööstruktuuri loomisest ei piisa. Mõju tekib siis, kui koostöö on selgelt juhitud, osalistel on probleemist ühine nägemus, kokkulepitud eesmärgid, piisavalt ressursse ja **toimiv hindamissüsteem**.
- Koordinaatorite ja koordineerimise roll on kriitilise tähtsusega. Rootsi, Soome ja Iirimaa kogemus näitab, et **kohaliku turvalisuse kvaliteet sõltub suurel määral inimestest**, kes suudavad osalisi ühendada, andmeid tõlgendada ja tegevusi eesmärgipäraselt juhtida.
- Oluline õppetund on, et turvalisuse koordineerimist ei tohiks käsitleda kõrvalülesandena. Vajalik on **selge rollikirjeldus, piisav tööaeg, metoodiline tugi, andmeanalüüsioskus ja ligipääs otsustusprotsessidele**.
- Vajalik on läbimõeldud hindamismetoodika. Kohaliku turvalisuse programmide puhul ei piisa tegevuste arvu mõõtmisest; **hinnata tuleb ka seda, kas tegevused vastavad tegelikele probleemidele, jõuavad õigete sihtrühmadeni ja toovad kaasa mõõdetavaid muutusi**.

⁴² Juntunen, V. ja Zimmerbauer, K. (2025). Networked security at the edge of northern Europe—cooperation between state and non-state actors in rural Finland security management. *Territory, Politics, Governance*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/21622671.2025.2583056>

- Rahvusvaheline kogemus osutab, et **liiga tsentraliseeritud lahendused võivad vähendada kohaliku töö tõhusust**. Kui riiklikud mudelid on liiga jäigad, ei pruugi need arvestada kohalikke riske, ressursse ega piirkonna eripära.
- Kohalikud omavalitsused vajavad sellegipoolest **riiklikku tuge**. Riigi roll peaks olema tagada eelkõige metoodika, andmetugi, kvaliteedistandardid, rahastus ja hindamisraamistik.
- Kohaliku turvalisuse mudel peaks liikuma projektipõhiselt koostöölt **püsiva juhtimismudeli suunas**. Turvalisus peaks olema omavalitsuse strateegilise planeerimise, ennetustöö ja kogukondliku heaolu loomulik osa.
- Soome tegevusmudeli Eesti oludesse kohandamisel tuleb arvestada, et **Soomes tugineb kohaliku tasandi turvalisuse arendamine ja juhtimine aastakümnete jooksul kujunenud praktikale**. Samuti on Soome omavalitsuste roll, vastutus ja otsustusruum kohaliku turvalisuse kujundamisel võrreldes Eestiga ulatuslikum. Seetõttu ei ole Soome lähenemise üksühene ülevõtmine asjakohane; **rakendatavad põhimõtted ja töövõtted tuleb kohandada Eesti kohalike omavalitsuste ülesannete, võimekuse, ressursside ja institutsionaalse korraldusega**.

4. TAP-I ESIMESES LENNUS OSALENUD KOV-IDE TAUST

Turvalisuse arenguprogrammi esimeses lennus osales kaheksa eriilmelist omavalitsust üle Eesti. Arenguprogrammis osalenud KOV-id erinesid üksteisest omavalitsuse **tüübi, suuruse, rahalise võimekuse ja turvalisuse valdkonnas kogetud probleemide** poolest. Seetõttu on enne TAP-i rakendamise analüüsi asjakohane kaardistada **omavalitsuste profiilid**, et võrrelda osalejaid nii omavahel kui ka üleriigilises kontekstis. Omavalitsusi võrreldakse üldnäitajate, TAP-i jaoks oluliste teenustasemetega ja arenguprogrammis prioriteetseteks hinnatud valdkondade kaupa. Kaheksat omavalitsust üldiselt iseloomustavad andmed on esitatud tabelis 4.

Tabel 4. TAP-is osalenud omavalitsuste üldandmed⁴³

KOV	Elanike arv (koht Eesti KOV-ide seas)	Elanikkonna kasv, 2017-2025 (%)	Rahuldatud taotluste arv toimetuleku piiri tagamiseks 1000 elaniku kohta	Elanike keskmine igakuine sissetulek eurodes	Tulukus	Tagamaalisus ⁴⁴	TAP-i rakendamise periood
Elva vald	14 632 (15.)	0,4	24	1749	Toimetulev	Osaliselt tagamaaline	November 2023 – detsember 2025
Kohtla-Järve	31 540 (6.)	-12,6	135	1463	Toimetulev	Keskus tagamaaga	Jaanuar 2024 – jaanuar ⁴⁵ 2026
Narva	52 058 (3.)	-12,5	93	1393	Toimetulev	Keskuslik	Detsember 2023 – detsember* 2025

⁴³ Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. (2026). *Minuomavalitsus: omavalitsuse raport* [andmebaas]. <https://minuomavalitsus.ee/teenustase/teenustasemete-toolauad/omavalitsuse-raport> ; Statistikaamet. (2026). *Piirkondlik statistika* [andmebaas]. <https://juhtimislauad.stat.ee/et/piirkondlik-statistika-3/kogu-eesti-1>.

⁴⁴ **Tagamaalisus** näitab elanike paiknemist keskuslike ja hõredamalt asustatud alade vahel Statistikaameti paikkondade kaardistuse alusel. Keskuslikuks loetakse üle 200 elanikuga hoonestatud ala, kus naaberhoonete vahe ei ületa 200 meetrit. Selle põhjal on igale KOV-ile arvutatud keskus-tagamaa näitaja vahemikus 1,0–2,1: keskuslik <1,05; keskus tagamaaga 1,05–1,4; osaliselt tagamaaline 1,4–1,8; tagamaaline ≥1,8.

⁴⁵ * tähendab selles tabelis, et tegu on esialgse perioodiga, tegevuste elluviimiseks taotleti ja saadi pikendust.

KOV	Elanike arv (koht Eesti KOV-ide seas)	Elanikkonna kasv, 2017- 2025 (%)	Rahuldatud taotluste arv toimetuleku piiri tagamiseks 1000 elaniku kohta	Elanike keskmine igakuine sissetulek eurodes	Tulukus	Tagamaalisus ⁴⁴	TAP-i rakendamise periood
Rapla vald	13 206 (20.)	-2,0	83	1805	Toimetulev	Osaliselt tagamaaline	Jaanuar 2024 – detsember 2025
Saarde vald	4 290 (70.)	-12,0	171	1623	Toimetulev	Tagamaaline	Detsember 2023 – detsember* 2025
Saaremaa vald	32 075 (5.)	0,2	49	1735	Toimetulev	Osaliselt tagamaaline	Detsember 2023 – detsember 2025
Tallinn	461 602 (1.)	4,1	67	2147	Tulukas	Keskuslik	November 2023 – november 2025
Viljandi linn	16 800 (11.)	-6,4	34	1701	Toimetulev	Keskuslik	Märts 2024 – veebruar 2026

- Elanike arvu võrdluses eristuvad selgelt **Tallinna linn ja Saarde vald**. Tallinn kui suurim omavalitsus ületab järgmise KOV-i (Narva) elanike arvu ligikaudu üheksakordselt. Saarde vald on seevastu ligi neli korda väiksema elanike arvuga kui järgmine väikseim osaleja (Rapla vald).
- Programmis osalevad omavalitsused on Eesti kontekstis valdavalt **suure elanikkonnaga**. Seitse kaheksast paiknevad 78 KOV-i arvestuses 20 suurima hulgas. Selgeks erandiks on Saarde vald, mis kuulub väikseimate omavalitsuste sekka.
- Enamik omavalitsusi seisab silmitsi **elanike arvu vähenemisega**. Kõige suurem langus on toimunud Narvas, Kohtla-Järvel ja Saarde vallas, kus elanike arv on aastatel 2017–2025 vähenenud üle 12%. Ainsana on märkimisväärne kasv Tallinnas.
- Tagamaalisuse vaates eristub Saarde vald, mis on ainus **tagamaaline omavalitsus**. Samuti on mõnevõrra erandlik Kohtla-Järve, mis liigitub kategooriasse „keskus tagamaaga“.
- Sotsiaalmajanduslikus vaates paistavad silma **Kohtla-Järve, Narva ja Saarde vald**, kus on suurim toimetulekutoetuste saajate osakaal ning samal ajal madalaim keskmine sissetulek. Vastandina eristub **Tallinn** kõrgeima sissetuleku tasemega.

- KOV-ide finantstervise vaates eristub selgelt Tallinn, mis on TAP-is osalenud omavalitsustest ainus, mille finantsseis on hinnatud „tulukaks“.
- TAP-i rakendamise ajakava on esimeses ja viimases tegevustega alustanud KOV-is ligi neljakuulises nihkes. Sõltuvalt KOV-ist oli tegevuste elluviimiseks 24–25 kuud.

Tabel 5. TAP-is osalenud omavalitsuste teenustasemed 2024. aastal skaalal 1–10⁴⁶

	<i>Üldjuhtimine</i>	<i>Avatud valitsemine</i>	<i>Noorsootöö</i>	<i>Täiskasvanute sotsiaaltoetamine</i>	<i>Laste heaolu</i>	<i>Rahvatervis ja turvalisus</i>	<i>Kriisideks valmisolek</i>
Rapla vald	3	2	3	5	5	5	8
Elva vald	6	4	4	6	6	6	9
Kohtla-Järve linn	3	3	5	4	3	3	8
Narva linn	3	3	6	5	3	4	8
Tallinn	4	3	4	3	3	5	9
Viljandi linn	3	3	6	6	3	5	6
Saarde vald	3	3	6	5	6	6	8
Saaremaa vald	6	3	6	5	5	5	8

Tabelis 5 on esitatud TAP-i seisukohalt asjakohaste kohalike teenuste tasemed arenguprogrammis osalevates omavalitsustes. Teenustasemeid hinnatakse skaalal 1–10. Punane ja roheline taust tähistavad vastavalt Eesti omavalitsuste mediaanist madalamat või kõrgemat taset; tumedam toon viitab vähemalt kahepunktisele erinevusele mediaanist.

- Omavalitsustest paistab kõrgeima teenustasemega silma **Elva vald**, kus seitsmest teenusekategorias kuus ületavad Eesti mediaani. Mediaaniga võrdne või sellest kõrgem teenustase on kõigis kategooriates ka **Saarde ja Saaremaa vallas**.
- Ülejäänud viies omavalitsuses jääb vähemalt kahes valdkonnas tulemus alla mediaani. **Kõige madalamad skoorid on Kohtla-Järvel**, kus alla mediaani jääb kolm teenusevaldkonda.
- Valdkondadest on tugevaim **noorsootöö**, milles mediaani ületavad kuus omavalitsust. Samuti on suhteliselt head tulemused **üldjuhtimises ja kriisideks valmisolekus**.

⁴⁶ Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. (2026). *Minuomavalitsus: omavalitsuse detailne töölaud* [andmebaas]. <https://minuomavalitsus.ee/teenustase/teenustasemete-toolauad/omavalitsuse-detailne-toolaud>

- Kõige problemaatilisem teenusvaldkond on **laste heaolu**, milles pooled TAP-is osalenud omavalitsustest jäävad alla mediaani. Tähelepanuväärne on, et kõik madalama skooriga omavalitsused on linnad.

Programmis osalenud omavalitsused on Eesti kontekstis üldiselt suured, kuid väga erineva profiiliga. Enamik neist seisab **silmitsi rahvastiku vähenemise ja sotsiaalmajanduslike väljakutsetega**, eriti Ida-Virumaa linnades ja Saarde vallas. Eelmainituga on kahtlemata seotud asjaolu, et nendes kolmes omavalitsuses on ka **vanim rahvastikukoosseis**. Üle 65-aastaste elanike osakaal on Saarde vallas 27%, Narvas 28% ja Kohtla-Järvel 29%, mis ületab riiklikku 22-protsendilist keskmist määra. Teises äärmuses on Tallinn, kus üle 65-aastased moodustavad 19% elanikkonnast (ülejäanud omavalitsused jäävad vahemikku 21–24%).⁴⁷ Tallinn eristub selgesti nii elanike arvu, sissetulekute kui ka finantsvõimekuse poolest.

Teenustasemete võrdlus näitab, et kuigi mitmes valdkonnas (eriti noorsootöös ja kriisivalmiduses) on tulemused head, esineb omavalitsuste vahel märkimisväärsed erinevusi. Suurim kitsaskoht on laste heaolu, kus linnalistes omavalitsustes jääb tase alla keskmise.

Teadlikkus omavalitsuste profiilide erinevustest ja nendega arvestamine on oluline mitmel põhjusel. Struktuursed faktorid, nagu elanikkonna koosseis, sotsiaalmajanduslikud olud ja omavalitsuse jõukus võivad avaldada mõju KOV-i arenguprogrammis osalemise kogemusele ja arenguprogrammi mõjule. Praktilise faktorina toodi uuringu käigus näiteks esile, et turvalisusega seotud ürituste ja võrgustike loomise raames on **vanemaealiste kaasamine osutunud keeruliseks**. Osati võib põhjusena näha asjaolu, et eakat elanikkonda ei kõneta mõned turvalisuse arenguprogrammi kuuluvad teemad ja sekkumised (noored ja kuritegevus, RV). Lisaks võib vanemaealistel olla keerukam liituda turvalisusega seotud vabatahtlike võrgustike ja tegevustega.

⁴⁷ Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. (2026). *Minuomavalitsus: omavalitsuse raport* [andmebaas]. <https://minuomavalitsus.ee/teenustase/teenustasemete-toolauad/omavalitsuse-raport>

5. TAP-I RAKENDAMINE JA TULEMUSED

Selles peatükis analüüsitakse TAP-i rakendamist kaheksas esimese lennu omavalitsuses ja rakendamisega seotud tegevuste tulemusi. Analüüs järgib turvalisuse tegevusmudeli ülesehitust: esmalt kirjeldatakse rakendamise üldist seisu, seejärel käsitletakse tegevusi mudeli etappide kaupa. Viimasena võetakse kokku arenguprogrammi rakendamise tugevused, kitsaskohad ja neid mõjutanud tegurid, analüüsitakse arenguprogrammi paindlikkust ning hinnatakse saavutatud tulemusi, eesmärkide täitmist ja jätkusuutlikkust.

Analüüs lähtub KOV-idega sõlmitud partnerluslepingutes määratletud ülesannetest (vt ptk 2.1) ning KTN-i kontseptsioonis kirjeldatud turvalisuse kavandamise loogikast (vt ptk 2.3). **Kontspetsiooni järgi on kohalik turvalisuse kavandamine sihipärane, süsteemne ja koordineeritud protsess**, mida TAP-is osalenud KOV-id katsetasid tegevusmodelina: ettevalmistamisest ja töö korraldamisest hetkeolukorra analüüsi, tegevuste planeerimise ja elluviimise ning seire ja hindamiseni (vt ptk 2.3).

TAP-i esimeses lennus osalenud kaheksas KOV-is olid hindamise ajaks enamjaolt saavutatud arenguprogrammi kavandatud vahetud väljundid: koostatud olid turvalisuse profiil ja tegevuskava, läbi olid viidud koolitused ja seminarid ning loodud või tugevdatud koostöövõrgustikke. Nende väljundite sisuline rakendumine KOV-ide igapäevatoös ja võimalik mõju turvalisusele saavad aga avalduda eelkõige pikema aja jooksul. Hindamisel ilmnes ka erinevus lõpparuandluses kajastatu ja intervjuudes kirjeldatud rakendamiskogemuse vahel: dokumentides esitatud ülevaade oli kohati positiivsem kui osalejate endi kirjeldatud tegelik rakendamine. Tabelis 6 on esitatud koondhinnang rakendamisele tegevusmudeli etappide kaupa; põhjalikum analüüs on alapeatükkides 5.1. ja 5.2.

Tabel 6. Koondhinnang TAP-i rakendamisele turvalisuse tegevusmudeli etappide kaupa

Etapp	Rakendamise seis hindamise ajal	Peamised kitsaskohad
Ettevalmistamine	Etapi tegevused viidi läbi kõigis kaheksas KOV-is, kuid vastutus jagunes ja rakendamisemeeskond kujunes erinevalt.	Mitmes KOV-is koondus TAP-i vedamine peamiselt koordinaatori kätte ning laiem tuumikmeeskond ei kujunenud piisavalt tugevaks.
Organiseerimine	Kõigis KOV-ides moodustati juhtrühm või tugineti olemasolevale koostööstruktuurile.	Juhtrühma roll jäi mõnel juhul formaalseks ning laiem võrgustikutöö ei käivitunud või ei püsinud kavandatud ulatuses.
Hetkeolukorra analüüs	Kõigis KOV-ides koostati turvalisuse profiil, mis andis senisest süsteemsema ülevaate kohaliku turvalisuse olukorrast.	Profiili koostamine nõudis palju aega; KOV-ide andmete kasutamise võimekus erines ning protsess kujunes kavandatust pikemaks.

Etapp	Rakendamise seis hindamise ajal	Peamised kitsaskohad
Tegevuste planeerimine ja elluviimine	Turvalisuse valdkonna tegevuskavad koostati arenguprogrammi lõpuks kõigis KOV-ides.	Tegevuskavade põhjalikkus oli ebaühtlane. KOV-ide erinevast võimekusest ja ressurssidest tulenev sisuline mitmekesisus on iseenesest ootuspärane ning plaanitava kohalikele oludele kohandamine isegi soovitatav. Kitsaskohaks ei ole seega tegevuskavade erinevus ise, vaid see, et osa tegevuskavasid osutusid liialt üldsõnaliseks ega paku elluviimiseks piisavat suunist. Intervjuudest avaldus seegi, et sisutegevusteni jõuti TAP-i rakendamise perioodil planeeritust väiksemal määral, eriti partnerite ja võrgustikuliikmete tegevustesse kaasamisel.
Seire ja hindamine	Hindamise ajal kõige vähem välja kujunenud etapp. Kuna tegevuskavad valmisid alles arenguprogrammi lõpuks, ei olnud regulaarne seire selleks ajaks veel jõudnud käivituda. Siinkohal oli olulisemgi, kas KOV-id olid läbi mõelnud, kuidas seiret ja hindamist edaspidi korraldada.	Seire ja hindamise korraldus oli veel kujunemisjärgus. Mitmes KOV-is ei olnud tegevuskavade koostamise ajaks seiremõõdikuid ega edasist seirekorraldust veel piisavalt läbi mõeldud. Regulaarse seire puudumist ei saa selles etapis aga pidada probleemiks, sest tegevuskava elluviimist ei ole võimalik hinnata enne selle rakendamist. Peamine kitsaskoht seisnes pigem selles, et kõigis KOV-ides ei olnud veel tekkinud selget arusaama, kuidas seiret ja hindamist edaspidi korraldada.

5.1. TAP-i rakendamine tegevusmudeli etappide kaupa

Järgnevalt kirjeldatakse TAP-i rakendamist KTN-i kontseptsioonis kirjeldatud turvalisuse tegevusmudeli viie etapi kaupa. Iga etapi puhul antakse ülevaade etapi rakendamise sisust ja KOV-ides tehtud tööst. Koondhinnang TAP-i elluviimisega kaasnenud õnnestumistele ja murekohtadele on esitatud alapeatükis 5.2.

5.1.1. Ettevalmistamine

KTN-i kontseptsiooni järgi on ettevalmistava etapi eesmärk luua KOV-is valmisolek turvalisuse süsteemseks kavandamiseks. Selleks tuleb juhtkonnal hinnata senist töökorraldust ja vajaduse korral seda muuta ning määrata inimesed, kes hakkavad protsessi eest vedama.

Lisaks tuli selles etapis üle vaadata tegevuskava projekti läbiviimiseks. TAP-is seisnes ettevalmistamine eelkõige selles, et KOV määras kindlaks, kes arenguprogrammi rakendamise eest vastutavad ja kuidas tegevusi omavalitsuses korraldatakse. TAP-i eestvedamise eest vastutasid KOV-ides eri valdkonnad: sõltuvalt omavalitsusest oli vastutajaks sotsiaal-, haridus-, noorsootöö-, ennetus-, kriisivalmiduse või siseturvalisuse valdkonnaga seotud ametnik või üksus. **Enamikus KOV-ides oli tegevuste juhtimine ja elluviimine ühe ametniku vastutada, mõnes aga mitme inimese ühine vastutus.** Kui vastutus oli jagatud, oli suurem võimalus lõimida turvalisuse ja ennetuse teemad eri osakondade tegevusse ja juhtide otsustesse. Ühe ametniku keskse korralduse puhul sõltus teema laiem kandepind rohkem selle ametniku võimalustest kaasata kolleege ja juhte.

Uuringust avaldub, et TAP-i rakendamine õnnestus kõige paremini ja sisulisemalt nendes KOV-ides, kus koordinaatori kõrval tegutses toimiv tuumikmeeskond ning juhtkond toetas arenguprogrammi eesmärgi ja tegevusi. Selline korraldus võimaldas jagada vastutust näiteks andmete kogumisel, partnerite kaasamisel, tegevuskava koostamisel, koolituste korraldamisel ja seirel. See vähendas sõltuvust üksikust eestvedajast ning lõi paremad eeldused turvalisuse käsitlemiseks KOV-i ühise ülesandena.

Rakendamist raskendasid koordinaatori vahetumine, juhtkonna ebaühtlane kaasatus ja võtmeisikute ebaselge roll. Kui arenguprogrammi elluviimine jäi peamiselt ühe inimese vastutada, sõltusid tegevuste edenemine ja koostöö püsimine suurel määral tema ajast, pädevusest ja motivatsioonist. Seetõttu oli ettevalmistusetapi keskne küsimus, kas KOV-is kujunes arenguprogrammi elluviimiseks piisavalt selge vastutusjaotus ning valla- või linnavalitsuse tugi.

5.1.2. Organiseerimine

KTN-i kontseptsiooni järgi on organiseerimisetapi eesmärk kujundada või tugevdada turvalisuse kavandamiseks vajalikku koostöökorraldust. Selleks moodustatakse juhtrühm või antakse vastav roll olemasolevale komisjonile või nõukogule, kui turvalisuse teemad on nende töös esindatud. Juhtrühma kõrval on oluline laiem koostöövõrgustik, mille kaudu kaasatakse tegevuste kavandamisse ja elluviimisse vajalikud partnerid. Etapi eesmärk on, et turvalisuse küsimustega tegeletakse püsivas koostöövormis ning osaliste rollid ja infovahetus oleksid kokku lepitud.

TAP-i rakendamisel moodustati või aktiveeriti kõigis KOV-ides turvalisuse valdkonnaga seotud juhtrühm, nõukogu, komisjon või muu koostöövorm. Kasutatud vorm oli KOV-iti erinev: mõnel juhul tugineti juba toimivale komisjonile või nõukogule (kõige sagedamini nt omavalitsuse kriisikomisjonile). Teisel juhul tuli koostöökorraldus arenguprogrammi käigus alles luua. Seejuures ei olnud määrav struktuuri nimetus, vaid selle suutlikkus koondada eri valdkondade teadmised, toetada otsuste tegemist ning siduda partnerid kokkulepitud tegevustega.

Arenguprogrammi üks olulisemaid tulemusi organiseerimise etapis oli turvalisusega seotud osaliste kokkuviiimine. **Mitmes KOV-is lõi TAP võimaluse süsteemsemaks koostööks nende asutuste ja spetsialistide vahel, kes olid turvalisuse teemadega varemgi seotud, kuid ei olnud neid ühise koostöö raames käsitlenud.** Võrgustiku kujunemist toetas ka ühine osalemine arenguprogrammi koolitustel, kus eri KOV-ide ja partnerasutuste esindajad kohtusid, arutasid turvalisusega seotud küsimusi ning said vahetada kogemusi. Regulaarne kokkupuude aitas luua kontakte ja tugevdada koostöösuhteid ka väljaspool konkreetseid

koolitustegevusi. Kõige enam tugineti juba tavapärasele partneritele, näiteks PPA-le, Päästeametile ja haridusasutustele. Märksa keerulisem oli kaasata ettevõtjaid, vabatahtlikke ning muid ühiskonnagruppe, sealhulgas noori ja eakaid (vt ptk 6.2).

Sisu poolest jäi koostöökorraldus KOV-ides ebaühtlaseks. Mõnel juhul kujunes juhtrühmast või võrgustikust tegevusi suunav ja vastutust jagav koostöövorm. Teisal piirdus juhtrühma roll peamiselt info vahetamise või arenguprogrammi tegevustega kursis olemisega. Kui puudusid selgelt kokku lepitud ülesanded, regulaarne töökorraldus või vastutus tegevuste elluviimise eest, ei kujunenud moodustatud struktuurist püsivat turvalisuse kavandamise mehhanismi. Seega näitab TAP-i rakendamine, et koostöövormi loomine on oluline lähtekoht, kuid kohaliku võrgustikutöö püsimiseks on vaja ka selget eesmärki, jagatud vastutust ja regulaarset sisulist tööd.

Lisaks tegeleti selles etapis turvalisusega tegeleva meeskonna pädevuste suurendamisega, mh EUPC koolituse kaudu, ning rakendati koostööd teiste KOV-idega (vt ptk 6.3).⁴⁸

5.1.3. Hetkeolukorra analüüs

KTN-i kontseptsiooni järgi tehakse hetkeolukorra analüüsi etapis nii KOV-i eneseanalüüs kui ka elanikkonna turvalisuse olukorra analüüs ning luuakse kohaliku tasandi turvalisuse profiil. Etapi oodatav tulemus on kontseptsiooni järgi see, et turvalisuse valdkond on kohalikul tasandil mõtestatud ja analüüs tehtud. Seega kuulub turvalisuse valdkonna sisuline mõtestamine just sellesse etappi.

TAP-is väljendus see etapp turvalisuse profiili koostamises, millesse koondati statistilised andmed, KOV-i dokumentides sisalduv teave ning partnerite, elanike ja võrgustiku liikmete hinnangud ja tähelepanekud. **Mitmes KOV-is oli see esimene kord, kui turvalisuse valdkonna teavet koondati terviklikult ja valdkondadeüleselt.** Analüüs näitas, et KOV-ide valmisolek andmeid koguda, süstematiseerida ja tõlgendada oli erinev. Suuremates omavalitsustes oli kasutada rohkem spetsialiste ja andmeallikaid, samas kui väiksemates KOV-ides tugineti probleemide määratlemisel sagedamini spetsialistide ja kogukonna hinnangutele ja tähelepanekutele.

Just andmete kogumist ja süstematiseerimist nimetati intervjuudes arenguprogrammi kõige ajamahukamaks osaks. Keerukust lisas andmete kvaliteedi ja ajakohasuse hindamine ning väiksemates KOV-ides ka see, et üksikjuhtumid võivad üldpilti ebaproportsionaalselt mõjutada. Enamiku KOV-ide puhul oli andmete kogumisel ja analüüsimisel asendamatu mentorite tugi. Sellest tulenevalt töid mitme KOV-i esindajad välja vajaduse andmeanalüüsi koolituste järele ning soovi, et arenguprogramm pakuks juba avaseminaril keskselt koostatud võrdlevat analüüsi KOV-ide turvalisusnäitajatega.

Juurpõhjuste väljaselgitamise käigus valisid KOV-id arenguprogrammi elluviimiseks **fookusteemad**, mis koondusid viide suuremasse valdkonda (vt joonis 3). Seejärel koondati ja analüüsiti valitud fookusteemadega seotud statistikat ning koostati kohaliku olukorra turvalisuse profiil. **Kõigis kaheksas omavalitsuses oli läbivalt keskne teema kriisivalmidus.** Selle kõrval käsitleti noorte riskikäitumist ja perede toetamist, info ja kogukonnaga seotud teemasid ning alkoholi- ja uimastisõltuvusega seotud probleeme. Kaks omavalitsust töid eraldi prioriteedina esile vaimse tervise ja turvalise avaliku ruumi teemad ning üks omavalitsus valis ennetuse kui eraldiseisva probleemvaldkonna. Kriisivalmiduse

⁴⁸ KOV-ide turvalisuse arenguprogrammi perioodi 2024–2025 tegevus-ja ajakavad.

läbivat esiletõusu võib tõlgendada eeskätt vastusena muutunud julgeolekuolukorrale pärast täiemahulist sissetungi Ukrainasse. Sellega on kaasnenud riigi tugevam rõhuasetus elanikkonnakaitsele ning KOV-ide kriisivalmidusega seotud ülesannete varasemast selgem määratlemine. KOV-ide roll kriiside ennetamisel, nendeks valmistumisel ja kriisiaegsete teenuste tagamisel on seetõttu muutunud nähtavamaks ning sihipärasemaks. Seda arengut on toetanud riigi senisest süsteemsem nõustamis-, koolitus- ja rahastuspraktika, sealhulgas eraldi toetusmeetmed kohalike omavalitsuste kriisivalmiduse suurendamiseks. Samuti on kriisivalmiduse teemal KOV-ides juba olemasolev arvestatav kandepind, näiteks kriisikomisjonide ning Politsei- ja Piirivalveameti ja Päästeametiga kujunenud koostöösuhete kujul.

PROBLEEMVALDKOND	Tallinn	Saaremaa	Rapla	Saarde	Elva	Vijandi	Kohtla-Järve	Narva
Kriisivalmidus	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Info ja kogukond	☐	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐
Riskinoored ja pered	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☐	☒
Alko- ja narkosõltuvus	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☐
Vaimne tervis	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☐
Turvaline avalik ruum	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒
Ennetus	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐

☒ = märgitud ☐ = märkimata

Joonis 3. TAP-i probleemvaldkonnad ja KOV-ide fookusteemad (Allikas: TAP-i aruandlus, autorite koostatud)

5.1.4. Planeerimine ja elluviimine

KTN-i kontseptsioonis moodustavad planeerimine ja elluviimine ühe tegevusetapi, mille eesmärk on viia varasemates etappides kogutud teadmised juhtimisse ja tegevustesse. Selleks tuli koostada turvalisuse valdkonna tegevuskava, määratleda eesmärgid, tegevused, mõõdikud, vastutajad, ajakava ja ressursid ning siduda kavandatud tegevused kohaliku omavalitsuse olemasolevate arengudokumentide, rakenduskavade ja tööprotsessidega. Samuti eeldab etapp, et tegevused jõuavad olemasolevate võrgustike ja tööühmade kaudu kohalike elluvijateni.

Analüüsi põhjal oli tegemist ühe mahukama tegevusplokiga, sest KOV-idel tuli lisaks tegevuste kavandamisele kujundada ka nende rakendamiseks vajalik vastutusjaotus, koostöökorraldus ja seireloogika. Seetõttu ei saa etapi edukust hinnata üksnes selle järgi, kas tegevuskava dokument koostati, vaid ka selle järgi, kuivõrd tegevused seoti valla tavapärase juhtimisega ning kas nende elluviimiseks tekkis realistlik rakendusplaan.

Tegevuskava koostamine

Kõik kaheksa KOV-i jõudsid arenguprogrammi jooksul tegevuskava koostamiseni. Mentorite lõpparuande järgi olid tegevuskavad aruande valmimise ajaks kõigis KOV-ides koostatud ja saanud kohaliku juhtkonna heakskiidu. Tegevuskavade vormistus ja rakendamise viis erinesid seejuures vastavalt KOV-i senisele turvalisuse valdkonna

kogemusele ja juhtimiskorraldusele. Näiteks ühes turvalisuse valdkonnas juba nn edasijõudnud omavalitsuses ei loodud eraldiseisvat tegevuskava, vaid arenguprogrammi käigus kavandatud eesmärgid ja tegevused lõimiti olemasolevatesse arengudokumentidesse. Seda võib pidada tegevuste institutsionaliseerimise heaks näiteks, kuna turvalisuse teemad seoti otse KOV-is juba olemasoleva juhtimise ja planeerimisega. Ühe teise omavalitsuse puhul oli hindamise ajal aga kättesaadav üksnes tegevuskava tööversioon. Kuigi selle sisu oli põhjalikult arengukavasse integreeritud, jäid mõned detailid KOV-i valimiste järgse poliitilise võimu vahetuse tõttu lõplikult kokku leppimata, mis osutab poliitilise ebastabiilsusega seotud riskile. Pidades silmas, et arenguprogramm seadis KOV-idele ülesandeks vaid turvalisuse valdkonna tegevuskava koostamise, ei tohiks tegevuskava kinnitamata jätmist tõlgendada kui puudujääki KOV-i tegutsemises. **Seevastu pakkus aga tegevuskavade kinnitamine selle sammu läbinud KOV-idele lisandväärtust ning demonstreeris nende initsiatiivikust ja kõrget motivatsiooni turvalisuse valdkonna arendamisega tegeleda.**

Arenguprogrammi tingimuste järgi pidid KOV-id koostama turvalisuse valdkonna tegevuskava kaheks aastaks ning võimaluse korral üldisema tegevuskava järgneviks neljaks aastaks. Tegevuskava koostamine ei olnud seega üksnes arenguprogrammi vormiline nõue, vaid pidi toetama turvalisuse tegevusmudeli rakendamist, kohalike probleemide ja nende olulisemate põhjuste põhjal tegevustes kokkuleppimist ning nende elluviimiseks vajaliku eelarve planeerimist.

Tegevuskavade ülesehitus ja kasutatavus erinesid KOV-iti. Tugevamates kavades olid kavandatud tegevused seotud konkreetsete väljundite, mõõdikute, andmeallikate ja sihttasemetega, mis võimaldasid neid kasutada juhtimis- ja seiredokumendina. Mitmes tegevuskavas oli mõõdikute süsteem siiski alles osaliselt välja arendatud või ei olnud piisavalt selgelt määratud, kuidas kavandatud tegevuste edenemist ja mõju edaspidi hinnatakse.

Programmi ootuste järgi tuli KOV-idel tegevuskava koostamisel lähtuda turvalisuse valdkonna määratlemisest, hetkeolukorra analüüsist ning arengukavades, valdkondlikes tegevuskavades ja turvalisusega tegelevate komisjonide või nõukogude töös juba sisalduvast infost. Seetõttu oli tegevuskava kvaliteedi seisukohalt oluline, kas tegevused lähtusid tuvastatud kohalikest probleemidest ja vajadustest ning kas tegevuste täitmise jälgimiseks olid loodud piisavad eeldused.

Tegevuskava koostamise praktiline väärtus sõltus suuresti sellest, kas kava jäi eraldiseisvaks programmidokumendiks või seoti see KOV-i tavapärase planeerimis- ja juhtimisprotsessidega. **Mitmes KOV-is lõimiti turvalisuse ja ennetuse teemad arengudokumentidesse, täpsustati komisjonide või võrgustike rolli ning kavandati muudatusi töökorralduses. Selline lähenemine suurendas tõenäosust, et arenguprogrammi käigus kujundatud tegevused jätkuvad ka pärast arenguprogrammi lõppu.**

TAP- i tegevuskavas kajastatu elluviimine ja lisategevused

Tegevuskava koostamist ja ellu viimist toetasid lisategevused ehk spetsialistide koostöömudeli RV koolitused ja rakendamine, EUPC koolitustel osalemine ning linnalistes piirkondades TT ettevalmistamine ja rakendamine. Need andsid tööriistad tegevuskava koostamiseks ja rakendamiseks ja võimaldasid KOV-idel lähtuda kohalikest probleemidest, vajadustest ja olemasolevast võimekusest.

Programmi elluviimise ootused olid seega ulatuslikumad kui nimetatud koolitustel või mudelites osalemine (vt ptk 2.1). KOV-idelt oodati turvalisuse tegevusmudeli rakendamist vastavalt antud soovitudele, sihipärastes tegevustes kokkuleppimist ja nende täitmise seiramist, lastele ja noortele suunatud ennetussekkumiste edendamist ning ametnike ja võrgustikuliikmete võimekuse arendamist. Samuti tuli RV ja TT rakendamiseks määrata mõlemale mudelile koordinaator ning moodustada vajalikud koostöövõrgustikud.

Tegevuste elluviimine eeldas ka **partnerite kaasamist**. Arenguprogrammi järgi tuli tegevuste rakendamisse kaasata PPA, Päästeameti, Prokuratuuri, tervishoiuasutuste, Transpordiameti ning teiste asjaomaste kohaliku tasandi asutuste, organisatsioonide ja ettevõtete esindajad. Seetõttu sõltus kavandatud tegevuste rakendatavus olulisel määral sellest, kas KOV-is kujunes välja toimiv valdkondadevaheline koostöö ning kas partnerite rollid olid piisavalt selgelt kokku lepitud.

Intervjuudes eristus alategevuste tajutud kasulikkus ja rakendatavus. Kõige üksmeelsemalt hinnati tulemusliku ennetuse koolitusi, mis aitasid kujundada ühist arusaama ennetusest ja tõendus põhiste sekkumiste valikust. Koolituse kitsaskohana toodi esile, et tegevuste järjestus ei olnud alati otstarbekas: mitmel juhul toimus RV koolitus enne EUPC-d, kuigi EUPC koolituse eelnev läbimine oleks saanud osalejatele pakkuda esmase üldise raami ennetuse põhimõtete mõistmiseks. EUPC koolituste tähtsus seisnes aga selles, et need toetasid arenguprogrammi laiemat eesmärki arendada turvalisuse valdkonna võimekust ning tugevdada kohaliku tasandi ametnike ja võrgustikuliikmete valmisolekut kasutada ennetustegevuste kavandamisel ühiseid põhimõtteid.

RV koolitusi ja töövahendeid hindasid rakendamises osalenud spetsialistid üldjuhul kasulikuks, eriti juhtumite käsitlemist toetava praktilise raamistiku tõttu. Samas ei võimalda need hinnangud teha järeldusi mudeli tulemuslikkuse kohta. TAI käsitluses on RV veel arendusjärgus olev ennetustegevus, mille mõju kohta ei ole veel piisavalt tõendusmaterjali.⁴⁹ Mudeli rakendamisel ilmnes ka, et selle võimalik kasu sõltub suuresti toimivast asutustevahelisest koostööst: kui juhtumite lahendamine jääb üksikute spetsialistide kanda, ei pruugi mudel viia lapse või pere olukorras sisulise muutuseni.

See on oluline ka arenguprogrammi rakendamise hindamisel, sest RV kasutuselevõtt ei tähendanud üksnes koolituse läbimist, vaid eeldas koordinaatori määramist, koostöövõrgustiku toimimist ning mudeli kasutamist KOV-i tavapärasel juhtumikorralduses. Hindamise ajaks ei olnud kõigi KOV-ide puhul veel võimalik järeldada, kuivõrd püsivalt oli mudel igapäevatoosse juurdunud.

TT puhul eristusid programmi eesmärgi olulisus ning selle Eesti oludele kohaldamise ja rakendamise piloteerimise senine seis. Alkoholi tarvitamisega seotud kahjude vähendamist peeti kohaliku turvalisuse seisukohalt oluliseks, kuid intervjuudes hinnati programmi potentsiaali Eesti KOV-ides võrreldes teiste alategevustega tagasihoidlikumaks. Mudeli sobivust peeti eriti küsitavaks väikelinnade kontekstis, kuna TT rakendamine eeldab lisaks linnalisele keskkonnale ka piisavat hulka asjakohaseid ettevõtjaid ning toimivat koostööd järelevalveasutuste ja ettevõtlussektori vahel. Siinkohal tuleb aga rõhutada, et TT puhul toimub käesolevalt alles programmi Eesti oludele vastavaks kohaldamine ja rakendamise piloteerimine, millega TAI ja SIM alustasid 2023. aastal ehk TAP-i algusega paralleelselt ESF+

⁴⁹ Tervise Arengu Instituut. (2023). *Ringist Välja: ennetustegevus arendusjärgus*. <https://www.tai.ee/et/node/14410>

vahenditest. **Seetõttu on TT programmi tegevused ja tulemused TAP-i raames alles kujunemas.**⁵⁰

Ka TT puhul eeldas arenguprogramm lisaks mudeli ettevalmistamisele koordinaatori nimetamist ja koostöövõrgustiku kujundamist. Sellest tulenevalt ei saa mudeli rakendamist hinnata üksnes tegevuste elluviimise või osalejate arvu alusel, vaid arvesse tuleb võtta ka seda, kas KOV-is olid olemas mudeli rakendamiseks vajalikud partnerid, rollijaotus ja koostööpraktika.

Lisaks kuulusid tegevuste hulka lastele ja noortele suunatud ennetussekkumiste, sealhulgas tööhõivet toetavate, korduvõigusrikkumisi vähendavate või noorsootööga seotud tegevuste edendamine ja rakendamine. Selle hindamise materjalide põhjal ei olnud siiski võimalik nende tegevuste rakendamise ulatust ja tulemusi KOV-ide võrdluses sama detailselt hinnata kui kesksete koolituste ja mudelite puhul.

Tabel 7. TAP-i kesksel koolitustel osalemine (seirearuannete põhjal)⁵¹

Koolitus	Osalejaid	Tõendi/tunnistuse saanuid
Ennetuskoolitus EUPC	213	194
RV koolitus	174	154
STAD-metoodika rakendamise koolitus	25 (14 asutust)	–

KOV-ide võimalus valida lisategevusi vastavalt kohalikule olukorrale toetas arenguprogrammi paindlikkust. Samas näitas analüüs, et tegevuste sisuliseks elluviimiseks jäi arenguprogrammi jooksul sageli vähe aega. **Mitmes KOV-is kulus arvestatav osa TAP-i rakendusajast töökorralduse kujundamisele, turvalisuse profiili koostamisele ja tegevuskava ettevalmistamisele. Samal ajal piiras tegevuste elluviimist koordinaatorite suur töökoormus.** Selle tulemusena jõuti hindamise ajaks küll tegevuste kavandamiseni, kuid paljude tegevuste tegelikku rakendumist või tulemusi ei olnud veel võimalik hinnata (nt võrgustikutöö puhul).

5.1.5. Seire ja hindamine

KTN-i kontseptsiooni järgi hõlmab tegevusmudeli viimane etapp nii tegevuskava täitmise kui ka lahendatava turvalisusprobleemi muutuse jälgimist. Seire võimaldab hinnata, kas kavandatud tegevused on ellu viidud ja millised muutused on toimunud; hindamine aitab omakorda analüüsida, miks muutused on või ei ole aset leidnud. Seetõttu rõhutab kontseptsioon, et seireks ja hindamiseks vajalikud ressursid ning andmed tuleb kavandada juba tegevuste planeerimisel.

⁵⁰ Tervise Arengu Instituut. (2025). „Teadlikult turvalisem“ Eestis.

Terviseinfo. <https://www.terviseinfo.ee/et/valdkonnad/turvalisem-oeoeelu/turvalisem-oeoeelu-eestis>

⁵¹ Osalejate arv varieerub seirearuannetes, mistõttu on osalejate puhul kirjas maksimaalne ja tõendi/tunnistuse puhul minimaalne arv. Osalejate arv on esitatud 2026. a aprilli seisuga.

TAP-i rakendamisel jäi seire üheks vähem välja arendatud etapiks. Seda mõjutasid nii arenguprogrammi piiratud ajaraam kui ka asjaolu, et esimesel programmiperioodil oli seire- ja hindamiskorraldus alles katsetusjärgus. Kuigi tegevuskavades esitati mõõdikuid, ei olnud neile alati lisatud alg- ja sihttasemeid, andmeallikaid ega mõõtmise sagedust. Mitmes KOV-is täpsustati seirekorraldust alles arenguprogrammi lõpuosas, mistõttu ei olnud tegevuste rakendamise ajal veel selget alust edenemise jälgimiseks. Mõõdikute kasutamine jäi kohati ebaselgeks ka koordinaatoritele ja juhtrühmadele. Ebaselgust süvendas seegi, et mõõdikud koostati sageli pigem vormilise elemendina, ilma et nende lähtetasemed, andmeallikad ja praktiline kasutus seires oleksid olnud algusest peale läbi mõeldud.

Puudulik seirekorraldus piirab võimalust hinnata, kas tegevused aitasid kaasa tuvastatud turvalisusprobleemide lahendamisele või KOV-i koostöövõimekuse paranemisele. Samas ei tulenenud raskused üksnes mõõdikute sõnastamisest. Seiretegevuste ja mõõdikute kavandamist ja jätkusuutlikkust mõjutasid ka andmete kättesaadavus, KOV-ide erinev analüütiline võimekus ning arenguprogrammi ajakava: kuna suur osa rakendusperioodist kulus turvalisuse profiili ja tegevuskava koostamisele, jäi tegevuste elluviimiseks ja tulemuste jälgimiseks vähe aega.

Edaspidi tuleks seiret käsitada tegevusmudeli läbiva osana, mitte üksnes aruandluses avalduva ülesandena. Ehkki turvalisuse profiili ja tegevuskava koostamine toimus andmepõhiselt ning kasutatud statistiliste andmeallikate puhul oli üldjuhul selge, millise allikaga on tegemist ja kuidas seda ajakohastada, ei tähendanud see alati veel terviklikku seirekorraldust TAP-i tegevuste elluviimise jälgimiseks. **Selleks tuleks juba TAP-i rakendamiseks loodava tegevuskava koostamisel kokku leppida, milliseid mõõdikuid kasutatakse konkreetsete tegevuste edenemise ja tulemuste hindamiseks,** millised on nende lähte- ja sihttasemed, kui sageli andmeid kogutakse või uuendatakse ning kes vastutab KOV-is seire läbiviimise eest.

5.2. Õnnestumised ja murekohad

Järgnevad alapeatükid annavad ülevaate hindamise tulemusena selgunud TAP-i rakendamisega kaasnenud õnnestumistest ja murekohtadest.

5.2.1. Õnnestumised

Esiteks toimis TAP mitmes KOV-is nn **valdkondliku käivitamise ja arendamise vahendina.** Just eeskätt väiksemates ja seni süsteemse turvalisuse valdkonna juhtimiseta KOV-ides oli TAP esimeseks võimaluseks saada terviklik ülevaade osalistest ja vastutusjaotusest ning siduda valdkond strateegiliste dokumentidega. Nagu selgus aruandlusest ja intervjuudest, algatati ühes vallas TAP-i mõjul maakondlik siseturvalisuse arengustrateegia 2026–2031, mille kõikide maakonna omavalitsuste volikogud heaks kiitsid.

Teiseks lõi arenguprogramm **struktuurseid muutusi:** kahes KOV-is palgati TAP-i mõjul näiteks kriisivalmiduse spetsialist ja kavandati ennetusspetsialisti ametikoha loomist; ühes KOV-is lisati aga turvalisus ja ennetus esimest korda valla arengukavasse eraldi fookusvaldkonnana ning nagu selgub lõpparuandlusest, nimetati ühes KOV-is senine süüteoennetuse komisjon 2025. aasta oktoobris ümber turvalisuse nõukojaks.

Kolmandaks kasutas mitu KOV-i arenguprogrammi **võrgustikutöö tugevdamise ja täiendkoolituse platvormina**. Kahes omavalitsuses jõudsid arenguprogrammi jaoks eraldatud toetuse eest tellitud koolitused hinnanguliselt enam kui 100 inimeseni KOV-i kohta. Koolituste teemad hõlmasid muu hulgas radikaliseerumise märkamist, kriisinõustamist, kriisikommunikatsiooni ning õpetajatele ja treeneritele suunatud ennetustööd.

Neljandaks kaasas mitu KOV-i turvalisuse profiili koostamisse oma elanikkonda: KOV-is tehti **elanike seas küsitlusi**, mille tulemused võimaldasid täiendada statistilist analüüsi kogukonna subjektiivse turvatunde ja prioriteetsete murekohtadega.

Viiendaks kerkis hea praktikana esile **sihipärane projektijuhtimine**. Ühe omavalitsuse näitel kasutati osa 35 000 euro suurusest toetusest **majavälise koordinaatori kaasamiseks** käsunduslepingu alusel. Kuna kaasatud inimene sai keskenduda üksnes TAP-i rakendamise koordineerimisele, aitas see hoida tegevuste tempot, vähendada KOV-i ametnike lisakoormust ning viia kokkulepitud tegevused kiiremini konkreetsete tulemusteni.

5.2.2. Murekohad

TAP-i sisulisest poolest avaldus ka korduvaid murekohti (vt ka 5.3).

Neist esimene puudutas **turvalisuse mõiste laienemist**: arenguprogrammi fookus ulatus kriisivalmidusest noorte heaolu, vaimse tervise, koolivägivalla, kogukondliku sidususe ja avaliku ruumi turvalisuseni. Ühelt poolt võimaldas see arvestada kohalike omavalitsuste tegelike vajaduste ja eripäradega. Teiselt poolt suurendas lai käsitus fookuse hajumise riski ning muutis keerulisemaks selgete prioriteetide, vastutuse ja mõõdetavate tulemuste määratlemise. Uuring näitas, et TAP-i raames tehtud turvalisuse juurpõhjuste analüüs jõudis sageli teemadeni, mis kuuluvad mitme ministeeriumi vastutusalasse ning ulatuvad Siseministeeriumi tavapärasest avaliku korra ja kuriteoennetuse fookusest kaugemale. See puudutas eelkõige sotsiaalvaldkonna küsimusi, nagu vaimne tervis, perede toetamine, sõltuvusprobleemid ja noorte heaolu. Seetõttu vajab TAP-i edasine arendamine selget strateegilist valikut: kas piiritleda TAP kitsamalt siseturvalisuse ja ennetuse teemadega või jätkata laiem kogukonna turvalisuse käsitusega. Viimasel juhul on vaja süsteemselt kaasata eri ministeeriumeid ja nende haldusalas olevaid asutusi nii arenguprogrammi kavandamisse, rakendamisse kui ka seiresse.

Teise murekohana tuli esile **juhtkondade ja volikogude ebaühtlane toetus**. Ühes omavalitsuses jäi ellu viimata tegevus, mida pidasid oluliseks nii koordinaator kui ka laiem TAP-iga seotud osaliste ring. Tegemist ei olnud üksnes koordinaatori eelistusega, vaid arenguprogrammi eesmärkide seisukohalt sisuliselt põhjendatud ja vajalikuks hinnatud tegevusega. Tegevust ei toetatud intervjuueeritu hinnangul eelkõige rahaliste kaalutluste ja KOV-i juhtkonna valdkonna vähese sisulise mõistmise tõttu. Teises omavalitsuses aga katkestasid juhtkonnas toimunud muutused arenguprogrammi järjepidevuse. Sellised näited viitavad, et TAP-i edukas rakendamine sõltub mitte ainult koordinaatori ja spetsialistide panusest, vaid ka juhtimis- ja poliitilise tasandi järjepidevast toetusest.

Seda murekohta süvendas **valimistsüklist tulenev juhtimisjärjepidevuse katkemise risk**. Mitme koordinaatori hinnangul tekitas see ebakindlust, kas TAP-i käigus kavandatud tegevused jätkuvad ka pärast arenguprogrammi lõppu. Samuti pidasid juhtrühmad ja koordinaatorid intervjuudes oluliseks probleemiks KOV-ide **kaadrivoolavust**. Ametist lahkuv töötajaga kaob sageli ka osa kogunenud teadmistest, kontaktidest ja protsessimälust, mis võib eriti väiksemates omavalitsustes põhjustada katkestusi sisutegevuste elluviimisel.

Kolmas murekoht puudutas andmeid. **Andmete kogumist ja süstematiseerimist nimetati arenguprogrammi kõige ressursimahukamaks etapiks**, milles omavalitsustel oli sageli raskusi asjakohaste ja võrreldavate andmete leidmise ja analüüsimisega. Väiksemad omavalitsused tõid intervjuudes esile, et neil puudub varasem kogemus ja piisav hulk inimesi, et andmetega isekeskis süvitsi töötada, neid võrrelda, tõlgendada ja tegevuskava koostamisel ka sisuliselt rakendada. Keerukust lisas andmete kvaliteedi ja ajakohasuse hindamine. Alati ei olnud selge, kui värskeid andmeid tuleks turvalisuse profiili koostamisel kasutada või kui võrreldavad eri allikatest saadud näitajad omavahel on. Väiksemates KOV-ides vähendas mõne näitaja, näiteks kuritegevuse statistika tõlgendatavust ka see, et üksikjuhtumid võivad üldpilti ebaproportsionaalselt mõjutada. Uuringust selgus, et enamikus KOV-ides pakkusid andmete kogumisel ja analüüsimisel asendamatu tuge **mentorid**.

Sellest tulenevalt tõid mitme KOV-i esindajad intervjuudes ja ka arenguprogrammi ettepanekutele keskendunud töötoas välja vajaduse **andmete analüüsimisega seotud koolituste ja teadmiste edendamise järele**. Avaldati ka soovi, et tulevikus pakuks turvalisuse arenguprogramm juba avaseminaril keskselt koostatud võrdlevat analüüsi sarnaste KOV-ide turvalisusnäitajatega. Selline ülevaade aitaks omavalitsustel kiiremini mõista oma lähteolukorda, asetada kohalikke probleeme laiemasse võrdluskonteksti ning liikuda andmete kogumiselt kiiremini sisulise arutelu ja tegevuste kavandamise juurde. KOV-ide kogemus haakub mentorite lõpparuandes esitatud laiema järeltulekuga, et omavalitsustelt ei saa eeldada keerukate ja mitmetasandiliste probleemide iseseisvat lahendamist olukorras, kus iga KOV alustab sisuliselt nullist. Turvalisuse probleemide käsitlemine eeldab **riigi pakutavat ekspert- ja metoodilist tuge**, sealhulgas selgemaid andmeraamistikke, soovituslikke andmestikke, praktilisi tööriistu ning juhiseid andmete kasutamiseks ja tõlgendamiseks. Vastasel juhul kulub suur osa KOV-ide piiratud ressursist andmete otsimisele ja korrastamisele, mitte turvalisuse probleemide sisulisele mõtestamisele ja lahenduste kavandamisele.

5.3. Rakendamist mõjutanud tegurid etapiti

TAP-i esimese lennu kogemus näitab, et arenguprogramm aitas KOV-ides käivitada või tugevdada süsteemset turvalisuse kavandamist. Suurim väärtus seisnes selles, et turvalisus muutus mitmes KOV-is nähtavamaks juhtimisteenuseks, eri osalised toodi ühise laua taha, kohalikke probleeme analüüsiti senisest terviklikumalt ning tegevused seoti vähemalt osaliselt arengukavade ja tegevuskavadega. Samas ilmnis kitsaskohti, mis puudutasid eelkõige rollide selgust, andmetuge, ajaraami, kohustuslike alategevuste sobitamist kohaliku kontekstiga ning seiret.

- **Ettevalmistamise etapis** toetas rakendamist juhtkonna selge mandaat ja koordinaatori kõrval tegutsev tuumikmeeskond. Kitsaskohaks oli koordinaatorikesksus ja inimeste vahetumine. Edaspidi peaks KOV-i liitumisel olema selgemalt kokku lepitud, kes vastutab strateegilise juhtimise, igapäevase koordineerimise, andmete, partnerite kaasamise ja seire eest.
- **Organiseerimise etapis** oli tugevuseks koostöövõrgustiku laiendamine ning eri osaliste kaasamine. Kitsaskohaks jäi mõnes KOV-is juhtühema formaalne roll: info liikumine, kuid juhtimisotsuseid või vastutuse jagamist ei toimunud piisaval määral. Järgmistele lennudele puhul tuleks selgemalt rõhutada, et juhtühem ei ole üksnes koht infovahetuseks, vaid oluline struktuur projekti juhtimise ja elluviimise toetamiseks. Samuti tuleks rõhutada, et

turvalisuse valdkonna juhtimine peab olema lõimitud KOV-i igapäevastesse tööprotsessidesse.

- **Hetkeolukorra analüüsi etapis** oli tugevuseks turvalisuse profiili koostamine ja andmepõhise mõtlemise juurutamine. Kitsaskohaks oli KOV-ide erinev analüüsivõimekus. TAP-i arendamisel tuleks kaaluda kesksema andmepaketi, juhendmaterjalide ja analüüsitoe pakkumist, et KOV-ide töökoormus ei koonduks liiga suurel määral andmete otsimisele.
- **Planeerimise ja elluviimise etapis** oli tugevuseks see, et kõik KOV-id jõudsid tegevuskava koostamiseni ning mitmes kohas seoti tegevused arengukava, komisjonide töö või uute ametikohtadega. Kitsaskohaks oli see, et tegevuskava koostamine valmis alles TAP-i lõpus ning selle sisukus erines KOV-iti suurel määral. Edaspidi peaks tegevuskava olema varem seotud seireloogikaga ning sisaldama realistlikku eristust, mida tehakse projekti vältel ja mis jääb pikema perioodi arengukava osaks.
- **Seire ja hindamise etapis** oli tugevuseks mõõdikute teema lõimimine KOV-i turvalisuse planeerimisse. Kitsaskohaks oli mõõdikute formaalsus ja ebaselgus. Kui indikaatoritel puuduvad algtasemed, andmeallikad ja seirekorraldus, ei saa KOV hinnata tegevuste mõju ega teha juhtimisotsuseid. Seetõttu tuleb seiret kavandada juba tegevuskava alguses, mitte lisada see protsessi lõpus eraldi aruandlusnõudena.

Kokkuvõttes vastas TAP-i ülesehitus KTN-i kontseptsiooni loogikale: KOV-id liikusid turvalisuse valdkonna mõtestamisest ja võrgustiku organiseerimisest hetkeolukorra analüüsi, tegevuskava ja seire suunas. Esimese lennu kogemus näitab aga, et tulevikus vajab tugevdamist just KOV-i sisutegevuste ja vastutuse raam: milline on KOV-i juhtkonna roll, kuidas tagatakse valdkondadevaheline töökorraldus, kuidas toetatakse andmepõhist otsustamist, kuidas valitakse kohalikele juurpõhjustele vastavad ennetustegevused ning kuidas seotakse TAP-i tulemused KOV-i tavapärase strateegilise planeerimise ja eelarvestamisega. Nende tingimuste täitmisel saab TAP toimida mitte üksnes ajutise projektina, vaid kohaliku turvalisuse juhtimise ja ennetava elukeskkonna kujundamise püsiva arendusvahendina.

5.4. TAP-i paindlikkus

TAP oli osalenud KOV-ide jaoks korraga nii struktureeritud kui ka paindlik programm. Struktuuri andsid turvalisuse tegevusmudeli etapid, partnerluslepingutes kirjeldatud tegevused, nõustamise ajakava, kohustus koostada tegevuskava ning võimalus osaleda valdkonnaülest ennetust toetavates alategevustes. Paindlikkus seisnes selles, et KOV-id said ise määratleda oma fookusteemad, valida kohalikku konteksti arvestavaid tegevusi, kasutada osa määratud toetussummast oma vajadustest lähtuvate koolituste või arendustegevuste jaoks ning kujundada töökorraldust vastavalt kohalikule juhtimisstruktuurile.

Intervjuude põhjal hindasid ka KOV-id ise paindlikkust vajalikuks. See võimaldas arvestada omavalitsuste suurust, meeskonna koosseisu, olemasolevaid võrgustikke, kohalikke probleeme ja arengudokumentide seisu. Samas ei tähendanud paindlikkus, et arenguprogramm oleks olnud sihitu. Vastupidi: KOV-idelt eeldati turvalisuse valdkonna mõtestamist, andmete ja partnerite kaasamist, tegevuskava koostamist, ennetuspõhimõtete rakendamist ja seiret. Seetõttu tuleb paindlikkust hinnata mitte küsimusena, kas KOV-id said teha kõike, mida soovisid, vaid küsimusena, kas arenguprogramm võimaldas samade eesmärkideni jõuda erinevate kohalike töökorralduste kaudu.

Hindamisest selgus, et paindlikkus oli kõige paremini põhjendatud kohalike fookusteemade ja tegevuste valikul. KOV-ide probleemid on erinevad ning ühesugune tegevuste pakett ei oleks kõigis omavalitsustes olnud asjakohane. Samas vajab paindlikkus tugevamat metoodilist raami. Arenguprogrammi järgmistes etappides võiks iga tegevusmudeli etapi juures täpsustada minimaalset oodatavat tulemust: milline otsus või dokument peab valmima, millised osalised peavad olema kaasatud, milline seos peab olema andmete, juurpõhjuse, tegevuse ja mõõdiku vahel ning kuidas tagatakse, et tegevuskava oleks seotud KOV-i arengukava ja eelarveprotsessiga.

5.5. TAP-i tulemused ja eesmärkide täitmine

Selles alapeatükis kirjeldatakse TAP-i peamisi väljundeid, tulemusi ja kasu ning hinnatakse arenguprogrammi eesmärkide täitmist.

Tabel 8. TAP-i eesmärkide täitmine

TAP-i eesmärgid ehk soovitud tulemused	Hinnang tulemustele
KOV-is on turvalisuse valdkond süsteemselt planeeritud ja toimub tegevuste seire	Süsteemne lähenemine turvalisusele, sh mõistmine, et ennetus on osa sellest, on rakendunud vaid paaris KOV-is, kes olid oma tegevuses süsteemsemad ka enne TAP-i. Teistes KOV-ides on arenguprogramm loonud aluse/eelduse ennetustegevuseks, sh arendanud arusaama turvalisuse laiapõhjalisusest ja tõenduspõhise lähenemise vajalikkusest, kuid arenguprogrammi käigus või pigem selle tulemusena loodud tegevuskava ei ole jõutud veel rakendada. Kuna mitmes KOV-is on kadunud või vahetunud koordinaator või vähenenud (poliitiline) huvi sellega tegeleda, ei tehta turvalisuse arendamiseks tegelikult süsteemset koostööd. Tegevuste seireks pandi küll tegevuskavadesse kirja näitajad, kuid uuringu põhjal on vähetõenäoline, et neid näitajaid enamikus KOV-ides seiratakse, eriti neis, kus tegevuskava tegevused ei ole kirjutatud teistesse strateegilistesse dokumentidesse.
Turvalisuse valdkonnas, sh ennetuses, on kasutusele võetud tulemuslikud sekkumised	TAP-i käigus (selle lõpuks) valminud tegevuskavad võimaldavad hinnata, kas turvalisuse valdkonnas on planeeritud tulemuslikke sekkumisi ja tegevusi, mis lähtuvad TAI tõenduspõhise ennetuse põhimõtetest. Praegu ei ole tegevuskavade põhjal võimalik veel hinnata, kas neid sekkumisi on kasutusele võetud. Mitme KOV-i tegevuskavades on näha laiemat turvalisuse mõtestamist ja TAI ennetuse põhimõtetest lähtuvate sekkumiste plaanimist, eriti noori puudutavates valdkondades. TAP-i ajal kasutati RV mudelit ja pooltes KOV-ides piloteeriti TT-d.

TAP-i eesmärgid ehk soovitud tulemused	Hinnang tulemustele
KOV-i ametnike arusaam turvalisuse valdkonnast on paranenud ning osatakse luua seoseid teiste valdkondadega	Uuringu käigus tehtud intervjuude põhjal arenes KOV-ides TAP-iga seotud isikute teadmine ja mõistmine turvalisuse valdkonnast nii koolituste, hetkeolukorra analüüsi kui omavaheliste teadmiste jagamisega võrgustikutöö käigus, kuid see toimus KOV-iti ebaühtlaselt. Kuna igal pool ei suudetud püsivat/head võrgustikutööd käima panna ja sel moel teadmisi tegelikus töös kinnistada, on oht, et see jääb teoreetiliseks või kaob inimeste vahetudes.

Kokkuvõttes on arenguprogramm üldjuhul saavutanud oma formaalsed väljundid, eriti lühiajalised, dokumendi- ja koolituspõhised (profiilid, tegevuskavad, koolitused, seminarid, võrgustikud). Väärtuslikud on mõnes KOV-is toimunud struktuursed muutused: uued ametikohad, tegevuskava lõimimine arengukavasse, püsiv juhtrühm või võrgustik, mis toetavad jätkusuutlikkust.

KOV-ide vaates seisnes TAP-i suurim väärtus **terviklikuma turvalisuse ja ennetuse valdkonna peale mõtlemises ja turvalisuse lähendamises sotsiaal- ja haridusvaldkonnale**. Arenguprogrammi tegelik mõju selgub alles siis, kui tegevuskavad suudetakse ellu viia uue koosseisu ja uute koordinaatoritega, neile leitakse rahastus ning ennetustöö muutub KOV-i igapäevase juhtimise loomulikuks osaks. Peamiseks takistuseks on ametnike, eriti koordinaatorite suur töökoormus, mis ohustab algatatud süsteemide pikaajalist püsimist.

Saavutamata on aga see, mis aitaks tagada turvalisuse järjepidevat arendamist KOV-is: seatud indikaatorid ja toimiv seire, jätkusuutlikkus väljaspool üksikisikuid ning süsteemne ja laiem turvalisuse käsitus (koos ennetusega) seda toetava võrgustikutööga kõigis KOV-ides.

Tabel 9. TAP-is ettenähtud tegevused ja hinnang nende elluviimisele

TAP-i tegevused	Hinnang tehtud tegevusele
Programmis osalus: Korraldab ja viib ellu arenguprogrammi tegevused, mille sisuks on kohaliku omavalitsuse turvalisuse tegevusmudeli rakendamine vastavalt KOV-ile antud soovitudele.	Üle pooltes KOV-ides koordineeris teenistuja, 1 abivallavanem, 1 büroo, 1 väljast palgatud koordinaator. Juhtrühmaks üle pooltes juba varasem koostlus, 1 mitteformaalne, 1 vaid töörühmad, 1 uus. Ette nähtud tegevused jõuti küll ellu viia, kuid arenguprogrammi algusfaas ja käivitumine võttis enamasti plaanitud kauem aega. Kuna teatud tegevused olid konkreetsemad ja lihtsamini korraldatavad (nt koolitused), siis oli see mõne KOV-i jaoks administratiivselt kõrgem prioriteet kui nt profiili koostamine ja andmekogumine, mistõttu need arenguprogrammi osad võtsid väga kaua aega. Profiilid valmisid 2025. a alguses ja osa tegevuskavasid alles 2026. aastal.
Hetkeolukorra analüüs, sh profiil: Defineerib turvalisuse valdkonna, analüüsib valdkonna hetkeolukorda, olemasolevat informatsiooni	Tehtud kõigis KOV-ides, andis KOV-idele süsteemse ja faktidele tugineva ülevaate. Asjakohane fookusvaldkondade valik, mis on olnud sisuliselt

TAP-i tegevused	Hinnang tehtud tegevusele
arengukavas, valdkondlikes tegevuskavades, turvalisusega tegelevate komisjonide ja nõukogude rolle, tegevusi ning selgitab välja konkreetselt selle KOV-i turvalisuse probleemide juurpõhjused ning planeerib turvalisuse valdkonna tegevused.	põhjendatud ja sarnane kõigis KOV-ides. Kõige enam valiti fookusteemadeks laste ja perede heaolu, kogukonna koostöö ja turvalisus, kriisivalmidus, vaimne tervis ning uimastipoliitika. Mitmes KOV-is tuvastati probleemid andmepõhiselt, mis on edasimineku võrreldes varasemate tunnetuslike põhjendustega. Tegevus kestis esialgu oodatust kauem, sest juurpõhjuste süsteemne analüüs ja indikaatorite seire paikapane oli keeruline ülesanne.
Turvalisuse valdkonna tegevuskava: Koostab turvalisuse valdkonna planeerimiseks tegevuskava kaheks aastaks, võimalusel ka üldise tegevuskava eesseisvaks neljaks aastaks.	Kõigis kaheksas omavalitsuses jõuti TAP-i lõpuks turvalisuse tegevuskava koostamiseni. Tegevuskavad said heakskiidu vastavalt iga KOV-i tööprotsessile ja otsustuskorraldusele, näiteks juhtkonna, juhtühikute või muu asjakohase otsustustasandi kaudu. Tegevuskavad erinesid ülesehituselt: mõnes KOV-is käsitleti turvalisust eri valdkondi ühendava teemana, mis hõlmas näiteks laste ja noorte heaolu, avalikku korda, sõltuvuskäitumise ennetust ja kogukondlikku turvalisust; teistes KOV-ides koondati tegevused konkreetsete teemavaldkondade või sihtrühmade kaupa. Tegevuskavade sisu oli samuti erinev. Osa neist olid üldisema eesmärgiga strateegilised dokumendid, teised aga konkreetsemad ja samm-sammulised tegevuskavad, näiteks laste ja noorte valdkonnas. Mõnes KOV-is jõudis tegevuskava volikogu kinnitusele või eraldi fookusvaldkonnana KOV-i arengukavasse. Mitmes KOV-is jäi tegevuskava arengukavasse lõimimine siiski poliitilistel või administratiivsetel põhjustel venima, näiteks sõltudes koordinaatori olemasolust ja valmisolekust tegevustega pärast arenguprogrammi lõppemist jätkata. See seab kahtluse alla tegevuste jätkusuutlikkuse. Tugevamate tegevuskavades olid tegevused seotud konkreetsete väljundmõõdikutega ning seireks olid määratud andmeallikad ja sihttasemed; mitmes tegevuskavas oli mõõdikute süsteem siiski vaid osaliselt välja arendatud.
Võrgustiku loomine: Kaasab arenguprogrammi tegevuste läbiviimiseks Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Prokuratuuri, haiglate või mõne teise tervishoiuasutuse, Transpordiameti ja teiste asjaomaste kohaliku tasandi asutuste, organisatsioonide või ettevõtete esindajad.	Kaasamine toimus, kuid ebaühtlaselt ja tegelikkuses vähem kui plaanitud. Koostööle ja võrgustikutööle aitas kaasa ühine informatsioon ja mõistmine, mis on ennetus, sh et see hõlmab lisaks kriisivalmidusele ka sotsiaalset heaolu. Tihti kohtuti omavahel koolitustel. Pikkadele koolitustele (EUPC) oli juhte kaasata aga keeruline. Töörühmadesse ja seminaridesse oli kutsutud politsei (PPA), Päästeamet, MTÜ-sid, korteriühistuid, turvaettevõtteid, haridusasutusi ja kogukonna esindajaid. Ametkondade vahel tekkis kohati esmakordne kontakt ja usaldussuhe. Mõnes kohas on see arenenud konkreetseks praktikaks (nt külade kriisiplaan, kogukondades käimine). Samas ei toimi koostöö igal pool ning mitmes, eriti suuremates

TAP-i tegevused	Hinnang tehtud tegevusele
	KOV-ides, on see jäänud arenguprogrammi jooksul soiku. Juhtrühma liikmed ja mentorid töid rohkem välja ka varasemast paremat koostööd erasektoriga, kogukonnaga ja naabervaldade vahel. Organisatsioonidevahelises kaasamisprotsessis tekkis mitmes KOV-is infosulg, mida soodustasid juhtrühma liikmete vahetumine ning ebapiisav kursisolek arenguprogrammi eesmärkide, tegevuste ja ajakavaga.
„Ringist välja” kasutuselevõtt: Võtab kasutusele spetsialistide koostöömudeli RV, mille kasutuselevõtmist juhendab KOV-is SKA.	Koolitust hinnati kõrgelt tänu selle praktilisusele ja headele näidetele. Seda mainiti korduvalt ühe olulisema alategevusena. Samas ei pruugi mudeli rakendatavus olla asjakohane väiksemates omavalitsustes, kus on suur eakate osakaal ja vähe riskinoori. Rakendatakse teatud ulatuses kõigis KOV-ides.
Alkoholikahju vähendavate tegevuste mudeli TT kasutuselevõtt: Planeerib, valmistab ette ja võtab kasutusele alkoholikahju vähendavate tegevuste mudeli, mille kasutuselevõttu juhendab KOV-is TAI.	Koolitust ja mudelit rakendati vaid linnalistes asulates, mistõttu oli selle ulatus võrreldes teiste alategevustega väiksem. Huvi koolitustel osalemise vastu oli pigem tagasihoidlik. Koolituse ja mudeli puhul leiti, et selle rakendamisel tuleb arvestada Eestis kontekstiga ja mudelit vastavalt kohendada.
Lastele ja noortele suunatud ennetussekkumiste kasutuselevõtt ja edendamine: Edendab ja rakendab teiste lastele ja noortele suunatud ennetussekkumiste (sh tööhõivet toetavad, korduvõigusrikkumisi vähendavad või noorsootöö vms) kasutuselevõtmist.	EUPC-d mainiti väga positiivselt. See aitas kaasa ennetuse süsteemsuse mõistmisele ning lõi eelduse ennetustegevuse teadlikumaks kavandamiseks KOV-ides. Lapsed ja pered olid mitmes KOV-is kõige populaarsem fookusteema; seejuures süsteemse ennetustegevuse võtsid eraldiseisva fookusena tegevuskavasse vaid kaks KOV-i. See näitab, et KOV-ides on tugev valmisolek laste ja noorte heaolu toetavate ennetussekkumiste kasutuselevõtuks ja edendamiseks, sh noorsootöö, tööhõive toetamise ning õigusrikkumiste ennetamisega seotud tegevustes.
Koolitustel osalemine: Tagab turvalisuse valdkonna võimekuse arendamiseks KOV-i esindajate ja turvalisuse võrgustiku liikmete osalemise koolitustel (näiteks Päästeamet, PPA, TAI või teiste kaasatud partnerite korraldatavatel koolitustel), sh edendab kohalikku võrgustikutööd ja lähenemist kogukondadele.	Kõigis KOV-ides korraldati koolitused RV ja EUPC. TT viidi läbi kokku neljas linnalises asulas. Kahe esimese vastu oli huvi suur ja neid hinnati tänu nende praktilisusele väga kõrgelt. Võimalik, et huvi oli suur ka senise piiratud kättesaadavuse tõttu. Positiivselt toodi välja ka teisi koolitusi: taastav õigus, kogukondade kriisivalmiduse koolitus, kriisikommunikatsioon, kriisireguleerija ABC.

TAP-i tegevused	Hinnang tehtud tegevusele
	Positiivseks kõrvalnähuks oli võrgustikutöö edendamine: eri ametkondade inimesed tulid kokku ja tutvusid üksteisega. Osalejate arv on esitatud tabelis 6.
Maakonna KOV-idega kogemuse jagamine: Jagab jooksvalt infot maakonna teistele KOV-idele arenguprogrammi kulgemise ja tegevuste kohta, võimalusel kaasab kogemuste jagamiseks teiste KOV-ide esindajaid (oma maakonna) koosolekutele ja seminaridele.	Maakondlik kogemuste jagamine varieerus. Kõrgelt hinnati kohtumisi teiste KOV-ide koordinaatoritega: kogemuste vahetamine ja ühised ajurünnakud andsid julgust ja uusi mõtteid. Neid kohtumisi sooviti senisest rohkem.
Koostöö mentoriga: Teeb koostööd arenguprogrammi elluviija hangitud teenuseosutajaga, kes toetab, nõustab ja juhendab KOV-i turvalisuse tegevusmudeli rakendamisel, tegevuste planeerimisel ja võimekuse parandamisel, sh kogemuste jagamisel.	KOV-id hindasid mentorite rolli kõrgelt. Osaliselt seetõttu võis jääda koostöö vähem abi vajavate KOV-idega ka põgusamaks. Mentor aitas nii strateegiliselt mõelda, fookust hoida, andmetega tegeleda kui ka utsitas tegevusi takka. Mitmes KOV-is oli mentor kaasatud tööruhmade kokkukutsumisse. Samas oleksid KOV-id vajanud suuremat tuge arenguprogrammi tegevuste, eesmärgi ja mõõdikute kavandamisel ja mõtestamisel ning meeskonna, sh juhtrühma kaasamisel ja rollide jagamisel.
TAP-i projekti tegevuskava: Koostab toetava tegevuse elluviimiseks KOV-i arenguprogrammi tegevuskava ja planeerib eelarve raha kasutamiseks.	Kõigis kaheksas omavalitsuses määratleti arenguprogrammi alguses peamised eesmärgid ja tegevused, mille juhtkond kiitis heaks. KOV-id koostasid TAP-i arenguprogrammi perioodiks 2024–2025 tegevus- ja ajakava, milles lähtuti turvalisuse tegevusmudeli etappidest ja nende alla kuuluvatest tegevustest.

5.6. TAP-i jätkusuutlikkus

Järgnevalt antakse hinnang TAP-i jätkusuutlikkusele ning tuuakse välja peamised jätkusuutlikkust toetavad ja pärssivad tegurid.

Tegevuste jätkusuutlikkust võib hinnata kahel tasemel. **Esiteks** on potentsiaalselt kõige jätkusuutlikum süsteemne tasand: tegevuskava ja turvalisuse profiil jäävad dokumentideks, mida seiratakse ja täiendatakse igal aastal, ning mõnes KOV-is on konkreetne ametnik võtnud järjepideva turvalisusega seotud tegevuste ja kohtumiste protokollimise eest isikliku vastutuse. **Teiseks** on mõõdukalt kindel koostöötasand, mis sõltub võrgustiku käimalükkamise edukusest, sellest, kas tööruhmad jätkavad, partnerid täidavad oma ülesandeid või koostöö kaob, kuna see ei ole muutunud regulaarseks ja harjumuspäraseks. **Lisaks toetavad jätkusuutlikkust üleriigilised tegevused ja heade praktikate jagamine**, mis soodustavad KOV-ide-vahelist õppimist ja kogemuste vahetust.

Jätkusuutlikkust toetavad tegurid võib jagada laias laastus kaheks. **Esiteks tegevuskava kui kohustava dokumendi roll:** volikogu vastu võetud või arengukavasse lõimitud tegevuskava loob institutsionaalse aluse, mis jätkab toimimist sõltumata üksikute inimeste kohalolekust.

Kui tegevus on arengukavas, tuleb seda mõõta ja sellest aru anda. Arenguprogrammi mõju võib olla pikemaajalisem ka juhul, kui turvalisuse profiili sisu võimaldab kirjutada turvalisuse teema arengukava/tegevuskavasse sisse senisest põhjalikumalt. Samas peeti võimalikuks, et tegevuskavad jäävad poliitilistel või eelarvelistel põhjustel või personalipuuduse, sh koordinaatori lahkumise või vahetumise tõttu vaid „paberiks“. **Teiseks** võiks valdkonna edendamise jätkusuutlikkuse tagada **TAP-i käigus tekkinud koostöö ja võrgustik**. Töörühmad, kes kohtuvad korra kvartalis või poolaastas, ei nõua suurt eelarvet, kuid aitavad valdkonda oma tegevusega loomulikult moel edendada. Paraku ei saadud võrgustikku edukalt tööle kõigis KOV-ides.

Jätkusuutlikkuse seavad kahtluse alla kolm tegurit. Kõige enam mainiti **rahastuse lõppemist**. KOV-id tunnistasid, et senises mahus ei ole võimalik tegevustega ilma rahastuseta jätkata: kui struktuurset rahastust pole, muutuvad teised teemad prioriteetsemaks. Eriti haavatav on ennetusvaldkond, mille mõju ei avaldu kohe ja mille rahastust vähendatakse tihti esimesena. Eraldi murekohaks on siinkohal ka puudulik valdkonna seire. **Teiseks ohukohaks on sõltuvus võtmeisikutest** (üldjuhul koordinaatorist). Tegevused ei ole muutunud asutusepõhiseks, nende jätkumine sõltub sellest, kas on olemas inimene, kes vastutab. Mitmes KOV-is on nt koordinaator lahkunud just siis, kui tegevuskava on peaaegu valmis, ning probleemiks on osutunud TAP-i aruandluse esitamine. Juhtrühm pole TAP-i tegevuste ja saavutustega mõnikord aga üldse kursis. **Kolmandaks on jätkusuutlikkus ohus poliitiliste muudatuste tõttu.** Lisaks koordinaatori väljavahetamisele või muu ametikoha kaotamisele võib juhtuda, et uued võimuliidud ei pea teemat nii tähtsaks ja eemaldavad arengukavadest turvalisuse osa, volikogus pole arusaam ennetustegevuse vajalikkusest jõudnud muutuda.

Kokkuvõttes on jätkusuutlikkus tugevam KOV-ides, kus:

- tegevused on lõimitud **arengukavasse**;
- **põhimeeskond koos partneritega** töötab KOV-is edasi ja on teema vedamise enda peale võtnud;
- turvalisuse ja ennetuse teemade seire on lõimitud KOV-i **üldisesse seireloogikasse**.

6. KOOSTÖÖ TAP-IS

Selles peatükis antakse ülevaade koostööst TAP-i elluviimisel, keskendudes nii KOV-sisesele rollijaotusele kui ka koostööle mentorite, võrgustikupartnerite, kogukondade ja teiste omavalitsustega. Peatükis käsitletakse, kuidas jagunes vastutus koordinaatori, juhtrühma ja laiemate võrgustike vahel, milline oli mentorite roll arenguprogrammi toetamisel ja suunamisel ning millised tegurid toetasid või takistasid koostöö toimimist.

6.1. Rollijaotus TAP-i elluviimisel

TAP-i elluviimiseks vajalik rollijaotus tuleneb KTN-i kontseptsioonist ja arenguprogrammi elluviimiseks korraldatud KOV-ide ja mentorite hanke aluseks olevatest dokumentidest. Turvalisuse arenguprogrammi meeskond koosnes enamasti tegevuste koordineerijast ja juhtrühmast. Täpne meeskonna koosseis, suurus ja ametliku juhtrühma olemasolu erines KOV-iti. Hindamise käigus selgus planeeritud⁵² ja tegelike rollide vahel mitu ebakõla, mida analüüsitakse järgnevates alapeatükkides.

6.1.1. Koordinaatori ja juhtrühma vastutus ning koostöö

Kogutud andmestiku analüüsist saab järeldada, et **koostöö toimis kõige paremini nendes omavalitsuses, kus TAP-i rakendamise eest vastutas meeskond, mitte ainult koordinaator.**

Hinnang omavalitsusesisesele rolliselgusele sõltus paljuski KOV-i töökorraldusest. Tegevuste elluviimise eest vastutas koordinaator, kelle ametikohta täitsid arenguprogrammis kriisi-, ennetustöö, valmisoleku-, arenduse-, linnaarengu spetsialistid ja nõunikud ning lepingulised koordinaatorid. Ühes omavalitsuses koordineeris arenguprogrammi ellu viimist arengu kavandamise büroo meeskond.

Koordinaatori vastutus erines omavalitsuseti, kuid enamasti olid koordinaatori ülesanded järgnevad:

- tegeleda arenguprogrammi aruandlusega;
- kutsuda kokku tegevuste koordineerijate, töörühmade ja/või juhtrühma koosolekuid ja anda seal projekti tegevustest ülevaade ning kaasata inimesi tegevustesse;
- vedada eest profiili ja tegevuskava koostamist;
- korraldada töötube (sh kutsuda osalejaid);
- korraldada koolitusi;
- suhelda mentorite, tellija ja KOV-i juhtkonnaga.

⁵² Siseministeerium. (2024). Metoodiline juhised omavalitsustele turvalisuse planeerimiseks ja tegevuskava koostamiseks, lk 7.; Siseministeerium. (2022). Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana: turvalisuse kavandamine ja võimekuse arendamine, lk 12. <https://www.siseministeerium.ee/media/2947/download>

Mõnes omavalitsuses olid koordinaatorid ise TAP-iga liitumiseks taotluse koostanud ning seeläbi arenguprogrammi juba varajases faasist kaasatud. Oli ka selliseid omavalitsusi, kus roll ja vastutus arenguprogrammi vedamiseks tekkis koordinaatori jaoks ootamatult ning lisandus varasematele tööülesannetele. Ühes KOV-is võttis mentor tasulise lisateenusena osa koordinaatori ülesannetest enda kanda. Mitmes TAP-i rakendanud omavalitsuses vahetus koordinaator arenguprogrammi jooksul. Sellest tulenevalt tekkis **vajadus selgema struktuuri järele**, et töötaja vahetumisel ei kannataks arenguprogrammi rakendamise kvaliteet. Selleks on vaja toetavaid materjale, sealhulgas jätkudokumendi vorme ja arenguprogrammi põhidokumente, ning tegevute praktikaid, näiteks tuleks tuumikmeeskonda arenguprogrammi edenemisest järjepidevalt informeerida. See aitab tagada, et meeskonnaliikmete vahetumise korral antakse varasemad teadmised uuele koordinaatorile edasi.

Arenguprogrammi **järjepidevus oli personali vahetumise korral paremini tagatud nendes omavalitsustes, kus programmi eesmärkide ning juba toimunud ja kavandatud tegevuste kohta oli info kirjalikult ja selgelt dokumenteeritud**. Uue koordinaatori sisseelamist toetas enim selge üleandmisprotsess. Lisaks kontakti olemasolule varasema koordinaatoriga oli järjepidevus paremini tagatud nendes omavalitsustes, kus lisaks koordinaatorile tegutses aktiivne juhtrühm või olid kaasatud tegevuste elluviijad või teised TAP-i elluviimise eest vastutanud meeskonnaliikmed. Meeskonnaliikmete olemasolu tähtsus väljendus ennekõike arenguprogrammi eesmärkide ja rollide selgitamises ning juba tehtust ülevaate andmises. Koordinaatorid ootasid, et teised meeskonnaliikmed nad projekti tegevustega kurssi viiksid ning olukorras, kus seda ei tehtud, pidurdus paratamatult arenguprogrammi rakendamise tempo. Muu hulgas takistas teadmiste edasikandmist mitmel juhul ka tugeva **tuumikmeeskonna või juhtrühma puudumine**, sest juhtrühm nägi TAP-i elluviimist koordinaatori, mitte enda vastutusena. Lisaks takistas mitmes KOV-is arenguprogrammiga edasi liikumise tempot koordinaatori pidev vahetumine. Mitmes omavalitsuses vahetus arenguprogrammi jooksul koordinaator lausa kolmel korral, ehk KOV-is oli arenguprogrammi vältel erinevatel aegadel kokku kolm erinevat koordinaatorit. TAP-i sisseelamine ja tegevuste mõtestamine võttis aga igal koordinaatoril aega mitu kuud või kauem, mistõttu ei suudetud edasi liikuda soovitud tempos ning mõnel juhul takerdus ka soov arenguprogrammi tegevusi pärast selle lõppu ellu viia.

Lisaks oli igas KOV-is moodustatud **ametlik või mitteametlik juhtrühm**, kelle roll varieerus tugevalt. Intervjuudest ja dokumentidest selgus, et juhtrühma moodustamise või valimise alused olid väga erinevad. Joonisel 4 välja pakutud juhtrühma liikmete loetelu aitab illustreerida juhtrühma võimalikku koosseisu ning TAP-i kavandatud organisatsioonide ja esindajate mitmekesist kaasatust. Mentorite esitatud lõpparuande järgi täitis enamikus KOV-ides juhtrühma rolli juba varem tegutsenud komisjon, näiteks kriisi- või süüteoennetuse komisjon. Ühes KOV-is moodustati eraldi arenguprogrammi juhtrühm ning kahes KOV-is ametlikke juhtrühmi ei moodustatud.



Joonis 4. Turvalisuse juhtrühma võimalike liikmete loetelu⁵³ (Allikas: KTN-i kontseptsioon, autorite kohandatud joonis)

Juhtrühm peaks tagama arenguprogrammi elluviimise ning moodustama koordinaatorit toetava ja nõustava meeskonna. **Juhtrühma aktiivne kaasamine arenguprogrammi tegevuste kavandamisesse ja rakendamisesse peaks looma aluse, et turvalisuse valdkonna arendamine on pikaajaline, valdkondadevaheline ega sõltu vaid ühest ametnikust ning tema võimekusest ja motivatsioonist.** Kõige paremini toimis meeskonnatöö nendes omavalitsustes, kus koordinaatori jaoks oli päriselt olemas juhtrühm või meeskond, kelle tööülesannete hulka kuulusid TAP-iga seotud tegevused või kes olid valmis arenguprogrammi elluviimisesse panustada.

Mitmel juhul **jäi juhtrühma roll TAP-i elluviimisel aga informatiivseks ja formaalseks.** Koordinaator andis juhtrühma liikmetele arenguprogrammi seisust küll aeg-ajalt ülevaate, kuid juhtrühmast ei moodustunud enamasti toimivat meeskonda, kes arenguprogrammi juhiks. KOV-ides, kus juhtrühma roll oli pigem tagaplaanil, tegid suurema osa TAP-i elluviimiseks vajalikku tööd ära koordinaator või töörühmad. Hindamisel selgus ka, et mõnes KOV-is, kus koordinaator teadis, et tal ei ole TAP-i ellu viimiseks meeskonda, ei olnud ta teadlik ka juhtrühma olemasolust, liikmetest ja nende rollist.

Osa juhtrühmi oli kavandatud juba varem toimunud koostöövõrgustike osaks, mis aitab vältida teemade ja arutelude kordamist. Mitmel juhul ei tajunud juhtrühma liikmed, et vastutavad arenguprogrammi sisulise kavandamise ja tegevuste elluviimise eest. Lisaks oli mitmes KOV-is juhtrühma liikmeid, kes ei olnud teadlikud TAP-i eesmärgist, enda rollist ja vastutusest juhtrühmas ega olnud arenguprogrammi elluviimisesse aktiivselt panustanud. Peale selle

⁵³ Siseministeerium. (2022). *Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana: turvalisuse kavandamine ja võimekuse arendamine*, lk 12.
<https://www.siseministeerium.ee/media/2947/download>

avaldus intervjuudest, et mitmes KOV-is ei olnud mõned juhtrühma liikmed kursis ka arenguprogrammi tegevustega ning pidasid ootuspäraseks, et nende rolli on toimunud aeg-ajalt ülevaade saada. **Arenguprogrammi käigus kaotasid koordinaatorid mitmel juhul järje, kuidas TAP-i kavandatud tegevustega edasi liikuda ning milline peaks nende ja juhtrühma roll täpselt olema.**

Ühelt poolt võimaldas juhtrühma liikmete lai võrgustik kaasata TAP-i tegevuste kavandamisesse ning fookusteemade ja -tegevuste valikusse lai ring omavalituse turvalisuse kujundamise võtmeorganisatsioone. Samal ajal aga ilmnes, et kõigil juhtrühma liikmetel ei olnud valmisolekut panustada arenguprogrammi elluviimisesse enda vastutada võetavate ülesannete või tegevuste kaudu. Olukorras, kus juhtrühma liikmed enda vastutust ei teadvustanud või mõistnud, ei olnud aga ka põhjendatud oodata, et nemad arenguprogrammi kavandamise ja elluviimise eest vastutaksid või näiteks koordinaatori vahetumisel uuele koordinaatorile tehtud tööst ülevaate annaksid. Teisalt ei olnud TAP-i algsesse struktuuri kavandatud kohustusliku tuumikmeeskonna olemasolu, mistõttu tundis koordinaator ennast mitmes KOV-is tegevuste elluviimisel üksinda.

Juhrühma rolli ebaselgus ning sellest tulenev **vastutuse liiga suur koondumine ühele koordinaatorile** tekitas olukorra, kus koordinaator tundis tihti, et on üksinda, ei osanud piisavalt abi küsida ega teadnud, kellelt seda võiks ka saada. Juhrühmad ootasid, et nende tööd juhib koordinaator, ega tundnud seetõttu end arenguprogrammi käekäigu eest vastutavana. Intervjuudest avaldus seegi, et mitu arenguprogrammis osalenud juhtrühma ei kirjeldanud ega tajunud ennast üldse projektimeeskonnana. Mitme omavalitsuse juhtrühm sai aeg-ajalt küll ülevaate TAP-i tegevustest, kuid ei osalenud arenguprogrammi n-ö igapäevases töös ega juhtimises ega pakkunud seeläbi koordinaatorile piisavat tuge.

Koordinaatori ja juhtrühma rollide ja vastutuste selgelt jagamata jätmine, samuti avaliku konkursi tingimustes KOV-idele seatud kohustuste ja vastutuse ebapiisav mõistmine nii TAP-i elluviimise ajal kui ka sellele järgnevate tegevuste kavandamisel, elluviimisel ja seiramisel viis mitmes omavalitsuses olukorran, kus **arenguprogrammi eesmärgid täideti küll formaalselt, kuid omavalitsuse tegelik valmisolek turvalisuse süsteemseks kavandamiseks jäi ootuspärasel tasemel saavutamata.**

TAP-i jätkusuutlikkus on enim tagatud nendes omavalitsustes, kus KOV-i juhtkond ja volikogu on olnud arenguprogrammi tegevustega kursis või kaasatud ning andnud tegevuste elluviimiseks heakskiidu. See tähendab, et TAP-i elluviimise tempo ja edukus on otseses seoses valla- või linnavolikogu ja juhtide toetusega arenguprogrammi tegevustele. Nendes KOV-ides, kus vallavanem/linnapea või teised kõrgete poliitiliste ametikohtade esindajad pidasid TAP-i oluliseks ja panustasid teema arendamisse ka sisuliselt, näiteks aitasid leida rahastust, hoida teemat aktuaalsena (sh volikogus), paranes arenguprogrammi elluviimise tempo ja kvaliteet. Ka omavalitsuse juhtide kohalolu aruteludel ja juhtrühmades mõjus meeskondadele võimestavalt ning andis kinnitust, et arenguprogrammi elluviimine ei ole vaid ametniku lisatöö.

Turvalisuse arenguprogrammi rakendamise kogemus näitas, et mõnes KOV-is kujunesid TAP-i juhtimine ja rollijaotus erinevalt algselt kavandatud. See tõstatas alljärgnevad küsimused, mida tasub TAP-i edasise arendamise vaatest lähemalt analüüsida:

- millistel põhjustel ei kujunenud kõigis KOV-ides välja selgelt toimivat tuumikmeeskonda;

- kuidas tagada, et kõik juhtrühma liikmed mõistaksid sarnaselt TAP-i eesmärki ning enda rolli ja vastutust selle rakendamisel;
- milline peaks olema linnapea või vallavanema roll TAP-i juhtimises ning kuidas nende rolli eri KOV-ides kõige paremini defineerida;
- millised tegurid mõjutasid seda, et esimese faasi tegevuste elluviimine venis mõnel juhul projekti lõppjärku.

Kokkuvõttes tuleb enne arenguprogrammi edasist rakendamist selgemalt läbi mõelda, kuidas jaguneb vastutus ja tööjaotus koordinaatori, juhtrühma, võrgustiku ja töörühmade vahel ning kuidas tagada partnerite teadlikkus rollidest ja sisuline kaasatus TAP-i rakendamisse.

6.1.2. Koostöö mentoritega

Mentorite kaasamise eesmärk oli arendada nõustamise kaudu KOV-ide võimekust. Mentorid otsis Siseministeerium hanke korras. Esimene hange ebaõnnestus,⁵⁴ teise hanke tulemusel sõlmiti leping 8.12.2023 ehk ligi üks kuu hiljem kui esimesed KOV-id TAP-iga alustasid. Mentorite esialgsesse meeskonda kuulus viis eksperti,⁵⁵ kellest vaid kaks tegutsesid arenguprogrammi lõpuni. Üks mentor koordineeris esimese lennu lõpuks kuut piirkonda ja teine kahte.

Mentorite leidmiseks välja kuulutatud hankest lähtuvalt pidi **mentori roll hõlmama iga KOV-i eraldiseisvat nõustamist ja juhendamist kõigis arenguprogrammi etappides**. Mentorite ülesannete hulka kuulus näiteks järgnev:⁵⁶

- toetada KOV-i TAP-i tegevuste ettevalmistamisel, sh koostöömodeli kokkuleppimisel; tööprotsesside ja koostöövormide väljatöötamisel; vajalike vormide, mallide, tulemuste jms töövahendite ettevalmistamisel; meeskonna ja töörühma moodustamisel;
- toetada KOV-i arenguprogrammi tegevuste läbiviimisel, sh korraldada turvalisuse valdkonna defineerimise arutelusid ja kaardistada turvalisuse valdkonna hetkeolukorda, aidata siduda turvalisuse arendamist KOV-i igapäevase tööprotsessiga, korraldada analüüsi töötube, toetada süsteemset planeerimist;
- jagada arenguprogrammi kogemusi, korraldades maakondlikke seminare;
- toetada KOV-i partnerite kaasamisel TAP-i tegevustesse.

Uuring näitas, et tegelikud mentorite rollid kujunesid välja töö käigus ja sõltusid mõneti KOV-i võimekusest. Mentorite sõnul **oli töö iga KOV-iga väga individuaalne ning lähtus konkreetse KOV-i vajadustest ja võimekusest** ehk kõigi KOV-ide puhul ei pruugitud läheneda samamoodi. Mentorid:

- suunasid TAP-i elluviimist, määrasid tegevuste tempo ja sisu;
- aitasid koguda ja tõlgendada andmeid;

⁵⁴ Riigihangete Register. 2023. *Kohalike omavalitsuste turvalisuse arenguprogrammi nõustamisteenus* <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/6059620/general-info>

⁵⁵ Siseministeerium. (2024). *Ennetava ja turvalise elukeskkonna arendamine* [esitlus]. <https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-10/2.%20Ekspertide%20esitlus.pdf>

⁵⁶ Mentoritele kavandatud ülesannete täielik loetelu on hanke tehnilises kirjelduses: <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/6372684/documents/source-document?group=B&documentOldId=16747305>

- toetasid KOV-i tegevuskava ja profiili loomisel ning fookuse hoidmisel;
- aitasid kavandada, struktureerida ja korraldada seminare ja arutelusid;
- suunasid ja toetasid KOV-i koordinaatori tööd, sh sisekommunikatsiooni;
- töötasid välja mõõdikute ja seireloogika süsteemi ning selgitasid seda KOV-idele;
- koostasid KOV-idele seirearuandeid.

Enamikus KOV-ides oli mentor **koordinaatori põhiliseks kontaktisikuks**, kes andis pidevat nõu ja suuniseid ning vajadusel ka tuge ja motivatsiooni tegevuste kavandamiseks ja rakendamiseks. Nõustamine oli kavandatud toimuma ennekõike füüsiliste kohtumistena, kuid intervjuude järgi nõustasid mentorid koordinaatoreid ligipääsetavusest ja suurest toe vajadusest tulenevalt sageli meilitsi, virtuaalselt või telefoni teel.

Uuringu põhjal oli üheks suurimaks mentorite ja KOV-ide/koordinaatorite koostööd mõjutavaks probleemiks **rollide segasus**. Koordinaatorid ootasid mentoritelt erinevate ülesannete täitmisel ulatuslikku ja järjepidevat tuge. Arenguprogrammi tegevuste kavandamine ja elluviimine tugines märkimisväärses matus mentorite ajalisele panusele, initsiatiivile, ajakava hoidmisele ning sisulisele nõustamisele. Mentorid tõid intervjuudes välja, et hankes seatud eesmärgid olid nende hinnangul ebamõistlikult kõrged. Mentorite hinnangul jäid nende kanda ka mõned koordinaatoritele mõeldud ülesanded, näiteks andmete kogumine ja tõlgendamine. Mõne intervjuueeritu sõnul võimendas rollide segasust asjaolu, et osa koordinaatori ülesandeid eeldasid analüütiku oskusi, mida kõigil koordinaatoritel polnud ja mille tõttu vajasis KOV-id suuremat tuge, näiteks profiili ja indikaatorite koostamiseks vajalike taustaandmete väljaotsimisel. Kuna mentor võttis mitmel juhul andmete kogumises ja tõlgendamises juhtrolli endale ja KOV-idel vastavat pädevust polnud, siis oodati valminud tulemuste kohta ka rohkem selgitust: mentorite antud selgitus jäi liiga akadeemiliseks ning KOV-id ei suutnud mõista väljatöötatud tegevuskava seost mõõdikutega.

Olgugi et üldjoontes **hinnati koostööd mentoritega heaks**, jäid enam rahule need KOV-id, kus mentor oli rohkem kohapeal. Rahulolu mentoritega hindasid kõrgemalt need KOV-id, kes ei teadnud, milliseid rolle mentorid täpsemalt täitma peavad, millest tulenevalt olid nende ootused mentorite pakutavale nõule ja toele madalamad, ning neile tundus, et nad said oodatust palju suuremat tuge. Rahulolematus oli aga suurim nendes KOV-ides, kellel polnud võimalik kellegi teisega, sh enda KOV-i sees arenguprogrammi elluviimist puudutavatel teemadel arutada. Mitu KOV-i oleksid vajanud suuremat tuge arenguprogrammi tegevuste mõtestamisel, kavandamisel, rakendamisel ning KOV-i-sisese meeskonna, juhtühma, võrgustiku ja tööjaotuse loomisel. Mõni KOV tõdes, et ootas KOV-i hetkeseisu paremini arvestavat tuge, isegi kui see tähendanuks teiste KOV-idega võrreldes rohkem ja detailsemat kaasamõttlemist. Uuringust tuli ka välja, et olukorras, kus ülesanded tundusid KOV-ile üle jõu käivat ning mentoritelt saadud juhised ja mõõdikute seos elluviidavate tegevustega ei olnud arusaadavad, võis täheldada, et koordinaatorite motivatsioon vähenes. **Niisi mõjutasid KOV-ide rahulolu koostööga ebakindlus rollides, kohtumiste sagedus mentoriga ja saadud nõu mõistetus.**

Hindamisest selgus, et segadust arenguprogrammi struktuuris ja rollides oleks olnud võimalik vältida, kui ülesanded ja rollid oleksid kohe arenguprogrammi alguses võimalikult selgelt jaotatud ning kui katuseesmärkide selgitamiseks oleks loodud dokumendid, millest KOV-id puudust tundsid. TAP-i vältel jõudis arenguprogrammi tegevusi puudutav kommunikatsioon projektijuhtimise kohta KOV-ideni Siseministeeriumi kaudu ning nõustamist puudutavate tegevuste kohta mentorite kaudu. Hindamise tulemusel selgus, et KOV-ide jaoks oleks saanud TAP-is osalemist lihtsustada, kui kõigile osalejatele oleks koostatud ühine dokument, kuhu

Siseministeerium või mentorid oleksid koondanud arenguprogrammi eesmärgi, tegevus- ja ajakava, milles on lahti seletatud ka TAP-is osalejate rollid, ülesanded ning täpne tegevuskäik, sh meeskonna kaasamise korraldus ja selle jälgimine kogu arenguprogrammi vältel. Sellist struktuuri toetaksid tegevuste elluviimiseks vajalikud vormid ja dokumendipõhjad, mis peaksid olema KOV-idele kättesaadavad õigeaegselt, st enne tegevusega alustamist. Selge ja ühest kohast tuleva struktuuri ja kommunikatsiooni puudumine, sh teadmatus mentorite, Siseministeeriumi ja KOV-i enda vastutusvaldkondadest, tekitas osalenud KOV-ides palju segadust ja ebakindlust. Siiski tuleb olulise tegurina välja tuua, et ühise struktuuri tekkimist takistas KOV-ide TAP-iga eri aegadel alustamine ning tegevuste käigu sujuvust ja vormide valmimist aeglustas ka mentorite esimese riigihanke ebaõnnestumine, mis muutis arenguprogrammi korralduse keerukaks ning suurendas vajadust individuaalse toe järele.

Teise läbiva probleemina tuli uuringust välja **pidev tehtu kohendamise vajadus**. Osaliselt põhjendas seda asjaolu, et mõned tegevused toimusid TAP-i raames piloodina või nn tegevuse Eesti oludesse kohandamisena. Teisalt tulenes see ka sellest, et mõne KOV-i jaoks liitusid mentorid TAP-iga hiljem ja võttis aega, et aru saada, milliseid tugimaterjale KOV-id vajavad. Mõned vormid ja tugimaterjalid, nt tegevuskava vorm, valmisid pärast esialgsete versioonide, nt esialgse tegevuskava valmimist, mistõttu oli vaja kohendada juba tehtud tööd vastavalt uuele infole. Uuring näitas, et KOV-id vajanuks tekkinud olukorrale paremat selgitust.

Analüüsides mentorite koostööd osalistega laiemalt, võib TAP-i protsessis ja tulemustes näha arenguvõimalusi. Olgugi et mõnes intervjuus leiti, et mentorite hankekutse tellitava töö kirjeldusest tulenenud ülesanded olid liiga detailsed, selgus hindamisest, et esines mitmeid olukordi, kus KOV-id vajasid rohkem tuge ja selgemaid juhiseid. Lisaks toimus TAP-i tööprotsessis viivitusi ja kordusi, mida oleks olnud võimalik vältida mentorite teadlikuma ja paremini organiseeritud tegutsemise korral.

Hindamisest nähtub, et mentoritel oli TAP-i edukas rakendamises väga oluline roll ning KOV-ide hinnangul oli mentorluse olemasolu üks TAP-i olulisemaid elemente. Samal ajal ei realiseerunud mentorluse potentsiaal kõigis KOV-ides täiel määral. Seda mõjutasid nii korralduslikud aspektid kui ka mentoritele seatud ülesannete ja KOV-ide tegelike vajaduste ulatus. Näiteks puudusid programmi algusfaasis osaliselt ühtsed tööpõhjad ja vormid, mentorite kohtumiste korraldus varieerus ning mentorite teadlikkus konkreetse KOV-i olukorrast ja arenguprogrammi edenemisest oli ebaühtlane. Siinkohal on oluline aga märkida, et mentorid liitusid TAP-iga alles pärast turvalisuse arenguprogrammi käivitumist, mil osades KOV-ides olid tegevused juba alanud. Samal ajal oli mitmete töövahendite, juhiste ja vormide väljatöötamine kavandatud mentorite liitumise järgsesse aega ehk paralleelselt programmi elluviimisega. See vähendas võimalust kujundada mentorluse tööprotsess ja ühised töövahendid terviklikult enne KOV-ide tegevuste algust ning suurendas mentorite töökoormust programmi rakendamise käigus. Mentoritele kavandatud ülesannete ulatust arvestades võib seetõttu küsida, kas neile seatud ootused olid programmi käivitamise tingimustes ja KOV-ide erinevaid vajadusi arvestades realistlikud.

6.2. Võrgustike koosseis ja võrgustikutöö juhtimine

TAP-i üks keskseid eeldusi oli, et kohaliku turvalisuse arendamine vajab **valdkondadevahelist koostööd ja osaliste süsteemset kaasamist**. Uuringust selgub, et arenguprogrammi rakendamise käigus **kujunesid KOV-ides välja erinevad võrgustikutöö vormid**. Arenguprogrammi sisend nägi ette, et ühe TAP-i osana peab KOV moodustama turvalisuse võrgustiku. Võimalikud võrgustiku liikmed on välja toodud joonisel 5. Võrgustiku loomiseks võis kasutada ka juba olemasolevaid koostöösuhteid. Seda varianti mitmes KOV-is ka kasutati. Nendes KOV-ides tekkis võrgustik, mis muutis varasemad koostöösuhted süsteemsemaks. Omavalituste hinnangul aitas TAP varasemast paremini mõista, keda turvalisuse kavandamisse üldse kaasata, millised osalised on võtmetähtsusega ning millistes valdkondades on koostöö veel nõrgalt välja kujunenud.



Joonis 5. Kohaliku tasandi võrgustiku võimalike liikmete loetelu⁵⁷ (Allikas: KTN-i kontseptsioon, autorite kohandatud joonis)

Võrgustikutöö juhtimine oli enamikus KOV-ides **koordinaatori korraldada ja juhtida**. Koordinaatori kätte koondus protsessi vedamine, osaliste kaasamine, kohtumiste ettevalmistamine ja igapäevase infovahetuse korraldamine. **Mitmes KOV-is sõltus edasine võrgustikutöö sellest, kas tegevuskava elluviimiseks kujunes välja selge juhtimisstruktuur, kohtumiste rütm ja vastutus tegevuste elluviimise eest.**

⁵⁷ Siseministeerium. (2022). Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana: turvalisuse kavandamine ja võimekuse arendamine, lk 12.
<https://www.siseministeerium.ee/media/2947/download>

Võrgustiku kaasamise ja kooskäimise regulaarsus erines omavalitsuseti märkimisväärselt. Mõnes KOV-is toimusid regulaarsed kohtumised, kuid need ei olnud alati otseselt seotud TAP-iga, vaid olid osa laiemast valdkondlikust arendustööst. Teistes omavalitsustes eelistati vajaduspõhist lähenemist, kus koostöö toimus igapäevase suhtluse, koolituste, töötubade või konkreetsete tegevuste ettevalmistamise kaudu. **Mitmes KOV-is ei olnud regulaarne võrgustikupõhine suhtlus ja täpne koosseis arenguprogrammi lõpuks veel välja kujunenud, kuid seda nähti ühe TAP-i jätkutegevusena.**

Kõige hõlpsam oli omavalitsuses TAP-i ellu viinud meeskonnal kaasata partnereid, kellega oli juba varasem tihe koostöö muude projektide raames või kes kuulusid omavalitsuse tavapärasesse ametlikku koostööringi ning kelle kaasamine oli ka üheks TAP-is osalemise tingimuseks. Nende hulka kuulusid näiteks **PPA, Päästeamet, koolid, lasteaiad, noorsootöösutused ja sotsiaalvaldkonna partnerid**. Keerulisem oli kaasata vabatahtlikke, MTÜ-sid, ettevõtjaid ning eakate, noorte ja korteriühistute esindajaid. Nende puhul ei olnud alati selge seos arenguprogrammi eesmärkidega või sõltus osalemine suuresti isiklikust huvist, ajalisest võimalusest ja varasemast suhtest omavalitsusega. Ühes KOV-is toodi esile, et majaväliste võrgustike liikmete, sealhulgas vabatahtlike ja aktiivsete kodanike kaasamine osutus arvatust keerulisemaks ning osalejate arv jäi korraldatud üritustel väiksemapoolseks. Teises omavalitsuses rõhutati, et kogukonnaliikmetele sobisid kohtumiseks sageli töövälised ajad, samas kui ametnike töökorraldus on seotud tavapäraste töötundidega. See raskendas ühiste kohtumiste kavandamist.

Kaasamine toimus peamiselt praktiliste ja tegevuspõhiste vormide kaudu. Võrgustiku liikmeid kaasati töötubadesse, seminaridele, koolitustele, tegevuskavade aruteludesse ja fookusteemade töörühmadesse. **Mõnes KOV-is kasutati kogukondade kaasamisel varasemates projektides tekkinud kontakte ja olemasolevaid kohtumispaidu.** Selline lähenemine toetas osalemist seal, kus koostöösuhted olid juba olemas, kuid ei pruukinud olla piisav nende sihtrühmadeni jõudmiseks, kes ei olnud varem omavalitsuse koostöövõrgustikku kuulunud.

Peamised võrgustikutööd mõjutanud kitsaskohad olid seotud **ajaliste, töökorralduslike ja rahaliste võimalustega**. Ametnikel ja kogukonnaliikmetel oli sageli keeruline leida ühist aega, mis raskendas regulaarset osalemist ja teemadesse süvenemist. Töökorralduslikult **toodi esile probleeme kommunikatsioonis ja koordineerimises**, sealhulgas raskusi info edastamisel allasutusteni ning vajadust koondada suhtluskanaleid. Ühes KOV-is nimetati ka kogukondade eest vastutava töötaja puudumist, mis raskendas järjepidevat suhtlust kogukondadega. Lisaks toodi ühes omavalitsuses esile rahapuudust, mis piiras võrgustikku kaasavate ennetustegevuste ja koolituste elluviimist. KOV-i hinnangul toimib võrgustikutöö paremini siis, kui võrgustiku liikmetele on võimalik pakkuda konkreetseid tegevusi, mitte üksnes üldisi koostöökohtumisi.

Kokkuvõttes iseloomustas TAP-i võrgustikutöö juhtimist paindlikkus ja koordinaatorikesksus, kuid ka püsivate struktuuride ja töökorraldusliku rutiini puudumine või nappus. TAP aitas KOV-idel olemasolevaid koostöösuhteid paremini kaardistada ja turvalisuse kavandamisse teadlikumalt kaasata, kuid **mitmel juhul jäi võrgustikutöö veel kujunemisjärku.**

6.2.1. Kogukondade kaasamine

Kogukonda kaasati enamasti **töötubades, seminaridel ja koolitustel** (nt kogukondade kriisivalmiduse suurendamise koolitus, Päästeameti infopäevad korteriühistutele, TT

koolitused ettevõtjatele). Hinnati, et need sündmused aitasid inimesi kokku tuua, turvalisuse teemal infot jagada ja tulevase koostöö jaoks kontakte luua. Üheks tõhusaks kogukondade kaasamise viisiks osutusid nimelised kutsed, mis aitasid vähemalt osaliselt suurendada ka noorte osalust. Ühes omavalitsuses õnnestus külasid kaasata eriti hästi kogukondade kriisivalmiduse koolitusel. Koolituse käigus koostati ühe küla näitel kriisiplaan, mida kasutati hiljem teiste kogukondade koolitamisel praktilise näidisena. Valminud plaan jäi eeskujuks ka teistele küladele oma kriisiplaanide koostamisel.

Analüüsist ilmnes, et kõige keerulisemaks peeti **noorte ja eakate kaasamist**. Kuigi noortevaldkond oli omavalitsustes TAP-i kaasatud, näiteks noorsootöötajate või noortevolikogude kaudu, jäi noorte endi osalus tagasihoidlikuks. Intervjuudes toodi välja, et noori oli keeruline informeerida, füüsiliselt kohale saada ning nende osalus sõltus suuresti individuaalsest huvist. Kuigi ühes omavalitsuses kaasati eakate esindus turvalisuse tegevuskava koostamisse ja saadi eakaid osalema piirkondlikes intervjuudes, oli ka vanemaealisteni jõuda üldjuhul keeruline. Eriti linnalised omavalitsused töid välja asjaolu, et keeruline oli jõuda korteriühistuteni ja kortermajade eakate elanikeni, keda takistasid vähesed teadmised, keelebarjäär või vajadus lisatoe järele.

Kokkuvõttes võib öelda, et kaasamist mõjutasid peamiselt **motivatsioonipuuduse, aja ja kaasamisviisidega** seotud piirangud ja kitsaskohad.

6.3. Koostöö teiste KOV-idega

TAP-i raames kujunes KOV-ide-vaheline koostöö välja kolmel tasandil: koostöö teiste TAP-i rakendavate omavalitsustega, koostöö naaberomavalitsuste ning koostöö maakondlike struktuuridega. Need koostöötasandid toimusid eri regulaarsuse ja sisuga. Üle riigi lõi TAP võimalusi kogemuste vahetamiseks arenguprogrammis osalevate KOV-ide vahel, samas kui piirkondlik ja maakondlik koostöö sõltus rohkem varasemast koostöökultuurist, olemasolevatest võrgustikest ning koordinaatori ja kohalike koostööpartnerite aktiivsusest.

Järgnevalt on hindamises analüüsitud koostööd teiste KOV-idega, naaberomavalitsustega ja teiste maakonnas painkenvate KOV-idega ja omavalitsusliidu rolli TAP-i ellu viimisel.

6.3.1. Koostöö teiste TAP-i rakendavate KOV-idega

Kõige selgemalt oli koostöö teiste TAP-i rakendavate KOV-idega korraldatud **Siseministeeriumi üleriigiliste kohtumiste kaudu**. Neid kohtumisi nimetati mitmes intervjuus oluliseks väärtuseks, sest need võimaldasid jagada kogemusi, arutada praktilisi küsimusi ning tutvustada omavalitsustes tehtut. Mõnes KOV-is olid üleriigilised kohtumised ainus regulaarne suhtlusvorm teiste arenguprogrammis osalevate omavalitsustega.

Lisaks üleriigilistele kohtumistele toimus KOV-ide-vaheline suhtlus eeskätt kogemuste jagamise ja vastastikuse nõu küsimise formaadis. Mõned koordinaatorid suhtlesid aktiivsemalt teiste TAP-is osalevate KOV-idega, vahetasid kogemusi ja arutasid sarnaseid probleeme. Toodi välja, et korduvad kohtumised ministeeriumi korraldatud aruteludel suurendasid julgust teistele koordinaatoritele vajadusel helistada või neilt nõu küsida. Sellist suhtlust peeti kasulikuks ja positiivseks kogemuseks.

Samas ei kujunenud TAP-i rakendavate KOV-ide vahel välja püsivat ja süsteemset koostöövõrgustikku. **Koostöö jäi valdavalt kohtumiste, isiklike kontaktide ja üksikute nõuküsimiste tasandile.** Ühes KOV-is tõi koordinaator esile, et oleks vajanud tugevamat tugivõrgustikku ja rohkem kontakti teiste samas rollis olevate inimestega.

6.3.2. Koostöö naaberomavalitsustega

Koostöö naaberomavalitsustega oli KOV-iti erinev. Mõnes piirkonnas toimis see loomulikult ja tugines varasemale koostöökogemusele. Näiteks kirjeldati ühes KOV-is praktilist koostööd naabervaldade kriisikoordinaatoritega, kellelt saadi konkreetsete dokumentidega seonduvat tuge ja juhendamist. Sellistel juhtudel aitas TAP olemasolevaid kontakte paremini ära kasutada ning tõi turvalisuse ja kriisivalmiduse teemad piirkondlikus koostöös selgemalt esile.

Teistes KOV-ides jäi koostöö naaberomavalitsustega pigem tagasihoidlikuks. Seal, kus varasemat toimivat piirkondlikku võrgustikku ei olnud, ei tekkinud TAP-i käigus ka püsivat KOV-ide-vahelist koostööd. Koostöö kvaliteet sõltus seega suuresti lähtekohast.

6.3.3. Maakondlik koostöö ja maakondlikud arendusorganisatsioonid

Kõige tugevamalt paistis maakondlik koostöö silma seal, kus TAP seoti teadlikult maakonna arenguprotsessidega. Ühes KOV-is kasvas omavalitsuses tehtu sisuliselt üle maakondlikuks vaateks: **arenguprogramm seoti maakondliku siseturvalisuse strateegia kujundamisega ning koostöö toimus maakonna siseturvalisuse nõukogus ja arengustrateegia protsesside kaudu.** Ka mõnes teises KOV-is püüti TAP-i teadlikult maakonna tasandile viia: seda tutvustati maakondlikes nõukogudes ja arutati, kuidas siduda turvalisuse teema maakonna arengudokumentide ja võrgustikega.

Maakondlike arendusorganisatsioonide (MARO-de) roll oli seejuures ebaühtlane. Mõnes piirkonnas oli koostöö nähtav ja toetas arenguprogrammi sisuliselt. Näiteks kaasati omavalitsusliidu esindaja juhtrühma, laiendatud juhtrühma või maakondliku arengustrateegia uuendamise protsessi, mis aitas anda TAP-ile maakondliku mõõtme. Samas oli ka omavalitsusi, kes TAP-i raames maakonnaga koostööd ei teinud. See näitab, et MAROS-id ei kaasatud ühtselt ega kõikjal samal määral.

7. UURINGU TULEMUSTEL PÕHINEVAD ETTEPANEKUD TAP-I EDASIARENDAMISEKS

7.1. Ettepanekute ülesehitus

Sellesse peatükki on koondatud uuringu tulemustel põhinevad ettepanekud turvalisuse arenguprogrammi edasiseks arendamiseks. Ettepanekud on jaotatud kaheks. Alapeatükis 7.2 esitatakse läbivad strateegilise ja korraldusliku tasandi ettepanekud, mis puudutavad arenguprogrammi kui terviku ülesehitust ega ole seotud üksnes ühe tegevusmodeli etapiga. Alapeatükis 7.3 esitatakse etapipõhised ettepanekud, mis järgivad tegevusmodeli viie etapi loogikat: ettevalmistamine, organiseerimine, hetkeolukorra analüüs, planeerimine ja elluviimine ning seire ja hindamine. Iga etapi juures kirjeldatakse kõigepealt lühidalt esimese lennu TAP-i rakendamisel ilmnenu kitsaskohti ning seejärel tuuakse välja konkreetseid ettepanekud ja võimalikud sammud nende lahendamiseks.

Ettepanekud on suunatud eeskätt Siseministeeriumile kui arenguprogrammi kavandajale ja elluviijale. Osa ettepanekuid puudutab ka teisi ministeeriume (nt Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiits- ja Digiministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium), riigiasutusi (nt TAI, SKA, Statistikaamet) ning KOV-ide juhte ja volikogusid.

Ettepanekute aluseks on järeldus, et TAP on senini saavutanud oma olulisemad väljundid peamiselt vormiliselt, kuid arenguprogramm ei toimi veel tervikliku ja iseseisvalt edasitoimiva süsteemina. Ilma sisuliste struktuursete muudatusteta sõltub TAP-i mõju ka edaspidi üksikutest motiveeritud inimestest ning saavutatud tulemused ja loodud võrgustikud võivad rahastuse, arenguprogrammi või tegevuskavade lõppedes katkeda. Ettepanekute eesmärk on muuta TAP etapiviisiliselt selgemaks, paremini juhitavaks ja jätkusuutlikumaks, ilma et iga osalev omavalitsus peaks alustama arenguprogrammi ülesehitust algusest peale.

7.2. Läbivad strateegilised ja korralduslikud ettepanekud

Järgnevad kuus ettepanekut puudutavad TAP-i kui terviku ülesehitust ja juhtimist. Need on eeldused, mille olemasolu mõjutab kõigi tegevusmodeli etappide rakendamist. TAP-i edasine vorm sõltub kahest põhimõttelisest valikust: kas TAP jääb projektipõhiseks või muutub püsivaks juhtimismudeliks (1. ettepanek); ning kas arenguprogrammi fookus on laiapõhjaline ennetus või kriisivalmidus (2. ettepanek).

1. ettepanek. Üleminek projektipõhiselt mudelilt püsivale juhtimismudelile

Kellele suunatud	Siseministeeriumile, arenguprogrammi rahastajatele ja Eesti valitsusele
Kontekst ja probleem	Praegune mudel on ülesehituselt projektipõhine: piiratud ajaperiood, ühekordne rahastus ning selge algus ja lõpp. See ei taga jätkusuutlikkust. Isegi kui tegevused lõimitakse arengu- ja

	tegevuskavadesse, võivad võrgustikud pärast rahastuse lõppu katkeda, võtmeisikud lahkuda ja teadmised kaduda. Uuring ja teiste riikide kogemus näitavad, et partnerlusel põhineva kohaliku turvalisusmudeli mõju kujuneb välja alles aastate jooksul ning kaheaastane projektitsükel ei ole piisav. (Vt ka ptk 5.6. ja lisa 2)
Konkreetne ettepanek	Kujundada TAP ümber püsivaks kohaliku turvalisuse juhtimise mudeliks, milles turvalisuse planeerimine, seire ja valdkondadevaheline koostöö on lõimitud KOV-i tavapärase juhtimise, arengukava ja eelarveprotsessiga. Võimalikud sammud projektipõhise mudeli ümber kujundamiseks: • sõnastada poliitikadokumendis (nt STAK-i rakendusplaanis) TAP-i pikaajaline siht – kohaliku turvalisuse juhtimise institutsionaliseerimine, mitte ühekordne arendus; • lähtuda Soome 2017. aasta lahendusest ning minna projektipõhiselt programmilt üle püsivale riiklikule raamistikule, milles riik tagab pikaajalise metoodika, andmetoe ja kvaliteedistandardid ning toetava personali ning KOV vastutab tegevuste elluviimise eest. Täpsemalt tähendaks see Soome eeskujust lähtudes, et riik loob keskse ja püsiva tugisüsteemi: ühtse metoodika, eesmärgid, meetmeid ja indikaatoreid koondavad juhised, kohaliku olukorra hindamist toetava andmebaasi ning regulaarse digitaalse aruandlus- ja seirelahenduse. KOV-i ülesanne oleks loodu pinnalt koostada kohalikel vajadustel põhinev tegevuskava, siduda see arengukava ja eelarveprotsessiga, juhtida kohalikku võrgustikku ning vastutada tegevuste rakendamise ja seire eest. Kuna Eesti KOV-ide rahaline ja administratiivne võimekus on Soome omavalitsustega võrreldes piiratum, peaks riigi metoodiline, andme- ja personalialane tugi olema selle võrra tugevam; • siduda arenguprogrammi jätkusuutlikkus püsiva rahastusmehhanismi ja selge rakendusala vastutusega. Kuigi STAK nimetab KOV-i turvalise elukeskkonna loojana, ei kaasne sellega praegu siduvat kohustust ega püsivat rahastust. Seetõttu tuleks see üldine suund teisendada kas õigusaktis sätestatud ja rahastusega kaetud KOV-i ülesandeks või STAK-i rakenduskavas püsivaks rahastusinstrumendiks koos selgete mõõdikutega. See vähendaks sõltuvust üksikutest projektivoorudest ja ühe eelarveperioodi otsustest.

2. ettepanek. Arenguprogrammi fookuse üheselt määratlemine

Kellele suunatud	Siseministeriumile
-------------------------	--------------------

Kontekst ja probleem	TAP-is põimuvad kesksete teemavaldkondadena praegu ennetustegevus ja kriisivalmidus, mis on oma loogikalt erinevad valdkonnad. KOV-i juhtidele ja volikogudele seostub turvalisus sageli pigem füüsilise julgeoleku ja kriisivalmidusega, samal ajal kui arenguprogramm süvendab ka laiemat ennetus- ja heaoluvaadet. Kombineeritud käsitlus on hajutanud KOV-ide võimekust süsteemseid tegevusi kavandada, mõtestada ja ellu viia ning sellest lähtuvalt hajutanud KOV-ide piiratud ressursi mitme erineva loogikaga tegevussuuna vahel ning muutnud rollide ja vastutuse jaotuse segaseks. (Vt ka ptk 5.1.3)
Konkreetne ettepanek	Siseministeeriumil tuleb üheselt sõnastada arenguprogrammi põhifookus – kas (a) laiapõhjaline tõenduspõhine turvalisus, sh ennetustegevus, mis hõlmab sotsiaal-, haridus- ja tervisevaldkonda, või (b) kriisivalmidus ja füüsiline turvalisus. Võimalikud sammud: • teha dokumenteeritud ja põhjendatud valik: teaduskirjanduse ja teiste riikide kogemuse põhjal on soovituslik valida laiapõhjaline ennetus ja turvalisus; • kohandada valikule vastavalt arenguprogrammi nimetus, sõnastatud eesmärgid, kaasatavad partnerid, indikaatorid ja lõppeesmärk; • kui valitakse ennetus, kaasata järjekindlalt sotsiaal-, haridus- ja tervisevaldkonna spetsialiste ning siduda fookus tõenduspõhise ennetuse põhimõtetega; • kui valitakse kriisivalmidus, peegeldada seda arenguprogrammi loogikas, vastutusjaotuses ja koolituskavas; • määratleda põhifookus selgelt juba hankekutses ja seda toetavates materjalides ning selgitada valikut KOV-idele ka avaseminaril, et vältida ootuste hajumist ja turvalisuse mõiste kontrollimatut laienemist.

3. ettepanek. Kohustuslike komponentide kriitiline ülevaatamine

Kellele suunatud	Siseministeeriumile ja Tervise Arengu Instituudile
Kontekst ja probleem	Programmi alategevuste (EUPC, RV, TT) valimisel lähtuti KOV-ides laialt levinud probleemidest ja vajadustest (alkoholi ja narkootikumide tarvitamise tagajärjed turvalisusele, lastega seotud keeruliste juhtumite suur arv, süsteemse ennetuse puudumine jne), kuid need ei pruugi olla TAP-i tulevase loogika püsiosa. TT programmi kohandati Eesti oludesse rakendamise käigus, ajal, mil õigusruum ja ettevõtjate hoiakud ei toetanud süsteemset kasutust. Rootsi kogemuse järgi sobib mudel pigem suurematesse linnadesse ning seetõttu tehti ka arenguprogrammis osalevates

	KOV-ides selline kitsendus. EUPC-d hinnati kõige tugevamaks komponendiks, kuid selle viiepäevane maht ja spetsialistikesksus raskendasid eriti juhtide osalemist. Koolituste järjekord ei olnud alati otstarbekas (RV enne EUPC-d) ning jäi TAP-i keskset eesmärki silmas pidades KOV-ide jaoks segaseks. (Vt ka 5.1.4)
Konkreetne ettepanek	Vaadata arenguprogrammi komponendid kriitiliselt üle ja eristada kohustuslik tuumik valikulistest moodulitest, võttes arvesse KOV-i suurust ja vajadusi. Võimalikud sammud: • säilitada EUPC programm tuumikkomponendina ning paigutada see arenguprogrammi algusfaasi, enne teisi koolitusi, et kõigil osalejatel kujuneks tõenduspõhise ennetuse põhimõtetest ühtne arusaam; • kaaluda EUPC-st juhtidele suunatud lühema ja kompaktsema koolituse põimimist TAP-i põhiosana, et koolitus jõuaks ka KOV-i juhtkonnani; • võimaldada mudelit juba rakendanud KOV-idel asendada RV korduskoolitus täiendava või süvendatud mooduliga; • pakkuda TT-d valikulise erimoodulina nendes KOV-ides, kus probleem ja rakendusvõimekus on olemas; • siduda iga komponendi säilitamine ja KOV-i tegevustesse integreerimine selge põhjendusega, kuidas see toetab tegevusmudeli loogikat ja KOV-i probleemide lahendamist, mitte sellega, kui populaarne see osalejate seas oli.

4. ettepanek. Mentorluse rolli ja mahu täpsustamine

Kellele suunatud	Siseministeeriumile, omavalitsustele ja mentorlusteenuse korraldajatele või hankijatele
Kontekst ja probleem	Mentorite tugi oli KOV-ide jaoks üks arenguprogrammi väärtuslikumaid aspekte, eriti väiksema analüüsi- ja arendusvõimekusega ning turvalisust seni kitsamalt käsitlenud omavalitsustes. Mentori roll oli hankelepingus ja lähteülesandes määratud ning see dokument oli KOV-ide koordinaatoritele kättesaadav. Praktikas jäid aga osaliste ootused üksteisele ebaühtlaseks: KOV-id ootasid ja vajasisid ulatuslikumat praktilist tuge, mentorid aga tajusid, et osa KOV-i enda ülesandeid (andmete kogumine, tegevuste sisuline ettevalmistamine) kandus nende õlule. Edasijõudnumad KOV-id ootasid aga oma arengutasemele vastavat tuge, mitte toe vähenemist nende arvelt, kes vajasisid rohkem abi. Kuna tegu oli TAP-i pilootetapiga, kujunesid osa juhendeid ja töövahendeid välja arenguprogrammi käigus. Teatav ajaline nihe on piloteerimisel ootuspärane, kuid see võimendas rollide tajutud ebaselgust ja ootuste lahknevust. (Vt ka ptk 6.1.2)

Konkreetne ettepanek	Tagada, et hankelepingus kirjeldatud mentori roll ja vastutus oleksid arenguprogrammi alguses kõigile osalistele ühtmoodi selged ja ootused rollidele omavahel kooskõlas. Kuna mentori roll on lepinguga määratud, ei ole eesmärk rollikirjeldust uuesti luua, vaid konkreetsete näidete kaudu avada ja ühtlustada arusaama. Võimalikud sammud: • selgitada osalistele mentori rolli ja vastutuse piire nii, et mentor oleks eelkõige meetoodiline nõustaja ja kvaliteedi toetaja, mitte KOV-i ülesannete ülevõtja. See aitaks ennetada ootuste lahknemist ning tagada, et KOV säilitab vastutuse tegevuste kavandamise, elluviimise ja seire eest ning saab kogemusi tegevuste jätkamiseks TAP-i järgsel ajal; • esitada kõigile KOV-idele TAP-i alguses lühike, näidetega varustatud rollikirjeldus (lepingu lisana või kokkuvõttena), et lepingus kirjas olev jõuaks ühtmoodi kõigi koordinaatorite ja juhtrühmadeni; • vähendada mentorluse koormust, arendades pilootkogemuse põhjal edasi programmi struktuuri, juhendeid ja näidisvahendeid (vt ettepanek 5), et mentor saaks keskenduda sisulisele nõustamisele; • leppida kohtumiste sagedus kokku diferentseeritud miinimumtasemena, mis arvestab KOV-i võimekust ja toe vajadust. Arenguprogrammi aktiivses faasis võiks lähtuda korrapärasest kontaktist, näiteks umbes kord kuus, ent pakkuda väiksema võimekusega ja/või väiksematele KOV-idele vajadusel sagedamat tuge. Kui TAP-iga seotud tegevused on stabiliseerunud, võib kohtumiste sagedust vähendada. Täpne kohtumiste rütm tuleks kokku leppida KOV-idega kohe arenguprogrammi alguses ning vaadata see aeg-ajalt üle; • tagada mentorite meeskonna stabiilsus ja toimiv asendusmehhanism, et mentorlustugi ei katkeks mentori lahkumise või ajutise eemaloleku korral; • kavandada teenuse maht KOV-i võimekust arvestades diferentseeritult, kuna väiksemad ja madalama võimekusega KOV-id vajavad üldjuhul rohkem tuge.
-----------------------------	--

5. ettepanek. TAP-i algpaketi koondamine ja KOV-idele kättesaadavaks tegemine

Kellele suunatud	Siseministeeriumile
------------------	---------------------

Kontekst ja probleem	TAP-i tegevusmodelit rakendati pilootetapina ning KOV-ide jaoks oli tegemist uue turvalisuse valdkonna süsteemse käivitamisega. Seetõttu oli teatav ebakindlus ja sisu järkjärguline kujunemine ootuspärane. Pilootetapis valmis osa tegevusmodeli sisulisi juhiseid, malle ja näidismaterjale alles protsessi käigus, mh mentorite toel, ning loodud materjalid paiknesid sageli eri kaustades ja alamlehtedel. Täpsete ja koondatud juhiste puudumise tõttu edenes osa tegevusi suurte raskustega, nt turvalisuse profiili koostamine (sh andmete leidmine ja analüüs), tegevuskava koostamine, võrgustikutöö. Eriti juhul kui TAP-iga seotud KOV-i töötajad vahetusid. Oluline on eristada ka TAT-i aruandlust ja tegevusmodeli sisulist metoodikat. TAT-i aruandluse puhul olid seire- ja kuluaruannete vormid ning juhendid RTK kaudu olemas ning aruandlus toimus kokkulepitud korras: TAT-i aruanded koostas KOV ja nõustamisteenuse aruanded teenuseosutaja. Seevastu tegevusmodeli sisuline metoodika, sh turvalisuse profiili koostamine, tegevuskava ning sekkumis- ja seireloogika kujundamine kujunes pilootetapi vältel. Kuna sisu varieerus KOV-ide ja mentorite vahel erinevas ülesehituses ja detailsuses, puudub praegu selge ja kiiret võrdlust pakkuv ülevaade elluviidud tegevustest ja tulemustest kõikides KOV-ides. Järgmiste lendude jaoks tuleks koostada tegevusmodeli sisuline metoodikapakett ja teha see KOV-idele kättesaadavaks juba enne arenguprogrammi sisulise töö algust. See toetaks sujuvat sisseelamist, vähendaks rollide ja ootuste ebaselgust, parandaks tegevuste, sh nt võrgustikutöö ja turvalisuse profiili koostamise tõhusust, kvaliteeti ja järjepidevust ning parandaks KOV-ide tegevuste ja tulemuste võrreldavust. (Vt ka ptk 5.2.2 ja ptk 5.3)
Konkreetne ettepanek	Koondada TAP-i tegevusmodeli sisuline metoodikapakett ühtseks komplektiks ning teha see KOV-idele kättesaadavaks enne uue lennu sisulise töö algust ühel veebileheküljel (vt ettepanek 18). Jälgida, et koondatavad/loodavad dokumendid toetavad KOV-ide võimekuse ja eripäradega arvestamist. Ettepanek ei dubleeri TAT-i/RTK olemasolevaid aruandlus- ja kulu vorme ega eelda neile eraldi kasutusjuhendite koostamist, vaid keskendub tegevusmodeli sisulisele poolele. Pakett võiks sisaldada järgmist (loetelu sisaldab ka juba praeguseks loodud materjale): 1.Ühtse loogika alusel KOV-idele koostatud lähteinfo pakett, sh soovituslikud turvalisuse ja ennetuse indikaatorid ja andmeallikad, mida KOV saab täiendada kohalike andmete, partnerite hinnangute ja kogukonna vaatega. Paketi koostamisel tuleks lähtuda järgmistest põhimõtetest:

- pakett sisaldab igale osalevale KOV-ile valik kohaliku turvalisuse kavandamiseks olulisi põhinäitajaid, näiteks rahvastiku, sotsiaalmajandusliku olukorra, turvalisuse ja ennetuse valdkonnast;
- võimaluse korral lisatakse näitajad võrdluses sarnaste KOV-ide ja Eesti keskmisega, et toetada kohalike eripärade ja probleemide tõlgendamist;
- antakse visuaalne ülevaade andmetest, mida saab tutvustada arenguprogrammi avaseminaril ja kasutada turvalisuse profiili koostamise lähtealusena;
- soovituslikud näitajad on rühmitatud kohaliku turvalisuse seisukohalt oluliste teemade järgi, näiteks laste ja noorte riskikäitumine, sõltuvusainetega seotud kahjud, perede heaolu, avaliku ruumi turvalisus ning kriisivalmidus;
- iga indikaatori puhul on kirjeldatud selle eesmärki, andmeallikat, andmete uuendamise sagedust, võimalikku võrdlustaset, näitajate tõlgendamise selgitusi, peamisi tõlgendamisel arvestatavaid piiranguid ja juhised selle kohta, kuidas KOV saab andmeid hiljem ajakohastada või täiendada;
- kokkulepe arenguprogrammi ettevalmistamisel asjaomaste asutustega, milliseid andmeid on võimalik keskselt pakkuda ning kes vastutab nende koondamise ja ajakohastamise eest.

2. Võrgustiku kaardistamise vorm, milles saab kirjeldada asjakohaseid partnereid ja sihtrühmi, nende võimalikku rolli, sobivat kaasamisviisi ja kontaktisikuid.

3. Arenguprogrammi ühtne seire- ja aruandlusraamistik, mis lähtub tegevusmudeli etappidest, tegevuskava rakendamisest ja kokkulepitud näitajatest ning võimaldab saada võrreldava ülevaate KOV-ide edenemisest. Lähtuda võiks järgmistest põhimõtetest:

- KOV-idele luuakse ühtne vahearuande vorm, milles kajastatakse tegevusmudeli etappide edenemist, peamisi elluviidud ja pooleliolevaid tegevusi, vastutuskorralduse või meeskonna muutusi ning tuge vajavaid küsimusi;
- tegevuskavas kokku lepitud põhinäitajate ja olulisemate kohalike näitajate seis esitatakse perioodiliselt, kasutades selleks tegevuskava seireosaga kooskõlas olevat vormi;
- luuakse lõpparuande vorm, mis annab ülevaate saavutatud väljunditest, tegevuste rakendumisest, esmastest tulemustest, rakendamist mõjutanud teguritest ja tegevuste jätkamise kavast;

- kõigis aruannetes kasutatakse ühist põhistruktuuri ja mõisteid, seejuures KOV-il säilitab võimalus kirjeldada kohalikke eripärasid ning oma tegevuskava prioriteete;
- aruandlus ajastatakse vastavalt arenguprogrammi etappidele ja KOV-i tegevuskava seirele, et sama infot ei tuleks eri vormides korduvalt esitada ning aruandlus toetaks rakendamise käigus tehtavaid otsuseid.

4. KOV-idele soovitatav ühtne protsessi jälgimise vorm, kuhu koondatakse arenguprogrammi eesmärgid, tehtud ja pooleliolevad tegevused, olulisemad otsused, partnerite kontaktid ning järgmised ülesanded. Lisaks on soovituslik ajakohastada dokumenti kogu rakendusperioodi jooksul ning tagada selle kättesaadavus tuumikmeeskonnale, et see toetaks igapäevast töökorraldust ning oleks vajaduse korral kohe kasutatav ülesannete üleandmisel, nt koordinaatori vahetudes.

5. Turvalisuse profiili alusvorm ja selle kasutamist toetav juhend, mis annavad KOV-idele ühise analüüsiraami, kuid võimaldavad kohandada profiili kohaliku olukorra, KOV-i suuruse ja olemasolevate andmetega. Alusvorm võiks sisaldada järgmist:

- profiili põhiosad, näiteks olemasolevad statistilised andmed, KOV-i arengudokumentidest ja tegevuskavadest tulenev teave, partnerite ning elanike hinnangud ja tähelepanekud, peamised järeldused ning edasist kavandamist vajavad teemad;
- profiili minimaalne oodatav sisu, soovituslik koostamisprotsess ja ajaraam, et analüüs oleks tegevuste kavandamiseks piisav, kuid ei kujuneks ebaproportsionaalselt mahukaks;
- näidisprofiil või anonüümsed näited profiili osadest, mis aitavad KOV-idel mõista oodatavat analüüsitaset ja ülesehitust.

Lisaks tuleks jälgida, et alusvorm toetaks profiili koostamise seost tegevuskava ettevalmistamisega, nii et profiilis tuvastatud probleemidest ja nende võimalikest põhjustest lähtuvalt valitavad fookusteemad, eesmärgid ja tegevused.

6. Tegevuskava alusvorm, milles tegevuste kavandamine on seotud seireks vajaliku infoga. Vorm peaks aitama KOV-il juba planeerimise etapis määratlada, millist probleemi tegevusega lahendatakse, millist tulemust oodatakse ja kuidas tegevuse edenemist jälgitakse ning kuidas jätkuvad kavandatud tegevused, kui arenguprogramm ametlikult lõppeb. Alusvorm võiks lähtuda järgnevast:

- iga kavandatud tegevus on seotud turvalisuse profiilis tuvastatud prioriteetse probleemi ja võimaluse korral selle põhjuseid käsitleva analüüsiga;
- iga tegevuse oodatav tulemus on kirjeldatud viisil, mis võimaldab hiljem hinnata, kas tegevus on ellu viidud ja kas see on toonud kaasa soovitud muutuse;
- iga tegevuse juurde on määratud näitaja, selle andmeallikas, lähte- ja sihttase ning seire sagedus, arvestades seejuures, et kõigi tegevuste puhul ei pruugi kvantitatiivne mõõdik olla otstarbekas või kohe kättesaadav;
- iga tegevuse juures on märgitud elluviimise eest vastutavad osalised, partnerid, ajakava ning vajalikud ressursid ja võimalikud rahastusallikad;
- iga tegevuse juures on kirjeldatud, kuidas tegevus seostub KOV-i arengudokumentide, valdkondlike kavade või tavapärase töökorraldusega, et toetada selle jätkumist ka pärast arenguprogrammi lõppu;
- tuleks võimaldada vormi kohandamist KOV-i probleemide, tegevuste mahu ja andmete kättesaadavuse järgi, säilitades samal ajal seireks vajaliku põhiteabe.

7.3. Ettepanekud tegevusmodeli etappide kaupa

Kohaliku tasandi turvalisuse tegevusmudel (vt ptk 2.3, joonis 1) koosneb viiest etapist: ettevalmistamine, organiseerimine, hetkeolukorra analüüs, planeerimine ja elluviimine ning seire ja hindamine. Järgnevalt esitatakse iga etapi kohta lühike kokkuvõtte rakendamisel ilmnenud kitsaskohtadest ning seejärel konkreetset ettepanekud (nr 7–30), mis on suunatud just selle etapi tugevdamisele. Selline järjestus võimaldab arenguprogrammi arendajatel näha, millise etapi rakendamine vajab täiendamist ja kuidas.

1. etapp. Ettevalmistamine

Ettevalmistamise etapi eesmärk on luua KOV-is eeldused turvalisuse süsteemseks kavandamiseks: hinnata töökorraldust ja määrata protsessi vedavad inimesed. Rakendamisel ilmnemised järgmised kitsaskohad:

- TAP-i rakendamise vastutus koondus mitmes KOV-is liiga suures mahus ühe koordinaatori kätte ning toimivat tuumikmeeskonda välja ei kujunenud;
- juhtkonna toetus oli ebaühtlane ning TAP-iga liituti kohati ametnike, mitte juhtimis- või poliitilise tasandi eestvedamisel ja initsiatiivil;
- koordinaatori roll oli sageli poliitiline ja sõltus valimistsüklist ning suure töökoormuse tõttu esines läbipõlemise ja ametist lahkumise oht;

- koordinaatori vahetumisel kadusid teadmised, kontaktid ja protsessimälu, sest üleandmine ei olnud dokumenteeritud;
- KOV-i tegelikku valmisolekut ei hinnatud. Tegevusmudel keskendub valmisoleku loomisele, kuid teaduskirjandus rõhutab ka vajadust hinnata olemasolevat valmisolekut.

6. ettepanek. KOV-i valmisoleku eelhindamine enne arenguprogrammiga liitumist

Kellele suunatud	Siseministeeriumile (TAP-i disain) ja KOV-i juhtidele
Kontekst ja probleem	Tegevusmudeli esimene etapp näeb ette valmisoleku loomist, kuid teaduskirjanduse järgi on programmi edukus tugevalt seotud sellega, kas KOV-is on vajalik valmisolek juba olemas. Esimeses lennus ei hinnatud KOV-ide eeldusi enne liitumist süsteemselt. (Vt ka ptk 3.1)
Konkreetne ettepanek	Lisada TAP-i konkursi- ja liitumisprotsessi KOV-i valmisoleku struktureeritud eelhindamine. Võimalikud sammud: • koostada lühike valmisoleku enesehindamisleht,⁵⁸ mis katab nelja tegurit: juhtkonna ja volikogu toetus, varasem valdkondadeülene koostöökogemus, andmepõhise planeerimise võimekus ning meeskonna olemasolu ja motivatsioon; • lasta KOV-il hindamisleht täita taotlusega koos ning kasutada seda nii liitumisotsuse kui ka mentorluse mahu kavandamise alusena; • kasutada eelhindamise tulemust selleks, et leppida iga KOV-iga juba alguses kokku, millistes etappides ja millises ulatuses KOV vajab lisatuge; • mitte käsitleda eelhindamist n-ö sõelana, vaid vahendina, mis võimaldab KOV-e paremini toetada ja arvestada KOV-ide erinevat lähtepunkti.

7. ettepanek. Tugevdada KOV-i juhtimistasandi seotust arenguprogrammi rakendamisega

Kellele suunatud	KOV-ide juhtidele
Kontekst ja probleem	TAP-i edukas rakendamine sõltus suurel määral juhtkonna toetusest. KOV-ides, kus vallavanem, linnapea või volikogu

⁵⁸ Enesehindamislehe tarbeks saab kohandada näiteks "Hoolivate kogukondade" programmi valmisoleku hindamise küsimustikku, mis on leitav siit: University of Washington, Center for Communities That Care. (2025). *CTC – 0100 Tools for Community Leaders*. Communities That Care, lk 49–53, <https://www.communitiesthatcare.net/wp-content/uploads/CTC-%E2%80%93-0100-Tools-for-Community-Leaders-12.9.25.pdf>

	panustasid teemasse sisuliselt, paranes elluviimise tempo ja kvaliteet. Kus toetus puudus või muutus valimistestjärgse võimuvahetuse ja sellest tuleneva arenguprogrammis osalenud meeskonnaliikmete vahetusega, võisid tegevused jääda ellu viimata või katkestada arenguprogrammi järjepidevuse. (Vt ka ptk 3.1; ptk 3.3 ja ptk 5.2.2)
Konkreetne ettepanek	Tagada KOV-i juhtkonna sisuline kaasatus TAP-i rakendamisse. KOV-i juhid peaksid tutvuma arenguprogrammi eesmärkide ja ülesannetega enne liitumist, leppima kokku juhtkonna seotuse TAP-i elluviimisega ning saama koordinaatorilt ja tuumikrühmalt regulaarse ülevaate tegevuskava rakendamisest ja tulemustest. Võimalikud sammud: • juhtkonnal ja vajaduse korral ka volikogul tutvuda TAP-i eesmärkide, tegevuste ja KOV-ile kaasnevate ülesannetega juba enne arenguprogrammiga liitumist; • leppida liitumisel kokku, kuidas on TAP-i eestvedamine seotud KOV-i juhtimistasandiga, näiteks nimetades juhtkonna kontaktisiku, kes aitab hoida turvalisuse teemat juhtimis- ja eelarvearuteludes; • võimaluse korral käsitleda arenguprogrammis osalemist ning sellega seotud ülesandeid vallavalitsuse, linnavalitsuse või volikogu tasandil, et toetada tegevuste järjepidevust ja vähendada sõltuvust üksikust eestvedajast; • kavandada juhtkonnale või volikogule regulaarselt ülevaate andmine turvalisuse tegevuskava rakendamisest ja saavutatud tulemustest.

8. ettepanek. Tuumikmeeskonna moodustamine ning rollide ja vastutuse jagamine

Kellele suunatud	KOV-ide juhtidele ja Siseministeeriumile
Kontekst ja probleem	Rakendamine oli edukam seal, kus koordinaatori kõrval tegutses toimiv tuumikmeeskond. TAP-i struktuur nägi ette, et igas KOV-is tegutseb koordinaator, keda toetab juhtrühm. Juhtrühma moodustasid aga ametkondadevahelised ning mitmel juhul juba varasemalt toimivad koostöövõrgustikud, kellel ei olnud valmisolekut panustada TAP-i igapäevategevuste ellu viimisesse ning mitmel juhul juhtrühma liikmed ka ei teadnud, et neilt oodati püsivat panustamist meeskonda. Enamikus KOV-ides jäi vastutus arenguprogrammi elluviimise eest koordinaatori kanda, puudus toetav meeskond ning ei olnud kokku lepitud juhtrühma rolli ja vastutust arenguprogrammis. (Vt ka ptk. 3.3; ptk 6.1)

Konkreetne ettepanek	Lisada TAP-i struktuuri tuumikmeeskonna roll ja selge vastutuse jaotus, et tegevuste elluviimine, seire ja teadmiste säilimine ei sõltuks üksnes koordinaatorist ehk ühest inimesest. Tuumikmeeskond peaks vastutama TAP-i rakendamise eest; koordinaatori roll olgu koordineeriv. (Vt ka ettepanek 9) Võimalikud sammud: • kujundada ettevalmistusetapis koordinaatori kõrvale väike tuumikmeeskond, kelle liikmed osalevad arenguprogrammi põhitegevuste kavandamises ja elluviimises; • leppida tuumikmeeskonnas kokku, kes vastutab arenguprogrammi koordineerimise, andmete kogumise ja analüüsi, partnerite kaasamise, tegevuste korraldamise ning seire eest; • dokumenteerida vastutusjaotus KOV-ile sobival viisil, et ülesanded, tehtud otsused ja tegevuste seis oleks jälgitav ega sõltuks üksnes ühe inimese teadmistest; • kriitiliste ülesannete puhul määrata võimaluse korral asendaja või teine kursis olev meeskonnaliige, et personali vahetumine või ajutine eemalolek ei katkestaks tegevusi; • rakendada kokkulepitud vastutusjaotust tegevuskava rakendamisel ja seire korraldamisel.
----------------------	--

9. ettepanek. Koordinaatori rolli ümbermääratlemine

Kellele suunatud	Siseministeriumile (TAP-i disain) ja KOV-ide juhtidele
Kontekst ja probleem	Koordinaatoril on TAP-is keskne roll, kuid see võib olla poliitiline, valimistsüklis sõltuv ametikoht ning suur koormus muude tööülesannete kõrval. Suur töökoormus võib omakorda kaasa tuua läbipõlemisohu ja ametist lahkumise. Kuna koordinaator oli sageli ainus, kes TAP-i seisust detailselt tundis, kadusid tema vahetumisel ka teadmised ning loodud sidemed ja kontaktid. (Vt ka ptk. 3.3; ptk 6.1)
Konkreetne ettepanek	Täpsustada koordinaatori rolli TAP-i igapäevase korraldajana, jagades sisulist rakendusvastutust tuumikmeeskonnaga ning toetades koordinaatori tööd realistliku töömahu, järjepideva nõustamise ja vajaduspõhise toetusega. Võimalikud sammud: • sõnastada koordinaatori roll eeskätt arenguprogrammi igapäevase juhina, sh korraldamise, ajakava jälgimise, infovahetuse ja aruandluse tagajana, samal ajal kui sisuliste tegevuste kavandamine ja elluviimine on jagatud tuumikmeeskonna liikmete vahel (vt ettepanek 8); • soovitada, et koordinaatori või tuumikmeeskonna juhi roll oleks võimaluse korral seotud püsiva ametialase vastutusega, et

	tegevuste järjepidevus ei sõltuks kohaliku juhtimise muutustest; • hinnata KOV-i liitumisel koordinaatori ülesannete täitmiseks vajalikku ajakulu ning kavandada töökorraldus nii, et arenguprogrammi tegevused ei kujuneks olemasolevate ülesannete kõrvale ebarealistlikuks lisakoormuseks; • pakkuda koordinaatoritele rakendusperioodi jooksul regulaarset tuge, näiteks kogemuste vahetamise kohtumisi, nõustamist ning ligipääsu koolitus- ja juhendmaterjalidele ka juhul, kui koordinaator arenguprogrammi kestel vahetub; • KOV peaks vajaduse või soovi korral pakkuma koordinaatoritele kohe projekti alguses projektijuhtimise koolitust.
--	--

2. etapp. Organiseerimine

Organiseerimise etapi eesmärk on luua või tugevdada turvalisuse kavandamiseks vajalik koostöökorraldus: moodustada juhtrühm ja kaasata laiem võrgustik. Rakendamisel ilmnemised järgmised kitsaskohad:

- juhtrühma roll jäi mitmel juhul informatiivseks ja formaalseks – info liikus, kuid juhtimisotsuseid ega vastutuse jagamist ei toimunud;
- osa juhtrühma liikmeid ei olnud teadlikud TAP-i eesmärgist, oma rollist ega oodatavast panusest ning ei tajunud end projektimeeskonna osana;
- juhtrühma ja laiema võrgustiku erinevust tõlgendati KOV-iti erinevalt – polnud selge, millised partnerid kuuluvad kumba;
- võrgustikutöö ei käivitunud või ei püsinud kavandatud ulatuses, regulaarne suhtlus ja täpne koosseis jäid sageli välja kujunemata;
- kõige hõlpsamini kaasati tavapärased partnerid (PPA, Päästeamet, koolid), keerukam oli kaasata ettevõtjad, vabatahtlikke, MTÜ-sid, noori ja eakaid.

10. ettepanek. Selge kolmetasandilise koostööstruktuuri kehtestamine

Kellele suunatud	KOV-ide juhtidele ja Siseministeeriumile
Kontekst ja probleem	TAP-i elluviimisel ei olnud KOV-ides alati eristatud koordinaatori, tuumikmeeskonna, juhtrühma ja laiema võrgustiku rolle. Ühtlasi ei olnud koordinaatoril kõigis KOV-ides selget kohta KOV-i struktuuris. Seetõttu jäi ebaselgeks, millisel tasandil otsuseid tehakse ja kes vastutab arenguprogrammi elluviimise, sh järjepidevuse ja jätkutegevuste tagamise eest. (Vt ka ptk 6)

Konkreetne ettepanek	Kehtestada selge koostöostruktuur ja kirjeldada iga tasandi ülesanded, lähtudes sellest, et see toetuks võimalikult palju KOV-i olemasolevale struktuurile: 1. koordinaator ja tuumikmeeskond – vastutavad tegevuste kavandamise, igapäevase elluviimise ja tegevuskava täitmise jälgimise eest (vt 8.–9. ettepanek); 2. juhtrühm – valdkondlikest ekspertidest ja juhtimistasandi esindajatest koosnev töörühm, mis kujundab strateegilise suuna, seab prioriteete ning toetab valdkondadevahelist koostööd ja otsuste tegemist (nt võiks kattuda mõne ennetus-, sotsiaal- või kriisivaldkonna töörühmaga); 3. laiem võrgustik – kaasatakse vastavalt vajadusele konkreetse teemavaldkonna ja tegevuste, sihtrühmade või probleemide käsitlemisel, mitte arenguprogrammi pidevasse juhtimisse; senisel kujul töörühmad on ennast õigustanud; - kirjeldada arenguprogrammi kodulehel (vt 5. ettepanek) eri osaliste peamisi ülesandeid ja koostöökorraldust ning paluda KOV-il täpsustada, kuidas vastutus arenguprogrammi rakendamisel tema töökorralduses jaguneb; - rõhutada, et tegu on soovitatavalt olemasolevate üksuste ja komisjonidega (vt 13. ettepanek), mitte uute struktuuride loomisega.
----------------------	--

11. ettepanek. Juhtrühma rolli ja töökorralduse selgem kujundamine

Kellele suunatud	KOV-ide juhtidele
Kontekst ja probleem	Mitmes KOV-is jäi juhtrühma roll TAP-i rakendamisel ebaselgeks või formaalseks. Osa liikmeid ei olnud piisavalt kursis TAP-i eesmärkide ega oma rolli ja vastutusega arenguprogrammi elluviimisel. Juhtrühma liikmete seas oli mitmel juhul ka eri ametiasutuste ja organisatsioonide, sh eraettevõtete esindajaid, kellelt ei olnud mõistlik oodata sisulist panust TAP-i tegevuste kavandamisesse ja elluviimisesse olukorras, kus nad sattusid juhtrühma liikmeks mõne komisjoni kaudu, millesse nad enne kuulusid. Selle tulemusena ei kujunenud juhtrühmast alati koostöövormi, mis toetaks tegevuste kavandamist, vastutuse jagamist ja rakendamise jälgimist. (Vt ka ptk 6)
Konkreetne ettepanek	Toetada juhtrühma sisulist käivitamist, kujundades TAP-i alguses ühise arusaama eesmärkidest, tegevustest ja juhtrühma rollist. Võimalikud sammud: moodustada varasematest koostöostruktuuridest eraldiseisev juhtrühm valdkonna ekspertidest, kellel on arusaam TAP-i eesmärkidest ja oma rollist tegevuste kavandamisel ja

	elluviimisel, sh soov ja pikaajaline võimekus sisuliselt TAP-i panustada; • käsitleda juhtrühma esimestel kohtumistel TAP-i eesmäärke, tegevusmudeli ülesehitust, ajakava ning juhtrühma ülesandeid arenguprogrammi rakendamisel; • leppida juhtrühma liikmetega kokku, millist panust eri valdkondade esindajatelt oodatakse ning kuidas nad osalevad tegevuste kavandamises, elluviimises ja seires; • siduda juhtrühma koosseis kohaliku turvalisuse seisukohalt oluliste valdkondadega, näiteks sotsiaal-, haridus-, noorsootöö-, ennetus- ja kriisivalmiduse teemadega, arvestades iga KOV-i vajadusi; • dokumenteerida juhtrühma koosseis, kokkulepitud ülesanded ja töökorraldus viisil, mis toetab liikmete osalemist ning vähendab sõltuvust üksnes koordinaatorist; • tutvustada TAP-i eesmäärke, juhtrühma rolli ja seniseid kokkuleppeid ka juhtrühma uutele liikmetele, kui koosseis rakendusperioodi jooksul muutub.
--	---

12. ettepanek. Juhtrühma töökorralduse ühised lähtekohad

Kellele suunatud	Siseministeriumile ja KOV-idele
Kontekst ja probleem	Juhtrühmade töökorraldus ja kohtumiste regulaarsus erinesid KOV-iti märgatavalt. Seal, kus kohtumiste eesmärk, liikmete panus ja seos tegevuskava rakendamisega jäid ebaselgeks, ei kujunenud juhtrühmast püsivat turvalisuse kavandamist ja tegevuste elluviimist toetavat koostöövormi. Mitmes KOV-is ei kujunenud sisuliselt töötavat juhtrühma, kelle liikmed oleksid panustanud TAP-i tegevuste kavandamisse ja elluviimisesse ka väljaspool juhtrühma kohtumisi. (Vt ka ptk 6.1.1)
Konkreetne ettepanek	Anda KOV-idele juhtrühma töökorralduse kujundamiseks ühised lähtekohad, mida iga KOV saab kohandada oma olemasolevate koostöövormide, vajaduste ja võimalustega. Võimalikud sammud: • soovitada, et juhtrühm kohtub arenguprogrammi vältel regulaarselt ning et kohtumised oleks seotud tegevuskava koostamise, elluviimise või seirega; • toetada kohtumiste põhiliste arutelude, kokkulepete ja järgmiste tegevuste dokumenteerimist, et otsused oleksid jälgitavad ja tegevuskavaga seotud;

	• kirjeldada arenguprogrammi juhendis juhtrühma võimalikku rolli tegevuste kavandamisel, elluviimise jälgimisel, partnerite kaasamisel ja vajaduse korral prioriteetide täpsustamisel; • moodustada juhtrühmast TAP-i elluviimist sisuliselt toetav tugistruktuur, mille eesmärk ei ole üksnes infovahetus, vaid KOV-i turvalisuse tegevuste kavandamise, elluviimise ja seire toetamine.
--	--

13. ettepanek. Olemasolevate koostöövormide kasutamise toetamine

Kellele suunatud	Siseministeeriumile ja KOV-idele
Kontekst ja probleem	KOV-id rakendasid TAP-i erineva töökorralduse alusel. Mõnel juhul täitis juhtrühma ülesandeid olemasolev komisjon või nõukogu, teisel juhul moodustati uus juhtrühm või korraldati tegevusi tööruhmade kaudu. KOV-idel puudus piisavalt selge tugi, et otsustada, millal saab turvalisuse kavandamise siduda olemasoleva koostöövormiga ja millal on vaja senist korraldust täiendada. Juhtrühma võib küll moodustada lähtuvalt varasematest koostööstruktuuridest, kuid TAP-i puudutavad arutelud ning juhtrühma roll, eesmärk ja tegevus peavad olema selgelt eristatavad teistest koostööformaadidest ja igale juhtrühma liikmele arusaadavad. (Vt ka ptk 6.1.1)
Konkreetne ettepanek	Anda KOV-idele juhised, kuidas hinnata olemasolevate komisjonide, nõukogude ja võrgustike sobivust TAP-i juhtrühma ülesannete täitmiseks ning kuidas vajaduse korral nende koosseisu või töökorraldust täiendada. Võimalikud sammud: • kirjeldada tingimusi, mille korral saab juhtrühma ülesanded siduda olemasoleva komisjoni, nõukogu või muu koostöövormiga: turvalisuse küsimused peavad olema selle töös sisuliselt esindatud, kaasatud peavad olema vajalikud valdkonnad ning koostöövorm peab suutma toetada tegevuste kavandamist ja elluviimise jälgimist ning kõigil juhtrühma liikmetel peab olema soov ja valmisolek tegevustesse panustada, sh väljaspool juhtrühma koosolekuid; • selgitada, millal võib olla põhjendatud olemasoleva koostöövormi koosseisu või ülesannete täiendamine ning millal eraldi juhtrühma moodustamine; • rõhutada, et määrav ei ole koostöövormi nimetus, vaid selle võime tuua kokku vajalikud teadmised ja partnerid, leppida kokku tegevused ning toetada nende rakendamist; • suunata KOV-e enne juhtrühma moodustamist kaardistama olemasolevaid komisjone, nõukogusid ja võrgustikke, mille

	juurde võiks TAP-i tegevusi kavandada, et vältida kattuvaid ülesandeid ja dubleerivaid kohtumisi; • lisada juhendisse anonüümsed praktilised näited esimese kaheksa KOV-i TAP-i kogemustest, tuues esile, millistes tingimustes oli olemasolev koostöövorm rakendamisel toeks ning millistes olukordades sellest ei piisanud.
--	--

14. ettepanek. Võrgustiku kaardistamine ja kaasamise kavandamine

Kellele suunatud	KOV-idele
Kontekst ja probleem	Võrgustiku koosseis, suurus ja koostöö regulaarsus erinesid KOV-iti märgatavalt. Tavapäraste partnerite, näiteks riigiasutuste ja haridusasutuste kaasamine oli üldjuhul lihtsam, kuid ettevõtjate, vabaühenduste, vabatahtlike ning erinevate elanikerühmade kaasamine osutus keerulisemaks. Mitmes KOV-is ei olnud arenguprogrammi lõpuks veel kujunenud regulaarset ja eesmärgipärast võrgustikutööd, mis toetaks turvalisuse tegevuste elluviimist. (Vt ka ptk 6.2)
Konkreetne ettepanek	Kavandada organiseerimise etapis vajalike koostööpartnerite ja sihtrühmade kaasamine, sh millistes tegevustes ja millisel viisil neid kaasatakse. Võimalikud sammud: • koostada kaasamiskava, mis seob partnerite ja elanikerühmade kaasamise konkreetsete teemade või tegevustega, mitte ainult üldiste võrgustikukohtumistega; • pöörata eraldi tähelepanu nende osaliste kaasamisele, kes tavapäraselt osalevad KOV-i turvalisuse koostöös vähem, näiteks noored, eakad, ettevõtjad, vabaühendused ja korteriühistud; • kasutada kaasamiseks olemasolevaid võrgustikke, kontakte ja kogukondlikke kohtumisvorme, kuid vajaduse korral kavandada ka muid viise, kuidas jõuda seni kaasamata osalisteni; • käsitleda toimiva võrgustikutöö kujunemist arenguprogrammi rakendamise olulise tulemusena ning jälgida, kas vajalikud partnerid on kaasatud ja koostöö jätkub ka tegevuste elluviimise etapis.

3. etapp. Hetkeolukorra analüüs

Hetkeolukorra analüüsi etapi eesmärk on koostada eneseanalüüsi ja andmete põhjal kohaliku tasandi turvalisuse profiil ning mõtestada turvalisuse valdkonda sisuliselt. Esimese lennu TAP-i rakendamisel ilmnemised järgmised kitsaskohad:

- andmete kogumist ja süstematiseerimist nimetati TAP-i kõige ressursimahukamaks osaks ning see venis kavandatust pikemaks;
- KOV-ide võimekus andmeid koguda, süstematiseerida ja tõlgendada erines suurel määral. Väiksematel KOV-idel puudusid selleks kogemus ja inimesed. KOV-id avaldasid soovi andmeanalüüsi koolituste ja keskselt koostatud võrdleva analüüsi järele juba avaseminaril;
- andmete kvaliteedi ja ajakohasuse hindamine oli keeruline ning väiksemates KOV-ides moonutasid üksikjuhtumid üldpilti;
- enamiku KOV-ide puhul oli andmete koondamisel ja analüüsimisel asendamatu mentorite tugi, mis viitab KOV-ide vajadusele kasutada lisajõudu.

15. ettepanek. Andmete kasutamise ja seiramisega seotud pädevuse arendamine

Kellele suunatud	Siseministeriumile ja KOV-idele
Kontekst ja probleem	Turvalisuse profiili koostamine, tegevuskava mõõdikute määratlemine ja hilisem seire eeldavad oskust leida, tõlgendada ja kasutada sobivaid andmeid. KOV-ide valmisolek selleks oli erinev: osal spetsialistidel oli keeruline valida probleemiga sobivaid näitajaid või siduda mõõdikuid kavandatud tegevuste ja oodatavate tulemustega. See suurendas vajadust välise toe järele ning raskendas seirekorralduse kujundamist. (Vt ka ptk 5.1.5; ptk 5.3 ja ptk 6.1.2)
Konkreetne ettepanek	Pakkuda arenguprogrammi alguses praktilist baaskoolitust andmete kasutamise ja seire kohta neile KOV-i spetsialistidele ja tuumikmeeskonna liikmetele, kes osalevad turvalisuse profiili, tegevuskava või seire koostamises. Võimalikud sammud: • tutvustada koolitusel peamisi kohaliku turvalisuse ja ennetuse analüüsiks kasutatavaid andmeallikaid ning nende kasutamise võimalusi ja piiranguid; • harjutada sobivate näitajate valimist vastavalt KOV-i määratletud probleemidele ja tegevussuundadele; • käsitleda praktiliselt, kuidas seostada probleemi, eesmärgi, tegevust ja mõõdikut ning eristada väljund-, tulemus- ja mõjumõõdikuid; • õpetada lihtsamaid andmete koondamise, visualiseerimise ja tõlgendamise võtteid, mida KOV saab kasutada nii turvalisuse profiili koostamisel kui ka tegevuskava seires; • siduda koolitus võimaluse korral KOV-i enda teemade ja olemasolevate andmetega, et õpitu oleks vahetult rakendatav; • teha koolitusmaterjalid kättesaadavaks ka neile töötajatele, kes liituvad arenguprogrammi tegevustega hiljem või vajavad teadmiste värskendamist.

16. ettepanek. Hetkeolukorra analüüsi oodatava tulemuse täpsustamine

Kellele suunatud	Siseministeeriumile
Kontekst ja probleem	Turvalisuse profiili koostamine võttis mitmes KOV-is kavandatust rohkem aega. Ilmnes, et kolme kuni nelja fookusteema valimine oli TAP-i ajaraami ja KOV-ide analüüsi- ja rakendusvõimekust arvestades liiga ambitsioonikas. Mitme teema samaaegne käsitlemine hajutas tähelepanu ja ressursse ning vähendas võimalust jõuda valitud teemades konkreetsete tegevuste rakendamiseni. (Vt ka ptk. 5.1.3)
Konkreetne ettepanek	Täpsustada arenguprogrammi juhendis hetkeolukorra analüüsi etapi minimaalne oodatav tulemus, et ka väiksema võimekusega KOV-id jõuaksid analüüsi järel aegsasti tegevuste planeerimise ja elluviimiseni. Võimalikud sammud: • soovitada KOV-idel valida analüüsi põhjal üks kuni kaks kõige olulisemat fookusteemat, et tegevuste kavandamiseks, rakendamiseks ja tulemuste seiramiseks jääks arenguprogrammi jooksul piisavalt aega ning tähelepanu ja ressursid ei hajuks liiga paljude teemade vahel; • võimaldada suurematel ja võimekamatel KOV-idel valida erandkorras rohkem fookusteemasid.

4. etapp. Planeerimine ja elluviimine

Planeerimise ja elluviimise etapi eesmärk on koostada turvalisuse tegevuskava ning viia kavandatud tegevused ellu. Esimese lennu TAP-i rakendamisel ilmnemised järgmised kitsaskohad:

- tegevuskavad valmisid sageli alles arenguprogrammi lõpuosas, kuna varasemad etapid võtsid planeeritust kauem aega;
- eelneva tõttu jäi TAP-i tegevuste elluviimiseks arenguprogrammi jooksul sageli liiga vähe aega;
- tegevuskavade kvaliteet ja seiratavus erinesid suurel määral. Mõõdikute süsteem oli mitmes tegevuskavas osaliselt välja arendamata;
- tegevuskava sidumine KOV-i tavapärase planeerimis- ja eelarveprotsessiga oli ebaühtlane, mis võib mõjutada ka jätkusuutlikkust;
- kohustuslike alategevuste sobivus kohaliku kontekstiga oli erinev.

17. ettepanek. Tegevuskava sidumine KOV-i planeerimise ja eelarvestamisega

Kellele suunatud	KOV-ide juhtidele ja Siseministeeriumile
Kontekst ja probleem	Turvalisuse tegevuskava praktiline mõju ja jätkusuutlikkus sõltusid sellest, kas kavandatud tegevused seoti KOV-i tavapärase planeerimise, eelarvestamise ja seirega. Mitmes KOV-is jäi tegevuskava seos arengudokumentide või eelarveprotsessiga ebaselgeks, mistõttu on oht, et arenguprogrammi raames kavandatud tegevused ei jätku pärast välise toe või rahastuse lõppu. (Vt ka ptk 5.1.4; ptk 5.1.5 ja ptk 5.6)
Konkreetne ettepanek	Toetada KOV-e turvalisuse tegevuskava prioriteetide ja olulisemate tegevuste sidumisel kohalike arengudokumentide, eelarveprotsessi ja regulaarse seirega, arvestades KOV-i olemasolevat planeerimiskorraldust. Võimalikud sammud: - planeerida tegevuskava koostamisel ette, kuidas valitud prioriteetid ja olulisemad tegevused seostuvad KOV-i arengukava, selle tegevuskava või teiste asjakohaste valdkondlike dokumentidega; - kirjeldada tegevuskavas nende tegevuste puhul, mis eeldavad täiendavat rahastust, võimalik rahastusallikas või edasine rahastamisvajadus; - arutada tegevuskava ja selle rakendamise jätkamise eeldusi KOV-i juhtimistasandil ning vajaduse korral tutvustada seda volikogule, et turvalisuse teemad oleksid seotud kohalike prioriteetide kujundamisega; - jagada arenguprogrammi raames anonüümseid praktilisi näiteid selle kohta, kuidas turvalisuse ja ennetuse teemad on seotud arengudokumentide, töökorralduse või olemasolevate koostöövormidega; - siduda arengudokumentides kajastatud turvalisuse eesmärgid ja tegevused võimaluse korral KOV-i tavapärase seire- ja aruandlusprotsessiga.

5. etapp. Seire ja hindamine

Seire ja hindamise etapi eesmärk on jälgida nii tegevuskava täitmist kui ka lahendatava turvalisusprobleemi muutust. Rakendamisel ilmnemised järgmised kitsaskohad:

- seire kujunes arenguprogrammi kõige vähem välja arendatud etapiks;
- möödikutele ei olnud sageli lisatud alg- ja sihttasemeid, andmeallikaid ega mõõtmise sagedust;
- indikaatorid jäid koordinaatoritele ja juhtrühmadele sageli ebaselgeks ning kujunesid välja alles protsessi lõpuosas;

- seiret käsitleti pigem arenguprogrammi lõppu lisanduva aruandlusülesandena kui tegevuste juhtimise vahendina;
- arenguprogrammi lõppedes kaob KOV-idel tugivõrgustik ja puudub mehhanism, mis aitaks jälgida tegevuskava edasist elluviimist.

18. ettepanek. Seire lõimimine tegevuskava koostamisse ja rakendamisse

Kellele suunatud	Siseministeeriumile ja KOV-idele
Kontekst ja probleem	Esimese lennu kaheksa KOV-i kogemuse põhjal ei olnud seire arenguprogrammi rakendamisel algusest peale piisavalt selgelt tegevuste kavandamisega seotud. (Vt ka ptk 5.1.5; 5.3)
Konkreetne ettepanek	Kavandada seire tegevuskava koostamise osana ning kasutada seiret kogu rakendusperioodi jooksul tegevuste edenemise jälgimiseks ja juhtimisotsuste toetamiseks (vt 5. ettepanek). Võimalikud sammud: • määratleda juba tegevuskava koostamisel iga olulisema tegevuse oodatav tulemus, sobivad mõõdikud, lähte- ja sihttasemed, andmeallikad, andmete kogumise sagedus ning seire eest vastutajad; • seostada seire tegevuste rakendamisega nii, et kogutud info aitaks hinnata edenemist ja vajaduse korral täpsustada tegevusi, ajakava või vastutusjaotust; • käsitleda tegevuskava täitmise seisu regulaarselt juhtrühmas või muus KOV-is kokku lepitud koostöövormis; • kavandada, kuidas antakse KOV-i juhtkonnale regulaarselt ülevaade tegevuskava rakendamisest, saavutatud tulemustest ja lisatähelepanu vajavatest küsimustest; • siduda seirekorraldus KOV-i olemasolevate seire- ja aruandlusprotsessidega, et tegevuste jälgimine ei jääks üksnes arenguprogrammi perioodiga seotud ülesandeks.

19. ettepanek. Programmi järgne seire ja jätkutugi

Kellele suunatud	Siseministeeriumile ja KOV-idele
Kontekst ja probleem	TAP-i rakendusperioodi jooksul jõudsid KOV-id üldjuhul tegevuskavade koostamise ja tegevuste käivitamiseni, kuid paljude tulemuste ja pikemaajalise mõju hindamiseks oli veel vara. Pärast arenguprogrammi lõppu ei ole ilma eraldi järeelseireta võimalik hinnata, kas tegevuskavad jäävad kasutusse, koostöövõrgustikud püsivad ning kavandatud tegevused aitavad kaasa kohaliku turvalisuse paranemisele. Samuti võib välise toe lõppemine

Konkreetne ettepanek	vähendada KOV-ide motivatsiooni tegevusi ja seiret jätkata ning kogemusi vahetada. (Vt ka ptk 5.6) Kavandada pärast TAP-i rakendusperioodi lõppu jõukohane järelseire ja jätkutoe korraldus, mis võimaldab hinnata tegevuskavade edasist rakendamist ning säilitada KOV-idele juurdepääsu arenguprogrammi käigus loodud töövahenditele ja teadmistele. Võimalikud sammud: • korraldada pärast rakendusperioodi lõppu kokkulepitud aja järel, näiteks kahe aasta möödumisel järelseire, milles hinnatakse tegevuskava rakendamise jätkumist, koostöökorralduse püsimist ning valitud mõõdikute muutust; • kujundada järelseire võimalikult lihtsaks ja siduda see KOV-i olemasoleva seire- või aruandluskorraldusega, et vältida ebaproportsionaalset lisakoormust; • pakkuda arenguprogrammi lõppemise järel võimalust perioodiliseks kogemuste vahetamiseks, näiteks ühiste võrgustikukohtumiste või arengupäevade kaudu, ilma et see eeldaks varasema intensiivsusega nõustamise jätkumist; • tagada KOV-idele jätkuv ligipääs arenguprogrammi käigus kasutatud juhenditele, vormidele, koolitusmaterjalidele ja teistele töövahenditele.
------------------------------------	---

20. ettepanek. Elanike turvatunde küsitluse kaalumise TAP-i kohustusliku seirekomponendina

Kellele suunatud	Siseministeeriumile ja KOV-idele
Kontekst ja probleem	Mõnes KOV-is kaasati turvalisuse profiili koostamisel elanikke küsitluse kaudu. See võimaldas täiendada statistilisi andmeid elanike hinnangutega oma turvatunde ja kohalikele murekohtadele. Ühekordne küsitlus aitab kirjeldada lähteolukorda, kuid ei võimalda hinnata, kas elanike tajutud turvalisus või probleemide olulisus on aja jooksul muutunud. Soomes on mitmes omavalitsuses kasutusel korduv turvalisuse küsimustik, mida kasutatakse turvalisuse profiili uuendamiseks (Vt ka ptk 5.1.3; ptk 5.2.1; lisa 2, osa 2.1)
Konkreetne ettepanek	Kaaluda elanike turvatunde küsitluse lisamist TAP-i kohustusliku komponendina. Kohustuslik osa võiks hõlmata vähemalt osaliselt ühtset põhiküsimuste komplekti ja küsitluse perioodilist kordamist TAP-is määratud ajavahemiku järel, et KOV-idel oleks lisaks statistilistele näitajatele võrreldav info elanike tajutud turvalisuse kohta. KOV-idele võiks jääda võimalus küsimustikku kohalike vajaduste järgi

täiendada ning erandjuhtudel põhjendada, miks küsitlust ei ole võimalik või asjakohane läbi viia. Võimalikud sammud:

- pakkuda KOV-idele soovituslikku turvatunde küsitluse vormi või küsimuste põhikomplekti, mida saab kohalike vajaduste järgi täiendada;
- kasutada profiili koostamisel tehtud küsitluse tulemusi võimaluse korral lähteinfona ning korrata küsitlust kindla ajavahemiku järel, mis võimaldab hinnata muutusi, näiteks arenguprogrammi lõpus või järelseire käigus;
- tagada kordusküsitluse korral põhiküsimuste võrreldavus, et tulemusi saaks hinnata ajas ning vajaduse korral ka teiste KOV-idega;
- tõlgendada küsitluse tulemusi koos statistiliste näitajate ja partneritelt saadud teabega, sest elanike turvatunne kirjeldab olulist, kuid subjektiivset vaadet kohaliku turvalisuse olukorrale;
- kasutada küsitlustulemusi tegevuskava prioriteetide ja tegevuste ülevaatamisel, mitte üksnes aruandluse täiendava näitajana.

KOKKUVÕTE

Analüüsi eesmärk oli hinnata turvalisuse arenguprogrammi senist rakendamist ning teha ettepanekuid, kuidas arenguprogrammi muuta ja arendada. Uuringus kasutati **kombineeritud metoodikat**, mis hõlmas sekundaarallikate ja andmete analüüsi, individuaalintervjuusid, fookusrühmaintervjuusid, andmepäringuid ning koosloometöötube. Uuringusse olid kaasatud TAP-i koordinaatorid, juhtrühma ja võrgustiku liikmed, mentorid ning Siseministeeriumi nõunikud.

TAP on selles osalevate KOV-ide jaoks kaheaastane programm, mille eesmärk on suurendada kohalike omavalitsuste võimekust kujundada turvalist elukeskkonda. Arenguprogramm toetub võrgustikutööle ja valdkondade koostööl põhinevale ennetustegevusele.⁵⁹ 2023. aastal liitusid TAP-iga esimesed kaheksa pilootomavalitsust: **Tallinna linn, Kohtla-Järve linn, Narva linn, Saarde vald, Rapla vald, Saaremaa vald, Elva vald ja Viljandi linn.**

Teiste riikide kogemus näitab, et mõjusa kohaliku tasandi turvalisuspoliitika arendamine eeldab mitme tingimuse koosmõju. Nende hulka kuuluvad selge ja KOV-ide võimekuse suurendamisele suunatud riiklik raamistik, piirkondlike eripäradega arvestamine, KOV-i vastutus kohalike eesmärkide seadmise ja tegevuste elluviimise eest, professionaalne koordineerimine ning piisavalt pikaajaline rakendamine.

TAP-i elluviimine tugines **mitmetasandilisele koostöömudelile**. Arenguprogrammi algatas ja kavandas **Siseministeerium**, kes koordineeris ka selle rakendamist. Arenguprogrammi ülesehituse ja tegevuste elluviimist toetasid **mentorid**, kelle roll oli KOV-e nõustada ja juhendada ning aidata neil eesmärkide täitmisel edasi liikuda. Omavalitsustes juhtis arenguprogrammi tegevusi **koordinaator**. Igas KOV-is oli TAP-i elluviimiseks moodustatud **juhtrühm**, kelle ülesanne oli toetada turvalisuse valdkonna juhtimist, tuua kokku turvalisusega seotud eri osalised, sh sotsiaal-, haridus-, noorsootöö-, korrakaitse- ja ennetusvaldkonna esindajad, ning koordineerida nende panust ühiste eesmärkide saavutamisse. **Laiema võrgustiku** roll oli anda infot turvalisuse eesmärkide seadmiseks ja tegevuste kujundamiseks. Sõltuvalt KOV-ist toetasid koostöömudelit ka **koordinaatori meeskond, teemapõhised töörühmad ja maakondlikud turvalisuse nõukogud**.

Arenguprogramm **koosnes viiest etapist**: 1) ettevalmistus ja juhtrühma loomine; 2) turvalisuse valdkonna määratlemine, võtmeisikute ja partnerite kaardistamine ning avaseminar; 3) hetkeolukorra analüüsi koostamine ja turvalisuse profiili loomisega alustamine; 4) tegevuskava koostamine töötubades; 5) tegevuskava elluviimine ja seiretegevuste ettevalmistamine. Iga KOV valis endale 3–4 fookusteemat, mis koondusid nelja suuremasse valdkonda: kriisivalmidus (kõik omavalitsused); info ja kogukond; riskinoored ja pered; alkoholi- ja uimastisõltuvus. Fookusteemade valikul lähtusid KOV-id omavalitsuses toimunud

⁵⁹ Siseministeerium. (2026, 3. veebruar). *Turvalisuse arenguprogramm omavalitsustele* <https://www.siseministeerium.ee/KOVprogramm>; Toetuse andmise tingimustes rõhutatakse mh noorte riskikäitumise ennetamist ja vähendamist ning võrgustikutöö põhimõtete juurutamist, et edendada kohalikul tasandil turvalise elukeskkonna kujundamist ning riskis olevate noorte ja perede probleemide kindlakstegemist ja lahendamist. Mainitakse ka paremate oskuste, töövahendite ja -meetodite võimaldamist maakondliku ja kohaliku tasandi juhtidele ja valdkondlikele spetsialistidele, et aidata kaasa õnnetuste ja õigusrikkumiste vähenemisele.

seminaridest ja olemasolevast statistikast. Arenguprogrammi lõpus valmis igas osalenud omavalitsuses **turvalisuse tegevuskava**, milles seoti valitud prioriteedid eesmärkide ja kindlate tegevustega.

TAP-i raames viidi KOV-ides ellu mitu **alategevust**, mis toetasid turvalisuse ja ennetuse valdkonna arendamist eri sihtrühmade ja teemade kaudu. **EUPC tulemusliku ennetuse koolitused** aitasid kujundada ühist arusaama teaduspõhisest ennetusest ning suunasid KOV-e käsitlema turvalisust ennetava, mitte üksnes probleemidele reageeriva tegevusena. **Arenguprogrammis osalejad hindasid EUPC koolitusi alategevustest kõige asjakohasemaks ja sisuliselt kasulikumaks.** „Ringist välja“ mudeli rakendamine oli suunatud keskmise ja kõrge riskikäitumisega noorte toetamisele ning õigusrikkumiste eskaleerumise ennetamisele võrgustikutöö kaudu. Mudel toetas KOV-e laste heaolu toetava valdkondadevahelise koostööraamistiku loomisel. **KOV-id hindasid mudeli koolitusi ja raamistikku üldjuhul kõrgelt, kuid rõhutasid, et selle edukas rakendamine eeldab juhtkonna toetust, koolitatud spetsialistide olemasolu ning valmisolekut mudelit praktikas kasutada.** Linnalistes asulates rakendati alkoholi ja uimastite tarvitamise vähendamisele suunatud programmi „**Teadlikult turvalisem**“, mille rakendamine oli kavandatud programmi esimeseks Eesti oludele vastavaks kohaldamiseks ja rakendamise piloteerimiseks, mitte juba täielikult välja töötatud programmi rakendamiseks. Kuigi programmi peeti sisuliselt asjakohaseks, **pälvis see omavalitsustelt kõige vastuolulisemaid hinnanguid.** KOV-id tõid esile, et mudel ei arvestanud piisavalt Eesti kontekstiga, sobitus paremini suuremate linnade vajadustega ning ettevõtjate valmisolek koolitustel osaleda oli tagasihoidlik.

Mitmes KOV-is lõi TAP-i rakendamine sisulise aluse turvalisuse valdkonna prioriseerimiseks ning turvalisuse valdkonna osaliste, arenguvajaduste ja vastutajate süsteemseks kaardistamiseks. Kõige tulemuslikumaks osutus arenguprogrammi rakendamine nendes KOV-ides, kus sellesse oli lisaks koordinaatorile kaasatud tuumikmeeskond. Paljudes omavalitsustes koondus vastutus arenguprogrammi tegevuste rakendamise eest üksnes või liiga suures mahus koordinaatorile. Toetust pakkuma pidanud **juhtrühma roll jäi tihtipeale informatiivseks ja formaalseks** ning sageli ei mõistnud osa juhtrühma liikmeid oma rolli ja vastutust. Lisaks mõjutasid arenguprogrammi õnnestumist negatiivselt koordinaatorite vahetumine, spetsialistide kaadrivoolavus KOV-is ja sellest tulenev puudulik teadmiste nn üleandmine, valimised ning KOV-i suurus ja võimekus. Võrgustikutöö tugevnes arenguprogrammi käigus, kuid jäi paljudes omavalitsustes poolikuks. Seejuures õnnestus kõige paremini kaasata institutsioone ja partnereid, kellega oli koostöö juba varem välja kujunenud. Kõige keerulisemaks peeti noorte ja eakate kaasamist.

Koostööd mentoritega ja nende rolli TAP-i elluviimisel hindasid KOV-id kõrgelt, kuid mentorite potentsiaal jäi eri põhjustel täiel määral kasutamata. TAP-i rakendamise vältel esines puudusi pakutud mentorlusteenuse kvaliteedis: näiteks dokumendipõhjade ja vormide olemasolu enne tegevustega alustamist, kohtumiste vorm ning teadlikkus vastava KOV-i olukorrast arenguprogrammi elluviimise vältel. Need puudused tulenesid osaliselt asjaolust, et mentorid liitusid TAP-iga alles pärast programmi algust, ajal, mil osas KOV-ides olid tegevused juba alanud.

Mitu omavalitsust vajab TAP-i rakendamiseks ja turvalisuse valdkonna kujundamiseks turvalisuse kontseptsiooni ning arenguprogrammi mõtestamisel, KOV-i-sisese tööjaotuse kujundamisel, andmeanalüüsis ja seiretegevuste kavandamisel palju enam tuge oma meeskonnaliikmetelt või mentorilt.

Lisaks toetas TAP KOV-ide omavahelist koostööd, kuid sellest ei kujunenud välja püsivat ja süsteemset võrgustikku. Kõige olulisemaks koostöövormiks osutusid Siseministeeriumi korraldatud üleriigilised kohtumised, kus osalised jagasid kogemusi ja loodi kontakte. Mõningate osaliste vahel kujunes välja püsivam koostööstruktuur, mille raames jagati üksteisega kohtumistevahelisel ajal kogemusi ja käidi võimaluse korral üksteisel külas, et tutvuda teiste KOV-ide probleemide, lahenduste ja kavandatud tegevustega. Tugevam oli koostöö seal, kus oli juba varem toiminud koostööstruktuur või kus TAP-i tegevused olid seotud maakondlike arenguprotsessidega.

Hindamisest selgus, et TAP-i tulemusel loodi KOV-ides alus turvalisuse valdkonna arendamiseks ja turvalisuse nähtavuse kujundamiseks teemaga tegeleva meeskonna abil ehk koordinaatori ja juhtrühma moodustamise, probleemteemade kaardistamise, turvalisuse profiili ja tegevuskava koostamise, võrgustiku kaardistamise ja kaasamise kaudu. KOV-ide võimestamiseks ja pädevuse tugevdamiseks korraldati arenguprogrammi raames koolitusi ning KOV-idele pakuti nõustamisteenust. **TAP-i esimese etapi tulemusi mõjutasid enim koordinaatorite suur töökoormus ja valmisolek arenguprogrammi rakendamist juhtida, juhtrühma toimimine ja võimekus ning juhtkonna toetus arenguprogrammi eesmärkide täitmisel.**

Kõige suuremad TAP-i jätkusuutlikkusega seotud riskid on seotud valmisolekuga jätkata koostatud tegevuskavade elluviimist ka pärast arenguprogrammi lõppemist, sh institutsionaalse toe ja rahastuse kadumist. **TAP-i järgmiste lendude edukuse tagamisel on kriitilise tähtsusega määratleda arenguprogrammi selgeks fookuseks kas ennetustegevus või kriisivalmidus ning minna projektipõhiselt struktuurilt üle püsivale juhtimismudelile.** Seejuures tuleks KOV-e jätkuvat toetada nõustamise, koolituste, analüüsivahendite ning seire- ja mõõdikusüsteemi arendamise kaudu. Senisest enam tuleb tähelepanu pöörata töökorraldusele, sh eelkõige sellele, et koordinaatori, juhtrühma ja mentori ülesanded oleksid selgelt sõnastatud ning vastaksid arenguprogrammi eesmärkidele.

LISAD

LISA 1. METOODIKA JA UURIMISINSTRUMENDID

Lisas on esitatud uurimisküsimuste ja andmekogumis- ja analüüsimeetodite ülevaade ja uuringus kasutatud uurimisinstrumendid: intervjuude kavad ja andmepäringu vorm.

Tabel 1. Uurimisküsimused ja nendele vastamiseks kasutatavad andmekogumis- ja analüüsimeetodid

Uurimisülesanded ja uurimisküsimused	Andmekogumis- ja analüüsimeetodid	Peatükk, kus vastatud
1. Viia läbi teaduskirjanduse analüüs leidmaks andmeid arenguprogrammi tegevuste teoreetiliste aluste ja nende rakendamise kohta. Analüüsi tulemuste põhjal täiendada arenguprogrammi esialgset sekkumisloogikat, kirjeldada nii üksikute tegevuste eraldiseisvat kui ka nende koosmõju eesmärkide saavutamisse, tuues välja põhjuslikke seoseid.		
<i>1.1. Milliseid teoreetilisi raamistikke ja mehhanisme kirjeldab teaduskirjandus KOV-ide tasandil turvalisuse sekkumiste kohta ning millistes tingimustes on need sekkumised tõhusaks osutunud?</i>	sekundaarallikate analüüs (teaduskirjandus, teiste riikide praktikad, Eesti arenguprogrammi dokumendid)	3.1, 3.2
<i>1.2. Millistele teoreetilistele raamistikele tuginevad arenguprogrammi tegevused ning kuidas kirjeldab teaduskirjandus nende rakendamist?</i>	sekundaarallikate analüüs (teaduskirjandus, Eesti arenguprogrammi dokumendid)	3.1
<i>1.3. Milline on arenguprogrammi sekkumisloogika, kirjeldades nii üksikuid tegevusi eraldiseisvalt kui ka nende koosmõju eesmärkide saavutamisse?</i>	sekundaarallikate analüüs (teaduskirjandus, Eesti arenguprogrammi dokumendid)	2.1, 2.2, 2.3, 2.4
2. Analüüsida arenguprogrammi tegevusi kõigis 2023-2024 liitunud KOV-ides (kokku 8), nende		

asjakohasust ja rakendamist, sh erinevate osaliste vaatest (KOV-ide esindajate, mentorite, alategevuste/programmide elluviijate, tegevustes osalejate jms) ning anda hinnang, kuidas sobitub tegevuse ülesehitus, elluviimise viis ja sisu KOV-i strateegilise planeerimise parandamisega, sh tegevuste asjakohasust eesmärkide saavutamisel.		
2.1. Milline on arenguprogrammi kogemus ja paindlikkus (kuivõrd on võimalus lähtuda kohalikest vajadustest, kuivõrd lähtutakse etteantud juhistest ning milline on osalemise kogemus)?	intervjuu arenguprogrammi riikliku koordinaatoriga intervjuud koordinaatoritega intervjuud mentoritega	5.1, 5.2, 5.3, 5.4
2.2. Kuidas hinnati koostööd erinevate osaliste vahel (mentor ja KOV, mentor ja alategevuste koordineerijad jms)?	intervjuud koordinaatoritega intervjuud mentoritega fookusrühmaintervjuud juhtrühmadega	5.2
2.3. Kas arenguprogrammi alategevused on asjakohased (sh Ringist Välja, Tulemusliku ennetuse koolitused ja Teadlikult Turvalisem-programm)?	intervjuud koordinaatoritega	5.1.4
2.4. Millised on arenguprogrammi ja alategevuste rakendamise kitsaskohad ja tugevused?	intervjuud koordinaatoritega intervjuud mentoritega intervjuu arenguprogrammi riikliku koordinaatoriga	5.1, 5.3.1, 5.3.2,
2.5. Kuivõrd toetatuna tuntakse ennast arenguprogrammis, kui piisav ja abistav on mentorlus, nende juhised ning milliste murede korral abi on otsitud ja kellelt, kas seda on saadud?	intervjuud koordinaatoritega	6.1.2
2.6. Milline on KOV-i tajutud kasu ja kahju (millist kasu või kahju nähakse arenguprogrammis ja/või selle alategevustes ning milliseid alategevusi peetakse kõige olulisemateks)?	intervjuud koordinaatoritega fookusrühmaintervjuud juhtrühmadega	5.1, 5.5

2.7. Millised olid arenguprogrammi rakendamist mõjutavad tegurid (nt mentorite tegevus, KOV-i valmisolek, personali voolavus, otsusetegijate kaasatus, õigusaktide muudatused jne)?	sekundaarallikate analüüs (Eesti arenguprogrammi dokumendid) andmepäring KOV-idele fookusrühmaintervjuud juhtrühmadega intervjuud koordinaatoritega	5.3
2.8. Kas lähtuvalt eesmärgist on saavutatud arenguprogrammi väljundid?	andmepäring KOV-idele intervjuud koordinaatoritega	5.1, 5.5
2.9. Milline on KOV-ide juhtide (vallavanem/linnapea) ja kriisikomisjoni roll otsuste, ressursside ja prioriteetide kujundamisel ning kuidas see mõjutab programmi rakendamise tempot ja kvaliteeti? Kuidas mõjutab juhtide ja kriisikomisjoni valimistest tingitud vahetumine programmi rakendamist? Kuidas tagatakse teadmiste ja kogemuste järjepidevus personali voolavuse korral?	intervjuud koordinaatoritega intervjuu arenguprogrammi riikliku koordinaatoriga	5.1.1
2.10. Kas arenguprogrammi tegevused on jätkusuutlikud (millised tegurid mõjutavad arenguprogrammis seatud eesmärgideni jõudmist peale arenguprogrammi lõppu ning kuidas on planeeritud tegevuste jätkumine)?	intervjuud koordinaatoritega intervjuu arenguprogrammi riikliku koordinaatoriga	5.6
2.11. Milliste võrgustiku liikmete kaasamine on osutunud kõige keerulisemaks?*	intervjuud koordinaatoritega fookusrühmaintervjuud juhtrühmadega	5.2.1
2.12. Kuidas on korraldatud võrgustikutöö juhtimine (rollid, otsustusmehhanismid, kohtumiste regulaarsus) ja millised on peamised piirangud ja kitsaskohad?*	intervjuud koordinaatoritega fookusrühmaintervjuud juhtrühmadega	5.1.1, 5.1.2
2.13. Millised on peamised planeerimata kõrvalmõjud programmi rakendamisel (nt ressursside nihkumine teistelt prioriteetidelt, rollide jaotus, huvide konflikt jne)?	intervjuud koordinaatoritega intervjuu arenguprogrammi riikliku koordinaatoriga	5.1, 5.2, 5.5, 6.1

2.14. Kuidas erineb programmi rakendamine KOV-i suuruse ja võimekuse (personal, eelarve, teenusteportfell) lõikes?	intervjuud koordinaatoritega intervjuud mentoritega intervjuu arenguprogrammi riikliku koordinaatoriga andmepäring KOV-idele	5.3
2.15. Kuidas hinnatakse rolliselt mentorite, tegevuste koordineerijate ja juhtrühma(de) vahel? Kus tekivad kattuvused ja lüngad?	intervjuud koordinaatoritega fookusrühmaintervjuud juhtrühmadega intervjuud mentoritega	6.1
2.16. Kas ja kuidas on korraldatud koostöö programmi rakendavate KOV-ide vahel? Kas ja kuidas on korraldatud koostöö programmi rakendava KOV-i ja tema naaberomavalitsuste vahel ja maakonnakeskusega, Omavalitsuste Liiduga?	intervjuud koordinaatoritega intervjuud mentoritega	6.3
3. Eelneva pinnalt põhjendatud soovitude ja ettepanekute esitamine arenguprogrammi edasiseks arendamiseks, rakendamiseks ja hindamiseks.		
3.1. Kuidas peaks arenguprogrammi edasi arendama, rakendama ja hindama?	Kõigi andmete analüüs koosloome töötuba	Ettepanekud

Kaks pakkumuses esialgu pakutud lisaküsimust (Kuidas toimib andmete ristkasutus – KOV, PPA Päästeamet, SKA jt) – ja millised on peamised õiguslikud ja tehnilised takistused?; Milline on kogukonna ja noorte kaasatus ning kas rakendatud kaasamise meetodid on osutunud edukaks?) osutusid uuringu käigus, arvestades TAP-i rakendamise protsessi, kättesaadavaid andmeid ja uuringu peamisi eesmärke, mitte asjakohasteks.

Koordinaatori intervjuu kava

Sissejuhatus

- Intervjueeritava(te) nimi, ametikoht ja roll turvalisuse arenguprogrammis

Programmi käivitamine ja algus KOV-is

1. Mis ajendas teie omavalitsust programmiga liituma?
 - a. Mis oli peamine motivatsioon või vajadus? Kas inimesed, kes nende defineerimisel osalesid, on ka praegused juhtrühma ja laiema võrgustiku liikmed?
 - Kui täpselt see vajadus taotlust esitades teada oli või panustati pigem sellesse, et vajadused täpsustatakse nagunii profiili koostamise etapis?
 - b. Kui keeruline või lihtne oli teie jaoks kandideerimisprotsess? Milline osa taotlusest osutus kõige keerukamaks (eelarve, ajakava)?
2. Kuidas olete mõtestanud enda jaoks programmi eesmärgi oma KOV-i vaatest?
 - a. Mis on teie jaoks olulisim eesmärk, mida soovite TAP-i rakendamisega saavutada? Kas see on selgelt defineeritud?
 - Kuidas need eesmärgid kokku lepitati? Milline mõju oli mentoril/konsultandil või teistel välistel ekspertidel?
 - b. Missugused on prioriteetsemad teemad, millele TAP rakendamisel keskendute (noorte kuritegevuse ennetamine, uimasti- ja alkoholisõltuvus, koduvägivald jne)?
3. Mis teid TAP-i rakendamise esimestes sammudes/faasides enim aitas ja mis võinuks olla lihtsam või selgem?
 - a. Mis oli alguses teie jaoks suurim üllatus või ootamatu (positiivne ja negatiivne)?
 - b. Kas ja kuidas saanuks mentorid KOV-i tagantjärele rohkem toetada?

Programmi elluviimine praktikas

4. Kuidas on teil korraldatud TAP-i rakendamise igapäevane juhtimine?
 - a. Milline on koordinaatori roll ja ajakulu?
 - b. Kes on tuumikus ning kui aktiivselt keegi panustab?
 - c. Kuidas on teid mõjutanud KOV-i kaadrivoolavus või valimised?
5. Juhtrühma koosseis
 - a. Kas KOV-i sees moodustati juhtrühm? Kui jah, siis millal ja mis põhimõtteil? Mis on teie nägemuses formaalse ja mitteformaalse juhtrühma erinevus?
 - b. *Kui juhtrühma pole*: millistel kaalutustel otsustati juhtrühma mitte moodustada? Kas ametliku juhtrühma puudumine on mõjutanud TAP-i rakendamist või rakendatavust tulevikus?
 - c. Missugune on juhtrühma liikmete motivatsioon ja ajaline võimekus programmis osaleda/kaasa mõelda?
 - d. Kui sageli ja mis vormis kohtute?
 - e. Kuidas on toiminud koostöö juhtrühma sees seni? Mis toimib, mis ei toimi?
6. Võrgustik ja partnerid
 - a. TAP-i rakendamise alla kuulub ka võrgustiku moodustamine ning koostöö partnerasutuste ja kogukonna eestvedajatega. Kas ja kui palju olete jõudnud võrgustiku liikmeid programmi väljatöötamisse ja rakendamisesse KOV-is kaasata?
 - b. Kuidas koostöö toimib? Mis toimib, mis ei toimi?
 - c. Mis või kelle kaasamine on osutunud teie KOV-is seni keeruliseks?
7. Kuidas on koostöö toimunud:
 - a. maakonna tasandil?
 - b. teise 7 KOV-iga, kes sama programmi rakendavad?
 - c. KOV-i kriisikomisjoni, kriisikoordinaatori ning nende tegevus- ja vastutusalaadega?

Kohustuslikud sekkumised ja tegevused

8. „Ringist välja“
 - a. Kuidas on läinud selle rakendamisega?
 - b. Mis on seni hästi toiminud?
 - c. Mill määral ja milliseid takistusi on esinenud?
9. „Teadlikult turvalisem“ (kui relevantne)
 - a. Kas ja kuidas olete selle juures edasi liikunud?
 - b. Kui hästi on õnnestunud kaasata ettevõtjaid ja alkoholiäitlejaid?
10. Muud sekkumised ja tegevused
 - a. Millised sekkumised olete valinud ja miks?
 - b. Mis muudaks sekkumiste elluviimise lihtsamaks (ressurss, juhendmaterjal, kompetents)?
 - c. Kui palju olete sekkumiste ja tegevuste rakendamisse kaasanud mentoreid?

Eelarve

11. Kas 35 000 eurot on olnud teie arvates piisav, et nõutud tegevusi ellu viia?
 - a. Mille peale kulub enim raha?
 - b. Mida ei õnnestu selle eelarvega päriselt katta? Kui suur on KOV-i rahaline panus?
12. Kui palju panustab KOV oma ressursidest (ametnike aeg, muud vahendid)?

Andmed, seire ja mõju

13. Kui lihtne või keeruline on olnud andmeid koguda, analüüsida, jagada?
 - a. Missugune on teie andmekogumise/seiramise igapäevane praktika?
 - a. Kus ja mille puhul näete juba esimesi muutusi (kas või väiksemaid), mõeldes näiteks inimeste teadlikkusele, koostööle, võrgustiku tööle, probleemide nähtavusele?
14. Mis näitajad võiksid teie arvates programmi mõju kõige paremini peegeldada?
15. Kui hästi kajastub / saab tulevikus kajastuda teie hinnangul programmi tegevuste mõju andmetes?
 - a. Mis on teie tunnetus, kui hästi saab programmi mõju olemasolevate andmetega mõõta?
 - b. Mil määral ja kuidas mõjutab programmi mõju KOV-i elanike arv, asustustihedus, elanike materiaalne seis või muud näitajad? Kuidas nendega programmi mõju hindamises paremini arvestada?

Soovitused

16. Nimetage kaks-kolm asja, mis on teie KOV-is programmi raames kõige paremini toiminud.
17. Mis vajaks muutmist, et programmi mõju oleks KOV-ile veelgi tõhusam ja realistlikum?
 - a. Nt tugi, juhendid, ajaraam, koolitused, sekkumised, aruandlus jne?
18. Kuidas tagada, et programm jääks kestma ka pärast rahastusperioodi lõppu?

Lõpetuseks

19. Kas on midagi olulist, mida me ei osanud küsida?

Juhtrühma intervjuu kava

Sissejuhatus

- Tutvustusring: osalejate igapäevane amet TAP-i rakendamise ajal ja roll juhtrühmas

Koostöö ja rollijaotus

1. Milline on olnud koostöö eri osaliste vahel (mentor, koordinaator, juhtrühm ja alategevuste koordineerijad)? Kuidas koostööd hindate?
2. Kui selged on teie jaoks olnud rollid: mis on mentori, tegevuste koordineerija ja juhtrühma ülesanded?
 - a. Kas ja kus on tekkinud kattuvusi ja lünki?
3. Milline on olnud koostöö SIM-i, seitsme ülejäänud TAP-i rakendava KOV-iga, maakonnaga, maakonna turvalisuse nõukogu, omavalitsuste liidu ja naaberomavalitsus(t)ega?

Võrgustikutöö korraldus ja selle kitsaskohad

4. Kuidas on teie KOV-is võrgustikutööd juhitud?
 - a. Kui tihti kohtutakse ja mis eesmärgil?
 - b. Kes vastutab koostöö toimimise ja pikaajalisuse tagamise eest?
 - c. Milles seisneb koostöö?
5. Mis on olnud võrgustikutöös kõige keerulisem? Millised on olnud peamised piirangud ja kitsaskohad?
 - a. Milliste võrgustiku liikmete kaasamine on osutunud kõige keerulisemaks?
 - b. Kuidas hindate kogukonna ja noorte kaasatust?
 - c. Millised kaasamise meetodid olid tõhusad või ebatõhusad?

Arenguprogrammi rakendamine

6. Kuidas hindate TAP-i rakendamist oma KOV-is? *(siin vaadata, et ei kordaks juba varem räägitut)* Millised olid peamised rakendamise kitsaskohad ja tugevused?
 - a. Mis läks hästi?
 - b. Mis nii hästi ei õnnestunud? Miks?
 - c. Mida oleks pidanud teisiti tegema?
 - d. *Soovi või vajaduse korral küsida eraldi alategevuste/fookusteemade kohta.*
7. Mis tegurid mõjutasid kõige enam programmi rakendamist, selle tempot ja kvaliteeti (nt mentorite tegevus, KOV-i valmisolek, poliitilised otsused, otsusetegijate kaasatus, personali voolavus, õigusaktide muudatused jne)?
8. Kuidas toimib andmete riskasutus (KOV, PPA, Päästeamet, SKA jt)?
 - a. Millised on peamised õiguslikud ja tehnilised takistused?
9. Kuidas seiratakse TAP-iga seotud tegevusi, kogutakse andmeid ning mõõdetakse tulemuslikkust?
 - a. Millistest indikaatoritest olete lähtunud? Miks?
 - b. Kes selle eest vastutab?
 - c. Mis on osutunud analüüsis seni keeruliseks?
 - d. Kuidas võiks see toimuda?

Arenguprogrammi kasu ja mõju

10. Millist kasu (või kahju) on KOV saanud arenguprogrammis osalemisest?

11. Milliseid alategevusi (sh „Ringist välja“, koolitused (nt EUPC) ja „Teadlikult turvalisem“) peate strateegiliselt kõige olulisemaks ja miks?
12. Mida ei oleks ilma arenguprogrammita juhtunud:
 - a. KOV-i struktuuris, teemade fookuses;
 - b. alategevuste/fookusteemade valdkondades?
13. Kas olete programmil täheldanud mingit plaanimata kõrvalmõju?

Arenguprogrammi lõpp ja jätkusuutlikkus

14. Kuidas olete tegevustega pärast arenguprogrammi lõppu edasi läinud?
 - a. Kas arenguprogrammi rakendatakse ja selle fookusteemasid arendatakse edasi?
 - b. Kas arenguprogrammis seiratud andmete seiramist jätkatakse?
 - i. Kui ei, siis miks?
 - c. Kas TAP-i raames seatud prioriteedid ja algatatud tegevused integreeriti KOV-i üldisesse arengukavasse? Maakonna (arengu)strateegiasse?
 - d. Kuidas mõjutas programmi lõppemist ja jätkusuutlikkust KOV-i valimised oktoobris 2025?
15. Kas ja kuidas oleks võimalik jätkata arenguprogrammi tegevustega ilma konkreetse programmita/rahastuseta?
16. Milliseid muudatusi soovitaksite programmi edasiseks arendamiseks või rakendamiseks?

Lõpetuseks

17. Kas soovite veel midagi lisada?
 - a. Kas on teemasid, mida me ei käsitlenud, kuid mis on teie hinnangul kriitilise tähtsusega?

Mentori intervjuu kava

KOV-ide hetkeolukord

1. Kuidas kirjeldaksite KOV-ide hetkeolukorda turvalisuse valdkonnas? Kuivõrd mõistetakse teemaga tegelemise olulisust ja kas programmis osalema on ajendanud pigem üldine või väiksema tuumikgrupi arusaam?
 - i. Kuivõrd erineb teadlikkus osaliste kaupa: KOV üldiselt, koordinaator, juhtrühm, otsustajad?

Mentorite töö eesmärk ja taust

2. Kuidas kirjeldaksite lühidalt mentroluse eesmärki ja sisu TAP-i raames? Millised ootused on rahastajal mentoritele? Millised juhised anti ja eesmärgid seati?
 - a) Kas näete mentorit TAP-is pigem nõustaja, protsessijuhi, seiraja, motiveerija või vahendaja rollis?
 - b) Kas, kuidas ja kui põhjalikult vaatate, kuivõrd on KOV-id lähtunud etteantud juhistest?

Koostöö KOV-i esindajatega ja rolliselt

3. Meile teada olevalt on seoses TAP-iga igas KOV-is programmi koordinaator, soovituslikult ametlik või mitteametlik juhtrühm ja võrgustikud. Kas see vastab tegelikkusele? Kas on olnud mingeid muid struktuure?
 - a) Kui hästi on selline struktuur KOV-ides toiminud? Kui vajalikuks peate kõigi kolme tasandi olemasolu? Kuidas hindate selle mudeli toimimist programmi kogemusest lähtudes?
4. Milline on olnud Teie praktiline töökorraldus mentori rollis?
 - a) Kui suur on töökoormus? Kuidas see on TAP-i rakendamise vältel muutunud (millal intensiivsem, millal vähem)?
 - b) Kui tihti olete juhendatavate KOV-idega ühenduses olnud? Kas KOV-i või enda initsiatiivil? Milliseid kanaleid suhtlemiseks põhiliselt kasutate (e-mail, telefonikõne, veebikõne)?
 - c) Kui palju olete pidanud mentoritööga kaasnevaid ülesandeid KOV-iti kohandama? Kui erinev on olnud töökoormus ja "sekkumise" vajadus eri KOV-ide võrdluses? Kui mõni KOV on vajanud rohkem tuge, siis millest on see Teie hinnangul olnud tingitud?
5. Kust jookseb Teie rolli ja panuse piir?
 - a) Mis on selgelt „Teie töö“ ja mis peaks olema KOV-i enda vastutus? Kas ja millistes aspektides on tekkinud piloteerivate KOV-idega segadus või ootuste konflikt?
6. Kuidas hindate koostööd KOV koordinaatoritega? Kui erinev on see KOV-iti olnud?
 - a) Milline on Teie hinnangul hea koostöö (mida teeb koordinaator, mida teeb mentor)?
 - b) Kuidas hindate ja kirjeldate koostööd, kui on pikaaegne koordinaator vs koordinaator on just vahetunud, (ametlikku) juhtrühma pole vs koordinaator toimetab üksinda?
 - c) Mis tüüpi olukordades on koordinaatorid vajanud mentori tuge enim? Kas need vajadused on olnud KOV-ides korduvad/sarnased? Kas see sõltub ka KOV-i suurusest, asukohast vms tunnustest?
 - d) Kas olete kokku puutunud ka olukordadega, kus koordinaatorid on programmi vältel vahetunud? Kui sujuvalt on koordinaatori vahetus läinud? Milliseid väljakutseid on esinenud? Kuidas on tagatud teadmiste-kogemuste edasiandmine?

7. Kuidas on sujunud koostöö KOV-i juhtrühma (selle olemasolul) ja KOV-i juhtkonnaga (vallavanem/linnapea, osakondade või valdkondade juhid)?
 - a) Kuidas suhtuksite soovitusse, et iga KOV peab tulevikus looma juhtrühma, et koordinaator ei jääks programmi vedamisel üksinda?
8. Kas olete teinud koostööd alategevuste elluviijatega („Ringist välja“, koolitused, „Teadlikult turvalisem“)? Kuidas see on sujunud?
 - a) Kas on olnud selge, kes juhib protsessi, kes annab sisendit ja kes teeb kokkuvõtte?
9. Kui paljud KOV-id on Teie kogemuse põhjal suutnud programmi raames luua eduka ja pärast programmi lõppu koostööd jätkava võrgustiku?
 - a) Mis seda mõjutab? Miks osa KOV-e Teie hinnangul võrgustiku loomiseni ei jõua?
 - b) Milliste võrgustiku liikmete kaasamine on osutunud kõige keerulisemaks?

Programmi kogemus ja paindlikkus KOV-i vaates

10. Kui palju saavad KOV-id teie kogemuse põhjal lähtuda kohalikest vajadustest vs etteantud raamistikust? Ehk kui paindlik Teie hinnangul TAP-i programm on?
 - a) Millised programmpõhised nõuded on osutunud KOV-ide jaoks kõige keerulisemaks?
 - b) Arvestades turvalisuse arengukava ja programmi eesmärgi ning mentoritöö käigus märgatud KOV-i vajadusi, kuivõrd mõistlik selline paindlikkus on? Mis võiks programmi mõjusamaks muuta?
11. Missuguseid korduvaid valukohti on eri KOV-ides üha uuesti ette tulnud (ajapuudus, juhtrühma olemasolu ja pühendumus, kaadrivoolavus, rollijaotus, partnerite ja võrgustiku kaasamine jne.)?

TAP-i rakendamine, andmed ja mõju

12. Kuidas ja mil määral erineb programmi rakendamine teie kogemuse põhjal eri KOV-ides, arvestades nende suurust, teadlikkust, elanikkonna sotsiaal-majanduslikku profiili, eakate hulka jne?
13. Kas KOV-ide enda valitud prioriteetsed teemad ja püstitatud eesmärgid tundusid Teie hinnangul mõistlikud? Kas oli ka KOV-e, kus te aitasite prioriteetseid teemasid ja eesmärgi mõjusamaks ja realistlikumaks kohendada?
 - a) Kui avatud ja vastuvõtlikud sellistele soovitudele oldi? Milline oli valmidus esialgu kaardistatud võtmeprobleem mõne teise probleemi vastu vahetada?
 - b) Kuivõrd tunnistati profiili koostamise käigus esile kerkinud probleemkohti ja oldi valmis prioriteete neist lähtuvalt kohendada?
14. Kuidas määrasid KOV-id programmi raames püstitatud eesmärkide jälgimiseks indikaatoreid?
 - a) Kas ja kui palju lähtusid KOV-id Teie ettepanekutest indikaatorite määramisel ja kogumisel?
 - b) Kas indikaatorite määramisel tundus esmapilgul, et need on KOV-idele mõistetavad? Kas keegi ütles ka kohe välja, et neil on keeruline indikaatoreid mõista?
15. Millest sõltub TAP-i rakendamise edukus?
 - a) Millised turvalisuse arenguprogrammi elluviimise aspektid Teie kogemuse põhjal ennustavad, kas KOV jõuab soovitud süsteemsete muutusteni (andmepõhisus, koordinaatori positsioon ja ressurss, võrgustiku kvaliteet jms)?

- b) Kas mõnes KOV-is on programmi rakendamine mingil hetkel takerdunud, osaliselt või täielikult ebaõnnestunud? Mis on Teie hinnangul olnud selle põhjuseks? Kas takistusi ja ebaõnnestumist oleks saanud vältida? Kuidas?
 - c) Kas ja kui palju suutsid KOV-id Teie hinnangul kogutud andmeid mõista ja hinnata?
16. Programm eeldab, et KOV-id teevad koostööd naaberomavalitsuste, maakonna ja võimalusel ka omavalitsuste liiduga. Milles see koostöö Teie kogemuse põhjal seisneb? Mis soodustab ja mis takistab sisulist koostööd turvalisuse tõstmisel?

Hindamine

17. Kui saaksite mõnda asja programmis või mentorluse korralduses muuta, mis need oleksid ja miks (nt rollid, ajaraam, nõuded, programmi või KOV-i koolitused, aruandlus, koostöömehhanismid)?
- a) Mis on programmi ja alategevuste rakendamise suurimad kitsaskohad?
 - b) Mis on suurimad tugevused?
18. Mis on need indikaatorid, mille põhjal Te mentorina ütleksite, et KOV on päriselt edasi liikunud ja programmil on reaalne mõju, isegi kui arengukavale mõeldes valitud indikaatorid seda (veel) ei näita?
19. Kuidas ja kui sageli peaks Teie hinnangul hindama TAP-i tulemuslikkust? Mis oleks Teie arvates pädev viis hinnata programmi raames saavutatut nii KOV-i sees kui ka KOV-ide võrdluses, arvestades mh KOV-ide erinevusi? Ehk teate mõne teise riigi toimimisviise ja miks või miks mitte võiks nendelt midagi üle võtta?
20. Mis infot on KOV-idel TAP-i raames realistlik koguda nii, et see ei muutuks liiga koormavaks ja oleks põhjendatud?

Muu

21. Kas ja mil määral on teil plaanis mentorluse sisu ja formaati kohandada uute programmiga liituvate KOV-ide jaoks?
22. Programmi alustasite nelja mentoriga, praeguseks tegutseb neist kaks. Mis põhjusel otsustas meeskond mentorite arvu vähendada?
23. Kas on veel midagi olulist, mis jäi küsimata, aga mida peaksime kindlasti programmi hindamisel ja arendamisel arvestama?

Andmepäringu vorm

1. Millal moodustati teie KOV-is turvalisuse juhtrühm?
2. Kes on teie KOV-is turvalisuse juhtrühma liikmed ning mis on nende kontaktandmed (täisnimi, ametikoht/asutus, e-mail ja telefoninumber)?
3. Mille alusel otsustati kaasata just need juhtrühma liikmed?
4. Kui sageli, mis koosseisus ja millisel kujul turvalisuse juhtrühm kokku tuleb (kohtumiste sagedus; kas osaleb kogu juhtrühm või väiksemad töögrupid; kas on olemas asendajad; kas kohtutakse veebis või füüsiliselt)?
5. Kas olete TAP-i raames võrgustiku moodustanud?
6. Kes kuuluvad teie KOV-i TAP-i võrgustikku (mis organisatsioonid, ametikoht/asutus, e-mail ja telefoninumber)?
7. Milline on olnud senine koostöö võrgustiku liikmetega? Kas ja kui tihti nendega kohtutakse? Mis on kohtumise eesmärk?
8. Milliseid andmeid (nt dokumente, seireandmeid) teie KOV-is TAP-i raames (selle jälgimiseks või hindamiseks) kogutakse?
9. Milliseid nendest andmetest saaksite meiega jagada?

LISA 2. TEISTE RIIKIDE KOGEMUS

Järgnevalt on põhjalikult kirjeldatud Rootsi, Soome ja Iirimaa kogemusi kohalikul tasandil turvalisuse ja ennetustöö kujundamisel ja juhtimisel.

1. Rootsi kogemus

1.1. Programmid ja nende loomise põhjused ja alused

Rootsi tegevus kohaliku tasandi turvalisuse ja kuriteoennetuse alal on eeskujuks olnud mitmetele teistele riikidele, sealhulgas nii Soomele kui ka Eestile. Tänapäevane kuriteoennetuslik tegevus Rootsis tugineb 1996. aastal vastu võetud valitsuse programmdokumendile „Meie ühine vastutus“.⁶⁰

Programm „Meie ühine vastutus“ koosneb kolmest peamisest tegevussuunast:

1. Pööratakse tähelepanu sellele, kuidas üldine ühiskondlik areng ja poliitilised otsused teistes valdkondades peale kriminaalpoliitika mõjutavad kuritegevust.
2. Arendatakse ja optimeeritakse kriminaalpoliitika seadusandluse ja vastavate riigiasutuste tööd.
3. Kuriteoennetuses kasutatakse kodanike algatust, eriti kohalikul tasandil. Samuti soodustatakse koostööd riigiasutuste, erasektori ja üksikisikute vahel kohalike ennetusmeetmete elluviimisel.⁶¹

Võtmeküsimus kohaliku tasandi turvalisuse tagamisel on see, kuidas kuriteoennetust koordineerida ja juhtida. Tollasele kogemusele tuginedes soovib programmdokument „Meie ühine vastutus“ luua **kohalikud kuriteoennetuse nõukogud**.

Programmi järgi moodustavad nõukogu tuumiku politsei, KOV-i, koolide ja sotsiaalhoolekande esindajad. Lisaks on soovitatav kaasata vaba aja tegevuste korraldajad, tervishoiuteenused, töövahenduskeskused ning alkoholi- ja narkoraviga tegelevad ühendused. Erasektorist ja kodanikuühiskonnast peaksid olema esindatud elamuühistud, ametiühingud, kindlustusseltsid, kaubandus- ja ettevõtlusühendused ning klubid ja organisatsioonid, kes võiksid ennetustöösse panustada. Oluline põhimõte on, et nõukogu ei tohiks keskenduda üksnes ametiasutuste tegevustele. Selle peamine ülesanne on **toetada kodanikualgatusi ja kaasata ennetustöösse üksikisikuid**.

Programmist lähtuvalt on kohaliku koostöönõukogu ülesanded järgmised:

⁶⁰ Rootsi justiitsministeerium (*Justitiedepartementet*). (1997). *Our Collective Responsibility. A National Programme for Crime Prevention. BRÅ-report 1997:1*. National Council for Crime Prevention Sweden. <https://www.regeringen.se/contentassets/ed27de7824124efca35d6f2eb7f14806/our-collective-responsibility/>

⁶¹ Rootsi justiitsministeerium (*Justitiedepartementet*). (1997). *Our Collective Responsibility. A National Programme for Crime Prevention. BRÅ-report 1997:1*. National Council for Crime Prevention Sweden. <https://www.regeringen.se/contentassets/ed27de7824124efca35d6f2eb7f14806/our-collective-responsibility/>

- 1) koostada kohaliku tasandi kuriteoennetuskava, mis hõlmab endas nii pika- kui lühiajalisi eesmärgi;
- 2) välja töötada tegevuskavad, mis aitavad piirata kuritegeliku eluviisi levikut, ahendada kuritegevust soodustavaid võimalusi ja piirata korduvkuritegevust;
- 3) koordineerida asutuste tegevust ja võimaldada kiiret infovahetust;
- 4) hinnata rakendatud meetmeid.⁶²

„Meie ühise vastutuse“ programmdokument võeti Rootsis vastu 1996. aastal ning väga suurel määral on see olnud **Rootsi kaasaegse ennetustöö ja kohaliku tasandi turvalisuse tagamise tegevuste planeerimise vundament**. Sääraseid programme on seega Rootsis rakendatud **juba 30 aastat**. 1996. aasta programmi avalikustamisele eelnesid aga juba 1990. aastate alguses erinevad kuriteoennetusele tähelepanu pöörvad sammud ja pilootprojektid. Näiteks anti 1993. aastal **Rootsi kuriteoennetuse riiklikule nõukogule (Brå)** lisafunktsioon, mh ennetustöö vallas rakendusuuringute koostamiseks ja asjakohaste meetmete väljatöötamiseks. Lisaks tegeles Brå kuriteoennetuse toetamisega kohalikul tasandil.⁶³

Brå tollane direktor Erik Wenneström tõi 2013. aastal peetud ettekandes välja kaks faasi kohaliku tasandi ennetustöö arengus esimesel kümnendil pärast programmi algatamist:

1. Aastatel 1996–2000 loodi **kohaliku tasandi kuriteoennetuse nõukogud ja alustati baastegevustega**. Uued nõukogud alustasid oma tegevust võrdlemisi väikeses ulatuses ja nõrkadena, ent aja jooksul kogusid professionaalsust. Nõukogud sõltusid palju konkreetse nõukogu koordinaatori isikust ja projektijuhtimise oskusest, mis teataval määral viitab sellele, et laiem struktuur oli alles kujunemisejärgus.
2. Alates 2006. aastast toimus järjest enam struktureeritud ja kontinuiteedist lähtuv strateegiline töö, mida iseloomustab nõukogude järjest korrastatumaks muutumine. Alustati **kuriteoennetuse lõimimist kõigisse asjakohastesse kohaliku tasandi otsustus- ja korraldusprotsessidesse**. Koordinaatorite rolliks kujunes kuriteoennetuse ja turvalisuse küsimuste lõimimine kommuuni⁶⁴ kui haldusorgani terviktegutsemisse.⁶⁵

Hilisematest uuendustest on Rootsis märgiline **2023. aasta seadusemuudatus, mis pani kohalikele omavalitsustele õigusliku kohustuse kohaliku taseme kuritegevuse ennetuseks**. See tähendab, et kõik kohalikud omavalitsused peavad edendama teadmispõhist kuriteoennetust ning tagama selleks vajaliku organisatoorse struktuuri. Iga omavalitsus peab selleks uurima kuritegevuse olukorda oma piirkonnas ja töötama selle

⁶² Rootsi justiitsministeerium (*Justitiedepartementet*). (1997). *Our Collective Responsibility. A National Programme for Crime Prevention. BRÅ-report 1997:1*. National Council for Crime Prevention Sweden. <https://www.regeringen.se/contentassets/ed27de7824124efca35d6f2eb7f14806/our-collective-responsibility/>

⁶³ Tartu Ülikool RAKE. (2022). *Kuriteoennetus kohalikul tasandil Eestis. Lisa I – Teoreetiline raamistik ja välisriikide kogemused*. https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-08/kuriteoennetus_kohalikul_tasandil_lopparuanne_lisa_1.pdf

⁶⁴ Rootsi kommuun (*rootsi keeles kommun*) on Rootsi kohaliku omavalitsuse üksus, mis sarnaneb Eesti kontekstis vallale. Rootsis on kokku 290 kommuuni ehk valda.

⁶⁵ Praeventonstag. (2013, 21. mai). *The development of the Swedish model of Crime Prevention in the last two decades and its future challenges* [Video]. Youtube. www.youtube.com/watch?v=6F62ku9NsAU

pinnalt välja ennetuskava, mida on kohustuslik regulaarselt uuendada.⁶⁶ Seda seadusemuudatust võib pidada ligi kolm aastakümnet varem alguse saanud tegutsemispõhimõtte institutsionaliseerimiseks.

„Meie ühise vastutuse“ programmi rakendamise lähtekoht 30 aastat tagasi oli tõdemus, et kuritegevus suurenes Rootsis alates 1950. aastate algusest märkimisväärselt: raporteeritud kuritegude arv sel perioodil suurenes u 500%. Samuti ilmnes, et kriminaalõigussüsteem üksinda ei suuda seda suundumust tagasi pöörata. **Kuritegevuse vähendamiseks pidas Rootsi oluliseks luua riiklik kuritegevusennetuse programm.** Programmi aluseks võib pidada mitut lähtekohta. Esiteks tuleb kuritegevusest tingitud sotsiaalsete probleemidega tegeleda läbi laiapindse kuritegevuspoliitika, mis hõlmab endas sotsiaalvaldkonda laiemalt, mitte üksnes kriminaalõigussüsteemi. Teiseks tuleb kuritegevuse põhjustega tegelda kohalikul tasandil, sest just seal ilmnevad probleemid.

1.2. Programmide mõju ja tõhusus

Rootsi turvalisuse ja ennetusalaseid tegevusi ning sekkumisi saab suures plaanis pidada edukaks, ehkki teatavate piirangutega. Nagu eespool tõdetud, on Rootsi mudel olnud **eeskujuks paljudele teistele riikidele.** Rootsi kuriteoennetuse riikliku nõukogu (Brå) 2025. aasta aruanne keskendub paljuski 2023. aastal jõustunud omavalitsuse kuriteoennetusalase vastutuse seaduse analüüsimisele. Brå hinnangul on see seadusemuudatus aidanud luua eeldusi teadmispõhiste meetmete rakendamiseks ning avaldanud „tugevat mõju“ kohaliku tasandi kuritegevuse ennetamisele. Suurem osa omavalitsustest on nüüdseks kaardistanud olukorda ja analüüsinud põhjusi. Selle tulemusena **on suurenenud nende inimeste hulk, kelle tööst enam kui poole moodustab just ennetusega tegelemine kohalikul tasandil.** See näitab sekkumise mõjusust.

Teisest küljest on aruandes välja toodud tähelepanuväärne kitsaskoht: paljud omavalitsused rakendavad meetmeid probleemide suhtes, mida (nende piirkonnas) kaardistamisel ei tuvastatud. Säärane tegutsemine võib viia ebaefektiivsuseni või olukorrani, kus tegutsetakse küll aktiivselt, kuid valede eesmärkide nimel.⁶⁷

Mõjukaks saab hinnata ka varasemaid, 1990. aastatel aset leidnud sekkumisi. 1996. aastal vastu võetud „Meie ühise vastutuse“ programmdokumendiga kaasnes Brå direktori Erik Wennerströmi sõnul oluline muutus kuriteoennetuse ning kohaliku tasandi turvalisuse mõistmises ja fookuse seadmises Rootsis.⁶⁸ Programmiga kaasnes ka ettepanek luua kohaliku tasandi kuriteoennetusnõukogud. **2000. aastaks olid kuriteoennetusnõukogud loodud pooltes omavalitsustes ning aastaks 2009 juba 88% omavalitsustest.**⁶⁹

⁶⁶ Brå. (2024). *Crime prevention*. <https://bra.se/english/crime-prevention#:~:text=In%20Sweden%2C%20crime%20prevention%20is,organisational%20structures%20for%20such%20work>

⁶⁷ Brå. (2025). *Crime prevention in Sweden. Current status and development needs 2025. English summary*. https://bra.se/download/18.181fa1071971fd728341388f/1749018518572/2025_Crime%20Prevention%20in%20Sweden%202025.pdf

⁶⁸ Praeventionstag. (2013, 21. mai). *The development of the Swedish model of Crime Prevention in the last two decades and its future challenges* [Video]. Youtube. www.youtube.com/watch?v=6F62ku9NsAU

⁶⁹ Praeventionstag. (2013, 21. mai). *The development of the Swedish model of Crime Prevention in the last two decades and its future challenges* [Video]. Youtube. www.youtube.com/watch?v=6F62ku9NsAU

1.3. Olulisemad õppetunnid programmide rakendamisel

Rootsi kogemustest võib tuua välja mitu õppetundi. 2006. aastal tehtud uuring tõi programmi „Meie ühine vastutus“ edukust põhjendades esile **kaks määravat faktorit**:

- 1) kohaliku tasandi juhtkonna toetus;
- 2) toetumine teaduspõhisele infole ja tõenduspõhiste sekkumistele.

Brå direktor Erik Wenneström on ohukohana välja toonud ka asjaolu, et sõlmitud koostöölepped raames keskenduti alguses pigem teemadele, milles partnerid juba niikuinii koostööd tegid, selmet et keskenduda uutele teemadele.

Veel üks õppetundidest või murekohtadest on olnud **kohaliku tasandi turvalisuse ja ennetustöö tagamine tsentraliseerimise kontekstis**. Eksperdid on ühel nõul, et kuriteoennetus peab põhinema kohalikul teadmisel probleemide kohta, tsentraliseerimine töötab aga teataval määral sellele vastu. Keerulisemaks teeb olukorra asjaolu, kui koostööd tegevate partnerite geograafilised fookusala ei kattu, näiteks vastutavad politsei ja kohaliku tasandi omavalitsused erineva suurusega piirkondade eest.⁷⁰

1.4. Hindamismetoodika ja -vahendid

Rootsi kuriteoennetuse riiklik nõukogu **Brå on valdkonna hindamiseks välja arendanud metoodikad ja vahendid** ning see on olnud üks nende ülesannetest juba aastakümneid. Kuna Brå suunab kohalikele omavalitsustele ka teatud määral rahalist toetust, on selle saamise üheks tingimuseks suurenenud surve hinnata programmide rakendamist.⁷¹

2023. aasta seadusemuudatus sätestas, et kohalikel omavalitsustel on kohustus regulaarselt analüüsida kohaliku tasandi kuritegevust ja vastavalt sellele töötada välja tegevusplaan. Seejärel on kohalikel omavalitsustel vaja ka plaane järgida. Seda toetab Brå, kes pakub tuge ja rahastust ka efektiivsuse hindamiseks. Näiteks **2023. aastaks oli Brå rahastuse toel tehtud üle 260 vastava hindamise**.⁷²

Brå annab igal aastal välja üldise hinnanguraporti kuriteoennetuse ja turvalisuse valdkonna arengu kohta Rootsis nii kohalikul, regionaalsel kui ka riiklikul tasandil. Kõige värskem kättesaadav, 2025. aasta raport põhineb peamiselt 2024. aasta kevadel Brå tehtud küsitluste andmetel, mis olid suunatud omavalitsustele, kohaliku tasandi politseijaoskondadele, maavalitsustele ja politseiregioonidele. Lisaks on raporti koostamisel kasutatud fookusrühmaintervjuusid, dokumendianalüüsi, välist seiret ja Brå koostöövõrgustike kaudu kogutud teavet kuritegevuse ennetamise valdkonnas.⁷³

⁷⁰ Praeventstag. (2013, 21. mai). *The development of the Swedish model of Crime Prevention in the last two decades and its future challenges* [Video]. Youtube.

www.youtube.com/watch?v=6F62ku9NsAU

⁷¹ Praeventstag. (2013, 21. mai). *The development of the Swedish model of Crime Prevention in the last two decades and its future challenges* [Video]. Youtube.

www.youtube.com/watch?v=6F62ku9NsAU

⁷² Brå. (2024). *Crime prevention in Sweden. Current status and development needs 2024. English summary*. https://bra.se/download/18.3007d3171926b2914f0453/1728402237450/2024_Crime-prevention-in-Sweden-2024.pdf

⁷³ Brå. (2025). *Crime prevention in Sweden. Current status and development needs 2025. English summary*. https://bra.se/download/18.181fa1071971fd728341388f/1749018518572/2025_Crime%20Prevention%20in%20Sweden%202025.pdf

„Meie ühise vastutuse“ programmdokumendis toodi ühena kohaliku tasandi kuriteoennetuse nõukogude ülesannetest välja ka kuriteoennetuseks võetud meetmete järelhindamise ja nende riiklikul tasandil kättesaadavaks tegemise. Nagu programm ette näeb, on Brå-l selles „kriitiline roll“.⁷⁴

Nagu eespool mainitud, koondab programmdokument endas palju meetmeid, millest mitut on hinnatud eri hetkedel ja eri meetoditega. Näiteks programmdokumendi ühe keskse tulemi, kohaliku tasandi kuriteoennetusnõukogude kohta tegi Brå uuringu aastal 2005 ning kordas seda aastal 2009. Uuring põhines ennetusnõukogudele saadetud küsimustikul.⁷⁵

Arenguruumi on turvalisuse ja kuriteoennetuse hindamise alal aga siiski. Näiteks kuriteovõrgustikega seotud kuritegevuse ennetamise puhul tõi Rootsi teadusagentuur oma 2025. aastal avaldatud vastavasisulises raportis välja, et vaja on rohkem infot teaduslike meetodite kohta, mida kasutatakse säärase tegevuskavade ja programmide hindamiseks. Teadusagentuuri hinnangul on enamik raporti avaldamisele eelneval kümnendil tehtud kuriteoennetuse hindamisi kehva või väga kehva teadusliku ja metodoloogilise kvaliteediga. Kehva kvaliteediga hindamiste puhul on risk klassifitseerida edukaks initsiatiive, mis tegelikkuses seda olla ei pruugi.⁷⁶

1.5. KOV-ide roll poliitika rakendamisel ja võrdlus Eestiga

Rootsi kohalikel omavalitsustel on üldiselt tunduvalt tugevam roll kui Eesti KOV-idel ja tegu on detsentraliseeritud valitsemisüsteemiga, sh ka turvalisuse ja kuriteoennetuse valdkonnas. Rootsi põhiseadus koosneb neljast seadusest, millest tähtsaim on **valitsemisseadus** (rootsi k *regeringsformen*). Valitsemisseadus sätestab KOV-idele õiguse kohaliku tasandi valitsemiseks. Seejuures on oluliseks põhimõtteks proportsionaalsus: põhiseadus sätestab, et kohaliku omavalitsuse volitusi ei tohi kunagi piirata rohkem kui seda tinginud asjaolud hädavajalikult nõuavad.⁷⁷

Kohalikel omavalitsustel on ka üsna suur roll avaliku raha jaotamisel: umbes 50% avalikust rahast jagab laiali keskvalitsus ning 50% kohaliku tasandi omavalitsused. Säärane osakaal on Euroopa nn unitaarriikide seas üks kõrgemaid ning peegeldab **omavalitsuste suuremat rolli riigivalitsemises võrreldes Eestiga**.⁷⁸

⁷⁴ Rootsi justiitsministeerium (*Justitiedepartementet*). (1997). *Our Collective Responsibility. A National Programme for Crime Prevention. BRÅ-report 1997:1*. National Council for Crime Prevention Sweden. <https://www.regeringen.se/contentassets/ed27de7824124efca35d6f2eb7f14806/our-collective-responsibility/>

⁷⁵ Gustafsson, C. ja Hollari, S. (2005). *On the right track. A Survey of Sweden's Local Crime Prevention Councils English summary. Report No. 2005:15*. Brå. https://bra.se/download/18.77efe2d4193deb66aa241072/1736775260129/2005_on_the_right_track.pdf

⁷⁶ Vetenskapsrådet. (2025). *Insatser, åtgärder och metoder för att förebygga brottslighet kopplad till kriminella nätverk. Evidens, behov och förmåga*. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2025-06-02-insatser-atgarder-och-metoder-for-att-forebygga-brottslighet-kopplad-till-kriminella-natverk-----evidens-behov-och-formaga.html>

⁷⁷ Sveriges Riksdag. (2016). *The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Act. With an introduction by Magnus Isberg*. <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/16262>

⁷⁸ European Committee of the Regions: Commission for Economic Policy, Spatial Foresight and t33. (2023). *Effective decentralisation in the context of the European Semester and beyond*. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/9041>

Alates **2023. aasta seadusemuudatusest** on kohalikel omavalitsustel õiguslik kohustus juhtida kohaliku tasandi kuriteoennetust ja turvalisuse tagamist, sh selle koordineerimist. Sisuliselt tähendab see, et **omavalitsused ei vii ellu üksnes riiklikku kriminaalpoliitikat, vaid ka panustavad selle planeerimisse ja analüüsimisse kohaliku tasandi planeerimise kaudu**. See tähendab mh, et omavalitsused peavad koostama ülevaate kohaliku tasandi kuritegevusest, looma tegevuskavad ja plaani nende jälgimiseks ning korraldama koostööd eri osaliste vahel. Näiteks võttis Stockholmi linn aastateks 2024–2027 vastu oma turvalisuse programmi, mis põhineb just 2023. aasta omavalitsuste kuriteoennetuse kohustuste seadusel.⁷⁹

Ehkki Rootsi omavalitsused on tugevamad kui Eestis, sõltub ka seal programmi rakendamise edukus **personali võimekusest**. Brå 2025. aasta raportis on välja toodud, et ehkki piirkondlike kuriteoennetuse ja turvalisuse koordinaatorite kompetents ja töötingimused on ajas paranenud, on kasvanud ka kohustuste hulk ja ulatus. See tähendab, et senisest enam tuleks panustada personali oskuste täiendamisele näiteks statistika kogumise ja analüüsi ning tõhusate tegutsemismeetodite kasutamises.⁸⁰

⁷⁹ Stockholmi linnavalitsus. (2025). *Brottsförebyggande och trygghetsskapande*.
<https://start.stockholm/om-stockholms-stad/sa-arbetar-staden/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-arbete/>

⁸⁰ Brå. (2025). *Crime prevention in Sweden. Current status and development needs 2025. English summary*.https://bra.se/download/18.181fa1071971fd728341388f/1749018518572/2025_Crime%20Prevention%20in%20Sweden%202025.pdf; Praeventionstag. (2013, 21. mai). *The development of the Swedish model of Crime Prevention in the last two decades and its future challenges* [Video]. Youtube. www.youtube.com/watch?v=6F62ku9NsAU

2. Soome kogemus

2.1. Programmid ning nende loomise põhjused ja alused

Soome kohaliku tasandi turvalisuse planeerimine sai alguse 1998. aastal (kuid rakendamine 1999. aastast), kui justiitsministeeriumi loodud riikliku kuriteoennetuse programmi raames julgustati omavalitsusi looma kohaliku kuriteoennetuse koostöövõrgustikku ja koostama tegevuskavasid.

1999. aasta kuriteoennetuse programmis toodi lähteprobleemidena esile viis faktorit:⁸¹

- 1) kuritegevuse suurenemine;
- 2) piirkondlikud erinevused kuritegevuse esinemises;
- 3) kitsas grupp isikuid paneb toime enamiku kuritegudest ning see toimub valdavalt alkoholijoobes;
- 4) kuritegevus on seotud sotsiaalse tõrjutusega;
- 5) kuritegusid lahendatakse üha vähem.

Kohaliku omavalitsuse tasandil **kuriteoennetuse koostöövõrgustiku** loomist põhjendati asjaoluga, et kuigi KOV-id mängivad kuriteoennetuses traditsiooniliselt olulist rolli, on nende ülesanded jagunenud mitme asutuse vahel. Leiti, et koostööd eri asutustega, eriti politsei ja omavalitsuse vahel, tuleb parandada.⁸²

2004. aasta riikliku siseturvalisuse programmi raames asendati kuriteoennetuse tegevuskavad laiemal kohaliku turvalisuse tegevuskavadega. Aastaks 2001 oli tegevuskava olemas 60% omavalitsustest ning **aastaks 2014 elas 95% soomlastest omavalitsuses, millel oli olemas kohaliku turvalisuse tegevuskava.**⁸³

Jätk 1998. aasta kuriteoennetuse programmile tehti aastatel 2016-2020, mil rakendati „**Turvaliselt koos**“ **programmi**, mis keskendus kohaliku tasandi ennetustöö parandamisele läbi koostöö arendamise ametivõimude, ettevõtete, vabaühenduste ja elanike vahel. **Programmil oli viis eesmärki:**⁸⁴

⁸¹ Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö). (1998). *Turvallisuustalkoot : kansallinen rikoksentorjuntaohjelma*, lk 6.
<https://rikoksentorjunta.fi/documents/5235988/5514024/1999+Turvallisuustalkoot/e5e43f45-c294-4698-9ec1-1adf33c5bd65/1999+Turvallisuustalkoot.pdf>

⁸² Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö). (1998). *Turvallisuustalkoot : kansallinen rikoksentorjuntaohjelma*, lk 26-27.
<https://rikoksentorjunta.fi/documents/5235988/5514024/1999+Turvallisuustalkoot/e5e43f45-c294-4698-9ec1-1adf33c5bd65/1999+Turvallisuustalkoot.pdf>

⁸³ Savolainen, J. (2005). Think Nationally, Act Locally: The Municipal-Level Effects of the National Crime Prevention Program in Finland. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 11, 175–191; Somerkoski, B., ja Lillsunde, P. (2014). Safe Community Designation as Quality Assurance in Local Security Planning. K. Saranto, M. Castrén, T. Kuusela, S. Hyrynsalmi, ja S. Ojala (toim.), *Safe and Secure Cities* (lk 194–202). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-10211-5_20

⁸⁴ Sambou, S., Dunder, T., ja Alanko, M. (2021). Turvallisesti yhdessä: Kansallinen rikoksentorjuntaohjelma 2016–2020: Selvitys ohjelman toimeenpanosta. *Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita*, 2021:24. Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö), lk 13-14.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-931-5>

- 1) siduda kuriteoennetus muude kohalike omavalitsuse strateegiliste dokumentidega;
- 2) parandada kohalikku koostööd ja võrgustamist;
- 3) parandada kuriteoennetusealast ekspertiisi;
- 4) kaasata elanikke ja kodanikuühiskonna organisatsioone rohkem kuriteoennetamise kavandamisse;
- 5) suurendada elanike osalust ja mõju kuritegevuse ennetamisel ja turvatunde edendamisel.

2017. aastal asendati siseturvalisuse programmid **riikliku siseturvalisuse strateegiaga**⁸⁵. Sellist muutust põhjendati vajadusega kohaneda muutuvate ja üha keerulisemate väljakutsetega, parandada valdkondadevahelist koostööd, tugevdada seiret, vähendada piirkondlikku killustatust ja ebaühtlast kohaliku turvalisuse planeerimist ning integreerida turvalisus selgemini valitsemisstruktuuridesse.⁸⁶

2019. aastal andis Soome siseministerium riikliku siseturvalisuse strateegia täitmise raames välja **juhendi „Turvalisus kõikjal“**, millega sooviti ühtlustada kohaliku turvalisuse tegevuskavade koostamist ja panna paika piirkondliku tasandi turvalisuse planeerimiseks kasutatavad parimad näited.⁸⁷ Juhendis põhjendati vajadust arendada kohalike omavalitsuste turvalisuse planeerimist sellega, et tegu ei ole Soomes seadusest tuleneva kohustusega, mistõttu oli selle rakendamine omavalitsuseti ja piirkonniti ebaühtlane. See suurendas ebavõrdsust turvalisuses ja vastavate teenuste kättesaadavuses. Samuti leiti, et riigi tugi ja eesmärgid piirkondliku ja kohaliku turvalisustöö jaoks on olnud killustunud ja väheste jõuga. Veelgi enam, muudatuste rakendamise ajal toimunud haldusreformi käigus oldi loomas maakondlikku haldustasandit, millele anti olulised turvalisusega seotud ülesanded. Seetõttu oli **vajalik kavandada maakondade turvalisusega seotud tegevused nii, et need tugevdaksid riiklikku koordineerimist ja toetaksid kohalikku tasandit.**⁸⁸

Juhendi „Turvalisus kõikjal“ esimeses osas kirjeldatakse laiemalt turvalisuse planeerimise olulisust, tausta ja teoreetilisi aluseid. Juhendi teine pool koosneb **tegevuskaartidest**, milles täpsustatakse kohaliku turvalisusega seotud riiklikult olulised valdkonnad, mille puhul on vajalik lahendusi leida ja rakendada piirkondlikul tasandil ning mida omavalitsused peaksid oma turvalisuse tegevuskavade koostamisel silmas pidama.⁸⁹ **Iga valdkondliku tegevuskaardi juures on kirjeldatud soovitud eesmärgid ja vastavad meetmed.** Lisaks

⁸⁵ Soome siseministerium (Sisäministeriö). (2017). *A Safe and Secure Life: Government Resolution on the Internal Security Strategy*, 5 October 2017 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/d0cfe13d-c703-4c6c-97f4-c9204335ed02/content>

⁸⁶ Soome siseministerium (Sisäministeriö). (2019). *Maailman turvallisinta maata tekemässä: Sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportti* 31.5.2019, lk 7–10, 24–27. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/e5ff3f66-ad42-4397-87c5-fb4ccdf74fab/content>

⁸⁷ Soome siseministerium (Sisäministeriö). (2021). *Turvallisuutta kaikkialla: Paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset*. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/5a67f580-997d-4dad-b12c-706c7206c3ca>

⁸⁸ Soome siseministerium (Sisäministeriö). (2021). *Turvallisuutta kaikkialla: Paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset*, lk 6–7. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/5a67f580-997d-4dad-b12c-706c7206c3ca>

⁸⁹ Soome siseministerium (Sisäministeriö). (2021). *Turvallisuutta kaikkialla: Paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset*, lk 18. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/5a67f580-997d-4dad-b12c-706c7206c3ca>

on iga tegevuskaardi juures välja toodud **indikaatorid**, mida meetmete mõju hindamiseks kasutada. Tegevuskaartide sisu täpsustatakse aeg-ajalt riiklikus **siseturvalisuse portaalis**.⁹⁰ Üheks selliseks dokumendiks on regulaarsed (Tampere ja Helsingi näitel iga kolme aasta tagant tehtavad) elanikkonna turvalisuse küsitlused, mida kasutavad sisendina turvalisuse tegevuskavade koostamiseks mitmed Soome omavalitsused.⁹¹

Kohalike omavalitsuste turvalisuse tegevuskavad ei koosne aga vaid riikliku juhendi tegevuskaartides sätestatu kohandamisest, vaid **sisaldavad ka konkreetse piirkonnas olulisi teemasid**. Samuti kasutatakse kohaliku turvalisuse tegevuskavade koostamisel teisi ennetustegevusega seotud dokumente, millel on **piirkondlik mõõde**.

2.2. Programmide mõju ja tõhusus

Programmide aruannete põhjal on sekkumised olnud Soomes üldjuhul edukad. Esimese, 1999. aasta riikliku ennetusprogrammi seireraportis väidetakse, et tuvastatud ei ole ühtegi põhimõttelist häiret programmi raames ette võetud kohalike tegevuste toimimises ning tegevustega soovitati jätkata.⁹² 2002. aasta lõpuks oli valminud 316 kuriteoennetuse tegevuskava ning ülejäänud omavalitsustes oodati nende valmimist 2003. aasta jooksul. Raporti järgi oli tegevuskavade planeerimisprotsess suurendanud sidusrühmade koostööd ja kodanike kaasatust.⁹³

2004. aastast 2007. aastani kestnud **siseturvalisuse programmi raames asendati kohaliku kuriteoennetuse tegevuskavad laiemate kohaliku turvalisuse tegevuskavadega**. Seireraporti järgi muudeti programmi raames kohaliku turvalisuse planeerimise süsteem struktureeritumaks. **Turvalisuse tegevuskavade loomise eest hakkasid vastutama omavalitsus-, politsei- ja päästejuhid**. Kohalike volikogude ülesandeks jäi tegevuskavasid kinnitada ja jälgida nende rakendamist.⁹⁴

⁹⁰ Soome siseministeerium (*Sisäministeriö*). (kuupäev puudub). *Toimenpidekortit* [Tegevuskaardid]. <https://sisainenturvallisuus.fi/toimenpidekortit>

⁹¹ Soome Kuriteoennetuse Nõukogu. (kuupäev puudub). *Safety questionnaire*. Rikoksenteorjunta.fi. <https://rikoksenteorjunta.fi/en/safety-questionnaire>; Tampere linnavalitsus (*Tampereen kaupunki*). (2026). *Turvallisuussuunnitelma*. <https://www.tampere.fi/kaupunki-ja-paatoksenteor/organisaatio/turvallisuustyo-kaupungilla-yhdessa-turvallisemman-arjen-puolesta/turvallisuussuunnitelma>; Helsingi linnavalitsus (*Helsingin kaupunki*). (2025, 28. august). *Turvattomuuskokemukset Helsingin asuinalueilla viikonloppuiltaisin: Turvattomuus joissakin kaupunginosissa melko yleistä*. Kaupunkitieto. <https://kaupunkitieto.hel.fi/fi/turvattomuuskokemukset-helsingin-asuinalueilla-viikonloppuiltaisin-turvattomuus-joissakin>; Vantaa linnavalitsus (Vantaan kaupunki). (2021). *Vantaan kaupungin turvallisuussuunnitelma 2021*. <https://sisainenturvallisuus.fi/documents/8347581/14440945/Vantaan+kaupungin+turvallisuussuunnitelma+2021.pdf/31ae1ad2-0026-a33e-96c4-f08fdcf28d74?version=1.0&t=1686212357055>

⁹² Soome justiitsministeerium (*Oikeusministeriö*). (2003). *Toteutuvatko turvallisuustalkoot? Seurantaraportti kansallisen rikoksenteorjuntaohjelman toteutuksesta*, lk 4. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/1e2555dd-8c3b-48d9-9421-b98f76dec454/content>

⁹³ Soome justiitsministeerium (*Oikeusministeriö*). (2003). *Toteutuvatko turvallisuustalkoot? Seurantaraportti kansallisen rikoksenteorjuntaohjelman toteutuksesta*, lk 16. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/1e2555dd-8c3b-48d9-9421-b98f76dec454/content>

⁹⁴ Soome siseministeerium (*Sisäministeriö*). (2007). *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano*

2008. aastast 2012. aastani kestnud siseturvalisuse programmi vahehindamise järgi olid kohalike turvalisuse tegevuskavad laialt levinud, puududes vaid väga vähestes väikestes omavalitsustes. Sellist tulemust hinnati heaks. Samuti märgiti, et turvalisuse planeerimisega seotud ametiasutuste arv on kasvanud ning eri sektorite vaheline koostöö on aina tihedam. Positiivsena toodi välja asjaolu, et paranes organisatsioonide (kodanikuühendused, ettevõtjad) kaasamine turvalisusalasesse koostöösse.⁹⁵

2.3. Olulisemad õppetunnid programmide rakendamisel

Juba 1999. aasta kuriteoennetuse programmi hindamine tõi välja, et **programmi rakendati märkimisväärselt väikese rahalise investeeringuga** ning seire näitas vajadust lisatoetuse järele.⁹⁶ Rahalisi piiranguid arutati ka 2004. aastal alustatud programmi seireraportis, kus nenditi, et tihtipeale on omavalitsuste rahaline olukord nõrk, mis raskendab koostööd ja kohaliku turvalisustöö arendamist.⁹⁷

Mitme programmi seires tuuakse välja ka sektoritevahelise koostöö keerukus. 2004. aasta aruanne märgib, et haldus on pikka aega toiminud oma sektorites ning tervikpilti on üle sektoripiiride keeruline näha.⁹⁸ 2017. aasta strateegias mainitakse sarnast probleemi. Turvalisuse tegevuskavade koostamist proovitakse riikliku poliitikaga selgemini siduda, sest kohalik turvalisuse planeerimine on andnud häid tulemusi, kuid tegevused on jäänud killustunuks ega ole levinud üleriigiliseks tegevusmudeliks.⁹⁹

2004. aasta programmi seireraportis on kirjeldatud, kuidas hoolimata ministeeriumidevahelisest kokkuleppest teha regulaarselt ohvriuuringuid, ei jõutud rahastamises kokkuleppele. Turvalisusega seotud uuringud jäid sektoripõhiseks, mistõttu neid

ja tulokset 2004 – 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti, lk 17.

<https://sisainturvaluus.fi/documents/8347581/223071285/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+toimeenpano+ja+tulokset+2004+-+2007.pdf/4fbc6149-41b6-2ef7-944c-1d3d37c0e100/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+toimeenpano+ja+tulokset+2004+-+2007.pdf?version=1.0&t=1727951292349>

⁹⁵ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2011). *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano. Väliarviointi 2011*, lk 26–27.

<https://sisainturvaluus.fi/documents/8347581/223071285/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+v%C3%A4liraportti+2011.pdf/099f9e00-1c09-d163-3b85-55e815089225>

⁹⁶ Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö). (2003). *Toteutuvatko turvallisuustalkoot? Seurantaraportti kansallisen rikosentorjuntaohjelman toteutuksesta*, lk 16.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/1e2555dd-8c3b-48d9-9421-b98f76dec454/content>

⁹⁷ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2007). *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 – 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti*, lk 63.

<https://sisainturvaluus.fi/documents/8347581/223071285/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+toimeenpano+ja+tulokset+2004+-+2007.pdf/4fbc6149-41b6-2ef7-944c-1d3d37c0e100/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+toimeenpano+ja+tulokset+2004+-+2007.pdf?version=1.0&t=1727951292349>

⁹⁸ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2007). *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 – 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti*, lk 66.

<https://sisainturvaluus.fi/documents/8347581/223071285/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+toimeenpano+ja+tulokset+2004+-+2007.pdf/4fbc6149-41b6-2ef7-944c-1d3d37c0e100/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+toimeenpano+ja+tulokset+2004+-+2007.pdf?version=1.0&t=1727951292349>

⁹⁹ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2019). *Maailman turvallisinta maata tekemässä. Sisäisen turvallisuuden strategia*, lk 25.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/e5ff3f66-ad42-4397-87c5-fb4ccdf74fab/content>

ei saanud laiemalt kasutada. Teadlaste ja ametnike koostöövõrgustik lõpetati tegevuse vähese tulemuslikkuse tõttu.¹⁰⁰ Sarnasel kombel oli ka 2012. aastal alustatud siseturvalisuse programmi seireraportis välja toodud, kuidas **algsest regulaarse seirena planeeritud riiklikud turvalisuse uuringud on jäänud juhtumipõhisteks**.¹⁰¹

2.4. Hindamismetoodika ja -vahendid

1999. aasta programm tõi kaasa esimesed struktureeritud seiremehhanismid. Rakendamist jälgiti ministeeriumite vaheliste vaheküsitluste ja 2002. aastal tehtud omavalitsuste küsitluse kaudu (ligi 200 vastust), mille korraldasid Kuritegevuse Ennetuse Nõukogu ja Kuntaliitto ühiselt. Lisaks koostas siseministeerium eraldi hindamisaruande omavalitsuste kohalike turvalisusplaanide kohta ning korraldati regulaarseid seminare, sh iga-aastane seminar kümne suurima linna turvalisusplaneerimise esindajatele.¹⁰²

2004., 2008. ja 2012. aastal oli siseturvalisuse programmide seire nõrgem. Programmides ei määratud eesmärkide saavutamise hindamiseks konkreetseid mõõdikuid ning raportites piirduti üldiste kirjeldustega koostöö arengu operatiiveesmärkide täitmise või täitmata jätmise kohta.

2017. aasta strateegia raames töötati regionaalse ja kohaliku turvalisuse planeerimise jaoks välja riiklikud juhised (avaldatud jaanuaris 2019), mis sisaldavad **kuut teemakaarti konkreetsete valdkonnaüleste turvalisusküsimuste kohta** (noorte kuritegevus, eakate kodune turvalisus, lähisuhtevägivald jne). Soome tervise- ja heaoluinstituudi koordineeritav ja KOV-idele kohustuslik **digitaalne heaoluraport** toimib KOV-tasandi lisaseirevahendina, mis koondab heaolu- ja turvalisusindikaatoreid ühtsesse digitaalsesse platvormi.¹⁰³

Programmi „**Turvallisesti yhdessä**“ (2016–2020) rakendamist jälgiti peamiselt küsitluste abil. Kuriteoennetuse olukorda ja arengut omavalitsustes kaardistati 2017. ja 2020. aastal

¹⁰⁰ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2007). *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 – 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti*, lk 63. <https://sisainturvaluus.fi/documents/8347581/223071285/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+toimeenpano+ja+tulokset+2004+-+2007.pdf/4fbc6149-41b6-2ef7-944c-1d3d37c0e100/Sis%C3%A4isen+turvallisuuden+ohjelman+toimeenpano+ja+tulokset+2004+-+2007.pdf?version=1.0&t=1727951292349>.

¹⁰¹ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2014). *Teoilla tuloksiin. Sisäisen turvallisuuden ohjelman tulokset*, lk 25. <https://sisainturvaluus.fi/documents/8347581/223071285/Teoilla+tuloksiin+-+sis%C3%A4isen+turvallisuuden+3.+ohjelman+tulokset.pdf/cb9da564-9751-d48d-085e-ae20d6512ba8?version=1.0&t=1727952298627>

¹⁰² Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö). (2003). *Toteutuvatko turvallisuustalkoot? Seurantaraportti kansallisen rikosentorjuntaohjelman toteutuksesta*, lk 8. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/1e2555dd-8c3b-48d9-9421-b98f76dec454/content>

¹⁰³ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2019). *Maailman turvallisinta maata tekemässä. Sisäisen turvallisuuden strategia*, lk 26. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/e5ff3f66-ad42-4397-87c5-fb4ccdf74fab/content>

tehtud **omavalitsuste küsitlustega**.¹⁰⁴ Lisaks koguti infot programmi 29 meetme elluviimise kohta nende eest vastutavalt organisatsioonidelt ning eraldi küsitlusega ka organisatsioonidelt, kes programmis osalesid.¹⁰⁵ Seireks kasutati ka **turvalisuse- ja heaoluindikaatoreid, mis on seotud omavalitsuste elektrooniliste heaoluraportitega ja aitavad jälgida turvalisusega seotud arengut piirkondlikul tasandil.**

Soome kohaliku turvalisuse tegevuskavade puhul avaldub trend, et **suuremates omavalitsustes kasutatakse seireks keerukamaid indikaatoreid, kuid väiksemates jäädakse kohaliku tasandi kirjeldava statistika kokkuvõtete juurde.**¹⁰⁶

KOV-idele on võimaldatud ligipääs riiklikele andmetele Soome tervise- ja heaoluinstituudi Sotkaneti-nimelise andmebaasis, **mis sisaldab üle 3600 indikaatori, mis käsitlevad tervist, heaolu ja teenuste süsteemide toimimist.** Samuti on kättesaadav rahvusvaheline võrdlev statistika.¹⁰⁷

Kohaliku turvalisuse tegevuskavadega on integreeritud digitaalne heaoluraport, mille koostamine on igal kohalikul omavalitsusel kord valimistsükli kohustuslik. Raportis on kajastatud näitajad tervise, sotsiaalsete probleemide, turvalisuse, tööhõive, hariduse ja elukvaliteedi kohta. **Kuntaliitto** on loonud digitaalsete heaoluraportite koostamise tööriista, mida KOV-id saavad litsentsitasu eest kasutada ning mis sisaldab kindlaid indikaatoreid.¹⁰⁸ Soome tervise- ja heaoluinstituut on teinud ülevaate raportite miinimumsisust.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Sambou, S., Dunder, T., ja Alanko, M. (2021). Turvallisesti yhdessä: Kansallinen rikosentorjuntaohjelma 2016–2020: Selvitys ohjelman toimeenpanosta. *Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita*, 2021:24. Soome justiitsministeerium (*Oikeusministeriö*), lk 43.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-931-5elma+2016%E2%80%932020.+Selvitys+ohjelman+toimeenpanosta.pdf/22a6491d-35d5-d102-dba9-92f55056a59a/2021+Turvallisesti+yhdess%C3%A4.+Kansallinen+rikosentorjuntaohjelma+2016%E2%80%932020.+Selvitys+ohjelman+toimeenpanosta.pdf?version=1.1&t=1646661820019>

¹⁰⁵ Sambou, S., Dunder, T., ja Alanko, M. (2021). Turvallisesti yhdessä: Kansallinen rikosentorjuntaohjelma 2016–2020: Selvitys ohjelman toimeenpanosta. *Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita*, 2021:24. Soome justiitsministeerium (*Oikeusministeriö*), lk 15.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-931-5elma+2016%E2%80%932020.+Selvitys+ohjelman+toimeenpanosta.pdf/22a6491d-35d5-d102-dba9-92f55056a59a/2021+Turvallisesti+yhdess%C3%A4.+Kansallinen+rikosentorjuntaohjelma+2016%E2%80%932020.+Selvitys+ohjelman+toimeenpanosta.pdf?version=1.1&t=1646661820019>

¹⁰⁶ Seinäjoki linnavalitsus. (2023). *Seinäjoen kaupungin turvallisuussuunnitelma 2023–2026*, https://www.seinajoki.fi/wp-content/uploads/2023/06/seinajoen-kaupungin-turvallisuussuunnitelma-2023_2026.pdf;

¹⁰⁷ Soome tervise- ja heaoluinstituut (*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos*). (kuupäev puudub). *Sotkanet.fi: Statistics and indicator bank*. <https://sotkanet.fi/sotkanet/en/index>

¹⁰⁸ Soome tervise- ja heaoluinstituut (*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos*). (kuupäev puudub). *Kunnan hyvinvointikertomus: Toteutus* [KOV-i heaoluaruanne: rakendamine]. <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus/toteutus>

¹⁰⁹ Soome tervise- ja heaoluinstituut (*Terveysten ja hyvinvoinnin laitos*). (kuupäev puudub). *Hyvinvointikertomuksen vähimmäistietolista* <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus/tietolahteet>

2.5. KOV-ide roll poliitika rakendamisel ja võrdlus Eestiga

Soome on üks maailma detsentraliseeritumaid riike, kus kõiki peamiseid sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuseid osutatakse kohalikul tasandil.¹¹⁰ Kohaliku autonoomia indeksis paigutub Soome 57 riigi võrdluses esimesele kohale (vahemikus 0–100 skooritava indeksi väärtus 86), Eesti aga 17. kohale (indeksi väärtus 63).¹¹¹

Nii Soomes kui ka Eestis on kohalikel omavalitsustel seaduslikult tagatud õigus algatada tegevusi kõigis valdkondades, mis ei ole seadusega nende pädevusest välja arvatud.¹¹² Kuid Eesti puhul on omavalitsuste tegelik võime iseseisvaks tegevuseks piiratud nende sõltuvusest riigi eraldatavast tulumaksust ja sihtotstarbeliseks kasutuseks mõeldud vahenditest.¹¹³ Omavalitsuste kogutav maksutulu moodustas 2023. aastal aga kogu riigi maksutulust vaid 0,6%, mis on OECD riikide seas kõige madalam näitaja. Vastav näitaja on Soomes 11,2%.¹¹⁴

Nii Eestis kui ka Soomes on viimase kümne aasta jooksul toimunud ulatuslikud haldusreformid, mille eesmärk on olnud tõsta kohaliku tasandi teenuste osutamise (kulu)efektiivsust. 2023. aasta Soome haldusreformiga anti umbes pool omavalitsuste teenustest, töötajatest ja tuludest üle uutele healupiirkondadele. Samal ajal vähenesid omavalitsustele põhiteenuste osutamiseks eraldatud vahendid umbes 70%.¹¹⁵

„Turvaliselt koos“ rakendusaruandes tuuakse välja, et programmi eesmärkide saavutamisel esinesid **piirkonniti ja omavalitsuseti selged erinevused nii ennetustegevuse tasemes kui ka sellesse kaasatud osalistes**. Suuremad omavalitsused on aktiivsemad ning panustavad rohkem kuritegevuse ennetamisse ja turvatunde suurendamisse.¹¹⁶ Samas

¹¹⁰ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2024). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Finland*, lk 36
<https://search.coe.int/cm?i=0900001680b1d064>

¹¹¹ Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2025). Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). *Regional & Federal Studies*, 35(2), 163–185.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2267990>

¹¹² Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2024). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Finland*, lk 22
<https://search.coe.int/cm?i=0900001680b1d064>

; Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2023). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Estonia*, lk 15.
<https://rm.coe.int/monitoring-application-european-charter-local-self-government-estonia-/1680ace162>

¹¹³ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2023). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Estonia*, lk 26.
<https://rm.coe.int/monitoring-application-european-charter-local-self-government-estonia-/1680ace162>

¹¹⁴ OECD. (2025). *Revenue statistics 2025: Highlights brochure*, lk 14.
<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-tax-revenues/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>

¹¹⁵ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2024). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Finland*, lk 7
<https://search.coe.int/cm?i=0900001680b1d064>

¹¹⁶ Sambou, S., Dunder, T., ja Alanko, M. (2021). Turvallisesti yhdessä: Kansallinen rikoksentorjuntaohjelma 2016–2020: Selvitys ohjelman toimeenpanosta. *Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita*, 2021:24. Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö), lk 70.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-931-5elma+2016%E2%80%932020.+Selvitys+ohjelman+toimeenpanosta.pdf/22a6491d-35d5-d102-dba9-92f55056a59a/2021+Turvallisesti+yhdessä%C3%A4.+Kansallinen+rikoksentorjuntaohjelma+2016%E2%80%932020.+Selvitys+ohjelman+toimeenpanosta.pdf?version=1.1&t=1646661820019>

raportis mainitakse ka **kaadrivoolavust** kui üht tegurit, mis mõjutab kuriteoennetuses tegutsevate organisatsioonide koostöö tulemuslikkust.¹¹⁷

¹¹⁷ Sambou, S., Dunder, T., ja Alanko, M. (2021). Turvallisesti yhdessä: Kansallinen rikoksentorjuntaohjelma 2016–2020: Selvitys ohjelman toimeenpanosta. *Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita*, 2021:24. Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö), lk 72.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-931-5elma+2016%E2%80%932020.+Selvitys+ohjelman+toimeenpanosta.pdf/22a6491d-35d5-d102-dba9-92f55056a59a/2021+Turvallisesti+yhdess%C3%A4.+Kansallinen+rikoksentorjuntaohjelma+2016%E2%80%932020.+Selvitys+ohjelman+toimeenpanosta.pdf?version=1.1&t=1646661820019>

3. Iirimaa kogemus

3.1. Programmid ja nende loomise põhjused ja alused

Iirimaa kõige otsesemaks vasteks Eesti turvalisuse arenguprogrammile on kohalikud kogukonna turvalisuse partnerlused ehk **Local Community Safety Partnerships (LCSP-d)**. Täpsemalt kujutavad LCSP-d endast **Iirimaa kohaliku tasandi koostöömudelit**, mille eesmärk on tuua kogukonna turvalisuse kujundamisse kokku omavalitsused, politsei, riigiasutused, teenusepakkujad ja kohalikud elanikud.¹¹⁸ Mudel loodi selleks, et asendada varasem kitsamalt politseitööle keskendunud politseikomiteede süsteem (Joint Policing Committees, JPC-d) laiapõhjalisema lähenemisega, kus turvalisust käsitletakse lisaks õiguskaitsele ka **linnaruumi ning sotsiaalsete ja kogukondlike tegurite koosmõjuna**. Enne üleriigilist rakendamist katsetati **LCSP-mudelit** kolmes pilootpiirkonnas: Dublini North Inner Citys, Waterfordis ja Longfordis.¹¹⁹ LCSP-del on ühtlasi seadusest tulenev kohustus töötada välja **kohalikud turvalisuse tegevusplaanid**, mis põhinevad kogutud andmetel ja kogukonna kaasamisel. Ühtlasi näeb mudel ette sõltumatu esimehe ja koordinaatori kaasamist,¹²⁰ et vältida ühe asutuse, sh politsei domineerimist.

Teine oluline suund kogukonna turvalisuse käsitleluses keskendub noorte õigusrikkumiste ennetamisele ja varajasele sekkumisele, täiendades eelnevalt kirjeldatud kohaliku tasandi partnerlusmudelit. Iirimaaal on selle lähenemise keskne instrument **Garda Youth Diversion Programme ehk noorte suunamisprogramm**, mille alguspunkt ulatub 1963. aastal loodud *Juvenile Liaison Scheme'ini* ning mis sai seadusliku aluse 2001. aasta **Iirimaa laste seaduse (Children Act 2001)** IV osaga.¹²¹ Täpsemalt on programmi eesmärk ennetada eeskätt 12–18-aastaste noorte sattumist kriminaalõigussüsteemi ning vähendada korduvrikkumiste riski; teatud raskemate süütegude puhul võib programmi kaaluda ka 10–11-aastaste puhul.¹²² Kui noor tunnistatakse programmi sobivaks, määratakse talle noorsoopolitseinikust kontaktisik (*Juvenile Liaison Officer*), kes annab noorele hoiatuse ning vajaduse korral korraldab järelevalvet ja lisatuge. Programmi toetab **noorte suunamisprojektide võrgustik**, mis koosneb kogukonnapõhistest ja mitme partneri koostöös elluviidavatest sekkumistest. Need projektid on suunatud noortele, kes on juba seotud või kellel on risk seostuda õigusrikkumiste

¹¹⁸ Dublin North East Inner City. (2026). *Local Community Safety Partnership*.

<https://www.neic.ie/local-community-safety-partnership>

¹¹⁹ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services.

https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

¹²⁰ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk. 76.

https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

¹²¹ Bowden, M., Topping, J. (2016). Crime prevention and community safety. W: D. Healy, C. Hamilton, M. Butler, Y. Daly (toim.), *The Routledge Handbook of Irish Criminology*. (lk 199-221). Routledge, lk. 3. <https://doi.org/10.4324/9781315779003-21>

¹²² Garda Síochána Inspectorate. (2018). *Policing with local communities*, lk 234-236.

<https://assets.gov.ie/static/documents/garda-siochana-inspectorate-report-policing-with-local-communities.pdf>

või riskikäitumisega, ning nende eesmärk on toetada noorte positiivset arengut, vähendada õigusrikkumisi ja tugevdada nende sidet kogukonnaga.¹²³

Noorte suunamisprojektide kõrval on lirmaal kujunenud ka laiemad **kogukonnapõhised turvalisuse algatused**, mis ei keskendu üksnes noortele õigusrikkujatele, vaid kohalike riskide, sotsiaalsete pingete ja turvatunde probleemide ennetavale lahendamisele.¹²⁴ Üheks selliseks näiteks on **CDI (Childhood Development Initiative) kogukonna turvalisuse algatus (Community Safety Initiative, CSI)**, mida hakati 2008. aastal rakendama Dublinis Tallaght Westis. Algatuse eesmärk oli parandada elanike turvatunnet, tugevdada kogukonnapõhiseid suhteid ning toetada lastele ja peredele turvalisema elukeskkonna loomist. Selle keskmes oli **koostöö**: kohalike elanike, eesliinitöötajate ja ametkondade kaasamise kaudu püüti tuvastada turvalisusprobleeme juba varases faasis ning leida konteksti arvestades sobivaid lahendusi. CDI kogemus näitab, et kogukonnapõhiste sekkumiste tulemuslikkus sõltub suuresti sellest, kui võrd suudetakse ühendada kohalik teadmine, elanike osalus ja eri asutuste koordineeritud tegutsemine.¹²⁵

Sarnast kohalikule koostööle tuginevat loogikat esindavad ka kohalikud **uimasti- ja alkoholitöörühmad (Local Drug and Alcohol Task Forces, LDATF-id)**, mis loodi 1990. aastate lõpus vastusena tollasele uimastikriisile, eeskätt heroini tarbimise levikule mitmes Dublini piirkonnas. Seesuguste töörühmade roll on jälgida uimasti- ja alkoholiprobleemide kohalikke mustreid ning töötada välja ja rakendada kohalikke strateegiaid kooskõlas riikliku uimastistrateegiaga.¹²⁶ Seetõttu ei ole need üksnes teenuste koordineerimise mehhanismid, vaid ka kogukonna tasandi probleemide varajase märkamise ja kohandatud reageerimise struktuurid.

Uuemaks näiteks kogukonna turvalisuse rahastamisel on 2022. aastal käivitatud **kogukonna turvalisuse fond**, algse nimega *Community Safety Innovation Fund*. Fondi kaudu suunatakse kuritegelikult teel saadud ja riigi poolt konfiskeeritud vara tagasi kogukondadesse, et toetada kohalikke projekte, mis tugevdavad turvatunnet, vähendavad korduvrikkumisi ning aitavad suunata haavatavaid inimesi eemale kuritegelikust käitumisest. 2026. aasta aprilli seisuga on fondi kaudu rahastatud kokku 127 projekti üle lirimaa.¹²⁷

¹²³ Bowden, M., Topping, J. (2016). *Crime prevention and community safety*. W: D. Healy, C. Hamilton, M. Butler, Y. Daly (toim.), The Routledge Handbook of Irish Criminology (lk 199-221). Routledge, lk. 4. <https://doi.org/10.4324/9781315779003-21>

¹²⁴ Bowden, M., Topping, J. (2016). *Crime prevention and community safety*. W: D. Healy, C. Hamilton, M. Butler, Y. Daly (toim.), The Routledge Handbook of Irish Criminology. Routledge, (lk 199-221). Routledge, lk. 13. <https://doi.org/10.4324/9781315779003-21>

¹²⁵ Bowden, M. (2017). Community safety, social cohesion and embedded autonomy: A case from south-west Dublin. *Crime Prevention and Community Safety*, 19, 87-102. <https://doi.org/10.1057/s41300-017-0018-3>

¹²⁶ Bowden, M., Topping, J. (2016). *Crime prevention and community safety*. W: D. Healy, C. Hamilton, M. Butler, Y. Daly (toim.), The Routledge Handbook of Irish Criminology. Routledge, (lk 199-221). Routledge, lk. 7. <https://doi.org/10.4324/9781315779003-21>

¹²⁷ Department of Justice, Home Affairs and Migration. (2026). *Community Safety Fund*. <https://www.gov.ie/en/department-of-justice-home-affairs-and-migration/collections/community-safety-fund/>

3.2. Programmide mõju ja tõhusus

2024. aasta oktoobris avaldatud pilootprojektide lõpphindamine¹²⁸ andis **lirimaa kogukonna turvalisuse partnerluste ehk LCSP-de** kohta põhjaliku ülevaate. Kolmes pilootpiirkonnas tervikuna leidis 74% partnerluste liikmetest, et kohalikud kogukonna turvalisuse partnerlused on varasemate komiteedega (Joint Policing Committees, JPC) võrreldes väärtuslikumad, ning **77% väljendas rahulolu koostatud kogukonna turvalisuse tegevuskavadega**. Samas ilmnisid North Inner City piirkonnas, mis oli kolmest pilootpiirkonnast sotsiaalselt kõige haavatavamaks olukorras, märksa kriitilisemad hinnangud: vaid 12% vastanutest nõustus väitega, et partnerlus on parandanud kogukonna turvalisust, 25% ei nõustunud sellega ning 63% jäi neutraalseks või ei osanud seisukohta võtta. **Lisaks töid pooled vastanutest esile ebapiisava rahastuse ning 62% viitas personalipuudusele.**¹²⁹

Need tulemused ei sea partnerlusmodeli vajalikkust iseenesest kahtluse alla. Vastupidi, praktikud ja kogukonna esindajad nägid **partnerluspõhist lähenemist jätkuvalt kõige jätkusuutlikuma arengusuunana**. Hindamine toob siiski esile kaks olulist järeldust. Esiteks saab selline mudel toimida ainult siis, kui selleks on piisavalt raha ja inimesi ning see on selgelt koordineeritud. Teiseks ei avaldu mõju haavatavamates piirkondades nii kiiresti, kui oodata võidakse: kolmeaastane pilootperiood võib olla liiga lühike, et näidata selgelt mõõdetavaid tulemusi.

Programmide edukust on aga üldjoontes mõjutanud järgmised asjaolud:

1. Kogukonna omavastutus: ülalt alla kavandatud ja universaalsed (kohalikke olusid mittearvestavad) sekkumised ei ole üldjuhul kestlikud. **Sekkumiste edukus eeldab kogukonna kaasamist ning seda, et kohalikud elanikud ja partnerid resoneeriks probleemide ja välja pakutud lahendustega.** Kui kohalikud algatused surutakse liiga jäikadesse riiklikesse raamidesse, võib see vähendada nende paindlikkust, usaldusvärsust ja jätkusuutlikkust.¹³⁰
2. Turvalisuse eest vastutavatel kohalikel töötajatel ja partneritel peab olema piisav **vabadus teha olukorrast lähtuvaid otsuseid ning kohandada sekkumisi** vastavalt konkreetse kogukonna vajadustele.¹³¹

¹²⁸ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 61-63.
https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

¹²⁹ Neylon, L. (2024, 23. oktoober). Evaluation of north inner-city community safety partnership finds respondents unsure if it made the area safer. *Dublin Inquirer*. <https://www.dublininquirer.com/an-evaluation-of-north-inner-city-community-safety-partnership-finds-respondents-were-unsure-if-it-made-the-area-safer/>

¹³⁰ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 81-84.
https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

¹³¹ Bowden, M. (2017). Community safety, social cohesion and embedded autonomy: A case from south-west Dublin. *Crime Prevention and Community Safety*, 19, 87-102.
<https://doi.org/10.1057/s41300-017-0018-3>

3. Partnerluse juhtimine peab olema korraldatud nii, et ükski tugevam asutus ega poliitiline huvi ei hakkaks domineerima ning **kogukonna hinnang ja nägemus säiliks** osana otsustusprotsessist.¹³²
4. Tegevusi tuleb kavandada **süsteematilise kohalike vajaduste, riskide ja ressursside analüüsi** põhjal, mitte tuginedes üksnes asutuste varasemale kogemusele või tunnetuslikule hinnangule.¹³³

3.3. Olulisemad õppetunnid programmide rakendamisel

lirimaa kogemus näitab, et kogukonna turvalisuse programmid ei anna kiireid tulemusi. Partnerlusele ja võrgustikutööle toetuvate mudelite mõju **sõltub sellest, kas nende rakendamiseks on piisavalt aega, inimesi, juhtimisvõimekust ja kogukonna usaldust**. Seetõttu on oluline käsitleda selliseid programme protsessina. Mõned konkreetset õppetunnid lirimaa näitel:

1. Turvatunde ja kogukonna ohutuse tajumisel ei pruugi mõõdetavad edusammud ilmned kohe pärast uute struktuuride loomist. **Esmased tulemused võivad avalduda alles kahe kuni kolme aasta jooksul**, eriti piirkondades, kus probleemid on sügavad ja pikaajalised.
2. Rahastus on vajalik, kuid üksnes sellest ei piisa. **Tõhus rakendamine eeldab pühendunud koordinaatoreid**, kellel on tugevad koostöö- ja juhtimisoskused, ning piisavat täistööajaga administratiivset tuge.
3. Läbipaistvus loob usaldust: elanikud peavad teadma, kes, millega ja kuidas turvalisuse valdkonna arendamisel tegeleb. **Laiem ja järjepidev kaasamine parandab koostöö tajutavat kvaliteeti ning tugevdab kogukonna usaldust** rakendatavate programmide või mudelite vastu.

3.4. Hindamismetoodika ja -vahendid

lirimaa lähenemine kogukonna turvalisuse hindamisele on liikunud juhuslikult mõõtmiselt **süsteemse ja tõenduspõhise raamistiku loomise suunas**.¹³⁴ LCSP pilootprojekt tugines kuritegevusstatistikale, küsitlustele, intervjuudele ja fookusrühmadele, mis võimaldab analüüsida mitte üksnes seda, mis toimis, vaid ka kelle jaoks ja millistel tingimustel.¹³⁵

¹³² Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 76.
https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

¹³³ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 22.
https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

¹³⁴ Bowden, M., Topping, J. (2016). *Crime prevention and community safety*. W: D. Healy, C. Hamilton, M. Butler, Y. Daly (toim.), The Routledge Handbook of Irish Criminology. Routledge, (lk 199-221). Routledge, lk 7-8. <https://doi.org/10.4324/9781315779003-21>

¹³⁵ Bowden, M. (2017). Community safety, social cohesion and embedded autonomy: A case from south-west Dublin. *Crime Prevention and Community Safety*, 19, 87-102.
<https://doi.org/10.1057/s41300-017-0018-3>

Peamised rakendatavad vahendid hõlmasid riiklikku avaliku arvamuse uuringut (*Public Attitudes Survey*), politsei intsidentide registreerimise süsteeme PULSE ja CAD (mille andmete kvaliteeti on järelevalveasutused kahtluse alla seadnud), vahendit *Activity Tracker* ning kogukonna kuritegevuse mõju hindamist (*Community Crime Impact Assessment*), millega on võimalik tuvastada kahju, mis jääb ametlikus statistikas kajastamata¹³⁶.

Pilootprojekti raames koostati ajavahemikul 2021–2024 lähte-, vahe- ja lõpphindamise aruanded, mille viisid läbi Limericki ülikool (*University of Limerick*) ja mõjusate teenuste keskus (*Centre for Effective Services*).¹³⁷ 79 partnerluse liikmest vastas lõppküsitlusele 34 (43%), mida täiendati fookusrühmade ja intervjuudega.

3.5. KOV-ide roll poliitika rakendamisel ja erinevus võrreldes Eestiga

Kohaliku omavalitsuse roll on Iirimaa kogukonna turvalisuse süsteemis märkimisväärselt muutunud. Teenuste osutamisel on liigutud **aktiivse osaluseni turvalisuse juhtimises**.¹³⁸ 2024. aasta *Policing, Security and Community Safety Acti* järgi on KOV-idel seadusest tulenev kohustus teha koostööd *An Garda Síochána*ga (Iirimaa riikliku politseiametiga). Samuti on KOV-idel sisuline roll **kohaliku turvalisusstrateegia** kujundamisel, sealhulgas kolmeaastaste **kogukonna turvalisuse plaanide** (*Community Safety Plans*) väljatöötamisel, mis põhinevad kohalikel andmetel ja konsultatsioonidel.¹³⁹

Võrreldes Eestiga on Iirimaa KOV-i roll siiski piiratum. Kui Eesti KTN-mudel määratleb kohaliku omavalitsuse peamise strateegilise tegutsejana ehk „turvalise elukeskkonna loojana“,¹⁴⁰ siis Iirimaa kohalik omavalitsus selle rolli omandanud järk-järgult, mitme reformi tulemusena.¹⁴¹

Mõlema mudeli tõhusus sõltub suurel määral aga inimressursist.¹⁴² **Pilootprojektide hindamised toovad esile kolm peamist tingimust:**

¹³⁶ Garda Síochána Inspectorate. (2018). *Policing with local communities*, lk 6.
<https://assets.gov.ie/static/documents/garda-siochana-inspectorate-report-policing-with-local-communities.pdf>

¹³⁷ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 16-17.
https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

¹³⁸ Cawley, M. (2016). Relationships between local governance and local government and the role of the State: Evidence from the LEADER programme in Ireland. *Noroi*, 241, 33–47.
<https://doi.org/10.4000/noroi.5991>

¹³⁹ *Policing, Security and Community Safety Act 2024 (No. 1/2024)*. Irish Statute Book, lk 101-116.
<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2024/act/1/enacted/en/pdf>

¹⁴⁰ Siseministeerium. (2022). *Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana: turvalisuse kavandamine ja võimekuse arendamine*.

¹⁴¹ Bowden, M., Topping, J. (2016). *Crime prevention and community safety*. W: D. Healy, C. Hamilton, M. Butler, Y. Daly (toim.), The Routledge Handbook of Irish Criminology (lk 199-221). Routledge, lk 2. <https://doi.org/10.4324/9781315779003-21>

¹⁴² Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 11.
https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

- 1) koordinaatoritel peab olema piisavalt kõrge positsioon ja administratiivne tugi, et neil oleks teiste asutustega suhtlemisel päriselt mõjuvõimu;
- 2) kogukonna turvalisusega tegelevad töötajad on vahendajad ja sillaloojad, mitte jõustajad;
- 3) suur partnerasutuste personalivoolavus takistab selliste pikaajaliste ja toimivate võrgustike ja suhete tekkimist, millele need programmid tuginevad.

Nagu ühes lirimaa turvalisusega seotud sekkumiste hindamises märgiti, siis „turvalisusega seotud partnerluse ja võrgustiku loomine on maraton, mitte sprint“.¹⁴³

¹⁴³ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 64.
https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

4. Eesti, Rootsi, Soome ja Iirimaa turvalisuse- ja ennetustöö võrdlev tabel koos viidetega

	Eesti	Rootsi	Soome	Iirimaa
Programmid, tugistruktuurid	• KTN-i (2022) kontseptsioon „Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana“ kui peamine kohaliku tasandi turvalisuse alusdokument. Näeb turvalisuse kavandamist KOV-ide tegevuse osana ning rõhutab valdkondadeülest, tõenduspõhist lähenemist.¹⁴⁴ • Keskne sekkumisloogika: viiest etapist koosnev turvalisuse tegevusmudel.	• „Meie ühine vastutus“¹⁴⁶ (1996): programmdokument kolme tegevusalaga: (1) hindamine, kuidas poliitikaotsused ja ühiskonna areng mõjutavad turvalisust; (2) kriminaalpoliitika seadusandluse ja riigiasutuste töö arendamine; (3) koostöö edendamine kodanike ja riigiasutuste vahel ennetustegevuse läbiviimiseks. Sellele tuginevad enamik hilisematest algatustest. • Kohalikud kuriteoennetuse nõukogud koordineerivad ja juhivad	• Riiklik kuriteoennetuse programm (1998) julgustas KOV-e looma kohaliku kuriteoennetuse koostöövõrgustikku ja koostama tegevuskavasid.¹⁴⁸ • Kohaliku turvalisuse tegevuskavad (al 2004) kui laiemad tegevuskavad, mis asendasid varasemaid kuriteoennetuse tegevuskavasid.¹⁴⁹	• Pilootprogramm „Kohalikud kogukonna turvalisuse partnerlused“ (LCSP, 2021) kohustas töötada välja andmepõhised kohalikud ohutusplaanid, mis kaasavad kogukondi.¹⁵³ • Garda Youth Diversion Projects (GYDP, 2001): suunamisprogrammid 12–18-aastastele noortele, kes on sattunud seadusega konflikti. Seda haldavad

¹⁴⁴ Siseministeerium. (2022). *Kohalik omavalitsus turvalise elukeskkonna loojana: turvalisuse kavandamine ja võimekuse arendamine*. <https://www.siseministeerium.ee/media/2947/download>

¹⁴⁶ Rootsi justiitsministeerium (Justitiedepartementet). (1997). *Our Collective Responsibility. A National Programme for Crime Prevention. BRÅ-report 1997:1*. National Council for Crime Prevention Sweden. <https://www.regeringen.se/contentassets/ed27de7824124efca35d6f2eb7f14806/our-collective-responsibility/>

¹⁴⁸ Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö). (1998). *Turvallisuustalkoot : kansallinen rikoksantorjuntaohjelma*. <https://rikoksantorjunta.fi/documents/5235988/5514024/1999+Turvallisuustalkoot/e5e43f45-c294-4698-9ec1-1adf33c5bd65/1999+Turvallisuustalkoot.pdf>

¹⁴⁹ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2007). *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 – 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti*.

¹⁵³ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., ja Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services. https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

	Eesti	Rootsi	Soome	Iirimaa
	• Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 toob välja olulisemad turvalisusega seotud valdkonnad, probleemid ja lahendused.¹⁴⁵	kuriteoennetust kohalikul tasandil ning koostavad kuriteoennetuskavad. Koosnevad mh politsei, KOV-ide ja erasektori esindajatest. • 2023. aasta seadusemuudatus kohustab KOV-e edendama teadmispõhist kuriteoennetust ja tagama selleks vajaliku organisatoorse struktuuri.¹⁴⁷	• Programm „Turvaliselt koos“ (2016–2020) keskendus kohaliku tasandi ennetustöö parandamisele ametivõimude, ettevõtete, vabaühenduste ja elanike koostöö arendamise kaudu.¹⁵⁰ • Riiklik siseturvalisuse strateegia (2017) asendas varasemad siseturvalisuse programmid.¹⁵¹ • „Turvalisus kõikjal“ juhend (2019) ühtlustab kohaliku turvalisuse tegevuskavade koostamist ja sätestab	noorsoopolitseinikud. Sisaldab ka kohalikul tasandil rakendatavaid struktureeritud sekkumisi alternatiivina ametlikule kriminaalmenetlusele.¹⁵⁴ • CDI kogukonna turvalisuse algatus (2008): ennetuspõhine ja elanikekeskne lähenemine; loodud sügava turvalisusprobleemi lahendamiseks Dublini ühes haavatavas piirkonnas.¹⁵⁵ • Kohalikud uimasti- ja alkoholitöörühmad (LDATF, 1997) on seadusega kohustatud jälgima narkootikumide kuritarvitamist

¹⁴⁵ Siseministeerium. (2021). *Siseturvalisuse arengukava 2020–2030*. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-10/siseturvalisuse_arengukava_2020_2030_03.06.2021.pdf

¹⁴⁷ Brå. (2025). *Crime prevention in Sweden. Current status and development needs 2025. English summary*. https://bra.se/download/18.181fa1071971fd728341388f/1749018518572/2025_Crime%20Prevention%20in%20Sweden%202025.pdf

¹⁵⁰ Sambou, S., Dunder, T., ja Alanko, M. (2021). Turvallisesti yhdessä: Kansallinen rikosentorjuntaohjelma 2016–2020: Selvitys ohjelman toimeenpanosta. *Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2021:24*. Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-931-5>

¹⁵¹ Soome siseministeerium (Sisäministeriö). (2017). *A Safe and Secure Life: Government Resolution on the Internal Security Strategy, 5 October 2017* <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/d0cfe13d-c703-4c6c-97f4-c9204335ed02/content>

¹⁵⁴ Bowden, M., Topping, J. (2016). Crime prevention and community safety. W: D. Healy, C. Hamilton, M. Butler, Y. Daly (toim.), *The Routledge Handbook of Irish Criminology*. (lk 199-221). Routledge, lk. 3. <https://doi.org/10.4324/9781315779003-21>

¹⁵⁵ Bowden, M. (2017). Community safety, social cohesion and embedded autonomy: A case from south-west Dublin. *Crime Prevention and Community Safety*, 19, 87-102. <https://doi.org/10.1057/s41300-017-0018-3>

	Eesti	Rootsi	Soome	Iirimaa
			piirkondliku planeerimise parimad praktikad. ¹⁵²	ja koordineerima vastumeetmeid, hõlmates tervisehoidu, sotsiaalteenuseid, haridust ja õiguskaitset. ¹⁵⁶ • Kogukonna turvalisuse innovatsioonifond (CSIF, 2022) suunab kuritegeliku vara konfiskeerimisest saadud vahendid tagasi kogukondadesse.¹⁵⁷
Programmide mõju ja tähtsus	TAP-i esimese lennu järel ei saa Eesti turvalisuse tegevusmudeli edukuse kohta veel põhjapanevaid järeldusi teha. • Küll aga võib ära märkida, et programm on suuresti saavutanud seatud formaalsed väljundid. Omavalitsused on	Üldiselt võib Rootsi turvalisuse ja ennetusalaseid tegevusi pidada edukaks. • 2023. aasta seadusemuudatus on avaldanud positiivset mõju kohalikul tasandil kuritegevuse ennetamisele: KOV-id on kaardistanud olukorda ja analüüsinud põhjuseid ning	Üldiselt on Soome programmid olnud edukad. • Juba 1999. aasta riikliku ennetusprogrammi seireraport andis positiivse hinnangu programmi raames ette võetud kohaliku tasandi ennetustöö toimimisele.¹⁵⁹	LCSP pilootprojektide lõpphindamine (2024) andis vastakaid tulemusi. ¹⁶² • Kolmes pilootpiirkonnas leidis 74% partnerluse liikmetest, et LCSP-d on varasemast politseikomitee struktuurist väärtuslikumad,

¹⁵² Soome siseministerium (*Sisäministeriö*). (2021). *Turvallisuutta kaikkialla: Paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset*. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/5a67f580-997d-4dad-b12c-706c7206c3ca>

¹⁵⁶ Bowden, M., Topping, J. (2016). *Crime prevention and community safety*. W: D. Healy, C. Hamilton, M. Butler, Y. Daly (toim.), The Routledge Handbook of Irish Criminology. Routledge, lk 199-221). Routledge, lk. 7. <https://doi.org/10.4324/9781315779003-21>

¹⁵⁷ Department of Justice, Home Affairs and Migration. (2026). *Community Safety Fund*. <https://www.gov.ie/en/department-of-justice-home-affairs-and-migration/collections/community-safety-fund/>

¹⁵⁹ Soome justiitsministerium (*Oikeusministeriö*). (2003). *Toteutuvatko turvallisuustalkoot? Seurantaraportti kansallisen rikoksenteorjuntaohjelman toteutuksesta*. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/1e2555dd-8c3b-48d9-9421-b98f76dec454/content>

¹⁶² Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., & Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 61–63. https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

	Eesti	Rootsi	Soome	Iirimaa
	koostanud turvalisuse profiilid ja tegevuskavad, peetud on koolitusi, seminare ja algatatud võrgustikutöö. TAP-is osalemine on suunanud KOV-e mõtlema turvalisusest ja ennetusest kui tervikust, kuhu tuleb kaasata ka sotsiaal- ja haridusvaldkond. • Veel on aga saavutamata süsteemsus ja jätkusuutlikkus kohalike omavalitsuste turvalisuse planeerimises. Selleks peaksid igas KOV-is olema paigas kindlad indikaatorid, toimiv seire ja süsteemne ennetustegevus. Programmi saab lõplikult hinnata vaid aja möödudes, kui on teada, mitmes KOV-is on tegevuskavast saanud aktiivses kasutuses olev dokument ja ennetusest mõtlemisest igapäevane tööpraktika.	ennetusega tegelevate inimeste arv on suurenenud. Samas on märgatud, et osa KOV-e rakendab meetmeid probleemide suhtes, mida nende piirkonnas ei ole tuvastatud. • „Meie ühist vastutust“ peab Rootsi kuriteoennetuse riiklik nõukogu (Brå) oluliseks programmiks kuriteoennetuse ja kohaliku turvalisuse paremini mõistmisel ja suunamisel. • Kohalikud kuriteoennetusenõukogud tegutsevad praeguseks enamikus Rootsi KOV-ides.¹⁵⁸	• 2002. aasta lõpuks oli valminud 316 kuriteoennetuse tegevuskava ning ülejäänud omavalitsustes oodati nende valmimist järgneva aasta jooksul. Tegevuskavade planeerimisprotsess oli suurendanud sidusrühmade koostööd ja kodanike kaasatust.¹⁶⁰ • 2004.–2007. a siseturvalisuse programm muutis kohaliku turvalisuse planeerimise süsteemi struktureeritumaks. • 2008.–2012. a siseturvalisuse programmi vahehindamine näitas, et kohalikud turvalisuse tegevuskavad olid üle riigi olemas peaaegu igal pool (puudu vaid üksikutes	ning 77% väljendas rahulolu oma turvalisuse tegevusplaanidega. • Erandiks oli North Inner City piirkond, kus tulemused olid märkimisväärselt negatiivsemad: 12% nõustus, et programm on kogukonna turvalisust parandanud; 25% ei nõustunud; 63% olid ebakindlad. Edukust on mõjutanud: • tegelik kogukonna kaasamine, mitte tsentraliseeritud lahendused; • turvalisuse eest vastutavate isikute vabadus teha paindlikke ja olukorrast lähtuvaid otsuseid. • sõltumatu ja poliitiliselt neutraalne partnerluste juhtimine; • tõenduspõhine lähenemine, mis põhineb süstemaatilisel kohalike vajaduste analüüsil.

¹⁵⁸ Praeventonstag. (2013, 21. mai). *The development of the Swedish model of Crime Prevention in the last two decades and its future challenges* [Video]. Youtube. www.youtube.com/watch?v=6F62ku9NsAU

¹⁶⁰ Soome justiitsministeerium (Oikeusministeriö). (2003). *Toteutuvatko turvallisuustalkoot? Seurantaraportti kansallisen rikosentorjuntaohjelman toteutuksesta*, lk 16. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/1e2555dd-8c3b-48d9-9421-b98f76dec454/content>

	Eesti	Rootsi	Soome	Läti
			väikestes omavalitsustes); tulemust hinnati heaks. ¹⁶¹	
Olulisemad õppetunnid	• Struktuuri ja selge fookuse vajalikkus: omavalitsuste jaoks osutus keeruliseks seada paika võimetekohased fookused ja tegevused kahe aasta arvestuses. Turvalisuse profiili kaardistamine võttis oodatust kauem aega ning sisuliste tegevusteni jõuti oodatud hiljem ja väiksemas mahus. • Ülesannete jaotus ja vastutus peab olema läbimõeldud ega tohi jääda ühe inimese kanda. Programmi koordinaatoritele langes liiga suur koormus, mis lisandus tihti teistele tööülesannetele. Enamikus KOV-ides puudus programmiga tegelev tuumikmeeskond, mis tegi koordinaatorite vahetumisel uute töötajate programmi sisseelamise raskemaks. • Programmil peab olema KOV-i juhtide toetus. Selle puudumisel on keerukas arenguprogrammi	• „Meie ühise vastutuse“ edukuse võimalikud tagamaad: (1) toetus kohaliku tasandi juhtkonnalt; (2) toetumine teadmispõhiste tegevustele ja tõendus põhiste sekkumistele. • Esialgu mõistlik keskenduda fookusteemadele ja valdkondadele, kus on juba toimiv koostöö ja võrgustik. • Kohalikud teadmised on ennetustöös üliolulised. Kui otsuseid tehakse liiga palju tsentraalselt, võib kohalike probleemide eripära jääda vajalikul tasemel arvestamata. • Koostöö ja sekkumiste edukus võib olla vähem tõhus, kui partnerite vastutuspirkonnad, prioriteedid või sihtrühmad ei kattu.	• Rahalise toe olulisus: 1999. aasta kuriteoennetuse programmi seire ja hindamine tõid välja, et programmi eelarve oli liiga väike. • Sektoritevahelise koostöö keerukus: turvalisuse tegevuskavade koostamist proovitakse riikliku poliitikaga selgemini siduda, sest kohalik turvalisuse planeerimine on andnud häid tulemusi, kuid tegevused on jäänud killustunuks ega ole levinud üleriigiliseks tegevusmudeliks. • Uuringute olulisus: turvalisuse valdkonnas napib terviklikke ja valdkondadeüleseid käsitusi. Uuringute vähesuse ja sektoripõhisuse tõttu jäävad olemasolevad analüüsid sageli juhtumipõhiseks, mistõttu on nende tulemusi keeruline	• Mõõdetavad edusammud ohutuse tajumisel ei pruugi ilmuda enne kahe kuni kolme aasta möödumist struktuuride loomisest ja sisutegevuste algatamisest. • Keskne edutegur on personal: üksnes rahastusest ei piisa. Vajalikud on tugevate koostööoskustega pühendunud koordinaatorid ja täistööajaga administratiivne tugi. • Tõhus hindamine eeldab analüüsivõimekust. • Läbipaistvus on oluline: elanikud peavad teadma, millega partnerid ja võrgustik tegeleb. • Ulatuslik kaasamine parandab märgatavalt koostöö tajutavat kvaliteeti.

¹⁶¹ Soome siseministerium (Sisäministeriö). (2011). *Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpää. Väliarviointi 2011.* <https://sisainturvaluus.fi/documents/8347581/223071285/Sis%C3%A4isen+turvaluusuden+ohjelman+v%C3%A4liraportti+2011.pdf/099f9e00-1c09-d163-3b85-55e815089225>

	Eesti	Rootsi	Soome	Iirimaa
	KOV-i tegevuskavasse viia ning valimistest tingitud ümberkorraldused võivad kaasa tuua toetuse kadumise.		üldistada ja laiemas kontekstis kasutada.	
Hindamismetoodika	• KTN-i turvalisuse tegevusmudeli viies etapp käsitleb hindamisloogikat, mille järgi hinnatakse nii tegevuskava täitmist kui ka turvalisusega seotud probleeme, millele soovitakse tegevustega mõju avaldada. Samas ei ole detailsemat hindamismetoodikat kontseptsioonidokumendis kirjeldatud. • KTN-i katseperioodi oodatav tulemus oli, et osalevad KOV-id (a) võtavad konkreetse rolli ja vastutuse turvalisuse loomisel, sh ennetustegevuste planeerimisel ja elluviimisel kogukonnas; (b)	• Rootsi riiklik kuriteoennetuse nõukogu (Brå) on turvalisuse valdkonna hindamiseks välja töötanud spetsiaalsed meetodikad ja mõõtmisvahendid.¹⁶³ • Iga-aastane hinnanguraport kuriteoennetuse ja turvalisuse valdkonna arengute kohta igal valitsustasandil. • Kuriteoennetusnõukogude meetmete hindamine ja riiklikult kättesaadavaks tegemine.	Eri programmide raames on aastate jooksul kasutatud: • küsitlusi tõhususe hindamiseks; • KOV-ide turvalisusplaanide kohta eraldi hindamisaruandeid ja seminare; • teemakaarte konkreetsete valdkondadeüleste turvalisusega seotud küsimuste kohta; • tervise- ja heaoluinstituudi koordineeritavat ja KOV-idele	LCSP projekti hindamiseks kasutati: • avaliku arvamuse uuringut;¹⁶⁵ • politsei intsidentide registreerimise süsteemi PULSE ja CAD;¹⁶⁶ • kogukonna kuritegevuse mõju hindamist; • lähte-, vahe- ja lõpphindamise aruandeid.¹⁶⁷

¹⁶³ Tartu Ülikool RAKE. (2022). *Kuriteoennetus kohalikul tasandil Eestis. Lisa I – Teoreetiline raamistik ja välisriikide kogemused*. https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-08/kuriteoennetus_kohalikul_tasandil_lopparuanne_lisa_1.pdf

¹⁶⁵ Bowden, M. (2017). Community safety, social cohesion and embedded autonomy: A case from south-west Dublin. *Crime Prevention and Community Safety*, 19, 87–102. <https://doi.org/10.1057/s41300-017-0018-3>

¹⁶⁶ Garda Síochána Inspectorate. (2018). *Policing with local communities*, lk 6. <https://assets.gov.ie/static/documents/garda-siochana-inspectorate-report-policing-with-local-communities.pdf>

¹⁶⁷ Eustace, A., McGrath, K., Bailey, I., & Connolly, J. (2024). *Local Community Safety Partnership pilot: Final evaluation report*. The Centre for Effective Services, lk 16-17. https://www.drugsandalcohol.ie/41952/1/Local_Community-Safety_Partnership_Pilot.pdf

	Eesti	Rootsi	Soome	Iirimaa
	rakendavad võrgustikupõhist lähenemist ja lähtuvad valdkondadeülese ennetuse põhimõttest. • Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 raames on iga meetme kohta tehtud mõjude hinnang, mis tugineb valdkonna ekspertide arvamustele, varasematele uuringutele, poliitikaanalüüsidele ja valdkondlikule statistikale.		kohustuslikku digitaalset heaoluraportit;¹⁶⁴ • spetsiifilisi turvalisus- ja heaoluindikaatoreid.	
KOV-ide roll Riiklikus süsteemis	• Üsna tsentraliseeritud korraldus. Kuigi KOV-idele on põhiseaduslikult tagatud iseseisvus, sõltuvad nad siiski enda vahendite puudumise tõttu suurel määral riiklikest asutustest tegevuste elluviimisel ja kujundamisel.	• Tugev seadusest tulenev võim Rootsi poliitikakujundamises (sh turvalisuse ja kuriteoennetusega seonduvas). • Suur roll avaliku raha jaotamisel. Ligikaudu 50% rahast jagavad KOV-id ise.¹⁶⁸ • 2023. aasta seadusmuudatuse järel panustavad KOV-id otseselt ka	• Üks maailma kõige detsentraliseerinumaid riike. Kõiki peamisi sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuseid osutatakse kohalikul tasandil.¹⁶⁹ • KOV-ide kasutuses on võrdlemisi suur hulk raha.	• Policing, Security and Community Safety Act 2024 järgi on KOV-idel seadusest tulenev kohustus teha koostööd An Garda Síochánaga (Iirimaa riiklik politseiamet).¹⁷⁰ • Sisuline roll kohaliku turvalisusstrateegia

¹⁶⁴ Soome Tervise- ja Heaoluinstituut (*Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*). (kuupäev puudub). *Kunnan hyvinvointikertomus: Toteutus* [KOV-i heaoluaruanne: rakendamine]. <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus/toteutus>

¹⁶⁸ European Committee of the Regions: Commission for Economic Policy, Spatial Foresight and t33. (2023). *Effective decentralisation in the context of the European Semester and beyond*. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/9041>

¹⁶⁹ Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2024). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Finland*, lk 36 <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b1d064>

¹⁷⁰ *Policing, Security and Community Safety Act 2024 (No. 1/2024)*. Irish Statute Book, lk 101–116. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2024/act/1/enacted/en/pdf>

	Eesti	Rootsi	Soome	Iirimaa
	• KTN ja siseturvalisuse arengukava 2020–2030 toovad välja, et kohalikul tasandil peaks looma püsivaid koostöövorme, mis põhinevad kogukonnakesksel lähenemisel ja võrgustikutööl. • Lai puutepind. Kohaliku tasandi turvalisus on seotud paljude KOV-ide (osalises) vastutusalas olevate valdkondadega: sotsiaahoolekanne, lastekaitse, haridus jms.	riikliku turvalisuspoliitika kujundamisse, lisaks selle elluviimisele.	• Turvalisuse eesmärkide saavutamisel esineb KOV-ide vahel erinevusi.	kujundamisel , sh kolmeaastaste kogukonna turvalisuse plaanide (<i>Community Safety Plans</i>) väljatöötamisel, mis põhinevad kohalikel andmetel ja konsultatsioonidel. ¹⁷¹

¹⁷¹ *Policing, Security and Community Safety Act 2024 (No. 1/2024)*. Irish Statute Book, lk 101–116.
<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2024/act/1/enacted/en/pdf>