KONTROLLIARUANNE

nr 7039

25.06.2003

Töö tagamine kinnipeetavatele ja AS Eesti Vanglatööstus

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Audit lähtus eeldusest, mille järgi kinnipeetava hõivatus kasuliku ja sisuka tööga suurendab tõenäosust, et vanglast vabanedes saab temast seaduskuulekas kodanik. Kasulikult ja sisukalt töötades omandab süüdimõistetu tööoskusi ja harjumusi, mis on oluliseks eelduseks leida vabanedes töökoht. Töö on tähtsaim tegur, mis takistab endist kinnipeetavat kuritegelikule teele naasmast.

Auditi eesmärk oli anda Riigikogule ülevaade, kuidas on kasutatud raha töökohtade loomiseks vanglates, millised on olnud töökohtade loomise kulud ja milliseid tulemusi on saavutatud; samuti anda justiitsministrile konkreetseid soovitusi, kuidas sõlmida AS-iga Eesti Vanglatööstus halduslepingu, mis tagab eesmärgi täitmise parimal võimalikul moel.

Kuni 2001 aastani tagasid kogu kinnipeetavate tööhõive vanglad. 2001. aasta alguses loodi AS Eesti Vanglatööstus, millega restruktureeriti senine kinnipeetavate tööhõive tagamise korraldus. Vanglate korraldada jäi ainult majapidamistööd, AS-i Eesti Vanglatööstus kohustuseks jäi tagada lisaväärtust loov töö (tootmine, teenindamine jms).

Vangide tööhõive protsent ja selle tagamise kulu aastail 1996–2001:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tööhõive tagamise kulu	4 442 399	3 414 753	8 135 728	8 119 230	7 927 046	7 573 424
Tööhõive protsent	33,83	29,99	28,57	29,82	29,13	30,73

Olulisemad ettepanekud

- Riigikontroll soovitab Justiitsministeeriumil otsustada ja sobivas poliitikadokumendis määratleda, miks kinnipeetavaid tööle rakendatakse ja millist mõju tahetakse kinnipeetavaid tööga hõivates saavutada. Kinnipeetavate töö võimalikeks eesmärkideks on:
  - teenida riigile kasumit ning hüvitada seeläbi kinnipidamise kulud ja kuriteoga tekitatud kahju (kasumlik töö);
  - anda kinnipeetavale kvalifikatsioon ja töökogemus, et tal vabanedes oleks kergem tööd leida ja seeläbi ühiskonda sulanduda (sotsialiseeriv töö).

  Riigikontrolli hinnangul on AS-i Eesti Vanglatööstus finantseerimine riigieelarvest põhjendatud ainult juhul, kui ta täidab olulises osas ka sotsiaalset rolli – hõivab ja õpetab välja kvalifikatsiooni ja tööharjumuseta kinnipeetavaid.

- Sõltumata püstitatavast eesmärgist peaks Justiitsministeerium nõudma AS-ilt Eesti Vanglatööstus täpset infot tegevuste ja äriprotsesside kulude ning üksikute toodete, teenuste ja klientide (sh kinnipeetavate) kulude kohta. Selle info alusel peaks ministeerium olema võimeline tegema finantsanalüüsi ja võtma vastu adekvaatseid otsuseid AS-i Eesti Vanglatööstus finantseerimise kohta. Ilma sellise info ja analüüsita ei saa finantseerimise põhjendatuse ja eesmärgipärasuse suhtes kindel olla.

- Sõlmitavas halduslepingus tuleks ette näha tulemusaruandlus, mis mõõdaks loodud töökohtade arvu kõrval töö sisukust, kasulikkust ja mõju kinnipeetavatele. Aruanne peaks andma infot ka töökoha maksumuse kohta.

***

Justiitsminister nõustus kõigi Riigikontrolli ettepanekutega. Ministri vastus on lisatud käesoleva aruande lõppu.

Sisukord

SISSEJUHATUS **4**

1. ÜLEVAADE KINNIPEETAVATE TÖÖHÕIVE KORRALDUSEST JA STATISTIKAST **5**

1.1. Kinnipeetavate tööhõive korraldus **5**

1.2. Haldusleping AS-i Eesti Vanglatööstus ja Justiitsministeeriumi vahel **6**

1.3. Kinnipeetavate tööhõive statistika aastatel 1996–2001 ..... **7**

1.4. Riigi kulutused kinnipeetavate tööhõivele aastatel 1996–2001 ..... **9**

2. TÖÖ TAGAMINE KINNIPEETAVATELE AS-I EESTI VANGLATÖÖSTUS KAUDU **10**

2.1. AS-i Eesti Vanglatööstus loomine **10**

2.2. AS-i Eesti Vanglatööstus eesmärgid **10**

2.3. AS-i Eesti Vanglatööstus finantseerimine **13**

2.4. AS-i Eesti Vanglatööstus kontrollimine **14**

JUSTIITSMINISTRI VASTUS **16**

Sissejuhatus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan.

Auditi eesmärk on anda Riigikogule ülevaade, kuidas on kasutatud raha töökohtade loomiseks vanglates, millised on olnud töökohtade loomise kulud ja milliseid tulemusi on saavutatud; samuti anda justiitsministrile konkreetseid soovitusi, kuidas sõlmida AS-iga Eesti Vanglatööstus leping[1], mis tagab eesmärgi täitmise parimal võimalikul moel.

Auditeeritud asutused olid Justiitsministeerium ja AS Eesti Vanglatööstus (edaspidi ka *Vanglatööstus*).

Auditeeritud ajavahemik oli 1996–2001.

Audit lähtus eeldusest, mille järgi kinnipeetava hõivatus kasuliku ja sisuka tööga suurendab tõenäosust, et vanglast vabanedes saab temast seaduskuulekas kodanik. Kasulikult ja sisukalt töötades omandab süüdimõistetu tööoskusi ja harjumusi, mis on oluliseks eelduseks leida vabanedes töökoht. Töö on tähtsaim tegur, mis takistab endist kinnipeetavat kuritegelikule teele naasmast.

2002. aasta esimesel poolaastal lõppenud Riigikontrolli auditi "Ministeeriumide tegevus vahistatute, kinnipeetavate ja tingimisi karistatute resotsialiseerimisel" põhjal on enamik kinnipeetavaid karistust kandes hõivatud kasuliku tegevusega minimaalselt. Suuresti just sellest on tingitud teist või enamat korda vanglas viibivate kinnipeetavate märkimisväärne osakaal – 74%.

2001. aastal töötas keskmiselt 882 kinnipeetavat (31% töö- ja õppimiskohuslaste koguarvust), sh vanglate majapidamistöödel 525 (60%), vangla korraldatavatel tootmistöödel 24 (3%), mittetasustatavatel töödel 25 (3%), erakäitistes 183 (21%) ja Vanglatööstuses 125 kinnipeetavat (14%).[2]

Auditi teostus

Intervjueeriti Vanglatööstuse ja Justiitsministeeriumi vanglate osakonna esindajaid; Murru, Harku ja Ämari Vangla direktorit ning analüüsiti kinnipeetavate tööhõivet puudutavaid dokumente.

Põhjalikult uuriti kinnipeetavate tööhõivenäitajaid aastatel 1996–2001 vanglate lõikes ja tootmistegevusele tehtud kulusid. Näitajate ja kulude õigsust Riigikontroll auditi raames ei kontrollinud.

Kuna valdkonda puudutavaid dokumente (kirjalikke aruandeid, statistikat, analüüse) on väga vähe, tuginevad auditi tähelepanekud suures osas intervjuudega kogutud infole.

Auditi viisid läbi vanemaudiitor Dag Ainsoo ja audiitor Janno Veskimets.

[1] Siin ja edaspidi peetakse silmas justiitsministri ja AS-i Eesti Vanglatööstus vahel sõlmitavat halduslepingut.
[2] Vanglatööstuses töötavate kinnipeetavate arv on kalkuleeritud 12 kuu keskmisena. Jaanuaris tootmistegevust ei toimunud. 11 kuu keskmine töötavate kinnipeetavate arv on 136.

1. Ülevaade kinnipeetavate tööhõive korraldusest ja statistikast

1.1. Kinnipeetavate tööhõive korraldus

Riiklikul tasandil vastutab kinnipeetavate tööga hõivamise eest justiitsminister. Tööhõive korraldamist juhib Justiitsministeeriumis vanglate asekantsler koos vanglate osakonnaga, kuhu kuulub karistuse täideviimise talitus, sotsiaalhoolekande talitus ning õiguse ja arenduse talitus. Neist viimase ülesanne on koordineerida ka kinnipeetavate tööhõivet.

Õiguse ja arenduse talituse ülesanded on muu hulgas: välja töötada vanglasüsteemi arengustrateegia ning korraldada selle elluviimine; tagada vanglasüsteemi finantsmajanduslik efektiivsus ning arendada majandushaldust ja korraldada kinnipeetavate tööhõivet.[3]

Vangistusseaduse järgi vastutab kinnipeetavate töölerakendamise eest vangla direktor. Vabariigi Valitsuse 22.01.2001. a korraldusega nr 35-k asutati kinnipeetavate tööhõivega tegelemiseks 100% riigile kuuluv AS Vanglatööstus. Sellest alates korraldavad justiitsministri valitsemisalas kinnipeetavate tööhõivet kolm osapoolt: vanglad, vanglates tegutsevad eraettevõtted ja Vanglatööstus.

Vanglate pakutav majandustöö on peamiselt koristamine, pesupesemine, territooriumi ja eluruumide korrastamine, söögi valmistamine, raamatukogu hoidmine, katlakütmine ja päevnikuks olemine.

Tööjõuvahendus eraettevõtetele põhineb kokkuleppel vangla ja ettevõtte vahel, mis lubab viimasel kasutada kinnipeetavaid tööjõuna oma teenuste ja kaupade valmistamisel. Kujunenud praktika kohaselt võimaldab vangla ettevõttel kasutada vangla territooriumi koos kommunikatsioonidega ning tagab vajamineva tööjõu ja järelevalve nende üle. Investeeringud seadmetesse, kinnipeetavate väljaõppe korraldamine ja palgakulu jääb ettevõtja õlgadele. Tööjõuvahendust ettevõtetele praktiseeritakse ainult Murru Vanglas, kus ettevõtted pakuvad metalli- ja puidutööd, põhitoodanguks konteinerid, uksehinged, metallkonstruktsioonid, aiapalgid jm.

Vanglatööstus rakendab kinnipeetavaid tööle sarnaselt ettevõtetega, mis tegutsevad vangla territooriumil ja kasutavad kinnipeetavate tööjõudu. Justiitsministeeriumi hinnangul teeb Vanglatööstus keerulisemaid töid kui vangla majapidamistööd, mistõttu aktsiaselts peaks saama paremad töömehed. Samuti sõlmib Vanglatööstus kokkuleppe vanglaga kasutamaks viimase territooriumil olevaid pindu ja hooneid. Lisaks tagab vangla juurdepääsu kommunikatsioonidele ja vajaliku tööjõu koos julgestusega. Vanglatööstuse tootmine paiknes auditeerimisperioodil Ämari ja Harku Vanglas.[4] Ämari Vanglas pakub Vanglatööstus puidu- ja metallitööd (põhitoodanguks on prügikonteinerid, plekknõud, metalldetailid, metallaiad, aiatööriistad, mööbel, puitdetailid). Harku Vanglas asub ettevõttel õmblustsehh (põhitoodanguks voodipesu, vormirõivad ja muud õmblustooted).

Lisaks pakutavale tööle vahendab Vanglatööstus Harku Vangla kinnipeetavate tööjõudu edasi teistele ettevõtetele. Enne Vanglatööstuse loomist kasutasid ettevõtted kinnipeetavate tööjõudu vanglaga sõlmitud lepingu alusel, st toimus vanglapoolne tööjõuvahendus ettevõtetele. Pärast Vanglatööstuse asutamist andis Harku Vangla lepingud ettevõtetega sellele üle, st lepinguline suhe jätkus Vanglatööstuse ja ettevõtete vahel. Ettevõtted on Vanglatööstuse klientideks, ostes sellelt toodet või mõnel juhul tööettevõtulepingu alusel teenust. Neis ettevõtetes töötavad kinnipeetavad tegelevad kiletaskute voltimisega, mokassiinide kokkupanemisega, švammist käsnade väljalõikamise ja pakendamisega, filtrite valmistamise ja lauanõude pakendamisega.

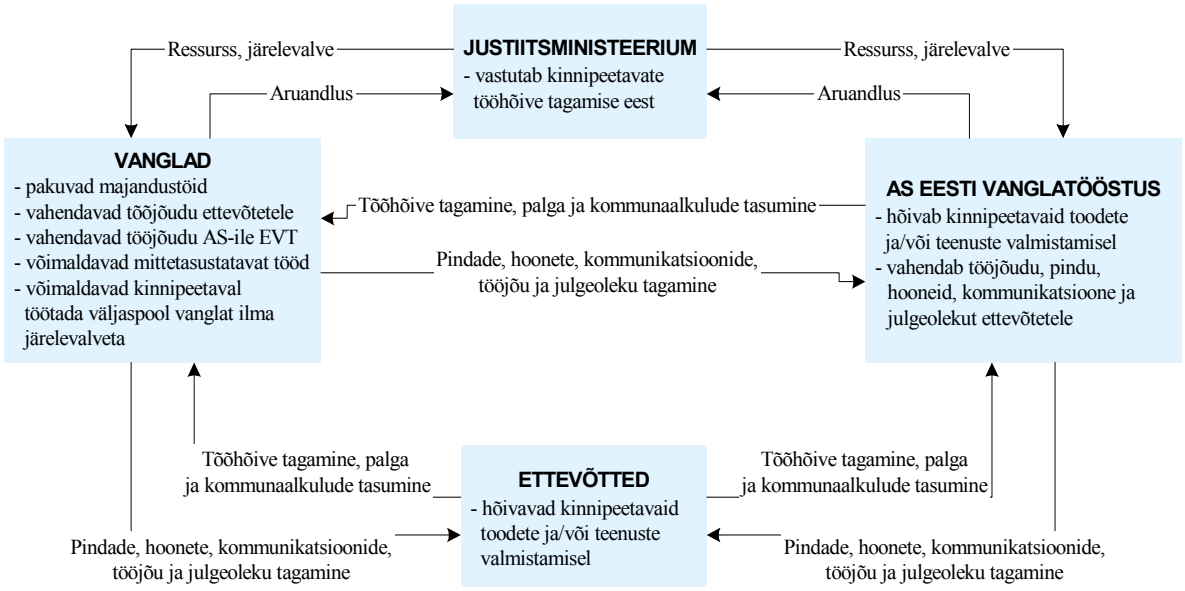
Vanglatööstus hakkab täitma ka kinnipeetavate praktika- ja väljaõppefunktsiooni. Samuti peaks Murru Vangla direktori hinnangul Vanglatööstus võtma tööhõivega seotud halduskusimused (elekter, vesi, küte, kinnisvarahooldus) vanglatelt enda korraldada.

---

[3] Siiani on Justiitsministeeriumis puudunud konkreetne ametnik, kelle ülesandeks on korraldada kinnipeetavate tööhõivet. Vanglate osakonna põhimäärust muudetakse lähitulevikus nii, et kinnipeetavate tööhõivet hakkab koordineerima hoopis sotsiaalhoolekande talitus, mille jaoks luuakse ka vastav ametikoht.

[4] 2002. aasta novembris alustati tegevust ka Tartu Vanglas. 2001. aasta jaanuarist augustini paiknes Vanglatööstuse puidutöötsehh ka Murru Vanglas.

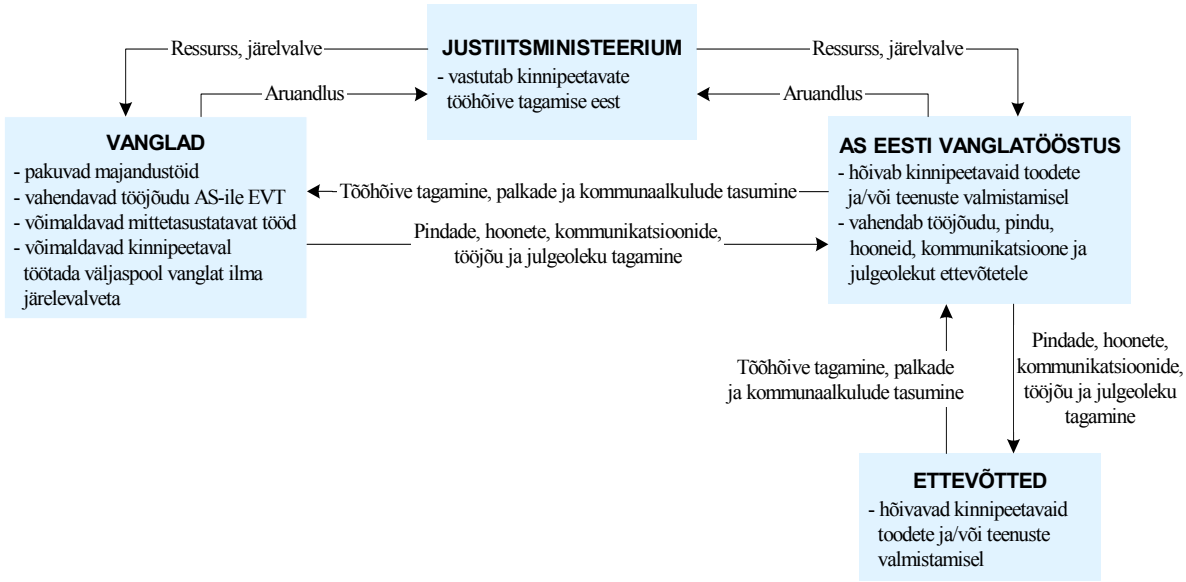
Joonis 1. Vangide tööhõive tagamise korraldus



1.2. Haldusleping AS-i Eesti Vanglatööstus ja Justiitsministeeriumi vahel

Korrastamaks riigi tegevust kinnipeetavate tööhõive tagamisel ühelt poolt ja reguleerimaks seniseid informaalseid suhteid Justiitsministeeriumi ja Vanglatööstuse vahel, planeerib ministeerium sõlmida Vanglatööstusega halduslepingu. Lepingus ei nähta enam ette vanglate võimalust vahendada kinnipeetavate tööjõudu ettevõtetele. Edaspidi jääb kinnipeetavate tööjõudu vahendama vaid Vanglatööstus. Halduslepingu järgi ei anta Vanglatööstusele funktsioone juurde, küll aga suureneb olulisel määral olemasolevate funktsioonide maht (töökohtade ja vahendustegevuse kasv).

Joonis 2. Tööhõive tagamise korraldus pärast halduslepingu sõlmimist



Lepingupoolte hinnangul avaldub lepingust tulenev kasu eelkõige selgemas vastutuse jaotuses. Vanglatööstus jääb vastutama töökohtade eest, mis on avatud turukonkurentsile (v.a üksikud töökohad väljaspool vanglat tööandja ja vangla vahelise erikokkuleppe alusel), vangla aga jääb vastutama töökohtade eest, mis on seotud vangla majandustöödega. Sellist vastustuse jaotust soosivad lepingupoolte hinnangul järgmised Vanglatööstuse eelised vanglate ees: suurem efektiivsus; raha selge eristamine; väiksem korruptsioonioht ja vanglasüsteemi hädade – kehv kaader, madal palgatase – vältimine.

Ministeerium peab üheks olulisemaks Vanglatööstuse loomise argumendiks ka vangla vabastamist kõrvaltegevustest. Vanglatööstuse loomisega kaotati vanglates tööhõiveosakonnad, mistõttu vangla direktor ei pea enam tegelema varustus- ja turustusküsimustega.

Lepinguga planeeritakse vanglatele säilitada ka võimalus pakkuda kinnipeetavatele majandustöid, mittetasustatavat tööd ja võimaldada kinnipeetavatel töötada väljaspool vanglat järelevalvega või ilma selleta.

Et tulla toime senisest suurema kinnipeetavate hulga töölerakendamisega, on Vanglatööstus välja töötanud kontseptsiooni, mis koosneb kolmest astmest:

- I aste: tootmine omavahenditega – Vanglatööstusel on tootmisvahendid, ta rakendab kinnipeetavaid ja müüb ise tooted/teenused maha.
- II aste: tööjõu ja tootmispinna müük/rent eraettevõtetele. Vanglatööstus, omades oskusteavet vanglas asju ajada, müüb või rendib tööjõudu ja tootmispinda ettevõttele, kes valmistab ja realiseerib oma vahenditega toote/teenuse.
- III aste: riik tellib Vanglatööstuselt sotsiaalse iseloomuga tööd kinnipeetavatele, keda eri põhjustel (narkomaan, puuduvad oskused jm) ei ole otstarbekas rakendada tootmistöödel (lisandub I ja II astme käivitumisel).

2001. aasta lõpuks oli Vanglatööstus käivitanud esimese astme Murru, Ämari ja Harku Vanglas, teine aste käivitus Harku Vanglas. Kolmas aste polnud selleks ajaks rakendunud.

1.3. Kinnipeetavate tööhõive statistika aastatel 1996–2001

2001. aasta keskmine kinnipeetavate arv kuus oli 3 369, nendest oli kohustatud töötama või õppima 2 870 ehk 85% kinnipeetavatest.

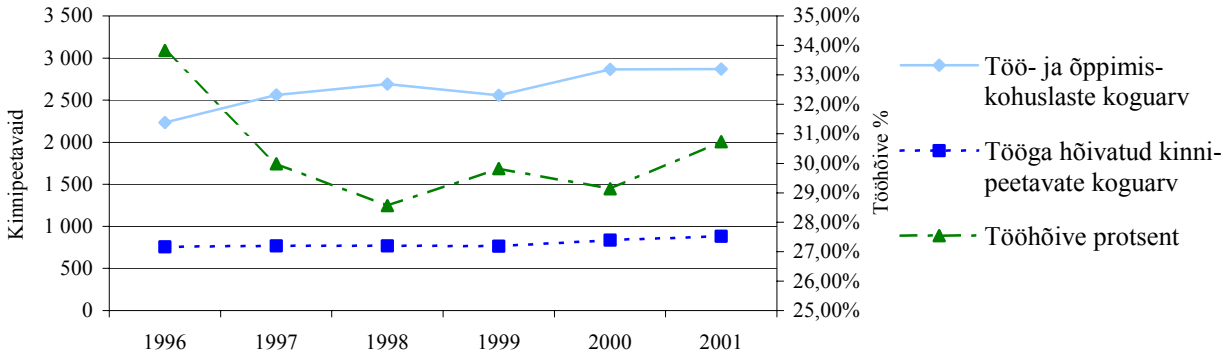
2001. aastal töötas keskmiselt 882 kinnipeetavat (31% töö- ja õppimiskohuslaste koguarvust), sh vanglate majapidamistöödel 525 (60%), vangla korraldatavatel tootmistöödel 24 (3%), mittetasustatavatel töödel 25 (3%), erakäitistes 183 (21%) ja Vanglatööstuses 125 kinnipeetavat (14%).[5]

2001. aastal kulutas riik kinnipeetavate töö tagamiseks 7,6 mln krooni – 3,7 mln krooni majandustöid tegevate kinnipeetavate palk ja 3,9 mln krooni kahjum vanglate ja Vanglatööstuse tootmistegevusest.

Tabel 1. Kinnipeetavate tööhõive statistika aastatel 1996–2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Töö- ja õppimiskohuslaste koguarv	2 235	2 561	2 692	2 559	2 866	2 870
Tööga hõivatud kinnipeetavate koguarv	756	768	769	763	835	882
Tööhõive protsent	33,83	29,99	28,57	29,82	29,13	30,73

Joonis 3. Kinnipeetavate tööhõive statistika aastatel 1996–2001



Tabelist on näha, et töö- ja õppimiskohuslastest kinnipeetavate koguarv on suurenenud 2 235-lt 1996. aastal 2 870-ni 2001. aastal.

[5] Hariduse ja Tööhõive Seirekeskuse statistika. Iga aasta kohta toodud number näitab kooli nimekirjas olevate õpilaste arvu seisuga 1. oktoober. Eelaruande läbirääkimiste protokoll 10.01.2003.

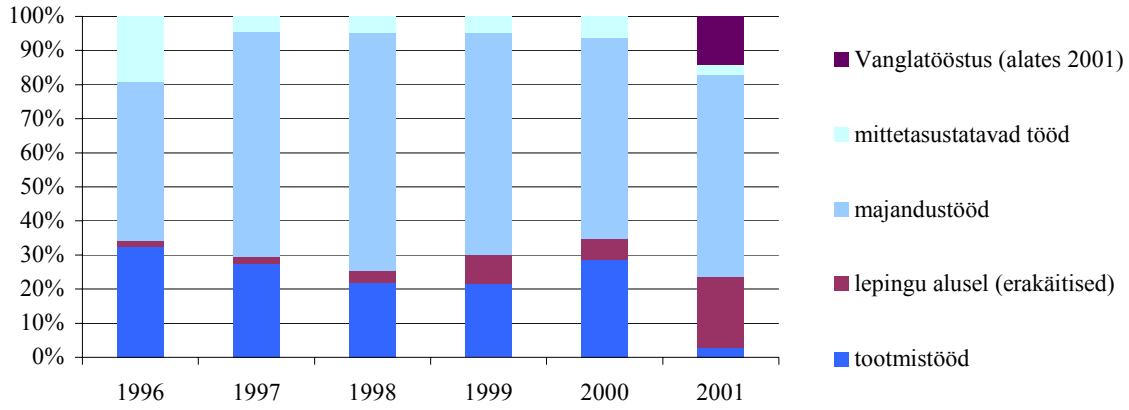
Keskmine töötavate kinnipeetavate arv on kasvanud 756-lt 1996. aastal 882-ni 2001. aastal, kuid töötavate kinnipeetavate osakaal töö- ja õppimiskohustusega kinnipeetavate hulgas on kahanenud 34%-lt 1996. aastal 31%-ni 2001. aastal.

Aastatel 1996–2001 pakuti kinnipeetavatele peamiselt viit liiki tööd: tootmistööd vanglate allüksustes, tootmistööd erakäitistes, majandustööd, mittetasustatavad tööd ja Vanglatööstuse pakutavad tööd.

Tabel 2. Statistika töötavate kinnipeetavate jaotumise kohta tööliikide kaupa aastatel 1996–2001

	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
Tootmistööd	245	32%	210	27%	168	22%	165	22%	238	29%	24	3%
Lepingu alusel (erakäitised)	13	2%	15	2%	26	3%	63	8%	52	6%	183	21%
Majandustööd	353	47%	509	66%	539	70%	497	65%	493	59%	525	60%
Mittetasus-tatavad tööd	145	19%	34	4%	36	5%	38	5%	52	6%	25	3%
Vanglatööstus	0	0%	0	0%	0	0%	0	0	0	0%	125	14%
Kokku	756	100%	768	100%	769	100%	763	100%	835	100%	882	100%

Joonis 4. Tööga hõivatud kinnipeetavate jaotus tööliikide kaupa aastatel 1996–2001



Enim on kinnipeetavad hõivatud majandustöödel. Aasta-aastalt on suurenenud erakäitiste pakutav töö, ulatudes 2001. aastal 21%-ni. 1996–2000 osales tootmistöödel kuni 32% kinnipeetavatest, 2001. aastal läksid tootmistööd üle Vanglatööstuse haldusesse, kes rakendas 14% töötavatest kinnipeetavatest. Mittetasustatavate tööde osakaal on vähenenud järjepidevalt 19%-lt 1996. aastal 3%-ni aastal 2001.

Tuleb rõhutada, et kasulikult hõivatud kinnipeetavate hulka arvestatakse lisaks tööga hõivatutele ka õppivad kinnipeetavad. Justiitsministeeriumi andmeil on õppivate kinnipeetavate arv töö- ja õppimis-kohuslastest kinnipeetavate hulgas aastatel 1996–2001 olnud 28–33% (aastal 2001 29%). See statistika kajastab kooli nimekirjas olevate õpilaste arvu 1. oktoobri seisuga. Samuti sisalduvad õppivate kinni-peetavate arvus vahistatud ja alaealised kinnipeetavad, kes ei ole kohustatud töötama.

1.4. Riigi kulutused kinnipeetavate tööhõivele aastatel 1996–2001

Juhtimisarvestuse puudulikkuse tõttu oli audiitoritel väga keeruline koguda vanglate tööhõivega seotud kulude kohta finantsandmeid. Lõppandmed on eraldi auditeerimata ning sisaldavad palju hinnangulist infot. Positiivne on, et alates Vanglatööstuse loomisest on võimalik selgemalt eristada kulusid ja tulusid kinnipeetavate tööhõivele.

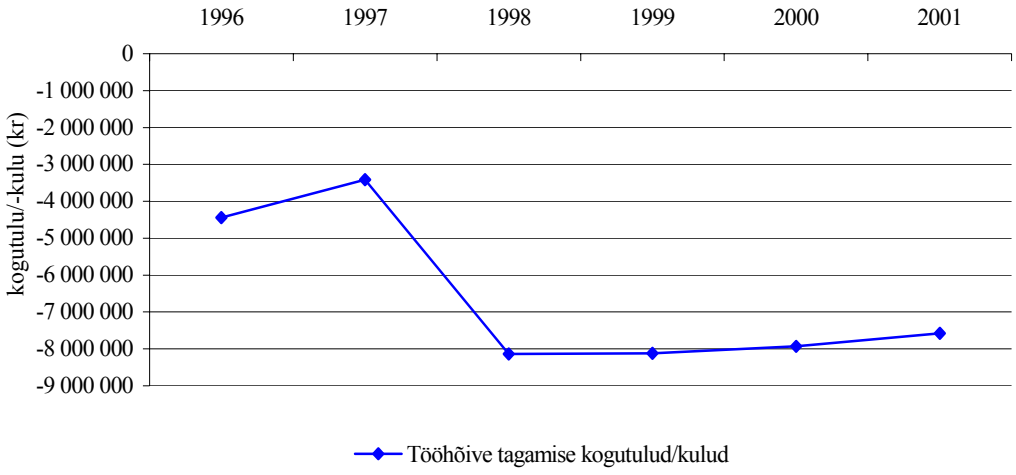
Käesolevas alapeatükis toodud ülevaade kinnipeetavate tööhõivega seotud kuludest ja tuludest täidab taustainfo eesmärki. Riigikontroll möönab, et Vanglatööstuse esimese tööaasta jooksul pole võimalik saavutada hüppelist tulude paranemist kinnipeetavate tööhõive küsimustes. Tegu on pikaajalise projektiga, mille tulemuste auditeerimine tuleb kõne alla tulevikus.

Riigi kogutulu ja -kulu kinnipeetavate tööhõive tagamisel Eesti vanglates perioodil 1996–2001 on esitatud järgmises tabelis ja graafikus:

Tabel 3. Tööhõive tagamise kogutulud ja -kulud

1996	1997	1998	1999	2000	2001
-4 442 399	-3 414 753	-8 135 728	-8 119 230	-7 927 046	-7 573 424

Joonis 5. Riigi kogutulu/-kulu kinnipeetavate tööhõive tagamisel aastatel 1996–2001



Tulud ja kulud sisaldavad vanglate tootmistegevuse tulemit ja majandustööd tegevate kinnipeetavate töötasu.[6] 1996. ja 1997. aastal sai riik negatiivset tulemit – vastavalt -4 442 399 ja -3 414 753 kr, alates 1998. aastast kuni 2001. aastani on riik kulutanud kinnipeetavate tööhõive tagamiseks igal aastal 7,5–8,1 mln kr. 2001. aastal moodustasid riigi kulud kinnipeetavate tööhõive tagamisel kokku 7 573 424 kr[7].

[6] Majandustöödel töötavate kinnipeetavate puhul vaadeldi ainult kulude poolt (kinnipeetavate palgad), majandustöödega kaasneva tulu kohta eraldi arvestus puudub.
[7] 2001. aasta tootmistegevuse tulem oli -3,9 mln ja majandustööd tegevate kinnipeetavate palkade kogusumma 3,7 mln. Kogukulu oli seega 7,6 mln krooni

2. Töö tagamine kinnipeetavatele AS-i Eesti Vanglatööstus kaudu

Käesoleva peatüki eesmärk on võrrelda kinnipeetavate tööhõive funktsiooni üleandmist Justiitsministeeriumilt Vanglatööstusele haldusülesande üleandmise hea tavaga ning pöörata tähelepanu justiitsministri ja Vanglatööstuse vahel sõlmitava halduslepingu riskikohtadele. Riskikohtadena leiavad käsitlemist eesmärkide seadmine Vanglatööstusele, selle finantseerimine ja kontroll.

2.1. AS-i Eesti Vanglatööstus loomine

22. jaanuaril 2001 loodi Vabariigi Valitsuse korraldusega AS Eesti Vanglatööstus. Selle põhjusena toodi välja vajadus saavutada suurem efektiivsus ja väiksem korruptsioonioht, eristada selgemalt raha ning vältida vanglasüsteemi hädasid (kehv kaader, madal palgatase). Samuti vajab Justiitsministeerium üht kindlat partnerit, kes vastutab tööhõive tagamise eest vanglates.

Vanglatööstuse koostatud äriplaani kohaselt saab kinnipeetavate tööhõivet ümber korraldades palgata kvalifitseeritud tööjõudu, maksta tööle vastavat palka ning muuta juhtimissüsteem efektiivsemaks. Selle tulemusena on võimalik saavutada kulude kokkuhoid ja parandada toodete sortimenti, samuti aktiviseerida müügitegevust ja leida uusi turge.

Justiitsministeerium ei analüüsinud enne tööhõive funktsiooni üleandmist:

- otsuse majanduslikku põhjendatust – kui palju läheb maksma ülesande teostamine, rahastamine ja järelevalve;
- potentsiaalset mõju teenuse kvaliteedile (sh järjepidevuse ja kvaliteedi tagamise abinõud);
- kas ülesande täitmine ei kahjusta nende isikute õigusi, kelle suhtes üleantavat ülesannet täidetakse.[8]

Seetõttu puudub Riigikontrollil kindlustunne, et Vanglatööstuse loomine oli kulude ja töötavate kinnipeetavate seisukohast parim otsus.

Ettepanek justiitsministrile

- Tagamaks kindlustunnet, et riigi vara kasutatakse heaperemehelikult, teha enne iga olulisemat riiklikku otsust, mis toob riigile kaasa kulutusi ja/või mõjutab avaliku teenuse pakkumist, põhjalik kulu-tulu ja tulemuste analüüs. Seda peaks tegema mitte ainult ühe stsenaariumi elluviimiseks, vaid kõikidele aktsepteeritavatele alternatiividele.

2.2. AS-i Eesti Vanglatööstus eesmärgid

Riigikontrolli lähtekohad

Võtmekohaks halduslepingu sõlmimisel justiitsministri ja Vanglatööstuse vahel on eesmärkide/nõudmiste seadmine Vanglatööstusele. Peab olema selge, mille eest Vanglatööstus vastutab, mis rolli ta täitma peab (sotsiaalne *vs* äriline, tootja *vs* vahendaja jne), mida ta peab saavutama ning millised on tulemuste hindamise alused.

See eeldab, et justiitsminister on püstitanud selge eesmärgi kinnipeetavate töölerakendamiseks (mitu kinnipeetavat, millised kinnipeetavad, mis perioodil ja mis tööga). Samuti peab olema selge, millist mõju kinnipeetavate hõivamisega tahetakse saavutada.

Et riigi juhtimisahel oleks terviklik, peavad Justiitsministeeriumi eesmärgid omakorda põhinema riiklikul tegevuspoliitikal.

Riiklik tegevuspoliitika ja sellest tulenevad eesmärgid peaksid lähtuma põhimõttest, mille järgi kinnipeetava hõivatus kasuliku ja sisuka tööga suurendab tõenäosust, et vanglast vabanedes saab temast seaduskuulekas kodanik. Töötades omandab süüdimõistetu tööoskusi ja harjumusi, mis on oluliseks eelduseks leida vabanedes töökoht. Töö on tähtsaim tegur, mis takistab endist kinnipeetavat kuritegelikule teele naasmast.

[8] Kirjeldatud majandusanalüüsi sisu on sätestatud ka halduskoostööseaduses, mis võeti vastu 2003. aasta veebruaris.

Tähelepanekud

Vangistusseaduse järgi on kohustatud töötama kõik kinnipeetavad[9]. Seda võib vaadata kui parlamendi tahet kinnipeetavate tööle rakendamise osas. Konkreetsemat tegevuspoliitikat kinnipeetavate tööga hõivamiseks pole kujundatud.

Justiitsministeeriumi ametnike hinnangul on reaalselt töövõimelisi 80–90% kõigist kinnipeetavaist. Seejuures pole analüüsitud, kui paljud neist on võimalik tööle rakendada mõistlike kulude piires.

Auditeerimisperioodil kehtinud Justiitsministeeriumi arengukavas oli eesmärk suurendada töötavate ja õppivate kinnipeetavate arvu 70%-ni kinnipeetavate üldarvust aastaks 2005. See hõlmab ka vanglate pakutavaid majandustöid, mida finantseeritakse riigieelarvest. 27.11.2002 kinnitati ministeeriumi uus arengukava, kus aastani 2006 kavandatakse suurendada töötavate kinnipeetavate arvu 50%-ni töövõimeliste kinnipeetavate üldarvust 2006. aastaks.

Auditi ajal puudus justiitsministri ja Vanglatööstuse vahel halduslepingu ning seega ei olnud viimasele määratud ka selgeid eesmärke. Need puudusid ka audiitoritele esitatud halduslepingu versioonis. Samas oli Vanglatööstusel olemas arengukava, mille kohaselt on eesmärgiks tagada töökoht 1000-le kinnipeetavale, sh 750 töökohta ettevõtte majandussüsteemis ning 250 koostöös kinnipeetavate tööjõudu kasutavate ettevõtetega.

Et töö mõjuks kinnipeetavale resotsialiseerivalt, tuleb nii Vanglatööstuse kui Justiitsministeeriumi esindajate sõnul pakkuda rohkem tööd, mis arendab kinnipeetavas tööoskusi, mida tal on võimalik rakendada vabaduses. Sellele vaatamata ei kogu Justiitsministeerium infot kinnipeetavate töö mõjususe kohta ega analüüsi, kuidas vanglas töötamine aitab kaasa kinnipeetava resotsialiseerimisele.

Vanglatööstuse nägemuses koosneb kinnipeetavate tööhõive kolmest astmest: tootmine ettevõtte omavahenditega (on praegu ainuvaldav); tööjõu ja tootmispinna müük/rent ettevõtetele ja riigi poolt tellitav sotsiaalse iseloomuga töö kinnipeetavatele, kes ei suuda anda tootmisväljundit (vt ka 1.2). Seejuures pole ministeerium väljendanud selget seisukohta, kas tuleks hõivata eelkõige neid kinnipeetavaid, kelle väljaõpetamiskulud on minimaalsed, või neid, kellele algõpetuse andmiseks tuleb ette näha olulisi kulutusi. Kuna ministeerium on arvanud, et Vanglatööstus peaks saama parimad töötajad, võib tunduda, et põhieesmärk on pigem äriline kui sotsiaalne.

Järeldused

Nii parlamendi, valitsuse kui ministeeriumi tasandil puudub selge tegevuspoliitika kinnipeetavate töölerakendamiseks. Sellest tulenevalt ei ole Justiitsministeerium sätestanud Vanglatööstusele selgeid eesmärke kinnipeetavate tööhõive, pakutava töö sisu ning selle kohta, millist mõju peab kinnipeetavate tööga hõivamise funktsiooni täites saavutama.

Ehkki nii Vanglatööstuse kui ka ministeeriumi hinnangul tuleks kinnipeetavatele pakkuda rohkem tööd, mida on võimalik rakendada vabaduses, ei kajastu see ei ministeeriumi ega Vanglatööstuse eesmärkides.

Pole selge, kas eelistatakse olukorda, kus 1000 kinnipeetavat teeb tööd, mis ei võimalda vabanedes rakendust leida, või olukorda, kus 100 kinnipeetavat teeb sellist tööd, mis aitab vabanedes legaalset tööd leida ja seeläbi ühiskonda sulanduda.

Justiitsministeeriumil puudub selge nägemus Vanglatööstuse rollist: kas see peab tegelema tootmisega ise (st looma töökohti omavahenditest), looma sobiva keskkonna, et ettevõtjad saaksid töökohti luua või täitma sotsiaalset rolli, hõivates neid kinnipeetavaid, kel ei ole mingit kvalifikatsiooni. Praegu saab Vanglatööstus riigilt toetust, kuid täidab pigem ärilist kui sotsiaalset rolli. Pole kedagi, kes annaks kinnipeetavatele, kes ei leia ebapiisava töökogemuse tõttu rakendust erakäitistes, võimaluse töötada ja heastada oma võlg ühiskonna ees.

---

[9] Välja arvatud üle 63-aasta vanused, üldharidust, kutsekeskharidust omandavad või tööalasel koolitusel osalevad kinnipeetavad, kinnipeetavad, kes ei ole tervislikel põhjustel võimelised töötama ja kuni 3-aastast last kasvatavad kinnipeetavad

Ettepanekud justiitsministrile

- Riigikontroll soovitab otsustada ja sobivas poliitikadokumendis määratleda, miks kinnipeetavaid tööle rakendatakse ja millist mõju tahetakse kinnipeetavaid tööga hõivates saavutada. Kinnipeetavate töö võimalikeks eesmärkideks on:
  - teenida riigile kasumit ning hüvitada seeläbi kinnipidamise kulud ja kuriteoga tekitatud kahju (kasumlik töö);
  - anda kinnipeetavale kvalifikatsioon ja töökogemus, et tal vabanedes oleks kergem tööd leida ja seeläbi ühiskonda sulanduda (sotsialiseeriv töö).

  Kui valida viimane, tuleb lisaks otsustada, kas ja kui palju ollakse nõus vangide tööle riigieelarvest peale maksma. Seda põhjusel, et kõigi kinnipeetavate kasumlik töölerakendamine ei ole praegu ega ka lähimas tulevikus tõenäoliselt võimalik.

- Justiitsministri ja Vanglatööstuse vahel sõlmitav haldusleping on peamiseks instrumendiks, mis seob Vanglatööstuse eesmärgid riikliku tegevuspoliitikaga. Halduslepingus tuleks seega riikliku tegevuspoliitika alusel määratleda Vanglatööstuse roll – kas Vanglatööstus peab tegelema kasumliku tööhõive, sotsialiseeriva tööhõive või mõlemaga. Riigikontrolli hinnangul on Vanglatööstuse finantseerimine riigieelarvest põhjendatud ainult juhul, kui Vanglatööstus täidab olulises osas ka sotsiaalset rolli – hõivab ja õpetab välja kvalifikatsiooni ja tööharjumuseta kinnipeetavaid.

  Vanglatööstusele pandud rollist tulenevalt peab haldusleping selgelt määratlema ka äriühingu eesmärgid: kui palju kinnipeetavaid, mis perioodi jooksul, mitme töötunni ulatuses ja mis laadi tööga tuleb hõivata.

Justiitsministri vastus

Justiitsminister ei nõustu järeldusega, et justiitsminister ei ole Vanglatööstusele seadnud selgeid eesmärke pakutava töö sisu kohta, sest nii minister kui Vanglatööstus saavad ühtmoodi aru sellest, et kinnipeetatavatele tuleb pakkuda sellist tööd, mis võimaldaks tal vabaduses võimalikult hästi toime tulla. Justiitsminister moodustas 04.04.2003. a käskkirjaga nr 110 töörühma, mille ülesandeks on töötada välja kinnipeetavate ja vahistatute tööhõive arengukava, mis esitatakse justiitsministrile heakskiitmiseks hiljemalt 10.10.2003. Töörühma loomisega on asutud täitma Riigikontrolli ettepanekut – otsustada, miks kinnipeetavaid tööle rakendatakse ja millist mõju tahetakse kinnipeetavaid tööga hõivates saavutada.

Justiitsminister nõustub, et kinnipeetavate töölerakendamisel tuleb eristada ärilisi ja sotsiaalseid funktsioone. Haldusleping Vanglatööstusega on sõlmimata, sest haldusülesannet saab üle anda vaid seaduse alusel halduskoostööseaduses sätestatud tingimustel ja korras. Vangistusseaduse vastavaid muudatusi Riigikogu käesoleva aasta alguses aga ei aktsepteerinud. Justiitsminister plaanib eelnõu taasesitada, kuna peab halduslepingu sõlmimist Vanglatööstusega väga oluliseks.

Riigikontroll rõhutab veelkord, et justiitsminister pole üheski dokumendis määratlenud Vanglatööstusele selget eesmärki. Kui eesmärgiks on sotsialiseerimine, siis tuleks Vanglatööstuse tööd hinnata kasumi ja töökohtade arvu asemel hoopis selle alusel, kui palju kinnipeetavaid on omandanud uue kvalifikatsiooni ja töökogemuse.

Justiitsminister teatab oma vastuses, et on loodud töörühm, mille ülesandeks on otsustada, miks kinnipeetavaid tööle rakendatakse ja millist mõju tahetakse kinnipeetavaid tööga hõivates saavutada. Vanglatööstusele saab selgeid eesmärke seada alles selle ülesande täitmise loogilise jätkuna.

2.3. AS-i Eesti Vanglatööstus finantseerimine

Riigikontrolli lähtekohad

Riigikontroll eeldab, et Vanglatööstuse finantseerimisel lähtub Justiitsministeerium kulude eesmärgipärasusest ja põhjendatusest.

See tähendab, et finantsanalüüsi tegemiseks ja finantseerimisotsuste langetamiseks peab ministeerium täpselt teadma, mis on finantseerimise eesmärk ja kui palju maksavad tegevused eesmärgi saavutamiseks, sh iga kinnipeetava rakendamine kasuliku ja sisuka tööga.

Analüüs ja otsuse langetamine eeldab ka, et Vanglatööstusel on täpne kuluinfo sisendite, väljundite, protsesside, toodete ja teenuste kohta ning ta annab ministeeriumile asjakohast ja õigeaegset tagasisidet.

Tähelepanekud

Riigil puudub kinnipeetavate tööhõive poliitika. Pole selge, mida riik tahab – kas vangide tööhõivele ollakse valmis peale maksma või peab Vanglatööstus olema orienteeritud kasumile? Ministeerium on omaks võtmas seisukohta, et ilma riigi dotatsioonita ei ole võimalik vangide tööhõivet suurendada.

Vanglatööstust asutades anti valitsuse korraldusega[10] üle rahalise sissemaksena 400 000 krooni ning 1 554 800 krooni väärtuses riigivara (tootmis- ja transpordivahendid). 2002. aastal laiendati valitsuse korraldusega[11] Vanglatööstuse kapitali 5 mln krooni võrra. Seda võib mõista kui 2001. aasta tegevuskahjumi kinnimaksmist ehk dotatsiooni Vanglatööstusele.

Alates loomisest kuni tänaseni on ministeeriumi ja Vanglatööstuse koostöö olnud õiguslikult reguleerimata. Osaliselt täideti lünk õigusruumis 2003. aasta veebruaris, mil võeti vastu halduskoostööseadus. Samas on veel vastu võtmata muudatused vangistusseaduses, mis annaks konkreetse volituse halduslepingu sõlmimiseks Vanglatööstusega.[12]

Ministeeriumi ja Vanglatööstuse vahel sõlmitava halduslepingu eelnõu järgi kohustub minister tasuma Vanglatööstusele kinnipeetavate töölerakendamise eest. Finantseerimiskord ja toetuste suurus on veel kokku leppimata.

Finantseerimise kord on plaanis fikseerida sõlmitavas halduslepingus. Vanglatööstuse doteerimiseks on Justiitsministeeriumis kaalumisel alternatiivid: kas maksta kinni investeeringud või fikseeritud summa iga hõivatud kinnipeetava eest? Eraldi küsimus on finantseerimise periood: kas maksta toetust jooksvalt (nt kord kvartalis), enne majandusaasta algust või peale majandusaasta lõppu?

Finantseerimiskorra üheks osaks on doteeritava summa kujunemine. Seni on dotatsiooni suurus kujunenud Vanglatööstuse ja Justiitsministeeriumi läbirääkimiste tulemustena. 2002. ja 2003. aastal doteeriti aktsiaseltsi 5 mln krooniga. Sõlmitavas halduslepingus määratakse finantseerimise korra ühe osana ka doteeritava summa kujunemise alused. Peamiseks aluseks on ministeeriumi soovitav töökohtade arv ühelt ja töökoha maksumus Vanglatööstusele teiselt poolt.

Infot töökoha maksumuse kohta on ministeerium seni saanud peamiselt aktsiaseltsi majandusaasta aruannetest, mis aga ei sisalda kuluinfot aktsiaseltsi sisendite, väljundite, protsesside, toodete, teenuste ega klientide kulude kohta.

Vanglatööstuse hinnangul suudetakse anda positiivset tulemit, kui aktsiaseltsis töötab *ca* 50 kinnipeetavat. Üle 100 kinnipeetava hõivamine annab negatiivse tulemi, nõudes dotatsiooni 5–20 mln krooni aastas. Dotatsiooni suurus sõltub sellest, kui palju töökohti suudetakse kinnipeetavatele tagada. Nii on praeguse tööhõive säilitamiseks vaja 5 mln; 750 töökoha rakendamiseks 11,5 mln ja kõigi töökohuslastest kinnipeetavate rakendamiseks tööga 20 mln krooni aastas. Kalkulatsioon on tehtud arvestusega, et tootmisest on saanud rutiinprotsess (võimalik ehk 2–3 aasta pärast), kus on sissetöötatud tootmine, stabiilne tellimus jne.

---

[10] Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2001. a korraldus nr 35-k
[11] Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 2002. a korraldus nr 75-k
[12] Halduskoostööseaduse kohaselt võib haldusülesande üle anda vaid eriseaduse alusel. Antud kontekstis on eriseaduseks vangistusseadus.

Riigihangete seadus lubab riigiasutusel osta kinnipeetavate toodetud kaupa kuni 500 000 krooni eest ilma riigihanget korraldamata. Lisaks on vanglad justiitsministri käskkirja[13] alusel kohustatud Vanglatööstuselt tellima vanglate ametiriietuse komponente, kinnipeetavate vooditarvikuid ja riideid. Loetletud sätteid tuleb vaadelda kui kaudset toetust Vanglatööstusele lisaks dotatsioonile.

Järeldused

Seni kuni puudub tegevuspoliitika ja sellest tulenev Vanglatööstuse eesmärk, on raske langetada adekvaatset otsust Vanglatööstuse finantseerimise kohta.

Isegi juhul, kui oleksid olemas selge tegevuspoliitika ja eesmärgid, on raske otsustada dotatsioonisumma suurust, kuna ministeeriumil pole täpset finantsinfot Vanglatööstuse kohta. Täpse kuluinfota tegevuste ja äriprotsesside ning üksikute toodete, teenuste ja klientide (sh kinnipeetavate) kulude kohta ei ole võimalik teostada täpset finantsanalüüsi ja langetada adekvaatseid finantseerimisotsuseid.

Ettepanekud justiitsministrile

- Sõltumata püstitatavast eesmärgist peaks Justiitsministeerium nõudma Vanglatööstuselt täpset kuluinfot tegevuste ja äriprotsesside kulude ning üksikute toodete, teenuste ja klientide (sh kinnipeetavate) kulude kohta. Selle info alusel peaks ministeerium olema võimeline teostama finantsanalüüsi ja võtma vastu adekvaatseid otsuseid Vanglatööstuse finantseerimise kohta. Ilma sellise info ja analüüsita ei saa finantseerimise põhjendatuse ja eesmärgipärasuse suhtes kindel olla.

- Senikaua kui puudub tegevuspoliitika ja selged eesmärgid Vanglatööstusele, soovitab Riigikontroll analüüsida Vanglatööstuse kulude optimaalsust järgmiste kululiikide lõikes: investeeringud seadmetesse; investeeringud ruumidesse; kommunaalkulud; koolituskulud; ettevõtte juhtimiskulud ja turunduskulud, ning analüüsi põhjal otsustada Vanglatööstusele eraldatava summa suurus.

2.4. AS-i Eesti Vanglatööstus kontrollimine

Riigikontrolli lähtekohad

Riigikontroll eeldab, et Justiitsministeeriumil on operatiivne ülevaade kinnipeetavate tööhõivest, info hõivatud kinnipeetavate arvu, töö sisu, kasulikkuse ja mõju ning selle kohta, kui palju konkreetne töökoht riigile maksma läheb. Selle info alusel koostab Justiitsministeerium analüüse ning korrigeerib vastavalt analüüsitulemustele kinnipeetavate tööhõivet puudutavaid eesmärke.

Kui halduslepingus toodud nõudmised peaksid seadma Vanglatööstusele selged eesmärgid, siis lepingus sätestatud aruandlus peaks tagama kontrolli ja ülevaate nende eesmärkide saavutamise kohta.

Tähelepanekud

Siiani puudub tööhõive funktsiooni üleandmist reguleeriv haldusleping Vanglatööstuse ja justiitsministri vahel, kus oleksid sätestatud mõlema osapoole õigused ja kohustused, justiitsministri tellimus Vanglatööstuselt ja tellimuse finantseerimine. Lepingut on koostatud alates aktsiaseltsi loomisest, kuid lünkade tõttu seadusandluses pole see allkirjastamiseni jõudnud.

Puuduvat lepingulist suhet Vanglatööstuse ja ministeeriumi vahel korvab äriühinguõigusest tulenev regulatsioon, mis sätestab esmase õigussuhte aktsionäride (100% omanik on riik) ja aktsiaseltsi juhatuse vahel. See õigussuhe kohustab Vanglatööstust esitama ministeeriumile finantsaruandlust. Täiendavat aruandlust aktsiaseltsi ja ministeeriumi vahel auditeeritaval perioodil ei tuvastatud.

[13] Justiitsministri 28.03.2001. a. käskkiri nr 169

Riigikontrollile esitatud halduslepingu viimases versioonis nähakse ette aruandlusmehhanism, mille kohaselt on Vanglatööstus kohustatud Justiitsministeeriumile edastama tegevus- ja finantsaruandeid. Samas pole lepingus määratletud ei aruannete sisu ega perioodi. Samuti on halduslepingu eelnõus ette nähtud järelevalveametniku olemasolu, kellel on õigus teha aktsiaseltsile kohustuslikke ettekirjutusi ja justiitsministrile ettepanek leping aktsiaseltsiga ühepoolselt lõpetada.

Puudub rahuldav, tõõhõivet puudutav aruandlusmehhanism vanglate ja Justiitsministeeriumi vahel. Kuna vanglad ja Vanglatööstus kajastavad aruannetes tööhõivestatistikat eri meetodite alusel, siis ei ole võimalik neid andmeid omavahel võrrelda.

Järeldused

Riigikontroll leiab, et Justiitsministeeriumil ei ole täpset ülevaadet töötavate kinnipeetavate arvu kohta; puudub info töö sisu, kasulikkuse ja mõju ning töökoha maksumuse kohta, st ministeeriumil ei ole piisavalt infot langetamaks kinnipeetavate tööhõivega seotud otsuseid.

Seetõttu puudub kindlus, et praegune süsteem – Vanglatööstus loob töökohti peamiselt omavahendeist ja riigi dotatsioonist – võimaldab tööhõivega seotud eesmärke saavutada kõige tõhusamalt.

Ettepanekud justiitsministrile

- Näha sõlmitavas halduslepingus ette tulemusaruandlus, mis mõõdaks loodud töökohtade arvu kõrval töö sisukust, kasulikkust ja mõju kinnipeetavatele. Aruanne peaks andma infot ka töökoha maksumuse kohta (vt 2.3).
- Enne tulemusaruandluse kehtestamist tuleks määratleda, mida mõista töö "sisu", "kasulikkuse" ja "mõju" all, ning luua vastavad hindamiskriteeriumid. Mõistete sõnastamisel ja mõõdistamisel soovitab Riigikontroll lähtuda ka üldkasuliku töö korraldamise juhendis[14] sätestatust.
- Tulemusaruandluses kajastuvale infole tuginedes korrigeerida kindla perioodi tagant kinnipeetavate tööhõivega seotud riigi eesmärke ja sellest tulenevalt ka Vanglatööstuse eesmärke.

Margus Kurm

Peakontrolör

Tulemusauditi osakond

[14] Justiitsministri 30.08.2002. a määrus nr 58

Justiitsministri vastus

Teie 02.04.2003.a. nr 2-7.1-TA/03/404

Meie 21 .05.2003.a. nr 4-2-05/4643

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Vastus kontrolliaruande eelnõule

Justiitsministeerium tutvus auditi „Töö tagamine kinnipeetavatele ja AS Eesti Vanglatööstus" kontrolliaruande eelnõuga ning soovib märkida järgmist:

1. Oleme seisukohal, et kui auditi eesmärgiks oli välja selgitada milliseid tulemusi on saavutatud kinnipeetavate tööhõive korralduse ümberkujundamisega ja AS Eesti Vanglatööstus (edaspidi Vanglatööstus) loomisega, siis viidi audit läbi liiga vara. Auditeerimisperioodiks oli võetud aastad 1996-2001. Vanglatööstus loodi aga alles 22. jaanuaril 2001. a. Seega oli võimalik eelnenud olukorraga võrrelda ainult Vanglatööstuse esimest tegevusaastat. On üldiselt teada, et esimene aasta on äriühingule alati kõige raskem, tuleb teha vajalikud ümberkorraldused, levitada teavet, leida turge jne. Justiitsministeerium tõi selle välja ka eelaruande läbirääkimistel.
2. Arusaamatu on valitud auditeerimisperioodi pikkus. Näiteks ei ole arvestatud tootmist Eesti Vabariigi algusaastatel. Võrdlusperiood ei ole usaldusväärse statistika kujundamiseks piisav. Märkisime seda ka eelaruande läbirääkimistel.
3. Kuigi ka auditis on märgitud, et mitmed andmed, mis on saadud erinevatest allikatest, ei ole omavahel võrreldavad, soovime selgitada seda lähemalt. Enne 2001. aastat pärinevad andmed vanglatelt, kus kõik kinnipeetavate tööhõive korraldamisega seotud kulutused ei olnud kajastatud läbipaistvalt, osad kulud kaeti riigieelarvest. Alates 2001. aastast kajastuvad kõik kulud ja tulud selgelt Vangalatööstuse raamatupidamises. Tulude-kulude selgem eristamine oli ka üks Vanglatööstuse loomise peamisi eesmärke. Seega võrreldakse auditis omavahel vanglalt kogutud andmeid ning täpse kuluarvestuse ja auditeeritud raamatupidamisega äriühingult saadud andmeid. Riigikontroll ei ole põhjalikult analüüsinud esitatud aruannete tõepärasust, samas on kontrolliaruande näol tegemist kaaluka dokumendiga, mille alusel tehakse hiljem strateegilisi otsuseid.
4. Ekslikult on tabelis 1 toodud väärad arvud õppivate kinnipeetavate koguarvu kohta. Seal on kajastatud vaid üldharidust omandavad kinnipeetavad ning välja on jäänud kutseõppes osalevad kinnipeetavad. Õiged arvud on järgmised:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Üldharidus	248	255	266	261	297	277	300
Kutseharidus	466	533	527	574	505	563	546

5. Punktis 2.1. on märgitud, et enne tööhõive funktsiooni üleandmist ei analüüsinud Justiitsministeerium üleandmise vastavust kolmele kriteeriumile. Esiteks ei saa Vanglatööstuse loomist lugeda tööhõive funktsiooni üleandmiseks otseses mõttes, õiguslikult ei ole funktsioon üle antud. Teiseks märgime, et nimetatud kriteeriumid tulenevad äsjakehtestatud „Halduskoostöö seadusest". Vanglatööstuse asutamist valmistati ette aastal 2000, mistõttu ei saa eeldada, et Vanglatööstuse loomisel oleks tulnud lähtuda just nendest kriteeriumitest.
6. Justiitsministeerium leiab, et punktis 2.1. toodud ettepanek on igati õige ning sellega kindlasti arvestatakse. Funktsioonisiirde puhul tuleneb vastav nõue nüüd ka „Halduskoostöö seadusest" ning seda eirates ei ole tulevikus võimalik haldusülesannet üle anda.
7. Ei saa täies ulatuses nõustuda punktis 2.2. toodud järeldusega, et Justiitsministeerium ei ole Vanglatööstusele seadnud selgeid eesmärke pakutava töö sisu kohta. Nii sama punkti tähelepanekutest, kui järelduste järgmises lõigust nähtub, et Justiitsministeerium ja

CC 000242

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
23.05.2003 2-7.4-TA/03/404-2

Justiitsministeerium
Tõnismägi 5A, 15191 TALLINN
Reg. nr 70000898
tel +372 620 8100
faks +372 620 8109
e-post: info@just.ee
www.just.ee
a/a 10002028029006
Eesti Ühispank

Vanglatööstus saavad ühtmoodi aru sellest, et kinnipeetavatele tuleb pakkuda sellist tööd, mis võimaldaks tal vabaduses võimalikult hästi toime tulla.

8. Punkti 2.2. esimese ettepaneku täitmisele on juba asutud. Justiitsminister moodustas oma 4. aprilli 2003. a käskkirjaga nr 110 töörühma, mille ülesandeks on töötada välja kinnipeetavate ja vahistatute tööhõive arengukava. Arengukava esitatakse heakskiitmiseks justiitsministrile hiljemalt 10. septembriks 2003. aastal.
9. Punkti 2.2. teine ettepanek seondub eelmises punktis nimetatud arengukavaga. Justiitsministeerium nõustub, et selgelt tuleb eristada ärilisi ja sotsiaalseid funktsioone. Halduslepingu sõlmimine ei ole juriidilistel põhjustel kuni käesoleva hetkeni kahjuks võimalik. „Halduskoostöö seaduse" § 3 lõikest 1 tulenevalt võib haldusülesande anda üle vaid seaduse alusel „Halduskoostöö seaduses" sätestatud tingimustel ja korras. Siit tuleneb vajadus konkreetse volituse järgi eriseaduses. „Vangistusseaduse" vastavaid muudatusi Riigikogu käesoleva aasta alguses ei aktsepteerinud. Justiitsministeerium planeerib eelnõu taasesitamist, kuna peab halduslepingu sõlmimist Vanglatööstusega väga oluliseks. Leping võimaldab piiritleda selgelt ülesanded Justiitsministeeriumi, vangla ja Vanglatööstuse vahel ning panna Vanglatööstusele vastutus kinnipeetavate tööhõive korraldamise eest.
10. Punkti 2.2. tähelepanekute 3. lõigus on märgitud, et lünk õigusruumis on täidetud. Seda ei saa lugeda õigeks eelmises punktis toodud põhjustel.
11. Nõustume punkti 2.3. esimese ettepanekuga ning anname teada, et hiljemalt 30. augustiks 2003. a on võetud Justiitsministeeriumi vanglate osakonna sotsiaalhoolekande talitusse teenistusse nõunik, kelle ülesanne muuhulgas on koguda kõikvõimalikku informatsiooni kinnipeetavate tööhõive kohta. Selleks ajaks töötatakse välja nimekiri vajalikest andmetest ning nende hankimise süsteem.
12. Punkti 2.3. teist ettepanekut osaliselt realiseeritakse. Vanglatööstuse nõukogu kinnitab igal aastal detailse tulude-kulude ja investeeringute eelarve.
13. Justiitsministeerium toetab punkti 2.4. ettepanekuid ning arvestab neid halduslepingu koostamisel.
14. Kontrolliaruande eelnõusse on sattunud mõned tehnilised vead. Punktis 1.3. on allmärkusega eksitud. Samuti on joonisesse 4 sattunud vale graafik.

Lugupidamisega

Ken-Marti Vaher
Minister

LL 000070

Lisa: koopia justiitsministri 4. aprilli 2003. a käskkirjast nr 110 1 lehel 1 eks

Kaire Lang 6 20 82 31
kaire.lang@just.ee