

# KAITSEPLANEERIMINE ÄREVAL KÜMNENDIL – VÄEHALDUSE KÜSIMUS

*Ivo Peets*



**DEFENCE PLANNING FOR A TROUBLED DECADE – A QUESTION OF ADMINISTRATION. Abstract.** This article analyses the development of Estonia's military defence from the restoration of the country's independence up to 2024, focusing on defence planning and its impact on building military capability. The study describes the progress of Estonian defence planning, the factors that influence it, and their impact on the development of national military capabilities.

The main conclusion of the study is that Estonia has not yet developed a comprehensive system for military capability management, although such a system would be central to the development and preservation of the country's defensive capabilities. The article stresses the urgent need to develop such a system and puts forward concrete proposals by which this can be achieved.

The article focuses on three closely-related fields: military force structure planning in a changing security environment, the life-cycle management of capabilities, and the integration of the defence industry. The article provides a systematic review of Estonia's current experience and gives practical recommendations for a more effective development of military capabilities with limited resources. These recommendations can help to further advance Estonia's defence policy and refine its planning processes.

**Võtmesõnad:** kaitseplaneerimine, väeplaneerimine, laiapindne riigikaitse, väearendus, võimearendus, sõjaline võime, kaitsetööstus, muutuste juhtimine

**Keywords:** defence planning, force planning, comprehensive national defence, force development, capability development, military capability, defence industry, change management

## 1. Sissejuhatus

Viimasel kümnendil on Eesti pidanud nii nagu teisedki Euroopa riigid seisma silmitsi Venemaa kasvava agressiivsusega ning on olnud sunnitud oma kaitseplaneerimise ja -strateegia ümber hindama (Flanagan *et al.*, 2019)<sup>1</sup>. Ärev

---

<sup>1</sup> Autori soovil on artiklis lähtutud Ameerika Psühholoogide Assotsiatsiooni (American Psychological Association; APA) viitamisstiilist.

julgeolekukeskkond on rõhutanud vajadust arendada ja moderniseerida sõjalisi võimeid. Seega on viimaste aastate lisainvesteeringud kaitsevaldkonda tekitanud vajaduse uurida senise väearenduse toimemehhanisme ja nende suutlikkust toetada riigi kaitsevõime kasvu tulevikus (Saar, 2023; Peets, 2023a). Selles kontekstis tuginetakse siinses artiklis aastatel 2019–2023 toimunud riigikaitse planeerimise kogemusele ja varasemate perioodide õppetundidele.

Nüüdseks on pikaajaline kaitseplaneerimine Eestis oma küpsuse saavutanud (Peets, 2023a; Laaneots, 2017). Enam ei ole põhiprobleem see, kuidas planeerida ja kavandada eesmärkide ning ressurssidega tasakaalus väestruktuuri, vaid selleks on saamas planeeritud väestruktuuri haldamine väehalduse<sup>2</sup> tähenduses (Kaitseväe peastaap, 2024a; Kaitseväe peastaap, 2024b; Peets, 2023b).

Eesti kaitseplaneerimist on suuresti mõjutanud rahvusvaheline kontekst, eriti NATO ja selle liikmesriikide suundumused. Eesti liitumisel NATO-ga 2004. aastal oli külma sõja lõpust möödunud juba ligi viisteist aastat, kuid liikmesriigid püüdsid ikka veel sõnastada oma kaitsepoliitika ja -planeerimise põhimõtteid. Otsinguid suunasid peamiselt kaks tegurit: esiteks illusioon konventsionaalsete ohtude kadumisest, millega õigustati kaitsekulude vähendamist, ning teiseks riikide paratamatu vajadus korraldada ümber külma sõja järgsed väestruktuurid (Monaghan, 2022; Young, 2021). Need rahvusvahelised suundumused avaldasid märkimisväärset mõju ka Eesti kaitseplaneerimise arengule. Liikmesriikide väliseksperdid toetasid küll meie kaitseplaneerijaid oma kogemuse ja nõuannetega, kuid nende lähenemine tugines peamiselt nende endi riikides välja kujunenud traditsioonidele (Monaghan, 2022). See tekitas olukorra, kus väliseksperptide pakutud lahendused ei arvestanud piisavalt Eesti alles areneva kaitsesüsteemi vajaduste, piiratud võimaluste ja ohukeskkonnaga (Luik, 2019; Young, 2017, 2018; Kask *et al.*, 2003).

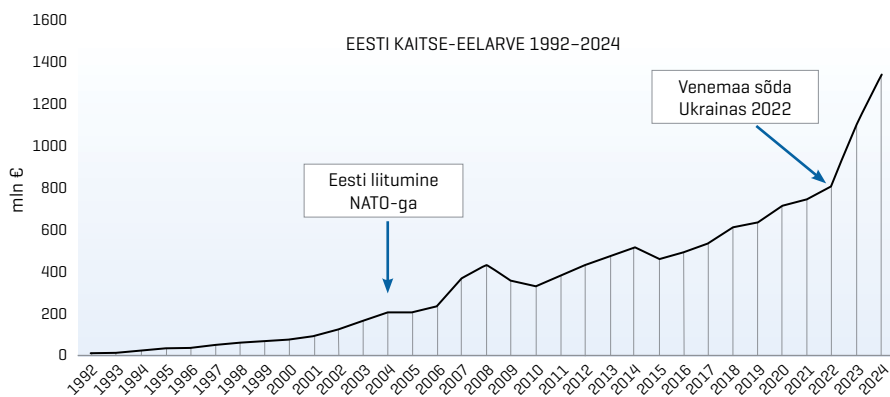
Selle taustal on mõistetav, miks Eesti kaitseplaneerijatel oli keeruline – uued suundumused kaitseplaneerimises tuginesid veel järele proovimata teooriatele või ei vastanud Eesti vajadustele (Toomsalu, 2010; Young, 2018). Eesti kaitsepoliitika ja sõjalise strateegia keskmes on alati olnud eksistentiaalne oht Venemaalt, mille tõttu tundusid 21. sajandi alguses levinud narratiivid kaitseplaneerimises meile sageli sobimatud (Peets, 2021).

Teiseks, Eesti kaitse-eelarve järjepidev kasv ei piirdu üksnes suurema väe loomise ja varustamisega, vaid põhjustab ahelreaktsiooni kogu kaitsevaldkonna haldamises, mille ulatust oli algusaastatel keeruline ette näha

---

<sup>2</sup> Sõjaväelise organisatsiooni juhtimisega seotud eeskirjade ja toimingute kehtestamine ja rakendamine organisatsiooni põhiülesande täitmiseks (Militerm).

ning mille tähtsus on märkamatu, kuid järjepidevalt suurenenud. Eelarve, mis 1992. aastal küündis vaevalt 5 miljoni euron, kasvas järgneva kolme aastakümne jooksul ligi kakssada korda (joonis 1). Ainuüksi 2024. aastaks kavandatud kaitse-eelarve ületab aastate 1992–2007 kaitse-eelarvete kogusummat. Eelarvevahendite mahu suurenemine on võimaldanud mitte üksnes rohkem varustust soetada ja suuremat väge ülal pidada, vaid on toonud esile uued nõudmised ning paljastanud vajakajäämisi esialgu planeeritud kaitsevaldkonna ülesehituse ja praeguseks kujunenud vajaduste vahel (Herem, 2023; Peets, 2023b).



**Joonis 1.** Eesti kaitse-eelarve 1992–2024<sup>3</sup>

Kuni 2010. aastateni sõltus Kaitseväge väestruktuuri varustamine peamiselt välisabist ja piiratud hulgal kasutatud varustuse hankimisest (Laaneots, 2017; Schvede, 2015; Toomet, 2014). Olukord, kus polnud võimalik ette teada, millal, kellelt ja millist varustust saadakse, ei võimaldanud süsteemset võimete elutsükli juhtimist ja planeerimist. Seetõttu jäi ka ühtse sõjaliste võimete elutsükli haldamise meetodi arendamine tagaplaanile.

2013. aasta riigikaitse arengukava oli esimene, mille koostamise eelduseks määrati kooskõla olemasolevate ressursside ja planeeritava väestruktuuri vahel (Riigikantselei, 2013). Uues arengukavas määrati kindlaks, et kõiki otsustatud võimeid peab olema võimalik arenguperioodi jooksul välja arendada ja tulevikus alal hoida. Seetõttu vähenes planeeritud väestruktuuri suurus ja nii mõnestki suuremast eesmärgist tuli loobuda, kuid väestruktuuri oli võimalik luua ja alal hoida eraldatavate vahendite abil (Toomik, 2017; Vseioy, 2018).

<sup>3</sup> Andmed pärinevad SIPRI andmebaasist (12.02.2024), autori täiendatud.

Jõukohase väestruktuuri loomine tähendas täpsemat arusaama sõjaliste võimete elutsüklist ja kogukulust, mis omakorda eeldab nii üksikute võimete kui ka kogu väestruktuuri tõhusamat haldust.

Halduse vajadust rõhutab seegi, et sõjalise väestruktuuri tarbeks eraldatud ressursside maht ning hangete kaudu saadava varustuse hulk on viimasel kümnendil märgatavalt suurenenud. Kasv on olnud eriti märkimisväärne pärast Putini Venemaa valla päästetud täiemahulise sõja algust Ukrainas 2022. aastal. (Uudeberg, 2022; Toomik, 2019)

Otsus luua 2015. aastal Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (RKIK) oli tingitud vajadusest korraldada tõhusamalt mahukamaks muutunud relvastuse ja varustuse hankimist, mis toetab sõjaliste võimete loomist (Laasik, 2016). RKIK loomisega püüti lahendada kujunenud puudusi, nagu dubleerimine ja koordineerimatusest tingitud ebatõhusus, suurendades samal ajal süsteemi läbipaistvust ning parandades juhtimist (Jermalavičius & Hurt, 2021, 7–9). Need sammud andsid suure tõuke kaitsevaldkonna vahenditesse investeerimise tõhustamiseks, mis aga on paljastanud probleemi investeeringute järel võimete ning üha mahukamaks ja keerukamaks muutuva väestruktuuri haldamisel. (Military ..., 2021). Probleeme tekitab aja jooksul pidevalt nihkunud tasakaal erinevate osaliste suutlikkuses hallata planeeritud ja olemasolevaid sõjalisi võimeid väestruktuuris, mille relvastust ja varustust tuleb igal aastal suuremas mahus asendada, täiendada ja uuendada. Lisandub ka vajadus hinnata ja kohendada pidevalt sõjalisi võimeid, arvestades muutuva julgeolekukeskkonnaga.

Üks probleeme on koordineerimine eri poolte vahel, eriti mis puudutab hangete ja sõjalise võimearenduse prioriteetide ühildamist. See väljendub näiteks väljakutses kohandada hankeplaane vastavalt muutuvatele prioriteetidele. Kaitseväe juhataja (KVJ) prioriteetide muutumisel või planeeritud hankekava muutmisel on muutuste juhtimine ebatõhus ning hankeplaani võib sattuda elemente, mis ei ole kooskõlas KVJ-i juhistega. See omakorda mõjutab otseselt hangitava varustuse asjakohasust ja tõhusust sõjaliste võimete arendamisel.

Kuigi viimastel aastatel oleme saavutanud vahendite hankimisel arengukavas püstitatud eesmärgid, tuleb endiselt ette ebakõlasid vahetute ja pikaajaliste vajaduste vahel. See raskendab võime elutsükli kogukulude vahetut hindamist. Nii võib tekkida olukord, kus sõjalistele nõudmistele ei ole võimalik vajalikul hetkel vastata.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Probleemi olemus meenutab populaarset seltskonnamängu, mille eesmärk on juhatada seotud silmadega „pimedat“ mängijat läbi takistuste finišisse. Seltskonnamängul on kindlad

Seega ei ole RKIK sugugi probleemi põhjus, vaid pigem näide vajadusest kohandada süsteemi muutuvate vajadustega – Eesti kaitsevaldkond on jõudnud uude arenguetappi, kus keskne küsimus on eri valdkondade ühine korraldus sõjaliste võimete haldamisel. RKIK loodi vastusena varem esile kerkinud probleemidele ja lahendust vajavatele olukordadele, kuid praegune olukord nõuab veelgi laiaulatuslikumat lähenemist.

Selle arenguetapi keerukust süvendab kaudselt veelgi meie liitlaste – NATO liikmesriikide ja Euroopa Liidu – viimastel aastatel märkimisväärselt suurendatud panus sõjaliste võimete arendamisse (EDA, 2023; NATO ACT, 2023). Alates 2022. aastast suurenenud rahvusvahelised ja kodumaised investeeringud on loonud ulatuslikke võimalusi meie kaitsevõime tugevdamiseks (Puiestik, 2024; Klementi, 2023), ent samas pannud meie haldussüsteemi, sealhulgas RKIK, enneolematu pinge alla.

Kiiresti muutuvus julgeolekukeskkonnas, kus tehnoloogiline areng üha kiireneb ja kaitsekulude maht üha kasvab, on hädavajalik süsteemne muutuste juhtimine (Riigikogu, 2023; Peets, 2023c). Selle üks viise on väehalduse aktiivsem korraldamine, et võimaldada tõhusat koostööd erasektoriga ning kohanemist muutuvas keskkonnas. Eesti kaitsetööstuse kaasamine võib anda märgatavaid võimalusi kaitsevõime tugevdamiseks, kuid see on kujunenud keerukaks nii riikliku bürokraatia (Pevkur ..., 2024) kui ka meie väehaldussüsteemi puuduste tõttu. Minevikus kujunenud haldusvõtted ei ole enam sobivad. Riigi kaitsevõime tugevdamiseks tuleb senine süsteem põhjalikult üle vaadata ja kohandada tulevikuvajadustega.

Artiklis käsitletakse Eesti kaitsevaldkonna arengut ja väljakutseid, keskendudes kolmele peamisele, omavahel tihedalt seotud valdkonnale – strateegiale, väehaldusele ja -planeerimisele. Artikli põhiteemad on järgmised:

- 1) sõjalise väestruktuuri planeerimine ja arendamine tehnoloogia arengu ning muutuva julgeolekukeskkonna kontekstis;
- 2) sõjaliste võimete elutsükli haldamise korraldus;
- 3) kaitsetööstuse integreerimine.

---

reeglid – „nägijad“ juhendavad väljakul olevat „pimedat“, reageerides tema liikumisele. Meie probleemi kontekstis on aga mäng muutunud nii populaarseks, et „pimedaid“ on ajapikku väljakule lisandunud ja mänguväljakut on mitu korda laiendatud, kuid nägijate positsioon mängus on jäänud samaks. Seetõttu on nüüd osa „pimedaid“ alati vaateväljast väljas, „nägijate“ tagasituleb kas liiga hilja või ajavad „pimedad“ juhtnöörid sassi, sest ei ole arusaadav, kellele info on mõeldud. Siin ei ole süüdi „pimedad“ ega „nägijad“, hoopis mäng on muutunud ja varem kehtestatud reeglid ei toimi.

Artikli keskne argument on, et nende valdkondade puudujääkide lahendamine nõuab süvendatud koostööd ja terviklikku lähenemist kogu kaitsevaldkonnas. See on hädavajalik ressursside tõhusaks kasutamiseks ja sõjaliste võimete jätkusuutlikuks arenguks, eriti arvestades kaitsekulude võimalikku kõikumist vahemikus 2–5% sisemajanduse koguproduktist (SKP).

Analüüsides muutusi ja arengut Eesti kaitsevaldkonnas alates 2013. aastast, pööratakse erilist tähelepanu planeerimis-, programmimis- ja eelarvestamissüsteemi (PPBS) kohandamisele Eesti kontekstis. Artiklis tutvustatakse läbimõeldud võimeportfelli, mis aitab tõhustada ressursside haldamist ja võimearendust, ning juhitakse tähelepanu pideva planeerimise ja analüüsi olulisusele.

Kaitsetööstuse integreerimisel keskendutakse väehaldussüsteemi kohendamise võimalustele, et tõhustada koostööd kaitsetööstuse ja riigikaitsestruktuuride vahel. Erilist tähelepanu pööratakse süsteemsetele lahendustele, mis aitavad lõimida kaitsetööstuse sujuvalt väeplaneerimise ja -halduse kõigi aspektidega. Artikli lõpus esitatakse riigikaitse laiendatud mudel, mis hõlmab väehaldust, pakkudes terviklikumat vaadet Eesti kaitsevaldkonna korraldusele. Artikli eesmärk on luua alus põhjalikuks ja laiapõhjaliseks aruteluks, mis kaasaks kõiki huvipooli ning arvestaks laiapindse riigikaitse ja julgeolekukeskkonna keerukust.

## 2. Meetod

Uurimus põhineb kvalitatiivsel sisuanalüüsil, mis on osa autori doktoritööst. Uurimuse eesmärk oli analüüsida Eesti kaitseplaneerimise arengut, probleeme, sihti ja võimalusi, keskendudes eriti aastatele 2016–2024. Metoodika hõlmas dokumentide analüüsi, mida täiendasid vestlused valdkonna ekspertidega.

Analüüsitud materjalid hõlmavad eelkõige Kaitseministeeriumi, Riigikantselei ja Kaitseväe kaitseplaneerimisega seotud dokumente. Need sisaldavad nii avalikult kättesaadavaid kui ka asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud materjale.<sup>5</sup> Dokumentide valim katab ajavahemiku 2008–2024, hõlmates nelja viimase arengukava koostamise perioodi. Varasema perioodi (2008–2016) dokumendid andsid konteksti ja võrdlusmaterjali, võimaldades jälgida pikemaajalisi trende ja muutusi kaitseplaneerimises.

---

<sup>5</sup> Analüüsitud on 231 dokumenti, mis jagunevad järgmiselt: 14 memo, 52 võimeprojekti koosolekute kokkuvõtet, 23 arengukava koostamisega seotud dokumenti, 38 töökeskkonnas kasutatud töödokumenti ja esitluste mustandit, 62 koosolekute protokollit, 42 autori isiklikku märget.

Vestlused ekspertidega keskendusid peamiselt kahe viimase arengukava perioodile (2016–2024). Vestlustes osalesid eksperdid, kes olid kaasatud vähemalt ühe arengukava koostamisse. Nii oli võimalik saada põhjalik ülevaade hiljutistest arengusuundumustest ja väljakutsetest.

Dokumentide analüüs ja ekspertide vestlused võimaldasid saada tervikpildi Eesti kaitseplaneerimise arengust, teha kindlaks peamised probleemkohad ning töötada välja võimalikud lahendused. Analüüs hõlmas ka piiratud, konfidentsiaalseid ja salajasi dokumente (26). Kuigi nende sisu ei ole artiklis kasutatud, on need kujundanud autori rõhuasetusi. Need andmeallikad võimaldavad mitmekülgset vaadet Eesti riigikaitsele, aitavad süvendada arusaamu valdkonna keerukustest ning hinnata olemasolevate lahenduste tõhusust. Ekspertide hinnangute kaasamine aitas esile tuua praktilisi näpunäiteid ning rõhutada vajadust süsteemse ja lõimitud lähenemise järele nii kaitsevaldkonnas kui ka laiemalt riigikaitstes. Lisaks haakub sinne käsitlus valdkonnaga seotud kahe NATO uurimisrühma, SAS-164 ja SAS-152 aruannetega, mille koostamisel autor osales.

### 3. Riigikaitse strateegiline planeerimine

2015. aastal vastu võetud riigikaitseaduse järgi on riigikaitse eesmärk „säilitada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord. Riigikaitse eesmärgi saavutamiseks rakendatakse seaduses sätestatud alustel ja korras kogu ühiskonda ning riigi vahendeid ja varusid.“ (Riigikaitseadus, 2023).

Riigikaitse planeerimine (joonis 2) on osa riigi strateegilisest planeerimisest. Eesti riigi strateegilise planeerimise mudel lähtub riigieelarve seadusest (2024), mida täiendab Vabariigi Valitsuse vastav määrus (Valdkonna ..., 2019). Need õigusaktid sätestavad strateegiliste arengudokumentide põhimõtted ja jaotuse, luues aluse ka riigikaitse planeerimisele.

Riigieelarve seaduse järgi liigituvad strateegilisteks arengudokumentideks poliitika põhialused, strateegilised sihid, valdkonna arengukavad ja programmid. Piltlikult öeldes määravad poliitika põhialused ja strateegilised sihid suuna, valdkonna arengukava täpsustab sihtpunkti ning programm kirjeldab eesmärgile jõudmise teekonda (joonis 2). Poliitika põhialused võtab vastu Riigikogu ja valdkonna arengukava kinnitab Vabariigi Valitsus koos programmi eest vastutavate ministritega.

## Strateegiline planeerimine



Joonis 2. Riigi strateegilise planeerimise model [Strateegilise ..., 2021]

### 3.1. Laiapindne riigikaitse

Riigikaitse lähtekoht on tuvastatud eksistentsiaalsed ohud, millele vastamiseks mobiliseeritakse riiklikud vahendid. Riigi poliitika alusdokument „Julgeolekupoliitika alused“ määrab eesmärgid ja sätestab riigi toimingud kirjeldatud ohtude korral.

„Julgeolekupoliitika alustest“ lähtudes koostatakse alamstrateegiaid, millest igaüks on suunatud kindlale tegevusvaldkonnale – nt sõjaline strateegia<sup>6</sup> keskendub sõjalistele ohtudele ja sisejulgeoleku strateegia käsitleb mittesõjalisi sisejulgeolekuohte (joonis 3). Need alamstrateegiad on kavandatud koordineeritult arendamiseks ja rakendamiseks – laiapindseks riigikaitseks. Selline koordineeritus ja ressursside ristkasutus muudab Eesti-taolise väikeriigi eksistentsiaalsetele ohtudele vastupidavamaks<sup>7</sup>.

Probleemid, mida on kirjeldatud varasemate riigikaitse arengukavade (RKAK) koostamisel (Kaitseministeerium, 2017, 2022; Vendla, 2013; Toom-salu, 2010), jagunevad autori hinnangul kolme põhivaldkonda: strateegia, planeerimine ja väehaldus (joonis 4).

**Strateegia** – põhimõtete kogum, mis lähtub riiki mõjutavatest ohtudest ning seob riigikaitse eesmärgid ja valitud tegevuskäigu ressurssidega.

**Planeerimine** – erinevad toimingud, mis on vajalikud muu hulgas soovitud riikliku kaitsevõime kavandamiseks ja loomiseks ning vajaliku valmidus-taseme hoidmiseks. Kaitsevaldkonnas hõlmab see sõjalise väestruktuuri planeerimist, ressursside jaotamist, väljaõpet, logistikat ja muid olulisi planeerimistegevusi.

**Väehaldus** – tegevus, mis hõlmab riigikaitse, kitsamalt kaitsevaldkonna eri aspektide ning osaliste tegevuste koordineerimist, sh muutuste juhtimist.

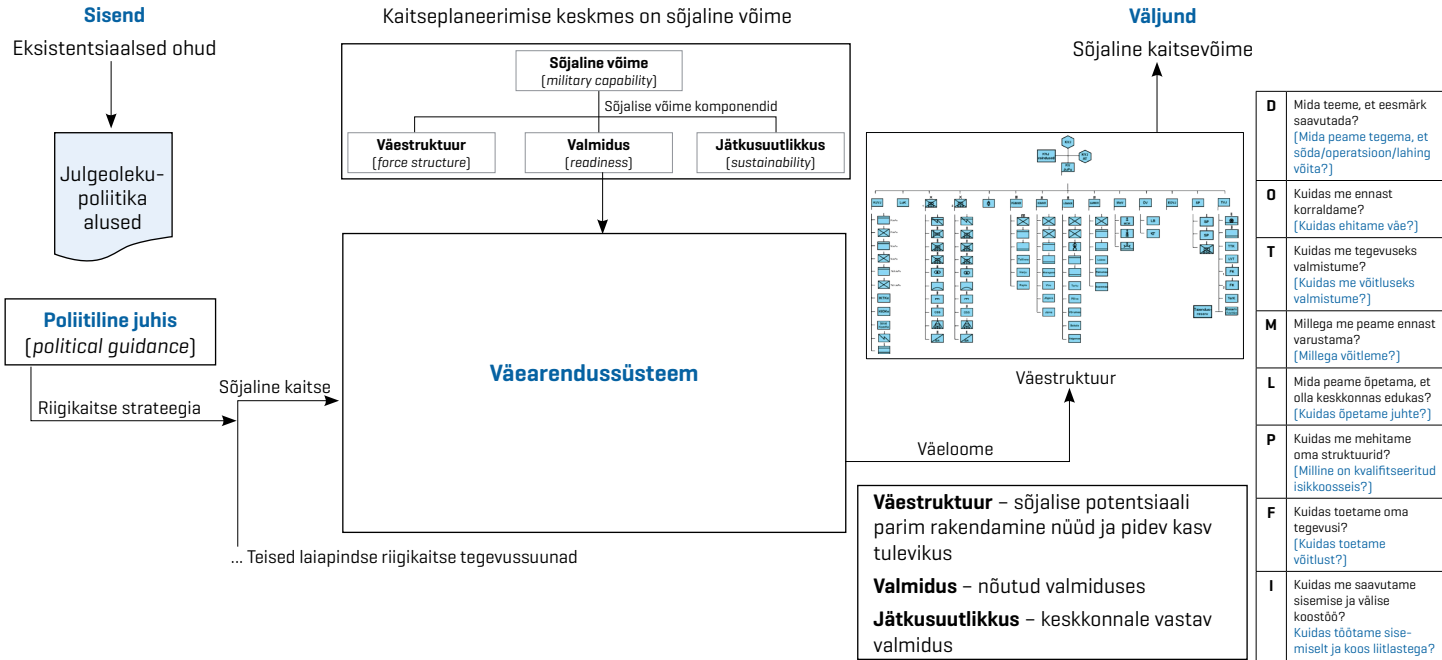
Kuna need põhivaldkonnad on põimunud, tuleb ühe valdkonna probleeme lahendades arvestada ülejäänud kahega. Võib ette tulla ka probleeme, mida saab lahendada ainult muudatustega kõigis kolmes valdkonnas.

---

<sup>6</sup> Kaitseplaneerimine keskendub sõjalise strateegia väljatöötamisele ja ressursside jaotamisele, mis on vajalikud ohu korral sobivate võimete arendamiseks ja nende põhjal sobiva väestruktuuri loomiseks.

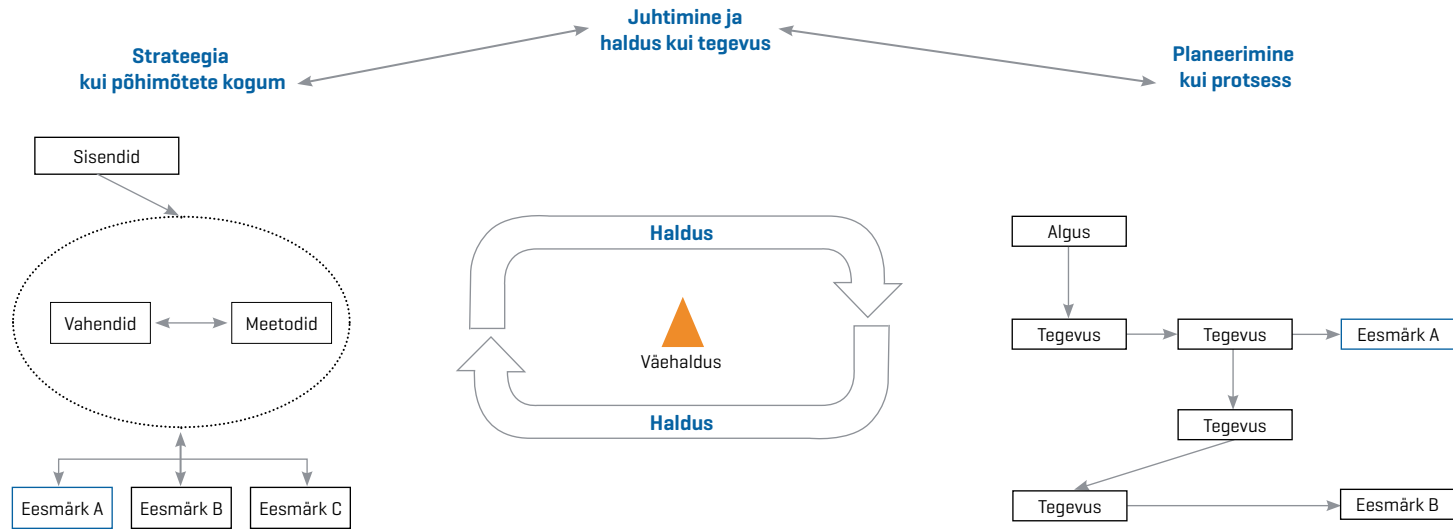
<sup>7</sup> Artikli mahu tõttu ei käsitleta laiapindse riigikaitse ressursside ristkasutusega seotud riskitegureid. Autor on teadlik, et kuigi laiapindne riigikaitse aitab kasutada ressursse erinevate ohtude korral tõhusamalt, tähendab see suuremaid nõudeid laiapindses riigikaitstes osalejate ressursside ristkasutusest tingitud omavahelisele koordinatsioonile.

**Riigikaitse** – tegevus, mille eesmärk on säilitada Eesti iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ning õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus, põhiseaduslik kord ja rahva turvalisus



Joonis 3. Riigikaitse model

## Riigikaitse strateegilise planeerimise ja juhtimise mudel



**Joonis 4.** Riigikaitse põhivaldkonnad

Probleeme üksikult käsitledes ei pruugi jõuda juurpõhjuseni. Tervikanalüüs aitab tuua esile põhivaldkondi siduvad teemad ja probleemid, mis on seotud laiemalt juhtimise ja haldusega ning kitsamalt väehaldusega. Juhtimine ja haldus laiemas tähenduses hõlmab kogu kaitsevaldkonna koordineeritud juhtimist, sealhulgas koostööd ja planeerimismeetodite rakendamist. Väehaldus seevastu keskendub olemasoleva või planeeritud sõjalise võime alalhoidmiseks mõeldud tegevuste kogumile, hõlmates hankeid, väljaõpet, hoolust ja remonti, asendusi, integreerimist, hindamist jm.

Mõlemad halduse aspektid on olulised tõhusa riigikaitse tagamisel. Sama tüüpi probleemid, nt haldusprotsesside mõju riigikaitsele ja nende võimalikult tõhus rakendamine, tulevad esile ka laiapindses riigikaitstes (Jermavičius *et al.*, 2014).

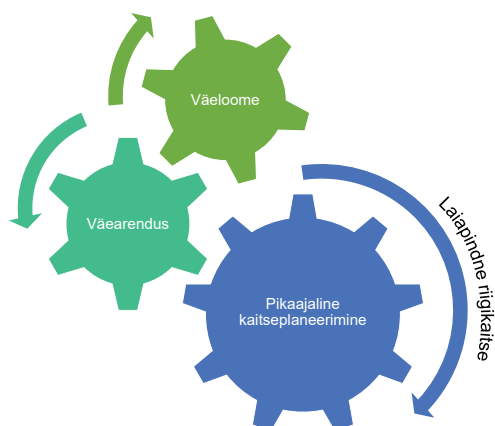
### 3.2. Kaitseplaneerimine

Kaitseplaneerimine on riikide poliitiline ja sõjaline tegevus, mille eesmärk on tagada oma kaitseks vajalikud võimed. Terminina on see kasutusel väga laias tähenduses, hõlmates erinevaid kontseptsioone ja tegevusi.

Kaitseplaneerimine Eestis lähtub riigi kaitsevõime ülesehitamisel kehtivast julgeolekupoliitikast ja keskendub sõjaliste võimete strateegilisele planeerimisele (Riigikantselei, 2021). Planeerimise käigus lõimitakse sõjaliste eesmärkide saavutamiseks olemasolevad piirangud ja tuleviku võimalused. Täpsemalt, kaitseplaneerimine seob julgeolekupoliitika, mis hõlmab ka sõjalise kaitse peamisi suundi, ressursides mõõdetavate eesmärkide, tegevuste, võimete ja üksustega (De Spiegeleire *et al.*, 2009, 107). Eesti kasutab sõjalise riigikaitse kavandamisel ohupõhist planeerimist, keskendudes eksistentsiaalsetele ohtudele. Sellest lähtudes koostatakse vajalike sõjaliste võimete ja väestruktuuri kogupakett, mille ressurssidega tagatud vähima vajaliku osa arendamine sätestatakse riigikaitse arengukavas.

Eesti sõjalise riigikaitse arendamise kolm põhisuunda (joonis 5) on järgmised:

- 1) **pikaajaline kaitseplaneerimine** – hõlmab kaugemat tulevikku (üle kümne aasta) ning keskendub strateegiliste eesmärkide, vajalike võimete ja ressursside piiritlemisele (NATO RTO-TR-069, 2003);
- 2) **väearendus** – keskendub keskmises ajaplaanis (kuni kümme aastat) otsustatud sõjaliste võimete ja struktuuride väljaarendamisele;
- 3) **väeloome** – keskendub lühiajalisele vaatele, mis hõlmab praktilisi samme sõjalistele võimetele vastavate võimekandjate (üksused) varustamiseks, mehitamiseks ja väljaõpetamiseks ning olemasoleva sõjalise väestruktuuri nõutud valmiduses hoidmisele.



**Joonis 5.** Sõjalise riigikaitse arendamise põhisuunad

Pikaajalise kaitseplaneerimise tulemusel koostatakse riigikaitse arengukava, mis toimib kui strateegiline tegevuskava. Selles dokumendis on loimitud riigi sõjalised vajadused ja ressursid, sätestatud sõjalise riigikaitse väljaarendamise eesmärgid ning määratud kindlaks võimearenduseks vajalikud ressursid, nagu isikkoosseis, varustus, taristu jm.

Eesti sõjaline strateegia on kirjas kahes dokumendis – riigikaitse arengukavas ja Kaitseväge võimekirjelduses<sup>8</sup>. Kaitseväge võimekirjeldus on loodud sõjalise komponendi (ingl *ends-ways*) kirjeldamiseks, samal ajal kui riigikaitse arengukava annab sellele ressursilise (ingl *means*) vaate ja seob sõjalised eesmärgid mittesõjalistega. Koos moodustavad need kaks dokumenti terviku, lõimides strateegilised eesmärgid ja meetodid ressursidega, millest lähtudes arendatakse välja kokku lepitud sõjalised võimed ja väestruktuur (Kaitseväge peastaap, 2024a).

Lõimitud lähenemine võimaldab kooskõlastada sõjalised nõuded ja eesmärgid riigikaitse üldiste arengusuundadega ning tagab sõjalise planeerimise ja ressurside jaotamise ühtses süsteemis, mille olulisust tõstetakse esile ka erialakirjanduses (nt Webb *et al.*, 2010). Ühtlasi toetab selline lähenemine väeplaneerimise ja -arenduse põhimõtet, et sõjalised nõuded määrab Kaitseväge<sup>9</sup>, kuid eraldatavate ressurside mahu (st sõjalise eesmärgi) otsustavad ühiselt ministeerium ja valitsus.

<sup>8</sup> Kuigi varem on kaalutud luua lisaks sõjalise strateegia dokument, nt aastani 2010 kehtis riigikaitse strateegia, on riigikaitse strateegia sulandunud osaks riigikaitse arengukavast ja sõjalist strateegiat käsitlev vormistatakse sõjaliste võimekirjeldustena.

<sup>9</sup> Sõjalised võimevajadused täpsustab ja esitab KJV, lähtudes ohuhinnangutest, operatsiooni-analüüsist jt teguritest.

Nüüdseks on need põhimõtted valitsemisalas juurdumas, kuid arendamist vajab terviklik sõjaliste võimete haldamise süsteem. See süsteem peaks hõlmama nii Kaitseväge määratud sõjalisi nõudeid kui ka ministeeriumi ja valitsuse otsustatud sõjalist eesmärki ehk eraldatud ressursse. Selline süsteem seoks erinevad osalised ja võimaldaks hallata sõjaliste võimete elutsüklit terviklikult.

Riigikaitse arengukavas planeeritu elluviimiseks koostatakse ressursside jaotamiseks detailne rakenduskava – Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukava, mis katab kümneaastasest arengukavast ühe nelja-aastase tsükli. Plaani uuendatakse igal aastal, et see oleks ajakohane. Lühiajalised plaanid täpsustavad igal aastal kindlaid tegevusi riigi kaitsevõime arendamiseks, keskendudes püstitatud eesmärkide vahetule elluviimisele valitsemisalas – väeloomele.

Keskmise plaani iga-aastane uuendamistsükkel võimaldab reageerida tekkinud nõuetele paindlikult. See plaan on ühtlasi piisavalt lühike ning seega lihtsamini hoomatav ja hallatav. Nii on võimalik ka pikaajalisi eesmärke järjepidevalt ellu viia, seejuures vajadusel kurssi korrigeerida. Kirjeldatud põhimõtete juurutamine algas meie kaitsevaldkonnas juba 20 aastat tagasi, kui 2000. aastate alguses võeti eeskujuks Ameerika Ühendriikide kaitseministeeriumis kasutatav planeerimis-, programmimis- ja eelarvestamissüsteem (ingl *planning, programming, and budgeting systems*; PPBS) (Murmets, 2013; Kask *et al.*, 2003).

### 3.3. Planeerimine, programmimine ja eelarvestamine

PPBS<sup>10</sup> võeti USA kaitseministeeriumis kasutusele 1960. aastatel (Enthoven & Smith, 2005). Seda kasutati ka Eesti kaitseplaneerimise meetodika väljatöötamisel 2000. aastate alguses, nagu on kirjeldanud akadeemik Jaan Murumets (2003; 2007). Siiski ei ole seda süsteemi Kaitseministeeriumi ametnike sõnul Eestis kunagi rangelt järgitud. Põhjus on PPBE-süsteemi USA-keskne olemus, mis on Eesti kontekstis alaliselt probleeme tekitanud. Eriti seetõttu, et süsteem on rajatud kooskõlas USA Kongressi järelevalve ja konkreetsete eelarve eraldamise toimingutega ning erineb meie üsnagi stabiilselt prognoositavast kaitse-eelarvest, mis määratakse kokkulepitud SKP protsendina ja kiidetakse Riigikogus heaks riigieelarve seadusega. PPBE-süsteem on loodud

---

<sup>10</sup> Edaspidi kasutatakse artiklis lühendit PPBE (*Planning, Programming, Budgeting, and Execution*), mis on PPBS-i edasiarendus. See lisab planeerimis-, programmimis- ja eelarvestamisetapile ka täitmisetapi, rõhutades kogu protsessi tsüklilisust ja pidevat tagasisidet.

lahendama ka teisi USA-le iseloomulikke kaitsevaldkonna probleeme, nagu eri väeliikide suur iseseisvus oma plaanide koostamisel ja ressursside jaotamisel. Kuigi USA kaitseministeerium loodi 1947. aastal erinevate väeliikide haldamise ühendamiseks, on iseseisvate väeliikide vahelised koordineerimisprobleemid siiani aktuaalsed.<sup>11</sup>

PPBE-süsteem ei ole jäänud kriitikast puutumata ka oma kodumaal: 2022. aastal moodustati USA Kongressi algatusel komisjon PPBS-i probleemide hindamiseks ja võimalike lahenduste väljatöötamiseks. Eelneva taustal on ehk praegune hetk kujunenud mitmeti sobivaks kaitsevaldkonna – nii PPBE-süsteemi kui ka sellega seotud süsteemide – põhjalikuks uurimiseks.

Eesti kaitseplaneerimissüsteemi ümberhindamist toetavad kolm olulist aspekti. Esiteks, meil on nüüdseks märkimisväärne kogemus oma kaitseplaneerimissüsteemi rakendamisel ja arendamisel. See hõlmab nii PPBE-süsteemist inspireeritud lähenemise kohandamist Eesti oludele kui ka selle rakendamisel ilmnunud probleemkohtade tuvastamist (Laaneots, 2017; Peets, 2022; Murumets *et al.*, 2023). Teiseks, muutuv julgeolekuolukord nõuab valmistumist ebakindlas tulevikus toimetulekuks, mis omakorda eeldab paindlikumat lähenemist kaitsevaldkonna tegevuste korraldamisel (Peets, 2023b). Kolmandaks, USA Kongressi moodustatud komisjoni töö ja 2024. aastal valminud aruanne PPBE-süsteemi uuendamiseks pakuvad väärtuslikku ainet ka Eesti süsteemi edasiarendamiseks.

USA Kongressi moodustatud komisjoni 2024. aasta märtsis avaldatud lõpparuandes on esitatud põhimõtted olemasoleva PPBE-süsteemi asendamiseks uue süsteemiga. Aruandes rõhutatakse vajadust parandada koostööd kaitsetööstuse ja erasektoriga, et kiirendada tehnoloogiliste uuenduste loomist ja suurendada kaitsevõimet (PPBE Reform Commission, 2024, 2–11). Aruandes esitatud ettepanekutele konteksti loomiseks on mõistlik avada lühidalt praegust PPBE-süsteemi ja sellega seotud süsteeme.

PPBE-süsteem on USA kaitseministeeriumis nüüdseks tihedalt lõimitud kahe toetava süsteemiga, mida ei ole Eestis samaväärselt kasutusele võetud – ühendatud võimete loomimis- ja arendussüsteemiga (JCIDS Manual, 2021) ning võimete omandamis- ja hankimissüsteemiga (Defense Systems Management College, 2022; OUSD-AS, 2020). USA kaitseministeeriumis nimetatakse neid tervikuna väearendussüsteemiks.

Kuna artikli piiratud mahu tõttu ei ole võimalik vaadelda kõiki aruande 28 ettepanekut, on autor valinud käsitlemiseks ainult need ettepanekud, mis

---

<sup>11</sup> Eestis on olukord teistsugune, kuna kõik väeliigid on lõimitud Kaitseväge struktuuri ning alluvad KVJ-i juhtimisele.

on seotud artikli põhiküsimustega. Haldusega vahetult seotud ettepanekuid on aruandes kolm:

- 1) muuta planeerimine ja analüüs alaliseks (järjepidevaks) tegevuseks;
- 2) asendada olemasolev PPBE-süsteem uue, aruandes kirjeldatud süsteemiga;
- 3) luua ühine analüüsiplatvorm. (PPBE Reform Commission, 2024, 10)

Esimene ettepanek osutab, et kuigi USA PPBE-süsteem lõimib iga-aastase eelarve jaotuse ja pikaajalise kaitseplaneerimise, on süsteemil võita kindlate perioodiliste tegevuste järepidevaks muutmisest. See on oluline ettepanek ka Eesti kontekstis, kuna meie kaitseplaneerimissüsteemis on need kaks tegevust hajutatud. Kaitse-eelarvet jaotatakse igal aastal, kuid riigikaitse arengukava ja sellega seotud väestruktuuri uuendatakse iga nelja aasta järel. Niisugune perioodiline lähenemine on osutunud siiski jäigaks<sup>12</sup>, et vastata tõhusalt kiiresti muutuvatele julgeolekuoludele, sh tehnoloogilisele arengule. Seega on PPBE-süsteemi reformikomisjoni ettepanek muuta planeerimine ja analüüs järjepidevaks ka Eesti kontekstis igati asjakohane. (PPBE Reform Commission, 2024, 24–31)

Teiseks, traditsiooniliselt on PPBE-süsteemi eelarve jaotamine järginud võime elutsükli etappe, kuid ei ole seotud võimevaldkondadega. Varasemas süsteemis on komisjoni hinnangul keskendutud rohkem vajalike toimingute järgimisele, mitte tulemuste saavutamisele. Uue süsteemi kasutuselevõtuga püütakse seda muuta, asetades suurema rõhu võimetele tervikuna. Uus lähenemine kaasab väeliike ja ministeeriumi osi, et siduda need ka eelarve mõttes tugevamalt võimevaldkondadega. Komisjoni hinnangul võimaldab lõimitud süsteem ressursse tõhusamalt hallata – optimeerida investeeringute mõju ning koordineerida eri projektide ja programmide eesmäärke strateegiast lähtudes. Aruande kohaselt tooks see lähenemine kaasa edasimineku planeerimise kvaliteedis ja ressurside tõhusama kasutamise. (PPBE Reform Commission, 2024, 5–7)

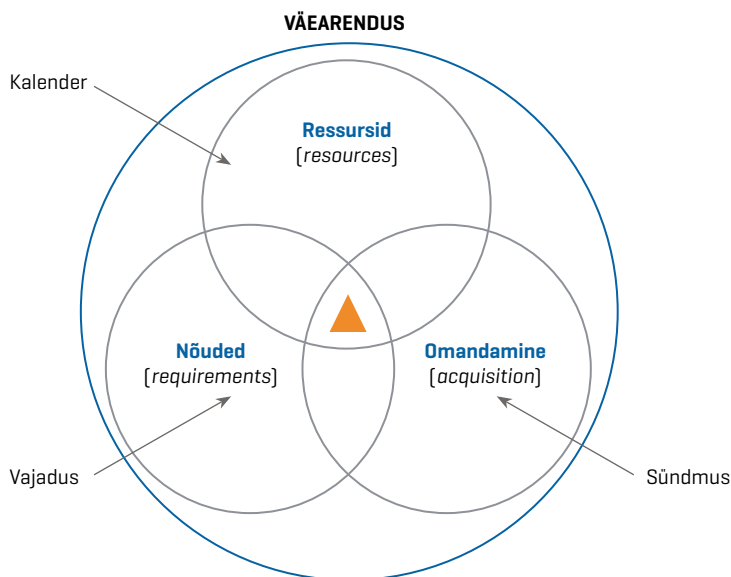
Kolmandaks, komisjoni soovitus ühendada analüüs ja andmed ühtsesse infosüsteemi Eestis juba rakendatakse. (PPBE Reform Commission, 2024, 103–122) Nimelt arendatakse ja juurutatakse Kaitseministeeriumi ja

---

<sup>12</sup> Eestis on varasematel perioodidel tehtud kinnitatud väestruktuuri vajaduse korral muudatusi väljaspool riigikaitse arengukava planeerimistsükli, kuid see ei ole olnud süsteemne. Seetõttu kujuneb iga-aastaste Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukavade otsuste ja kinnitatud riigikaitse arengukava ühildamisel märkimisväärne töökulu või tuleb planeeritud ressurside puhul ette ebakõlasid.

Kaitseväe koostöös infosüsteemi, mis koondab killustunud andmed ning võimaldab tõhusamalt hallata kogu valdkonna keerukust.

Eesti kaitseplaneerimissüsteemi kohandamisel lähtub autor eespool tutvustatud PPBE-süsteemi komponentidest ja komisjoni soovitudest, esitades kohandatud väearendussüsteemi mudeli (joonis 6).



**Joonis 6.** Väearendussüsteemi põhikomponendid [DAPA Report, 2006, 4 järgi, autori koostatud]

### Väearendussüsteemi põhikomponendid

1. Ressursside komponent hõlmab riigieelarvest eraldatud ressursside jaotamist sõjaliste võimete arendamiseks. Eesti kontekstis tähendab see eelkõige riigikaitse arengukava jaoks prognoositud ressursside detailset ja prioriseeritud jaotust. Detailne kava vormistatakse iga-aastases Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukavas, millega vaadatakse üksikasjalikult üle ja otsustatakse järgmise nelja aasta ressursside jaotus. Kuna riigieelarvega seotud on kirjas seaduses, on see komponent seotud rangete tähtaegadega.
2. Nõuete komponenti keskmes on sõjaliste võimenõuete haldamine, mis hõlmab nii uute vajaduste kindlakstegemist kui ka olemasolevate nõuete kriitilist ülevaatamist. Et saavutada seatud sihttase, on tarvis arendada sihipäraselt väestruktuuri ning lõimida kavandatud võimeid. Ajakohased muudatused aitavad tõhustada praeguseid võimeid ja väestruktuuri erinevates ajahorisontides. Nõuded kujunevad sõjaliste vajaduste ja erinevate

osaliste ettepanekute kaudu. Viimane muudab komponendi mahukaks, sest sisendid tulevad nii sisemistelt (ministeerium, Kaitsevägi, RKIK, Kaitseressursside Amet jt) kui ka välistelt (ministeeriumid, Vabariigi Valitsus, kaitsetööstus, ülikoolid, NATO jt) osalistelt.

3. Omandamise komponent hõlmab sõjaliste võimete haldamist kogu nende elutsükli jooksul, kandes vastavalt vajadusele hoolt nende soetamise, hoolduse ja uuendamise eest. Omandamine on tihedalt seotud nõuete komponendiga, sest võimenõude alusel arendatakse või soetatakse nõuetekohased vahendid ja rakendatakse neid sobival viisil.

Kirjeldatu võimaldab määrata täpsemalt kindlaks kaitsevaldkonna osaliste ülesanded ja rollid, hinnata praegust olukorda ja sõnastada tulevikuvajadused. Ressursside korraldamise eest vastutab Kaitseministeerium, tehes seda peamiselt Kaitseministeeriumi valitsemisala nelja-aastase arengukava abil. Seda süsteemi võib pidada küpseks ja toimivaks.

Nõuete komponendi haldamise ja sõjaliste võimete elutsükli kohta ei ole kehtestatud ühtset süsteemi – on erinevad samal ajal toimuvad tegevused või ajutised projektid. Samas on loodud eeldused nõuete haldamiseks pärast 2018. aastal ellu viidud Kaitseväge peastaabi reformi. Selle käigus korraldati analüüsi- ja planeerimisjaoskond (J5) ümber analüüsi- ja planeerimis-osakonnaks (APO) ning tugevdati võimet väestruktuuri planeerimiseks ja sõjaliste võimete arendamiseks. Reformi järel aga jaotusid ülesanded Kaitseväes väeliikide ja -juhatuste vahel ebavõrdselt. Mere- ja õhuvägi ning väejuhatused tegelesid iseseisvalt väearendusega, samal ajal kui maaväe arendustegevus toimus APO-s.

Süsteemi korrastamine algas pärast 2022. aastat, kui maaväe võimed koondati diviisi koosseisu. Muudatusega võib anda diviisile vastutuse maaväe väearenduse eest, parandades nii kogu süsteemi ülesannete ja rollide jaotust. See võimaldab APO-l toetada KVJ-i väeplaneerimise ja -halduse korraldamisel, samal ajal kui väeliikide ülesandeks jääb otsustatud väearendamine.

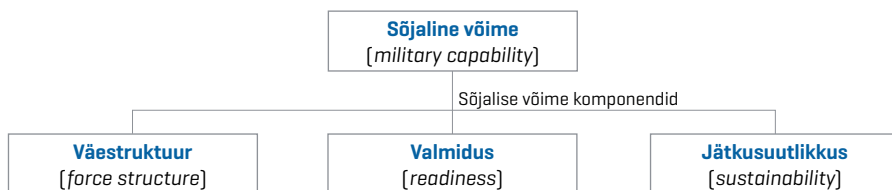
Omandamise komponent on samuti terviklikult välja arendamata. Süsteemselt on arendatud sellest ainult hankimist, mis on koondatud RKIK alla, kuid sõjalise võime elutsükli planeerimine ja haldamine on killustatud eri valdkondade ja osaliste vahel.

Kuna süsteemi kolm komponenti – **ressursid**, **nõuded** ja **omandamine** – ei ole võrdväärselt välja arendatud, ei ole ka osaliste rollid vastavalt kujunenud. See on autori hinnangul põhjustanud juba artikli sissejuhatuses kirjeldatud probleeme. Need puudused on tugevalt võimendunud pärast 2022. aasta julgeolekuolukorra halvenemist ja kaitsevaldkonna töömahtude

suurenemist (vt joonis 1). Kui praegune olukord jätkub, suureneb surve arendada uusi või olemasolevaid sõjalisi võimeid, nii nagu suurenevad ka riskid nende haldamisel.

### 3.4. Sõjaline võime

Sõjaline võime on üksuse või organisatsiooni võime täita kindlaid ülesandeid etteantud tingimustes, lähtudes vastavatest standarditest. See hõlmab struktuuri, varustust, väljaõpet ja toiminguid, mis moodustavad üheskoos väestruktuuri, valmiduse ja jätkusuutlikkuse (joonis 7). Võimet mõõdetakse kvalitatiivselt sooritusvõime ja kvantitatiivselt võimete mahu alusel, sealhulgas üksuste arvu ja nendes sisalduvate võimete järgi. Sõjalise võime universaalsus võimaldab seda kasutada sõjapidamise eri tasandite vajaduste kirjeldamisel, muutes selle fundamentaalseks komponendiks väehalduse loomisel ja strateegiate kujundamisel.



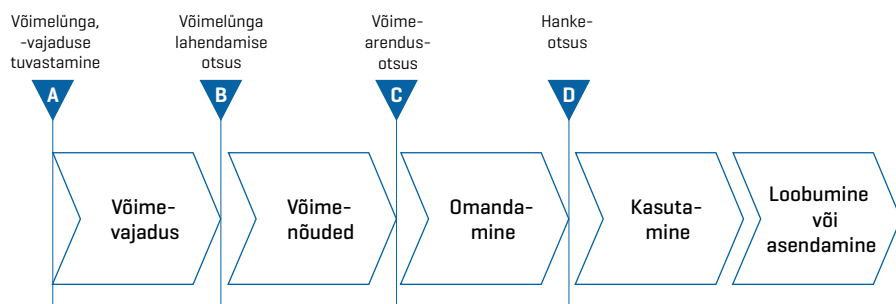
**Joonis 7.** Sõjaline võime ja selle komponendid

Näiteks võib sõjaline võime olla konkreetne üksus, nagu jalaväejagu, kuid samuti võib see iseloomustada suuremat üksust, nagu jalaväebrigaad, või olla strateegiline eelhoiatust, mis on hoopis üksuste, teenuste ja rahvusvahelise koostöö kombinatsioon. Mõlemal juhul on võimalik sõjalist võimet kirjeldada akronüümiga DOTMLPFI, mis tähendab doktriini (kasutuseesmärk ja põhimõtted), ülesehitust või struktuuri (ingl *organization*), väljaõpet, varustust ja varusid, eestvedamist, isikkoosseisu, taristut ja koostegutsemisvõimet. Sõjalise võime käsitus peab olema kooskõlas lahendatava ülesande keerukuse ja nõuetega. See sõltub sõjapidamise eri tasanditest – taktika-, operatsiooni- ja strateegiatasandist. See tähendab, et strateegiatasandil otsustajad ei pea otsustama taktikatasandi võimete, nt jalaväejao detailide üle. Strateegiatasandil on võimed tihti peale abstraktsemad, kirjeldades pigem keerulisi süsteemide süsteeme. Näiteks eelhoiatust kui strateegiatasandi võime võib hõlmata laia hulka seotud võimeid alates luurevõrgustikust kuni sensorite ja operatsioonitasandi seireüksusteni. Sõjalise võime universaalsus võimaldab siduda eesmärgid

ja soovitud mõjud täidetavate ülesannetega, arvestades olemasolevaid ja planeeritavaid ressursse. Selline käsitusviis annab paindlikkuse kombineerida ja muuta erinevaid süsteeme soovitud uueks võimeks, ja seda saadaval olevate vahenditega.

### Sõjalise võime elutsükkel

Võime elutsükkel hõlmab protsessi algust võimevajaduse tuvastamisega ja kulmineerub võime kasutusest kõrvaldamise või asendamisega (ADoD, 2022). Võime elutsükli mudel on universaalne ja seda saab kasutada ka mitte-sõjaliste võimete puhul (Dortmans *et al.*, 2019).



**Joonis 8.** Sõjalise võime elutsükkel ja otsustuskohad

Kaitseväge väeplaneerimise ja -arenduse juhendis (Kaitseväge peastaap, 2024a) on sõjalise võime elutsükli<sup>13</sup> kirjeldatud viieetapilise mudeliga (joonis 8). Esimeses ehk võimevajaduse tuvastamise etapis selgitatakse välja probleemid. Selle käigus kogutakse andmed ühisesse infosüsteemi ning neid hinnatakse ja analüüsitakse (võimepõhine hindamine – ingl *capability-based assessment*). Tuvastades võimelüngad<sup>14</sup> ja -vajadused, piiritletakse need ning võrreldakse neid planeeritud ja olemasolevate väestruktuuridega, et täpsustada võimelünga mõju ja ulatust. Võimelüngad ja -vajadused jagunevad kahte

<sup>13</sup> Sõjalise võime mõiste on mitmetähenduslik, sõltudes kontekstist ja ajahorisondist. Üldiste nõuete tasandil kirjeldab see püsivat vajadust sõjalises strateegias (nt õhuründevõime). Konkreetse lahenduse tasandil viitab see spetsiifilisele süsteemile või platvormile, mis seda võimet kannab ja võib ajas muutuda (nt hävitaja F-16 asendamine F-35-ga). See eristus on oluline mõistmaks, et üldised sõjalised võimed võivad jääda pikaks ajaks samaks, kuid nende elluviimiseks kasutatavad lahendused arenevad pidevalt.

<sup>14</sup> Võimelünk on kindel puudujääk planeeritud või olemasolevas väestruktuuris, võimevajadus aga viitab ebakõlale planeeritud ja olemasoleva võime ning soovitud eesmärkide ja mõjude vahel.

põhikategooriasse – materiaalsed (nn suur M ja väike m) ja mittemateriaalsed (DOTLPFI).

Nn suur M tähistab keerukaid materiaalseid vajadusi, mis võivad hõlmata uute süsteemide soetamist või olemasolevate ulatuslikku ümberkujundamist. Nn väike m seevastu osutab spetsiifilistele materiaalsetele vajadustele, mis on piiratud konkreetse mahuga ega nõua süsteemide arendamist või väestruktuuri muudatust.

Mittemateriaalsed arendusvajadused eeldavad olemasoleva või planeeritud tegevusmusteri muutmist, sh sõjalise võime kasutamise kohandamist (nt olemasoleva süsteemi kasutamist muul viisil).

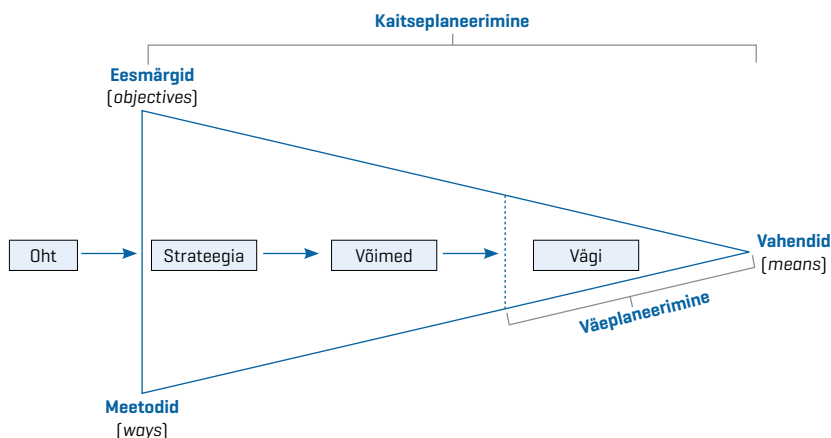
Võimenõuete etapp määrab vajalikud nõuded sõjalise võime loomiseks või arendamiseks. Sellele järgnev omandamisetapp hõlmab valitud võimelahenduse arendamist ja hankimist. Selles etapis täpsustatakse võimenõuetest lähtudes tehnilised eripärad, mis on vajalikud vahendite arendamiseks või sobiva saadaval oleva vahendi leidmiseks. Samuti korraldatakse turu-uuringud, et hinnata saadaval olevaid vahendeid ja tehnoloogiat, ning kaasatakse võimearendusprojekti partnerid nii avalikust kui ka erasektorist.

Kasutamisetapp sisaldab hangitud vahendite lõimimist olemasoleva väestruktuuriga. Selle etapi tegevused hõlmavad vahendite regulaarset hooldust, planeeritud uuendusi ja täiendusi, mis on vajalikud elutsükli pikendamiseks ja süsteemi ajakohasena hoidmiseks. Need sammud on vajalikud, et võime säilitaks toimivuse ja vastaks planeeritud elutsükli vältel operatsioonilistele vajadustele.

Võimest loobumine või selle asendamine on sõjalise võime elutsükli viimane etapp. Selles etapis tehakse otsused selle kohta, kuidas ja milliste meetoditega võime kõrvaldada – kas hävitamise, annetamise, müügi või mõne muu meetodi abil. Eesmärk on vähendada nii palju kui võimalik loobumiskulusid ja suurendada võimalikku kasu, et üle jäävad vahendid oleksid otstarbekalt kasutatud ja võime ümberjaotamine vastaks eesmärgile. Sõjalise võime arendamisel (elutsükli juhtimisel ja haldusel) on keskse tähtsusega otsustuskohad ehk otsuse langetamise hetked. Need annavad võimaluse liikuda edasi järgmistesse etappidesse. Otsustuskohad on olulised kontrollivahendid, mis aitavad korraldada võimearendusega seotud tegevusi ja kanda hoolt, et need vastaksid väestruktuuri vajadustele. Need toetavad otsustusprotsessi läbipaistvust, kontrollitavust ja struktureeritust, takistades ressursside ebaotstarbekat kasutamist planeerimata või soovimatus arendustegevuses.

### 3.5. Sõjaliste võimete planeerimine – väeplaneerimine

Väeplaneerimine – sõjalistele vajadustele (sh strateegia elluviimiseks vajalikud võimed) vastava väe kavandamine – hõlmab nii kogu Kaitseväge kui ka selle väiksemaid osasid (joonis 9).



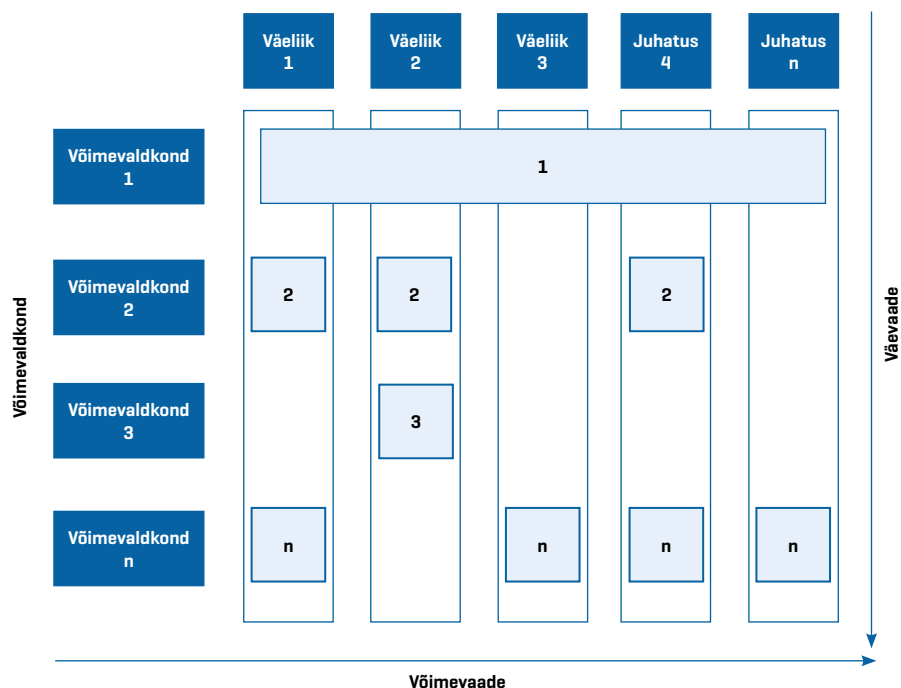
**Joonis 9.** Väeplaneerimise käigus koostatakse lahendused, mis lähtuvad sõjaliste võimete vajadustest

Väeplaneerimise keskmeks on abstraktsete võimete teisendamine konkreetseks, arendatavaks ja tervikuna kasutatavaks väestruktuuriks (Peets *et al.*, 2024). See nõuab süsteemset lähenemist eri väeliikide ja -juhatuste kavandamisel, et lahendid vastaksid kindlaks määratud nõuetele ning oleksid kooskõlas eraldatud ressursidega. Eesmärk on kavandada väestruktuur, mis lähtub sõjalise riigikaitse vajadustest ning mida saab ellu viia määratud aja ja ressursidega.<sup>15</sup>

Väeplaneerimine väestruktuuri aspektist kätkeb kahte vaadet – väevaade ja võimevaade (joonis 10). Väevaade keskendub võimekandjatele ehk väeliikide ja -juhatuste ülesehitusele ning näitab, kuidas need üksused on korraldatud. Võimevaade keskendub kindlatele sõjalistele võimetele, millest need struktuurid koosnevad, arvestades erinevaid operatsioonilisi nõudeid ja funktsioone ning grupeerides need võimevaldkondadeks. Mõlemad aspektid peavad olema süsteemselt põimitud, et väestruktuur oleks terviklikult

<sup>15</sup> Tegelikult ei tähenda see veel, et kõik väeliigid ja -juhatused kaetakse vajaliku ressursiga. Ressursside puudujäägi korral on olulised KVJ-i nõuanded ja prioriteedid, et tõlgendada puudujääkidest tulenevaid riske. Sageli on see uue, lühiajalise väeplaneerimise ülesanne, et tuvastada ressursidele vastav lahendus, mis arvestab KVJ-i täpsustatud nõuannet riskide maandamisel, talumisel või eiramisel.

kavandatud ja hallatav ning vastaks nii praegustele kui ka prognoositavatele operatsioonilistele vajadustele.



**Joonis 10.** Väestruktuuri perspektiivid – võime- ja väevaade

Väeplaneerimise ajahorisont ei ole tavaliselt üle 10–15 aasta. Esimesed kümme aastat keskendutakse ressursse arvestades väe sihttasemele, samal ajal kui järgnev viieaastane periood annab ülevaate võimalustest ja piirangutest, mis aitavad planeerijatel langetada kvaliteetsemaid otsuseid. Võimeplaneerimine seevastu võib ulatuda kuni 50 aasta kaugusesse tulevikku, olles paindlikum ning arvestades muutuvate teguritega, nagu tehnoloogilised trendid ja demograafilised muutused. Võimevaate lõimimine väevaatega aitab vähendada väeliikide killustumist, pakkudes ülevaadet, kuidas kohandada väestruktuuri ning hoida see kulutõhus ja ajakohane, et tulla toime potentsiaalse ohu korral.

## 4. Väehaldus

Kaitsekulude märgatav kasv alates 2022. aastast on suurendanud kaitsevaldkonnas tunduvalt ressursside mahtu ja ühtlasi väehalduse tähtsust. Pingestunud julgeolekuolukord on toonud kaasa suurenenud nõuded väestruktuuri valmidusele. Samal ajal on üle 40 000 sõduri ja kümnete miljardite eurode väärtuses vahendite haldamine suurendanud halduskoormust, mis erineb märkimisväärselt 1990. aastatel kehtestatud nõuetest.

Kaitsevaldkonna areng nõuab kõigi osaliste rollide ja pädevuste ümberhindamist – KVJ-ist ministri ja valitsemisala võtmeisikuteni. Hiljutised struktuurimuudatused, nagu personali- ja hankeülesannete koondamine Kaitseministeeriumi valitsemisalasse 2023. aastal, rõhutavad jätkuvat vajadust süsteemi uuendada. Siiski, võrreldes kehtivaid ja varasemate perioodide võtmeisikute (nt kantsler, asekanclerid) ametijuhendeid ning nende tööd toetavate allüksuste mahtu, ei peegelda need muutuse ulatust, mida võiks eeldada funktsioonide ning seotud halduskoormuse mahu ja sisu põhjal. Enne lahenduste pakkumist ja probleemidele osutamist on vaja mõista muutustest tingitud mõjusid. Nende mõjude kirjeldamine eeldab ühist arusaama väehaldusest ja sellega seotud teguritest. See annab võimaluse tõhustada tegevusi ja tugevdada koostööd, et luua uuest olukorrast lähtuv tegevusplaan.

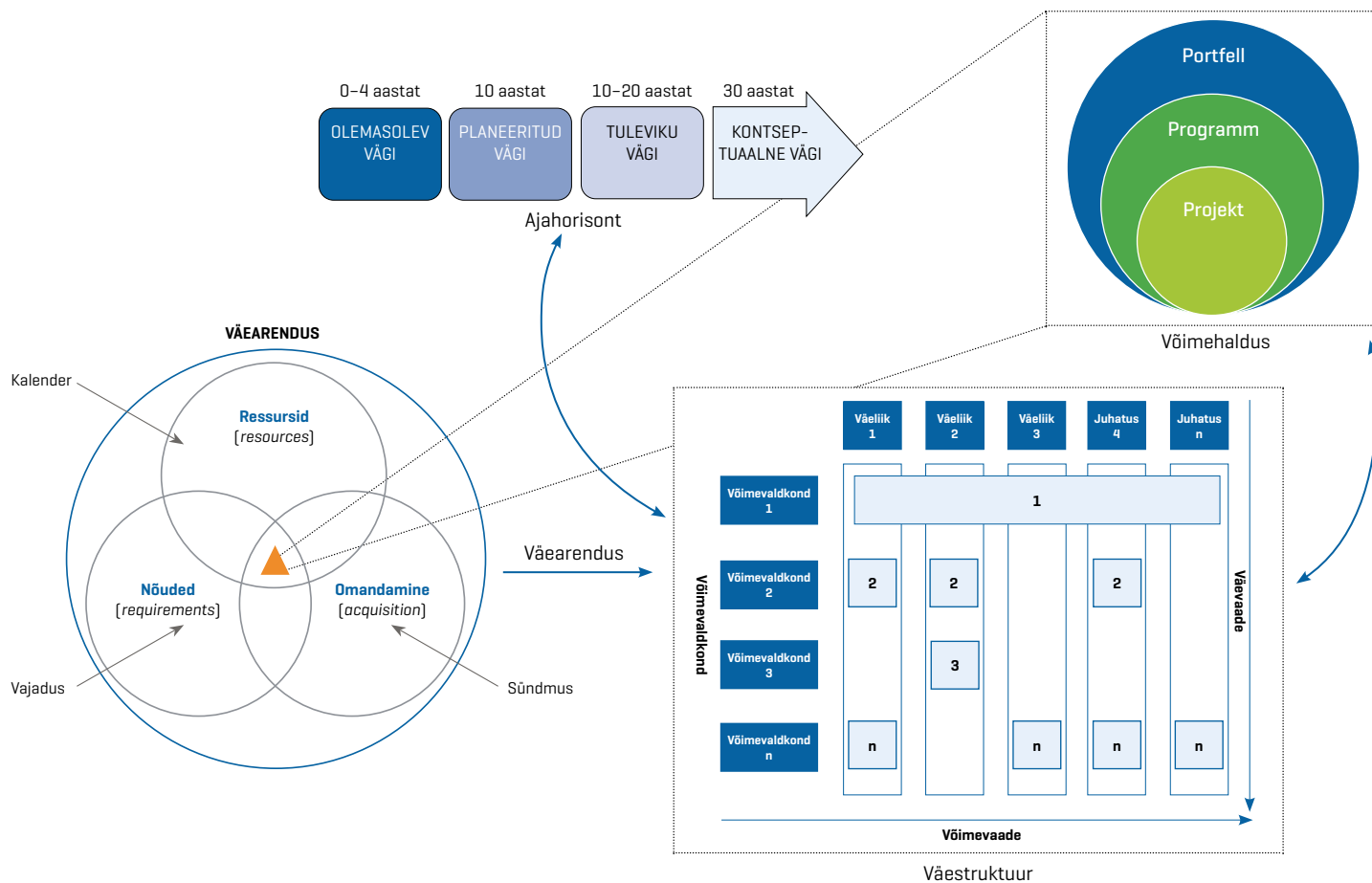
Väehalduse keskmes on sõjaliste võimete korraldatud kogum ehk väestruktuur. Väehaldus hõlmab eelkõige tegevusi, mis on suunatud olemasoleva, planeeritud ning tuleviku väestruktuuri eesmärkide saavutamisele. Väehalduse keskmes on sisemiste ja väliste osaliste-huvirühmade koostöö. Sisemistele osalistele on see juhis oma tegevuse süsteemseks korraldamiseks, välistele osalistele pakub see aga võimalust struktureeritud sisenditeks ja koordineeritud kaasalöömiseks.

Koostöö sujumiseks on mõistlik, et haldus lähtub era- ja avalikus sektoris levinud juhtimis põhimõtetest, -meetoditest ja -viisidest, mida kohandatakse meie kaitsevaldkonna vajadustega, arvestades ka erialakirjanduses käsitletut (Webb *et al.*, 2010). Järgmisena vaadeldakse väehalduse korraldamist, lähtudes sõjalise võime elutsüklist ja väehalduse põhimõtetest (joonis 11).

Eespool kirjeldatud teemad ja ülesanded nõuavad väehalduses süsteemsemat käsitlemist. Selle keskmes on võimevaldkonnad<sup>16</sup>, mis aitavad paremini hallata ressursside suurenenud mahtu ja keerukamaid nõudmisi.

---

<sup>16</sup> Siinkirjutaja on jätnud käsitlest tahtlikult välja konkreetset valdkondade jaotusest tulenevad otsustuspädevused ja eripärad, mis võivad rakendamise käigus esile kerkida. Nende täpne kirjeldamine eeldab lisaanalüüsi.



**Joonis 11.** Väehaldus juhib süsteemi osade tegevust

Riigikaitse arengukavaga otsustatakse väe sihttase, mis määrab arendusperioodi jooksul võimevaldkondade kaupa arendatavad võimed. Riigikaitse arengukava täitmiseks esitab autor ettepaneku jagada võimevaldkonnad kindlate võimeportfellide vahel<sup>17</sup>. Võimeportfellid on piiritletud ja struktureeritud, koondades seotud võimeid ja projekte.

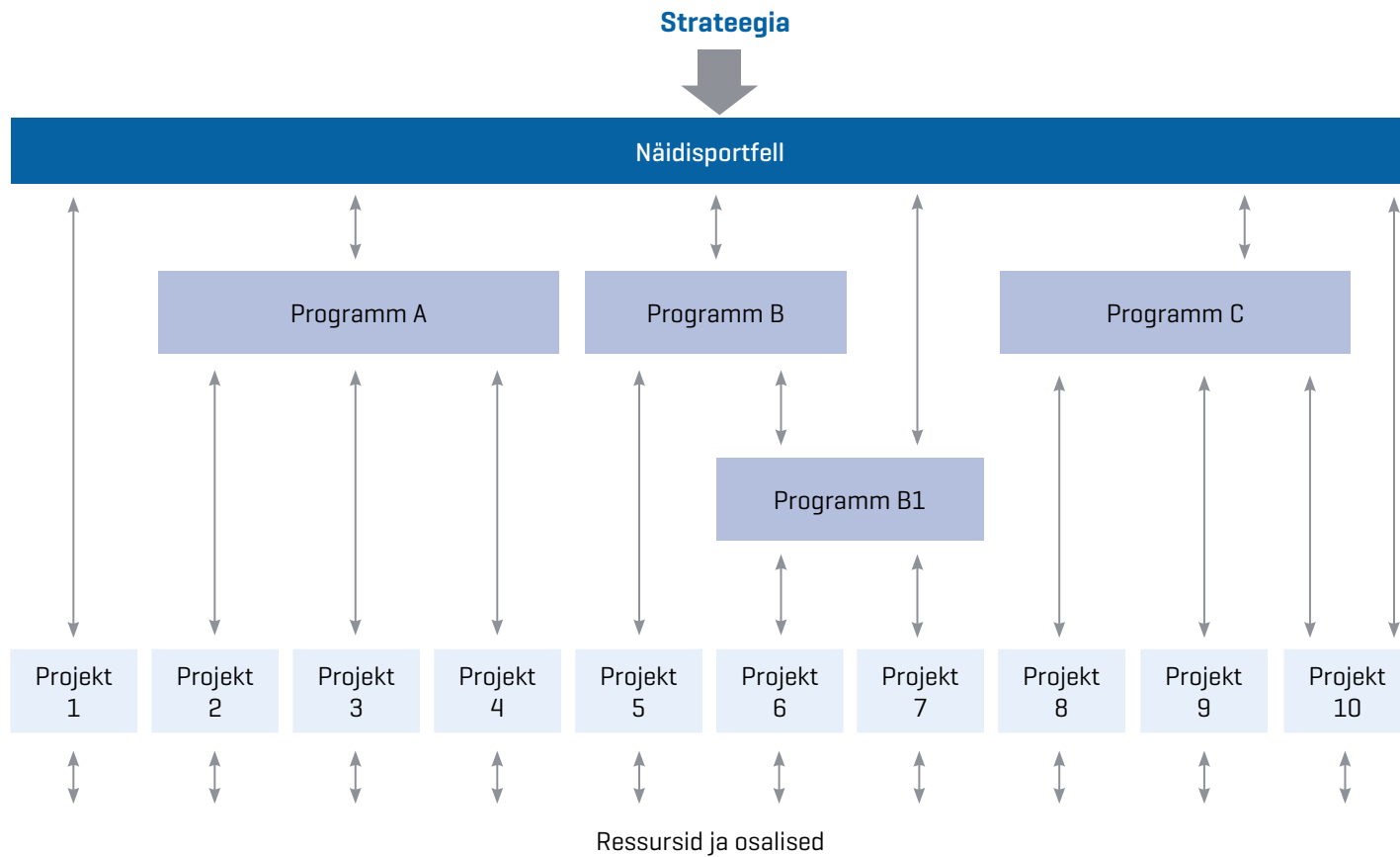
Iga portfelli koondab määratud võimeprogramme ja -projekte. Portfellides ei dubleerita programme ja projekte. Juhul, kui mitmes portfellis esineb sarnaseid või identseid võimeid hõlmavaid programme, on vaja teha otsus nende ühendamiseks ühte valitud portfelli. Näiteks kõik väestruktuuris kasutusel olevad sõidukid võivad kuuluda ühtsesse mobiilsuse portfelli. Seevastu võib moodustada sidevahendite portfelli, mis hõlmab sidelahendusi, sidevahendite portfelli aga ei tohi kuuluda sõidukid, vaid sinna kuuluvad nendele sobivad sidelahendused. Süsteemne struktureerimine võimaldab selget eristamist ja ressursside tõhusat kasutust.

Võimeprogrammid on püsivad ja nende kaudu hallatakse kindla võime arendamise kogu tsükli, hõlmates kõike sellega seotut. Programmi ulatus ja sisu määratakse praeguste ja tulevaste vajaduste järgi (Webb *et al.*, 2010). Vae-halduses rakendatavate programmide ja projektide juhtimise metoodika rõhutab lõimitud käsitluse tähtsust. See võimaldab saavutada sünergia, milleni ei ole võimalik jõuda üksikprojekte iseseisvalt juhtides.

Projektid moodustatakse programmi konkreetse osa elluviimiseks ning neid iseloomustavad kindel eesmärk, ülesanded, algus ja lõpp. Ühe programmi kohta võib olla korraga käsil mitu projekti, mis võivad olla programmiülesed ja täita kindla portfelli vajadusi. Projektid võivad olla ka rutiinsed ja püsivad (püsiprojektid), mis on tavaliselt seotud võime tagamise ja püsiva rakendamisega.<sup>18</sup> Programmid ja projektid korraldatakse võimevaatest lähtudes, et tagada kooskõla olemasoleva, planeeritud ning tuleviku väestruktuuri ja ressursside vahel (joonis 12).

<sup>17</sup> Portfelli-halduse rakendamine loob valitsemisalas vajaliku koordineerimisüsteemi, mis võimaldab keskselt hallata väestruktuuri erinevates ajahorisontides ja lõimida võimed nõuete-kohaselt, sh kooskõlas ressurssidega väkke (vt joonis 11, oranž kolmnurk).

<sup>18</sup> Püsivalt võimega seotud projekte nimetatakse erialakirjanduses ka operatsioonideks (PMI, 2021, 47), kuid selles juhendis käsitletakse neid püsiprojektidena, et neid ei aetaks segamini sõjaliste operatsioonidega.



**Joonis 12.** Portfell, programm ja projekt [PMI, 2021, 12, autori täiendatud]

Läbimõeldud võimeportfell loob eeldused, et seotud programmid ja projektid lähtuvad strateegias ette nähtud eesmärkidest ning on kooskõlas nende saavutamiseks eraldatud ressursidega.

#### *Võimeprogrammide ja -projektide seosed*

1. Võimeportfelli struktureerimise põhieesmärk on kanda hoolt, et kõik sellega seotud programmid ja projektid oleksid tihedalt seotud ning kooskõlas organisatsiooni strateegiliste eesmärkide ja eraldatud ressursidega. Nii toetavad kõik tegevused üksteist ja on suunatud ühiste eesmärkide saavutamisele.
2. Iga võimeportfelli kuuluv programm koosneb omavahel seotud spetsiifilistest projektidest, mis on loodud nii, et need täiendaksid üksteist ja toetaksid põhiprogrammi eesmärke. See käsitusviis loob sünergia ja tõhususe, mida oleks raske saavutada, kui projekte juhitaks eraldi.
3. Peale pikaajaliste programmide hõlmab portfell ka projekte, mis on mõeldud kindlate, lühiajaliste eesmärkide saavutamiseks. Need projektid võivad keskenduda näiteks uue tehnoloogia arendamisele, konkreetsetele uuendustele või operatsiooniliste toimingute täiustamisele, toetades sedasi portfelli loomise üldist strateegiat. (PMI, 2021)

#### *Portfelli planeerimine ja juhtimine*

1. Võimeportfellide planeerimine ja juhtimine Kaitseväes ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas toimub kooskõlas riigikaitse arengukavas planeerituga. Nii on võimalik joondada iga võimeprogrammi ja -projekti eesmärgid, ressursid ning tegevuskavad hoolikalt organisatsiooni eesmärkide järgi.
2. Võimeportfellide struktureerimine annab paindlikkust ja kohanemisvõimet, et reageerida muutuvatele nõudmistele ja raskustele, võimaldades seejuures tõhusaimat ressursikasutust ning tagades eesmärkide saavutamise.

#### *Ressursside haldamine*

Võimeportfelli põhifunktsioon on ressursside haldamine. Selle siht on jaotada ressursse paindlikumalt ja tsentraalsemalt ning kanda hoolt, et neid kasutataks kooskõlas seatud eesmärkidega. Läbimõeldud ja korrastatud võimeportfell loob eeldused ressursside ümberjaotamiseks vastavalt muutuvatele vajadustele ja olukordadele. Võimeportfellid toetavad sõjaliste võimete terviklikku arendamist, rakendamist ja alalhoidmist, pakkudes selgemat ülevaadet

ressursside kasutamisest ja võimaldades teha teadlikke otsuseid nende jaotamise kohta<sup>19</sup>.

Tabelis esitatud portfelli hõlmab mitut programmi ja nendega seotud projekte. Iga programm ja projekt on kavandatud, et toetada kindlaid sidevahendite ja -süsteemide arendamise ning lõimimise eesmärke. Näiteks programm „Strateegiatasandi side“ keskendub laiaulatuslikele ja kõrgetasemelistele sideprojektidele. Need projektid võivad hõlmata rahvusvahelist koostööd ja ka nt kosmosepõhiseid süsteeme, pakkudes strateegilise kommunikatsiooni võimet kogu organisatsioonile. See programm võib sisaldada suuremahulisi ja pikaajalisi kommunikatsioonialgatusi, mis on koordineerimisel ja koostöös hädavajalikud. Teisalt keskenduvad programmid, nagu „Taktikatasandi side“ ja „Operatsioonitasandi side“, rohkem vahetutele ja praktilistele sidevajadustele, mis on seotud kindlate operatsiooni- ja taktikatasandi võimete ning tegevustega (üksustega). Need programmid hõlmavad projekte, mis on suunatud tõhusate usaldusväärsete sidesüsteemide arendamisele ning rakendamisele, et toetada väeüksuste ja operatsioonide sujuvat koordineerimist ja juhtimist.

---

<sup>19</sup> Võimeportfellide süsteem paindlikuks ressursihalduseks.

1. **Portfellidevaheline jaotus.** Koguelarve jagatakse eri võimeportfellide vahel, lähtudes strateegilistest eesmärkidest. Näiteks võivad maa-, mere- ja õhuväe võimed moodustada eraldi portfellid, millele võivad lisanduda täiendavad portfellid, mis on koostatud läbivalt ühtse loogika alusel.
2. **Portfellisisene ümberjaotamine.** Iga portfelli juht saab ressursse ümber suunata portfelli kuuluvate programmide ja projektide vahel. Näiteks võib maaväe portfellis suunata rohkem vahendeid soomustehnika hooldusele, vähendades ajutiselt mõne vähem kriitilise projekti mahtu.
3. **Portfellidevaheline ümberjaotamine.** Vajadusel saab ressursse liigutada ühest portfellist teise, reageerides strateegilistele eesmärkidele või muutunud julgeolekuolukorrale. Näiteks võib küberohu suurenemisel suunata küberkaitse portfelli teiste portfelli arelt lisaressurssi.
4. **Riskihaldus.** Portfellipõhine lähenemine võimaldab selgemat riskihaldust. Kui näiteks logistikaportfelli eelarvet vähendatakse, mõjutab see küll kõiki väeliike, kuid mõju on selgelt piiritletud ja hallatav ühe portfelli raames. See lubab teha teadlikke otsuseid, millistes valdkondades riskida.
5. **Uute võimete lisamine.** Süsteem võimaldab paindlikult lisada uusi võimeid, luues neile vajadusel eraldi portfelli. Näiteks tehisintellekti või autonoomsete süsteemide arendamiseks ja lõimimiseks võib luua uue portfelli, mille eelarve kasvab järk-järgult, kasutades selleks olemasolevate portfelli ressurssi.

Võimeportfellide süsteem tagab strateegilise ressursihalduse, võimaldades reageerida paindlikult muutuvatele vajadustele ja prioriteetidele kogu kaitsevaldkonnas. See suurendab läbi-paistvust ressursside kasutamisel ja lubab teha pikaajalises planeerimises teadlikumaid otsuseid.

**Tabel.** Võimehalduse näidis: võimeportfell „Kindel side”

| Võime-<br>portfell | Võime-<br>programm                      | Võimeprojekt                                       | Kirjeldus                                                                                          |
|--------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| „Kindel<br>side”   | „Taktika-<br>tasandi<br>side”           | „Avatud raadioside-<br>vahendite uuendamine”       | Uuendada ja parandada<br>avatud raadiosideseadmeid.                                                |
|                    |                                         | „Krüpteeritud<br>sidekanalite arendamine”          | Arendada turvalisi<br>sidekanaleid taktikalises<br>suhtluses.                                      |
|                    |                                         | „SDR-i integreerimine”                             | Integreerida tarkvarapõhised<br>raadiolahendused (SDR)<br>taktikalisteks<br>sidesüsteemideks.      |
|                    |                                         | „Sidesüsteemide kontroll<br>ja hooldus”            | Kontrollida ja hooldada<br>sidesüsteeme.                                                           |
|                    | „Operat-<br>siooni-<br>tasandi<br>side” | „Sidekeskuse<br>moderniseerimine”                  | Uuendada tehnoloogilisi<br>süsteeme operatsiooni-<br>tasandi sidekeskuses.                         |
|                    |                                         | „Laiema ulatusega<br>sidevõrgustike<br>arendamine” | Arendada laiema<br>ulatusega sidevõrgustikke<br>operatsioonitasandi<br>kommunikatsioonis.          |
|                    |                                         | „Satelliitside võimaluste<br>laiendamine”          | Parandada satelliitside<br>toimivust ja ulatust<br>strateegilises<br>kommunikatsioonis.            |
|                    | „Strateegia-<br>tasandi<br>side”        | „Rahvusvaheline<br>sidevõrkude<br>integratsioon”   | Arendada sidevõrke<br>rahvusvaheliseks<br>suhtluseks, kaasa arvatud<br>NATO ja liitlaste side.     |
|                    |                                         | „Kosmoseside<br>arendamine”                        | Töötada välja ja integreerida<br>kosmosesidevõimed.                                                |
|                    |                                         | „Alternatiivsete<br>sidesüsteemide<br>loomine”     | Luua alternatiivsed<br>sidesüsteemid erakordseteks<br>olukordadeks ja varu-<br>kommunikatsiooniks. |

Kõik need programmid ja projektid on omavahel seotud ning hõlmavad väestruktuuri horisontaalses vaates, läbides väeliikide ja -juhatuste vertikaalset vaadet. Siinne kirjeldus on üks võimalikest lahendustest, mille üksik- asjad nõuavad enne rakendamist põhjalikku analüüsi.

### Väehalduse korraldamine ja juhtimine

Sõjaliste võimete arendamise ja tervikliku haldamise vastutus lasub KVJ-il. Arvestades ülesande ulatust ja keerukust, mis hõlmab aja jooksul märkimisväärselt kasvanud sõjalist väestruktuuri, on sellest saanud KVJ-ile üha keerulisem juhtimisülesanne.

Selle ülesande lahendamiseks tuleb mõtestada ümber Kaitseväe juhataja asetäitja (KVJA) roll, keskendudes väeplaneerimise strateegilisele korraldamisele ja juhtimisele. See muudatus loob eeldused süsteemseks haldusjuhtimiseks: KVJ keskendub väestruktuuri vertikaalsele juhtimisele ning KVJA vastutab horisontaalse võimeplaneerimise eest, mis toetab väestruktuuri terviklikku haldust (joonis 10).

Selline struktureeritud lähenemine loob sünergia lühiajalise, keskmise ja pikaajalise planeerimise ning väestruktuuri operatsioonilise rakendamise vahel, optimeerides vastutuse jaotust. See toetab igati KVJ-i strateegilist rolli ning vastab artikli sissejuhatuses tõstatatud vajadusele tugevdada väehaldusega seotud tegevusi.

KVJA laiendatud roll hõlmaks järgmisi põhifunktsioone.

1. Võimeplaneerimise juhtimine ja koordineerimine, et tagada väestruktuuris terviklik võimearendus.
2. Väestruktuuri horisontaalse dimensiooni haldamine, keskendudes võimete lõimimisele ning eri väeliikide ja -juhatuste koostegutsemisvõimele.
3. Ressursside optimaalne jaotamine võimevaldkondade vahel, lähtudes KVJ-i suunistest ja muutuvast julgeolekukeskkonnast.
4. Pikaajaliste arenguplaanide väljatöötamine ja seire, arvestades julgeolekukeskkonna dünaamilisust, tehnoloogilist arengut ning nende mõju väestruktuurile.
5. Süsteemne koostöö väeliikide ja -juhatustega, et tagada võimeplaneerimises kindlate nõuete lõimitud käsitus.
6. Regulaarne strateegiline aruandlus KVJ-ile väeplaneerimise ja -halduse olukorra kohta, et oleks võimalik langetada teadlikke otsuseid.

Kaitseväe peastaabil on nii KVJ-i kui ka KVJA funktsioonide toetajana tähtis roll. Peastaabi põhiroll on tagada sujuv koostöö ning infovahetus KVJA juhitud horisontaalse võimeplaneerimise ja KVJ-i vertikaalse juhtimise vahel.

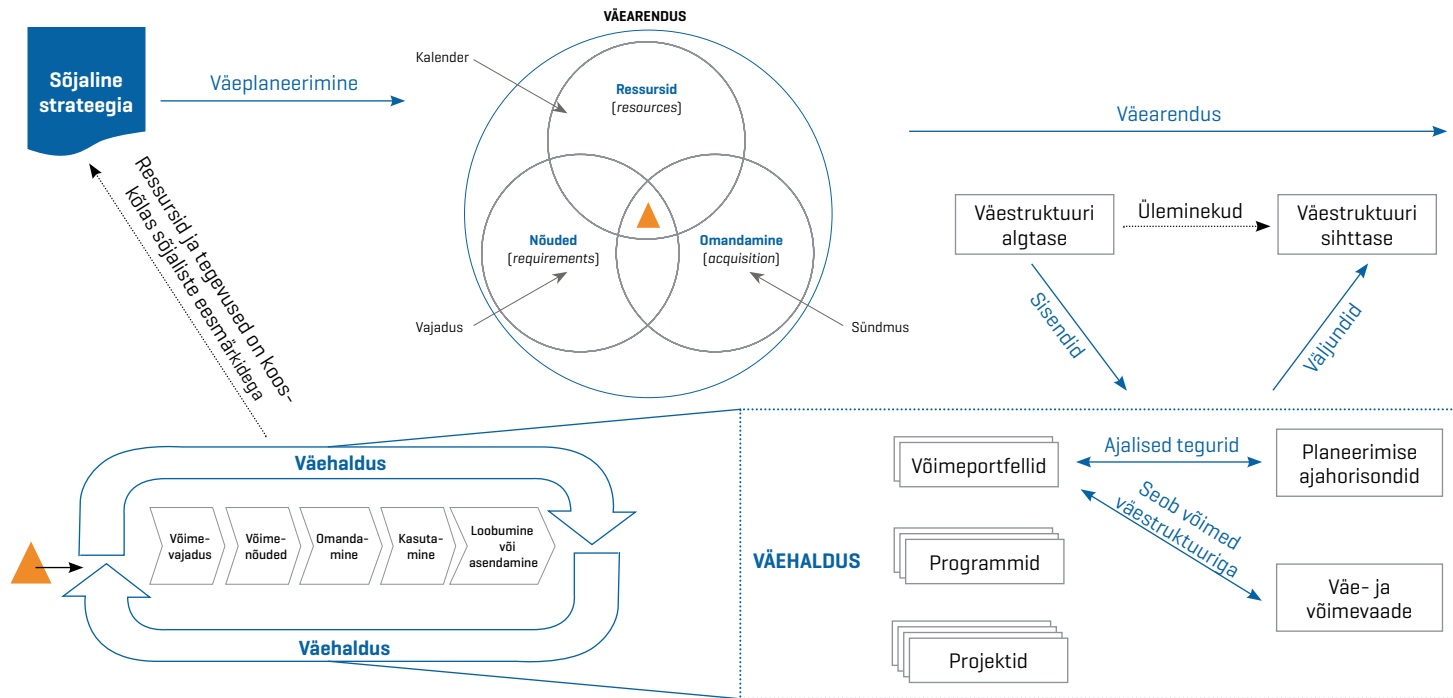
Süsteemsema väehalduse ja -planeerimisega on võimalik tegutseda muutuvate julgeolekuohtude korral paindlikumalt ning kasutada ressursse optimaalselt. Laiendatud vastutusala hõlmab kolme olulist aspekti (joonis 13).

1. Väeplaneerimine – tagab väestruktuuri ja -võimete vastavuse praegustele ja prognoositavatele operatsioonilistele vajadustele.
2. Väearendus – optimeerib piiratud ressursside kasutamist, täites vahetud operatsioonilised nõuded viisil, mis suurendab lahinguvalmidust ja toetab planeeritud väe sihttaseme pikaajalist saavutamist.
3. Väehaldus – kannab hoolt, et arendatavad võimed ja ressursside jaotus oleksid ajakohased ehk vastaksid väestruktuuri tegelikele vajadustele.

Kaitseväe peastaabi strateegiline roll hõlmab protseduuride väljatöötamist ning väeliikide ja -üksuste koordineerimist. Peastaap kannab hoolt KVJ-i ja KVJA juhiste, piirangute ja eesmärkide elluviimise, infovahetuse ning strateegiliste otsuste ettevalmistamise eest.

Väeliigid ja -üksused vastutavad võimelünkade väljaselgitamise ja piiritlemise eest, esitades ettepanekuid väe ja võimete arendamiseks ning uute võimete loomiseks. Nad osalevad aktiivselt väe- ja võimeplaneerimises, aidates koostada planeerimis- ja arendusdokumente ning hallata materjali ja ressursside elutsüklit.

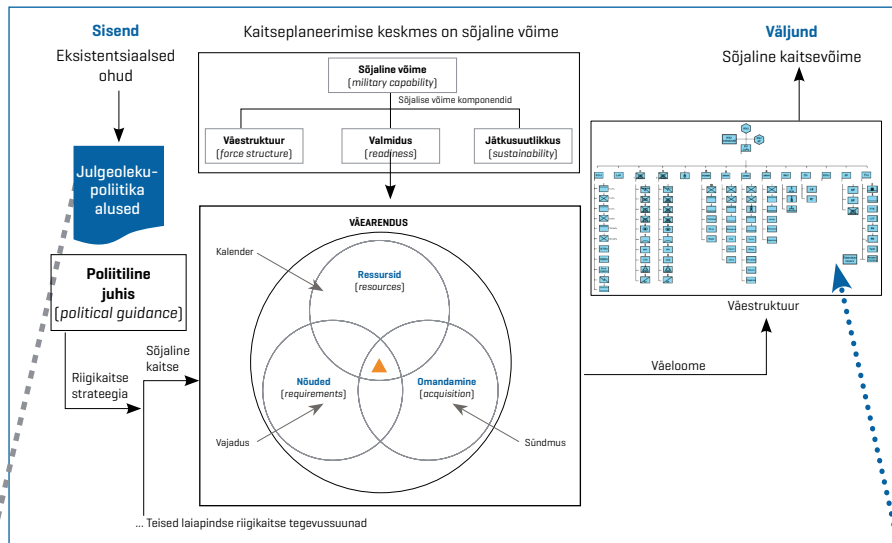
Artiklis esitatud riigikaitse laiendatud mudel (joonis 14) visualiseerib kirjeldatud põhimõtteid, rõhutades läbivat seost väehaldusega. Mudeli eesmärk on ärgitada arutelu riigikaitse probleemidele lahenduste leidmiseks, mitte pakkuda ühte ainuõiget lahendust.



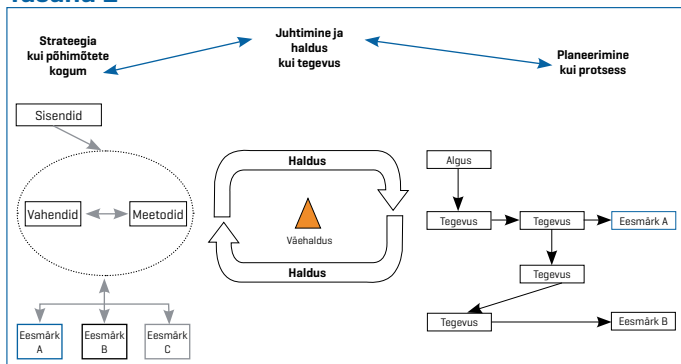
**Joonis 13.** Väehalduse juhtimine ja korraldus

**Riigikaitse** – tegevus, mille eesmärk on säilitada Eesti iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ning õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus, põhiseaduslik kord ja rahva turvalisus

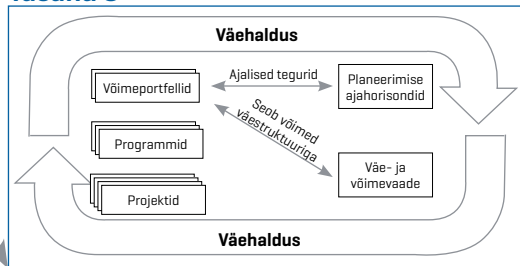
## Tasand 1



## Tasand 2



## Tasand 3



**Joonis 14.** Riigikaitse laiendatud mudel – väehaldus

## 5. Kaitsetööstus

Kaitsetööstuse roll riigikaitstes on pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse 2022. aastal märkimisväärselt kasvanud. Suurenenud on ka kaitsekulud teistes NATO riikides ning see on loonud uusi võimalusi riikide koostöök, sh kaitsetööstuses. (Klementi, 2024) Areng ei ole piirdunud vaid rahastuse kasvuga, vaid on toonud kaasa kaitsetööstuse rolli ümberhindamise riiklikus julgeolekus, andes aimu selle strateegilisest tähtsusest ja väljavaatest innovatsiooni edendamisel.

Lisaks pööratakse üha enam tähelepanu nn sõjaaja majandusele, mis rõhutab kaitsetööstuse võimet toetada riigi sõjalist valmidust ja vastupanuvõimet kriisiolukordades. See tähendab tööstuse veelgi kesksamat rolli Kaitseväge varustamisel, strateegilise reservi loomisel ja kriitiliste teenuste osutamisel. Sõjaaja majandus nõuab tihedat koostööd kaitsetööstuse, riigikaitsestruktuuride ja erasektori vahel, et riik suudaks toimida igas olukorras.

Kaitsetööstusturгу iseloomustavad kõrge künnis turule tulekul, pikad müügitsükliid ja piiratud klientuur, mis raskendab väike- ja keskettevõtete osalemist. Nende raskuste ületamiseks on oluline kaitsetööstuse sügavam lõimimine sõjaliste võimete elutsükli eri etappidesse. Lõimimine eeldaks kaitsetööstuse kaasamist nii vahetusse väeloomesse, keskmist ajavahemikku hõlmavasse väearendusse kui ka pikaajalisse väe- ja võimeplaneerimisse. Selline lähenemine aitaks ettevõtetel hinnata täpsemalt nõudlust ja kavandada strateegilisemalt tegevusi, vähendades turule tulemise ja seal püsimisega seotud riske ning tagades tööstuse panuse nii praeguste kui ka tulevaste kaitsevajaduste rahuldamiseks, samuti erialaste teadmiste ja kogemuste kaasamiseks.

Kaitsetööstuse tõhusaks kaasamiseks on vaja innovatsiooni soodustavat väehaldussüsteemi<sup>20</sup>, mis tasakaalustab riiklikke huve ja tööstuse vajadusi.

---

<sup>20</sup> Üks peamisi probleeme seisneb selles, et kuigi kaitsetööstusettevõtetel võib olla uuenduslikke lahendusi olemasolevate seadmete ja süsteemide asendamiseks, täiendamiseks või täiustamiseks, muutub nende pakkumiste hindamine praeguse väehaldussüsteemi jaoks pigem koormavaks. Suurenenud kaitse-eelarved on võimaldanud ettevõtetel arendada rohkem lahendusi, kuid väehaldussüsteem ei suuda neid ettepanekuid sama tempoga läbi töötada ja lõimida. See viitab vajadusele käsitleda kaitsetööstust mitte kui välist osalist, vaid kui väehaldussüsteemi lahutamatu osa. Praegune olukord tekitab omalaadse lumepalliefekti: mida rohkem innovaatilisi lahendusi kaitsetööstus pakub, seda suurem on surve väehaldussüsteemile neid hinnata ja lõimida. See võib viia paradoksaalselt olukorrani, kus väga tõhus kaitsetööstus võib lõppkokkuvõttes pärssida innovatsiooni väestruktuuris, kuna puudulik väehaldussüsteem ei suuda pakutut hallata ja omandada. Süsteem, mis ei käsitle kaitsetööstust oma lahutamatu osana, ei ole piisavalt paindlik ega suuda tulla toime niisuguse kasvava koormusega.

See eeldab paindlikke hankeid, mis võimaldavad lõimida uuenduslikud lahendused kiirelt kaitsevõime arendamisse (Williams & Shaffer, 2015). Väeplaneerimis- ja -haldussüsteemi kujundamisel tuleb seega arvestada järgmiste tegurite ja võimalustega kaitsetööstuse kaasamisel.

1. **Terviklik lähenemine.** Kaitsetööstus peab olema väehaldussüsteemi lahutamatu osa juba planeerimisest alates, mitte hilisem lisand.
2. **Koostöö ja uuenduslikkus.** Struktureeritud koostöömudel peab olema süsteemi nurgakivi, mis võimaldab pidevat teabevahetust ja ühiseid arendusprojekte.
3. **Võimepõhine lõimimine.** Väehaldussüsteem peab võimaldama kaitsetööstuse sujuvat kaasamist võimeportfellide planeerimisse ja arendamisse.
4. **Hangete tõhustamine.** Hankeid tuleb kohandada kohaliku kaitsetööstuse osalemise soodustamiseks, hoides samal ajal konkurentsivõimet ja läbi paistvust. Erilist tähelepanu tuleb pöörata väike- ja keskettevõtete kaasamisele.
5. **Teadmus- ja tehnoloogiapiire.** Süsteem peab soodustama teadmussiiret rahvusvaheliste ja kohalike ettevõtete vahel ning toetama Eesti kaitsetööstuse osalemist rahvusvahelistes projektides. Arvestada tuleks ka võimalusega luua Kaitseväe ja tööstuse vahel planeeritud karjääriliine või osalusvõimalusi, et suurendada kaitsevaldkonna võimalusi ja atraktiivsust.
6. **Riskide jagamine.** Väehaldussüsteem peab hõlmama meetmeid riskide jagamiseks uuenduslike projektide puhul ja võimaldama paindlikke rahastusmudeleid.
7. **Lõimitud infosüsteemid.** Tuleb arendada ühtseid infosüsteeme, mis võimaldavad sujuvat teabevahetust kõigi osaliste vahel võimalikult turvalises küberkeskkonnas.
8. **Innovatsiooni toetamine.** Osalemine Euroopa Kaitsefondi projektides ja NATO DIANA programmis, et toetada innovatsiooni ja rahvusvahelist koostööd.
9. **Elutsükli põhine lähenemine.** Kaitsetööstuse kaasamine sõjaliste võimete kõigis elutsükli etappides, tagades tööstuse panuse nii võimete arendamisel, rakendamisel kui ka uuendamisel.
10. **Otsustuspunktide kaasamine.** Kaitsetööstuse osaluse tagamine võimearenduse kriitilistes otsustuspunktides, võimaldades kasutada tähtsate valikute tegemisel erialaseid teadmisi ja kogemusi.

Eesti kaitsevõime tugevdamisel on määrava tähtsusega väehaldussüsteemi arendamine, mis võimaldab Kaitseväel tulemuslikult kasutada kaitsetööstuse

lahendusi ning kaasata kaitsetööstust nii üksuste ülesehituse kui ka võimete arendamise planeerimisel.

## 6. Kokkuvõte

Eesti kaitsevaldkond ja -planeerimine on taasiseseisvumisest alates märkimisväärselt arenenud, jõudes välisabist sõltumisest küpse ja iseseisva planeerimissüsteemini. Seda arengut on kujundanud suuresti nii NATO liikmeks saamine kui ka vajadus kohandada rahvusvahelisi tavasid Eesti oludele. Kogemustest nähtub, et Eesti ei saa teiste riikide lahendusi üksüheselt üle võtta. Meie laiapindne riigikaitse vajab paindlikku lähenemist, mis hõlmab eri pooli, sealhulgas kaitsetööstust.

Tõhusa ja jõukohase väestruktuuri arendamine nõuab süsteemset ja pikaajalist planeerimist. Kaitsevaldkonna uuendused, mille mõju ulatub aastakümnete kaugusele, eeldavad tasakaalu läbiproovitud lahenduste ja innovatsiooni vahel. Sama tasakaalu tuleb hoida nii hangete korraldamisel kui ka kaitsetööstuse arendamisel. Väikeriigina peab Eesti iga investeeringut hoolikalt kaaluma, toetades uuendusi, kuid maandades samal ajal riske.

Artiklis keskenduti kolmele tihedalt seotud valdkonnale: (1) sõjalise väestruktuuri planeerimisele muutuvus julgeolekukeskkonnas, (2) sõjaliste võimete elutsükli haldamisele ning (3) kaitsetööstuse integreerimisele.

Sõjalise väestruktuuri planeerimise tõhustamine eeldab nii ressursside paremat kasutamist kui ka paindlikumat lähenemist. Väehalduse reform on vajalik ressursside, nõuete ja hangete loimimiseks kogu võime elutsükli vältel. Artiklis analüüsitud PPBS-i kohandamine Eesti kontekstis ja välja pakutud võimeportfellipõhine käsitus võimaldavad ressursse tõhusamalt hallata ning vastata nii praeguse kaitse-eelarve kiire kasvu kui ka ebakindla julgeolekulukorraga kaasnevatele tulevikuülesannetele. Samal ajal tõstab artikkel esile vajaduse paindlikuma kaitse- ja väeplaneerimise järele. Kaitseplaneerimise katustegevuste muutmine järjepidevaks toetab seda paindlikkust, tasakaalustades lühiajalise valmiduse vajadusi ja pikaajalise võimearenduse võimalusi.

Sõjaliste võimete elutsükli haldamises pakkus artikkel põhjaliku ülevaate sõjaliste võimete elutsüklis, rõhutades süsteemse lähenemise olulisust võimearenduses ja -halduses. Väehalduse ajakohastamine ja kohanemisvõime suurendamine on oluline sõjaliste võimete tõhusaks juhtimiseks kogu nende eluea jooksul.

Kaitsetööstuse kaasamise puhul analüüsiti artiklis kaitsetööstuse rolli ning rõhutati vajadust kaasata erasektorit Eesti julgeoleku tugevdamisse ja arendada maailmatasemel kaitsetööstust, mis toetaks nii riigikaitset kui ka majandust.

Kaitsevaldkonna korralduse põhjalik uuendamine on Eesti kaitsevõime tuleviku kindlustamiseks hädavajalik ja edasilükkamatu ülesanne. Väehalduse reform peab looma ühtaegu tõhusa, paindliku ja tulevikku vaatava süsteemi, mis võimaldab kvaliteetset planeerimist, reaalse lahinguvõimega väe arendamist ning kiiret kohanemist muutuvate ohtudega. Seejuures on oluline oskus tegutseda erinevates ajaraamides koostöös kõigi laiapiindse riigikaitse osalejatega.

Artikkel tõstab esile vajaduse süsteemse ja lõimitud käsitluse järele Eesti kaitsevaldkonnas. Selle peamine panus seisneb tervikumudeli loomises, mis ühendab ressurside kasutamise, sõjaliste võimete elutsükli haldamise, kaitsetööstuse kaasamise ja paindliku planeerimise ühtseks tervikuks. Esitatud soovitusel väehalduse täiustamiseks, võimeportfelli struktureerimiseks ja kaitseplaneerimise tõhustamiseks pakuvad lahendusi praegustele probleemidele ning aitavad valmistada tulevikuvajadusteks. Riigikaitse laiendatud mudel koos väehalduse lõimimisega loob Eesti kaitsevaldkonna korraldusest senisest terviklikuma pildi. Tulevased uurimissuunad võiksid hõlmata esitatud muudatuste rakendamise analüüsi, keskendudes nende mõjule kaitsevõime arendamisel.

Autor loodab, et siinne artikkel ärgitab keerulisel ajal kaasa mõtlema Eesti kaitsevaldkonna jätkusuutliku arengu võimalustele, pakkudes uusi mõtteid ja praktilisi lahendusi valdkonna tulevikukindlamaks muutmisel.

## Kirjandus

- Australian Government Department of Defence (ADoD). (2022). *Defence Capability Manual*. Canberra ACT 2600.
- De Spiegeleire, S., van Hooft, P., Culpepper, C., & Willems, R. (2009). *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management*. The Hague Centre for Strategic Studies.
- Defense Acquisition Performance Assessment (DAPA) Report. (2006). U.S. Department of Defense. Washington: D.C.
- Defense Systems Management College. (2022). *A Guide to DoD Program Management Business Processes* (Version 1.1). Defense Acquisition University.
- Dortmans, P., Moroney, J. D. P., Cameron, K., Lough, R., Disley, E., Rohn, L. L., Strang, L., & Wong, J. P. (2019). *Designing a Capability Development Framework for Home Affairs*.

- RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2954.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2954.html) (20.10.2024).
- Enthoven, A. C., & Smith, K. W. (2005). *How Much is Enough? Shaping the Defense Program, 1961–1969*. RAND Corporation. (Original work published 1971).
- European Defence Agency (EDA). (2023, November 14). EU Defence Ministers Agree to Prioritise 22 Military Capabilities to Bolster European Armed Forces. <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/11/14/eu-defence-ministers-agree-to-prioritise-22-military-capabilities-to-bolster-european-armed-forces> (06.11.2024).
- Flanagan, S. J., Osburg, J., Binnendijk, A., Kepe, M., & Radin, A. (2019). *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*. RAND Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2779.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2779.html) (20.10.2024).
- Herem, M. (2023). Kaitseväe juhataja sissejuhatus. *Eesti kaitseväe aastaraamat 2022*, 6–7. Tallinn: Kaitsevägi.
- JCIDS Manual. (2021). *Manual for the Operation of the Joint Capabilities Integration and Development System*.
- Jermalavičius, T., & Hurt, M. (2021, September). *Defence Innovation: New Models and Procurement Implications. The Estonian Case*. International Centre for Defence and Security.
- Jermalavičius, T., Pernik, P., Hurt, M., Breitenbach, H., & Järvenpää, P. (2014). *Avar julgeolek ja riigikaitse: Avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid*. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus (International Centre for Defence and Security).
- Kaitseministeerium. (2017). *RKAK 2026 koostamise kokkuvõtted ja tähelepanekud* [asutusesiseseks kasutamiseks]. Riigikaitse planeerimise osakond.
- Kaitseministeerium. (2022). *RKAK 2031 koostamise õpituvastused ja tagasiside* [avaldamata käsikiri, asutusesiseseks kasutamiseks]. Riigikaitse planeerimise osakond.
- Kaitseväe peastaap. (2024a). *Kaitseväe väeplaneerimise ja -arendamise juhend* [kinnitamata mustand].
- Kaitseväe peastaap. (2024b, 17. märts). *RKAK 2031 probleemide ja väljakutsete arutelu KVV-iga: koosoleku protokoll* [asutusesiseseks kasutamiseks].
- Kask, A., Murumets, J., & Young, T.-D. (2003). *Approaching the Need for Defence Reform: Background and Outlines of Suggested Estonian Defence Planning System*. Tartu: Estonian National Defence College.
- Klementi, J. (2023, 8. veebruar). Kaitsetööstusele tõi eelmine aasta rekordtulu [heli-salvestis]. ERR. <https://www.err.ee/1608877679/kaitsetoostusele-toi-mullune-aasta-rekordtulu> (20.10.2024).
- Klementi, J. (2024, 26. juuli). Kaitsetööstus moodustab Eesti SKP-st alla protsendi. ERR. <https://www.err.ee/1609407616/kaitsetoostus-moodustab-estni-skp-st-alla-protsendi> (20.10.2024).
- Laaneots, A. (2017). Eesti riigikaitse sünd. 1991–2017. *Riigikogu Toimetised*, 36, 39–62.

- Laasik, T. (2016). Kaitsevägi vabaneb mittedisjunktiivsetest ülesannetest. *Sõdur*, 5(92), 8–14.
- Luik, J. (2019, April 22). *Estonia's Long Road to NATO*. International Centre for Defence and Security. <https://icds.ee/en/estonias-long-road-to-nato/> (20.10.2024).
- Military maintenance requirements to double in coming years. (2021, October 25). *ERR News*. <https://news.err.ee/1608381104/ak-military-maintenance-requirements-to-double-in-coming-years> (20.10.2024).
- Militerm [riigikaitseterminite andmebaas]. <https://sonaveeb.ee/ds/mil/> (20.10.2024).
- Monaghan, S. (2022, June 28). *Resetting NATO's Defense and Deterrence: The Sword and the Shield Redux*. Center for Strategic & International Studies (CSIS). <https://www.csis.org/analysis/resetting-natos-defense-and-deterrence-sword-and-shield-redux> (20.10.2024).
- Murumets, J. (2003). Eesti kaitseplaneerimise reform NATOga liitumisel. *KVÜÕA toimetised*, 2, 102–122. Tartu: Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused.
- Murumets, J. (2007). Renewed national defense planning and management: Capability-based planning, programming, budgeting and execution system for small states. *ENDC Proceedings*, 7. Tartu: Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused.
- Murumets, J. (2013). Riigikaitse haldamise planeerimis-, programmimis- ja eelarvestamissüsteem. *KVÜÕA toimetised*, 17, 111–120. Tartu: Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused.
- Murumets, J., Müller, L., & Mardo, M. (2023). Kuluanalüüsi ühtlustatud mudel: ülesehitus ja kasutusvõimalused. *Sõjateadlane*, 21, 64–87. Tartu: Kaitseväge Akadeemia.
- NATO Allied Command Transformation (NATO ACT). (2023). *Common Funded Capability Delivery*. <https://www.act.nato.int/common-funded-capability-delivery> (20.10.2024).
- NATO RTO-TR-069. (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning* [RTO Technical Report 69]. NATO Research and Technology Organisation.
- Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment (OUSD-AS). (2020, June 8). *DOD instruction 5000.02: Operation of the adaptive acquisition framework*. U.S. Department of Defense. <https://www.esd.whs.mil/DD/> (20.10.2024).
- Peets, I. (2021). *Märkmed Eesti kaitseväge planeerimise ja väearenduse kohta Kaitseväge Akadeemia loengutest 2021. aastal*.
- Peets, I. (2023a). Kaitse- ja võimeplaneerimise lähtekohad järgmiseks kümnendiks. *Eesti kaitseväge aastaraamat 2022*, 44–47. Tallinn: Kaitsevägi.
- Peets, I. (2023b). *Märkmed Kaitseväge võimeprojekti juhtimisest ja väestruktuur 2031 arendamisest ja haldamisest* [avaldamata märkmed, asutusesiseseks kasutamiseks].
- Peets, I. (2023c). *Märkmed seminarilt Eesti Kaitse- ja Kosmosetööstuse Liidu ning Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge väe- ja võimeplaneerimise süsteemide ja väljakutsete kohta* [veebiülekanne]. Seminar toimus Tallinnas Eesti Kaitse- ja Kosmosetööstuse Liidu ning Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge eestvedamisel.

- Peets, I., Richards, G., van Scheepstal, P., Taylor, B., & Vatne, D. F. (2024). A Blueprint for 21st Century Force Development. *17th NATO Operations Research and Analysis (OR&A) Meeting* [Conference proceedings]. NATO.
- Pevkur palub kaitsetööstuse arendamiseks kooskõlastust neljale eelnõule. (2024, 7. aprill). *ERR*. <https://www.err.ee/1609305153/pevkur-palub-kaitsetoostuse-arendamiseks-kooskolastust-neljale-eelnoule> (20.10.2024).
- PPBE Reform Commission. (2024, March 6). *Defense Resourcing for the Future. Final report*. Senate.gov. <https://ppbereform.senate.gov/finalreport> (20.10.2024).
- Project Management Institute (PMI). (2021). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)* (7th ed.). <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/pmbok> (20.10.2024).
- Puiestik, R. R. (2024, 6. veebruar). Olulise panuse annaks kaitsetööstuse arengusse idusektor. *ERR*. <https://www.err.ee/1609243662/roland-r-puiestik-olulise-panuse-annaks-kaitsetoostuse-arengusse-idusektor> (20.10.2024).
- Riigieelarve seadus. (2024). *RT I*, 28.05.2024, 3.
- Riigikaitse seadus. (2023). *RT I*, 14.03.2023, 31.
- Riigikantselei. (2013). Riigikaitse arengukava 2013–2022. Tallinn.
- Riigikantselei. (2021). Riigikaitse arengukava 2022–2031. Tallinn.
- Riigikogu. (2023, 26. september). Eesti ja Soome kaitsekomisjon: kaitsetööstuste võimekust tuleb otsustavalt tõsta. <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/riigikaitsekomisjon-et-et/eesti-ja-soome-kaitsekomisjon-kaitsetoostuste-voimekust-tuleb-otsustavalt-tosta/> (20.10.2024).
- Saar, M.-V. (2023). Investeeringud kaitsevõimesse on rekordilised. *Eesti kaitseväe aastaraamat 2022*, 48–55. Tallinn: Kaitsevägi.
- Schvede, I. (2015). Kaitseväe reform. Muudame koos kaitseväge tõhusamaks. *Aastaraamat 2014*, 15–19. Tallinn: Kaitsevägi.
- Strateegilise planeerimise käsiraamat. (2021). Riigikantselei.
- Toomet, V. (2014). Eesti vägi 22. *Aastaraamat 2013*, 15–17. Tallinn: Kaitsevägi.
- Toomik, S. (2017). Riigikaitse arengukava 2017–2026. *Aastaraamat 2016*, 27–29. Tallinn: Kaitsevägi.
- Toomik, S. (2019). Kaks protsenti julgeolekut. *Sõdur*, 4(108), 16–21.
- Toomalu, H. (2010). Kaitseplaneerimisest kaitseväes. *Aastaraamat 2009*, 55–56. Tallinn: Kaitseväe peastaap.
- Uudeberg, T. (2022). Eesti riigikaitse aastal 2031. *Eesti kaitseväe aastaraamat 2021*, 22–25. Tallinn: Kaitsevägi.
- Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord. (2019). *RT I*, 23.12.2019, 5. <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019005> (09.10.2024).

- Vendla, M. (2013). Riigikaitse arengukava koostamise õppetunnid. *Aastaraamat 2012*, 9–11. Tallinn: Kaitsevägi.
- Vsevirov, J. (2018). *Reaalse riigikaitse väljakutsed*. Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus.
- Webb, N. J., Richter, A., & Bonsper, D. (2010). Linking Defense Planning and Resource Decisions: A Return to Systems Thinking. *Defense & Security Analysis*, 26(4), 387–400.
- Williams, E., & Shaffer, A. R. (2015). *The Defense Innovation Initiative: The Importance of Capability Prototyping*. National Defense University Press. <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/Article/581867/the-defense-innovation-initiative-the-importance-of-capability-prototyping/> (20.10.2024).
- Young, T.-D. (2017). *Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions: The Mirage of Military Modernity*. London: Bloomsbury Academic.
- Young, T.-D. (2018). Questioning the “Sanctity” of Long-Term Defense Planning as Practiced in Central and Eastern Europe. *Defence Studies*, 18(3), 357–373.
- Young, T.-D. (2021). Capabilities-Based “Confusion”: Why Capabilities-Based Planning Systems Struggle. *Korean Journal of Defense Analysis*, 33(1), 95–118.

Major **IVO PEETS**, MA

Kaitseväe Akadeemia rakendusuuringu osakonna kaitseanalüüsi grupi nooremteadur