



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Riigi tegevusvaru moodustamine ja kasutuselevõtt

Kas ASi Eesti Varude Keskus moodustatava toiduvaru ja tervishoiuvaru saab ettenähtud mahus kasutusele võtta?

Aruande täistekstile on kehtestatud juurdepääsupiirang
ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS (5 aastat,
märke tehtud 09.01.2026, avaliku teabe seadus, § 35 lg 1 p 6 (2)).
Avalikuks kasutamiseks on selle kokkuvõte ja valdkonna ülevaade.

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

AS Eesti Varude Keskus (EVK) on moodustanud toiduvaru, millest peaks hinnanguliselt piisama 10%-le elanikkonnast 30 päevaks. Varu suurus ei ole aga seotud ühegi konkreetse hädaolukorra või riigikaitse kriisi aegsete võimalike vajadustega ning see ei vasta ka Vabariigi Valitsuse seatud sihile tagada toiduvaru kogu elanikkonnale 14 päevaks. Seega ei saa öelda, et varu on piisav ja jõuab kriisi ajal toiduainete nappuse korral kõigi abivajajateni.

Tervishoiuvaru on moodustatud ettenähtud nomenklatuuris ja koguses, välja arvatud apteegiravimite varu, millest on olemas veidi üle 90%.

Varu sujuvas kasutuselevõtus saab olla kindel vaid apteegiravimite varu puhul, mille kasutuselevõtu protsess on kõigile osapooltele selge ning mida on juba kolmel korral ka tegelikult kasutusele võetud. Toiduvaru, veterinaarravimite varu, isikukaitsevahendite varu ning meditsiiniseadmete ja -tarvikute varu puhul väljaostetud osa kasutuselevõtu protsess pole terviklikult kokku lepitud ega läbi harjutatud, mistõttu ei pruugi nende kasutuselevõtt sama edukas olla.

Vabariigi Valitsuses toiduvaru moodustamisele seatud sihti (kogu elanikkonnale 14 päevaks) pole õnnestunud täita. EVK on ise määranud jõukohasema sihttaseme. EVK on hädaolukorra seaduses toodud tingimustele tuginedes moodustanud universaalse varu, mis on kasutusele võetav erinevate kriiside korral, sh hädaolukord, evakuatsioon, riigikaitse kriis. Toiduvaru saab kasutada nii inimeste toitlustamiseks kui ka toidupakkide tegemiseks.

Toiduvaru sihttaseme määramisel on EVK tuginenud peamiselt turu võimalustele, mitte Vabariigi Valitsuse seatud ootusele ega kriisolukordadest tingitud võimalikele vajadustele. Vabariigi Valitsuse seatud sihti ei ole aga muudetud. EVK nõukogu, mida juhib omaniku ehk Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja, on toiduvaru moodustamisele senisest jõukohasema sihi seadmise võtnud teadmiseks 2022. aasta lõpus. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, kes vastutab toidu varustuskindluse eest, on samuti aktsepteerinud EVK seatud sihttasest.

EVK on moodustanud toiduvaru arvestusega, et 10% Eesti elanikkonda on võimalik toita 30 päeva. Ligikaudu kaks kolmandikku toiduvarust on EVK moodustanud jahuna. Poolt sellest kogusest pakub lepingupartner aga teravilja ehk sisuliselt toorainena. EVK hinnangul ei võimalda Eesti toiduainete turu suurus delegeeritud toiduvaru mahtu oluliselt suurendada. EVK on suures

Hädaolukord – sündmus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure kahju varale või keskkonnale, toob kaasa ulatuslikke häireid elutähtsas teenuses. Selle lahendamiseks on vaja tegutseda mitmel asutusel kiiresti ja kooskõlastatult.

Riigikaitse kriis – olukord, kus on vahetu oht riigi iseseisvusele ja sõltumatusele, territoriaalsele terviklikkusele, põhiseaduslikule korrale ning rahva turvalisusele. Sellised kriisid on inimtekkelised ning võivad olla algatatud või toetatud Eestist väljastpoolt.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud

Delegeeritud varu – varu, mille moodustab ja mida haldab ettevõtja, kellega EVK on sõlminud lepingu.

plaanis võtnud aluseks küll Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi soovitusliku toiduvaru koosseisu ja vastavad kogused, kuid otsustanud siiski iseseisvalt, mida ja mis koguses toiduvarusse hõlmatakse. EVK nõukogu on aktsepteerinud EVK tegevust.

Auditis ei olnud võimalik hinnata, kas EVK moodustatud toiduvaru maht ja koosseis on piisav, et tagada abivajajate varustatus toiduga. Nagu eespool mainitud toiduvarule seatud sihttase, ei ole ka praeguseks saavutatud toiduvaru maht ega koosseis seotav vajadustega, mille konkreetse kriisilukorra lahendamine võib kaasa tuua.

Teadmiseks, et

EVK maksab ettevõtetele aastas delegeeritud varu moodustamise, haldamise ja aruandluse eest järgmiselt:

Varu liik	Ligikaudne summa eurodes
Toit	459 600
Apteegi-ravimid	425 600
Veterinaar-ravimid	85 300
Isikukaitse-vahendid	106 500
Meditšiini-seadmed ja -tarvikud	26 300

Lisaks tasub EVK väljaostetud isikukaitsevahendite ning meditsiiniseadmete ja -tarvikute varu hoiustamise eest ladustamis- ja komplekteerimisteenust osutavale ettevõttele kokku umbes 66 600 eurot aastas.

Apteegiravimite varust on moodustatud veidi üle 90%.

Sotsiaalministeerium ei ole otsustanud, mida varust puuduvate ravimite suhtes ette võtta. Kuigi seni varumata jäänud toimeainete osas on EVK-le, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Sotsiaalministeeriumile võimalikud lahendused teada, puuduvad konkreetset otsused olukorra lahendamiseks. Raviamet näeb juba vajadust apteegiravimite varu moodustamise aluseks olevat nimekirja muuta ning suurendada muu hulgas nende varus olevate toimeainete koguseid, mida seni pole EVK-l hankida õnnestunud. Riigikontrolli arvates on seega oluline kiiremas korras ära otsustada, kuidas tagada kõikide vajalike ravimite varu ehk mida teha nende ravimitega, mida pole seni suudetud hankida.

Apteegiravimite varu kasutuselevõtu protsess on kõigile osapooltele selge ning seda varu on kolmel korral ka tegelikult kasutusele võetud. Toidu, veterinaarravimite, isikukaitsevahendite ning väljaostetud meditsiiniseadmete ja -tarvikute varu kasutusele võtmiseks vajalikud tegevused pole terviklikult kokku lepitud ega läbi harjutatud. EVK vastutab varude kasutuselevõtu korral selle eest, et delegeeritud või väljaostetud varu hoidja saaks vajaliku info ning esitab varu hoidjale väljastustellimuse. Varude edasise jaotamise eest EVK ei vastuta. Terviklikult ehk alates otsusest varu kasutusele võtta kuni selle jõudmiseni abivajajani pole tegevusi kokku lepitud ning esinevad järgmised probleemid:

- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning EVK on läbi mõelnud ja kirja pannud toiduvaru kasutuselevõtu protsessi alates Vabariigi Valitsuse otsuse ettevalmistamisest ja lõpetades toiduvaru veoga otsuses nimetatud asukohta. Küll aga pole läbi mõeldud ega kokku lepitud, kuidas toiduvaru jõuab kohalike omavalitsuste ja konkreetsete abivajajateni.

EVK on korraldanud toiduvaru kasutuselevõtu õppusi, ent sellist õppust, kuhu oleksid kaasatud kõik toiduvaru kasutusele võtmisega seotud osapooled, sealhulgas kohalikud omavalitsused, ei ole korraldatud. Riigikontrolli arvates on oluline kokku leppida, kuidas omavalitsused toiduvaru jagamist korraldama peavad, kuidas toiduvaru jõuab konkreetsete abivajajateni. Selleks tuleb teha

terviklik plaan, mis koondaks kõigi osapoolte rollid, vastutuse ja tegevuse. Samuti tuleb testida süsteemi kui terviku toimimist ka õppustel.

- Auditi ajal polnud veel veterinaaravimite varu kasutuselevõtt läbi harjutatud.
- Isikukaitsevahendite puhul pole kokku lepitud varu kasutuselevõtu võimaliku jaotamise põhimõtetes. Auditi ajal kehtinud juhiste järgi tuleb varule haiglatel, kiirabipidajatel, perearstikeskustel ja sotsiaalhoolekandenasutustel üldjuhul ise varu hoidja lattu järele minna. Sotsiaalministeerium eeldab, et kõik asutused on selleks valmis ja pole seda eraldi neile teada andnud.

Potentsiaalseid varu vajavaid asutusi on palju, mistõttu ei saa Riigikontrolli arvates ilma asutusi eelnevalt ametlikult teavitamata ja tegevusi läbi harjutamata Sotsiaalministeerium lihtsalt loota sellele, et kõik on varude kasutuselevõtu korral valmis tegutsema. Ilma varu jaotamise selgete põhimõteteta ei pruugi isikukaitsevahendid kõigi abivajajateni jõuda – seda eriti sotsiaalhoolekandenasutuste puhul.

Teadmiseks, et

kuigi meditsiiniseadmete ja -tarvikute varu on moodustatud nii delegeeritud kui ka väljaostetud varuna, on see mõeldud pikaajaliste tarneraskuste ületamiseks.

- Meditsiiniseadmete ja -tarvikute varu puhul on delegeeritud varu kasutuselevõtu korraldus ja osapoolte rollid kokku lepitud ning varu kasutuselevõtt on ka korra õppusel läbi harjutatud. Murekohaks on aga väljaostetud varu (mis moodustab umbes viiendiku varus olevatest nimetustest) kasutuselevõtt, mille puhul ei tea ei EVK ega Sotsiaalministeerium, kuidas vajalikud tooted abivajajateni jõudma peaksid. EVK-l pole õigust ega võimekust ise meditsiiniseadmeid ja -tarvikuid inimestele jaotada.

EVK näeb probleemi lahendusena edaspidi kogu varu delegeeritud varuna moodustamist. Riigikontrolli arvates ei saa aga mööda vaadata küsimusest, kuidas võtta kasutusele juba välja ostetud tooted – neid on varutud, sest need on inimestele olulised, seega peab selge olema, kuidas need vajaduse korral abivajajani jõuaksid.

Riigikontrolli soovitus

Riigikontrolli soovitus majandus- ja tööstusministrile koostöös regionaal- ja põllumajandusministriga: määrata toiduvaru moodustamisele üheselt arusaadav, aja- ja asjakohane, mõõdetav ja saavutatav eesmärk, mis on ühtlasi kooskõlas teiste toidu varustuskindluse meetmetega ja riigi kaitsetegevuse kava stsenaariumitega, ning esitada kokkulepitud selge ülesanne EVK-le täitmiseks.

Riigikontrolli soovitus regionaal- ja põllumajandusministrile, majandus- ja tööstusministrile ning EVK juhatuse esimehele:

- planeerida riigi kaitsetegevuse kava stsenaariumitest lähtudes toiduvaru kasutusele võtmine läbi kui tervik, sealhulgas leppida toiduvaru kasutusele võtmisega seotud osapooltega kokku nende rollid ja ülesanded toiduvaru kasutusele võtmise korraldamisel;

- alkatada kohalike omavalitsuste toiduvaru jagamise ülesande reguleerimine ning tagada omavalitsustele ülesande täitmiseks vajalikud ressursid;
- harjutada õppustel läbi toiduvaru kasutusele võtmine kui ühtne tervik, sealhulgas toiduvaru üleandmine (teabevahetus, logistika korraldus) kohalikele omavalistustele ja selle jagamine abivajajatele.

Riigikontrolli soovitus EVK juhatuse esimehele ning regionaal- ja põllumajandusministrile: leppida kokku tegevused veterinaarravimite varu kasutuselevõtu korral ning harjutada terviklikult läbi varu kasutuselevõtt.

Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: otsustada ära, kuidas toimida nende riigi tegevusvaru nomenklatuuris olevate ravimitega, mida ei ole seni õnnestunud varuda; ehk kuidas tagada kõikide vajalike ravimite varu.

Riigikontrolli soovitus EVK juhatuse esimehele ja sotsiaalministrile:

- harjutada terviklikult läbi isikukaitsevahendite varu kasutuselevõtt, sh jaotuskava koostamine;
- tagada, et väljaostetud meditsiiniseadmeid ja -tarvikuid saaks kasutusele võtta.

Auditeeritute vastused

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastus:

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valmis koostöös Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga riigi tegevusvarus oleva valmistoiduvaru eesmärki uuendama.
- Riigi toiduvaru kasutuselevõtu protsess on kuni kohalike omavalitsusteni kokku lepitud Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ja EVK vahel ning seda on tutvustatud Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi ja Päästeameti esindajatele.
- Toiduvaru vastuvõtmine kohalikus omavalitsuses ja selle abivajajatele jaotamine on vältimatu sotsiaalabi andmine, mis on Sotsiaalministeeriumi riigikaitseülesanne. Sotsiaalabi andmise korraldamine on kehtiva õiguse kohaselt kohaliku omavalitsuse ülesanne ega vaja eraldi reguleerimist.
- Riigi tegevusvaru koosseisu kuuluva toiduvaru kasutusele võtmine on kavas läbi harjutada 2026. aastal üleriigilise kriisiõppuse „Ilves“ käigus.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu ministeeriumide seisukohaga, et toiduvaru vastuvõtmise ja jaotamisega täidavad kohalikud omavalitsused vältimatu sotsiaalabi andmise ülesannet.

Hädaolukorra seaduse § 16 kohaselt peavad omavalitsused aitama kaasa isikute evakueerimisele ning evakueeritute majutamisele ja toitlustamisele. Seda ülesannet ei saa aga samastada sotsiaalhoolekande seaduses omavalitsustele pandud kohustusega anda vältimatut sotsiaalabi. Kuigi riigi kaitsetegevuse kavas on Sotsiaalministeeriumile ette nähtud sarnase nimetusega riigikaitseülesanne, pole see laiendatav kohalikule omavalitsusele.

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus:

- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei nõustu, et Vabariigi Valitsuse seatud toiduvaru eesmärgi muutmine on toimunud ministeeriumi nõusolekul. EVK on ministeeriumile teada andnud, et Eesti turg ei võimalda praegusest lepingute mahust ilma olulise lisarahata suuremat toiduvaru luua, kuid selle aluseks oleva analüüsi tegemisse ministeeriumi ei kaasatud. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on valmis koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga seadma riigi tegevusvarus olevale valmistoiduvarule uue eesmärgi. Aja- ja asjakohane eesmärk ei pruugi aga olla saavutatav ilma lisarahata.
- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium tutvustas 2025. aasta detsembris toiduvaru kasutusele võtmise protsessi regionaalsetes kriisikomisjonides. Kohalike omavalitsustega ei ole ministeeriumil läbi räägitud vaid toidu jaotamine abivajajatele. See kuulub vältimatu sotsiaalabi valdkonda ning seda on kriisiseminaridel tutvustanud Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministeerium korraldab omavalitsuste juhendamist vältimatu sotsiaalabi tagamisel kriisiolukorras Sotsiaalkindlustusameti kaudu, kelle ülesanne on tagada, et vastavad juhised on olemas hiljemalt 2027. aasta lõpuks.
- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium nõustub, et varude kasutusele võtmise protsess tuleb tervikuna läbi harjutada. Sellesse tuleks hõlmata ka varude jaotamine, kuid see jääb vältimatu sotsiaalabi tagamise valdkonda. Vältimatu sotsiaalabi kui riigikaitse ülesanne ning sellega seotud poliitika kujundamine on Sotsiaalministeeriumi vastutada.
- Ministeerium nõustub ettepanekuga harjutada terviklikult läbi ka veterinaarravimite varu kasutuselevõtt. Õppus on ministeeriumi ja EVKga kokku lepitud ning toimub 2026. aasta esimesel poolaastal.

Riigikontrolli kommentaar: EVK on teavitanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi, et toiduvaru ei ole võimalik Vabariigi Valitsuse seatud sihttasemele vastavalt moodustada. Ministeerium ei ole sellele esitanud vastuväiteid. Riigikontrolli hinnangul näitab see, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole aktiivselt tegutsenud selle nimel, et suunata EVK tegevust toiduvaru moodustamisel Vabariigi Valitsuse seatud sihttasemeni.

EVK juhatuse esimehe vastus:

- EVK nõustub Riigikontrolli soovitusel planeerida toiduvaru kasutuse võtmine läbi tervikuna. Samuti on EVK nõus vajadusega saavutada suurem rolli- ja ülesandeselgus rõhuasetusega toiduvaru kasutusele võtmise korraldamise logistikaahela lõpus ehk alates vaheladustamisest kuni lõpptarbijani.
- EVK 2025. aasta sügiseks plaanitud veterinaarravimite kasutuselevõtu õppus lükkus teiste osapoolte ettepanekul sigade Aafrika katku puhangu tõttu edasi ning on plaanis läbi viia märtsis 2026.
- EVK nõustub soovitusel harjutada isikukaitsevahendite varu kasutusele võtmist ja teeb osapooltele ettepaneku alustada sellekohase õppuse ühist planeerimist.
- Meditsiiniseadmete ja -tarvikute kasutuselevõtu asjus alustatakse Sotsiaalministeeriumiga konsultatsioone ning lahenduseni soovitakse jõuda 2026. aasta jooksul.

Sotsiaalministri vastus:

- Varumata jäänud ravimitel on pikaajalised tarneraskused. Nende asemel ei saa riigi tegevusvarusse hõlmata müügiloata ravimeid, sest need võivad jääda hulgimüüjate lattu seisma ja aeguda. Seni on oodatud tarneraskuste lõppu, misjärel oleks võimalik varu moodustada. Sotsiaalministeerium teeb EVK-le ettepaneku moodustada tervishoiuvaldkonna spetsialistidest koosnev nõuandev kogu, kus kujundada ühine seisukoht nende ravimite varumise kohta, mida tarneraskuste tõttu pole olnud seni võimalik varuda.
- Isikukaitsevahendite varu kasutuselevõtu õppus toimub eelduslikult 2027. aastal.

Riigikontrolli kommentaar: Varust puudu olevaid ravimeid pole suudetud hankida kogu selle aja vältel, mil apteegiravimite varu on olemas olnud. Ravimiameti 2025. aastal esitatud ettepanekust muuta varu aluseks olevat nimekirja nähtub, et osa varust puudu olevaid ravimeid on muutunud veelgi olulisemaks, sest Ravimiamet peab vajalikuks nende kogust suurendada. Ainuüksi tarneraskuste möödumise ootamine pole Riigikontrolli arvates piisav selleks, et tagada kõigi vajalike ravimite varu.

Valdkonna ülevaade

Riigi tegevusvaru moodustamise, haldamise ja kasutuselevõtu korraldus

1. Riigi tegevusvaru moodustamist, haldamist ja kasutusele võtmist reguleerib hädaolukorra seadus, mille kohaselt moodustatakse tegevusvaru hädaolukorra lahendamiseks või selle ohu tõrjumiseks ning riigi varustuskindluse, riigi julgeoleku ja elanikkonna toimetuleku tagamiseks. Riigi tegevusvaru moodustamine, haldamine ja kasutusele võtmise korraldamine on ASi Eesti Varude Keskus (EVK) ülesanne.
2. EVK moodustati 2021. aasta juulis 2005. aastast alates tegutsenud ASi Eesti Vedelkütusevaru Agentuur laiendamise teel. Lisaks vastutuse koondamisele, praktika ühtlustamisele ja kriisiõppuste korraldamisele pidi EVK loomine aitama optimeerida riigi kulusid, suurendama tegevusvaru mahtu ning tugevdama varude jaotamise logistikat.
3. Riigile kuuluva EVK aktsionäri õiguste teostajaks ja omaniku ootuste seadjaks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Riigi tegevusvaru tagamine on riigi kaitsetegevuse kavas määratud kui ministeeriumi püsiv [riigikaitseülesanne](#).
4. EVKd juhib ja esindab kolmeliikmeline juhatus, mille tegevuse üle teeb järelevalvet kuueliikmeline nõukogu. Sinna kuuluvad Riigikantselei, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kliimaministeeriumi ja erasektori esindajad.
5. EVK moodustab riigi tegevusvaru, kuhu kuulub vedelkütuse-, maagaasi-, toidu- ja tervishoiuvaru. Vedelkütusevaru moodustatakse vedelkütusevaru seaduse ning maagaasivaru maagaasiseaduse alusel. Toiduvaru ja tervishoiuvaru moodustamise aluseks on olnud Vabariigi Valitsuse või EVK juhatuse otsused. Lisaks on EVK moodustanud elektrigeneraatorite ja väikeses koguses ka satelliitsidevahendite varu.
6. Riigi tegevusvarusse kuuluvad tooted võivad olla EVK poolt välja ostetud või moodustatud delegeeritud varuna:

Riigikaitseülesanne – püsiv või ühekordne ülesanne, mis on vajalik kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni korraldamiseks või sõja-seisukorra lahendamiseks. Püsiv ülesanne seondub ministeeriumi valitsemisala, muu täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse põhiülesandega ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala või eesmärgiga.

Allikas: Riigikaitseseadus, § 43¹ ja 43²

Väljaostetud varu

- Väljaostetud varu võib EVK hoida ise või anda selle hoiule mõnele ettevõttele. Hädaolukorra seaduse järgi peab väljaostetud varu hoiulepingus olema kirjas varu täpne asukoha aadress ja identifitseerimist võimaldav tunnus. Lisaks tuleb kokku leppida varu hoidmise ja uuendamise tingimused, samuti hoiukohast väljastamise tehnilised tingimused. Lepingutes peab olema kirjas ka varu hoidmise kontrollimise kord ja lepingu tähtaeg.

Delegeeritud varu

- Delegeeritud varu korral sõlmib EVK ettevõtetega lepingud, mille alusel on ettevõttel kohustus varu moodustada ja seda hallata ning EVK-l on varu eelisostuõigus. EVK tasub oma eelarvest ettevõtjale delegeeritud varu moodustamise, hoidmise,

säilitamise, uuendamise, arvepidamise ja aruandluse eest igakuist tasu. Delegeeritud varu leping peab lisaks eeltoodule sisaldama ka EVK õigust igal ajal varu omandada. Samuti tuleb tagada, et varu omandamisel oleks see EVK-le kättesaadav kokkulepitud aja jooksul. Lepingus peab olema ka kirjas varu omandamisel makstava hinna kujunemise meetodika.

7. Delegeeritud varu lepingute sõlmimisega peaks EVK broneerima kaupade koguse, mis lisandub ettevõtete tavapäraseks äritegevuseks vajalikele varudele. Kuna EVK-l puudub pidev juurdepääs ettevõtete laovarude andmetele¹ ja kogu laovarude andmete nõudmiseks poleks EVK ka õigust, ei tea EVK, kas ettevõtete laovarud on delegeeritud varu lepingute sõlmimise järel tervikuna suurenenud.

8. EVK ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eeldavad, et pärast delegeeritud varu lepingute sõlmimist suurendab ettevõtte oma tavapäraselt laovarude. Seejuures on aga esmatähtis, et ettevõtete laovarude ei oleks väiksem, kui on delegeeritud varu lepingus ette nähtud.

Varu kasutuselevõtt

9. Riigi tegevusvaru kasutusele võtmise otsustab üldjuhul Vabariigi Valitsus. Avalikku korda, riigi julgeolekut või rahva tervist ohustada võivas olukorras, mis eeldab vahetut tegutsemist ohu vastu, võib varu kasutusele võtmise otsustada varu haldamise eest vastutav majandus- ja tööstusminister, kes teavitab sellest viivitamata Vabariigi Valitsust. Varu kasutusele võtmise korraldus edastatakse EVK-le, kes alustab seejärel varu kasutusele võtmist.

Riigi tegevusvarusse kuuluv toiduvaru ja tervishoiuvaru

10. Riigikontroll hindas auditi käigus riigi tegevusvarusse kuuluva toiduvaru ja tervishoiuvaru moodustamist, haldamist ja kasutusele võtmist.

Toiduvaru

Toidu varustuskindlus – riigi funktsioon tagada elanikkonna toiduga varustus kriisis olukorras, mis on vajalik inimese esmavajaduse rahuldamiseks. Toidu varustuskindlus peab olema tagatud nii tsiviilkriisi kui ka sõja ajal. Selle 4 sammast on 1) riiklik isevarustus; 2) toimiv väliskaubandus; 3) **varud** (sh riigi tegevusvaru); 4) toimepidevus.

Allikas: Toidu varustuskindluse strateegia 2023+

11. Hädaolukorra seadus ning riigi kaitsetegevuse kava on sätestanud riigi tegevusvarude, sh toiduvaru moodustamise üldise vajaduse. Kontseptuaalselt on toiduvaru **toidu varustuskindluse** üks komponent.

12. Toidu varustuskindluse tagamine on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi² ülesanne. Riigi tegevusvaru haldamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, mille valitsemisalas oleva EVK põhikirjalise tegevuse eesmärk on riigi tegevusvaru, sealhulgas toiduvaru moodustamine ja haldamine.

¹ Ettevõtete laovarude andmed on mingil määral olemas apteegiravimite ja veterinaarravimite kohta, kuna kõik ettevõtted esitavad Ravimiametile kvartaalseid aruandeid koos laovarude andmetega kvartali lõpu seisuga. Toiduvaru, isikukaitsevahendite ning meditsiiniseadmete ja -tarvikute puhul selliselt andmeid keegi ei kogu.

² Kuni 01.09.2015 Põllumajandusministeerium, 01.09.2015–30.06.2023 Maaeluministeerium.

13. Selleks, et toiduvaru moodustamine toimuks kooskõlas toidu varustuskindluse poliitikaga ja toetaks selle eesmärkide saavutamist, peab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium esitama EVK-le vastavad ootused. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kinnitusel on teistel ministeeriumidel võimalik esitada oma ootused EVK-le ministeeriumi koostatava omaniku ootuste sõnastamise protsessi käigus.

Teadmiseks, et

lisaks valmistoidule moodustas 2023. aasta jaanuaris EVK vastavalt Riigikogus vastuvõetud lisa-eelarvele ja Vabariigi Valitsuse korraldusele delegeeritud teraviljavaru. Varu moodustati kaheksaks kuuks.

14. Riigi tegevusvaru koosseisu kuulub ainult delegeeritud varuna moodustatud toiduvaru. Toiduvaru moodustati põllumajandusministri käskkirja³ alusel esimest korda 2009. aastal. 2021. aastal andis toonane Maaeluministeerium kõik toiduvaru lepingud üle EVK-le, kes on sellest ajast alates teinud uusi hankeid, et toiduvaruga seotud lepingud vastaksid hädaolukorra seadusele ning toiduvaru kogumaht oleks suurem.

15. EVK toiduvaru kontseptsioonis on välja toodud, et toiduvaru koosneb valmistoiduvarust ja toiduainete varust.⁴

16. Lisaks toiduvarule võib toidu varustuskindluse tagamise osaks pidada ka EVK moodustatavat veterinaarravimite varu, mis toetab toidutootmise toimepidevust. Veterinaarravimite varu moodustamise aluseks oleva nomenklatuuri ja koguste nimekirja koostamise eest vastutab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Kuna veterinaarravimite moodustamine, haldamine ja kasutuselevõtt sarnanevad apteegiravimite varu toimingutega, on käesolevas auditis veterinaarravimite varu käsitletud tervishoiuvaru peatükis.

Tervishoiuvaru

Meditsiiniseadmete- ja -tarvikute varu hulka kuuluvad erinevad diabeeditooted, stoomihooldustooted, urineerimise abivahendid, vahendid larüngektoomia ja trahheostoomia patsientidele ning ravimite manustamiseks vajalikud tarvikud.

Isikukaitsevahendite varu hulka kuuluvad kaitsemaskid ja respiraatorid, kitlid, kilepõlled, kaitseülikonnad, kätised, nitriilkindad, kaitseprillid ja visiirid, mütsid, jalatsikatted.

17. EVK moodustab tervishoiuvaruna riigi tegevusvarusse elanikkonnale mõeldud käsimüügi- ja retseptiravimite ehk apteegiravimite, koduseks kasutamiseks mõeldud **meditsiiniseadmete ja -tarvikute** ning haiglatele, kiirabipidajatele, perearstiabi osutajatele ja hoolekandeesutustele mõeldud **isikukaitsevahendite** varu. See varu on eelkõige mõeldud pikaajaliste tarneraskuste ületamiseks.

18. Varu moodustamisel on oluline roll Sotsiaalministeeriumil ja selle allasutustel, sest Raviamet vastutab apteegiravimite, Terviseamet isikukaitsevahendite ning Tervisekassa meditsiiniseadmete ja -tarvikute varu moodustamise aluseks oleva nomenklatuuri koostamise, k.a koguste määramise eest.

19. Lisaks EVK loodavale varule moodustatakse Eestis veel teisigi tervishoiuvarusid:

³ Põllumajandusministri 16.09.2009. a käskkirj nr 131 „Riigi toiduainete tegevusvaru“.

⁴ ASi Eesi Varude Keskus toiduvaru kontseptsioon, 2024.

- Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel on Terviseametil ja Tervisekassal kohustus moodustada elu ohustavate mürgistuste raviks vajalike antidootide varu ja hallata seda.
- Haiglavõrgu arengukava haigla ja kiirabibrigaadi pidajatel tuleb tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel enda tarbeks luua igapäevaselt kasutatavate vahendite tegevusvarud.
- Kui haiglavõrgu arengukava haigla ja kiirabibrigaadi pidaja tegevusvarud on otsa lõppenud ning ohus on tervishoiusüsteemi toimepidevus, siis on selleks tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel moodustatud riigi tervishoiuvaru. See koosneb ravimitest, meditsiiniseadmetest, isikukaitsevahenditest ja muudest tervishoiuteenuse osutajatele kriitiliselt vajalikest vahenditest.

Varu koosseisu ja sihttasemed otsustab Terviseamet ning selle moodustamise ja haldamise eest vastutavad Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja Tartu Ülikooli Kliinikum.

Auditi fookus

20. Riigikontroll keskendus auditis toiduvarule ning ainult EVK moodustatavale tervishoiuvarule. Käesolevas auditis kasutatakse edaspidi mõistet „tervishoiuvaru“ just EVK moodustatava varu tähenduses.

21. Järgnevad kaks peatükki sisaldavad eraldi toiduvaru ja tervishoiuvaruga seonduvaid Riigikontrolli tähelepanekuid, hinnanguid ja soovitusi. Hinnangu andmise kriteeriume on täpsemalt kirjeldatud aruande peatükis „Auditi iseloomustus“.