

Sõjaliseks riigikaitseks inimeste reservi moodustamine (aruande kokkuvõte)

Kas Kaitseväge üksused on mehitatud ja lahinguvalmis?

Aruande täistekstile on kehtestatud juurdepääsupiirang SALAJANE (50 aastat, märged tehtud 03.05.2022, riigisaladuse ja salajase välisteabe kaitse kord, § 5 lg 1 p-d 3¹, 5, 10, 11, 19, lg 2 p-d 6 ja 7, lg 4 p 1, lg 8 p 1, lg 10 p 1). Avalikuks kasutamiseks on vaid selle kokkuvõte.

Sõjaliseks riigikaitseks inimeste reservi moodustamine

Kas Kaitseväge üksused on mehitatud ja lahinguvalmis?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Sõjaliseks riigikaitseks inimeste reservi moodustamine koosneb käesoleva aruande käsitluses

- (1) vajalikul arvul ajateenijate teenistusse võtmisest;
- (2) üksuste mehitamisest sobilike ja väljaõpetatud reservväelastega;
- (3) reservväelastega sideme hoidmisest ja regulaarsest täiendusõppest.

Mida me auditi tulemusena leidsime ja soovitasime?

Lahinguvalmidus – üksuse võime täita talle eriomaseid ülesandeid. Üksus on lahinguvalmis, kui ta on

- (1) varustatud ja varudega kaetud;
- (2) mehitatud;
- (3) välja õpetatud ning
- (4) valmis ettenähtud aja jooksul asuma ülesandeid täitma.

Riigikontroll auditeeris **sõjaliseks riigikaitseks inimeste reservi moodustamist** ehk hindas, kas Kaitseväge võtab ajateenistusse piisavalt ajateenijaid ning kas Kaitseväge üksused on 30.06.2021. aasta seisuga vajalikul määral mehitatud ja 2021. aasta lõpu seisuga ettenähtud tasemel välja õpetatud.

Riigikontroll ei auditeerinud, kas ajateenistuse väljaõppekavad vastavad neile ülesannetele, mida üksused sõjaajal täitma peavad. Samuti ei auditeerinud me üksuste varustatust ega valmisolekut asuda ette nähtud aja jooksul ülesandeid täitma.

Auditi tulemusena leidis Riigikontroll, et senine teenistusse võetud ajateenijate arv ning Kaitseväge üksuste mehitamise süsteem on üldiselt taganud planeeritud üksuste piisava mehitatuse ja isikkoosseisu regulaarse uuendamise. Samas ei ole paljusid reservväelasi pärast ajateenistust kutsutud õppekogunemistele.

Kaitseväge lahinguvalmidust, sealhulgas üksuste mehitatust ja väljaõpet, kontrollitakse regulaarselt, kuid kontrollitulemusi kinnitavaid hindamisõppusi ei jõuta osale üksustele plaanitud ajakavas läbi viia.

Järgnevalt on toodud auditis käsitletud küsimuste kaupa olulisemad tähelepanekud ja soovitused.

1. Kas Kaitseväge võtab teenistusse piisavalt ajateenijaid?

Senine teenistusse võetud ajateenijate arv ja jaotus üksuste vahel vastab riigikaitse arengukavas planeeritud üksuste ettevalmistamise ajakavale. Riigikaitse arengukava 2022–2031 järgi on plaanis suurendada Kaitseväge sõjaaja isikkoosseisu ning ajateenijate arvu kasv 4000 ajateenijani aastas lihtsustab ettenähtud üksuste mehitamist. Riigikaitse arengukavas planeeritud üksused ja võimed ei eelda tingimata ajateenijate arvu kasvu. Ajateenijate lisandumisega kaasneb oluline lisakulu, millest osaga pole aga arengukavas arvestatud.

Aasta-aastalt on ajateenistusest väljalangemine vähenenud, kuid sellega seoses on tegevväelaste administreeriva töö maht suurenenud. Üha suurem osa teenistust alustanud ajateenijatest selle ka läbib. See soodustab üksuste ametikohtade täitmist.

Enne ajateenistuse plaanitud lõppu reserviarvamist on vähendanud nii tervisenõuete alandamine kui ka väljaõppes personaalse lähenemise

juurutamine. Personaalne lähenemine võimaldab rohkem arvestada inimeste võimete ja vajaduste erinevustega, kuid suurendab ajateenijate administreerimisega seotud töökoormust ning jätab vähem aega väljaõppe läbiviimiseks. Personaalne lähenemine ajateenistuses eeldab piisaval arvul hea väljaõppega tegevväelaste olemasolu.

Riigikontrolli soovitused: planeerida ajateenijate arvu suurendamisega kaasnevate kulude katmine. Tagada piisaval arvul tegevväelasi, et jätkata personaalset lähenemist ajateenistuses ka ajateenijate arvu suurendamise korral. Arvestada nii personalikulude vajaduse kasvu kui ka väljaõppevarustuse ja väljaõppetaristu (sh lasketiirud, harjutusalad) lisakulusid.

Kaitseministri ja Kaitseväge juhataja vastus: ajateenijate arvu kasvuga seotud kuludega on Kaitseväge finantsplaanides arvestatud. Planeeritud on ka üldine tegevväelaste arvu kasv, mis võimaldab kasvatada ka instruktorkoosseisu. Ajateenijate arvu suurenemisel suunatakse vajaduse kohaselt konkreetsetesse struktuuriüksustesse rohkem tegevväelasi.

Riigikontrolli kommentaar: audititoimingud näitasid, et ajateenijate arvu kasvust tulenevate väljaõppevarustuse ja väljaõppetaristu lisakulude suurus on hetkel veel täpsustamata, mistõttu ei ole nendega senistes plaanides arvestatud. Tegevväelaste arvu kasv ei tähenda automaatselt instruktorite arvu kasvu.

2. Kas Kaitseväge on suutnud oma sõjaajüksused mehitada?

Enamikus Kaitseväge üksustes on reservväelaste ametikohad täidetud, probleemiks on Kaitseliidu ettevalmistatavad üksused. Üksuste mehitatus on piisav, et tagada riigikaitse arengukavas planeeritud üksuste lahinguvalmidus. Viimase viie aastaga on kõikide üksuste mehitatus oluliselt paranenud, arenguruumi on enim üksustes, mida valmistab ette Kaitseliit. Kaitseliidult oodatakse edaspidi veelgi suuremat panust ehk üksuste isikkoosseis kasvab oluliselt ning see eeldab Kaitseliidu senise liikmeskonna aktiivsemat kaasamist, aga ka uute liikmete värbamist.

Riigikontrolli soovitus: olukorras, kus ajateenistuse tulemusena üksuste mehitamisega ei ole probleeme, kasutada Kaitseliidu ettevalmistatavate üksuste täitmata ametikohtade mehitamiseks Kaitseväes väljaõpetatud reservväelasi.

Kaitseministri ja Kaitseväge juhataja vastus: maakaitseüksuste isikkoosseisu suurendatakse 20 000ni ning selle saavutamiseks hakatakse Kaitseväge üldreservist määrama reservväelasi maakaitseüksuste täitmata ametikohtadele.

3. Kas Kaitseväge üksused on ettenähtud tasemel välja õpetatud?

Kaitseväge üksuste väljaõpet hinnatakse regulaarsete lahinguvalmiduse kontrollide käigus. Alates 2018. aastast on selleks olemas keskne süsteem, milles kasutatakse NATO metoodikat. See hõlmab kõiki lahinguvalmiduse valdkondi, sealhulgas väljaõpet. Lahinguvalmiduse hindamine on regulaarne ning Kaitseväge ja Kaitseministeeriumi juhtkond saab seeläbi tõese pildi hetkeolukorrast.

Teadmiseks, et

Kaitseväes oli 2020. aasta lõpuks ette valmistatud umbes 60 000 inimest, kellest 29 000 oli kiirreageerimisvalmiduses ning ülejäänud täiendusreservis ja üldreservis.

Lahinguvalmiduse kontrollid – Kaitseväge peainspektori juhtimisel läbiviidavad üksuste hindamised, mis võivad toimuda registriandmete ülevaatamisena (osaline kontroll) või hindamisõppustena (täielik kontroll).

Hindamisõppus – täielik lahinguvalmiduse kontroll, kus antakse hinnang, kas üksus on päriselt võimeline täitma talle pandud ülesandeid. Toimub kas ajateenistuse lõpus (nt jalaväepataljonid, keda hinnatakse Kevadtormi käigus) või õppekogunemise raames (võivad toimuda ka suuremat õppuste ajal).

Suure osa üksuste väljaõpe on saanud Kaitseväe kontrollides registriandmete ja dokumentide põhjal väga hea hinnangu. Seda kinnitavat hindamisõppust polnud aga paljudel üksustele 2021. aasta lõpu seisuga veel läbi viidud. Hindamisõppus on kõige vahetum ja praktilisem üksuse lahinguvalmiduse, sh väljaõppe läbimise hindamise vahend, millega saab kinnituse üksuste lahinguvalmiduse olukord. 2021. aasta lõpuks polnud paljudel üksustel hindamisõppust toimunud ning mõnel üksusel ei jõutagi hindamisõppust tõenäoliselt teha Kaitseväe enda sõjalise valmisoleku eeskirjas nõutud aja jooksul. Auditi tegemise ajal polnud mõnede üksuste puhul veel teada, millal on plaanis üksusele hindamisõppus teha.

Riigikontrolli soovitus: tagada kõigile Kaitseväe üksustele, sh Kaitseliidu ettevalmistatavatele üksustele, regulaarsete hindamisõppuste korraldamine.

Kaitseväe juhataja vastus: hindamisõppusi teeb Kaitsevägi vastavalt kasutatavatele ressurssidele. Üksuste järjepideva lahinguvalmiduse ja selle hindamise tagamine on üksuse ülema esmane ülesanne.

4. Kas Kaitsevägi on kutsunud reservväelasi pärast ajateenistust õppekogunemistele?

2013. ja 2014. aastal ajateenistuse lõpetanud isikutest pea kolmandik ei ole kordagi osalenud õppekogunemisel. Neil reservväelastel on ajateenistusest möödunud üsna pikk aeg ja nende väljaõppe tase on seetõttu langenud oluliselt. Sellele vaatamata ei ole Kaitsevägi olulist osa neist reservväelastest kordagi näinud õppekogunemistel. Umbes pooled mitteosalenud reservväelastest pole ise kohale tulnud ning pooli pole Kaitsevägi kutsunudki. Tuleb arvestada, et osa neist reservväelastest ei kuulu enam Kaitseväe sõjaajaüksuste koosseisu ehk nende edaspidine kutsumine õppekogunemistele ei ole enam tõenäoline.

Riigikontrolli soovitus: tagada, et Kaitseväe üksuste koosseisus olevaid reservväelasi kutsutaks regulaarselt õppekogunemistele. Analüüsida, mis põhjustel õppekogunemisel ei osaleta. Vaadata tervikuna üle õppekogunemisel osalemise motivatsioonipakett, mh rahalise kompensatsiooni piisavus, ning kaaluda lisaks muid osalemisega kaasnevaid hüvesid, näiteks tasuline lisapuhkus, õppekogunemise tunnistus jms.

Kaitseministri vastus: reservväelaste teadlikkuse ja motivatsiooni suurendamisele on seatud valitsemisalaülesed eesmärgid aastaks 2026.

5. Kas kõikidele õppekogunemistele on seatud mõõdetavad eesmärgid?

Auditis selgus, et osale Kaitseväe plaanilistele õppekogunemistele ei olnud seatud mõõdetavaid eesmärgi ning õppekogunemistel on osalenud planeeritust vähem reservväelasi. Õppekogunemiste raames võivad toimuda ka hindamisõppused. Kui eesmärgid on sõnastatud üldiselt ega ole mõõdetavad ning plaanilisel õppekogunemisel osaleb planeeritust vähem reservväelasi, siis on risk, et üksustele antud lahinguvalmiduse hinnang ei ole usaldusväärne.

Teadmiseks, et

2013. ja 2014. aastal ajateenistuse lõpetanud isikud on valitud aasta-käikudeks, mille näitel esitada õppekogunemistel osalemise aktiivsust. Need isikud on läbinud ajateenistuse praegu kehtiva riigikaitse planeerimise süsteemi ajal ning auditi tegemise ajaks oleks pidanud neil olema lõppenud ka kõige värskema väljaõppega reservis oleku aeg (n-õ kuum reserv).

Teadmiseks, et

õppekogunemised jagunevad plaanilisteks ja lisaõppekogunemisteks.

Plaanilised õppekogunemised on pikalt ette planeeritud ning reservväelased saavad kutse vähemalt 120 päeva enne õppekogunemist. **Põhieesmärk** on üksuste või erialade väljaõppe värskendamine, kokku harjutamine või üksuste täielik lahinguvalmiduse hindamine.

Lisaõppekogunemised toimuvad lühikese etteteatamisajaga ehk Kaitseväge tegev- väelased peavad kiiresti hakkama õppekogunemist ette valmistama ning reservväelased peavad kiiresti kohale jõudma. **Põhieesmärk** on Kaitseväge mobilisatsioonivalmiduse kontrollimine, kuid selle raames võidakse sõltuvalt kestusest seada ka sisulisemaid ja väljaõppega rohkem seotud eesmärke.

Näiteks kui 2016. aastal kestis lisa-õppekogunemine Okas neli päeva, siis 2021. aastal kestis Okas üheksa päeva.

Lisaõppekogunemiste eesmärk riigikaitseaduse järgi on kontrollida Kaitseväge mobilisatsioonivalmidust, mistõttu võivad need kesta lühikest aega. Seega ei pruugi üksuste väljaõppe värskendamise või kokku harjutamisega seotud eesmärkide seadmine olla otstarbekas ja nende täitmine olla võimalik.

Riigikontrolli soovitus: lisaks hindamisõppustele, kus üheks hindamiskriteeriumiks on üksuse mehitatus, määrata ka teiste õppekogunemiste planeerimisel, kui suur osa üksuse koosseisust või kutsutud reservväelastest peab õppekogunemisel osalema, et kogunemist saaks pidada edukaks. Seada mõõdetavad eesmärgid alati ka õppekogunemiste sisule: milline peaks olema üksuste tegevuse kvaliteet, et õppekogunemist saaks pidada edukaks. Kujundada õppuse stsenaarium selliselt, et eesmärkide täitmist oleks võimalik ka hinnata.

Kaitseministri vastus: oluline on, et õppekogunemiste eesmärkide täitmise hindamisel kasutataks mõõdetavaid väärtusi.

Kaitseväge juhataja vastus: õppekogunemiste üldeesmärgid on seni olnud selged, kuid nende saavutamiseks planeeritud tegevusi saab edaspidi sõnastada paremini ja detailsemalt.