

EESTI KAITSEPLANEERIMISE REFORM NATOGA LIITUMISEL¹

JAAAN MURUMETS



2000. aasta hilissuvel rakendati kaitseminister Jüri Luige korraldusel töögrupp, mille ülesandeks oli koostöös Ameerika Ühendriikide eksper-tidega välja töötada Eesti kaitseplaneerimise tänapäevane lahendus. Töögrupi sessioonidel on osalenud kaitse-, sise-, välis- ja rahandus-ministeeriumi, Kaitsejõudude Peastaabi, väeliikide staapide, Piirivalve-, Pääste- ja Politseiameti ning Eesti Panga esindajad.

Välisnõunikena on kaheaastase töö eri etappides osalenud sõjalised nõuandjad — eru-kindralleitnant Robert Ord ja eru-kontradmiraal Clarence Armstrong USAst — ning mitmed eksperdid Ameerika Ühendriikidest, Rootsist, Taanist, Norrast ja Uus-Meremaalt. Töögrupi USA-poolseks koordinaatoriks oli dr Thomas Young, Eesti-poolseks siin-kirjutaja.

Grupi kaheaastase töö üheks tulemuseks on enam kui 300-lehe-küljeline kaitseplaneerimise käsiraamat, mille põhilistest metodo-loogilis-test alustest annan järgnevalt ülevaate.

¹ Käesoleva artikli aluseks on ajakirjas Sõdur (nr 4(35)/2002 ja 1(36)/2003) ilmunud “Kaitseplaneerimise käsiraamatu” põhiseisukohtade tutvustus. Esmailmumisest möödunud aja jooksul on kaitseministeerium ja Kaitsejõudude Peastaap jätkanud kaitseplaneerimise protseduuride täpsustamist ja võtmedokumentide väljatöötamist. Vastavatesse töögruppidesse kaasatuna olen koondanud töö tulemused käesolevasse artiklisse, millest on tingitud ka erinevused ajakirjas Sõdur ilmunud algse tekstiga.

1. Sissejuhatus

Väljatöötatud metodoloogia seob ühtseks tervikuks kaitsepoliitika, sõjalise planeerimise ehk operatiiv- ja ressursiplaneerimise. Lähtudes Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kaitseministri antud poliitilisest juhiseist, võimaldab see metodoloogia sõjalise planeerimise ja analüüsi kaudu kavandada ja kohandada kaitseväge kui täitevvõimu instrumendi just nende sõjaliste ülesannete täitmiseks, mida riigi poliitiline juhtkond kõige olulisemaks peab. Samuti võimaldab see metodoloogia suunata olemasolevad ja eeldatavad ressursid — inimesed, raha ja aja — esmatähtsate ülesannete täitmiseks vajalike sõjaliste võimekuste väljaarendamisele. Väljatöötatud metodoloogia vähendab subjektiivsust kaitse-, eelkõige ressursiplaneerimises, tagab senisest suurema läbipaistvuse ning loob eeldused kaitsekulutuste efektiivseks suunamiseks just nendesse valdkondadesse, mis on ühiskonna julgeoleku jaoks esmatähtsad.

Väljatöötatud metodoloogia on tänapäevane ja põhineb NATOs kui kollektiivse kaitse organisatsioonis ning NATO liikmesriikides kasutusel olevatel protseduuridel ja mehhanismidel. Selle metodoloogia kasutuselevõtmine toob Eesti kaitseplaneerimise samadele alustele meie NATO-liitlastega, võimaldades paindlikult reageerida maailma julgeolekukeskkonna muutustele ning ellu viia Vabariigi Valitsuse poliitikat.

Olulisel kohal uues metodoloogias on täpne tööjaotus tsiviil-täitevasandi, poliitilise ja sõjalise tasandi vahel, tuues esile iga tasandi vastutuse ja pädevuse alternatiivsete lahenduste ettevalmistamisel ja otsuste langetamisel. Protsessi sisse ehitatud tagasiside mehhanismid tugevdavad demokraatlikku tsiviilkontrolli kaitseväge üle, tähtsustades samas ka kaitseväge juhtkonna kui tipp-professionaalide rolli ja vastutust sõjaliste nõuandjatena juba poliitiliste otsuste ettevalmistamise etapis.

Eesti kaitseplaneerimise keskseks mõisteks on sõjaline võimekus. Kaitseväge operatiivplaneerimise ning sellega tihedalt seotud üksuste väljaarendamise protsess on eelkõige suunatud nende sõjaliste võimekuste määratlemisele ja väljaarendamisele, mis on vajalikud poliitilises juhises antud nõuete ja ülesannete täitmiseks. Selline süsteem on kohandatud tänapäevasele julgeolekukeskkonnale, kus ohud ei ole üheselt määratud ning võimalike sõjaliste ülesannete spekter tuleneb pigem endale võetud julgeolekualastest kohustustest kui pelgalt ohuhinnangust.

Siinkirjeldatud protsessi kontekstis mõistetakse sõjalist võimekust kui **kaitsejõudude iga struktuurielemendi kvantitatiivselt mõõdetavat suutlikkust täita etteantud ülesannet etteantud tingimustes vastavalt etteantud standardile**. Igal struktuurielemendil võib olla mitu võimekust, iga võimekus võib olla mitmel struktuurielemendil.

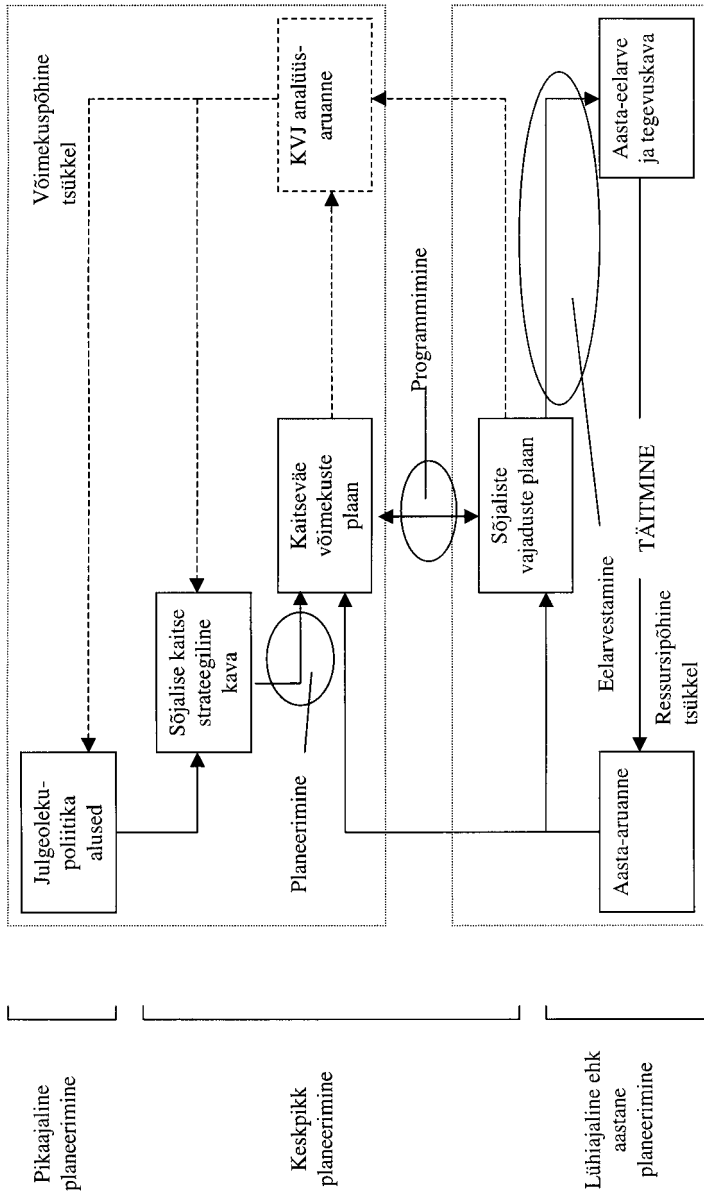
Võtmeelemendiks kaitseplaneerimise süsteemis, mis määratleb kaitseväge struktuurielementidele esitatavad võimekusnõuded, on operatiivplaneerimise protsess. Operatiivplaneerimist teostatakse strateegilises raamistikus ning selle eesmärk on muuta strateegiline juhis kaitseväge üksuste poolt elluviidavaks lõimitud sõjaliste tegevuste jadaks, mis peab tagama püstitatud strateegilise eesmärgi saavutamise efektiivselt ja aktsepteeritava riskiga. Strateegilisel tasandil hõlmab operatiivplaneerimine julgeolekukontseptsioonis ja sõjalise kaitse strateegias püstitatud ülesannete täitmiseks sõjalis-strateegiliste eesmärkide ja ülesannete väljatöötamist ning nende eesmärkide saavutamiseks vajaliku väestruktuuri ja ressursinõuete määratlemist.

Eesti Kaitsejõududes kasutatav strateegilise planeerimise protsess (vt joonis 1) jaguneb planeeritava ajaraami alusel pikaajaliseks (10–15 aastat), keskpikaks (5–7 aastat) ja lühiajaliseks ehk aastaseks planeerimiseks.

Planeerimisobjekti alusel jaguneb planeerimisprotsess kaheks tsüklikuks: võimekuspõhiseks ja ressursipõhiseks planeerimiseks. Funktsionaalselt koosneb kasutatav planeerimisprotsess kolmest põhielemendist: planeerimine, programmimine ja eelarvestamine. Neljas põhielement on aruandlus, mis peab tagama adekvaatse tagasiside nii võimekus-põhisele kui ka ressursipõhisele tsüklile.

Kogu planeerimisprotsess tema eeltoodud aspektides tugineb seitsmele põhilisele juhise-, planeerimis- ja aruandlusdokumendile:

- 1) julgeolekupoliitika alused;
- 2) sõjalise kaitse strateegiline kava;
- 3) KVJ salajane analüüs-aruanne kaitseministrile;
- 4) kaitseväge võimekuste plaan (KVP);
- 5) sõjaliste vajaduste plaan (SVP) ja vastav planeerimisjuhis;
- 6) aasta-eelarve ja tegevuskava ning vastav planeerimisjuhis;
- 7) aasta-aruanne.



Joonis 1. Strateegilise planeerimise protsess

Seejuures moodustavad viieaastast perioodi käsitlev sõjaliste vajaduste plaan, aasta-eelarve, tegevuskava ja aasta-aruanne kaitsevæ iga-aastase planeerimis- ja täitmistsükli. Üksikasjalised juhised SVP ja eelarve koostamiseks antakse kaitseministri ja kaitsevæ juhataja juhis-dokumentides. Need juhised peegeldavad nii eelneval aastal saavutatut ja saavutamata jäänut kui ka uusi prioriteete ning otsustusi.

Ühendvõimekuste plaani, mis tugineb julgeolekukontseptsiooni ja sõjalise kaitse strateegia suunistele, ei muudeta igal aastal. Küll võib osutada vajalikuks täpsustada selle üksikuid osi (nt ennetava planeerimise juhis) seoses julgeolekukeskkonna muutumisega.

2. Poliitiline juhis

Strateegilise tasandi poliitilist ja sõjalist pikaajalist võimekuspõhist planeerimist suunav dokument on **julgeolekupoliitika alused**. Tulenevalt rahuaja riigikaitse seadusest määravad julgeolekupoliitika alused kindlaks Eesti ja rahvusvahelise julgeolekupoliitilise keskkonna ning ohutegurid ja rahvusvahelised kohustused, kirjeldavad riigi ja rahva valmisolekut riigikaitseks ning Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks.² Julgeolekupoliitika alused valmistab ette sise-, välis- ja kaitseministeerium valitsuse julgeolekukomitee juhtimisel ning need kiidab Vabariigi Valitsuse ettepanekul heaks Riigikogu oma otsusega. Poliitilise juhisenä pikaajaliseks planeerimiseks määratlevad julgeolekupoliitika alused lisaks julgeolekupoliitilisele keskkonnale ja oletatavatele ohtudele ka kaitsejõudude eeldatavad põhiülesanded ning nende täitmiseks nõutavad võimekused 10–15 aasta perspektiivis.

Tuginedes julgeolekupoliitika alustes sätestatule, töötab kaitseministeerium koostöös Kaitsejõudude Peastaabiga kaitseministri juhtnõõride alusel keskpika võimekus- ja ressursipõhise planeerimise peamise juhisdokumentina välja **sõjalise kaitse strateegilise kava** eelnõu.³ Sõjalise kaitse strateegiline kava käsitleb riigi sõjalist strateegiat välise⁴

² Rahuaja riigikaitse seadus, § 26 lg 1 ja 2. RTI 2002, 57, 354. [Edaspidi *RaRKS*].

³ *RaRKS*, §27 lg 1 ja 2.

⁴ Kaitsevæ kasutamist riigi sisejulgeoleku tagamisel planeerib poliitilis-strateegilisel tasandil siseministeerium. Vastavate kasutusplaanide koostamise käivitab kaitseministri algatusdirektiiv siseministri asjakohase lähtedokumentide alusel.

sõjaohu kõrvaldamiseks, üldise kaitselahenduse kirjeldust, riigikaitseks eraldatavaid ressursse, kaitseväe rahu- ja sõjaaja koosseisu ning kaitsevõime tõstmise prioriteetseid suundi. Sõjalise kaitse strateegilise kava kehtestab Vabariigi Valitsus kaitseministri ettepanekul, see hõlmab aja- perioodi 7 kuni 10 aastat ja vaadatakse läbi vähemalt iga viie aasta järel või vastavalt vajadusele.

Juhisena keskpikaks planeerimiseks koosneb sõjalise kaitse strateegia järgmistest põhiosadest:

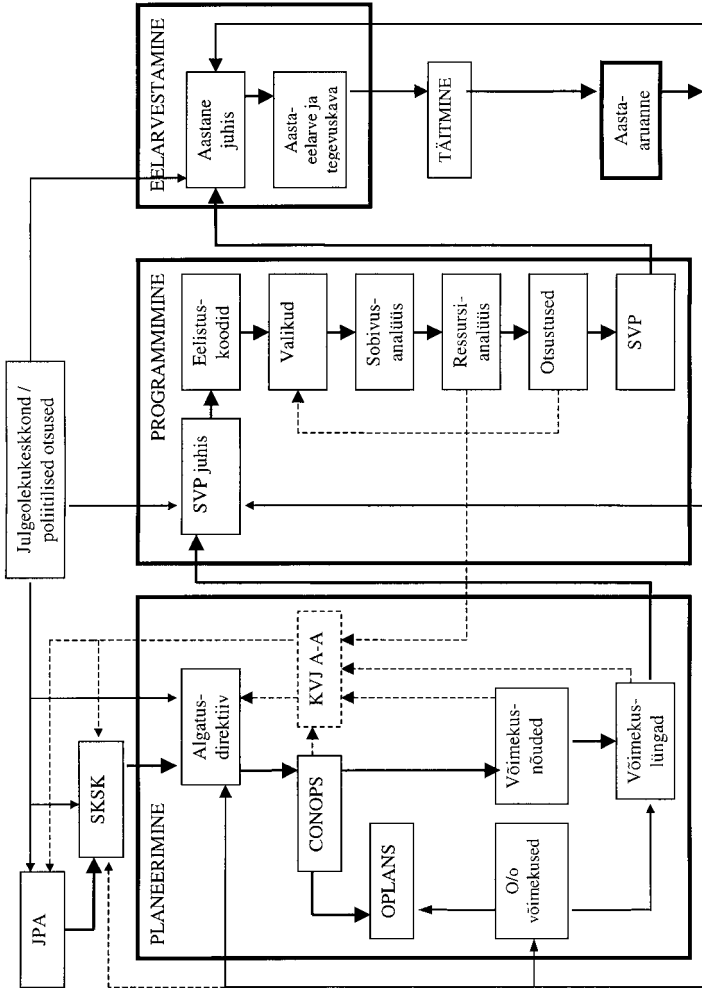
- julgeolekukeskkonna hinnang (sh salastatud ohuhinnang);
- kaitsepoliitika põhialused;
- planeerimiseeldused (sh salastatud tagatavusnõuded);
- nõutavad sõjalised võimekused (sh ka NATO asjakohastest planeerimisprotseduuridest tulenevad);
- ülesandevaldkonnad;⁵
- arendusprioriteedid.

3. Planeerimisprotsess

Planeerimisprotsessi (vt joonis 2) esimene põhietapp on planeerimine, mille eesmärk on määratleda kaitseväe ülesanded ja võimekusnõuded, lähtudes julgeolekupoliitika aluste ja sõjalise kaitse strateegia seisukohtadest. Planeerimine hõlmab:

- julgeolekukeskkonna ja rahvusvaheliste julgeolekukohustuste analüüsi;
- ohuhinnangu koostamist;
- asjakohaste juhisdokumentide ettevalmistamist (sh ennetavat planeerimist käivitav kaitseministri algatusdirektiiv);
- kaitseväe võimekusnõudeid ja ressursivajadust määratlevate strateegilise tasandi operatiivkavade (CONOPS) ning vastavate ennetavate, funktsionaalsete, alaliste kaitse- ja toetusplaanide väljatöötamist;

⁵ Spetsiifilisi planeerimisvahendeid, nagu ülesandevaldkonnad, ülesandeloendid jms käsitletakse lähemalt allpool.



Joonis 2. Planeerimisprotsess

- kaitseväes olemasolevate võimekuste hinnangut ning võimalike lünkade ja puudujääkide määramist;
- ülesandevaldkondade kaudu määratletud võimekusnõuete sidumist arendus- ja eelarveprogrammidega.

Planeerimisetapi peamiseks tulemuseks on **kaitseväe võimekuste plaan** (KVP). Võimekuste plaan ei ole tervikdokument, vaid pigem eraldiseisvate, kuid üksteisega seotud dokumentide kogum. KVP koondab terviklikuks raamistikuks planeerimisjuhised, planeerimis-vahendid ja planeerimisprotsessi tulemused.

Võimekuste plaan sisaldab:

- kaitseväe eesmärged ja ülesandeid, jagatuna ülesandevald-kondadeks vastavalt sõjalise kaitse strateegiale;
- operatiivtasandi, strateegilise ja taktikalise tasandi ülesande-loendeid, mis täpsustavad ülesandevaldkondades sätestatud;
- kaitseministri algatusdirektiivi;
- kaitsetegevuse operatiivkava⁶ ja teisi ennetavaid kavu, mis lähtuvad kas Eesti rahvusvahelistest kohustustest (eelkõige NATO asjakohaste protseduuride kaudu), siseriiklikust seadusandlusest (abi osutamine tsiviilvõimudele) ja tuginevad kaitseministri algatusdirektiivile;
- operatiivkavade alusel koostatud võimekusprofiile ja -nõudeid, jagatuna ülesandevaldkondadeks;
- kaitseministri algatusdirektiivi alusel ettevalmistatud ennetavaid, funktsionaalseid, alalisi kaitse- ning toetusplaanide;
- määratletud lünki ja puudujääke kaitseväes olemasolevate võimekuste kohta. Need määratletud võimekuslüngad ja -puudujäägid on peamiseks sisendiks järgmisele etapile, programmimisetapile.

Võimekuste plaani alusel määratletakse keskpika tsükli programmimisetapis kaitseväe ressursivajadus, väljaõppe- ja valmidusnõuded ning arendusprioriteedid. Võimekuste plaani tervikuna igal aastal ei muudeta, küll aga vaadatakse läbi ja korrigeeritakse vastavalt vajadusele võimekusprofiile ja määratletud võimekuslünki ning -puudujääke. Plaani kinnitab kaitseväe juhataja ja seejärel vaatab üle kaitseminister.

Planeerimisetapi võimalikuks kaastulemuseks on **kaitseväe juhataja analüüs-aruanne** kaitseministrile. Analüüs-aruanne on salajane doku-

⁶ RaRKS, § 28 lg 1 ja 2.

ment, milles kaitseväe juhataja kõrgeima sõjalise nõuandjana⁷ annab vajaduse korral kaitseministrile ja tema kaudu Vabariigi Valitsusele tagasiside julgeolekupoliitika alustes ja/või sõjalise kaitse strateegias sisalduvatest ülesannetest, mida tema hinnangul kaitseväe olemasolevate ja keskpikas perspektiivis arendatavate sõjaliste võimekuste või eraldatud ressurside baasil ei ole võimalik täita. Samuti teeb kaitseväe juhataja selles dokumendis oma ettepanekud muuta kas eraldatud ressursse ja/või poliitilist juhist. Analüüs-aruanne ei ole regulaarselt koostatav dokument, vaid see koostatakse, kui kaitseväe juhataja peab seda vajalikuks.

Teine põhitegevusetapp on programmimine. Programmimine tugineb planeerimisetapi tulemustele, keskendudes eelkõige määratletud võimekuslünkadele ja -puudujääkidele.

Programmimine hõlmab:

- ülesannete tähtsusjärjekorda seadmist — määratakse eelistuskoodid igale ülesandevaldkonnale ja üksikutele võimekuslünkadele iga ülesandevaldkonna sees;
- valikute väljatöötamist — ülesandevaldkondades määratletud võimekuslünkade baasil töötatakse välja valikud nende lünkade kõrvaldamiseks nii ülesandevaldkonna, terviku kui ka iga üksiku lünga jaoks;
- sobivusanalüüsi — analüüsitakse iga üksiku valiku sobivusmäärantud võimekuslünka kõrvaldamiseks. Väheefektiivsed või ilmselt liiga ressursimahukad valikud jäetakse kõrvale;
- ressursianalüüsi — hinnatakse sobivusanalüüsi järel päevakorda jäänud valikute detailset ressursivajadust ja eeldatavalt saadaolevat ressursi;
- otsustust — määratud eelistuskoodide, sobivusanalüüsi tulemuste ja eeldatava ressursi alusel kinnitatakse need valikud, mis saadaoleva ressursi raames kõrvaldavad võimekuslüngad kõige efektiivsemalt;
- SVP koostamist — lõimitakse otsustuse käigus heakskiidetud valikud;
- projektiplaanide koostamist — SVP raamistikus koostatakse järjestatud ja seostatud detailsed arenduskavad kõigi kaitseväe struktuuriüksuste jaoks.

Programmimisetapi tulemuseks on **sõjaliste vajaduste plaan** (SVP). SVP keskendub võimekuslünkadele olemasolevas väestruktuuris ning kirjeldab

⁷ RaRKS, § 14 lg 3 p 3.

seostatud ja järjestatud kujul vahendeid ja tegevusi, mille abil neid lünki saab kõrvaldada. Seeläbi kirjeldab SVP kaitseväge sihtstruktuuri, mis on optimeeritud sõjalise kaitse strateegias sätestatud ja ÜVPs täpsustatud sõjaliste ülesannete täitmiseks.

Sõjaliste vajaduste plaan sisaldab:

- kaitseväge struktuuri põhilisi planeeritud muudatusi (aktiivsete üksuste ja reservüksuste formeerimine, ümberallutamine, ümberformeerimine ja laialisaatmine);
- personali ümberpaigutusi (kaadrikaitseväelaste rotatsioon, kutsealuste ja reservväelaste teenistusse või õppe-kogunemistele kutsumine);
- ehituste kava;
- hangete kava;
- teadus- ja rakendusuringute kava;
- ülesandevaldkondade üldist finantseerimiskava;
- salajast lisa, milles tagasiside korras käsitletakse finantskatteta jäänud vajadusi ning nende finantseerimata jätmise või alafinantseerimisega kaasnevat riski.

SVP on aluseks PARP ja ANP protsessi raames toimuvale aruandlusele ja kaitse-eelarvele. Sõjaliste vajaduste plaan on kaitseväge iga-aastase planeerimis- ja täitmistsükli osa ning katab planeerimistsükli aastad 2–6. Iga-aastaselt võetakse kehtiva SVP esimene aasta aluseks järgmise aasta kaitse-eelarve ja tegevuskava koostamisel ning uue SVP kaetav periood nihkub aasta võrra edasi. SVP vaatab läbi kaitseväge juhataja ja esitab seejärel kaitseministrile kinnitamiseks.

Kolmas põhietapp on eelarvestamine, mis lähtub eeskätt programmimisetapi tulemustest ja sõjaliste vajaduste plaanist.

Eelarvestamine hõlmab:

- detailsete tähtsusjärjekorda seatud, järjestatud ja seostatud aastaste tegevuskavade koostamist kõigi kaitseministeeriumi valitsemisala üksuste ja struktuurielementide jaoks, et tagada ÜVPs määratletud võimekuste loomine ja säilitamine SVPs;
- piisavate finantsvahendite üheselt arusaadavat eraldamist üksustele ja struktuurielementidele nende planeeritud tegevuse tagamiseks.

Aasta tegevuskava koostatakse kehtiva SVP esimese aasta arendusplaani alusel ja sellega samas formaadis. Tegevuskava sidumiseks finantsidega

kasutatakse riigieelarve formaadis koostatud kaitseprogramme. Aastaeelarve ja tegevuskava on kaitseväe iga-aastase planeerimis- ja täitmistsükli osa.

Neljandaks põhietapiks on aruandlus. Aruandlus toimub kahes valdkonnas: finantsaruandlus vastavalt rahandusministeeriumi esitatud nõuetele ning tegevusaruandlus. Tegevuse **aasta-aruanne** esitatakse võimekusprofiili ja SVP formaate kasutades ning see peab tagama adekvaatse tagasiside nii võimekuspõhisele kui ka ressursipõhisele planeerimistsüklile.

Tegevusaruandes tuuakse ära alljärgnev.

1. Tagasisidena KVPLE
 - aruandeaasta jooksul üksuse tegelikult saavutatud ja õppuste või testide kaudu kontrollitud võimekusnäitajad, kasutades võimekusprofiili lihtsustatud formaati.
2. Tagasisidena SVPLE
 - tegelikult läbiviidud struktuurimuudatused (üksuste, k.a reservüksused, formeerimine, ümberallutamise, ümber-formeerimine ja laialisaatmine);
 - tegelikult toimunud personali liikumine (nii tegevteenistuses olevate kaadrikaitseväelaste kui ka ajateenijate ja reservväelaste kohta);
 - tegelikult läbiviidud ehitustööd;
 - tegelikult läbiviidud hanked;
 - tegelikult toimunud teadus- ja arendustegevus, kasutades SVP formaate.

Aruandeid koostavad kõik kaitseministeeriumi valitsemisala kaitseväeüksused, staabid ja teised struktuuriüksused.

4. Eesti riigikaitse planeerimise vahendid

Alljärgnevalt võtan lähema vaatluse alla eelkirjeldatud süsteemi peamised planeerimisvahendid, mida sellisel kujul Eesti kaitse-planeerimises seni kasutatud ei ole.

4.1. Ülesandevaldkonnad

Ülesandevaldkonnad (*Mission Areas*) on kategooriad, mis tagavad planeerimise järjepidevuse kogu planeerimisprotsessi kestel. Ülesandevaldkonnad seavad kaitseministeeriumi valitsemisala üksuste ja teiste struktuurielementide julgeolekukontseptsioonis ja/või sõjalise kaitse strateegias sätestatud ning planeerimisetapis täpsustatud ülesanded programimisetapis väljatöötatavate väestruktuuri arendus-programmidega. Need arendusprogrammid suunavad antud ülesannete täitmiseks vajalike sõjaliste võimekuste väljaarendamist. Samuti seavad ülesandevaldkonnad arendusprogrammid riigieelarve kaitseprogrammidega, mis töötatakse välja eelarvestamise etapis. Kaitseprogrammid omakorda kujutavad endast eelarveraamistikku, mille kaudu rahastatakse nõutavate võimekuste väljaarendamist.

Ülesandevaldkondadeks rühmitatakse nii kaitsevæele eriomased kui ka erinevatest õigusaktidest tulenevad ühetüübilised või sisuliselt üksteisega seotud kaitseministeeriumi valitsemisala ülesanded, mida tuleb täita nii rahu- kui ka sõjaajal, nii Eesti kaitsmisel vaenuliku jõu vastu, rahvusvaheliste sõjaliste kohustuste täitmisel kui ka abi osutamisel tsiviilvõimule.

Ülesandevaldkonnas loetletakse ülesanded, mis nõuavad iseseisvalt või kombineerituna üksikasjaliste planeerimisdokumentide väljatöötamist. Viimased peavad määratlema, kuidas, millistes tingimustes ja millistele standarditele vastavalt neid ülesandeid tuleb täita. Ülesannete näiteks võib tuua üllatusrünnaku tõrjumise (ülesandevaldkond — maismaaoperatsioonid), õhutorve (ülesandevaldkond — õhuoperatsioonid) või osalemise piirivalve juhitas mere-päästeoperatsioonis (ülesandevaldkond — abi osutamine tsiviilvõimudele). Ülesandevaldkonnas loetletud toetavaid ülesandeid ja alaülesandeid (nt ülesande täitmiseks nõutava sõjalise võimekuse saavutamiseks vajaliku väljaõppe korraldamine) eraldi välja ei tooda, välja arvatud juhul, kui need on mõne struktuurielemendi põhiülesandeks (nt kaitseministeeriumi tehtavad varustushanked).

Sõjalise kaitse strateegilises kavas kinnitatakse iga ülesandevaldkonna üldvastutaja — väeliik või strateegilise tasandi juhtstruktuur (kaitseministeerium, Kaitsejõudude Peastaap). Üldvastutaja ülesandeks on

valmistada operatiivplaneerimise protsessis määratletud võimekusnõuete alusel ette vastav arendusprogramm ning teostada üldist järelevalvet selle elluviimise ja rahastamise üle.

Strateegilise tasandi operatiivplaneerimises on ülesandevaldkonnad üheks juhendmaterjaliks planeerimises kasutatavate stsenaariumide kindlaksmääramisel.

Programmimisel rühmitatakse olemasolevad ja loodavad alalised üksused ja reservüksused ülesandevaldkondadega samanimelistesse arendusprogrammidesse nende põhiülesande järgi, olenemata nende üksuste rahuagestest operatiivalluvusest või kuuluvusest ühte või teise väeliiki.

Eelarvestamisel on ülesandevaldkonna peegelduseks ülesande-valdkonnaga samanimeline kaitseprogramm, mille kaudu rahastatakse vastasse arendusprogrammi liigitatud üksusi ja struktuurielemente.

Kaitseministeeriumi valitsemisalas olevad Eesti riigikaitsestruktuurid täidavad nelja eesmärki (põhiülesannet):

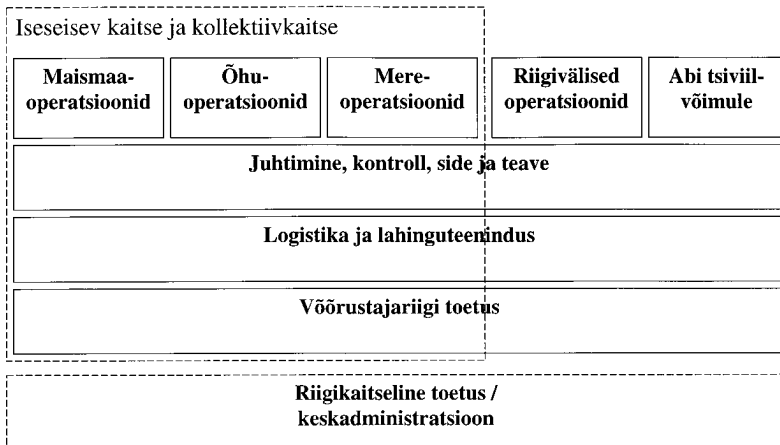
- olla valmis osalema kollektiivses kaitstes Washingtoni lepingu 5. artikli alusel;
- olla valmis Eesti kaitsmiseks vaenuliku jõu vastu;
- täita Eesti Vabariigi rahvusvahelisi sõjalisi kohustusi; osutada abi tsiviilvõimule seadustes ettenähtud ulatuses ja korras.

Lähtuvalt kehtivast Eesti sõjalise kaitse strateegia kavast ja teistest õigusaktidest on kaitseministeeriumi valitsemisala ülesanded jagatud üheksasse ülesandevaldkonda (vt joonis 3).

1. **Maismaa-operatsioonid** (*Land Operations*)

Üldvastutaja — maavägi.

Ülesandevaldkond koondab endasse operatsioonid, mida viiakse läbi, et takistada vaenlasel maa-alade hõivamist või kaitstud maa-alasse tungimist. Nende operatsioonide eesmärk on murda vastase rünnak, hävitada tema jõud ja takistada tal oma eesmärkide saavutamist. Seeläbi luuakse eeldused pealetungiks ja Eesti suveräänsuse taastamiseks. Selles ülesandevaldkonnas väljaarendatavad võimekused peavad vastama ka Washingtoni lepingu 5. artikli alusel väljaspool Eestit toimuva operatsiooni võimekusnõuetele.



Joonis 3. Kaitseministeeriumi valitsemisala ülesanded.

2. **Õhuoperatsioonid** (*Air Operations*)

Üldvastutaja — õhuvägi.

Ülesandevaldkond koondab aktiivsed ja passiivsed meetmed sihiga saavutada ja säilitada nõutav kontroll õhuruumi üle, et kaitsta sõbralikke vägesid, rajatisi ja ühendusteid. Samuti kuuluvad siia üleriiklikud otsingu- ja päästeoperatsioonid. Rahuajal sisaldab valdkond õhuturvet. Selles ülesandevaldkonnas väljaarendatavad võimekused peavad vastama ka Washingtoni lepingu 5. artikli alusel väljaspool Eestit toimuva operatsiooni võimekusnõuetele.

3. **Operatsioonid merel** (*Maritime Operations*)

Üldvastutaja — merevägi.

Ülesandevaldkond koondab merejõudude pealvee- ja allveeoperatsioonid, mille eesmärk on: 1) saavutada vabadus kasutada merd oma eesmärkidel ning takistada vaenlasel teha sedasama kas püsivalt (*command of the sea*) või teatud ajaperioodi vältel (*sea control*); 2) välistada vaenlasel võimalus kasutada merd tema eesmärkidel (*sea denial*), et kaitsta ühendusteid; 3) võimaldada jõu eendamist merelt (*project power from the sea*). Samuti kuuluvad siia valdkonda üle-

riiklikud mereotsingu- ja päästeoperatsioonid. Selles ülesandevaldkonnas väljaarendatavad võimekused peavad vastama ka Washingtoni lepingu 5. artikli alusel väljaspool Eestit toimuva operatsiooni võimekusnõuetele.

4. **Võõrustajariigi toetus** (*Host Nation Support*)

Üldvastutaja — kaitseministeerium.

Võõrustajariigi toetus tähendab tsiviiltoetust ning sõjalist toetust rahu-, pinge-, kriisi- ja sõjaajal, mida Eesti annab sõbralikele välisvägedele ja organisatsioonidele, mis asuvad Eestis, tegutsevad Eestist lähtuvalt või läbivad Eesti territooriumi. Võõrustajariigi toetusoperatsioonide eesmärk on tagada vahendid ja võimalused välisabi vastuvõtuks eelkõige Eesti kaitsmiseks vaenuliku jõu eest. Sellised tegevused moodustavad eraldi ülesandevaldkonna osas, mis ületab kaitseväe üksuste struktuurist, väljaõppest ja normressursist tuleneva piiratud toetusvõimekuse.

Kaitseministeeriumi roll selles valdkonnas on kehtestada võõrustajariigi toetuse poliitika ja protseduurid ning teostada järelevalvet selle elluviimise üle; rahvusvaheliselt kokku leppida Eestisse saabuvatele sõbralikele välisvägedele osutatav võõrustajariigi toetus; planeerida ja hallata võõrustajariigi toetuseks eraldatavaid ressursse, sealhulgas vajadusel ette valmistada lisaressurside eraldamise eelarvetaotlus teatud kindla operatsiooni läbiviimiseks; tagada õigusabi Eestisse saabuvatele sõbralikele välisvägedele; tagada võõrustajariigi meditsiinitoetus ning kooskõlastada võõrustajariigi toetuse osutamist tsiviilametkondade, sõbralike riikide valitsuste ja valitsusväliste organisatsioonidega vastavalt vajadusele.

Kaitseväe roll selles ülesandevaldkonnas on planeerida ja ellu viia võõrustajariigi toetusoperatsioonid ning tagada kaasatud välisüksuste ja -personaliga koostegutsemiseks vajalikud juhtimis-, side-, andme- ja teabekogumisvahendid.

5. **Riigivälised operatsioonid** (*Out-of-Country Deployment Operations*)

Üldvastutaja — KJPS.

Ülesandevaldkonda kuuluvad kaitseväe üksuste või personali osalusel väljaspool Eestit toimuvad mis tahes iseloomuga operatsioonid (k.a otsene sõjategevus Washingtoni lepingu 5. artikli alusel või *ad hoc*

koalitsiooni raames). Ülesandevaldkond sisaldab ka kriisireageerimisoperatsioone ning kaitseväeüksuste või -personali osalemist rahvusvahelistel õppustel väljaspool Eesti territooriumi.

Veel kuuluvad sellesse ülesandevaldkonda kõik missioonieelsed ja -järgsed tegevused, samuti missioonile suunduvate, missioonil viibivate ja missioonilt naasvate kaitseväeüksuste või -personali tagamine nii kaitseväe enda lõimitud toetusvõimekuse kui ka puuduvate võimekuste (nt õhu- või meretransport, Roll 2 meditsiiniabi jms) hankimise kaudu võõrustajariigilt või koalitsioonipartneritelt.

6. **Abi osutamine tsiviilvõimule** (*Military Assistance to Civil Authorities*)

Üldvastutaja — KJPS.

Ülesandevaldkonda kuulub kaitsejõudude üksuste kasutamine Eesti tsiviilvõimude abistamiseks seadustes ettenähtud alustel ja korras. Sellekohase planeerimise algatab kaitseminister siseministri lähtedokumendi alusel. Kõigil juhtudel tegutsevad kaitseväeüksused ainult toetavas rollis asjakohase siseministeeriumi valitsemisala asutuse üldjuhtimisel.

7. **Juhtimine, kontroll, side ja teave** (*Command, Control, Communications, Intelligence — C4I*)

Üldvastutajad — kaitseministeerium ja KJPS vastavalt asjaomaste struktuuriüksuste alluvusele.

Ülesandevaldkonda kuuluvad keskse ja regionaaltasandi (kaitseringkonna tasandi) juhtimis-, kontrolli- ja analüüsitoimingud ning nende tagamine. Samuti sellise juhtimis-, side-, andmeside- ja teabekogumise võimekuse väljaarendamine ja tagamine, mis võimaldab kriisi puhul kaitseväljal koos tegutseda NATO ja/või muude sõbralike välisvägedega.

8. **Logistika ja lahinguteenindus** (*Logistics and Combat Service Support*)

Üldvastutaja — KJPS.

Valdkond koondab tagalakeskuse ja -üksuste tegevused ja operatsioonid eesmärgiga tagada väeliikidele nõutavad varud ja varustus, infrastruktuur, meditsiinitoetus, samuti lahinguteenindus operatiivülema alluvuses aktiveeritud üksustele.

Valdkond näeb ette vajaduse luua ja tagada logistiline juhtimis- ja kontrollivõimekus, mis võimaldab planeerida ja ellu viia lahingu-

teenindust kaitseväeüksustele NATO/EL koalitsiooni-operatsioonidel ja -õppustel, samuti iseseisval kaitsel ning humanitaaroperatsioonidel. Lahinguteenindust väeliikidele osutatakse maismaaoperatsioonidel formatsiooni/brigaadi tasemel, mereoperatsioonidel kaldatoetuse tasemel.

9. **Riigikaitseline toetus** / keskadministratsioon (*National Defence Support / Central Administration*)

Üldvastutajad — kaitseministeerium ja KJPS vastavalt asjaomaste struktuuriüksuste alluvusele.

Ülesandevaldkonda kuuluvad väeüksuste, kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala tsiviilorganisatsioonide tegevus ja toimingud, mis tagavad riigikaitselise toetuse väljaspool teisi ülesandevaldkondi.

4.2. Ülesandeloend (*Tasks List*)

Ülesandeloend on üks planeerija peamistest töövahenditest. Ülesandeloendite erinevaid kujusid kasutatakse kõigis kaitseplaneerimise valdkondades väestruktuuri arendamisest kuni kriisiplaneerimiseni. Oma üldkujul kujutab ülesandeloend organiseeritud ja rühmitatud loetelu põhi- ja alaülesannetest, mida strateegilise ja operatiivtasandi juhtimisorganitel, (ühend)väekoondisel või üksusel tuleb täita operatsiooni (kampaania) läbiviimisel püstitatud eesmärgi saavutamiseks. Ülesandeloendis ei kirjeldata piiravaid tingimusi nagu täitmistingimused (*Task Conditions*) ja sooritus-standardid (*Performance Standards*).

Riiklik ülesandeloend (*National Tasks List*) on loetelu kõigist ettenähtud ülesannetest, mida kaitsejõud tervikuna, sõltumata väeliigist, peaksid täitma vastavalt neile antud poliitilistele juhistele (julgeoleku-poliitika alused, sõjalise kaitse strateegiline kava).

Riiklikud ülesandeloendid koostatakse nii strateegilisele, operatiivsele kui ka taktikalisele juhtimistasandile eesmärgiga selgelt välja tuua antud juhtimistasandile eriomased ülesanded.

Kõigi kolme tasandi ülesandeloendid on üles ehitatud sarnaselt, kirjeldades sõjalise tegevuse põhilisi allvaldkondi:

- juhtimine (*Command and Control*),
- teave (*Intelligence*),

- operatsioonide läbiviimine (*Conduct Operations*),
- mobiilsus (*Mobility*),
- vägede turve (*Force Protection*),
- tagamine (*Sustainment*),
- vägede loomine (*Force Generation*),
- kooskõlastamine (*Coordination*).

Keskjuhtimisorganid — kaitseministeerium ja KJPS — koostavad riikliku strateegilise ülesandeloendi baasil oma strateegilise tasandi loendid, operatiivstaap operatiivtasandi loendi baasil oma loendi ning väeliigid ja kaitseringkonnad taktikalise ülesandeloendi baasil oma väeliigi- ja ringkonnapõhise ülesandeloendi (*Service-specific Tactical Tasks List, Regional Command Tactical Tasks List*), mis täpsustab nende üldisi ülesandeid vastava juhtimisorgani või väeliigi spetsiifikast lähtudes.

Operatiivplaneerimise ja -juhtimise tõhustamiseks koostatakse planeeritava operatsiooni eritingimustest lähtuvalt eesmärgipõhised ülesandeloendid (*Mission-essential Tasks List*). Näiteks: ennetava planeerimise kontekstis tuleks planeeritava operatsioonina mõista Eesti kaitsmist vaenuliku jõu vastu selle sõjalise kaitse strateegias sõnastatud kolme põhistsenaariumi — surve, kukutamisrännak, laiaulatuslik sõjaline rännak — põhjal; kriisiplaneerimise või riigivälise operatsiooni planeerimise kontekstis — mis tahes tegeliku olukorra põhjal. Eesmärgipõhiseid ülesandeloendeid kasutatakse ka kaitsevæeüksuste väljaõppe- ja valmidusnõuete täpsustamisel.

4.3. Täitmistingimused (*Task Conditions*)

Täitmistingimused selgitavad ja täpsustavad keskkonna parameetreid, milles operatsiooni läbiviimist planeeritakse. Täitmistingimused jagunevad looduslikeks, sõjalisteks ja tsiviiltingimusteks.⁸

Tsiviiltingimused kirjeldavad läbiviidavat operatsiooni mõjutavaid faktoreid, mis on seotud operatsioonipiirkonna inimeste, valitsemisvormi, poliitika, kultuuri ja majanduseluga. Eesti kaitseplaneerimise protsessi

⁸ Lähemalt vt NATO 19. juuni 2001 direktiiv 80-90, ptk IV “Conditions for Joint Tasks”.

kontekstis on tsiviiltingimused rakendatavad eelkõige riigiväliste operatsioonide planeerimisel.

Looduslikud tingimused kirjeldavad operatsioonipiirkonna loodusliku keskkonda (nt maastikutüüp, taimestik, geoloogiline aktiivsus, põhjavee kättesaadavus), ilmastikutingimusi (nt kliimatüüp, keskmised õhutemperatuurid) ning ulatust, milles inimtegevus on keskkonda vorminud (nt linnastumise aste). Looduslikke tingimusi peab arvestama nii operatsioonide planeerimisel, mis on suunatud Eesti kaitsmisele vaenuliku jõu vastu, Eesti rahvusvaheliste sõjaliste kohustuste täitmisel kui ka abi osutamisel tsiviilvõimule.

Sõjalised tingimused kirjeldavad faktoreid, mis on seotud planeeritava operatsiooni eesmärgi, juhtimislahendi ja osalevate jõududega. Need faktorid kehtivad nii sõbralikele, neutraalsetele jõududele kui ka vastase jõududele. Sõjaliste tingimuste kategooriad on ennetavas planeerimises ja kriisiplaneerimises erinevad. Ennetavas planeerimises kasutatavad sõjalised tingimused järgivad asjakohase ülesandeloendi struktuuri, andes iga ülesande täitmiseks nõutavale võimekusele arväärtuse (tonnid, tunnid, kilomeetrid, sihtmärgi tabamise protsent vms) nii sõbraliku planeeritava (ühend)väekoondise (*Force Package*) kui ka eeldatava vastase kohta. Kriisiplaneerimises kasutatavad sõjalised tingimused on olemuselt suhtelised ja antakse üldjuhul võrrelduna kriisiplaneerimise aluseks oleva ennetava plaaniga (*Contingency Plan*) tüüpskaalal “parem/kõrgem kui planeeritud”, “sama/lähedane planeeritule”, “halvem/madalam kui planeeritud”.⁹

4.4. Sooritus-standardid (*Performance standards*)

Sooritus-standardid on operatsiooni eesmärgi edukaks saavutamiseks vajalike tegevuste ja soorituse operatiivplaneerimise protsessis määratletud kirjeldused, nõuded.

Kus vähegi võimalik, peavad standardid olema mõõdetavad, kasutades operatsioonianalüüsist tuletatud objektiivseid kriteeriume, näiteks tãpsust, ulatust, tabamise tõenäosust, läbilaskevõimet.

⁹ *Ibidem*. Lk 4–9 kuni 4–23.

Sooritus-standardid on esmatahtsaks sisendiks nii arendus-programmide kui ka operatiivkavade koostamisel.

4.5. Võimekusprofiil (*Capability Profile*)

Ülesandeloendi täiendamisel kvantitatiivselt mõõdetavate täitmistingimuste ja sooritus-standarditega saadakse võimekusprofiil, mis kirjeldab olemasoleva või planeeritava üksuse või (ühend)väekoondise etteantud ülesande täitmiseks vajalikke olemasolevaid või nõutavaid sõjalisi võimekusi terviklikult.

Võimekusprofiil koostatakse kolmeastmelises protsessis:

- ülesannete määramine,
- täitmistingimuste määratlemine,
- sooritus-standardite kehtestamine.

Ülesandevaldkonna võimekusprofiili koostamine on vastava valdkonna üldvastutaja ülesanne. Võimekusprofiili koostavad lõppastmes kõik need üksused ja organisatsioonid, kes peavad täitma kindlaksmääratud operatiivtasandi või taktikalise tasandi ülesandeid.

Olemasolevate rivi- ja reservüksuste võimekusprofiilid vaadatakse kord aastas läbi ja viiakse tegelikkusega vastavusse, tuginedes vastava üksuse aasta-aruandes esitatud tegelikult saavutatud ja õppuste või testide kaudu kontrollitud võimekusnäitajatele. Üksuste tegelike võimekusprofiilide alusel viivad ülesandevaldkondade üldvastutajad valdkonna võimekusprofiili igal aastal tegelikkusega vastavusse.

Võimekusprofiil võimaldab saavutada kahte eesmärki. Esiteks, hinnata olemasoleva väestruktuuri vastavust kaitseväge operatsioonide kavas määratletud ja ennetava planeerimise protsessis täpsustatud operatiivvõimekuse nõuetele. Teiseks, välja töötada teatud kindla operatsiooni nõuetele vastava väestruktuuri.

5. Kokkuvõtteks

Nagu eeltoodust nähtub, on praegu Eesti riigikaitse käsutuses metodoloogia, mis hõlmab kaitseplaneerimise eri aspekte lõimitult. See on

ühtlasi ka üheks eelduseks Eesti kaitseväge kiirele ja tõhusale lõimumisele NATO relvajõudude, juhtimisstruktuuride ja planeerimis-protsessidega. Tuleb rõhutada, et nimetatud metodoloogiat täiemahuliselt Eesti riigikaitse juhtimisel ja arendamisel kasutusele võtta on võimalik vaid kestva ja sihipärase juhtimistegevuse tulemusena. Samas on selge, et sõltumata selle metodoloogia alusdokumentide täpsustamise ja jõustamise tempost, on siin esitatud protseduuride- kogumi kui terviku omaksvõtmine kogu riigikaitse süsteemis pikemaajaline protsess. See nõuab tõenäoliselt kaadrikaitseväelaste, eriti staabiohvitseride, aga ka kaitseplaneerimisega tegeleva tsiviilpersonali täiend- ja ümberõpet, samuti vajalike korrektiivide tegemist kui mitte praeguste, siis kindlasti tulevaste kadettide väljaõppekavadesse.

Jaan Murumets (M.A.), KVÜÕA strateegia õppetooli
julgeolekupoliitika ja strateegia õppesuuna ülem