

Kaitseväe üksuste lahinguvalmiduse saavutamine (aruande kokkuvõte)

*Kas Kaitseväe lahinguvalmiduse planeerimine ja
saavutamine on nelja aasta jooksul paranenud?*

Aruande täistekstile on kehtestatud juurdepääsupiirang
26.01.2017–26.01.2022 (avaliku teabe seadus, § 35 lg 1 p 3¹).

Avalikuks kasutamiseks on vaid selle kokkuvõte.

Kaitseväe üksuste lahinguvalmiduse saavutamine (aruande kokkuvõte)

Kas Kaitseväe lahinguvalmiduse planeerimine ja saavutamine on nelja aasta jooksul paranenud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas, kuidas on planeeritud tegevusi riigikaitse arengukava 2013–2022 eesmärkide saavutamiseks, millised vahetulemused 2016. aastaks saavutati ning kas tulemuste aruandlussüsteem toetab valdkonna eest vastutajaid. Auditi käigus võrreldi 2016. aasta Kaitseväe sõjaajaüksuste reaalset mehitatust ja varustatust 2012. aasta andmetega, kasutades selleks Riigikontrolli 2013. aasta auditi „Kaitseväe sõjalise valmisoleku suurendamiseks ja mobilisatsiooniks vajalike varude moodustamise, hoidmise ja uuendamise tulemuslikkus” tehtud ülevaateid. Riigikontroll hindas ka, kas 2013. aasta auditiaruandes antud soovitused on ellu viidud.

Auditi ei hinnatud, kas riigikaitse arengukavas eesmärgiks seatud kaitsevõime arendamine (sh Kaitseväe sõjaajastruktuuri suurus) vastab sõjalistele ohtudele.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Alates 2012. aastast on Eesti planeeritud kaitse-eelarve olnud NATO soovitusel vastaval tasemel, vähemalt 2% SKPst. Kuna kaitse-eelarve planeerimisel lähtutakse SKP prognoosist ja SKP kasv on üldjuhul prognoosi ületanud, siis on tegelik kaitsekulu SKP suhtes olnud väiksem. 2% tasemele jõudsid kaitsekulud esimest korda 2015. aastal (2,07%). 2016. aastal oli Kaitseministeeriumi valitsemisala eelarve 451 miljonit eurot, mis prognooside kohaselt ületab 2% SKPst ja moodustas umbes 5% kogu riigieelarvest.

Iseseisva kaitsevõime suurendamine toimub riigikaitse pikaajalise arengukava kohaselt. Riigikaitsele kulutatavast rahast on kasu üksnes siis, kui arengukavas eesmärgiks seatud kaitsevõime saavutamiseks on välja õpetatud isikkoosseis, varustatud üksused tarvilikuga ja Kaitseväl on kokkuvõttes võimekus formeerida ohuolukorras kiiresti sõjaajaüksused. Et saavutada piiratud raha tingimustes maksimaalne kaitsevõime, on oluline viia riigikaitse arengukava ellu läbimõeldult ja koordineeritult.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on Kaitseväe üksuste lahinguvalmiduse arendamisel järgitud riigikaitse arengukava pikaajalisi eesmärke. Aastatel 2012–2016 on Kaitseväe üksuste mehitatus ja varustatus paranenud. Puudusi esineb aruandluses, mille põhjal ei saa piisavalt ülevaatlikku tagasisidet riigikaitse arengukava pikaajaliste eesmärkide saavutamise seisuga kohta.

- **Kaitseväe üksuste mehitamise ja varustamise planeerimine lähtub riigikaitse arengukava 2013–2022 ohuhinnangutest, neist**

tulenevatest pikaajalistest eesmärkidest ja ajalistest prioriteetidest.

Võrreldes 2012. aastal Riigikontrolli auditi ajal kehtinud sõjalise kaitse arengukavaga 2009–2018 on riigikaitse arengukava 2013–2022 (RKAK) oluliselt realistlikum ning selle elluviimine ka tulemuslikum. RKAKi 2013–2022 koostamisel vähendati oluliselt varasemaid ambitsioone ja seati eesmärgiks täielikult mehitada ja varustada aastaks 2022 varasemaga võrreldes 50% väiksem, 21 000 meheline sõjaajastruktuur.

RKAKi 2013–2022 koostamisel seati Rahandusministeeriumi tollasele majandusprognoosile vastavad realistlikud eesmärgid. Majandus on kasvanud aastatel 2013–2016 algselt prognoositust aeglasemalt, kuid RKAKi elluviimisel on tegevusi ja hankeplaane rahaliste võimaluste kohaselt igal aastal Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukavaga (KMAK) täpsustatud. Võrreldes 2012. aastaga, mil pikaajalised hankeplaanid puudusid üldse, on alates 2013. aastast olemas omavahel kooskõlas hankeplaanid: RKAKi pikaajaline (10 aasta) hankeplaan, KMAK keskpikk (4 aasta) hankeplaan ja eelarveaasta (1 aasta) hankeplaan. 10 ja 4 aasta hankeplaanides on eristatud uute sõjaliste võimete loomise ja olemasolevate võimete alalhoidmisega seotud hanked.

Riigikaitse arengukava 2013–2022 on olnud riigi tasandil üks paremaid näiteid sellest, kus pikaajalised eesmärgid ja võimalused on omavahel kooskõlas ning arengukava on olnud võimalik järk-järgult ellu viia.

- **Kaitseväge üksuste mehitatus ja varustatus on võrreldes 2012. aastaga paranenud ja seda on tehtud suures osas RKAKi 2013–2022 ajalisi prioriteete järgides.**

Sõjaajastruktuuri mehitatus ja varustatus vaadeldud varustusklassides (relvastus, laskemoon, transpordivahendid, IT- ja sidevarustus, muu erivarustus) on peaaegu kõikides üksustes viimase nelja aasta jooksul paranenud. 2016. aasta aprilli seisuga on kõige prioriteetsemad üksused (RKAKi 2013–2022 alusel) olulisel määral paremini ja esmajärjekorras varustatud ning mehitatud.

- **Kaitseväge üksuste lahinguvalmidust kontrollitakse planeeritult ja regulaarselt nii iga-aastaste suurõppuste käigus kui ka kitsama fookusega kontrollide käigus konkreetsetes üksustes.**

Õppuste ehk täielike valmiduskontrollide põhjal hinnatakse üksuste formeerimise ja lahingülesannete täitmise võimekust. Õppused toimuvad regulaarselt, need on kajastatud Kaitseväge aastaplaanides ja väljaõppe- ja rotatsioonikavades ning on muutunud kaitsevõime arendamise lahutamatuks osaks. Kitsama fookusega ehk osaliste valmiduskontrollide käigus kontrollitakse mitmeid lahinguvalmidusega seotud üksikasju, näiteks seda, kas üksuse ametikohad on täidetud, kas varustus hooldatud ja kättesaadavalt ladustatud.

- **Ajateenijate väljaõpetamist ja reservväelaste õppekogunemisi on suures osas korraldatud RKAKis 2013–2022 üksustele ettenähtud**

järjekorras. Samas ei ole suudetud tagada, et ajateenistuse läbiks ja reservväelaste õppekogunemistel osaleks piisaval hulgal inimesi.

Ajateenistuse puhul on probleemiks ajateenijate plaanitud varasem reservi arvamine, seda eelkõige tervislikel põhjustel. Seetõttu on sõjajaüksuste tarvis ettenähtust vähem ka reservväelasi, kes on väljaõppe läbinud ja tervise poolest kõlblikud. Ettenähtust varem reservi arvatute osakaal on seejuures viimastel aastatel kasvanud: kui 2011. aastal arvati enne ajateenistuse lõppu reservi 11,6% ajateenijaist, siis 2015. aastal 19,4%. Reservväelaste õppekogunemistel on samuti osalejaid oluliselt vähem kui plaanitud, kuid viimastel aastatel on olukord paranenud.

Eesti Kaitseväge on põhiolemuselt reservvägi, mille lahinguvalmidus sõltub otseselt sellest, kui palju ja milliste oskustega ajateenijaid suudetakse välja õpetada ning hiljem oskuste värskendamiseks õppekogunemistele kaasata. Arvestades järgmisel kümnendil sobivasse ikka jõudvate noorukite vähest arvu, on senise trendi jätkudes (suureneb ettenähtust varem reservi arvatute osakaal) üha raskem tagada seda, et ajateenistuse läbib ja reservväelaste õppekogunemistel osaleb piisaval hulgal inimesi.

- **Välja töötatud aruandlussüsteem võimaldab otsustajatel saada mõningate puudustega ülevaate Kaitseväge lahinguvalmiduse hetkeseisust, kuid ei näita hästi, kui kaugel ollakse riigikaitse arengukava pikaajaliste eesmärkide saavutamisega.**

Valdkonna üle otsustajatel on vaja ülevaadet nii Eesti sõjalise kaitsevõime hetkeseisu kui ka selle kohta, kuidas edeneb kaitsevõime arendamine, lähtudes riigikaitse arengukava pikaajalistest eesmärkidest. Audit näitas, et viimase nelja aasta jooksul on aruandlussüsteemi muudetud paremaks ja lahinguvalmiduse hetkeseisu kohta on regulaarne ülevaade olemas. Kuna see aruanne pannakse kokku mahukate andmetabelite põhjal käsitsi, siis esineb aruandes ebatäpsusi või ajalisi nihkeid, mille põhjuseks on andmete sisestamise vead, üksustele ettenähtud varustuse tabelite erinevad kinnitamise ajad jms. Seetõttu ei võimalda aruandlussüsteem piisavalt täpset ega ajakohast ülevaadet üksuste varustuse ja mehitatuse kohta.

Aruandlusformaadis puudub aga ülevaade sellest, kui kaugel ollakse RKAKi 2013–2022 eesmärkide saavutamisega. Kuigi RKAKis on seatud eesmärgiks varustada konkreetseks ajaks täielikult 1. jalaväebrigaad ja see tähendab nii olemasolevate võimekuste moderniseerimist kui ka uute võimekuste väljaarendamist, ei ole selliste eesmärkide edenemise kohta regulaarset, ajakohast ega üksustepõhist aruandlust. Igal aastal koostatakse KMAKi uuendamise käigus (sh 4 aasta hankeplaanide ajakohastamisel) selline ülevaade väga detailsel kujul (KMAKi lisa), kuid see ei anna piisavalt ülevaatlikku infot, kui kaugel ollakse pikaajaliste eesmärkide saavutamisega. See on samas oluline info valdkonna üle otsustajatele, eriti olukorras, kus majanduse areng on olnud prognoosidest tagasihoidlikum ja arengukava elluviimiseks on raha planeeritust vähem.

- **Mobilisatsiooni infosüsteemi, mis peaks plaanide kohaselt olema keskne vahend, mille põhjal saada sõjaajaüksuste mehitatusest, väljaõppetasemest ja varustatusest ülevaade, ei ole rohkem kui kümne aasta jooksul eesmärgipäraselt välja arendatud.**

Paljud aruandluse koondamisega seotud probleemid tulenevad mobilisatsiooni infosüsteemi puudumisest. Juba 2004. aastal võeti vastu põhimäärus, millega asutati mobilisatsiooni riiklik keskregister, mille koosseisu pidi kuuluma nii sõjaajaüksuste isikkoosseisu andmebaas kui ka mobilisatsiooni korraldamiseks vajaliku materiaalse ressursi andmebaas. Tänapäevaks on see põhimäärus, nagu ka sellele järgnenud mobilisatsiooniregistri põhimäärus (mis võeti vastu 2013. aastal) kehtetud ning välja on töötatud terviklik mobilisatsiooni infosüsteemi visioon ja projekt. 2016. aasta oktoobri seisuga on infosüsteem aga endiselt väljaarendamise järgus ja seda ei saa kasutada Kaitseväge üksuste mehitatuse, väljaõppe ja varustatuse aruandluse koondamiseks, isegi mitte 2004. aastal ettenähtud ulatuses.

Kuigi mobilisatsiooni infosüsteemi arendamises ei toimunud aastaid midagi, siis nüüd tegutsetakse ja tööplaani kohaselt peaks infosüsteem olema oma põhilises osas kasutusvalmis 2017. aasta lõpuks. Arendustegevus on 2016. novembri seisuga planeeritud graafikus.

- **Tsiviilressursside kaasamise võimalusega ei ole riigikaitse korraldamisel olnud võimalik olulisel määral arvestada. Üheks takistuseks on olnud see, et puudub täielik ülevaade, milliseid tsiviilressursse saab riigikaitse huvides rakendada. Samuti ei ole välja töötatud tsiviilressursside kaasamiseks vajalikke õigusakte.**

Riigikaitse sundkoormiste valdkonnas on oluline Kaitseressursside Ameti kui selle valdkonna eest vastutava asutuse õigus koguda tsiviilressursside kohta infot ja teha muid vajalikke toiminguid. Kehtiv riigikaitse sundkoormiste seadus ja selle rakendusaktid ei ole enam ajakohased ega anna Kaitseressursside Ametile selleks piisavaid õigusi. Justiitsministeeriumi koordineerimisel on riigikaitseõiguse revisjoni käigus kavas välja töötada täiesti uus riigikaitse sundkoormiste seaduse terviktekst, mis peaks jõudma Riigikogus vastuvõtmisele 2019. aastal. Senikaua on võimalik teha olemasolevasse seadusesse hädapärased muudatusi.

Koondarvamuse selle kohta, milliseid ressursse Kaitseväge kaitsevalmiduse kõrgendamisel tsiviilsektorist vajaks, esitas Kaitseväge Kaitseministeeriumile esimest korda 2012. aastal. Uuendatud koondarvamus esitati 2015. aastal. Sellele järgnes Kaitseressursside Ameti analüüs koormiste rakendatavuse kohta. 2016. aasta oktoobris kinnitas Vabariigi Valitsus esimest korda sundkoormiste koondkava, kus on välja toodud transpordivahendite liik ja kogused, mida Kaitseväge võib kaitsevalmiduse kõrgendamisel riigikaitse sundkoormisena kasutusele võtta.

Transpordivahendid on tsiviilressursside hulgas Kaitseväge jaoks kõige olulisem varustus ning selle vajaduse kaardistus ja koormiste rakendatavuse analüüs on piisavalt täpsed, et neid otsuste tegemisel

arvestada. Muudes varustuskategooriates koondkavasid kinnitatud ei ole.

Riigikaitse korraldamisel ei ole tsiviilressursside kaasamise võimalusega olulisel määral arvestada saanud, kuna lisaks õiguslikele takistustele ei ole Kaitseväge hinnangul Kaitsevägele vajaminevat varustust erasektoris piisaval määral olemas. RKAKi 2013–2022 kohaselt tuleb kiirreageerimisüksused formeerida seesuguse kiirusega, mis eeldab, et Kaitseväel on endal enamik varustust olemas.

Mida me auditi tulemusena soovitasime?

Riigikontrolli soovitused kaitseministrile koostöös Kaitseväge juhatajaga:

- parendada aruandlussüsteemi selliselt, et üksuste hetkeolukorra ülevaade peegeldaks reaalselt olukorda objektiivsemalt, oleks koostatud ajakohaste andmete põhjal ning võimaldaks saada kiire ja selge ülevaate pikaajaliste eesmärkide saavutamise seisu kohta;
- võtta mobilisatsiooni infosüsteem kasutusele 2017. aasta lõpus, et aruanded oleksid ajakohased, täpsed ja neid saaks koostada kiirelt;
- tõhustada reservväelaste õppekogunemiste korraldust muu hulgas selle poolest, et õppustele tuleks kohale oluliselt rohkem kutsutuid.

Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: arvestada edaspidi riigikaitse arengukavas ja selle eluviimisel tsiviilressursside kaasamise võimalusega ning anda Kaitseressursside Ametile selge õiguslik alus tsiviilressursside kaasamisega tegeleda.

Kaitseministri vastus: minister oli nõus, et vahearuandlust riigikaitse arengukava elluviimise kohta on võimalik täiustada. Minister nõustus ka sellega, et üksuste hetkeolukorra ülevaade peab olema objektiivsem ja mobilisatsiooni infosüsteem tuleb võtta kasutusele.

Õppekogunemistest vabastamise aluseid ja sanktsioone analüüsitakse ministri ülesandel lähiajal ning alternatiivseid kutse kättetoimetamise viise katsetati 2016. aasta detsembris toimunud lisaõppekogunemisel. Samuti on väljatöötamisel kutsete elektroonilise edastamise õiguslikud alused.

Minister informeeris, et täiendavad õigused, mida Kaitseressursside Amet tsiviilressursside kaasamiseks vajab, on välja selgitatud. Nende rakendamiseks õiguslike aluste kehtestamine toimub koos teiste riigikaitseliste sundkoormistega seotud õigusaktide ülevaatamisel riigikaitseõiguse revisjoni käigus (Justiitsministeeriumi juhtimisel).

Kaitseväge juhataja vastus: Kaitseväge juhataja selgitas arengukava eesmärkide täitmise aruandlussüsteemiga seotud arengut. Kaitseväge juhataja andis teada, et kaalub koostöös Kaitseministeeriumiga, kuidas juurutada tulemuste hindamise indikaatorite iga-aastased sihttasemed riigikaitse 10 aasta arengukava kohta.

Kaitseväge juhataja nõustus ka sellega, et üksuste hetkeolukorra ülevaade objektiivsust tuleb parandada ja võtta selleks muu hulgas kasutusele mobilisatsiooni infosüsteem.