

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Svea Heinlaid

**TULEMUSINFO KOGUMINE JA KASUTAMINE TALLINNA VANGLA
KRIMINAALHOOLDUSE NÄITEL**

Magistritöö

HAAM2015, Avalik haldus

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 10694 sõna sissejuhatusesest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Svea Heinlaid

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 153258HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: svea.heinlaid@gmail.com

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Erkki Karo

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. TULEMUSJUHTIMINE AVALIKUS SEKTORIS	8
1.1. Tulemusinfo kogumine	9
1.2. Tulemusinfo kasutamine	11
1.3. Tulemusjuhtimise kriitika	13
1.4. Tulemusjuhtimine kriminaalhoolduse valdkonnas	15
2. TULEMUSINFO KOGUMINE JA KASUTAMINE TALLINNA VANGLA KRIMINAALHOOLDUSE NÄITEL	19
2.1. Metoodika	19
2.2. Kriminaalhoolduse olemus ja organisatsiooni tutvustus	20
2.3. Kriminaalhoolduse valdkonna tulemusjuhtimine	21
2.4. Tulemusinfo kogumine ja kasutamine Tallinna Vangla Ida-Harju kriminaalhooldusosakonnas	23
2.4.1. Tulemuseesmärgid	23
2.4.2. Tulemusinfo kogumine	26
2.5. Tulemusinfo kasutamine kriminaalhoolduses	29
2.5.1. Tulemusinfo analüüs	29
2.5.2. Tulemusinfo kasutamine	31
3. JÄRELDUSED	35
KOKKUVÕTE	41
SUMMARY	44
KASUTATUD KIRJANDUS	47
LISAD	53
Lisa 1. Intervjuu küsimused	53
Lisa 2. Kriminaalhoolduses kasutatavad tulemusmõõdikud	54
Lisa 3. Intervjueeritute nimekiri	56

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö teemaks on tulemusjuhtimine kriminaalhoolduses. Akadeemilise kirjanduse alusel on tulemusjuhtimise rakendamine avalikus sektoris problemaatiline tulenevalt sektori eripäradest, kuid see pole võimatu. Tulenevalt sellest ja ajendatuna magistri töö autori isiklikust ametialasest kokkupuutest antud valdkonnaga, on magistritöö eesmärk uurida, kuidas viiakse kriminaalhooldussüsteemis läbi tulemusjuhtimist.

Magistritöö eesmärk on Tallinna Vangla näitel uurida, kuidas kogutakse ja kasutatakse kriminaalhoolduse valdkonnas tulemusinfot ning kas tulemusinfo kogumise ja kasutamise süsteem aitab kaasa töötulemuste paranemisele. Selleks kirjeldatakse magistritöö teoreetilises osas tulemusinfo kasutusvõimalusi ning mõjutajaid. Töö empiirilises osas analüüsitakse tulemusinfo kogumist ja kasutust Tallinna Vangla Ida-Harju kriminaalhooldusosakonnas. Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs ning andmete kogumiseks on uurimismeetoditena kasutatud dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid.

Magistritööst selgub, et kriminaalhoolduses on tulemusjuhtimise protsessides puudusi. Kriminaalhooldusametnikud ei tea, mis on tulemusjuhtimine ning millised eesmärgid on nende tööle seatud, mis viitab aga sellele, et organisatsioonis ei ole eesmärgi piisavalt hästi kommuniqueeritud. See on aga üks võtmeteguritest tulemusjuhtimise õnnestumiseks. Tulemusinfo kogumisel kasutatakse indikaatoreid, mille jaoks on andmed juba olemas. Lisaks ei leia kogutud tulemusinfo eriti kasutust – suuremat kasutuspotentsiaali nägid pigem kriminaalhooldusametnikud, kui juhtivad ametnikud. Tulemusinfo kogumise ja kasutamise süsteem keskendub formaalsetele tööülesannetele ning taasühiskonnastamine seal kõrval jääb tahaplaanile. Eeltoodust tulenevalt saab öelda, et täna kasutusel olev tulemusinfo kogumise ja kasutamise süsteem ei aita kriminaalhoolduse töötulemuste paranemisele kaasa.

Võtmemõisted: tulemusjuhtimine, tulemusinfo kogumine, tulemusinfo kasutamine, Tallinna Vangla, kriminaalhooldus

SISSEJUHATUS

Seoses erasektori juhtimismeetodeid eeskujuks seadva uue haldusjuhtimise ehk NPM-i (*New Public Management*) reformide elluviimisega on tulemusjuhtimise kontseptsioon aina enam rakendust leidnud ka avalikus sektoris (Gregory, Lonti 2008, 837; Boland, Fowler 2000, 417; Van Dooren 2011, 420; Verheijen, Dobrolyubova 2007, 206). Tulemusjuhtimist võib seletada kui protsessi, mille käigus määratletakse eesmärgid, valitakse strateegiad nende eesmärkide saavutamiseks, mõõdetakse tulemusi (Heinrich 2002, 713) ja kasutatakse saadud informatsiooni järgmiste juhtimisotsuste tegemiseks (Wholey 2002 viidatud Newcomer, Caudle 2011, 109). Siit jõuame tulemusinfo mõisteni. Tulemusinfo (edaspidi TI) tähendab süstemaatiliselt kogutud andmeid, mis kirjeldavad organisatsiooni väljundeid ja tulemusi (Pollitt 2006, 39). TI kasutamine on üks kõige suurematest väljakutsetest juhtidele, sest on tulemusjuhtimise kõige tähtsam aspekt (Moynihan 2008, 194; Nõmm, Randma-Liiv 2012, 6). Eriti oluline on TI integreerimine juhtimissüsteemi ning kogutud info kasutamine organisatsiooni töö ja tulemuste parandamiseks (Van Dooren *et al.* 2015, 7), kuna üldine ja laiem tulemusjuhtimise eesmärk on parandada avaliku halduse toimimist (Heinrich 2002, 712).

Antud magistritöös analüüsitakse tulemusjuhtimist kriminaalhoolduse valdkonnas. Kriminaalhoolduse peamine eesmärk on muuta ühiskonda turvalisemaks (Vanglateenistuse veebileht 2018a). Kriminaalhooldus kui alternatiiv vangistusele tähendab nii järelevalvet kriminaalkuriteo sooritanud inimese üle kui ka tegelemist tema kriminaalset käitumist põhjustavate riskidega. Seega on kriminaalhooldusel kaks põhilist funktsiooni – teostada kontrolli ja aidata kaasa taasühiskonnastamisele. Kriminaalhooldusametnike ülesanne on kaardistada hooldusaluse isiku võimalikud riskid uue kuriteo toime panemiseks ja seejärel viia temaga koostöös ellu erinevaid tegevusi, mis neid riske vähendaksid. (*Ibid.*)

Nii nagu Eesti avalikus halduses üldisemalt on tulemusjuhtimine leidnud laialdast rakendust (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 2), on ka kriminaalhoolduses aasta-aastalt aina enam hakatud tähelepanu pöörama töö tulemuslikkusele. Selleks, et tulemusjuhtimine oleks tõesti tulemuslik, peab see olema organisatsioonis juurutatud ja teadvustatud tegevus. Käesoleva magistritöö autor

soovib ajendatuna isiklikust kokkupuutest kriminaalhoolduse valdkonnaga uurida Tallinna Vangla baasil, kuidas Eesti kriminaalhooldussüsteemis tulemusjuhtimist läbi viiakse, kuidas TI kogutakse ja mis eesmärgil seda kasutatakse. Eeltoodust tulenevalt on magistritöö uurimisküsimused järgmised:

- Kuidas kogutakse Tallinna Vangla kriminaalhoolduse valdkonnas tulemusinfot?
- Milleks kriminaalhoolduses kogutavat tulemusinfot kasutatakse?
- Kas tänane tulemusinfo kogumise ja kasutamise süsteem aitab kaasa töötulemuste paranemisele?

Uurimisküsimustele vastamiseks kaardistatakse magistritöö teoreetilises osas TI olemus, kasutusvõimalused ja mõjutajad ning töö empiirilises osas viiakse läbi analüüs TI kogumise ja kasutamise kohta Tallinna Vangla alla kuuluvas Ida-Harju kriminaalhooldusosakonnas. Antud osakond valiti tulenevalt sellest, et magistri töö autor töötab seal kriminaalhooldusametnikuna. Empiiriline uurimus põhineb dokumendianalüüsil ning intervjuudel. Intervjueeritute hulka kuulusid nii Tallinna Vangla erinevate tasemete juhid, kriminaalhooldusametnikud kui ka Justiitsministeeriumi (edaspidi JuM) kriminaalhoolduse valdkonnaga tegelev ametnik (täpsem info on antud magistritöö metoodika osas). Empiirilise analüüsi põhjal tehakse järeldusi TI kasutamise kohta ning antakse praktilisi soovitusi tulemusjuhtimise parandamiseks Eesti kriminaalhooldussüsteemis.

Magistritöö teema on aktuaalne mitmel põhjusel. Esiteks, kuna vangla puhul on tegemist riigi ühe siseturvalisuse tagamise vahendiga, on vangistussüsteemi juhtimise edukusel oluline mõju kogu riigi julgeolekule. Teiseks, tulenevalt sellest, et vangla näol on tegu kinnise süsteemiga, ei teata ega kajastata kuigi palju süsteemis sees toimuvat, mistõttu pole ka kriminaalhooldusvaldkonna tulemusjuhtimist Eestis varem põhjalikult käsitletud. Kolmandaks on sisejulgeolek valdkond, kus tulemusjuhtimine ja mõõdikute kasutamine võivad olla ühiskonna vaatest vastuolulised. See tuleneb asjaolust, et kriminaalhooldust tajutakse ühiskonnas kui pehmet karistusviisi vangistuse kõrval (DeMichele, Payne 2007, 33), eriti mis puudutab näiteks vägivallaga seotud kuritegusid. Inimeste õiglustunne saaks justkui riivatud, kui kurjategijat vangi ei panda. Teisalt on riigi vaatest tulenevalt kriminaalhooldusele omistatud oluline roll kuritegevuse vähendamisel, kriminaalpoliitika eesmärkide saavutamisel on kriminaalhooldusel üsna suur panus anda. Kriminaalhooldust on aasta-aastalt hakatud aina vangistusele enam eelistama, sest kriminaalhooldusel olles on inimesel paremad võimalused oma elu muuta ja seeläbi väheneks ka

kuritegevus (Phelps 2013, 52, 56). Pikast vangistusest vabanenuid on oluliselt keerulisem taas ühiskonda ja tavaellu integreerida, seetõttu on uue kuriteo toimepanemise oht võrreldes kriminaalhoolduse all olevate karistatutega suurem. Kuna riigi tasandil on võetud suund kriminaalhoolduse laialdasemale kasutusele, on põhjust uurida sealset tulemusjuhtimist lähemalt. (Petersilia 1993, 61)

Magistritöö koosneb kolmest osast: esimene osa annab teoreetilise ülevaate tulemusjuhtimisest avalikus sektoris ning toob välja ka selle kriitika. Tehakse ülevaade TI kogumisest ja kasutamisest. Töö teine osa annab ülevaate uurimuse meetodikast ning analüüsib TI kogumist ja kasutamist Tallinna Vangla Ida-Harju kriminaalhooldusosakonnas. Empiiriline osa põhineb dokumendianalüüsil ja ametnikega läbi viidud poolstruktureeritud intervjuudel. Kolmandas osas tehakse järeldusi, tuuakse välja seoseid töö kahe esimese osa vahel. Neljandas osas tehakse tööst kokkuvõtte.

Autor tänab juhendajat abi ja toetuse eest, samuti kolleege ja intervjuueerituid, kellelt antud magistritöö valmimine poleks võimalik olnud.

1. TULEMUSJUHTIMINE AVALIKUS SEKTORIS

Viimastel aastakümnetel on avaliku sektori ametnikud ja juhid üle maailma aina enam propageerinud tulemuspõhist juhtimist, et parandada poliitikaid ja programmidega seotud otsustusprotsessi, teenuste tõhusust ja vastutuse selgust (Newcomer, Caudle 2011, 108). Tulemusjuhtimist peetakse kaasaegse valitsemise oluliseks osaks (Pollit, Bouckaert 2004 viidatud Van Dooren 2011, 421). Oma olemuselt on tulemusjuhtimine vahend, mis võimaldab eesmärkide seadmise kaudu muuta avalikus sektoris teenuste osutamist läbipaistvamaks. See on omakorda toonud kaasa tulemuseesmärkide kehtestamise kõigis avaliku sektori valdkondades (Radnor, McGuire 2004, 245; de Bruijn 2002, 578). Analüüsid tulemuslikkust ja seostades seda töökorraldusega, edendab tulemusjuhtimine organisatsioonilist õppimist ja aitab sellest tulenevalt parandada organisatsiooniga seotud otsuste tegemise kvaliteeti. (Moynihan, Landuyt 2009, 1097; Nõmm, Randma-Liiv 2012, 6; Van Dooren 2005, 364) Tulemusjuhtimist on üldiselt peetud üsna jõuliseks instrumendiks (Randma-Liiv 2005, 96; Goh 2012, 31).

On kolm erinevat taset, mille osas saab rääkida tulemuslikkusest ning TI. Nendeks on organisatsiooniline tulemuslikkus, tegevuse, programmi või poliitika tulemuslikkus ning individuaalne tulemuslikkus (Talbot 2007, 494). Peamiselt on tulemusjuhtimisel akadeemilises kirjanduses keskendunud neist esimesele ehk organisatsioonilisele tulemuslikkusele, sest vastutus- ning finantsüsteemid on enamasti üles ehitatud organisatsiooni, mitte programmi või poliitika põhjal. Organisatsiooni tulemuslikkusele keskendumise alternatiiviks on tegevuse, programmi või poliitika tulemuslikkusele fookuseerimine. Selle vaate eeliseks on asjaolu, et enamik poliitilisi algatusi ei piirdu ühe organisatsiooniga ega valitsemistasandiga. Puuduseks on organisatsioonilise fookuse hajusus – vastutuse hägusus ja finantskontroll on keerulised tulenevalt sellest, et rahastamine toimub mitmetest kanalitest, mis sageli kattuvad, samuti omistamise probleem, sest kaasatud on palju osapooli. Kolmandaks, individuaalne tulemuslikkus on tihedalt seotud personalijuhtimisega. See näitab, kuidas

individuaalne või meeskonna tulemuslikkus aitavad kaasa organisatsiooni tulemuslikkusele ja strateegiliste eesmärkide saavutamisele. (Talbot 2007, 494-495) Seda taset nimetatakse ka tulemuslikkuse mikro-tasemeks.

Tulemusjuhtimise keskseks teemaks on tulemuslikkuse mõõtmine ehk TI kogumine ning mõistmine, mida mõõdetakse ja kuidas mõõtmiste järel saadud infot kasutatakse (Boland, Fowler 2000, 419; Pidd 2012, 31). Siinkohal on tegevuste mõõdetavus võtmetähtsusega (Van Dooren *et al.* 2015, 39). Tulemuslikkuse mõõtmise keskne idee on lihtne: avaliku sektori organisatsioon formuleerib soovitud tulemused ja näitab, et neid saab mõõta läbi tulemusmõõdikute määratlemise (de Bruijn 2002, 579).

1.1. Tulemusinfo kogumine

Tulemusjuhtimine algab selle otstarbe kindlaks tegemisega ja eesmärkide paika panemisega. On teada, et üks võimalik viis kontrollimiseks on eesmärkide olemasolu, mida kasutatakse soorituse hindamiseks (Otley, Berry 1980 viidatud Ferreira, Otley 2009, 267). Organisatsioonid peavad tihti üheaegselt vastama mitmetele ja tihti ka omavahel konkureerivatele eesmärkidele (Chenhall 2003, 136), neid eesmärke seab üldiselt juhtkond, et vastata omakorda huvirühmade ootustele (Otley 2008, 236; Dixit 2002, 711-712). Tulemusjuhtimist saab seega nimetada ka kontrollsüsteemiks (Boland, Fowler 2000, 417-418) – paljud avaliku sektori organisatsioonid antud eesmärgil tulemusjuhtimist kasutavadki (*Ibid.*, 424).

Eesmärkide seadmist võib pidada organisatsioonis tulemuste mõõtmise aluseks (Andrews *et al.* 2009, 13-14). Eesmärkide olemasolu mõjutab töötajate motivatsiooni ning nende töö tulemuslikkust, seega on oluline, et eesmärgid oleks selgelt sõnastatud, sest need aitavad tulemuste saavutamisele kaasa (Wright 2007, 54; Jung, Lee 2013, 788). Kuna eesmärgid viitavad tulevastele hinnatavatele tegevustele, on nende seadmine seotud sooviga ebakõlasid parandada, mis viitab rahulolematusele praeguse olukorraga ning soovile saavutada (paremaid) tulemusi. Kui seatud eesmärgid on kõrged või neid on raske saavutada, siis on nad motiveerivad, sest nõuavad saavutamise nimel pingutamist. (Locke, Latham 2006, 265) Mis puudutab avaliku sektori asutusi, siis võib nende tulemuslikkusele kaasa aidata see, kui eesmärgid on spetsiifilised või kvantifitseeritud. Samuti peaksid olema lisaks organisatsiooni eesmärkidele paika pandud ka väiksemad alameesmärgid (individuaalsemad eesmärgid), mis aitavad organisatsiooni

tulemuslikkusele kaasa, sest töötajad pööravad väiksemate eesmärkide saavutamisele rohkem tähelepanu. (Peters, Waterman 2004 viidatud Jung, Lee 2013, 790)

Esmalt tuleks selgeks teha, mida soovitakse mõõta (Van Dooren *et al.* 2015, 69). Et eesmärkide täitmist hinnata, on TI kogumise jaoks vaja tulemusi mõõta. Tulemuste mõõtmine ja tulemusjuhtimine on avalikku sektorisse üle võetud erasektorist ja kuigi sellest tulenevalt on seda avalikus sektoris võibolla keerulisem rakendada, pole see võimatu (Behn 2003, 586-587; Pandey, Wright 2006, 514). Tulemuste mõõtmist saab defineerida kui toimingut või protsessi, mille käigus määratakse mingile nähtusele vastavalt reeglitele numbrilised väärtused (Wordnet 2018). Tulemuste mõõtmise protsess koosneb viiest sammust (Van Dooren *et al.* 2015, 63). Esmalt tuleb tähtsuse järjekorda seada mõõdetavad tegurid (mida mõõta). Järgmisena tuleb valida indikaatorid (kuidas mõõta), seejärel toimub andmete kogumine ning analüüs (Van Dooren *et al.* 2015, 63, 69; Thomas 2006, 1) – see kujutab endast andmete muutmist informatsiooniks ja teadmisteks. Andmed on lihtsalt numbrid, kuid informatsioon on see, mis toetab otsuste tegemist (Van Dooren 2005, 365; Ukko *et al.* 2007, 41). Lõpuks esitatakse kogu protsessi kohta aruanne (Van Dooren *et al.* 2015, 37).

Tulemuste mõõtmist teostatakse indikaatorite ehk mõõdikute abil. Tulemusmõõdik teeb mida selle nimigi ütleb – see näitab tulemuslikkust. Tulemusmõõdik aitab pöörata tähelepanu sellele, miks on tulemused head või halvad, miks tulemused paranevad või halvenevad. Tulemusmõõdikuid kasutatakse, kuna need aitavad tulemusi kokku võtta ning võimaldavad teha nii ajalisi kui mingite üksuste vahelisi võrdlusi. (Pidd 2012, 43; Boland, Fowler 2000, 422) Tulemusmõõdikute valik sõltub sellest, kuidas TI kasutatakse (Van Dooren *et al.* 2015, 69). Häid mõõdikuid iseloomustab nende tundlikkus muutustele ja täpne määratlus, mõõdikud peavad olema üheselt arusaadavad. Mõõdikud peaks olema dokumenteeritud, see tähendab nn meta-andmete välja töötamist – need andmed sisaldavad mõõdikute definitsioone, mõõtühikuid, andmeallikaid ja mõõtmise ajavahemikku. Dokumenteerimine on oluline mõõtmisprotsessi kontrollimiseks. Mõõdikud peavad olema ka asjakohased ja rakendatavad ehk peegeldama mõõdetava valdkonna tähtsamaid aspekte. Et mõõdikud oleksid asjakohased otsuste tegemiseks, peavad need olema ka õigeaegsed. Samuti peab andmekogumine olema teostatav. Viimaks peavad mõõdikud olema vastavuses andmekogumisprotsessi ja paika pandud definitsioonidega. (*Ibid.*, 69-70) Lähtuvalt avaliku sektori eripärast on peamiseks väljakutseks väikese hulga tulemusmõõdikute välja töötamine, mis samal ajal hõlmaks täies ulatuses mõne programmi või ameti ülesandeid (Pidd 2012, 47).

Tulemuste mõõtmine võib keskenduda väljunditele ja/või mõjudele. Väljunditeks peetakse käegakatsutavaid tulemusi, näiteks ravitud patsientide arvu. Mõju väljendab seda, mida mingi programm või asutus üritab saavutada, millist väärtust see lisab. Mõjusust on oluliselt keerulisem saavutada, sest see pole nii konkreetne, kui väljund. (Pidd 2012, 17) Mõjususe mõõtmine võimaldab aru saada, kui hästi või halvasti ühel asutusel või organisatsioonil läheb, kui palju eesmärgiks seatust sai tehtud jne. Seetõttu on oluline, et organisatsioonis või asutuses mõistetakse, millised on kasutatavad ressursid ning milliseid väljundeid ja mõju soovitakse saavutada. (*Ibid.*, 18)

Lisaks aitab tulemuste mõõtmise süsteemi rakendamisele kaasa erinevate osapoolte kaasamine (Boyne, Chen 2006, 458). Motivatsioon tulemuste saavutamiseks on kõrgem, kui on olnud võimalus panustada nii eesmärkide, kui mõõdikute välja töötamise protsessi – see aitab töötajatel mõista, mil moel nende poolt tehtav töö aitab kaasa tulemuste saavutamisele. See tekitab omakorda tunde, et neil on võimalus eesmärkide saavutamist mõjutada, mis kindlustab, et kõik osapooled mõistavad ja on pühendunud tulemuste saavutamisele. (Goh 2012, 39)

Kogutava info allikad võivad olla nii organisatsioonisiseseid kui -väliseid (Van Dooren 2005, 365; White 1996, 46), kuid üldiselt on TI leitav organisatsiooni puudutavates dokumentides (Taylor 2011, 1317). Organisatsioonisiseseid andmeid võib nimetada 'objektiivseteks', väliseid 'subjektiivseteks'. Objektiivsed andmed on kergesti mõõdetavad ning analüüsis võrreldavad ning toodetud organisatsiooni enda poolt, subjektiivsed andmed seevastu on hinnanguid andvad ja saadakse organisatsioonist väljastpoolt, ning võrdlusanalüüsi on keerulisem läbi viia. (White 1996, 46; Van Dooren *et al.* 2015, 71) Lisaks võivad andmete allikaks olla erinevad organisatsioonisiseseid süsteemid, kliendiuringud ja üldised uuringud (Van Dooren 2005, 365). Organisatsioonid, mis kasutavad nii siseseid kui väliseid andmeid, saavutavad paremaid tulemusi (Van der Stede *et al.* 2006, 186). Parim indikaator näitamaks, kas tulemusjuhtimise rakendamine on vaevalt väärt, on see kas tulemustega seotud andmeid kasutatakse juhtimisalaste otsuste tegemiseks (Bouckaert, Peters 2002, 359-360; Behn 2003, 587).

1.2. Tulemusinfo kasutamine

TI kasutamine tähendab, et otsusetegijad võtavad seda pidevalt erinevate otsuste tegemisel arvesse – TI peaks saama osaks juhtimisest (Moynihan 2008, 195). Organisatsioonid, mis kasutavad tulemuste mõõtmist ja TI, peavad pidevalt koosolekuid, et arutada tulemusi (Van

Dooren 2005, 370; Moynihan 2005, 205). TI puhul peaks rõhk olema info enda ja selle konteksti mõistmisel, mitte niivõrd lihtsalt andmete kogumisel, analüüsimisel ja hilisemal andmete aruandel (Goh 2012, 39; Verbeeten 2008, 430). Võrreldavate andmete saamine võib teinekord olla keeruline, vahel ka võimatu (Behn 2003, 603).

Van Dooren *et al.* (2015, 120-121) järgi saab TI kasutada peamiselt kolmel eesmärgil: õppimiseks, juhtimiseks ja kontrollimiseks ning aruandmiseks. Õppimise puhul on põhiküsimuseks kuidas muuta paremaks poliitikat või juhtimist, see on orienteeritud muutustele ja tulevikule. TI kasutamisel juhtimiseks ja kontrollimiseks keskendutakse sellele, kuidas tegevusi juhtida; see on orienteeritud kontrollimisele ja olevikule. Aruandmise puhul on põhiküsimus, kuidas tulemusi edastada, see on orienteeritud ellujäämisele ja minevikule. TI kasutamisel aruandmiseks on põhiküsimus, kuidas tulemusi õigustada. Vastavalt tulemustele võivad järgneda nii positiivsed kui negatiivsed sanktsioonid. Rõhk on varasemate tulemuste selgitamisel.

Robert D. Behn'i (2003, 588) järgi on avalikus sektoris kaheksa peamist eesmärki, milleks tulemusi kasutatakse: hindamiseks, kontrollimiseks, eelarvestamiseks, motiveerimiseks, edutamiseks, tähistamiseks, õppimiseks ning arendamiseks. Kõige olulisem neist kaheksast on arendamine, sest just see on peamine eesmärk, miks tulemusi mõõdetakse. Teised seitse eesmärki on vahendid saavutamaks kõige soovimatut eesmärki – organisatsiooni arengut ja tulemuste parandamist.

Tabel 1. TI kasutamise eesmärgid Behni järgi

Eesmärk	Mida selle saavutamiseks tegema peaks
1. Tulemusinfo kasutamine hindamiseks	Kui edukalt organisatsioon oma tööd teeb? Vajalik on paika panna tulemused, millega saadud andmeid võrrelda.
2. Tulemusinfo kasutamine kontrollimiseks	Kuidas kindlaks teha, et töötajad teevad oma tööd õigesti ja tagada organisatsiooni head tulemused? Kõigepealt tuleb paika panna soovitud käitumisstandard, millest tulenevalt saab mõõta puudujääki eelnevalt paika pandud standardist.
3. Tulemusinfo kasutamine eelarvestamiseks	Millistele programmidele, projektidele ja inimestele peaks maksumaksja raha kulutama? Peab olema idee või arusaam heast ja aktsepteeritavast, efektiivsusest.

4. Tulemusinfo kasutamine motiveerimiseks	Kuidas motiveerida keskastmejuhte ja töötajaid käituma ning tegutsema nii, et paraneks tulemuslikkus? Selleks peab olema arusaam/nägemus, mis on mõistlikud ja tähtsad eesmärgid.
5. Tulemusinfo kasutamine mainekujunduseks	Kuidas veenda meediat, avalikkust, poliitikuid, et organisatsioon teeb head tööd? Juhtidel on vaja olla teadlik, mis avalikkust huvitab, millest hoolib.
6. Tulemusinfo kasutamine tunnustamiseks	Millised saavutused on tähtsad, et neid tähistada? Tunnustamine parandab nii organisatsiooni, programmi kui indiviidide tulemuslikkust, see motiveerib inimesi pingutama. Tunnustamine ja tähelepanu tähendab pühendunud inimesi, kes tahavad eduka asutuse heaks töötada.
7. Tulemusinfo kasutamine õppimiseks	Eesmärk: kindlaks teha, mis töötab ja mis mitte. Õppimise eesmärk: kindlaks teha, miks miski töötab. Õppimiseks peavad juhid olema võimelised tajuma arenguid ja oskama prognoosida suures ulatuses organisatsioonilisi, inimlikke ja sotsiaalseid käitumisnorme.
8. Tulemusinfo kasutamine arendamiseks	Mida peaks tegema teisiti, et tulemused paraneks? Eesmärk: teha programmis parandusi. Paranduste tegemiseks on vajalik organisatsiooni võime kohaneda ja omaks võtta õppetunnid õppimisprotsessist.

Allikas: koostatud autori poolt Behn (2003) alusel

TI kasutamine õppimiseks viitab varasemate tegevustega seotud teadmistele ja seostele, varasemate tegevuste tõhususele ja tulevastele tegevustele (Fiol, Lyles 1985 viidatud Henri 2006, 532). Põhiküsimus on mis töötab ja mis mitte, peamine eesmärk on parandada juhtimist (Van Dooren *et al.* 2015, 120). Et kasutada tulemusjuhtimist kontrollimiseks, tuleb kehtestada soovitud käitumis- või sisendstandard, mille abil saab individuaalset või kollektiivset kõrvalekallet hinnata (Behn 2003, 598). Tulemuslikkuse standardeid kehtestavad seadusandlikud organid või täitevvõimu juhid – ning seejärel mõõdetakse tulemuslikkust, et näha kas kehtestatud standardit on täidetud (*Ibid.*, 589).

1.3. Tulemusjuhtimise kriitika

Moynihan (2008, 190-191) toob välja, et see, mida peetakse tulemusjuhtimiseks, võib erineda sageli sellest, mida enamasti eeldatakse. Paljud avaliku sektori organisatsioonid väidavad, et

rakendavad tulemusjuhtimist ning selle tõenduseks viidatakse erinevatele dokumentidele. Neis dokumentides võivad olla kirjas erinevad nõudmised, näiteks riigieelarvest tulenevalt, mis näitavad ameti poolt TI tootmist. Eelpool nimetatud nõudmised toovad kaasa järgmiste dokumentide tekkimise: strateegilised plaanid, tulemusplaanid, tulemusaruanded, tulemuseelarve. Nii peetakse erinevaid dokumente tulemusjuhtimise olemasolu tõenditeks.

Eesmärkide seadmine avalikus sektoris võib olla keerukas ülesanne. Avaliku sektori organisatsioonid on tihti seotud poliitikaga, mistõttu võib neil olla probleeme eesmärkide selgusega, lisaks võivad täiendavate tegevuspiirangute tõttu eesmärgid üldiselt madalamad olla (Moynihan 2008, 189-210). Lisaks võib vähene eesmärkidele keskendumine olla tingitud ka vähesest tulemuslikkusele orienteeritusest organisatsioonis (Nielsen 2014, 146). Eesmärkide saavutamine oleneb tulemuste mõõtmisest (Goh 2012, 35). Tulemusjuhtimise eesmärke võib olla keeruline saavutada ka seetõttu, et võidakse kasutada halva kvaliteediga informatsiooni, mis võib viia valede otsuste ja tegudeni (Van Dooren *et al.* 2015, 81). Eesmärkide saavutamist piirab ka see, kui kogutud TI ei kasutata/rakendata nt järgmise aasta eesmärkide seadmiseks (*Ibid.*, 89-90). Samuti ei tohiks tulemuste mõõtmise süsteemid olla ainult ülevalt-alla ja töötajate kontrollimiseks, vaid need peaks toetama töötajaid, et nad oma tööd paremini teeks (tagasiside andmine jne) (Wouters, Wilderom, 2008, 491). Rõhk peaks olema eesmärkide saavutamisel, mitte piiravatel reeglite ja regulatsioonide järgimisel, mis piiravad tulemuste mõõtmise süsteeme (Goh 2012, 39). Lisaks tuleks arvesse võtta, et tulemusjuhtimise süsteemide jaoks on keeruline leida tulemustega mängimist välistavat disaini ning seetõttu ei vii tulemusjuhtimine alati paremate tulemusteni ja võib viia kõrvalmõjudeni. See tähendab, et tulemuste hindamiseks valitakse info, mis vastab mingile kindlale kontekstile, mis näitab tulemusi parematena, kui need tegelikult on (Kelman, Friedman 2009, 917).

Tulemuste mõõtmine pole niisama lihtne, kui võib tunduda. Eelpool kirjeldatud tulemuste mõõtmise protsess on ideaal – mis tähendab, et see ei vasta sageli reaalsusele. Tihti kasutatakse praktikas tulemuste mõõtmisel neid indikaatoreid, mille jaoks on andmed juba olemas. Sel juhul loob andmete mõõtmine eeldused ja määrab ära indikaatorite valiku, mille tulemusena võivad mõõtmistulemused olla kallutatud kergemini mõõdetavate tulemuste suunas. Sellise ideaalmudeli kirjeldus võib aga osutada kasulikuks taoliste kõrvalekallete kindlaks tegemiseks. (Van Dooren *et al.* 2015, 63) Tulemusi mõõdetakse indikaatoritega ehk tulemuslikkuse mõõdikutega. Siinkohal võib tekkida tulemuslikkuse paradoks, mis viitab tulemusmõõdikute ja tegeliku tulemuslikkuse vahelisele nõrgale seosele. Selline olukord võib tekkida, kui tulemusmõõdikud kaotavad ajaga oma asjakohasuse. Seetõttu ei ole võimalik nende alusel enam vahet teha headel ja halbadel

tulemustel ning väheneb tegelike ja mõõtmise järel saadud tulemuste vaheline seos. (Van Thiel, Leeuw 2002, 271)

Lõpuks tuleb kogutud TI kasutada, mis võib olla problemaatiline eelkõige seetõttu, et seda kasutatakse liiga vähe. Sageli tuleneb TI vähene kasutus asjaolust, et kogutud TI ei vaadata läbi ega tõlgendata, st et tulemuste arutamiseks koosolekuid või arutelusid ei peeta (Mintzberg 1975 viidatud Moynihan 2005, 205). See, kui laialdaselt või mil moel organisatsooni tasemel TI kasutatakse, oleneb organisatsioonisisestest regulatsioonidest (Randma-Liiv, Nõmm 2012, 7). TI kasutamata jätmine on aga ressursi raiskamine (Van Dooren *et al.* 2015, 81).

1.4. Tulemusjuhtimine kriminaalhoolduse valdkonnas

Kuna kriminaalhoolduse puhul on tegu tulenevalt selle töö iseloomulikest omadustest üsna olulise ja tundliku valdkonnaga, siis on ka kriminaalhoolduses viimastel aastatel aina enam hakatud tähelepanu pöörama tulemuslikkusele (Paparozzi, Demichele 2008, 290). Kriminaalhooldus on enamasti tsentraalselt kontrollitud, peamiselt karistamisele orienteeritud õiguskaitseasutus (Forbes 2010, 76-77) ning selle peamiseks ülesandeks on kohtu ja/või prokuratuuri poolt kriminaalhooldusalustele määratud karistuse elluviimine (Kriminaalhoolduse standardid 2017, 5). Kriminaalhooldus tähendab vastavalt seadusandlusele erinevate meetmete ja sanktsioonide kohaldamist seaduserikkuja suhtes. See hõlmab mitmesuguseid tegevusi ja sekkumisi, mis sisaldavad järelevalvet, juhendamist ja abistamist, mille eesmärk on karistatud inimese sotsiaalne kaasamine ja seeläbi samaaegselt ühiskonna turvalisusesse panustamine. (Council of Europe 2010, 2; Canton 2012, 577; Hamin, Hassan 2011, 324-325). Seega, lisaks järelevalve teostamisele (et ei rikutaks kriminaalhoolduse reegleid, ei pandaks toime uusi seaduserikkumisi, karistamine reeglite rikkumise järgselt), peavad kriminaalhooldusametnikud tegelema ka rehabiliteerimisega ehk seaduserikkujate integreerimisega ühiskonda, mis on suur vastutus (Hamin, Hassan 2011, 331; West, Seiter 2004, 29-31; Miller 2015, 322), sest need kaks suunda on omavahel tihedalt seotud (Kriminaalhoolduse standardid 2017, 5).

Nii vangla kui selle alla kuuluva kriminaalhoolduse iseloomustajaks võib pidada klassikalist juhtimisteooriat (Angell 1971 viidatud Wright *et al.* 1997, 526-527). Klassikaline juhtimisteooria tunnusjoonteks on tegevuste sujuvamaks muutmine, produktiivsuse suurendamine ja tulemuste parandamine (The Classical... 2018). Antud teooria rakendamine just vanglates tuleneb uskumusest, et vangla missioon on nii eluliselt oluline, et kontroll töötajate üle ja ette-ennustatavus

on hädavajalikud, vähest saab jätta juhuse või individuaalse otsustusõiguse hooleks. Et saavutada sellist kõrget kontrolli taset ja ette-ennustatavust, iseloomustab vanglaid tsentraliseeritud hierarhia, kus võimu jaotus on vertikaalne. Vangla sisesed kohustused on jagatud erinevate eesmärkidega üksuste vahel ning tegevused on standardiseeritud ametliku poliitika ja protseduuride abil, seega iseloomustab kriminaalhoolduse valdkonna organisatsioone kõrge struktureerituse tase. (Angell 1971 viidatud Wright *et al.* 1997, 526-527) Lisaks peavad kõik kriminaalhooldust teostavad organisatsioonid Euroopa Liidu liikmesriikides oma tegevustes juhinduma Euroopa Nõukogu poolt välja kuulutatud soovitustest ja reeglitest, et kriminaalhoolduse praktika oleks igal pool ühesugune (Canton 2012, 580).

Teisalt on peamiselt kontrollile keskendumine kriminaalhoolduse töös on viinud olukorrani, kus pidevalt rõhutatakse tõendus põhiste praktikate kasutamist retsidiivsuse vähendamiseks. Sellised praktikad viitavad teadusuuringute ja parimate praktikate kasutusele parandamiseks kriminaalhoolduse töö tulemusi. Kriminaalhoolduses peaks selliste praktikate kasutamine viima lõpuks retsidiivsuse vähenemiseni. (Blasko *et al.* 2016, 26)

Samas puuduvad uurimused ning tunnustatud kriminoloogia alased teooriad, mis seostaks kindla arvu kodukülastuste ja näost-näku toimunud kontaktide arvu eduka riskide juhtimisega või pikemaajalise retsidiivsuse vähendamisega. Sellest hoolimata kehtestatakse selliseid standardeid, mis lisatakse ka poliitikajuhenditesse, mis omakorda paneb uskuma, et sellised andmed esindavad reaalselt olukorda, ühtlasi määratakse sellise standardi alusel kriminaalhooldusametnike tulemuslikkuse mõõtmine. Kui paika pandud standardi järgi jääb mõni taoline tegevus täitmata nõutud (kirja pandud) mahus, siis järgneb sellele ilmselt negatiivne tagasiside kriminaalhooldusametnikule, et juhtumiga ei tegeletud piisavalt hästi. (Paparozzi, Demichele 2008, 290)

Seega on olulisel kohal kriminaalhoolduse tulemuslikkuse puhul küsimus, mida tegelikult mõõta. Probleemiks on tulemuslikkuse puhul ka see, et pikka aega on kriminaalhoolduse tulemuslikkust mõõdetud retsidiivsuse tasemega – kui paljud endised kriminaalhooldusalused sooritavad peale kriminaalhoolduse lõppu uue kuriteo. Kriminaalhooldus pole retsidiivsuse taset kuigi palju mõjutanud, mis on tekitanud küsimuse, kas peamiselt retsidiivsuse taseme mõõtmine on ainuõige viis kriminaalhoolduse tulemuslikkust hinnata. (Petersilia 1993, 65) Lisaks retsidiivsuse tasemele peaks tulemuslikkuse hindamisel arvesse võtma seaduserikkuja tegevusi katseajal – näiteks tööga hõivatuse taset, sõltuvusainete tarvitamist, hariduse omandamist (Paparozzi, Demichele 2008, 281; ICF Consulting Group Inc 2006, 71).

Sõltuvusainete tarvitamise osas tuleks hinnata, kas isiku sõltuvusainete tarvitamisel on toimunud muutusi: arvesse peaks võtma aine kuritarvitamise ulatust, sekkumistegevusi ametniku poolt (nt ravile suunamine, sotsiaalprogrammi läbimine), ravi saamist ning nii sekkumistegevuste kui ravi tulemusi (Hughes 2008, 8), samuti kas tehtud narkotestid olid negatiivsed (Blasko *et al.* 2016, 29). Ka riskihindamise õigeaegne ja kiire koostamine võib olla tulemuseesmärkide saavutamisel abiks, sest riskide hindamisega tehakse kindlaks kriminaalhooldusel viibiva isiku probleemvaldkonnad, misjärel saab võimalikult kiirelt hakata nende valdkondadega tegelema. Oht on aga selles, et tihti kasutatakse riskide hindamiseks eelmiste kriminaalhooldusel viibitud perioodidel koostatud riskihindamistest saadud informatsiooni, see aga mõjutab praegust riskide hindamist, kuid riskide hindamine ja programmi suunamine peaks olema kooskõlas klientide praeguse riskivajadusega. Tööga hõivatuse puhul on oluline hinnata, kas isikul on olemas töökoht ja seeläbi sissetulek, mis peaks tagama stabiilsuse ning toimetuleku. (*Ibid.*, 28-30)

Enamasti kasutatakse hooldusaluste puhul retsidiivsuse vähendamiseks kriminaalhoolduse ajal hoiatavat mõju (hirmutamist), lisaks veel teised kriminaalhooldusega kaasnevad reeglid ja piirangud. Selline tegutsemisviis võib aga viia vastupidi uute õigusrikkumiste toime panemiseni, mis seab kahtluse alla peamiselt piirangute ja hirmutamismeetodite kasutuse. (MacKenzie 2006, 3-4, 305, 334)

Tulemuslikkuse kohta saab andmeid koguda kriminaalhoolduse töös kasutatavatest infosüsteemidest. Infosüsteemidesse kogutakse (sisestatakse) kriminaalhooldusametnike poolt tehtava töö kohta erinevaid andmeid: info hooldusaluste kohta ja sisestatud andmete töötlus, info juhtumikorralduse protsessi kohta, lisaks peetakse infosüsteemi abil hooldusaluste üle arvet. Selliseid infosüsteeme saab mh kasutada tegemaks kindlaks, kas tõenduspõhiste meetmete rakendamine järelevalve puhul on olnud edukas. Samuti saab hinnata asutuse programmide ja poliitikate tõhusust. Andmete kasulikkus sõltub suuresti nende kvaliteedist ja terviklikkusest ning ka sellest, kas neid andmeid ka tegelikult tulemuste mõõtmiseks kasutatakse. (English *et al.* 2000, 499-515; Poister 2010, 251)

Andmete kogumise puhul on tihti probleemiks asjaolu, et vaadatakse – nagu eelpoolgi välja toodud – numbrilisi näitajaid: mitu korda on hooldusalusega kohtunud, arvestatakse töötunde, mitu aruannet või ettekannet on koostatud jne. Üldsuse vaatepunktist on puudu informatsioon ühiskonna turvalisemaks muutumise kohta; tööhõive taseme kohta töötute, kuid töövõimeliste hooldusaluste seas; uimastisõitlastele mõeldud programmide läbinute osakaalu ja hooldusaluste retsidiivsuse taseme võrdluse kohta olemasolevate alternatiividega. (Paparozzi, DeMichele 2008, 281) Selliste infosüsteemide poolt kogutud andmed sisaldavad suurel hulgal informatsiooni,

olenemata sellest suurt osa sellest ei kasutata. Samas võimaldaks laialdasem andmete kasutus luua asjakohasemaid tulemusmõõdikuid, mis omakorda peegeldaks tõenduspõhiste praktikate kasutamist ning see võimaldaks kindlaks teha võimalikke puudujääke kriminaalhoolduse töös. (Blasko *et al.* 2016, 31; Poister 2010, 251)

2. TULEMUSINFO KOGUMINE JA KASUTAMINE TALLINNA VANGLA KRIMINAALHOOLDUSE NÄITEL

2.1. Metoodika

Antud uurimustöö näol on tegemist juhtumianalüüsiga ehk juhtumiks on Tallinna Vangla kriminaalhoolduses rakendatav tulemusjuhtimine. Akadeemilise kirjanduse kohaselt on avalikus sektoris tulemusjuhtimise rakendamine keerukas tulenevalt avaliku sektori erinevustest erasektorist. Käesolevas magistritöös uurib autor, kuidas TI kogutakse ja milleks täpsemalt TI Tallinna Vangla kriminaalhoolduses kasutatakse. Just erinevates ametites on tulemusjuhtimine leidnud kõige laialdasemat kasutust (Moynihan 2008, 197). Uurimus viidi läbi Tallinna Vangla Ida-Harju kriminaalhooldusosakonnas.

Tegemist on kvalitatiivse uurimusega, mis võimaldab saada detailset infot uuritava juhtumi kohta (Patton 2002, 14). Uurimismeetodiks on valitud dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud. Dokumentide analüüsiga on võimalik täiendada teisi andmekogumismeetodeid, antud juhul intervjuusid (Laherand 2008, 258). Dokumendianalüüsi läbiviimise mõte oli saada teavet vangla tööplaanides kirjas olevate eesmärkide ja nende saavutamise kohta.

Intervjuude tegemine võimaldab saada põhjalikku informatsiooni (Patton 2002, 17). Uurides TI kasutamist on soovitatav poolstruktureeritud intervjuude tegemine, sest küsitluste puhul hinnatakse TI kasutust üle (Frank, D'Souza 2004, 713). Perioodil 03.10.2018 – 29.10.2018 viidi läbi üheksa anonüümset poolstruktureeritud intervjuud. Kaheksa intervjuueeritavaga tehti intervjuud näost-näku kohtudes, ühe intervjuueeritavaga tehti intervjuu telefoni teel, tulenevalt paiknemisest väljaspool Harjumaad. Vastajatele viidatakse intervjuu koodi järgi (A1-A9, vt. lisa 3 intervjuueeritute nimekiri). Intervjuueeritavad valiti nii juhtide kui kriminaalhooldusametnike seast, et intervjuueeritavatel oleks ühelt poolt kokkupuude TI kogumisega ja kasutamisega ning teiselt poolt, et oleks esindatud ka need, kelle töö suhtes eesmärkide täitmist hinnatakse. Mitmelt tasandilt respondentide valimine võimaldab saada laiema ja põhjalikuma ülevaate uuritava teema kohta. Intervjuueeritavatelt küsiti tulemusjuhtimise rakendamise kohta: kas teatakse

tulemusjuhtimise eesmärgid ning kas need eesmärgid aitavad kaasa tulemuslikkuse hindamisele; kuidas ja kes TI kogub ja kuidas seda analüüsitakse, kas TI kogumise ja kasutamise süsteem on kohane kriminaalhoolduse tööst adekvaatse pildi saamiseks (vt. lisa 1 intervjuu küsimused).

Uurimuse piiranguna saab välja tuua asjaolu, et selle paindlik iseloom võib ohustada usaldusväärust, sest iga intervjuu on eelmisest veidi erinev (Van Thiel 2014, 93). Samuti on intervjuude läbiviimine ajakulukas. Intervjuu usaldusväärust võib vähendada intervjuueeritava poolt antavad sotsiaalselt soovitatavad vastused ning sellise teabe andmine, mida pole küsitud. (Hirsjärvi *et al.* 2010, 193) Dokumendianalüüsi puhul on piiranguks asjaolu, et uuritavat valdkonda on Eesti kontekstis vähe uuritud ning ka analüüsiks kasutatavaid dokumente on vähe, ning osad neist on vaid asutusesiseseks kasutamiseks.

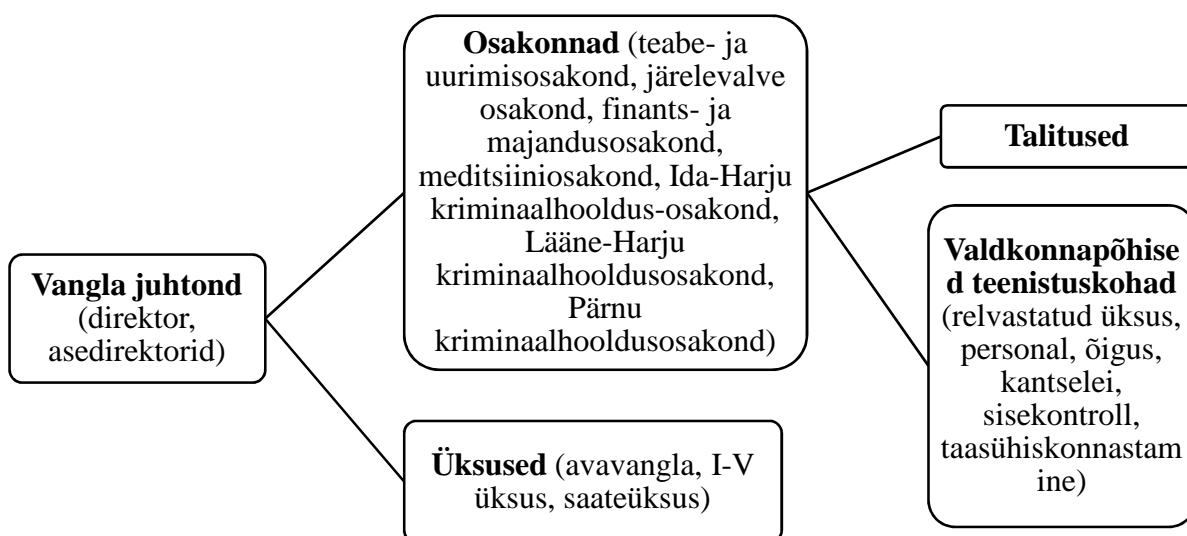
2.2. Kriminaalhoolduse olemus ja organisatsiooni tutvustus

Kriminaalhooldus seisneb ühiskonna turvalisemaks muutmises, sh kuritegevuse vähendamises, kasutades selleks alternatiive reaalsele vangistusele. Inimesed mõistetakse süüdi ja määratakse vanglakaristus, kuid inimene jäetakse vabadusse, kus teostatakse tema üle järelevalvet ning tehakse tööd tema kriminaalset käitumist põhjustavate riskidega. Kriminaalhoolduse töös on seega kaks poolt: järelevalve ning taasühiskonnastavad tegevused. Nende meetmete eesmärk on vähendada korduvkuritegevust ja seeläbi suurendada ühiskonna turvalisust. (Vanglateenistuse veebileht 2018a; Kriminaalhoolduse standardid 2018, 5)

Kriminaalhooldus kuulub JuM vastutusalasse. Kriminaalhooldusosakonnad kuuluvad vanglate alla ja kriminaalhooldust juhib läbi vangla JuM. JuM koordineeritakse vanglate tööd vanglate osakonna poolt, mida juhib Justiitsministrile alluv vanglate asekancler. Vanglate osakond omakorda jaguneb neljaks erinevaks talituseks: karistuse täideviimise talitus, õiguse ja arenduse talitus, taasühiskonnastamise talitus ja sisekontrolli talitus. Kriminaalhooldus kuulub taasühiskonnastamise talituse alla. (Vanglateenistuse veebileht 2018b). Antud talituse peamiseks ülesandeks on kinnipeetavate ettevalmistus naasmaks vanglast taas ühiskonda, samuti kõik kriminaalhooldust puudutav (Vanglateenistuse veebileht 2018b).

Tallinna Vangla puhul on tegemist kinnipidamisasutusega, mis koosneb vangla põhiosast (hoonest) Rae vallas, Linnaaru tee 5, kuhu kuulub ka avavangla koos statsionaarset meditsiiniabi pakkuva osakonnaga (Vanglateenistuse veebileht 2018c). Lisaks kuuluvad Tallinna Vangla alla

ka kriminaalhooldusosakonnad. Kokku kuulub Tallinna Vangla struktuuri kolm kriminaalhooldusosakonda, osakondade alla kuuluvad omakorda piirkondlikud talitused.



Joonis 1. Tallinna Vangla struktuur

Allikas: autori koostatud Tallinna Vangla põhimääruse RT I, 28.11.2018, §3 alusel

Tallinnas on kokku kaks kriminaalhooldusosakonda – Ida-Harju ja Lääne-Harju kriminaalhooldusosakonnad, kolmandaks on Pärnu kriminaalhooldusosakond (Tallinna Vangla põhimäärus §6). Organisatsiooni juhib vangla direktor. Talle alluvad vangla direktori asetäitjad, kellele vangla direktor määrab vastutusosalad. Direktori asetäitjad juhivad neile alluvate üksuste ja osakondade tööd, sh ka kriminaalhooldust. (*Ibid.*, §3) Kriminaalhooldusosakonda omakorda juhib osakonnajuhataja.

2.3. Kriminaalhoolduse valdkonna tulemusjuhtimine

Kuritegevuse ennetamine on riiklikult organiseeritud kuue erineva ministeeriumi koostöös – Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi ning Haridus ja teadusministeeriumi vahel. Peamine vastutus ja koordineerija roll on JuM-il (Probation in Europe 2013, 12). Lisaks on kriminaalpreventsiooni peamiste prioriteetide paika panemiseks kaasatud erinevad huvigrupid, mis moodustavad

Süüteoennetuse nõukogu. Süüteoennetuse nõukogul on nõuandev roll (Probation in Europe 2013, 12).

Kriminaalhoolduse tulemusjuhtimine ja eesmärgid tuginevad kahele arengukavale – Kriminaalpoliitika arengusuundadele ja JuM-i arengukavale. Neist kahest lähtuvalt – võttes arvesse mis on prioriteetsed valdkonnad riigi tasandil kuriteoennetuses – pannakse paika kriminaalhooldusosakonnale eesmärgid, mis tuleb iga aasta täita. Kõikidel ministriumidel on kohustus oma eesmärkide täitmisest iga aastaselt aru anda JuM-ile, selle aruande põhjal koostatakse Riigikogus esitamiseks aruanne (ettekanne) (Kriminaalpoliitika arengusuundade seletuskiri 2018, 14).

Kriminaalpoliitika arengusuunad on raamdokument, mille on heaks kiitnud Riigikogu. See sisaldab pikaajalisi eesmärke, mida tuleb ministriumitel ja teistel asutustel arvesse võtta kriminaalpoliitilisi otsuseid tehes (*Ibid.*, 2). Kriminaalpoliitika arengusuundades aastani 2018 on paika pandud pikaajalised eesmärgid ja tegevused, millest avalik sektor peab oma tegevusi planeerides ja ellu viies lähtuma. Ühena esmastest ja peamistest strateegilistest eesmärkidest võib välja tuua korduvkuritegevuse ennetuse, millesse kriminaalhooldus kõige otsesemalt panustab, mis peaks aitama vähendada kuritegude arvu ja kuriteo ohvriks langemist. (Kriminaalpoliitika veebileht 2018)

Justiitsministeeriumi arengukava hõlmab JuM-i strateegilisi eesmärke kuni 2021. aastani. Arengukava põhineb riigi eelarvestrateegial 2017-2020 ning Vabariigi Valitsuse tegevuskavast (Justiitsministeeriumi arengukava 2018-2021, 1). Arengukava koosneb tegevuskavast (eesmärgid) ja hetkeolukorra analüüsist. Arengukava elluviimiseks koostatakse iga aastaselt eraldi tööplan, millega seatakse konkreetsed ülesanded arengukavas kirjas olevate eesmärkide saavutamiseks (sh tegevuste täitmise tähtajad, vastutajad, rahalised vahendid). (*Ibid.*, 2)

Arengukavas kirjas olevatest eesmärkidest on kõige enam ja konkreetsemalt kriminaalhooldusega seotud kuritegevuse vähendamine (*Ibid.*, 16), eelkõige korduvkuritegevuse vähendamine. Korduvkuritegevuse vähenemisele aitab kaasa see, kui isikud vabanevad kriminaalhooldusele, nt ennetähtaegselt vabastatud või juhul, kui kõrgema ohtlikkuse ja riskiga isikute suhtes rakendatakse karistusjärgset käitumiskontrolli (kriminaalhooldust rakendatakse peale vangistuse ära kandmist) (*Ibid.*, 18). Lisaks on välja toodud vajadus keskenduda kriminaalhooldusaluste taasühiskonnastamise toetamisele. Seda peab aitama tagada piisav kriminaalhooldusametnike arv ning nende professionaalsuse ja motiveerituse tase, mis tagab töös kriminaalhooldusalustega sisuliste eesmärkide saavutamise. (*Ibid.*, 20)

Kriminaalhoolduse tulemusjuhtimisega on seotud ka kriminaalhoolduse standardid. Standardid määravad kriminaalhoolduses tehtava töö sisu, kirjeldavad kriminaalhooldusega seotud tegevusi ning sisaldavad kvaliteedi hindamise kriteeriume. Kriminaalhoolduse standardite peamine eesmärk on kriminaalhooldusametnikele juhiste andmine ning seeläbi kriminaalhooldustöö kvaliteedi ja tulemuslikkuse tagamine. Standardite järgimine on ametnikele kohustuslik. (Kriminaalhoolduse standardid 2017, 3)

2.4. Tulemusinfo kogumine ja kasutamine Tallinna Vangla Ida-Harju kriminaalhooldusosakonnas

2.4.1. Tulemuseesmärgid

Vanglas algab TI kogumise protsess sellest, et JuM annab konkreetsed sisendid tulemuseesmärkide osas vanglale. Tulemuseesmärgid lähtuvad Kriminaalpoliitika eesmärkidest ja JuM-i arengukavast. Et lõplikud tulemuseesmärgid paika panna, peetakse arutelusid vangla juhtkonna ja JuM-i vastava valdkonna nõunikega, sest tuleb paika panna kõikide vanglate ülesed eesmärgid, millest lähtuvad ka Tallinna Vangla enda eesmärgid, ja neist omakorda kriminaalhoolduse omad.

„Eesmärkide seadmine saab alguse juba veel kõrgemalt tegelikult – kriminaalpoliitika arengusuunad, mis on Riigikogu dokument, mis sätestab ära sisejulgeoleku valdkonna erinevad eesmärgid, mis omakorda siis läheb Justiitsministeeriumi arengukavasse, Justiitsministeeriumi arengukava alusel on koostatud vanglate, ütleme siis eesmärkide kokkulepe. Seda koostatakse iga aasta uuesti, selle põhistruktuur üldiselt on sama.“ (A7).

Vanglate ülesed eesmärkide arutelul osalevad erineva tasandi juhid vanglatest ja JuM-i nõunikud. Eesmärgid on vanglate ülesed, mis tähendab et neid peamisi valdkondi jälgitakse ja vaadatakse kõikide vanglate puhul. Vanglate ülesed eesmärkide puhul teeb otsuse eesmärkide sobivuse osas JuM ning eesmärkide täitmist kontrollivad JuM-i vastava valdkonna nõunikud.

Vanglate ülestest eesmärkidest on järgmine aste vangla enda eesmärkide ja tööplaani paika panek. Vangla tööplaani koostatakse üheks aastaks, tööplaani on vanglasisene. Tööplaani koostamist reguleerib vangla põhimäärus (Tallinna Vangla põhimäärus §3). Tööplaani koostamist reguleerib vangla põhimäärus (Tallinna Vangla põhimäärus §3). Tööplaani koostatakse koostöös kõikide osapooltega – aruteludel osalevad kriminaalhooldusosakonna juhatajad, vangla vastava valdkonna ametnikud kui ka JuM-i esindajad. Ehk kokku peetakse mitut arutelu, lisaks

vanglaülest eesmärkide paika panemisele ka eraldi Tallinna Vangla eesmärkide arutelu. Vangla tööplaani kirja pandavad sisendid (eesmärgid) kiidab jällegi heaks JuM. Tööplaanis olevad eesmärgid peavad laiemalt panustama vanglate ülest eesmärkide saavutamisse (ja seega ka JuM arengukava täitmisse ja Kriminaalpoliitika eesmärkidesse), mis selgitab JuM-i aktiivset osalemist eesmärkide arutelu protsessis. Tööplaanis olevate kriminaalhooldust puudutavate eesmärkide saavutamise eest vastutab vastava kriminaalhooldusosakonna juhataja. Kui vanglal on eraldi tööplan eesmärkide täitmiseks, siis kriminaalhooldusel eraldiseisvalt tööplan puudub.

„Vanglateenistuse eesmärkide sees on kriminaalhoolduse eesmärgid. Vanglateenistus on kinnisem, vangla on avatum pool ühiskonnas. Nii et mõlemad kuuluvad nii-öelda ühte eesmärkide loetellu, aga selle hulgast on nopitavad üks või teine, mis spetsiifiliselt puudutab kriminaalhooldust.“ (A8).

Vangla tööplaanis on nii 2017. aasta kui 2018. aasta eesmärgid sisult samad. Vangla eesmärkide seas on konkreetselt kriminaalhooldusele seatud neli eesmärki:

- 1) tagada toimiv juhtumikorralduslik lähenemine kriminaalhoolduses; juhtumikorraldus peab olema dokumenteeritud ja karistusaja planeerimine riskidest lähtuv ning vastama kohtlemismudelile
- 2) ÜKT tööandjate usaldusvärsuse kontroll
- 3) tagada elektroonilise valve eesmärgipärane läbiviimine
- 4) kõrge riskiga kriminaalhooldusaluste retsidiivsuse vähendamiseks tõhustada ametiasutuste vahelist koostööd ja infovahetust

Kriminaalhooldust puudutavad eesmärgid on nii vanglate üleselt (st et kehtivad kõikide vanglate puhul) kui ka Tallinna Vangla enda eesmärkide seas samad.

Seda, kas Tallinna Vangla kriminaalhoolduses rakendatakse tulemusjuhtimist ning millised ja kas kriminaalhooldusele on seatud eesmärgid, teadsid intervjueeritavad erinevalt – tulemusjuhtimise mõistet tuli intervjuus mitmetele laiemalt selgitada, sh kahele juhtivale ametnikule. Suurem osa oli mingisugustest eesmärkidest kuulnud, juhtivad ametnikud teadsid kõiki eesmäärke. Enamus kriminaalhooldusametnikke ei olnud kursis konkreetselt kõikide nende tööle seatud eesmärkidega, mõned oskasid ühel või teisel kujul osasid eesmäärke välja tuua, kuid tunnistati, et konkreetselt eesmäärke ei teata või polegi neid üldse tutvustatud ega kommuniqueeritud (A1, A3, A4, A6).

„Ma arvan, et võibolla ainuke viis ongi – ma ei tea kas seda rakendatakse – aga see süsteem põhineb küll sellel, et meil on eesmärgid ja siis vaadatakse tulemused üle, aga rohkem ei ole, et see on pigem kas aasta peale või siis kui kontrollitakse midagi, siis vaadatakse, kas eesmärgid on täidetud. Ma ei tea, kas kriminaalhoolduses aasta peale on eesmäärke, aga pisikesed eesmärgid on tööülesannetega seonduvad - et kõik oleks õigeaegselt tehtud ja kontrollitakse neid, aga see on üsna pisteline.“ (A3)

„Eesmärgid? No kindlasti on eesmärk see, et kõik oleks ju saajaprotsendiliselt tehtud. Siin sees ma arvan, et on ka see, et need tulemused oleksid paremad, kui on teisel osakonnal.“ (A4)

„Eesmärk nii palju, kui mina tean, ongi see et kõik oleks eeskirjade kohaselt täidetud. Mingeid muid eesmäärke ei oska välja tuua, mulle pole keegi rääkinud neist.“ (A6)

Ka üks juhtiv ametnik tõi välja, et millegi hästi tegemiseks peab ametnik teadma, miks ta midagi teeb:

„Ma ei ole alati lõpuni kindel selles, kas me oleme suutnud selle kommunikatsiooni lõpuni hästi ära hallata. Kui meil on näiteks üks konkreetne eesmärk, mis tekitab tegelikult igapäevatoos terve hulga probleeme, siis kas keegi on püüdnud seda üldse põhjendada, et miks me oleme valinud selle eesmärgi üheks nendest vähestest, millesse me tahame panustada. Kindlasti ma arvan, et see on suur väljakutse, kui me tahame midagi teha, kui me tahame seda mõõta, tahame et oleks hea tulemus, siis peaks see inimene, kes lõpuks seda teeb, sellest aru saama, miks ta seda teeb ja tajuma seda üldise eesmärgina ja mõistma, et see kujundlikult öeldes ei ole välja mõeldud ametniku kiusamiseks, vaid selleks, et süsteem tervikuna areneks.“ (A7)

Lisaks vangla poolt kehtestatud eesmärkidele peavad ametnikud oma igapäevatoos järgima kriminaalhoolduse standardeid. Standardis on üksikasjalikult kirjas kvaliteedinõuded tehtavale tööle, seetõttu aitab standard koguda TI kriminaalhooldusametnike töö kohta. Enamus juhtivaid ametnikke leidis, et standard on hea abimees nii töö tegemisel, kui selle kontrollimisel, samas tõdeti, et sellel on ka puudusi. (A2, A5, A7, A8, A9) Mitmed ametnikud arvasid, et standardid on aegunud, mis on nende hinnangul kaasa toonud kriminaalhoolduse süsteemi stagnatsiooni. On küll vajalik mingite miinimumnõuete olemasolu, kuid standardi kõrge reglementeeritus ei toeta sisuliselt kriminaalhoolduse eesmärkide täitmist. Leiti, et standardis kirjas olevad nõuded, mille alusel kriminaalhooldusametnike tööd hinnatakse, ei ole mõõdetavad tulemused.

„Minu arust standardis kehtestatud nõuded on pigem peegeldavad seda, et see süsteem toimiks. Et ametnik kontrolliks, et hooldusalused ikka kohal käiks, standard on põhimõtteliselt selleks, et

hooldusalune täidaks neid kohtu poolt määratud kohustusi, ehk siis hästi suur rõhk on kontrollfunktsioonil. Aga taasühiskonnastavat poolt võiks olla minu arust natukene rohkem, seda jääb kuidagi vähemaks ja suur rõhk on just nimelt järelevalvefunktsioonil.“ (A6)

Eesmärkide täitmise takistusena toodi välja peamiselt tehnilised vahendid ja suur personali voolavus, viimane on eriti teravalt olnud probleemiks paaril viimasel aastal (A2, A5, A7, A8, A9). Samas võib ka takistuseks osutada eesmärgi täitmist hinnates takerdumine mõnesse alakriteeriumisse – kas valitud juhtumite puhul mõne piasja kehvemini tegemine annab aluse kogu juhtumikorraldust hinnata, et eesmärk on täielikult täitmata (A8). Lisaks toodi välja, et kriminaalhooldusametnikud ei tea, mille nimel nad midagi teevad, tehakse igapäevast tööd, aga mis selle suurem eesmärk ja tulemus oleks, see kaob ära – hetkel peab pigem keskenduma töö formaalselt korrektselt ära tegemisele (A3, A6).

Intervjuueritavatelt küsiti, kas kriminaalhoolduse suhtes kehtestatud eesmärgid aitavad kaasa selle tulemuslikkuse hindamisele nii ametnike, kogu osakonna kui ka organisatsiooni vaates. Juhtivad ametnikud olid seisukohal, et olemasolevad eesmärgid tõesti annavad pildi tulemuslikkusest, eesmärgid annavad hea fookuse tulemuslikkuse hindamiseks. Kriminaalhooldusametnikud polnud seevastu juhtivate ametnikega ühel meelel. Leiti, et seatud eesmärgid – nii palju, kui neid teati – ei täida eesmärki kriminaalhoolduse, organisatsiooni ega ka ühiskonna vaatest retsidiivsuse vähendamise osas. (A1, A4, A6)

Samuti nähti juhtivate ametnike poolt, et nii kriminaalhooldusametnikud, kui osakond ja kogu vangla aste-astmelt on omavahel seotud ja kõik panustavad ühise eesmärgi täitmisse (ametnikud osakonna eesmärkidesse, osakond omakorda vangla omadesse ja vangla omad juba veel edasi kuni kriminaalpoliitika eesmärkideni välja). (A2, A7, A8, A9) Vastupidiselt juhtivatele ametnikele, toodi kriminaalhooldusametnike seas kitsaskohana välja, et ei teata täpselt, kuidas erinevad süsteemid ja arengukavad omavahel seotud on, puudub laiem vaade.

„Sulle antakse juhised/standard kätte, et kõik - teed niimoodi. Aga miks see on niimoodi, seda ei ole mitte keegi selgitanud. Näiteks võiks ju iga kord, kui mingi uus poliitika, uus arengukava või midagi taolist töötatakse välja - siis võiks ka ametnikele rääkida sellest, et miks on nii, millest eesmärgid tulevad ja milline on reaalselt meie süsteemi panus sellesse, aga seda ei tehta.“ (A6)

2.4.2. Tulemusinfo kogumine

TI kogumine kriminaalhoolduses on jagunenud vanemkriminaalhooldusametnik-metoodikute ja JuM-i vahel (A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8). Metoodikud teostavad analüüse ja kontrollivad

otseselt kriminaalhooldusametnike tööd – kas tehtud töö on piisavalt hästi tehtud (vastavalt kriminaalhoolduse standardile ja seatud eesmärkidele), et see täidaks vangla tööplaanis olevad ning hiljem vanglate ülesed eesmärgid. Metoodikud teevad juhtumikorralduse analüüsi, riskihindamise ja hoolduskava analüüsi ning teenistusvalveid vastavalt oma tööplaanile kaks korda aastas (A5), kõik juhtumid valitakse juhuvalimi alusel. Metoodikute tööd võib võtta kui sisendit (instrumenti) juhtidele, mida saadud infoga edasi teha. Kriminaalhooldusametnike töö kontrollimise õigus on ka JuM-i vastava valdkonna nõunikel.

„Kaks varianti, et üks on muidugi osakond, kes peab koguma oma ametnike kohta. Tehakse siis ametnike töö hinnangut ja arenguestlusel mingeid järeldusi, et kas ametnik vajaks koolitusi või midagi ja teine asi on see, et üleüldiselt kogutakse vanglate kohta tulemusinfot, mis on siis nende konkreetsete eesmärkide raames.“ (A9).

Kui TI kogumisel osaleb mitu osapoolt, võib juhtuda, et igal osapoolel on oma arusaam kogutavast infost. Intervjueeritavatel küsiti muuhulgas, kas nende arvates kahe osapoole hinnangud kogutud info ja eesmärkide täitmise kontrollimisel langevad omavahel kokku. Mitmed intervjueeritavad leidsid (A4, A6), et kahe osapoole hinnangud ühtivad.

„Pigem on nõunikul tegelikult õigus, sest kui pärast hakata näpuga järge ajama ja võtad näiteks mingi määruse ette - siis vaatad, et jah, asi tegelikult ongi nii, nagu nõunik on öelnud“ (A5).

Teisalt esineb sageli ka olukordi, kus metoodikute hinnanguid ministeerium ei aktsepteeri ning seetõttu alandatakse mõne eesmärgi täitmise määra (JuM-i nõunikele jääb hinnangu osas nõ viimane sõna). Juhtivatel kohtadel töötavate ametnike seas arvas enamus, et see pole probleem ja selliselt hindamine on protsessi osa, siiski ühe juhtiva ametniku hinnangul on see probleem.

„Erisus tekibki natukene tõlgendamisest. Juhtumikorralduses on meil olnud natukene võib-olla erinevaid arusaami, kus metoodikud tõlgendavad ja hindavad ühtmoodi, nõunik kes annab lõpphinde, hindab teistmoodi ja üldjuhul ikka allapoole. See on suur probleem, sest õõnestab meie koolitajate jalgealust ehk tegelikult seab kahtluse alla nende tõsiseltvõetavuse, pädevuse ja teiseks annab see segaseid suuniseid ametnikele.“ (A2)

Eeltoodut pidasid probleemiks ka osad kriminaalhooldusametnikud, kes leidsid et eesmärkide täitmise hindamine on liiga faktipõhine ja täitmist hinnates ei arvestata alati kõiki asjaolusid (taustainfot) (A1, A3, A6). Samuti toodi välja, et ametnikele antavas tagasisides keskendutakse enamasti negatiivsele – mida on ametnik teinud halvasti, kuid mida on tehtud hästi, kas ametnik on leidnud mingisuguse uue lähenemise oma töö paremaks tegemiseks, seda üldiselt välja ei tooda.

(A3) Kui kriminaalhooldusametnik teeb enda arvates oma tööd hästi, kuid tagasisidena saadakse sageli hinnang, et juhtumikorraldus on siiski halb, siis pidev negatiivne tagasiside ei motiveeri.

„See, kui sa näed, et kriminaalhooldusalune on arenenud, aga juhtum näiteks hinnatakse läbikukkunuks, siis sisuliselt ei anna see ju mitte midagi. Siis kaob kogu mõte ka ametniku jaoks, kriminaalpoliitika, ühiskonna ja kõige jaoks ära.“ (A3)

Andmed, mida kriminaalhoolduses TI kogutakse, on Exceli tabeli vormis ja tihti on andmed numbrilisel kujul, lisaks võetakse infot kriminaalhooldusametnike töös igapäevaselt kasutatavatest infosüsteemidest (neid on kaks), kuid ka need andmed kantakse Exceli tabelitesse. Andmekogumise viis oli enamike juhtivate ametnike hinnangul kohane, leiti et see võimaldab koguda tulemuslikkuse hindamiseks sobivat andmestikku (A5, A7, A8).

„Kui me oleme kokku leppinud, et need eesmärgid näitavad meie puhul tulemuslikkust, siis ta selles osas annab adekvaatse pildi. Vaadatakse konkreetseid mõõdikuid, et mida tehtud ja mis sagedusel tehtud ja kas see vastab kohtlemise tasemele, et ma arvan selles mõttes jah, et on adekvaatne.“ (A9)

Tabelites on kirjas eesmärgid, olenevalt tabelist on ka täpsemalt lahti kirjutatud eesmärgi juures, millistest alam-kriteeriumitest eesmärk koosneb.

„Andmed ongi nende kriteeriumide põhised, et kui meil on tulemuseesmärk, mis moodustub alakriteeriumitest, siis kogutaksegi täpselt nende kriteeriumite kohta andmeid ja midagi muud selle juhtumi osas ei vaadata.“ (A9).

„Pigem kogutakse kvantitatiivselt, ikkagi arvandmeid. Kvalitatiivne meetod läbi selliste intervjuude või hinnangute - see oleks tõenäoliselt keeruline. Võib-olla on see mõningate järgmiste aastate või aastakümnete areng, aga praegu hetkel läbi arvandmete.“ (A7, A8).

Ametnike poolt nähti TI kogumisel peamiselt Exceli tabelitele tuginemist probleemina. Kuna hinnates juhtumianalüüsis mõne juhtumi osaliselt täidetuks või et midagi oleks võinud olla teisiti tehtud, ei küsita kriminaalhooldusametnikelt selgitust, miks ta tegi või otsustas üht või teistpidi, siis ei ole sel tagasisidel mingit kaalu – see ei vii edasi ega anna ametnikule infot.

„Näiteks kui keegi küsib, miks ma midagi teen, kui minu juhtum on seal valimis ja lihtsalt hinnatakse, et see ei ole täidetud, siis „mitte täidetud“ on sama sisukas, kui see tagasiside, see ei oma mitte mingit väärtust selle juhtumi puhul kui ei ole tausta.“ (A3)

„Mulle tundub, et väga keskendutakse sellele, kas tähtajad on täidetud, et kõik linnukesed saaks ära teha. Sageli keskenduvad ametnikud sellele, kuidas ennast kaitsta ja teiseks see, et kõik need linnukesed oleksid tehtud, et mitte keegi ei saaks mulle öelda, et mul on midagi valesti. Praegu keskendutakse ka väga palju sellele, et ametnikke karistada, viimasel ajal on olnud palju distsiplinaarmenetlusi, mõnda on ähvardatud selle algatamisega jne. Hooldusaluse aitamine jääb pigem tahaplaanile, esiplaanil on see, et kõik linnukesed oleks tehtud.“ (A6)

Lisaks toodi välja, et andmete kogumisel pööratakse tähelepanu peamiselt mingite väga konkreetsete tööülesannete soorituse tähtaegadele ja kas mingid kriminaalhoolduse standardites ettenähtud tegevused on sooritatud nõutud mahus (nt kodukülastused) (A1, A3, A4).

„Minu teada on välja töötatud kriminaalhooldusstandard, mis peaks olema aluseks ideaalsele juhtumikorraldusele, mille poole me peaksime kõik püüdlema. Siis võetaksegi elektroonilised toimikud - ma ei tea kas pabertoimikuid ka võetakse, minu teada mitte - ja siis vaadataksegi, et kas see töö, mida sa oled teinud, on vastavuses nii-öelda selle ideaalmudeliga, vastavalt sellele, mis kriminaalhoolduse standardites on välja toodud.“ (A6)

2.5. Tulemusinfo kasutamine kriminaalhoolduses

2.5.1. Tulemusinfo analüüs

Kui andmed on kogutud, järgneb nende analüüs. Kogutud andmete analüüsimisel kontrollitakse nende vastavust paika pandud eesmärkidele ja kriminaalhoolduse standardites kirjas olevatele nõuetele (lisaks seadustest tulenevad nõuded) ja muudele tööalastele juhenditele. Mitme intervjuueritu sõnul erilist analüüsi ei toimugi, lihtsalt kontrollitakse ja hinnatakse juhtumeid, kas need vastavad mingitele kriteeriumitele. (A1, A2) Üks ametnikest ei teadnud aga üldse, kuidas andmeid analüüsitakse (A6).

„Analüüsitaksegi selle järgi, et vaadatakse lõpus seda õnnestunud juhtumite kujunemise protsenti. Ja sellest lähtuvalt siis saab vaadata, et kas üleüldine juhtumikorraldus on piisavalt hea, et võiks arvestada seda täidetuks. Ma arvan, et kõige olulisem analüüs on ka arenguestluste raames, see on sisu poole pealt osakonna tasandil kõige olulisem analüüsi koht. Ministeeriumis vaadatakse üldpilti vangla peale, et kuivõrd hästi on need eesmärgid täidetud, aga kui osakonna ja ametniku tasandile minna, siis kindlasti on arenguestlused ja uute eesmärkide seadmine kõige olulisem analüüsi koht.“ (A9)

„Kui me räägime eesmärkide tabelist, siis me räägime ka vastutavatest isikutest, kes annavad algandmed, algandmeid töötlevad esmases järjekorras metoodikud, teises järjekorras vanglate osakonna nõunikud ehk vaadatakse üle, kas on kokkulepitud kriteeriumitele vastavalt hinnatud, kas hindamise tulemust mõistavad kaks nõ astet samalaadselt ja ega seal muud tööd teha ei olegi. Kui algandmed on esitatud struktuuriüksuse enda poolt, hinnatud on nii-öelda topeltmeetodi järgi, et vaatab kõigepealt eesmärgitäitja ise ehk osakond, ütleb kas ta täitis eesmärgi enda arvates hästi ja siis väline kontroll, mis on ka süsteemisisene kontroll, aga järgmine struktuuriüksus ehk vanglate osakond läbi oma taasühiskonnastamise talituse annab veel tagasiside, kas me saame asjadest ühtemoodi aru.“ (A7)

Andmete analüüsi juures nähti negatiivsena seda, et ametnikel puudub võimalus anda tagasisidet ja endapoolset sisendit sellesse, kuidas kriminaalhoolduse tööd arendada võiks (A1, A3, A6).

Kõikide kriminaalhooldusega seotud eesmärkide täitmise kohta metoodikute poolt tehtavate analüüside tulemused esitatakse vastavalt kas osakonnajuhatajale või ministeeriumile. Kõiki tulemusi ministeeriumile ei esitata, see oleneb sellest, kas ministeerium soovib tulemusi näha. (A5) Juhtumikorralduse analüüsid saab ka kriminaalhooldusosakonna juhataja vahetu juht ehk asedirektor vanglas. Tagasiside saavad ka kõik ametnikud, kelle juhtumeid on analüüsitud. Juhul, kui analüüsitud juhtumis on ilmnenud probleeme, siis küsitakse ka juhatajalt, milliseid meetmeid on ta plaaninud kasutusele võtta ja kuidas see ilmnenud probleemi lahendamist toetab.

Üldiselt kriminaalhoolduse valdkonna juhtimise poolelt nähti probleemina asjaolu, et juhtivatel positsioonidel töötavad ametnikud võiksid rohkem kursis olla kriminaalhoolduse töö sisuga – neil, kes ametnike tööd esmajärjekorras hindavad (metoodikud) ja uusi ametnikke välja õpetavad - neilt ei saa alati sisulist abi või infot.

„Kui tahta mingit sisulist abi või infot, siis seda ei saa. Näiteks kui inimene, kes on süsteemis töötanud juba viisteist aastat, kes näiteks vastutab väljaõppe eest või kes on minust ametipositsiooni mõttes kõrgemal tasemel, tuleb minu juurde ja hakkab küsima mingeid täiesti elementaarseid asju, näiteks mis asi on kodeerimine¹. Kuidas sa eesmäärke sead või kuidas sa saad mingeid ettekirjutusi teha, kui puudub reaalne ettekujutus sellest, milline see töö üldse on, millised näiteks on tänapäeva võimalused ja nii edasi. Abi saab pigem teistelt kolleegidelt, ma ei lähe ei metoodiku ega ka osakonna juhataja juurde, sest mul on selline tunne olnud, et nad ei ole väga kursis praktilise tööga ja nad ei oska mingit praktilist nõu anda paraku.“ (A6)

¹ Kodeerimise all on silmas peetud alkoholisõltlasele teostatavat raviprotseduuri, mis peaks aitama alkoholi tarvitamisest loobuda.

2.5.2. Tulemusinfo kasutamine

Analüüside tegemise ja nende järel saadud tulemuste kasutamise osas väljendasid intervjuueeritavad väga erinevaid seisukohti. Seda, kas või kuidas TI kasutatakse, teadsid pigem juhtivad ametnikud, kellel oli enamasti kogu tulemusjuhtimise süsteemist kriminaalhoolduses põhjalikum ja terviklikum arusaam ning kes olid paremini informeeritud, kui kriminaalhooldusametnikud (A7, A8, A9). Põhimõtteks on, et kõikide seatud eesmärkide kaudu saadud infot kasutatakse selleks, et kohendada eesmärke järgmise aasta kontekstis või siis parandada mingeid tööprotsesse (A7).

Mitmed intervjuueeritavad avaldasid arvamust, et saadud infoga üldiselt ei tehtagi midagi peale fakti konstanteerimise – kas eesmärkide täitmise kohta on tagasisidet saadud ning kas eesmärgid täideti või mitte (peale juhtumianalüüsi tegemist saadetakse Exceli tabeli vormis tagasiside ametnikule ja osakonnajuhatajale). Lisaks toodi välja, et TI kasutatakse sisendina sisekoolituste tegemiseks. (A1, A2, A5) Kogutud info alusel tehakse erinevaid analüüse, mille tulemusel selguvad probleemsed kohad ametnike töös, mida sisekoolitused peaks aitama lahendada. Koolituste tulemusena peaks ametnike töö kvaliteetsemaks muutuma ja eesmärgid edaspidi täidetud saama. Samas nähti TI kasutamisel õppevahendina ja uute suuniste-nõuete välja töötamise poolelt probleemina asjaolu, et igasuguste uute juhiste ja nõuete esitamine erinevate töölõikude osas toimub kaootiliselt (A3, A4, A5). Sisekoolituste osas oli kriitikaks asjaolu, et neid tehakse vaid mingitel väga kindlatel perioodidel aastas, enamasti sügis-talvisel perioodil ning koolitused ise oma sisu poolest pole aastatega kuskile arenenud. (A1) Negatiivsena toodi ka välja, et kogutud infoga saaks teha oluliselt enam, kui intervjuueeritavate teada seni tehtud on. Kuna kriminaalhoolduse valdkond hõlmab paljusid erinevaid eluvaldkondi, siis lisaks sisendina järgmise aasta eesmärkide välja töötamise ja kriminaalpoliitika kujundamisele võiks TI andmeid näiteks sõltlaste kohta kasutada sotsiaalpoliitikas. (A6)

„See läheb juba ka tervishoiu valdkonda, et kõiki neid andmeid saaks ju kasutada, aga vähemalt mulle tundub, et seda ei tehta. Mitte lihtsalt, et sulle antakse tagasisidet, kas sa oled kõik linnukesed ära teinud või mitte.“ (A6).

Lisaks peaks teoreetilise käsitluse järgi TI kasutatama juhtimisalaste otsuste tegemiseks – seda toodi välja ka osade intervjuueeritute poolt, et nende teada kasutatakse kogutud TI ilmselt ka otsuste tegemise protsessis, selle alusel tehakse mingeid korrekture või täpsustusi töökorralduses (erinevad tööalased juhendid jms), konkreetseid näiteid tuua ei osatud (A3, A4, A5).

TI kasutamisel takistusi enamik intervjueeritutest ei näinud, pigem leiti, et küsimus on tahtmises kogutud infot kasutada, toodi välja et infot kellegi eest ei varjata. (A2, A5 A6, A7, A8, A9)

„Ega neid andmed kellegi eest ei varjata. Üks on võib-olla tahtmine, oskus ja ressurs, et kui täna osata püstitada mingisuguse õige nurgaga lähteülesanne ja seda suuta ellu viia või analüüsida, see on ka oskus andmetest sünteesida see lõpptulem juhtimisotsuseks, et mida teha. Näiteks metoodikud ju täna töö kvaliteedi mõttes juhtumikorraldust ju analüüsivad, annavad ametnikele oma koolituste läbi tagasisidet, et õppida sellest veast. Aga et kas me muudest andmetest ka alati sellise õppevahendi raames suudame läbi käia, võib-olla on piir ees selles mahus ja inimeste arvus või oskuses seda asja teha.“ (A8)

TI süsteemi kõrvalmõjusid juhtivad ametnikud üldiselt ei näinud, siiski mööndi, et parendamise kohti leidub (A2, A7, A8, A9). Kriminaalhooldusametnike seas nähti kõrvalmõjuna ametnike üldist pahameelt.

„Sellepärast et need, kes hindavad ei ole ise seda tööd teinud. Sa ei saa hinnata seda, millest sul puudub arusaam. Metoodikute puhul ka, mingil määral nad on seda tööd teinud ja saavad aru, aga samas, kui nad ei tee sama koormusega ja nii palju erinevaid juhtumeid ei tööta läbi, kui ametnikud, siis neil puudub adekvaatne taust hindamiseks selliseid asju..“ (A1, A3, A4, A6)

Seda, et kriminaalhooldus on osa suuremast süsteemist, et kriminaalhooldusele seatud eesmärgid tulenevad ja on kooskõlas nii Kriminaalpoliitika arengusuundade, JuM-i arengukava, vanglate üleste, kui vangla siseste eesmärkidega ja et TI kasutamise süsteem aitab parandada kriminaalhoolduse tulemuslikkust nii organisatsiooni kui ühiskonna jaoks, osaliselt nähti ja tajuti. Suurem enamus oskas välja tuua vaid väga üldiselt TI kasutamise mõju tulemuslikkuse paranemisele. Toodi välja, et ilmselt ootab ühiskond eelkõige inimeste väärtushinnangute ja mõtteviisi muutust, et ei pandaks enam kuritegusid toime.

„Noh, peaks aitama, aga kas ta seda teeb? Teatud asjades aitab, ma arvan ja võib-olla mõningates mitte, aga seda ma ei kommenteeriks praegu.“ (A5)

„Jah, panustab. Me panustame sellesse ka läbi sellesama toimiva juhtumikorralduse, me tegelikult oma tänaste eesmärkidega panustame sellesse, et inimesed muutuksid ja ei paneks toime õigusrikkumisi ja panustame ka sellesse, et teostada nii-öelda formaalselt järelevalvet, et kas takistada või teha vähemalt keerulisemaks mingisuguste tegevuste toimetamine, mida ühiskond ei aktsepteeri ja nimetab neid kuritegudeks.“ (A1, A7, A8, A9).

TI analüüsi järel saadud informatsiooni alusel hinnatakse, kas ja millises mahus eesmärgid täideti või mitte. Kriminaalhoolduses kaasneb käesoleva aasta teise poole tulemuste alusel esmakordselt ka kriminaalhooldusametnikele tulemustasu maksmine (vanglas sees töötavatele ametnikele on tulemustasu makstud koguaeg). Intervjueerimise hetkel ei teadnud tulemustasude maksmise kohta ükski kriminaalhooldusametnik, sellest teadsid rääkida vaid juhtivad ametnikud ja ka nende seast mitte kõik. Varasemalt on kriminaalhoolduses tulemustasu ühekordsete summadena makstud 2014. ja 2015. aastal nõutust enama töö tegemise eest. Varasemalt makstud tasude osas on osakonnajuhataja pidanud iga ametniku kohta esitama oma otsesele juhile (vastava valdkonna vangla asedirektorile) ettepaneku, kellele kui palju maksta. See, mis on olnud esitatud arvamuste sisu, pole ametnikele avaldatud. Makstud summad erinesid olenevalt ametnikust ning ei olnud aru saada, millest selline erinevus tulenes. Summad erinesid ka samal ametiastmel töötavate kriminaalhooldusametnike seas, seega polnud tulemustasu maksmine läbipaistev. Alates 2018. aasta teisest poolest on kriminaalhooldusosakondadele ette nähtud üks kindel summa tulemustasude maksmiseks, mis alguses on üsna väike esimese poolaasta kohta. Tasude maksmine on seotud iga ametniku individuaalse tulemusega, mis saadakse juhtumianalüüsi põhjal. (A2, A7, A8) Juhtumianalüüsi puhul on oluline, mitu punkti mingisuguste tegevuste eest saadakse, et saaks juhtumianalüüsi täidetuks lugeda. Punktid arvutatakse kokku ning mingitele punktisummadele vastab teatud summa, mida makstase tulemustasuna.

„Kui eesmärk on täidetud seitsmekümne protsendi ulatuses, selle täitmine annab kolm plusspunkti. Nendele plusspunktidele vastab siis mingisugune rahaline ekvivalent. Ja sellest siis kujuneb selline hinnang, tulemustasu ja see on siis nii-öelda motivatsioonifond, mis jaguneb selliselt, et kui sa oled täitnud eesmärgi, siis sa oled saanud nii-öelda plusse ja võib ka juhtuda, et sa ei ole, siis oled saanud miinuseid.“ (A7)

Kuigi tulemustasude maksmine iseenesest on motivaator, siis ühe juhtiva ametniku poolt toodi välja selle probleemkohana asjaolu, et saadakse seda, mida mõõdetakse. Kui panna millelegi mõõdik külge ja sellele mõõdikule ka hind, siis võib enam-vähem kindel olla, et saadakse tulemuseks seda, mida mõõdetakse. Risk on ka see, et eesmärgistatakse nn õige asi, et alam-eesmärgid toetaks tervikeesmärki, mitte ei tegeletaks väiksemate alameesmärkidega. Samuti on liigselt materiaalsetele motivaatoritele keskendumine riskantne, selle tõttu võib kannatama hakata innovatiivsus, enesearendamine võib muutuda teisejärguliseks jne. (A7)

3. JÄRELDUSED

Eduka tulemusjuhtimise üheks aluseks on olenemata rakendamise valdkonnast selle teadvustamine ja kommunikeerimine kõikidele organisatsiooni töötajatele. Kriminaalhooldusametnikel puudub laiem arusaam tulemusjuhtimisest – ei teata, millega tegu, kas või miks seda vaja on, millised on kriminaalhooldusele seatud eesmärgid ning kuidas need on seotud süsteemselt muude arengukavade ja kriminaalpoliitikaga. Tulenevalt eeltoodust ja TI kogumise ja kasutamise analüüsist kriminaalhoolduses, saab öelda et nendes protsessides on puudujääke.

Tulemusjuhtimise rakendamise puhul tuleb esmalt seada eesmärgid, mille alusel tulemuslikkust hinnata (Wright 2007, 54; Jung, Lee 2013, 788). Intervjuude analüüsi põhjal selgus, et suur osa kriminaalhooldusametnikest, kelle töö suhtes eesmärkide täitmist hinnatakse, ei tea seatud eesmäärke; mõningaid küll osati üldiselt nimetada, kuid ülevaadet enamus ei omanud. Seevastu juhtivate ametikohtadel ametnikud eesmäärke teadsid. See viitab asjaolule, et ilmselt pole juhtide tasemelt allapoole eesmäärke piisavalt hästi edasi antud – mille osas väljendas kahtlusi ka üks intervjuueritud juhtivatest ametnikest (A7). See loob juba kogu tulemusjuhtimise protsessi alguses eeldused selle ebaõnnestumiseks. Kuna ametnikud ei ole eesmärkidest teadlikud, siis on ka nende motiveerituse tase madal, mis nähtub ka intervjuudest. Lisaks eesmärkide mitte teadmisele, ei ole olemasolevad eesmärgid iseenesest kuigi motiveerivad – nende täitmine kujutab endast lihtsalt mingite tegevuste sooritamist (nn linnukeste tegemine, iga liigutuse kirja panemine jmt).

Kuigi teoreetilise käsitluse kohaselt on avaliku sektori asutuste tulemuslikkus suurem, kui eesmärgid on spetsiifilised või kvantifitseeritud (Peters, Waterman 2004 viidatud Jung, Lee 2013, 790), siis antud juhul võib öelda, et olemasolevad eesmärgid on liialt faktipõhised ja keskendunud arvandmete kogumisele, mis on osaliselt ka kergema vastupanu teed minek. Nii ei saa antud juhul eesmärkide spetsiifilisust suurema tulemuslikkusega seostada. Leiti, et kvantitatiivsel meetodil tulemuste kogumine on tulenevalt organisatsiooni suuruselt lihtsam, kuna kvalitatiivselt info kogumine (nt intervjuud, hinnangud) oleks keerulisem. (A7, A8)

Kriminaalhooldusele seatud neljast eesmärgist on kolmel tulemusmõõdikud, ühele eesmärgile ei ole neid paika pandud (vt lisa 2, kriminaalhoolduse tulemusmõõdikud). Häid mõõdikuid iseloomustab mh nende kirja panemine (dokumenteerimine), mida on ka tehtud, kuid mõõdikud ei ole kuigi täpselt määratletud. Mõõdikud on küll arusaadavad, kuid nende alusel saab hinnata vaid fakti, kas tegevus sooritati või mitte, aga mõõdikud ei hinda, mil määral üks või teine tegevus sooritati, puuduvad mõõtühikud (tegevuste mõõdetavus). Konkreetselt pole ka kirja pandud andmeallikad, kust mõõdikute jaoks infot kogutakse. Kui teoreetilise kirjanduse kohaselt peaks kriminaalhoolduses tulemuslikkust mõõtma lisaks retsidiivsuse tasemele ka nt sellega, kui suur osa hooldusalustest oli katseajal tööga hõivatud, kuidas muutus nende sõltuvusainete tarvitamine ning kas omandati haridust, siis ükski neist kriminaalhoolduse mõõdikutes ei kajastu. Eeltoodust tulenevalt võib öelda, et olemasolevad mõõdikud eesmärkide saavutamisele kaasa ei aita. Mõõdikud olema rohkem suunatud mõjude hindamisele, mitte tulemustele.

Lisaks on eesmärkide täitmiseks ja ametnike töö hindamiseks kasutusel tööjuhendina kriminaalhoolduse standardid, milles on üksikasjalikult kirjas kvaliteedinõuded tehtavale tööle, kuid mis ei toeta tänaseks enam valdkonna arengut ning on liiga reglementeeritud. Teisalt on mingisuguste miinimumnõuete olemasolu vajalik. Standardeid on küll mingil määral aeg-ajalt täiendatud, kuid üldjoontes on see aastaid püsinud muutumatuna. Kui teoreetilises osas väljatoodu järgi ei tohiks tulemuste mõõtmise süsteemid olla ainult ülevalt-alla ja töötajate kontrollimiseks ning rõhk peaks olema eesmärkide saavutamisel, mitte piiravatel reeglite ja regulatsioonide järgimisel, siis reaalsus kipub olema vastupidine. Ametnikel puudub suuresti kaalutus- ja otsustusõigus, sest töö tuleb teha vastavalt standardis kirjutatule (lisaks hulk muid juhendeid, suunised), milles kirjutatut võetakse kui ainuvõimalikku viisi kriminaalhoolduse tööd teha.

TI kogutakse kriminaalhoolduses eelkõige juhtumianalüüside põhjal, mis kujutavad endast juhuvalimi teel valitud juhtumite põhjalikku läbivaatamist ja kontrollimist. Peamisteks info allikateks on kriminaalhoolduses kasutusel olevad infosüsteemid (kaks süsteemi). Kasutusel olevad süsteemid sisaldavad suurel hulgal informatsiooni, mida enamasti kasutatakse selleks, et kindlaks teha kas kriminaalhooldusametnik on sisestanud süsteemi mingit kindlat sorti informatsiooni, riskihindamiste kontrollimisel vaadatakse, kas on linnukesed nõ õigel kohal ja et kirjas olev tekst sisaldaks mingeid kindlaid andmeid (nt haridustase, aadress jmt.) – viimase jaoks on täna olemas juhend (mida pole otseselt levitatud, kuid mis saadi sisekoolituse ajal), kust ametnik saab vaadata, mida täpselt kirjutama peab. See aga tähendab, et tulemuste mõõtmisel

kasutatakse indikaatoreid, mille jaoks on andmed juba olemas. Tulemused ei ole alati sellest tulenevalt küll paremad, kuid eeldused selleks, et tulemused oleksid kindlasti head, on loodud ja selle poole püüeldakse. Juhtumikorralduse analüüside tulemusel antakse tagasiside ka kriminaalhooldusametnikele. Tagasiside andmise puhul on negatiivne see, et enamasti keskendutakse ametnikele antavas tagasisides puudustele, ametnike kiidetakse vähe ning juhtumikorralduses tehtud vigade pärast kardetakse distsiplinaarmenetluse algatamist, mis viimase ühe-kahe aastaga on sagenenud (A6). Suure tõenäosusega on see mõjutanud ka personali voolavust, sest peamiselt formaalselt töö õigesti tegemine, otsustusõiguse vähesus ja pidev negatiivne tagasiside tehtud tööle ei motiveeri pikalt ametisse jääma.

TI koguvad meetodikud, kes omakorda sisestavad info vastavasse exceli tabelisse, mille vaatab üle JuM-i nõunik. Sellest tekib aga mitmeid probleeme. Meetodikud töö kontrollijate ja ka uute töötajate välja õpetajatena ei tegele ise kriminaalhoolduse sisulise tööga, mis oli mitme intervjuueritu hinnangul probleemiks, sest tulenevalt sellest ei olda enam kursis kriminaalhoolduse töö praktilise poolega. Sellest tulenevalt ei saa ametnikud neilt alati õiget nõu ega abi ning sageli on saadud info vastuoluline olenevalt kummalt kahest meetodikust nõu küsiti. Kuna meetodikute tehtud tööd kontrollivad JuM-i nõunikud, siis pole harvad juhtumid – eriti elektroonilist järelevalvet puudutava osas – kui meetodik on hinnanud eesmägi täidetuks, siis JuM-i poolt hinnatakse, et eesmärk on täitmata. Mõnedel juhtudel on sel juhul esitatud JuM-i hinnangu osas vaie ja teinekord on selle järel eesmärk täidetuks hinnatud.

Rääkides TI kasutamisest, siis seda kasutatakse pigem vähe, et mitte öelda üldse mitte. Seda ei vaadata läbi ega kasutata millekski muuks, kui enamasti mingite konkreetsete tegevuste sooritamise kontrollimiseks. Osaliselt kasutatakse kogutud TI ka järgmise aasta eesmärkide täiendamiseks või muude juhiste muutmiseks/loomiseks ja sisekoolituste korraldamiseks. Otsuse tegemise protsessis kasutamist küll toodi välja, kuid see tundub pigem tahaplaanile jäävat. Sisekoolituste osas nähti probleemina, et need korduvad aastast-aastasse sisu osas ja nii on neist vähe kasu. Enamasti on sisekoolituste puhul tegemist näidisjuhtumitega, kus ametnikud paari tunni jooksul teevad ühe riskihindamise läbi otsast lõpuni ning seejärel arutatakse ja kontrollitakse meetodikutega koos, kas kõik said ühtemoodi aru ja kas kirjapandu on õige. Sisekoolitusi on kindlasti vaja, kuid selliste näidisjuhtumite korral peaksid need olema võimalikult palju erinevad, praegu kipuvad need juhtumid olema sarnaste kuritegude pinnalt (A1).

Kui juhtivad ametnikud leidsid, et see mida TI tehakse on piisav, siis kriminaalhooldusametnike seas toodi välja TI kasutamisel suuremat potentsiaali (A4, A6). Kriminaalhooldusametnikele tundus, et suur osa kogutud informatsioonist jääb kasutamata – tehakse küll statistikat, kuid kogutud andmeid ei kasutata nt sisendina kriminaalpoliitika kujundamisel või sotsiaalpoliitika valdkonnas. Sõltlaste osas saaks kriminaalhoolduses kogutud infot kasutada nt sotsiaalpoliitikas, mis omakorda on tervishoiuga seotud jne. (A6) Teoreetilises osas välja toodu alusel saab öelda, et suurt osa olemasolevast informatsioonist ei kasutata. See tähendab, et tegelikult jääb kasutamata ka võimalus luua asjakohasemaid tulemusmõõdikuid.

Intervjueeritavate saadud info kohaselt võib Robert D. Behni (2003, 588) ja Van Dooren *et al.* (2015, 120) järgi kriminaalhoolduses TI kasutamise eesmärgiks pidada eelkõige kontrollimist ja juhtimist, mille aluseks on individuaalse või kollektiivse kõrvalekalde hindamine kehtestatud (kriminaalhoolduse) standarditest. Kontrollitakse eelkõige kas töötajad teevad oma tööd õigesti - kriminaalhoolduse standardites on mh ära määratletud, mitu korda on ametnik kohustatud teostama kodukülastusi, kui sageli on ette nähtud näost-näku kohtumised kriminaalhooldusosakonnas jms, kuid teoreetilise käsitluse kohaselt puudub sellistel tegevustel seos retsidiivsuse vähendamisega (Paparozzi, Demichele 2008, 290).

Tuginedes eeltoodule, siis tänane TI kasutuse ja kogumise süsteem ei aita kriminaalhoolduses töötulemuste paranemisele kaasa. Nii kogumise kui kasutamise süsteem on peamiselt üles ehitatud formaalselt tööülesannete tegemisele, taasühiskonnastamine seal kõrval – mis oleks väga vajalik – jääb tahaplaanile. Olemasolevad eesmärgid ja mõõdikud teatava info küll annavad, aga need on pigem vundament nendele eesmärkidele ja tulemustele, mis peaksid ja võiksid olla; niivõrd suures mahus faktidele tuginemine ei ole ilmselt tulemusjuhtimise eesmärgist tulenevalt kasulik, see lihtsalt ei peegelda tulemuslikkust.

Intervjuude analüüsi tulemusena joonistus välja, et sageli olid juhid rohkem informeeritud, kui ametnikud. See viitab asjaolule, et tulemusjuhtimisega ei ole senimaani tegeletud süsteemselt, mida toodi ka intervjueeritud kriminaalhooldusametnike poolt välja – puudub laiem vaade ja arusaam, miks midagi tehakse ja mis peaks olema tulem. Suured lahknevused on juhtivate ametnike ning kriminaalhooldusametnike arusaamade vahel. Juhtivad ametnikud tajusid sisuliselt kõike tehtavat positiivselt ja vajalikuna ning leiti, et kogu tulemuste mõõtmise, kogumise ja saadud TI kasutamisega seonduv aitab üldisele tulemuslikkusele kaasa – kohati jäi mulje, et juhtivate ametnike poolt öeldu oli kaalutletult poliitkorrektne. Kriminaalhooldusametnikud ei olnud nii

positiivselt meelestatud ning olid üsna kriitilised kriminaalhooldust puudutava suhtes. Kõige selle osas, mida juhtivad ametnikud probleemidena ei näinud või ei tajunud - mh see et ametnikud ei peaks kartma distsiplinaarmenetlusi - siis kui ametnikud erinevaid probleeme näevad ja hirmu tunnetavad, siis ei saa öelda, et selleks ei ole alust. Kui niivõrd kriitilisi seisukohti ametnike poolt väljendatakse, siis on see suur probleem vangla jaoks, mida ei tohiks pisendada. See peaks olema organisatsiooni jaoks märk, et on vaja muutusi ja kriminaalhooldusametnikke peaks rohkem kuulda võtma.

Värske uuendusena on kriminaalhoolduses otsustatud hakata maksma tulemustasu. Selle maksmise ajendiks võib pidada soovi ametnikke motiveerida paremaid tulemusi saavutama. Samas võttes arvesse kriminaalhoolduse tulemusjuhtimise süsteemi puuduseid ning ametnike hinnangut kogu süsteemile, siis on kaheldav, kas raha maksmine mingeid muutusi kaasa toob. Tulemustasu maksmine isenesest on positiivne, kuid see ei ole ilmselt faktor, mis koheselt tulemuslikkust suurendaks. Sellega paralleelselt tuleks muuta ka tulemusjuhtimise süsteemi – seejärel võib eeldada ka muutusi.

Selleks, et tulemusjuhtimine kriminaalhoolduses oleks edaspidi edukam, tuleks alustada tulemusjuhtimise mõiste ja olemuse selgitamisest – millega on tegu ja miks seda vaja on, mida see annab. Käesolevalt on see osa vahele jäetud, mis tekitab kriminaalhooldusametnike seas pigem segadust ja trotsi, ei saada täpselt aru miks nende tööd hinnatakse ja kust tulevad eesmärgid ning hindamiskriteeriumid. Lisaks tulemusjuhtimise selgitamisele, peaksid ametnikud omama ülevaadet kogu süsteemist – mis on kriminaalpoliitika ja mismoodi see seostub nende töö ja kriminaalhoolduse tulemusjuhtimisega – et tekiks süsteemne ülevaade ja arusaam. Hetkel tundub kogu kriminaalhoolduse tulemusjuhtimise süsteem ülevalt poolt pigem pealesunnituna ja ähvardavana, sest halbu tulemusi või tulemuste mitte saavutamist kommuniqueeritakse kõvahäälselt, kuid teisipidi pole loodud tingimusi heade tulemuste saavutamiseks.

Siinkohal tasub rõhutada kaasamise vajadust. Kui ametnikud oleks tulemusjuhtimise süsteemi loomisse/kujundamisse kaasatud – neile antaks võimalus panustada eesmärkide ja mõõdikute välja töötamise, siis tekitaks see neis suure tõenäosusega tahtmise eesmärkide täitmise nimel pingutada. Lisaks tuleks enam rõhku panna hästi tehtud töö tunnustamisele ja väljatoomisele (lisaks osakonnale ka individuaalsel tasemel). Hetkel on tagasiside andmise osas nii ametnike kui terve osakonna osas rõhk pigem negatiivsel – positiivsele kuigi palju tähelepanu ei pöörata. Kui

kõik organisatsiooni liikmed mõistaks tulemusjuhtimise põhimõtet ja oleks teadlikud selle rakendamisest, siis looks see aluse tulemusjuhtimise õnnestumiseks.

KOKKUVÕTE

Seoses sellega, et tulemusjuhtimist on aina enam hakatud rakendama avalikus sektoris, on see saanud ka Eesti kriminaalhooldussüsteemi osaks. Tulenevalt sellest, et kriminaalhooldus on alternatiiv vangistuse kõrval, on selle tulemuslikkus ühiskonna turvalisuse tagamise seisukohast olulisel kohal. Kriminaalhoolduse kaks peamist eesmärki on teostada järelevalvet karistatud isiku üle, aga samal ajal tegeleda ka tema kriminaalset käitumist põhjustavate riskidega ehk tema rehabiliteerimisega. Kuna kriminaalhooldus on üks riigi siseturvalisuse vahendeid, mille peamine eesmärk on retsiidivsuse vähendamine, siis on tulemusjuhtimise rakendamine kriminaalhoolduses vajalik. Lisaks pole antud teemat varasemalt Eestis põhjalikult käsitletud, sest tegemist on kinnise süsteemiga, kus toimuvat kuigi palju ei kajastata.

Magistritöö eesmärgiks oli uurida, kuidas rakendatakse Tallinna Vangla kriminaalhoolduse näitel tulemusjuhtimist. Selle välja selgitamiseks otsiti töös vastuseid küsimustele kuidas kogutakse ja kasutatakse Tallinna Vangla kriminaalhoolduse valdkonnas TI ning kas TI kogumise ja kasutamise süsteem aitab kaasa töötulemuste paranemisele.

Uurimustöö läbiviimiseks ja tulemuste saamiseks kasutati kvalitatiivset juhtumianalüüsi ning andmete kogumiseks uurimismeetodina dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid. Töö koosneb kolmest osast, kus esimeses osas anti teoreetiline ülevaade tulemusjuhtimisest avalikus sektoris ning toodi välja selle kriitika. Lisaks tehti ülevaade TI kogumisest ja kasutamisest. Töö teises osas anti ülevaade uurimuse metoodikast ning analüüsiti TI kogumist ja kasutamist Tallinna Vangla Ida-Harju kriminaalhooldusosakonna näitel. Empiirilised andmed koguti dokumendianalüüsi ja ametnikega läbi viidud poolstruktureeritud intervjuude põhjal, mis viidi läbi ajavahemikus 21.09.2018 – 29.10.2018.

Uurimuse analüüsi tulemusena saab öelda, et tulemusjuhtimise rakendamine kriminaalhoolduses pole õnnestunud määral, mis tagaks selle edukuse. Selgus, et ametnikud ei tea mis on tulemusjuhtimine ega tea ka kriminaalhooldusele ehk nende endi poolt tehtavale tööle seatud eesmärgid. See näitab, et tulemusjuhtimise ja selle eesmärkide tutvustamine organisatsioonis pole

olnud edukas, mis omakorda loob juba tulemusjuhtimise protsessi alguses võimaluse selle ebaõnnestumiseks.

Lisaks on olemasolevad eesmärgid liiga faktipõhised ning keskendunud arvandmete kogumisele. Selgus, et kvantitatiivselt andmete kogumist eelistatakse kvalitatiivsele, kuna nii on organisatsiooni suurust arvestades lihtsam – näiteks ametnike hinnanguid või intervjuusid oleks keerulisem TI käsitleda. Sellisel kujul tulemuste kogumist toetab ka kriminaalhoolduses tööjuhendina kehtestatud kriminaalhoolduse standard, milles on üksikasjalikult välja toodud kvaliteedinõuded tööle, mida kõik ametnikud on kohustatud järgima. Kuigi tööjuhend ja mingisugused miinimumnõuded on vajalikud, siis praegu kehtiv standard oma liigse detailsuse tõttu ei toeta kriminaalhoolduse arengut. Standardis on küll sisse viidud aeg-ajalt muudatusi, kuid laias plaanis on see püsinud muutumatuna juba aastaid. See annab ka tunnistust asjaolust, et kriminaalhoolduses on tulemuste mõõtmise süsteemi puhul rõhk pigem ametnike kontrollimisel, mitte tulemuste saavutamisel, nagu see olema peaks. TI kogutakse kriminaalhoolduses peamiselt juhtumianalüüside põhjal ning kasutusel olevatest infosüsteemidest. Kuna ametnikel on kasutada juhend, mida kajastada nt riskihindamises, mis on juhtumianalüüsi osa, siis see tähendab, et kasutatakse indikaatoreid, mille jaoks on andmed juba olemas. See loob omakorda eelduse, et tulemused oleksid kindlasti head.

Kogutud TI leiab aga vähe kasutust. Peamiselt kasutatakse seda mingite konkreetsete tegevuste sooritamise kontrollimiseks. Osaliselt on kogutud TI ka sisekoolituste läbiviimise, järgmise aasta eesmärkide seadmise ning erinevate juhendite muutmise/loomise aluseks. Vastuolulisena leidsid just kriminaalhooldusametnikud juhtivate ametnike asemel, et kogutud TI ei kasutata piisavalt ning nähti selle kasutusel suuremat potentsiaali. Toodi välja TI kasutamise võimalusi nt sisendina kriminaalpoliitika kujundamisel aga ka sotsiaalpoliitikas.

Teoreetilise osa ja analüüsi tulemuste alusel saab öelda, et TI kasutamise eesmärgiks kriminaalhoolduses on eelkõige kontrollimine ja juhtimine. Kontrollitakse kas töötajad teevad tööd õigesti. Sellest tulenevalt ei aita tänane TI kasutuse ja kogumise süsteem kriminaalhoolduse töötulemuste parandamisele kaasa. TI kogumise ja kasutamise süsteem põhineb formaalselt tööülesannete tegemisele ja taasühiskonnastamine kriminaalhoolduse olulise osana jääb tahaplaanile. Lisaks selgus, et juhtivad ametnikud olid rohkem tulemusjuhtimist puudutavaga kursis, kui ametnikud, mis viitab et tulemusjuhtimisega pole tegeletud süsteemselt. Samuti selgusid suured erisused juhtivate ametnike ning kriminaalhooldusametnike arusaamade vahel. Kui juhtivate ametnike hinnangul aitab täna läbiviidav TI kogumine ja kasutus kaasa

kriminaalhoolduse töötulemuste paranemisele, siis kriminaalhooldusametnikud olid kogu süsteemi suhtes kriitilised. Eeltoodu peaks olema organisatsiooni jaoks märk, et on vaja muutusi ja rohkem kuulata ja kaasata kriminaalhooldusametnikke, et tulemusjuhtimine oleks edaspidi edukam.

SUMMARY

GATHERING AND USE OF PERFORMANCE INFORMATION IN PROBATION: THE CASE OF TALLINN PRISON

Svea Heinlaid

The subject of this master's thesis is performance management in probation supervision service. The implementation of performance management in public sector has increased and it has also become part of the Estonian probation system. Using performance management has been advocated by the implementation of New Public Management reforms in public sector, which sets private sector governance as a model for public sector.

According to the theoretical literature, implementation of performance management in public sector can be problematic due to the specifics of public sector, but it's not impossible. The process of performance management means setting goals, choosing strategies to achieve these goals, measuring the results and using the information gathered to make management decisions. Performance information means systematically collected data, which describes organisational outputs and outcomes. Usage of performance information is one of the main challenges for leaders, because it's the most important aspect of performance management. It is also very important to integrate performance information into the management system and to use this information to improve performance and results of the organisation. Broader purpose of the performance management is to improve the functioning of public administration.

Because probation is an alternative to imprisonment, it's effectiveness depends on ensuring the safety of the society. Probation supervision means applying different measures and sanctions to the offender according to the law. It has two main goals: to supervise and at the same time to provide rehabilitation. Because decreasing recidivity in society is one of probations overall goal, it is necessary to implement performance management in probation system.

The purpose of this Master's Thesis was to find out how performance management is being implemented in the case of probation supervision in Tallinn Prison. The research questions were:

- 1) How is performance information in probation supervision in Tallinn Prison being gathered?
- 2) What for is gathered performance information being used?
- 3) Does the system of gathering and using the performance information help to improve work results?

This research is a qualitative case analysis. The research consists of three parts, where the first part gives a theoretical background for the research and an overview of gathering and use of performance information. The second part gives an overview of research methods and analyses gathering and use of performance information in the case of Tallinn Prison Ida-Harju probation department. Empirical data was collected through document analysis and 9 semi-structured interviews with relevant leading officials and probation officers.

Results of the study show that implementing performance management in probation system has not been successful to the extent that it would succeed. The prerequisite for the performance management to succeed, is the need to report inside the organisation what it is and why it's needed. As it turns out, most of the probation officers are not aware of what performance management is and don't know the goals that have been set for their work. This already creates an opportunity to fail at the beginning of the performance management process.

The goals that have been set in probation system are focused on gathering numerical data. It turned out that gathering quantitative data is preferred over qualitative, because it's easier this way, considering the size of the organisation. Collecting data in quantitative way is supported by the probation standard (which is also considered as work instructions), which specifies the quality requirements for the work that all probation officers are required to follow. The probation standard also implies that the system of gathering results is more focused on controlling officials rather than achieving outcomes as it should be. This also means that indicators which are used to measure the performance of probation are chosen according to the data that is already available, which in turn creates premise that the results should always be good.

It is also problematic that gathered performance information finds little use. Controversially the probation officers, instead of leading officials found that gathered performance information is

not used sufficiently and that it has greater potential in its use, for example using it as an input to the development of criminal policy or social policy.

Based on the theoretical part and the results of the analysis, it can be said that the purpose of using performance information is foremost controlling and steering, i.e. controlling whether the employees are doing their job right. As a result, the system of gathering and using the performance information is not helping to improve the performance of probation supervision. The system of gathering and using the performance information is mainly based on doing the job formally right and reintegration as an important part of probation supervision remains in the background.

Because there were big differences between leading officials and probation officers understandings of the entire performance management system – leading officials found that the system is appropriate and probation officers were critical of the entire system – it shows that there is a strong need to involve probation officers more into the process of implementing performance management, so that it will be more successful in the future.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J., Walker, R.M. (2009) „Strategy Formulation, Strategy Content and Performance.“, *Public Management Review*, Vol. 11, No. 1, 1-22.
- Behn, R.D. (2003) „Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures.“ *Public Administration Review*, Vol 63, No. 8, 586-606.
- Bird, S.M., Cox, D., Farewell, T.V., Goldstein, H., Holt, T., Smith, P.C. (2005) „Performance indicators: good, bad, and ugly.“ *Series A. Statistics in society*. Vol. 168, No.1, 1-27.
- Blasko, B.L., Houston, S., Souza, K.A., Via, B., Del Principe, S., Taxman, G.M. (2016) „Performance Measures in Community Corrections: Measuring Effective Supervision Practices with Existing Agency Data“ - *Federal Probation*, Vol. 80, No. 3, 36-32.
- Boland, T., Fowler, A. (2000). „A systems perspective of performance management in public sector organisations.“ *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13, No. 5, 417-446.
- Bouckaert, G., Peters, B.G. (2002) „Performance Measurement and Management.“ *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 4, 359-362.
- Bouckaert, G., Peters, B.G., Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations*. Shifting Patterns of Public Management. England: Palgrave Macmillan.
- Boyne, G.A., Chen, A.A. (2009) „Performance Targets and Public Service Improvement,“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 3, 455–477.
- Canton, R. (2012) „The point of probation: On effectiveness, human rights and the virtues of obliquity.“ *Criminology & Criminal Justice*, Vol. 13, No. 5, 577-593.
- Chenhall, R.H. (2003) „Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future“ *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 28, No. 2-3, 127-168.
- Council of Europe (2009) European Committee on Crime Problems (CDPC) – Commentary to Recommendation CM/Rec (2010) 1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe probation rules, 1-30.

- de Bruijn, H. (2002) „Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement" *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No. 7, 578-594.
- DeMichele, M., Payne, B.K. (2007) „Probation and Parole Officers Speak Out – Caseload and Workload Allocation.“ *Federal Probation*, Vol. 7, No. 3, 30-35.
- Dixit, A. (2002) „Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review.“ *The Journal of Human Resources*, Vol. 37, No. 4, 696-727.
- English, D.J., Brandford, C.C., Coghlan, L. (2000) „Data-based organizational change: The use of administrative data to improve child welfare programs and policy.“ *Child Welfare*, Vol. 79, No. 5, 499-515.
- Ferreira, A., Otley, D. (2009) „The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis.“ *Management Accounting Research*, Vol. 20. No. 4, 263–282.
- Forbes, D. (2010) „Probation in transition: a study of the experiences of newly qualified probation officers.“ *Journal of Social Work Practice*, Vol. 24, No. 1, 75-88.
- Frank, H.A., D'Souza, J. (2004) „Twelve Years into the Performance Measurement Revolution: Where We Need to Go in Implementation Research.“, *International Journal of Public Administration*, Vol. 27, No. 8-9, 701-718.
- Ginter, J., Kuuse, R. (2012) Probation in Europe: Estonia. - *CEP, Conférence Permanente Européenne de la Probation*, december 2012. (Ed.) van Kalmthout, A., Durnescu, I. Netherlands: CEP, 1-54.
- Goh, S.C. (2012) „Making performance measurement systems more effective in public sector organizations.“, *Measuring Business Excellence*, Vol. 16, No. 1, 31-42.
- Gregory, R., Lonti, Z. (2008) „Chasing shadows? Performance measurement of policy advice in New Zealand government departments.“ *Public Administration*, Vol. 86, No. 3, 837-856.
- Hamin, Z., Hassan, R.A. (2011) „The Roles and Challenges of Parole Officers in Reintegrating Prisoners into the Community Under the Parole system.“ *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. Vol. 36, 324 –332.
- Heinrich, C.J. (2002) „Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness.“ *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 6, 712-725.
- Henri, J.F. (2006) „Management Control systems and strategy: A resource-based perspective.“ *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 31, No. 6, 529–558.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (2010) *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.
- Hughes, J.M. (2008) „Results-Based Management in Federal Probation and Pretrial Services.“ *Federal Probation*, Vol. 72, No. 2, 4-14.

- ICF Consulting Group (2006). „From Theory To Practice: The Lifecycle Document For The Results-based Management Framework For The Federal Probation And Pretrial Services System.“ *Federal Probation*, Vol. 70, No. 2, 68-80.
- Jung, S.C., Lee, G. (2013) „Goals, Strategic Planning, and Performance in Government Agencies“ *Public Management Review*, Vol. 15, No. 6, 787-815.
- Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2018-2021 (2018) Kättesaadav https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_2018-2021.pdf 10.04.2018
- Kriminaalpoliitika arengusuundade seletuskiri (2018) Kättesaadav https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/seletuskiri_kriminaalpoliitika_arengusuunad_aastani_2018.pdf 24.03.2018
- Justiitsministeerium (2018) Ministeeriumi tutvustus ja struktuur. Kättesaadav: <https://www.just.ee/et/ministeerium-kontaktid/ministeeriumi-tutvustus-ja-struktuur> 26.03.2018
- Kelman, S., Friedman, J.N. (2009) „Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, No. 4, 917–946.
- Kriminaalpoliitika veebileht (2018) Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018. Kättesaadav: <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kriminaalpoliitika/kriminaalpoliitika-arengusuunad-aastani-2018> 26.03.2018
- Kriminaalhoolduse standardid (2017). Kättesaadav: https://www.vangla.ee/sites/www.vangla.ee/files/elfinder/dokumendid/krh_standardid_14.12.2017.pdf 31.12.2018
- Laherand, M. L. (2010) *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Sulesepp.
- Locke, E.A., Latham, G.P. (2006). „New Directions in Goal-Setting Theory.“ *Current Directions in Psychological Science*, Vol. 15, No. 5, 265–268.
- MacKenzie, D. L. (2006) *What works in corrections: Reducing the criminal activities of offenders and delinquents*. New York: Cambridge University Press.
- Miller, J. (2015) „Contemporary Modes of Probation Officer Supervision: The Triumph of the “Synthetic” Officer?“ *Justice Quarterly*, Vol. 32, No. 2, 314-336.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K. (2010) „The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, No. 4, 849-866.
- Moynihan, D.P. (2005) „Goal-Based Learning and the Future of Performance Management“ *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 2, 203-216.

- Moynihan, D.P. (2008) *The Dynamics of Performance Management*. Constructing Information and Reform. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Moynihan, D.P., Landuyt, N. (2009) „How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives.“ *Public administration review*, Vol. 69, No. 6, 1097-1105.
- Newcomer, K., Caudle, S. (2011) „Public Performance Management Systems.“ *Public Performance & Management Review*, Vol. 35, No. 1, 108-132.
- Nielsen, P.A. (2014) „Learning from performance feedback: performance information, aspiration levels and managerial priorities.“ *Public Administration*, Vol. 92, No. 1, 142–160.
- Nõmm, K., Randma-Liiv, T. (2012) „Performance Measurement and Performance Information in New Democracies. A study of the Estonian central government“ *Public Management Review*, Vol. 14, No. 7, 859-879.
- Otley, D. (1999) „Performance management: a framework for management control systems research.“ *Management Accounting Research*, Vol. 10, No. 4, 363-382.
- Otley, D. (2008) „Did Kaplan and Johnson get it right?“, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 21, No. 2, 229-239.
- Pandey, S.K., Wright, B.E. (2006) „Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager’s Role Ambiguity.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 4, 511–532.
- Paparozzi, M., DeMichele, M. (2008) „Probation and Parole: Overworked, Misunderstood, and Under-Appreciated: But Why?“ *The Howard Journal*, Vol. 47, No. 3, 275-296.
- Patton, M. Q. (2002) *Methods Choices: Contrasting Qualitative and Quantitative Emphases*. In *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 12–21.
- Petersilia, J. (1993) Measuring the Performance of Community Corrections. *Performance measures for the Criminal Justice System*. Discussion Papers from the BJS-Princeton Project, 60-83.
- Phelps, M.S. (2013) „The Paradox of Probation: Community Supervision in the Age of Mass Incarceration.“ *Law&Policy*, Vol. 35, No. 1-2, 51-80.
- Pidd, M. (2012) *Measuring the performance of public services: principles and practice*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Poister, T.H. (2010) „The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance.“ *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 1, 246-254.
- Pollitt, C. (2006) „Performance Information for Democracy: The Missing Link?“ *Evaluation*, Vol. 12, No. 1, 38-55.

- Radnor, Z., McGuire, M. (2004) „Performance management in the public sector: fact or fiction?“ *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 3, No. 3, 245-260.
- Randma-Liiv, T. (2005) „Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service.“ *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 1, No. 7, 95-115.
- Talbot, C. (2007) *Performance Management*. The Oxford Handbook of Public Management. (Ed.) Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C., 491-517.
- Tallinna Vangla põhimäärus (RT I, 21.04.2016, 6) § 3, § 6. Kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/112022014013?leiaKehtiv> 09.04.2017
- Taylor, J. (2011) „Factors influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies.“ *Public Administration*, Vol. 89, No. 4, 1316–1334.
- The Classical Management Theory (2018) Villanova University. Kättesaadav: <https://www.villanovau.com/resources/leadership/classical-management-theory/> 02.01.2019
- Thomas, P.G. (2006) *Performance Measurement, Reporting, Obstacles and Accountability: Recent Trends and Future Directions*. Canberra: ANU E-Press.
- Ukko, J., Tenhunen J., Rantanen, H. (2007) „Performance measurement impacts on management and leadership: Perspectives of management and employees.“ *International Journal of Production Economics*, Vol. 110, No. 1–2, 39–51.
- Van der Stede, W.A., Chow, C.W., Lin, T.W. (2006) „Strategy, Choice of Performance Measures, and Performance.“ *Behavioral Research in Accounting*, Vol. 18, 185-205.
- Van Dooren, W. (2005) „What makes organisations measure? Hypotheses on the causes and conditions for performance measurement.“ *Financial Accountability & Management*, Vol. 21, No. 3, 363–383.
- Van Dooren, W. (2011) „Better Performance Management.“ *Public Performance & Management Review*, Vol. 34, No. 3, 420-433.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2015) *Performance management in the public sector*. 2nd ed. New York: Routledge.
- Van Thiel, S. (2014) *The Research Problem*. In *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge.
- Van Thiel, S., Leeuw, F.L. (2002) „The Performance Paradox in the Public Sector“ *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 3, 267-281.
- Vanglateenistuse veebileht (2018a) Kriminaalhooldus. Kättesaadav: <https://www.vangla.ee/et/karistuse-kandmine/kriminaalhooldus> 27.03.2018

- Vanglateenistuse veebileht (2018b) Justiitsministeeriumi vanglate osakond. Kättesaadav: <https://www.vangla.ee/et/asutused/justiitsministeeriumi-vanglate-osakond> 27.03.2018
- Vanglateenistuse veebileht (2018c) Tallinna Vangla. Kättesaadav: <https://www.vangla.ee/et/asutused/tallinna-vangla> 27.03.2018
- Verbeeten, F.H.M. (2008) „Performance management practices in public sector organizations. Impact on Performance." *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 21, No. 3, 427–454.
- Verheijen, T., Dobrolyubova, Y. (2007) „Performance management in the Baltic States and Russia: success against the odds?“ *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 3, 205-215.
- West, A.D., Seiter, R.P. (2004) „Social worker or cop? Measuring the supervision styles of probation & parole officers in Kentucky and Missouri.“ *Journal of Crime and Justice*, Vol. 27, No. 2, 27-57.
- White, G.P. (1996) „A survey and taxonomy of strategy□related performance measures for manufacturing", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 16, No. 3, 42-61.
- Wordnet Search (2018). Kättesaadav: <http://wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn?s=measurement&sub=Search+WordNet&o2=&o0=1&o8=1&o1=1&o7=&o5=&o9=&o6=&o3=&o4=&h=> 21.03.2018
- Wouters, M., Wilderom, C. (2008) „Developing performance-measurement systems as enabling formalization: A longitudinal field study of a logistics department.“ *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 33, No. 4-5.
- Wright, K.N., Saylor, W.G., Gilman, E., Camp, S. (1997) „Job control and occupational outcomes among prison workers“ *Justice Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 525-546.
- Wright, B.E. (2007) „Public Service and Motivation: Does Mission Matter?“ *Public administration Review*, Vol. 67, No. 1, 54-64.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Kuidas rakendatakse Tallinna Vangla kriminaalhoolduses tulemusjuhtimist?
2. Millised on teie teada tulemusjuhtimise eesmärgid Tallinna Vangla kriminaalhoolduses?
3. Kuidas tulemusinfot kriminaalhoolduses kogutakse? Tooge näiteid.
4. Kes tulemusinfot kogub? (kas erinevate osapoolte poolt kogutav info sobib omavahel kokku)
5. Milliseid andmeid tulemusinfona kogutakse?
6. Kuidas kogutud tulemusinfot analüüsitakse?
7. Mida kogutud tulemusinfoga tehakse? Tooge näiteid.
8. Kas olemasolevad eesmärgid aitavad teie arvates kaasa kriminaalhoolduse tulemuslikkuse hindamisele – nii konkreetse ametniku, üksuse kui ka organisatsiooni vaates?
9. Milliseid takistusi näete tulemuseesmärkide saavutamisel kriminaalhoolduses? Palun tooge näiteid.
10. Kas olemasolev tulemusinfo kasutamise süsteem aitab parandada kriminaalhoolduse tulemuslikkust, seda nii organisatsiooni kui ühiskonna vaates?
11. Kas näete tulemusinfo kasutamisel mingeid takistusi?
12. Kas näete mingeid kõrvalmõjusid praeguse tulemusinfo süsteemi puhul? Kui jah, palun tooge näiteid.
13. Kas praegu kasutusel olev tulemusinfo kogumise viis on teie hinnangul kohane töö tulemuslikkusest adekvaatse pildi saamiseks?
14. Kas kriminaalhoolduses kehtestatud tööstandard peegeldab teie hinnangul tegelikult selle töö selliseid aspekte, mida oleks võimalik mõõta ja käsitleda tulemustena?

Lisa 2. Kriminaalhoolduses kasutatavad tulemusmõõdikud

Juhtumikorralduse alamkriteeriumid:

- Kriminaalhooldusaluse riskid ja ohutase on hinnatud korrektselt.
- Hoolduskava on koostatud vastavalt kohtlemismudelile ja põhiriski maandavad tegevused on planeeritud esmasteks
- Läbiviidavad tegevused vastavad hoolduskavas planeeritule, muudatused kajastuvad täitmismärgetes või päevikus
- Võrgustikutöö (sh MAPPA) toimub vastavalt kohtlemismudelile ning info kajastub päevikukannetes
- Kodukülastused on läbi viidud vastavalt kohtlemismudelile
- Iga kriminaalhooldusaluse kohta on olemas minimaalselt kaks kontaktisikut
- Jooksvate probleemidega (nt dokumendid, eluase, pere) on tegeletud ja info kajastub päevikukannetes.
- Rikkumistele on reageeritud vastavalt standarditele ja õigusaktidele

Elektronilise valve alamkriteeriumid:

- Vähemalt 1x kolme kuu jooksul on teostatud ajakava täitmise füüsiline kontroll ning selle toimumise aeg, koht ja tulemused kajastuvad KIR-i tööpäevikus
- Ajakava sisaldab EJ määruse § 8 lg-s 3 loetletud osi ja annab ülevaate hooldusaluse asukohast
- Valitud seade aitab koostatud ajakava arvesse võttes järelevalvet tagada
- Vähemalt 1x kolme kuu jooksul on teostatud ajakava täitmise füüsiline kontroll ning selle toimumise aeg, koht ja tulemused kajastuvad KIR-i tööpäevikus
- Kõik häiretega seotud asjaolud on välja selgitatud ning need kajastuvad KIR-i tööpäevikus. Rikkumistele on EJ määruse nõuetele vastavalt reageeritud

ÜKT (ühiskondlikult kasulik töö) alamkriteeriumid:

- ÜKT kontrollisüsteemi tõhustamine

Kõrge riskiga kriminaalhooldusaluste retsidiivsuse vähendamiseks tõhustada ametiasutuste vahelist koostööd ja infovahetust

- Esimene kohtumine on toimunud isiku arvele tulemisest kahe kuu jooksul
- Kohtumiste vahe ei ületa nelja kuud

- Kohtumisel on osalenud politsei ja KOV esindajad, TEV hooldusaluse puhul on esmakohtumisel lisaks TUO esindaja
- Kokku on lepitud kõigi osapoolte edasine tegevus ja tähtajad
- Vahepealne infovahetus politseiga MAPPA kontseptsioonis väljatoodud tegevuste osas on toimunud jooksvalt
- Erisused on tööpäevikus kirjeldatud ja kaalutletud

Lisa 3. Intervjueeritute nimekiri

Intervjuu A1 - Tallinna Vangla. Helisalvestis. Tallinn: 21.09.2018.

Intervjuu A2 - Tallinna Vangla, juhtiv ametnik. Helisalvestis. Tallinn: 28.09.2018.

Intervjuu A3 - Tallinna Vangla. Helisalvestis. Tallinn: 26.09.2018.

Intervjuu A4 - Tallinna Vangla. Helisalvestis. Tallinn: 28.09.2018.

Intervjuu A5 - Tallinna Vangla, juhtiv ametnik. Helisalvestis. Tallinn: 08.10.2018.

Intervjuu A6 - Tallinna Vangla. Helisalvestis. Tallinn: 08.10.2018.

Intervjuu A7 - Tallinna Vangla, juhtiv ametnik. Helisalvestis. Tallinn: 19.10.2018.

Intervjuu A8 - Tallinna Vangla, juhtiv ametnik. Helisalvestis. Tallinn: 19.10.2018.

Intervjuu A9 – Justiitsministeerium, juhtiv ametnik. Helisalvestis. Telefoniintervjuu: 29.10.2018.