

TARTU ÜLIKOOL
Pärnu kolledž
Sotsiaaltöö korralduse osakond

Kristina Kukk

**KOHALIKE OMAVALITSUSTE
SOTSIAALABI TAGAMISE VÕIMEKUS
HÄDAOLUKORDADES PÄRNUMAA NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja: Kandela Õun, MA

Pärnu 2024

Soovitan suunata kaitsmisele

(allkirjastatud digitaalselt)

Kandela Õun

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

(allkirjastatud digitaalselt)

Monika Kumm

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristina Kukk

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Teoreetiline ülevaade hädaolukordade lahendamises kohalikes omavalitsustes	6
1.1. Kohaliku omavalitsuse roll riigisüsteemis ootamatute olukordade korral	6
1.2. Hädaolukordade lahendamine kohaliku omavalitsuse tasandil.....	8
1.3. Hädaolukordades sotsiaalabi tagamist raskendavad ohud	10
2. Uuring Pärnumaa omavalitsuste hädaolukordades sotsiaalabi pakkumise võimekuse kohta.....	13
2.1. Pärnumaa omavalitsuste demograafilised näitajad ja hädaolukordadeks valmistumise hetkeseis.....	13
2.2. Uurimismetoodika ja valimi kirjeldus.....	16
2.3. Uurimistulemused	19
2.3.1. Üldine teave KOVide kriisiplaanide kohta	19
2.3.2. KOVide võimalikud kriisiolukordade stsenaariumid ja nende kaardistamise panustanud spetsialistid	21
2.3.3. KOVide võimekus tagada sotsiaalabi ootamatutes olukordades	24
2.3.4. Ennetus kriisiolukordadega toimetulekuks	27
2.4. Järeldused ja ettepanekud.....	30
Kokkuvõte	35
Viidatud allikad.....	37
Lisa 1. Intervjuukava Pärnumaa omavalitsuste juhtidega.....	41
Summary	43

SISSEJUHATUS

Hädaolukorrad tabavad inimesi üldjuhul ootamatult ja kuigi osadeks neist on võimalik aegsasti valmistuda, näitavad uuringute tulemused, et kaugelt mitte kõik inimesed pole seda teinud. Kantar Emor viis 2019. aastal läbi elanikkonna hädaolukorraks valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuringu, millest selgus, et enam kui pooled (54%) küsitletutest olid viimase kahe aasta jooksul mõelnud vähemalt ühe korra sellele, et tema pere ja kodu võivad sattuda tõsisesse hädaolukorda (Kantar Emor, 2019, lk 12), kuid vaid 15% vastanute leibkondadel on olemas kõik olulisemad vajaminevad varud (Kantar Emor, 2019, lk 61).

Lisaks inimestele peavad hädaolukordadeks valmistuma kohalikud omavalitsused (edaspidi *KOV*), kes hädaolukorra seaduse (2017, § 6) järgi on kohustatud lahendama kriisiolukorda oma haldusterritooriumil. Sotsiaalhoolekande seaduses (2015, § 8) on sätestatud, et *KOV* peab tagama vältimatu sotsiaalabi kõikidele inimestele, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda raha või elukoha puudumise tõttu. Kriisiolukordades, kus näiteks lumetormi tõttu katkeb omavalitsuses nädalateks elekter, on oht, et tekib suurem vajadus tagada vältimatut sotsiaalabi. Suurem probleem tekib siis, kui lisaks elektrile katkeb andmesideteenus, mis on vastavalt hädaolukorra seadusele (2017, § 36) üks elutähtsatest teenustest ja mistõttu kaob abitusse olukorda sattunud kodanikel võimalus enda abivajadusest kohalikku omavalitsust teavitada. Vältimaks selliseid olukordi on oluline, et *KOV* kaardistaks oma haavatavaid sihtrühmi. Sildniku (2018, lk 84) uuringust selgub, et haldusreformi tulemusel moodustunud *KOV*ide iseseisev kriisiolukordades hakkama saamine on nõrk. Suur probleem seisneb selles, et liitunud omavalitsustel puudub olemasolevate ressursside kaardistus ja ühinenud omavalitsuste andmestik.

Päästeameti 2021. aasta uuringust selgub, et 79 *KOV*ist on eeskujuliku kriisideks ettevalmistuse taseme, mille hulka kuulub näiteks võimekus tagada ulatuslikku ja

vältimatut sotsiaalabi kriisiolukordades, aga ka palju muud, saavutanud kaheksa, edasijõudnud 62 ning baastaseme üheksa omavalitsust (Kaal & Lillo, 2023, lk 25).

Tuginedes eelmainitule nähtub, et kuna kohalike omavalitsuste valmisolek hädaolukordades iseseisvalt hakkama saada on nõrk, on samas seisus ka nende võimekus tagada hädaolukordades sotsiaalabi.

Töö eesmärk on selgitada välja Pärnumaa KOVide valmisolek tagada kriisides ja hädaolukordades sotsiaalabi võimekust ning teha seitsmele omavalitsusele ja Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordineerimiskeskuse uurimistulemustest lähtuvad asjakohased ettepanekud.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

- Milline on Pärnumaa KOVide võimekus pakkuda sotsiaalabi hädaolukordades?
- Kuidas parandada Pärnumaa KOVide võimekust pakkuda sotsiaalabi hädaolukordades?

Töö koosneb kahest osast, millest esimeses keskendutakse teoreetilisele ülevaatele hädaolukordade lahendamise võimekusest KOVides. Lähtudes peamiselt teaduslikest allikatest, kirjeldab autor KOVi rolli riigisüsteemis nii argipäevastes kui ka ootamatutes olukordades. Seejärel käsitleb hädaolukordade lahendamist KOVi tasandil ning lõpetuseks toob välja hädaolukordades sotsiaalabi tagamist raskendavad ohud.

Töö teine osa keskendub Pärnumaa omavalitsuste hädaolukordades sotsiaalabi pakumise võimekuse analüüsile, milles autor toob välja eelmainitud KOVide hädaolukordadeks valmistumise hetkeseisu, tutvustab uurimismetoodikat, kirjeldab valimit, annab ülevaate uurimistulemustest ning lõpetuseks teeb järeldusi ja ettepanekuid.

1. TEOREETILINE ÜLEVAADE HÄDAOLUKORDADE LAHENDAMISEST KOHALIKES OMAVALITSUSTES

1.1. Kohaliku omavalitsuse roll riigisüsteemis ootamatute olukordade korral

Inimeste esmane kokkupuude riigiga algab KOVist, mistõttu mängib see nende igapäevaelus olulist rolli. Riigisüsteemis on KOVide ülesanne pakkuda oma kogukondadele tõhusat ja tulemuslikku valitsemist ja teenuseid, töötades samal ajal riigi seaduste ja määruste laiemas raamistikus (Berman, 2019, lk 38). Avalike teenuste osutamine KOVide poolt on oluline piirkondlike kogukondade heaolu ja arengu tagamiseks (Kruhlov *et al.*, 2023, lk 326). Euroopa Liit on teinud subsidiaarsuse ehk nn lähimuspõhimõttest aluspõhimõtte, mille kohaselt peab menetlusi viima läbi väikseim või madalaim pädev asutus (Bowman, 2017, lk 1122), mis riigi konteksti pannes tähendab, et otsuseid tuleb teha kodanikele võimalikult lähedal ehk madalaimal haldustasandil.

Eestis on ühetasandiline omavalitsussüsteem, mille kohaselt on linnad ja vallad õiguslikku seisundit silmas pidades võrdsed ja nende ülesanne on iseseisvalt tegutsedes lahendada kohalikku elu puudutavaid küsimusi (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 2). Inimesed ei tarvitse iga päev märgata teede korrashoidu, korraldatud prügiveedu, ühistransporti ega ka muid taolisi teenuseid, kuid just need on enamjaolt korraldatud KOVide poolt. KOVide tegevuste amplituud Eestis on aga palju mitmekesisem, ulatudes muuhulgas sotsiaalse turvalisuse tagamiseni. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (2023, § 6) järgi on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada oma haldusalas elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, haridus- ja kultuuriasutuste ülalpidamist, aga ka sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist.

Argipäevastes olukordades ei pruugi inimesed tunnetada vajadust suhelda riigiga püsivalt, kuid kõik muutub siis, kui kätte jõuab ootamatu olukord. Eestis on igasuguste ootamatute olukordade kirjeldamiseks paralleelselt kasutuses kaks sõna: hädaolukord ja kriis. Hädaolukorra seaduse (2017, § 2) järgi mõistetakse hädaolukorda kui sündmust või selle ahelat, mis ohustab inimeste elu või tervist, põhjustab varalist või keskkonnakahju ning mille lahendamiseks kaasatakse tavapärasest enam inimesi ja vahendeid. Kui hädaolukorra olemus on Eesti seadusandluses selgelt defineeritud, siis kriisi ei ole käesoleva töö kirjutamise ajal siiani üheski õigusaktis selgelt kirjeldatud. Kriisikommunikatsiooni käsiraamatu järgi võib kriis olla kas sündmus või protsess, mõningatel juhtudel võib eeltoodutest esimene vallandada kriisi (Coombs, 2023, lk XXVIII). Eesti Keele Instituut (Kriis, 2024) defineerib kriisi kui erinevatest oludest tingitud mistahes pingelist seisundit, mis toob endaga kaasa järsu muutuse. Üheselt mõistetavate terminite kokkuleppimine on oluline, sest ka Ermus ja Murumets (2020, lk 109) rõhutavad, et tekitamiseks sünergiat riigi ja ühiskonna ressursside kaasamisel kriiside lahendamisel, on vaja leida ühine keel ehk tekitada ametkondadeüleused mõistesüsteemid. Kõnealusel lõputöös kasutatakse häda- ja kriisiolukorda sünonüümidenä, mis viitavad kõiksugustele juhtumitele, mis võivad mõjutada inimeste heaolu ja tervist.

Erinevad uuringud näitavad, et hädaolukordade lahendamisel on oluline roll KOVIDel, kes selliste olukordadega toimetulemiseks vajavad tihti ka lisaressursse. Siseministeeriumi (2021, lk 9) loodud Eesti kriisireguleerimispoliitika ülevaatest nähtub, et kriisiolukordades kehtib nii KOVIDele kui ka teistele asutustele ülesannete jäävuse põhimõte, mis tähendab, et nad peavad suutma täita oma tavapäraseid ülesandeid ka erinevates ootamatutes olukordades. Sampugnaro ja Santoro (2021, lk 287) toovad välja, et KOVID on hädaolukordade ohjamisel võtmeasendil, ka olukordades, kus nad kogevad endeemilist kriisi, mida raskendab majandusressursside vähenenud ülekandmine. Heltveit-Olsen ja teised (2024, lk 214) rõhutavad aga, et pärast hiljutist COVID-19 pandeemiat muutus KOVIDe valmisolek lahendada hädaolukordi madala prioriteetsusega ülesandest püsivaks, mistõttu leiavad nad, et tugevdamiseks tulevasi kriisiohjamisi ja kindlustamiseks seda, et valmisolek olukordi lahendada jääks päevakorda ka epideemiade ja pandeemiade vahelisel ajal, tuleb võtta kasutusele meetmeid nii organisatsiooniliselt kui ka rahaliselt.

Kokkuvõttes võib öelda, et inimeste kokkupuude riigiga algab KOVist, mille ülesanne on korraldada selle piirkonna elu puudutavaid küsimusi, tagades seejuures elanike turvalisuse ja toimetuleku nii argipäevadel kui ka hädaolukordades.

1.2. Hädaolukordade lahendamine kohaliku omavalitsuse tasandil

Hädaolukorrad avaldavad mõju inimeste heaolule ja tervisele. Eesti seadusandluses mõistetakse hädaolukordade all erinevaid pääste-, politsei-, tervishoiu- aga ka keemilise, bioloogilise, radioloogilise, tuuma- või lõhkeaine sündmusi, samuti kiirgus- või tuumaõnnetusi, loomataude ja küberintsidente (loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus, 2021). Kõige enam mõjutavad hädaolukorrad vaesuses olevaid ja sotsiaalselt tõrjutuid inimesi, sest selliste sündmuste tekkimisel kogevad just need, haavatavasse sihtrühma kuuluvad inimesed, rohkem negatiivseid tagajärgi ning olukorra stabiliseerudes kõige vähem positiivseid tulemusi (Tierney, 2019). Inimesed muutuvad haavatavateks, kui nende juurdepääs esmatasandi ressurssidele kas leibkonna või üksikisiku tasandil on peamine tegur, mille abil saavutada turvalisus või tõhusalt taastuda hädaolukorrast (Proag, 2014, lk 370–371). Viin (2023, lk 17) toob välja, et inimeste, kogukondade ning ühiskondade haavatavus ja vastupanuvõime mängib lisaks sotsiaalse toe olemasolule olulist rolli kriiside reguleerimisel.

Lähtudes lähimuspõhimõttest on just KOVid need, kes hädaolukordade tekkimisel hakkavad hädaolukordi esmajoones lahendama. Heltveit-Olsen ja teised (2024, lk 215) kinnitavad, et kriisiolukordades peaksid KOVid suutma säilitada oma tavapärased funktsioonid ja kohustused, tagades seejuures valmisoleku ja organiseerituse olukorra lahendamiseks. Sampugnaro ja Santoro (2021, lk 288) toovad välja, et hiljutine COVID-19 pandeemia tõi pinnale probleemid, mis olid olemas juba enne, näiteks liigne bürokraatia, seadusandluse muutmise keerukus, samuti tervishoiuteenuste kulutuste kärpimine. Eestis kehtiva hädaolukorra seaduse (2017, § 6) järgi on KOVil kohustus moodustada oma haldusalas alaliselt tegutsev kriisikomisjon, mille ühesanne on muuhulgas koordineerida kriisireguleerimist oma vastutusalas.

Hädaolukordade lahendamise edukus sõltub paljuski sellest, kuidas KOV suudab kaasata partnereid. Steigenberger (2016, lk 60) märgib, et hädaolukordade lahendamised nõuavad koostööd asutustelt, mis igapäevatoos suhtlevad harva. Hiljutine pandeemia on näidanud, et mittetulundusühingute pidev aktiivsus on võimaldanud jätkata paljude nn tavapärase teenuste osutamist ning käivitada mitmeid algatusi, mille eesmärk on leevendada muid sotsiaalseid probleeme (Sampugnaro & Santoro, 2021, lk 283). Paraku toob Sildnik (2018, lk 84) välja, et Eesti KOVid ja nende teenuseosutajad ei ole teadlikud enda suutlikkusest leevendada erinevate kriisitundlike teenustega seotud riske.

Kuna hädaolukorras ei pruugi abi saabuda kiirelt, on oluline, et kriisideks valmistuksid mitte ainult riigiasutused ja KOVid, vaid ka inimesed ning erinevad teenuseosutajad. Toimepidevuspoliitika ja -tavade eesmärk on anda inimestele ja kogukondadele võimalus võtta aktiivne roll hädaolukordadeks valmistumisel ja neile reageerimisel, selle asemel et toetuda üksnes valitsuse sekkumisele (Dunn Cavelty *et al.*, 2015, lk 8). Riigi julgeolek on tihedalt seotud sellega, kui hästi on kriisiolukordade lahendamiseks valmistunud kõik selle ametkonnad, elanikud ja ettevõtted. 2021. aasta 1. juulist alates vastutavad Eestis kriisireguleerimispoliitika koordineerimise eest Vabariigi Valitsus ja Riigikantselei (Siseministeerium, 2021, lk 9). Vabariigi Valitsuse (2023, lk 5) loodud „Eesti julgeolekupoliitika alustest“ lähtudes on riikliku ja avaliku julgeoleku ning kriisidele vastupanuvõime tagamine valdkondadevaheline, pidev ja sihipärane jõupingutus, mis peab kajastuma nii keskvõimu, kohalike omavalitsuste, ettevõtete ning kolmanda sektori, aga ka kogukondade ja üksikisikute mõtlemises, valmisolekus, tegevuses ja koostöös. Inimese esmast vastutust, tulemaks toime teda ohustavate sotsiaalsete riskidega, kirjeldatakse Eesti sotsiaalseadustiku üldosa seaduses (2015, § 5).

Kokkuvõttes võib öelda, et hädaolukordade lahendamine algab KOVidest, kes peavad võimalikeks kriisiolukordadeks valmistumisel kaardistama piirkonna haavatavad sihtrühmad ning tegema tihedat koostööd partneritega. Riigi julgeolekut silmas pidades peavad hädaolukordadeks valmistuma mitte ainult KOVid ja keskvõim, vaid ka inimesed ja organisatsioonid.

1.3. Hädaolukordades sotsiaalabi tagamist raskendavad ohud

Nagu eespool välja toodud, võimendavad hädaolukorrad olemasolevat vaesust ja sotsiaalset tõrjutust, mis omakorda avaldab survet kohalike omavalitsuste sotsiaalsüsteemile. Proag (2014, lk 371) toob välja, et haavatavate rühmade hulka kuuluvad naised, vaimse ja füüsilise puudega inimesed, lapsed ja eakad, vaesed inimesed, pagulased ja kariloomad. KOVides on sotsiaaltöötajad tihti need, kes puutuvad esmajoones kokku haavatava sihtrühmaga, mistõttu on neil oluline roll inimeste heaolu tagamises. Neil on kohustus aidata kaasa tervishoiu kättesaadavuse suurendamisele kõigile, kes seda vajavad, jätkates samal ajal võitlust sotsiaalse õigluse eest kõigis avaliku turvalisuse valdkondades (Crawford, 2021, lk 461). Eesti sotsiaalhoolekande seaduses (2015, § 8) on sätestatud, et KOV peab tagama vältimatu sotsiaalabi kõikidele inimestele, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda raha või elukoha puudumise tõttu.

Üheks võimalikuks hädaolukordades sotsiaalabi tagamist raskendavaks ohuks on abivajavate inimeste arvu tõus erinevates ootamatutes olukordades. Nii nendib Viin (2023, lk 9), et kriisiolukordades võivad ka need, kes tavaliselt toime tulevad, sattuda haavatavasse olukorda. Kui abivajajate arv tõuseb, ei pruugi KOVide sotsiaalsüsteem enam vastu pidada. Sildniku (2018, lk 73–74) uuringust selgub, et KOVidel võib tekkida nii ajutiste majutuskohtade, tekkide, madratsite ja patjade nappus kui ka toidu ja puhta vee puudus. Probleem võib tekkida ka inimeste evakueerimiseks vajaliku transpordi olemasoluga. Sildnik toob välja, et mitmed omavalitsused loodavad olukorra lahendamisel kaupluste ja koostööpartnerite abile, kuid vajalikke kokkuleppeid, mis tagaksid selle kindluse, tehtud ei ole. Sampugnaro ja Santoro (2021, lk 298) toovad välja, et organisatsioonidevaheline (sh nii KOVide, ettevõtjate kui ka kolmanda sektori) koostöö on kriisiaegadel oluline, kuna see võimaldab erinevate oskuste ja teadmiste jagamist ning aitab keskenduda ühiste eesmärkide saavutamisele ja praktiliste lahenduste leidmisele.

Viin (2023, lk 46) sedastab, et kriisiolukordades suureneb sotsiaaltöötajate töökoormus, sest just nemad tegelevad peamiselt inimeste toetamisega, näiteks pakuvad vajalikku sotsiaalabi, korraldavad abivajajatele sotsiaalteenuseid vastavalt klientide vajadustele, nõustavad, pakuvad psühholoogilist tuge ja annavad riigiasutuste partneritena teavet

olukorra paremaks selgitamiseks. Kriisiolukorras kasvab eeskätt sotsiaaltöötajate koormus, mis võib viia nende kiirema läbipõlemiseni – just see on teine võimalik oht, mis ähvardab KOVide sotsiaalabi tagamise võimekust hädaolukordades. Hiljutisest uuringust (Van der Meer *et al.*, 2024, lk 44) selgub, et COVID-19 pandeemia alguses vähenes töötajate pühendumus, samal ajal kui läbipõlemine suurenes paari kuu pärast. Läbipõlemine on laialt levinud, kahjulik ja kulukas inimeste elule, ettevõtete kasumile ja ühiskonnale, eriti sellise ülemaailmse kriisi ajal nagu COVID-19 pandeemia, kuid ka laiemate üleilmsete kriiside ajal, mis on veel tulemas (Gabriel & Aguinis, 2022, lk 183). Gečienė (2020, lk 75) toob välja, et asutuse toimepidevusvõime tagamisel hädaolukordade ajaks on oluline nii inimressursside juhtimine, institutsiooni pädevuses olevate funktsioonide täitmine kui ka ennetavate meetmete rakendamine.

Kolmas võimalik oht, mis ähvardab sotsiaalabi tagamist hädaolukordades, on puudulikud kriisireguleerimisplaanid, kus ei sisaldu tegevused juhul, kui keegi olulistest isikutest jääb tööst kõrvale. Gečienė (2020, lk 75) uuringust selgub, et kriisideks valmistumisel on muuhulgas oluline koostada hädaolukorra lahendamise kava, milles on selgelt määratletud vastutavate isikute ülesanded, kavandatud tegevused ja kriisiohjamise meetmed juhuks, kui keegi töötajatest on läbi põlenud. Kriisiplaanide koostamisse on oluline kaasata erinevaid osapooli, kellel on olulist teavet võimaliku kriisi lahendamiseks. Sotsiaaltöötajad on teadlikud süsteemidest, inimeste käitumisest ja olemasolevatest ressurssidest, mistõttu peavad nad olema rohkem kaasatud kriisiplaneerimisse, et jõuda hädaolukordades kõige haavatavamate sihtrühmadeni (Crawford, 2021, lk 461). Viin (2023, lk 55) toob välja, et sotsiaalkaitse roll kriisiohjamisel ei ole Eesti õigusaktides selgelt määratletud ning haavatavates olukordades inimeste tervise ja ohutuse tagamisele suunatud tavad määratleb omavalitsus ise. Paraku on see enamasti reglementeerimata ega kajastu olemasolevates kriisiplaanides.

Hädaolukordade lahendamisel on oluline, et KOV teaks, kes kuuluvad tema haldusalas kõige haavatavasse sihtrühma. Päästeamet uuris 2021. aastal muuhulgas KOVide valmisolekut tagada hädaolukorras abi riskirühma kuuluvatele inimestele ning selgus, et eeskujulikul tasemel saavad sellega hakkama vähem kui pooled (42%) KOVid (Kaal & Lillo, 2023, lk 23, 26–27). Probleemi nendib ka Viin (2023, lk 47), kelle uuringust selgub,

et KOVidel ei ole infot nende haldusalas elavatest võimalikest abivajajatest, kuna inimeste tegelik elukoht võib erineda rahvastikuregistris märgitust.

Hädaolukordade lahendamisel on oluline inimeste usaldus KOVi ja selle töötajate vastu. Liu ja Huang (2023, lk 1152) uurisid KOVide ja kodanike vaheliste suhete rolli COVID-19 vaksineerimise propageerimisel ning leidsid, et mida rohkem usaldavad inimesed avalikke asutusi, seda tõenäolisemalt näevad nad end haiguse suhtes vastuvõtlikuna ja peavad pandeemiat tõsiseks ohuks. Usalduse olulisusest kirjutab ka Bærug (2017, lk 5), kes uuris seda, kuidas Norra valitsus ja politsei julgeolekuteenistus tulid toime avalikkuse teavitamisega seoses riiki 2014. aasta suvel ähvardanud terroriohuga. Bærug tõi välja, et kui ühiskonnad seisavad silmitsi kriisiga, on kaalul nii võimude maine kui ka saatus, mis tähendab, et kui nad suudavad kriisikäsitlusest edukalt teada anda, võib kriis tugevdada usaldusväärsust ja usaldust avalikkuse ja ametivõimude vahel, ent kui see ei õnnestu, võib selle mõju olla hoopis vastupidine ning tuua kaasa ametivõimu diskrediteerimise.

Kokkuvõttes nendib autor, et peamised ohud, mis ähvardavad sotsiaalabi tagamist hädaolukordades, on abivajajate arvu suurenemine, mis võib tuua endaga kaasa sotsiaalsüsteemi kokkuvarisemise, samuti KOVide töötajate läbipõlemine, puudulikud kriisiplaanid, kus ei kajastu personali asenduskeemid, ning lõpuks inimeste usaldamatus asutuste vastu.

2. UURING PÄRNUMAA OMAVALITSUSTE HÄDAOLUKORDADES SOTSIAALABI PAKKUMISE VÕIMEKUSE KOHTA

2.1. Pärnumaa omavalitsuste demograafilised näitajad ja hädaolukordadeks valmistumise hetkeseis

Järgnevalt annab autor lühiülevaate Pärnumaa omavalitsuste demograafilistest näitajatest ning hädaolukordadeks valmistumise hetkeseisust. Omavahel võrreldakse omavalitsuste suurust, asustustihedust, eelarvelisi näitajaid, toimetulekutoetuste saajate arvu, ülalpeetavate määra ja eelarve põhitegevuse kulust sotsiaalsele kaitsele kulutatud näitajat, mis annab ülevaate võimalikest abivajajatest hädaolukordades. Kaardistamaks hädaolukordadeks valmistumise hetkeseisu, vaadeldakse täpsemalt Kaal ja Lillo (2023) uuringu tulemusi, aga ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi andmebaasis olevaid näitajaid.

Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu (2017) järgi on Pärnumaa omavalitsused järgmised: Pärnu linn ning Häädemeeste, Kihnu, Lääneranna, Põhja-Pärnumaa, Saarde ja Tori vald. Kõik nad erinevad omavahel nii pindala, elanike arvu, asustustiheduse, eelarvemahu kui ka tagamaalisuse koefitsiendi poolest. Tagamaalisuse koefitsient on riikliku tasandufondi toetuste jagamiseks kasutatav ning Rahandusministeeriumi koostatud elanikkonna hajutatuse näitaja, mille aluseks on Statistikaameti andmed selle kohta, kus paiknevad kooliealised lapsed (Lang *et al.* 2021). Tabelis 1 on Pärnumaa KOVide erinevusest ülevaate saamiseks välja toodud omavalitsuste piirkondlik statistika. Võrreldavuse eesmärgil on kasutatud tabelis 2022. aasta andmeid, sest töö kirjutamise ajaks ei olnud teada kohalike eelarvete põhitegevuse tulud 2023. aasta kohta.

Tabel 1. Piirkondlik statistika

2022	Pindala, km ²	Elanike arv km ² kohta	Põhitegevuse tulud, mln €	Tagamaalisuse koefitsient
Häädemeeste vald	494,36	9,3	9,60	2,00
Kihnu vald	17,33	31,8	1,38	2,10
Lääneranna vald	1362,72	3,7	8,79	1,99
Põhja-Pärnumaa vald	1010,61	8,0	15,08	1,95
Pärnu linn	857,91	59,7	96,74	1,18
Saarde vald	1064,84	4,1	7,78	1,92
Tori vald	611,13	19,4	21,71	1,57

Allikas: Statistikaamet, 2023; Riigikogu, 2017

Tabeli andmetest nähtub, et Lääneranna vald on väikseima asustustihedusega (3,7 in/km²), kuid suurima pindalaga (1362,72 km²) KOV Pärnumaal. Suurima asustustiheduse (59,7 in/km²), aga ka põhitegevuse tuluga (96,74 mln €) omavalitsus on Pärnu linn. Pindalalt väikseim omavalitsus (17,3 km²) on Kihnu, mis on samas suurima tagamaalisuse koefitsiendiga (2,10) KOV Pärnumaal ja mille eelarve on piirkonna väikseim – 1,38 miljonit eurot.

Tabelis 2 võrreldakse 2022. aasta andmete põhjal järgmisi Pärnumaa KOVide demograafilisi näitajaid: toimetulekupiiri tagamiseks rahuldatud taotluste ning kogu aasta vältel toimetulekutoetust saanud perede arv, sotsiaalkaitsele kulutatava eelarve protsendiline näitaja ning ülalpeetavate määr ehk laste ja pensionialiste elanike arv 100 tööealise elaniku kohta.

Tabel 2. Pärnumaa omavalitsuste demograafilised näitajad

2022	Rahuldatud taotluste arv toimetulekupiiri tagamiseks	Toimetuleku- toetust kogu aasta vältel saanud perede arv	Ülalpeetavate määr	Eelarve põhitegevuse kulu sotsiaalsele kaitsele, %
Häädemeeste vald	350	5	58,6	16,0
Kihnu vald	59	2	55,8	9,6
Lääneranna vald	769	36	63,6	9,3
Põhja-Pärnumaa vald	457	10	68,3	17,1
Pärnu linn	4985	64	63,3	10,3
Saarde vald	807	12	66,8	14,4
Tori vald	564	8	59,2	7,6

Allikas: Statistikaamet, s. a.

Pärnumaa omavalitsustest kulutab sotsiaalkaitsele enim Põhja-Pärnumaa vald (17,1%), kellel on ka suurim ülalpeetavate määr, mis tähendab, et selle omavalitsuse tööelistel

elanikel on suurim koormus pidada üleval neid põlvkondi, kes seaduse alusel ei ole tööealised. Kõige vähem kulutas sotsiaalkaitsele (7,6%) Tori vald, kus toimetulekupiiri tagamiseks rahuldati aasta jooksul 564 taotlust. Kõige vähem (2 peret) vajab aasta jooksul toimetulekutoetust Kihnus, kus on ka Pärnumaa väikseim ülalpeetavate määr (55,8).

Kuivõrd enamasti mõjutavad kriisid vaeseid ja sotsiaalselt tõrjutud inimesi (Tierney, 2019), on oluline, et kriisideks valmistumisel arvestaks KOV selle sihtrühmaga. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi andmebaasist (2023) selgub, et seitsmest Pärnumaa KOVist ei saavutanud 2021. aastal kriisideks valmisoleku võimalikust kolmest tasemest eeskujulikku ükski, küll aga sai viis omavalitust edasijõudnud ning kaks baastaseme. Kõnealused teenustasemed kujunevad 24 kriteeriumi põhjal, hindamiseks kasutatakse kokku 55 mõõdikut: neist 31 on küsitlus- ning 24 dokumendipõhised andmed (Kaal & Lillo, 2023, lk 14). Tabelis 3 võrdleb autor Pärnumaa omavalitsuste kriisideks valmisoleku tasemeid 2021. ning sellele järgnenud aastal.

Tabel 3. Pärnumaa omavalitsuste kriisideks valmisolek

	2021. aasta teenustase	2022. aasta teenustase	Aastane muutus	Teenustase
Häädemeeste vald	4	6	2	Edasijõudnud
Kihnu vald	2	2	0	Baastase
Lääneranna vald	2	2	0	Baastase
Põhja-Pärnumaa vald	6	4	-2	Edasijõudnud
Pärnu linn	4	3	-1	Baastase
Saarde vald	4	6	2	Edasijõudnud
Tori vald	6	5	-1	Edasijõudnud

Allikas: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, 2023

Tabelist nähtub, et 2022. aastal suutsid ainsatena Pärnumaa omavalitsustest oma teenustasemeid võrreldes eelneva aastaga parandada Häädemeeste ja Saarde vald. Koguni kolm omavalitsust (Põhja-Pärnumaa ja Tori vald ning Pärnu linn) kaotasid teenustaseme punkte. Kokku oli baastase täidetud kolmel ning edasijõudnud neljal Pärnumaa omavalitsusel. Huvitava faktina toob autor välja, et Päästeameti 2021. aasta uuringust nähtub, et teenustaseme koondnäitaja väärtusel puudus märkimisväärne seos KOVide elanike arvu, asustustiheduse või mõne muu näitajaga, sealhulgas tagamaalisuse koefitsiendiga (Kaal & Lillo, 2023, lk 25).

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (2023) andmebaasi detailsel analüüsimisel selgub, et 2022. aastal ei ole Lääneranna vald ega ka Pärnu linn kaardistanud

hädaolukorraplaanis või mõnes muus dokumendis sotsiaalhoolekande seaduse mõistes riskirühma kuuluvaid inimesi. Vaatamata sellele, et seitsmest Pärnumaa omavalitsusest kolm (Häädemeeste, Kihnu ja Saarde vald) on arvestanud asjaoluga, et neil võib tekkida vajadus osutada vältimatut sotsiaalabi mitte ainult oma elanikele, vaid ka teistele piirkonnas viibivatele inimestele, on kõik KOVid kinnitanud, et neil on eelarves vahendeid erinevateks kriisiolukordadeks. Riskirühma kuuluvate inimeste abistamiseks plaanib vabatahtlikke kaasata seitsmest omavalitsusest kuus, kellest enamik loodab Naiskodukaitse, Kaitseliidu ja vabatahtlike päästjate abile. Nii Häädemeeste, Põhja-Pärnumaa, Saarde ja Tori vald kui ka Pärnu linn plaanivad lisaks eelmainitutele kaasata hädaolukorras ka muid võrgustikke. Ainus omavalitsus, kes eelmainitud andmebaasis nähtud andmete põhjal ei kaasa riskirühmade abistamise vabatahtlikke, on Lääneranna vald.

Erinevate ootamatute olukordade edukaks lahendamiseks on oluline roll avalikul kommunikatsioonil. Bærug (2017, lk 5) sedastas, et kui võimud suudavad kriisiolukordade lahendamisest inimesi edukalt teavitada, võib see suurendada ametivõimude usaldusväarsust ning tõsta usaldust avalikkuse ja ametivõimude vahel. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (2023) andmebaasi uurides selgus, et seitsmest Pärnumaa omavalitsusest oli 2022. aastal kehtiv riskikommunikatsiooniplaan kolmel omavalitsusel: Häädemeeste, Põhja-Pärnumaa ja Tori vallal. Baastaseme riskikommunikatsiooni koolitus selle eest vastutavale spetsialistile oli samuti viidud läbi kolmel omavalitsusel seitsmest: Häädemeeste ja Tori vallal ning Pärnu linnal.

Võttes arvesse Pärnumaa omavalitsuste demograafilisi näitajaid ja hädaolukordadeks valmistumise hetkeseisu, tõdeb autor, et KOVide võimekus tagada sotsiaalabi hädaolukordades on ebahütlane ja ajas muutuv.

2.2. Uurimismetoodika ja valimi kirjeldus

Uuring viidi läbi, kasutades kvalitatiivset uurimismeetodit, sest tegeleti eeskätt mitteamvuliste andmete analüüsimisega ning sooviti saada põhjalikku ja detailset ülevaadet probleemi olemusest (Õunapuu, 2014, lk 54). Valitud uurimismeetodi kasuks rääkis tõsiasi, et see aitab kirjeldada tegelikkust ning tuua välja praktilisi fakte (Hirsjärvi *et al.*, 2005, lk 152). Eeltoodust lähtudes oli autor veendunud, et kvalitatiivne

uurimismeetod aitab selgitada välja Pärnumaa omavalitsuste võimekuse tagada sotsiaalabi hädaolukordades ning jõuda uurimisprobleemi lahenduseni.

Andmekogumise meetodina kasutati ekspertintervjuud, mis võimaldas keskenduda hetkeolukorra kaardistusele (Flick, 2009, lk 137). Ekspertintervjuud viidi läbi ettekatsetatud valimi alusel seitsme Pärnumaa omavalitsusjuhiga, kes vastavalt hädaolukorra seadusele (2017, § 6) on omavalitsusüksuse kriisikomisjoni esimehed. Kaks omavalitsusjuhti pidasid vajalikuks kaasata intervjuusse sotsiaalvaldkonna eksperdid, kes nende sõnul kaasatakse ka kriisiolukordade lahendamisse. KOVide juhid selgitasid, et kuigi nad omavad ülevaadet omavalitsuses toimuvast, on sotsiaalvaldkonnas töötavad spetsialistid need, kes oskavad vastata võimalikele valdkonnaspetsiifilistele küsimustele. Ekspertintervjuud olid poolstruktureeritud, sest selline meetod annab võimaluse esitada lisaküsimusi, mis võimaldab uurimisteemast parema ülevaate saada (Õunapuu, 2014, lk 171–172). Tabelis 4 toob autor välja eelnevalt kirjeldatud valimi, kus anonüümsuse tagamiseks on respondentidele antud kood „R1.1“, „R1.2“ jne ning intervjuude toimumiskuupäevad ja pikkused.

Tabel 4. Uuringu valim ja intervjuude andmed

Kood	Respondendi amet	Intervjuu kuupäev	Intervjuu pikkus, min
R1.1	KOV juht	4.03.2024	54
R1.2	Sotsiaalosakonna juhataja		
R2.1	KOV juht	6.03.2024	89
R3.1	KOV juht	7.03.2024	49
R4.1	KOV juht		
R4.2	Sotsiaalosakonna juhataja	8.03.2024	46
R4.3	Sotsiaalosakonna spetsialist		
R5.1	KOV juht	12.03.2024	42
R6.1	KOV juht	14.03.2024	40
R7.1	KOV juht	14.03.2024	60

Ekspertintervjuudele, mis viidi läbi ajavahemikul 04.–14.03.2024, eelnes tulevaste respondentidega ühenduse võtmine, mis toimus esmalt telefonivestlusena ning hiljem, sobiva aja leidmiseks täiendavalt e-kirja teel. Tulevastele respondentidele tutvustati uurimistöö sisu, eesmärki ning intervjuu eeldatavat pikkust. Uuringu läbiviimise eel kaardistas autor võimaliku riskina asjaolu, et ekspertintervjuudeks sobiva aja leidmine võib osutuda problemaatiliseks respondentide suure töökoormuse tõttu. Et sellist olukorda ennetada oli autor valmis vahetama respondente vastavalt ettekatsetatud valimi tunnustele ehk viima ekspertintervjuud läbi KOVis sotsiaalvaldkonna kriisiolukordade

lahendamise eest vastutavate töötajatega. Autor leppis respondentidega e-kirja teel kokku sobiva intervjuu aja ning toimumiskoha.

Seitsmest intervjuust kaks viidi läbi füüsilise kohtumisena ning viis veebikeskkonnas Teams. Intervjueerides kasutas autor intervjuu kava (vt lisa 1), mis oli koostatud töö teoreetilises osas toodud allikate põhjal. Intervjuude alguses sai autor respondentidelt nõusoleku intervjuude salvestamiseks – selleks kasutati olenevalt toimumiskohast kas Teamsi keskkonda või telefonis olevat helisalvestavat programmi. Lisaks tegi autor märkmeid paberile. Kuivõrd intervjuu küsimused olid avatud, sai iga respondent avada teemat laiemalt, mistõttu ei tekkinud autoril vajadust lisaküsimusi esitada. Autor plaanis intervjuudeks maksimaalselt ühe tunni. Lühim intervjuu kestis 40 minutit ning pikim 1 tund ja 29 minutit, keskmiselt kulus igale intervjuule 54 minutit.

Kõik ekspertintervjuude käigus saadud vastused transkribeeriti Microsoft Word tarkvaraga, misjärel salvestised kustutati. Transkribeerimise tulemusel saadi 70 lk sisuteksti, mida loeti korduvalt läbi. Andmed kategoriseeriti vastavalt püstitatud uurimiseesmärkidele, neid analüüsiti ning otsiti omavahelisi seoseid ja vastavust lõputöö teoreetilise osaga. Et võrrelda respondentide vastuseid ning sõnastada teemapealkirjad, kasutas töö autor uurimistöö läbiviimisel juhtumiülest analüüsi (Feliciano *et al.*, 2023, lk179). Autor kasutas sisuanalüüsis induktiivset lähenemist, sest see võimaldas uurimistulemuste esilekerkimist algandmetele omastest sagedastest, domineerivatest või olulistest teemadest, struktureeritud metoodika kehtestatud piiranguteta (Thomas, 2006, lk 238).

Lähtudes töö eesmärkidest ja uurimusküsimustest, rühmitati andmed järgmistesse kategooriatesse:

- üldine teave KOVi kriisiplaanide kohta;
- kriisiolukordade võimalikud stsenaariumid ja nende koostamisse panustanud spetsialistid;
- KOVi võimekus tagada sotsiaalabi kriisiolukordades;
- ennetus kriisiolukorraga toimetulekuks.

Saadud tulemusi analüüsiti, võrreldi teooriaga ning seejärel koostati kokkuvõte, järeldused ja ettepanekud.

2.3. Uurimistulemused

2.3.1. Üldine teave KOVide kriisiplaanide kohta

Autor kasutab uurimistulemuste esitamiseks respondentide tsitaate, millest on võetud välja intervjueeritavate tuvastamist võimaldavad osad ja ebaoluline info, asendades väljajätt /.../-märgiga. Intervjuu esimeses osas annab autor ülevaate KOVide kriisiplaane puudutavast üldisest teabest, mis hõlmab muuhulgas infot selle kohta, kes kuuluvad KOVi kriisikomisjoni ja on kaasatud kriisiplaanide koostamisse, samuti haavatava sihtrühma kaardistuse kohta.

Uuringu tulemusel selgus, et kõikides Pärnumaa KOVides kuuluvad kriisikomisjoni lisaks omavalitsusjuhile ka sotsiaal- ja kommunaalmajanduse valdkonna esindajad, olgu nendeks siis spetsialist või osakonnajuht. Tabelis 5 toob autor välja KOVide kriisikomisjoni koosseisud vastavalt respondentide vastustele.

Tabel 5. Pärnumaa KOVide kriisikomisjonide koosseis

	R1.1	R2.1	R3.1	R4.1	R5.1	R6.1	R7.1
KOVi juht	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
Kommunaalmajanduse valdkonna esindaja	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
Kommunikatsiooni eest vastutav töötaja	Jah	Jah	Jah	Ei	Ei	Jah	Jah
Sotsiaalvaldkonna esindaja	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
Teenusepakkujad	Jah	Ei	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah
Kaitseliidu esindaja	Jah	Ei	Jah	Ei	Ei	Jah	Jah
Politsei- ja Piirivalveameti esindaja	Jah	Ei	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah
Päästeameti esindaja	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
MTÜde esindaja	Jah	Ei	Jah	Ei	Ei	Jah	Ei

Viiel KOVil (R1.1, R2.1, R3.1, R6.1, R7.1) on lisaks sotsiaal- ja kommunaalmajanduse valdkonna esindajatele kaasatud kriisikomisjoni kommunikatsioonispetsialist. Üks respondentidest selgitas, et nende KOVis täidab kommunikatsiooniülesandeid referent: „Meil vallas ei ole kommunikatsioonispetsialisti, millest ma loomulikult tunnen puudust. Me kõik teame, kui pingelised on valdade eelarved. Seetõttu meie seda täna lubada ei saa, nii et üritame kuidagi kombineerida.“ (R3.1)

Kõikides KOVIDes, mille kriisikomisjoni kuulus mõni teenusepakkuja, oli viimaste vastutusvaldkonnaks ühisveevärk ja -kanalisatsioon. Ühe KOVi (R1.1) puhul oli lisaks veel keskkütte pakkuja. MTÜde esindajatest kuulusid KOVIDe kriisikomisjoni peamiselt vabatahtliku päästeseltsi (R1.1, R6.1), aga ka MTÜ Punase Risti esindajad (R3.1, R6.1). Intervjuudest selgus, et mõned KOVID (R2.1, R3.1, R5.1, R7.1) on kaasanud kriisikomisjoni lisaks kogukondade esindajad, kriisivaldkonna reguleerimise eest vastutavad töötajad (R2.1, R4.1) ning Põhja-Eesti Regionaalhaigla esindaja (R5.1).

Intervjuude käigus tuli välja, et Pärnumaa Omavalitsuste Liit (edaspidi *POL*) on võtnud tööle inimese, kelle ülesanne on koordineerida Pärnumaa omavalitsuste toetamist ja nõustamist elanikkonna kriisivalmiduse küsimustes. Pool tema ametikohast on rahastatud piirkonna suurima omavalitsuse ning ülejäänud teiste KOVIDe eelarvest:

Tänases ajahetkes oli see parim võimalik lahendus, mida Pärnumaa väiksemad KOVID said endale võimaldada. Olen kaardistanud meie vajadust tänasel päeval ja arvan, et rahuajal on esimesed pool aastat vaja pool töökohta, kuid siis on asjad suures plaanis ette valmistatud ja tegelik töövajadus on edaspidi 0,1 kohta. (R7.1)

Intervjuudest selgus, et seitsmest Pärnumaa KOVist on kriisiplaanid mõningal määral olemas viiel (R2.1, R3.1, R4.1, R6.1, R7.1) ning nad on nende koostamisse kaasanud kriisikomisjoni liikmeid. R3.1 tõi välja, et neil on loodud üksnes hallatavate asutuste kriisiplaanid, kuid nad on võtnud eesmärgiks luua ka omavalitsuse kriisiplaani. R7.1 selgitas, et nende omavalitsuses puudub seadusega nõutud HOLP, küll aga on neil loodud väiksem kriisiplaan, mis vajab täiustamist, mistõttu on nad võtnud selle omale päevakorda.

Olulise vaatenurgana tõi üks respondentidest välja, et kriisiplaanid peavad andma suuniseid, kuidas kriisiolukordades toimida, kuid mitte lahendusi, sest iga kriis on erinev ja kõik kirjeldatud riskid ei pruugi realiseeruda:

Kunagi üritati kirjutada sellist raamatut, kus kirjeldati maja põlengut, aga neid stsenaariume tekkis 38 ja need ei realiseeru. /.../ Pigem saab olla kriisiplaan selline, et see kirjeldab, mis tingimustel kokku tullakse ja mida keegi teeb, aga seal ei ole valmis lahendusi erinevate kriiside jaoks. Kriisid on kõik erinevad. (R2.1)

Küsimusele, kes kuuluvad KOVis haavatavasse sihtrühma ning mille alusel on need inimesed kaardistatud, tõi kõik respondendid välja, et parimat ülevaadet omavad selles küsimuses sotsiaalvaldkonna spetsialistid, kes on teinud vastavad kaardistused. Sihtrühmast rääkides tõi kõik respondendid välja hooldekodude kliendid, samuti üksi elavad ja puudega inimesed. R2.1 tõi välja, et lisaks eelmainitutele kuuluvad nende omavalitsuses haavatavasse sihtrühma lapsed, noored ja haigla patsiendid. R1.2 selgitas, et nende KOVis ei ole lapsed eraldi haavatav sihtrühm, sest laste eest hoolitsevad nende vanemad. „Haavatavad on alati lapsed, vanurid, hooldekodu elanikud, sotsiaalkliendid, üksikult elavad inimesed ja muidugi kogu valla rahvas laias plaanis. Kõik oleneb sellest, mis häda on tulnud, aga need sotsiaali poole inimesed on alati need, kellele tuleb tagada vähemalt esmane teenus.“ (R6.1)

Üks respondentidest tõi välja olulise vaatenurga – kaardistuse saab teha vaid nende inimeste kohta, kes on pöördunud KOVi sotsiaaltöötajate poole. „Me teame neid, kelle kohta on meil info tulnud. Kõikide nende osas, kes on tänases mõttes ise toimivad – pered, üksi elavad pensionärid –, meil info puudub.“ (R4.3)

Intervjuudest selgub, et iga KOVi kriisikomisjon on omanäoline ning sinna kaasatute nimekiri sõltub suuresti omavalitsuse töötajaskonnast. Respondendid mõistavad, et kriisideks valmisolek on oluline, mistõttu on ka need KOVid, kellel ei ole toimivat kriisiplaani, võtnud eesmärgiks luua see koostöös kriisikomisjoni ja POLi palgatud vastava valdkonna spetsialistiga. Lisaks eeltoodule on KOVid kaardistanud haavatavad sihtrühmad, kuhu kuuluvad peamiselt hooldekodude kliendid, eakad ning üksi elavad inimesed.

2.3.2. KOVide võimalikud kriisiolukordade stsenaariumid ja nende kaardistamise panustanud spetsialistid

Käesolevas alateemas tuuakse välja intervjuude põhjal selgunud KOVide kriisiolukordade võimalikud stsenaariumid ning nende kaardistamise panustanud spetsialistid. Teoriast lähtudes keskenduti just sotsiaaltöö ja kommunaalmajandusega tegelevatele spetsialistide ning teenusepakkujate ja partnerite kaasamisele.

Kuivõrd seitsmest KOVist olid kriisiplaanid mõningal määral olemas viiel (R2.1, R3.1, R4.1, R6.1, R7.1), räägiti intervjuudes ka käsil olevatest ning tulevikus valmivatest kriisiplaanidest. Tabelis 6 on välja toodud intervjuude käigus selgunud Pärnumaa KOVide võimalikud kriisistsenaariumid, kus märgiga „+“ on tähistatud need olukorrad, mille lahendamine on olemasolevates kriisiplaanides kirjeldatud. Märgiga „~“ on kaardistatud olukorrad, mis on sisendiks valmivatesse kriisiplaanidesse, ning respondentide hinnangul irrelevantsed stsenaariumid on tähistatud märgiga „-“. Kriisiolukordade, mida respondentid intervjuu käigus ei maininud, lahter on jäetud tühjaks.

Tabel 6. Pärnumaa KOVide võimalikud kriisistsenaariumid

	R1.1	R2.1	R3.1	R4.1	R5.1	R6.1	R7.1
Ulatuslik elektrikatkestus	~	-	~	~	~	+	+
Ulatuslik sidekatkestus	~	-	-	~	-		
Veega varustamise katkestus	~	-	~	~	-	+	~
Kaugküttega varustamise katkestus	~	-	-	~	-		~
Teede sõidetavuse halvenemine	~			+	~		~
Ulatuslik evakuatsioon		~	~		~		~
Sisserände äkiline suurenemine		~		~		+	
Üleujutused	~	+			~	+	-
Tulekahjud		+	+				
Heitlikud ilmastikutingimused	~				~	+	~
Erinevad kriisiolukorrad hallatavates asutustes	~	+	+	~			
Sõjaline konflikt		-			~		~
Piirkondlik taudipuhang						+	
Veereostus							~

Kõige akuutsemateks kriisideks, mille lahendamine on kirjeldatud olemasolevates või peagi valmivates kriisiplaanides, peavad KOVid ulatuslikku elektri- ja veevarustuse katkemist: „Meil on kirjeldatud kriisid, mis on juba olnud. /.../ Üleujutus, torm, lumetorm, elektrikatkestus, veekatkestus, pandeemia, /.../ sõjapõgenikud. Eks need olegi kriteeriumiteks ja lõpuks oleneb kõik ohupildist. Kuidas see plaan edasi läheb, tuleb iga kord eraldi otsustada.“ (R6.1)

Irrelevantsete stsenaariumide puhul, mis puudutavad ühisveevärki ja -kanalisatsiooni, elektrit, sideteenust ning teede sõidetavust (v.a juhul, kui tegemist on KOVi teedega), töid respondentid (R1.1, R2.1, R3.1, R7.1) välja, et vastavaid kriisiplaanide koostavad

teenusepakkujad ning KOVi ülesanne on eeskätt kaasuda ning olla infovahendaja ja toetaja:

Nemad on ETOd ehk elutähtsate teenuste osutajad ja igal ETOl peab olema oma kriisiplaan. Võtame näiteks /.../ tema ülesanne ei ole tegeleda inimeste aitamisega, vaid tagada, et /.../ oleks vesi ka kriisiolukordades. Mida ta teeb, kui vesi kaob, kuidas ta kommunikeerib. ETOdel on oma hädaolukorra lahendamise plaan ehk HOLP. /.../ Kriisiolukordades meie kommunikatsioonigrupp vahetab informatsiooni: kuidas ETOl läheb, mitme tunni pärast tuleb vesi tagasi ja kanalisatsioon hakkab tööle, ja selle alusel siis planeerimisgrupp teab, milliseid tegevusi planeerida. (R2.1)

Võimalikest kriisistsenaariumidest rääkides tõid mitmed respondendid (R1.1, R2.1, R6.1, R7.1) välja, et olukordade lahendamine sõltub probleemi ulatusest ning sellest, kelle vastutusvaldkonda see lõpuks langeb. R1.1 oli veendunud, et sotsiaalvaldkonnas on kriis pigem kaasuv nähtus, mis tähendab seda, et kui on elektrikatkestus, üleujutus või on teed muutunud läbimatuks, siis sotsiaaltöötajad kaasuvad hetkel, kui selleks tekib vajadus.

Intervjuudest selgus, et kõik respondendid peavad oluliseks sotsiaaltöö spetsialistide kaasamist kriisiplaanide koostamisse. Nende põhiliseks ülesandeks peetakse sisendi andmist selle kohta, kes on peamised abivajajad ning millist sotsiaalabi võivad kriisiolukorda sattunud inimesed vajada:

Sotsiaaltöö spetsialist saab panustada just tema tööst tulenevast spetsiifikast. Ta teab, kes on haavatavad sihtrühmad ja kuidas nendega olukordi lahendada. Lisaks, kuidas nendega proaktiivselt tegeleda teatud olukordade vältimiseks. Ehk siis tema on selle valdkonna spetsialist /.../ ja oleks selles osas nõuniku rollis. (R5.1)

Kommunaalmajanduse eest vastutavate spetsialistide kaasamist peeti samuti oluliseks, küll aga nende rollid olid KOVide lõikes erinevad: infovahetus ETOdega (R2.1), loodava või juba olemasoleva kerksuskeskuse toimimise tagamine (R1.1, R2.1, R4.1, R5.1, R6.1, R7.1), samuti KOVi hallatavate ETOde kriisiplaanide koostamine (R3.1).

KOVID pidasid oluliseks ka peamiste teenusepakkujate ja partnerite kaasamist kriisiplaanide koostamisse, kuid siingi on nende roll omavalitsuseti erinev. Näiteks viies omavalitsuses (R1.1, R3.1, R4.1, R6.1, R7.1) olid peamised teenusepakkujad kaasatud

juba kriisikomisjoni tasandil. Partneritest rääkides tõid mitmed omavalitsused (R3.1, R4.1, R6.1, R7.1) välja, et nad on teinud kaardistuse, mis tulevikus tagab selle, et abivajajate baasvajadused oleksid tagatud. R3.1 sõnul on nad suhelnud Eesti Energiaga ning andnud sisendi selle kohta, millised kohad peavad esimesena elektri tagasi saama. R4.1 tõi aga välja, et nende KOVil on kindlus, et nad saavad kütust, süüa, sooja ja vett. Olulise tähelepanekuna tõid mitmed omavalitsused (R5.1, R6.1, R7.1) välja, et kriisiplaani koostamisse peaks olema kaasatud võimalikult palju inimesi. R5.1 arvas, et see aitab mõelda läbi kõik aspektid, mida kriisiolukorrad võivad kaasa tuua. „Loomulikult oleme kaasanud partnereid ja kaardistanud olukorda. Üksi kapis pimedas istudes ei ole võimalik head dokumenti teha.“ (R7.1)

Intervjuudest selgus, et KOVid on kaardistanud oma piirkonnas kõige sagedamini juhtuda võivad kriisiolukorrad ning mõelnud nende lahendused läbi. Kriisiplaanide koostamisse on moel või teisel kaasatud nii sotsiaaltöö kui ka kommunaalmajandusega tegelevaid spetsialiste, samuti teenusepakkujaid ja partnereid.

2.3.3. KOVide võimekus tagada sotsiaalabi ootamatutes olukordades

Käesolevasse alateemasse on koondatud intervjuudest saadud vastused, mis peegeldavad KOVide võimekust tagada sotsiaalabi erinevates kriisiolukordades, eeskätt respondentide hinnangu alusel viimasele ning võimalike probleemkohtade kaardistusele, võttes seejuures arvesse töötajate võimalikku läbipõlemist.

Kõik respondendid leiavad, et nende juhitud kohalik omavalitsus saab hakkama sotsiaalabi tagamisega kriisiolukordades. Hinnangut andes lähtutakse kas juba kogatud kriisidest (R1.1, R2.1, R4.3, R6.1, R7.1) või tehtud ettevalmistustest (R3.1, R5.1):

Sellele ei saa vastata muud, kui: „Jah, see on meie ülesanne ja me peame seda tagama.“ Kas me tagame seda niimoodi, et me ise põleme ereda leegiga, või me teeme seda nii, et higimulli otsa ees ei ole, see on meie probleem. Loomulikult anname endast parima. (R7.1)

Kolm respondenti (R4.1, R6.1, R7.1) tõid olulise aspektina välja koostöö olulisuse, olgu ta siis partnerite-suunaline või kogukondlik: „Koos töötamise ja kiirelt reageerimise

oskus on see, mida tuleb kogu aeg lihvida ja prognoosida, et mõned suuremad riskid oleksid maandatud, et me saaksime toimida. Muud tegelikult siin välja ei mõtle.“ (R4.1)

Ühe võimaliku probleemkohana, kus omavalitsus ei suuda tagada vajalikku sotsiaalabi, nägid respondendid (R2.1, R3.1, R7.1) olukordi, kus neil tekib kohustus majutada oma territooriumil muudest Eesti piirkondadest evakueeritavaid inimesi. „Kui me räägime ulatuslikust kriisiolukorrast, kus peame hakkama vastu võtma inimesi teistest omavalitsustest Eestis või teistest riikidest, siis täna julgen väita, et seda võimekust meil ei ole.“ (R7.1) Põhjus, miks sellistes olukordades läheb raskeks, seisneb respondentide (R2.1, R3.1, R7.1) sõnul selles, et neil puudub vajalik toidu- aga ka tekkide-patjade varu. Sama probleemi toovad esile ka teised KOVID (R1.1, R4.1, R6.1), kes näevad, et neil tekib kitsikus juba siis, kui on vaja evakueerida enda haldusterritooriumil elavad inimesed. R1.1 tunnistas, et kui peaks tulema ulatuslikum kriis, mis mõjutab sotsiaalvaldkonda, siis nemad ei saa tagada toiduvarusid, sest KOVIDil ei ole vajalikke kokkuleppeid sõlmitud.

Olulise aspektina tõi üks respondent (R7.1) välja veevarustust puudutava küsimuse. Nimelt võib KOVID küll tagada, et vesi jõuab kortermajadesse, aga kas see kõikidele korrustele jõuab, on juba omaette küsimus:

Vee me suudame tagada teatud kohtadesse ööpäevaringselt, kuna meil on pumbajaamas generaator. /.../ Mure on tihti selles, et kui vesi jõuab kortermajja, siis neil on endal pumbad ja kui elektrit ei ole, siis survet ei ole ja kolmandale korrusele see vesi ei jõua. (R7.1)

Kõik respondendid tõid välja, et sotsiaalabi tagamist mõjutab olulisel määral personal. R5.1 selgitas, et nende KOVIDis on personali vähe, mis tähendab, et ka neid, kes on ühe või teise temaatikaga kursis, on üks, heal juhul kaks inimest. Sama kinnitas R6.1, kelle sõnul on nende omavalitsuses ametnikke täpselt nii palju, kui neid on, ja esialgne kriisiplaan on rajatud nendele. Rääkides sotsiaaltöötajate võimalikust läbipõlemisest ja sellega arvestamisest kriisiplaanide koostamisel, nentis viis respondenti (R1.1, R2.1, R3.1, R5.1, R7.1), et seda tehtud ei ole. „See loomulikult peaks olema kriisiplaanis reguleeritud, et jagatakse ülesanded ümber või tekitatakse mingid asendused, et keegi ei ole 24/7 valmisolekus, aga see eeldab eelnevat koolitamist, tegelemist, et inimestel oleks *know-*

how (ingl k teadlikkus – K.K.).“ (R1.1) Üks respondentidest pidas töötajate läbipõlemist koguni riiklikuks probleemiks:

Sellest tekib varsti uus riiklik probleem, sellepärast, et need täiendavad kohustused, mis tulevad juurde, kus ametnik peab tegutsema sajal rindel – see ei ole lihtne. Ja kui me arvestame siia juurde ka poliitilise aspekti, kus sa sisuliselt oled poksikott, keda kõik jalaga löövad, kui nad sellest mööda lähevad, siis ütleme, et neid ohte ametnike läbipõlemiseks on omajagu. Poliitiline ühiskond on muutunud kurjaks ja vihaseks. Ma arvan, et kümme aastat tagasi sellist olukorda ei olnud, kui sind sõimati lihtsalt idioodiks ja lambaks ja lollakaks ja lubati maha põletada. Täna on see reaalsus ja olgu sul nii paks nahk, kui see ka ei ole, siis see mõjutab tegelikult inimeste elu. Ja see tundub meile kõik nii tavapärane ja võime öelda teistele inimestele halvasti. (R7.1)

Läbipõlemise kõrval tõid respondentid välja teadmatus, milliste töötajatega saavad nad kriisiolukordades arvestada (R2.1, R3.1, R6.1). „Inimressursi puhul on suur segadus. Näiteks, kui inimene töötab kohalikus omavalitsuses, aga on samal ajal nii abipolitseinik kui kaitseliitlane, siis on kõik need organisatsioonid arvestanud temaga. /.../ Kui on sõjaline kriis, siis võib kaitseväge ta ära võtta.“ (R2.1) Võimaliku lahendusena nähakse küll vabatahtlike kaasamist (R1.1, R2.1, R6.1), kuid üks respondentidest (R2.1) tõi välja, et varasem COVID-19 kriis on näidanud, et usaldusväärseid inimesi on keeruline leida:

Kui ta nägi, et peab vahetama vanainimeste mähkmeid, siis ütles, et ei, ma ikka ei saa tulla. Kõikides plaanides rõhutakse sellele, et tuleb kaasata hästi palju vabatahtlikke, näiteks poes käimisel. /.../ Oli isegi neil juhtumeid, kus inimeselt võeti raha ja mees või naisterahvas oli ukse taha läinud ning raha oli läinud ja toidukotti polnud. (R2.1)

Intervjuudest selgus, et kohalikud omavalitsused on veendunud, et sotsiaalabi tagamisega kriisiolukordades saavad nad teatud määral ise hakkama. Probleemina nähakse toidu- ja majutusvarustuse puudumist. Olulise aspektina tuuakse välja koostööd, mis aitab kriisisituatsioone kiiremini lahendada. Sotsiaaltöötajate läbipõlemist peetakse väga tõenäoliseks ning selle ennetamiseks nähakse ühe võimaliku lahendusena vabatahtlike kaasamist.

2.3.4. Ennetus kriisiolukordadega toimetulekuks

Parim viis kriisiolukordadega toime tulla on nendeks valmistuda. Käesolevas peatükis tuuakse välja KOVide panus elanikkonna kriisieelsesesse teavitusse, respondentide hinnangud inimeste valmisolekule kriisiolukordades iseseisvalt hakkama saada ning omavalitsuste märgatud kitsaskohad riiklikul tasandil kriisideks valmistumisel.

Intervjuudest selgus, et elanikkonna teavitamiseks võimalikest kriisiolukordadest on kõik respondentid loonud oma kodulehtedele eraldiseisva rubriigi ning käsitlenud seda teemat kohalikes infolehtedes. Lisaks eeltoodule on KOVid:

- täiendavalt reklaaminud Naiskodukaitse „Ole valmis!“ mobiilirakendust (R2.1, R6.1);
- regulaarselt kohtunud kogukondade ja/või korteriühistute esindajatega (R1.1, R2.1, R4.1, R6.1);
- toetanud kogukondi ja/või korteriühistuid omaosaluse maksimisega generaatorite soetamisel ja/või keldrite kohandamiseks varjumiskohtadena (R2.1, R3.1, R6.1);
- suhelnud aktiivselt Päästeametiga, et saada ülevaadet elanike valmisolekust kriisideks (R5.1);
- tellinud täiendavalt Päästeameti „Ole valmis“ brošüüri, mis seejärel saadeti otsepostina elanikele (R6.1);
- sõlminud lepingu Häirekeskusega, et kriisiolukordades saaksid elanikud kogu vajaliku info ühest kohast (R7.1);
- soetanud KOVi osalusega vee-ettevõtte autole kõlarid elanike kiireks teavituseks (R7.1).

Olulise tähelepanekuna tõi üks respondent (R4.1) välja, et kogukondlikel kohtumistel on nad järjest enam rääkinud sellest, et inimesed peavad eeskätt ise hoolitsema selle eest, et nad saaksid kriisiolukordades hakkama:

Ühiskond ei saa tugineda kriisis sellele, et see on omavalitsuse ülesanne ja nüüd tehtagu, või et see on riigi ülesanne – tehtagu! See on see koht, kus kõik peavad tulema välja. Kõik peavad pingutama. See on põhimõtteline hoiaku tekitamine, et kui see olukord on, peame kõik nagu üks mees väljas olema. (R4.1)

Küsimusele, kuidas respondendid hindavad elanike iseseisvat hakkamasaamist hädaolukordades, vastasid kõik, et hajaasustuses elavad inimesed saavad kindlasti hakkama. R1.2 tõi välja, et mida tihedam on asustusala, seda väiksem on inimeste valmisolek ning lisas, et hajaasustuses on inimesed palju rohkem oma elukorraldust läbi mõelnud, sest elupraktika on näidanud, mis kõik võib juhtuda. „Mina ei muretse absoluutselt hajaasustatud kohtade pärast. Neil on vesi ja kui elekter läheb ära, on väga palju külaseltse, MTÜsid juba endale muretsenud generaatorid.“ (R3.1) Üks respondentidest (R7.1) pidas vajalikuks märkida, et tiheasustuses sõltub inimeste toimetulek väga palju nende omavahelisest koostööst:

Kui eestlased oleks natuke rohkem abivalmimad, empaatilisemad, siis me saaksime rohkem hakkama. Igas kortermajas on inimesi, kes saavad iseendaga väga hästi hakkama. Noored, aktiivsed, edukad – kui nemad käe külge paneks, siis ei oleks probleemi, millega /.../ hakkama ei saaks. (R7.1)

Keskendudes sellele, milliseid probleeme näevad KOVID sotsiaalabi tagamise võimekuses hädaolukorras riiklikul tasandil, toodi kõige enam välja järgmisi aspekte:

- riik nõuab KOVIDelt toidu- ja tekkide-patjade varu (R1.1, R2.1, R5.1, R6.1, R7.1);
- riigi finantsiline tugi KOVIDele on kasin, mis omakorda pärsib nende valmistumist kriisideks (nt ei saa palgata kriisispetsialiste, soetada generaatoreid jms) (R1.1, R2.1, R5.1, R6.1, R7.1);
- puudub vajalik inimressurss, sh ei ole määratud elutähtsate ametikohtade mehitamine (R1.1, R2.1, R3.1, R5.1, R6.1).

Toiduvarude soetamisest rääkides tõi mitmed respondendid (R1.1, R2.1, R5.1, R6.1, R7.1) välja, et nende hinnangul ei ole see mõistlik, sest see toob kaasa täiendava halduskoormuse laomajanduse näol. R1.1 arvates ei ole mõistlik ega võimalik, et iga vald hakkaks varuma endale toidupakke ja kuivaineid ning seejärel, realiseerimisaja möödudes, neid vahetama, nagu see toimub AS Eesti Varude Keskuses. Võimaliku lahendusvariandina, kuidas KOVIDe toiduvarusid hankida, toodi välja koostöö suurendamist eelmainitud ettevõttega. „Kindlasti on seda soodsam teha läbi Eesti Varude Keskuse, kus seda koordineeritakse üldiselt, kui see, et kõik KOVID hakkavad ise seda varu pidama – see läheb kindlasti kallimaks. Ma võin mürki võtta selle peale.“ (R7.1)

Intervjuudest selgus, et riik annab KOVidele järjest uusi ülesandeid, kuid unustab seejuures toetada finantsiliselt. R6.1 leidis, et kui riik annab ülesandeid juurde, tuleb nende täitmist ka finantsiliselt toetada, mitte öelda, et see on kogu aeg olnud KOVide pärusmaa.

Lõppkokkuvõttes on nii, et kui meil on valida selle vahel, kas lastele lasteaiakohad või me suudame tagada kriisivaldkonnas seitsme päeva asemel varu kaheteistkümneks päevaks, siis me valime lasteaiakohad. Raha ei kasva puu otsas ja ei tule seina seest ja neid kokkutõmbamise kohti jääb järjest vähemaks, ütlen ausalt. (R7.1)

Üks respondentidest tõi välja olulise vaatenurga – omavalitsuste võimekuse langus kriisiolukordades. Nimelt on ta veendunud, et lisaressursi puudus pärsib KOVide võimekust tagada sotsiaalset abi kriisiolukordades:

Riik loodab, et küll kohalik omavalitsus ära lahendab. Miks ta seda loodab? Sest nad ei näe ise ka seda ressursi – seda pole lihtsalt. /.../ Riik näeb, et see ei toimi ja mõtleb, et anname selle omavalitsusele – las nemad lahendavad. Ja nii jääbki see, et üks loodab ühele, teine järgmisele, kolmas järgmisele. /.../ Täna omavalitsus toimetab oma võimekuse piiril ja loota, et me saame kahe- või kolmekordistada oma võimeid, ei ole realistlik. Tuleb otsida riigi vahenditest lahendusi. /.../ Vale on uskuda seda, et kriisi tekkides võimekused kasvavad omavalitsustes. Pigem jäävad need samaks või veidi langevad ja hakkavadki ajas langema. See on reaalsus ja kui tahetakse midagi muud uskuda, siis see on enesepettus. (R2.1)

Rääkides võimalikest kriisiolukordadest, tõi mitmed respondendid (R1.1, R2.1, R3.1, R5.1, R6.1) välja, et KOVi inimressurss on piiratud ning kriisiolukordades käib võitlus ühtede ja samade inimeste eest. R3.1 selgitas, et tema ei tea, kas kriisiolukorras on tal näiteks haldusnõunik olemas, sest täna ei ole riiklikul tasemel elutähtsate ametikohtade mehitamine määratud, mis tähendab, et sõjalises kriisis on võib-olla see inimene saadetud rindele. R2.1 leiab, et inimressursi puudus ei ole aga üksnes KOVi probleem: „Meilt tahetakse, et osutaksime vaimse tervise abi. Kui juba täna on mitmekuulised järjekorrad ja kriisiolukordades kasvab plahvatuslikult abivajajate arv, siis on küsimus, kust see ressurss tuleb? Meil võib raha olla, aga meil füüsiliselt ei ole inimesi.“ (R2.1)

Üks respondentidest (R4.1) tõi hea praktika näitena Islandi, kus kriisijuhtimine on koondunud politsei kätte:

Mulle sealne mudel hästi meeldis – ei olnud ametkondade vahelist piiri. Kui meil juhib Päästeamet seda mängu, siis seal juhib politsei piirkonnajuht. Politsei ja omavalitsus oli palganud ühise inimese, kes siis hoolitses, et ametkondade vaheline koostöö ja omavalitsuste kriisiplaanid oleksid üks tervik ja toimiks hästi. Ma oleks hea meelega näinud sellist ühisosade leidmist. (R4.1)

Eelnevat kokku võttes selgub, et Pärnumaa KOVide panus elanikkonna teavitusse on erinev: on neid, kes piirduvad kodulehel oleva info jagamisega ning artiklitega, aga ka neid, kes on korraldanud seminare. Respondendid usuvad, et hajaasustuses elavad inimesed saavad kriisiolukordades kenasti hakkama, samas kui kortermajades elavatel inimestel võib tekkida probleeme. Peamisteks kitsaskohtadeks, mis võivad saada takistuseks sotsiaalabi tagamisel kriisiolukordades riiklikul tasandil, peetakse KOVide ebapiisavat rahastust ning ressursside ja inimeste nappust.

2.4. Järeldused ja ettepanekud

Kriisiolukordadeks valmistumise eelduseks on mõistete selgus, mis tagab selle, et erinevad siht- ja sidusrühmad mõistavad asju ühtemoodi (Ermus & Murumets, 2020, lk 109). Mõiste kriis ei ole siiani üheselt defineeritud: nii on näiteks Eesti Keele Instituut (Kriis, 2024) selgitanud seda kui tõsist olukorda, mille tulemiks on olukorra järsk muutus. Kriisikommunikatsiooni käsiraamat (Coombs, 2023, lk XXVIII) on aga kirjeldanud seda kui protsessi või koguni sündmust, mis võib teatud juhtudel viia kriisini. Hädaolukorra seaduses (2017, § 2) kasutatakse mõiste kriis asemel sootuks hädaolukorda, mida kirjeldatakse kui sündmust, mis muuhulgas ohustab inimese elu, tervist või vara ning mille lahendamiseks kaasatakse tavapärasest enam vahendeid ja inimesi. Uuringust selgub, et KOVid mõistavad kriise isemoodi, mistap on erinevad ka nende võimalikud kriisiplaanid, neis kirjeldatud stsenaariumid, aga ka lahendused. Mainitakse näiteks, et sotsiaalvaldkonnas on kriis pigem kaasuv nähtus, millele reageeritakse akuutselt vastavalt vajadusele. Hea kriisireguleerimise näitena, mida võiks rakendada ka Eestis, tuuakse Islandi kogemust, kus politseinikest piirkonnajuhtid hoolitsevad selle eest, et KOVide kriisiplaanid oleksid terviklikud ning puuduks piir ametkondadevahelisel koostööl.

Organisatsioonidevaheline koostöö mängib kriisiolukordade lahendamisel olulist rolli, sest see aitab koondada jõud ühiste eesmärkide saavutamiseks (Sampugnaro & Santoro, 2021, lk 298). Varasematest uuringutest (Sildnik, 2018, lk 73–74) nähtub, et KOVID seisid silmitsi toiduvaru ning magamiseks vajaliku inventari tagamise võimekuse puudumisega, mille võimaliku lahendusena nähti partnerite kaasamist, vaatamata vajalike kokkulepete puudumisele. Käesoleva uuringu tulemusel selgus, et Pärnumaa omavalitsuste koostöö partneritega on hektiline: on neid, kes on kaardistanud kriisiolukordades kaasatavaid organisatsioone ja ettevõtjaid ning sõlminud nendega eelkokkuleppeid, aga ka neid, kes näevad lahendusena AS Eesti Varude Keskuse ülesannete muutmist või lisarahastuse andmist KOVIDele.

Lähtudes Euroopa Liidu ühest aluspõhimõttest, milleks on subsidiaarsus (Bowman, 2017, lk 1122), pidades silmas, et Eesti kriisireguleerimispoliitikast (Siseministeerium, 2021, lk 9) tulenevast ülesannete jäävuse põhimõttest on KOVIDel kohustus täita ka kriiside ajal oma tavapäraseid ülesandeid, ning arvestades sellega, et Eesti omavalitsussüsteemis on just KOV see, kes tegeleb kohaliku elu puudutavate küsimuste lahendamisega (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 2), nähtub, et KOVID on kohustatud aitama kriisiolukorda sattunud inimesi ja tagama neile sotsiaalse toimetuleku, olenemata sellest, kas nad on selle KOVi elanikud või mitte. Sampugnaro ja Santoro (2021, lk 287) on juhtinud tähelepanu sellele, et KOVIDel on oluline roll kriisiolukordade lahendamisel, kuid selle kandmist võib pärssida rahaliste ressursside puudumine. Eeltoodud kitsaskohta kinnitavad ka uuringu tulemused, millest selgub, et KOVID ei suuda olemasoleva ressurssiga täita kõiki riigi poolt neile kriisiolukordade lahendamiseks delegeeritud ülesandeid. Samuti märgitakse, et KOV saab abi osutada vaid nendele inimestele, kelle kohta on neil vastav info olemas. Rahalisest ressursist rääkides tuuakse kitsaskohana välja, et juhul kui tekib olukord, kus KOV on sunnitud võtma vastu teisest omavalitsusest evakueeritavaid inimesi selleks täiendavat raha saamata, võib seni osutatavate teenuste kvaliteet langeda.

Pikaajalised kriisiolukorrad, nagu hiljutine COVID-19 pandeemia, võivad tuua endaga kaasa töötajate läbipõlemise (Van der Meer *et al.*, 2024, lk 44). Senised uuringud (Viin, 2023, lk 46) näitavad, et kõige enam kuuluvad sellesse riskirühma sotsiaaltöötajad, kes pakuvad kriisiolukordades inimestele nii sotsiaalabi kui ka muud, sh psühholoogilist tuge.

Gečienė (2020, lk 75) toob välja, et kriisiolukordadeks valmistumisel, sealhulgas vastavate olukordade lahendusplaanide koostamisel, on oluline arvestada töötajate läbipõlemisega, sest asutuse toimepidevuse üheks oluliseks alustalaks on olemasolevate inimressursside juhtimine. Käesolevast uuringust selgus, et töötajate läbipõlemine on akuutne probleem ning kuigi KOVid teadvustavad, et see mõjutab nende võimekust lahendada kriisiolukordi ning pakkuda inimestele vajalikku sotsiaalabi, ei ole enamik neist olemasolevates kriisiplaanides kirjeldanud personali asenduskeeme. Tuuakse välja, et eespool mainitud majandusliku kitsikuse tõttu seisavad KOVid silmitsi inimressursi nappusega, mis viib omakorda selleni, et nad on sunnitud hoidma oma ametkonda võimalikult väiksena ning kombineerima töötajate tööülesandeid. Täiendava probleemina tuuakse välja KOVide teadmatust selle kohta, milliste töötajatega saavad nad võimalikes kriisiolukordades arvestada: osadel võib olla määratud sõjaaja ametikoht või nad võivad olla sootuks reservistid. Eeltoodu tähendab, et sõjalises kriisis võidakse neid inimesi saata rindele, mistõttu tõuseb KOVi järel jäänud töötajate koormus, mis omakorda võib viia nende läbipõlemiseni.

Uuringu tulemused kinnitavad Sampugnaro ja Santoro (2021, lk 288) väidet, et liigne bürokraatia ning seadusandluse muutmise keerukus on takistused, mis pärsivad KOVide kriisiolukordade lahendamist. KOVid näevad võimaliku tööjõu puudumise kompenseerimise võimalusena kaasata kriisiolukordade lahendamisse töötajaid, kes on küll nende palgal, kuid ei saa täita tekkinud olukorras oma igapäevaseid ülesandeid. Siiski toovad KOVid välja, et eelmainitud lahendus ei ole kehtivate seadustega lubatud, mis tähendab, et nad võivad töötajaid paluda, kuid viimastel puudub kohustus sellega nõustuda.

Crawford (2021, lk 461) leiab, et sotsiaaltöötajaid on vaja kriisiplaneerimisse kaasata, sest nad on kõige paremini kursis haavatavasse sihtrühma kuuluvate inimeste käekäiguga ning olemasolevate süsteemide ja abivõimalustega. Eeltoodud väide leidis kinnitust ka käesolevas uuringus, sest kõik respondendid tõid välja, et sotsiaaltööga seotud valdkonna spetsialistid on kaasatud nende kriisikomisjonide töösse oma olukorrateadlikkuse tõttu.

Dokument „Eesti julgeolekupoliitika alused“ (Vabariigi Valitsus, 2023, lk 5) sätestab, et kriisidega toimetulek on võimukandjate, ettevõtjate, aga ka tavakodanike ühine jõupingutus. KOVi elanikkond ei saa kriisiolukordades toetuda üksnes valitsusele, vaid

peab ise võtma aktiivse rolli nii hädaolukordadeks valmistumisel kui reageerimisel (Dunn Caverty *et al.*, 2015, lk 8). Avalike asutuste puhul on oluline teavitada kohalikku kogukonda oma koostööst erinevate partneritega (Sampugnaro & Santoro, 2021, lk 286). Uuringust selgus, et valdav enamus KOVisid usub, et hajaasustuspiirkonnas elavad inimesed tulevad kriisiolukordades iseseisvalt toime. Probleemina nähakse tiheasustuses, eeskätt kortermajades elavaid inimesi. Selleks, et suurendada nende kriisivalmidust, on mitmed KOVid panustanud kõnealuse sihtrühma teadlikkuse tõstmisesse lisaks veebilehel avaldatavale infole ning artiklite kirjutamisele ka infopäevade korraldamisega. Leidus ka KOVisid, kes on toetanud kogukondi omaosaluse katmisega generaatorite soetamisel või varjumiskohtade loomisel.

Uurimustöö teoreetiline tagapõhi, hetkeolukorra kaardistus ning intervjuude põhjal tehtud analüüs ja järeldused annavad tervikliku ülevaate sellest, milline on Pärnumaa omavalitsuste valmisolek kriisideks. Tõstmaks KOVide võimekust tagada sotsiaalabi hädaolukordades, teeb autor Pärnumaa omavalitsustele järgnevad ettepanekud:

- panna paika töötajate asendusskeemid ning viia need sisse juba loodud või alles koostamisel olevatesse kriisiplaanidesse;
- kaardistada olemasolevad koostööpartnerid ning sõlmida nendega vajalikud eelkokkulepped võimalike kriisiolukordade lahendamiseks;
- panustada elanikkonna teavitamisele ning kaasata sellesse senisest enam koostööpartnereid ja kogukondade esindajaid;
- koostöös POLi palgatud kriisivaldkonna spetsialistiga kaardistada maakondlik võimekus, sh olemasolevad ressursid, et reageerida suurematele kriisidele üheskoos.

Uurimistulemustest selgus, et KOVide kriisivalmidus ning sellest tulenev võimekus tagada sotsiaalabi hädaolukordades on tugevalt seotud küsimustega, mille lahendamine kuulub Vabariigi Valitsuse ja Riigikantselei pädevusse, kes alates 2021. aasta 1. juulist vastutavad kriisireguleerimispoliitika koordineerimise eest. Eeltoodust lähtuvalt teeb autor Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroole alljärgnevad ettepanekud:

- mõistete selguse loomiseks defineerida, mis on kriis, ning panna paika kriteeriumid, mis eristavad seda mõnest teisest ootamatust olukorrast;

- ühtlustamaks KOVide kriisideks valmisolekut võimalike kriisiolukordade kaardistamise ja tegevusplaanide väljatöötamise abil, toetada KOVisid kriisijuhtide palkamiseks vajaliku rahalise ressursiga;
- tagamaks sotsiaalteenuste kättesaadavust ka võimalikes kriisiolukordades ning kindlustamaks omavalitsuste toimetulekut kriisides, vaadata üle kehtiv KOVide rahastusmudel;
- vähendamaks KOVide halduskoormust toiduvarude ja magamiseks vajaliku varustuse soetamiseks ja ladustamiseks, kaaluda AS Eesti Varude Keskuse töö ümberkorraldamist viisil, mis annab KOVidele võimaluse kriisiolukordades pöörduda nende poole;
- tagamaks kriisiolukordades vajaliku inimressursi olemasolu töötada välja süsteem, mis annab KOVidele võimaluse broneerida teatud valdkondades töötavad inimesed nende ülesannete täitmiseks, võimaluseta kaasata neid sõjaliste konfliktide lahendamisse.

Valmisolek kriisiolukordades toime tulla nõuab Vabariigi Valitsuse, KOVide, ettevõtjate ning elanike ühist pingutust. Toimepidevuse tagamiseks on oluline nii inim- kui rahalise ressursi olemasolu. Mitmed eeltoodud ettepanekutest nõuavad rahalise ressursi ümberjagamist, kuid valdav enamus neist on siiski teostatavad kokkulepete sõlmimisega ja omavahelise koostöö edendamisega.

Kokkuvõtlikult nendib autor, et uurimiseesmärk sai täidetud ning püstitatud uurimisküsimused vastatud. Pärnumaa omavalitsuste võimekus tagada sotsiaalabi hädaolukordades sõltub kriisi raskusest, selle kestusest ning vajaliku ressursi olemasolust. Lihtsamates ootamatutes olukordades tulla toime, kuid pikaajalistes kriisides võib langeda KOVide võimekus sotsiaalabi pakkuda. Parandamaks Pärnumaa KOVide võimekust pakkuda sotsiaalabi hädaolukordades on oluline kaardistada kõikvõimalikud kriisiolukorrad, neid lahendavate töötajate asenduskeemid ja kaasatavad partnerid, panustada KOVide-ülesesse koostöösse ning elanike teavitusse. Ühtlasi on oluline riigi tugi ja KOVide võimekuse adekvaatne hindamine. Tuginedes uuringu tulemustele, tõdeb autor, et kriisivalmidus on vaieldamatult oluline valdkond, mida tuleb jätkuvalt edasi arendada ja uurida, näiteks üle-eestiliselt, et saada ülevaade KOVide valmisolekust tagada sotsiaalabi hädaolukordades.

KOKKUVÕTE

Järjest sagenevad kriisiolukorrad on senisest enam tõstnud päevakorda nendeks valmistumise ning toimepidevuse tagamise. KOVide võimekus tulla toime erinevate ootamatute olukordadega on oluline osa kogu riigi valmisolekust kriisideks, sest nad on sageli esimesed, kes peavad reageerima ja pakkuma abi kohalikule elanikkonnale.

Kriisiolukordades käivitub doomino-efekt: suurenev abivajajate hulk toob paratamatult kaasa KOVi töötajate töökoormuse suurenemise, mis omakorda võib viia nende läbipõlemiseni ning tuua kaasa seni osutatud teenuste kvaliteedi languse. Hoidmaks ära KOVi sotsiaalsüsteemi kokkuvarisemise ning tagamaks nende võimekust pakkuda sotsiaalabi ka hädaolukordades, on oluline kaardistada võimalikud kriisiolukorrad ning panna paika nende lahendamiskavad. Seda peab tegema koostöös KOVis töötavate spetsialistidega, kaasates ka oma ala eksperte: päästjaid, politseinikke, teenuseosutajaid ning koostööpartnereid. Kriisideks valmistumisel ei saa üle ega ümber rессurssidest ehk töökäte ja rahaliste vahendite olemasolust. Selleks, et kindlustada KOVide toimetulek, on oluline, et riigi tasandil tekiks ühine arusaam sellest, kes mida ja kuidas teeb. Kriisiolukordadeks valmistumine ei saa olla kui kuum kartul, mida igäüks enda käest ära veeretada püüab.

Lõputöö teoreetilises osas kirjeldatakse KOVide rolli riigisüsteemis, hädaolukordade lahendamist omavalitsuste perspektiivist ning ootamatutes olukordades sotsiaalabi tagamist raskendavaid ohte. Selle analüüsimiseks keskendutakse nii mõistete selguse kui ka rессursside olemasolu vajalikkusele, samuti haavatava sihtrühma kaardistamise ning KOVi sotsiaaltöötajate kriisiplaanide väljatöötamise kaasamise olulisusele. Täiendava aspektina puudutatakse organisatsioonide vahelise koostöö olulisust ja selle rolli kriisiolukordade lahendamisel, töötajate läbipõlemise küsimusi ning nende mõju kriisivalmidusele ja sotsiaalabi osutamise võimekusele, samuti kommunikatsiooni vajalikkust, et tulla toime erinevate kriisiolukordadega.

Lõputöö empiirilises osas anti ülevaade uuringus osalenud Pärnumaa KOVide demograafilistest näitajatest ning hädaolukordadeks valmistumise hetkeolukorrast. Andmete kogumiseks viidi läbi seitse poolstruktureeritud intervjuud, millest võttis osa kümme eksperti. Sisuanalüüsis kasutati juhtumiülest sisuanalüüsi ja induktiivset lähenemist.

Uuringu tulemusel selgus, et organisatsioonide vaheline koostöö on hädavajalik, et ühiste eesmärkide nimel jõud ühendada, kuid siin ilmneb mitmeid väljakutseid, nagu ressursside puudumine ja bürokraatia. KOVide roll kriisiolukordade lahendamises on oluline, kuid piiratud rahaliste vahendite nappuse tõttu, mis võib omakorda mõjutada nende kriiside lahendamise võimekust. Töötajate nappus ja nende võimalik läbipõlemine on murekohad, mille lahendamiseks on vaja selgeid plaane ja rahalist tuge. Kriisiplaanide väljatöötamise on oluline kaasata sotsiaaltöötajaid ja partnereid. Eeltoodule lisaks selgus uuringust, et elanikkonna teadlikkuse ja valmisoleku tagamiseks on vaja tõhustada teavitustööd.

Uuringu tulemused näitavad, et Pärnumaa omavalitsustes vajab kriisiolukordadeks valmisolek täiustamist mitmes valdkonnas. Sellest lähtuvalt tehakse omavalitsustele ettepanekuid organisatsioonide vahelise koostöö tugevdamiseks, inimressursside planeerimiseks, elanikkonna teavituse ja maakondliku koostöö suurendamiseks. Kuivõrd mitmed KOVi hädaolukordades sotsiaalabi tagamise võimekust mõjutavad tegurid kuuluvad Vabariigi Valitsuse ja Riigikantselei vastutusvaldkonda, tehakse viimasele ettepanek tagada KOVidele piisav rahastus, vähendada nende halduskoormust, andes täiendavaid ülesandeid sarnase temaatikaga tegelevatele asutustele, tagada mõistete selgus, et suurendada erinevate asjaosaliste ühtset arusaama sellest, mis on kriis, ning töötada välja elutähtsates valdkondades töötavate inimeste broneerimissüsteem, mis võimaldaks KOVidel planeerida kriisiolukordade lahendamiseks olemasolevat inimressurssi.

VIIDATUD ALLIKAD

- Bærug, S. O. (2017). *Crisis Communication Strategies: A Case Study of Norwegian Authorities' Response to an Imminent Terror Threat in 2014* [Master's thesis, Norwegian University of Life Sciences] <http://tinyurl.com/255fwbcn>
- Berman, D. (2019). *Local Government and the States: Autonomy, Politics, and Policy* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429507038>
- Bowman, A. O. (2017). The State-Local Government(s) Conundrum: Power and Design. *The Journal of Politics*, 79(4), 1119–1129. <https://www.jstor.org/stable/26551076>
- Coombs, W. T. (2023). Orientation to Second Edition. In W. T. Coombs & S. J. Holladay (Eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (2nd ed., pp. XXVII–XXIX). Blackwell Publishing Ltd.
- Crawford, C. A. (2021). Studying social workers' roles in natural disasters during a global pandemic: What can we learn?. *Qualitative Social Work*, 20(1–2), 456–462. <https://doi.org/10.1177/1473325020973449>
- Dunn Cavelt, M., Kaufmann, M., & Sjøby Kristensen, K. (2015). Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue*, 46(1), 3–14. <https://doi.org/10.1177/0967010614559637>
- Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine. (1995). *Riigi Teataja I*, 40, 567, *Riigi Teataja I*, 11.11.2017, 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/111112017001>
- Ermus, A., & Murumets, J. (2020). Kriis, oht ja risk. *Sõjateadlane*, 15, 87–112. <https://tinyurl.com/33d73ptk>
- Feliciano, E. E., Feliciano, A. Z., Alanazi, W. A., Fernandez, Z. S., Sembrano, K. D., Feliciano, J. R. D., Cabanayan, M. T. T., Policarpio, B. B., & Ligawen, J. P. (2023). A qualitative cross-case analysis of older adults' acceptance and resiliency behaviors amidst the COVID-19 pandemic crisis. *International Journal of Advanced and Applied Sciences*, 10(4), 176–187. <https://doi.org/10.21833/ijaas.2023.04.022>

- Gabriel, K. P., & Aguinis, H. (2022). How to prevent and combat employee burnout and create healthier workplaces during crises and beyond. *Business Horizons*, 65(2), 183–192. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2021.02.037>
- Gečienė, J. (2020). Management of Social Service Organizations and Factors of Resilience During the Extreme Situation. *Contemporary Research on Organization Management and Administration*, 8(1), 71–80. <https://tinyurl.com/28n8jpmz>
- Heltveit-Olsen, S. R., Lunde, L., Brænd, A. M., Spehar, I., Høyve, S., Skoglund, I., Sundvall, P.-D., Fossum, G. H., Straand, J., & Risør, M. B. (2024). Local management of the COVID-19 pandemic in Norway: a longitudinal interview study of municipality chief medical officers. *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 42(1), 214–224. <https://doi.org/10.1080/02813432.2023.2301562>
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2005). *Uuri ja kirjuta*. Medicina Hädaolukorra seadus. (2017). *Riigi Teataja I*, 03.03.2017, 1; *Riigi Teataja I*, 06.07.2023, 33. <https://www.riigiteataja.ee/akt/HOS>
- Kaal, E., & Lillo, T. (2023). Eesti kohalike omavalitsuste kriisideks valmisoleku teenuse taseme hindamismudeli arendamine ja tulemused. *Turvalisuskompass*, 4(1), 7–34. <https://tinyurl.com/36nxj3wr>
- Kantar Emor. (2019). *Elanikkonna hädaolukorraks valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2019*. <https://tinyurl.com/bdh9xsp4>
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (1993). *Riigi Teataja I*, 37, 558; *Riigi Teataja I*, 30.06.2023, 28. <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS>
- Kriis. (2024, 29. aprill). *Eesti Keele Instituudi ühendsõnastik*. <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/kriis/1>
- Kruhlov, V., Volkova, N., Krasnykov, Y., Aliksieienko, I., & Sokhatiuk, L. (2023). State Control Mechanisms as Means of Improving the Quality of Public Services of Local Self-Government Bodies. *Revista Jurídica Portucalense* (34), 325–345. [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(34\)2023.ic-16](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(34)2023.ic-16)
- Lang, A., Sandre, S.-L., Kallaste, E. & Sõmer, M. (2021). *Alushariduse ja lapsehoiu uuring*. Eesti Rakendusuurigute Keskus Centar. <https://tinyurl.com/38t2kd63>
- Liu, W., & Huang, Y. (2023). Does Relationship Matter during a Health Crisis: Examining the Role of Local Government – Public Relationship in the Public

- Acceptance of COVID-19 Vaccines. *Health Communication*, 38(6), 1146–1156, <https://doi.org/10.1080/10410236.2021.1993586>
- Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus. (2021). *Riigi Teataja I*, 31.07.2021, 4. <https://www.riigiteataja.ee/akt/131072021004>
- Proag, V. (2014). The Concept of Vulnerability and Resilience. *Procedia Economics and Finance*, 18, 369–376. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00952-6](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00952-6)
- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. (2023, 9. august). *Kriisideks valmisoleku teenustase* [andmebaas]. <https://tinyurl.com/4h6jxkb3>
- Riigikogu. (2017). *2018. aasta riigieelarve seadus 521 SE. Protokoll lisa 3*. <https://tinyurl.com/2eze8mk9>
- Sampugnaro, R., & Santoro, P. (2021). The Pandemic Crisis, Italian Municipalities, and Community Resilience. *Partecipazione e Conflitto*, 14(1), 283–301. <https://doi.org/10.1285/i20356609v14i1p283>
- Sildnik, M. (2018). *Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisiolukorrast tulenevat haavatavust elutähtsate teenuste pakkumise, evakuatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu* [Magistritöö, Sisekaitseakadeemia]. Digiriidul. <https://digiriidul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2072>
- Siseministeerium. (2021). *Kriisireguleerimispoliitika ülevaade 2021*. <https://tinyurl.com/bdhn6car>
- Sotsiaalhoolekande seadus. (2015). *Riigi Teataja I*, 30.12.2015, 5; *Riigi Teataja I*, 14.12.2023, 3. <https://www.riigiteataja.ee/akt/SHS>
- Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. (2015). *Riigi Teataja I*, 30.12.2015, 3; *Riigi Teataja I*, 14.12.2023, 12. <https://www.riigiteataja.ee/akt/SÜS>
- Statistikaamet. (s. a.). *Piirkondlik statistika (Häädemeeste vald, Kihnu vald, Lääneranna vald, Põhja-Pärnumaa vald, Pärnu linn, Saarde vald, Tori vald)* [andmebaas]. <https://juhtimislauad.stat.ee/et/piirkondlik-statistika-3/kogu-eesti-1>
- Statistikaamet. (2023, 16. mai). *RV0291U: rahvaarv, pindala ja asustustihedus, 1. jaanuar* [andmebaas]. <https://tinyurl.com/mrww4t5r>
- Steigenberger, N. (2016). Organizing for the Big One: A Review of Case Studies and a Research Agenda for Multi-Agency Disaster Response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(2), 60–72. <http://doi.org/10.1111/1468-5973.12106>

- Thomas, D. R. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237–246. <http://doi.org/10.1177/1098214005283748>
- Tierney, K. J. (2019). *Disasters: A Sociological Approach*. Polity Press. <https://tinyurl.com/43jcnzcz>
- Vabariigi Valitsus. (2023). *Eesti julgeoleku poliitika alused*. <https://tinyurl.com/bdf7wv7x>
- Van der Meer, J., Vermeeren, B., & Steijn, B. (2024). Wellbeing during a crisis: A longitudinal study of local government civil servants. *Review of Public Personnel Administration*, 44(1), 32–59. <https://doi.org/10.1177/0734371X221084104>
- Viin, M. (2023). *Sotsiaalkaitse kui elutähtsa teenuse osutamine kriisihalduse kontekstis Lõuna-Eesti näitel* [Magistritöö, Tartu Ülikool, Johan Skytte poliitikauuringute instituut]. DSpace. <https://hdl.handle.net/10062/91504>
- Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool. DSpace. <http://hdl.handle.net/10062/36419>

Lisa 1. Intervjuukava Pärnumaa omavalitsuste juhtidega

Üldine informatsiooni KOVi kriisiplaanidest

1. Kes kuuluvad Teie juhitud omavalitsuse kriisikomisjoni? (Hädaolukorra seadus, 2017, § 6; Sampugnaro & Santoro, 2021, lk 283; Sildnik, 2018, lk 84; Steigenberger, 2016, lk 60)
2. Kes on kaasatud kriisiplaanide koostamisse? (Dunn Cavelt, 2015, lk 8; Vabariigi Valitsus, 2023, lk 5)
3. Kes kuuluvad Teie juhitud KOVis haavatavasse sihtrühma ning mille alusel olete need inimesed kaardistanud? (Crawford, 2021, lk 461; Kaal & Lillo, 2023, lk 23, 26–27; Proag, 2014, lk 371; Viin, 2023, lk 9, 47)

Kriisiolukordade võimalikud stsenaariumid ja nende kaardistamise panustanud spetsialistid

4. Milliseid võimalikke kriisiolukordade stsenaariume on Teie juhitud omavalitsuse kriisiplaanides kaardistatud? (Heltveit-Olsen *et al.*, 2024, lk 215; Sampugnaro & Santoro, 2021, lk 287)
5. Millist rolli mängivad kriisiplaanide koostamises sotsiaaltöö spetsialistid/osakonnajuht? (Crawford, 2021, lk 461; Sotsiaalhoolekande seadus, 2015, § 8)
6. Millist rolli mängivad kriisiplaanide koostamises kommunaalmajanduse eest vastutavad spetsialistid/osakonnajuht? (Sampugnaro & Santoro, 2021, lk 298; Sildnik, 2018, lk 73–74)
7. Mil moel olete kaasanud kriisiplaanide koostamisse KOVi peamised teenuspakkujad ja partnerid? (Sampugnaro & Santoro, 2021, lk 298; Sildnik, 2018, lk 73–74)

KOVi võimekus tagada sotsiaalabi kriisiolukordades

8. Kuidas hindate KOVi võimekust tagada sotsiaalabi kriisiolukordades? (Sildnik, 2018, lk 73–74; Sotsiaalhoolekande seadus, 2015, § 8; Viin, 2023, lk 9)
9. Milliseid probleeme näete oma juhitud KOVis sotsiaalabi tagamise võimekuses hädaolukorras? (Sildnik, 2018, lk 73–74; Viin, 2023, lk 9)

Lisa 1. järg

10. Mil moel olete arvestanud kriisiplaanides KOVi töötajate võimaliku läbipõlemisega? (Gabriel & Aguinis, 2022, lk 183; Gečienė, 2020, lk 75; Van der Meer, 2022, lk 13; Viin, 2023, lk 46)

Ennetus kriisiolukorraga toimetulekuks

11. Kuidas on inimesed teavitatud võimalikes hädaolukordades ning KOVi võimekusest tagada sotsiaalabi kriisiolukordades? (Bærug, 2017, lk 5; Liu & Huang, 2023, lk 1152)
12. Kuidas hindate KOVi elanike iseseisvat hakkamasaamist hädaolukordades? (Dunn Cavelty *et al.*, 2015, lk 8; Sotsiaalseadustiku üldosa seadus, 2015, § 5; Vabariigi Valitsus, 2023, lk 5)
13. Milliseid probleeme näete riigi tasandil sotsiaalabi tagamise võimekuses hädaolukorras? (Heltveit-Olsen *et al.*, 2024, lk 214; Siseministeerium, 2021, lk 9; Vabariigi Valitsus, 2023, lk 5)

SUMMARY

THE ABILITY OF LOCAL GOVERNMENTS TO PROVIDE SOCIAL ASSISTANCE IN EMERGENCIES: A CASE STUDY OF PÄRNU COUNTY

Kristina Kukk

The increasing frequency of emergencies has heightened the need for preparedness and resilience. Local governments (LGs) play a crucial role in responding to and managing emergencies, as they are often the first responders to aid residents. The primary objective of this research was to investigate the preparedness of Pärnu County municipalities to respond to emergencies and provide social assistance to residents in crisis situations. To achieve this objective, the following research questions were addressed:

- What are the key challenges faced by Pärnu County municipalities in providing social assistance during emergencies?
- How can the capacity of Pärnu County municipalities to provide social assistance in emergencies be improved?

The research explores the role of LGs in crisis management, particularly their challenges and opportunities for improvement, also analysing challenges and opportunities to strengthen their preparedness and response. The growing number of crises underscores the need for LGs to be prepared and ensure social services continuity. LGs are crucial for crisis response and social assistance, but their capacity is often stretched thin. Emergency situations can trigger a domino effect, with the rising number of those in need leading to increased workloads for LG staff, which can in turn lead to burnout and a decline in the quality of services provided. To prevent the collapse of the LG social system and ensure their ability to provide social assistance in emergencies, it is essential to map out potential crises and develop plans for their resolution. This should be done in collaboration with LG specialists, involving additional experts in their field, such as rescuers, police officers, service providers, and partners.

This research is divided into two parts. The first part focuses on theory, using scientific sources to describe the role LGs play in both everyday situations and emergencies. It examines how LGs manage emergencies and the challenges they face in providing social assistance during crises. The second part analyses the ability of LGs in Pärnu County to offer social assistance in emergencies examining their current state of preparedness.

The thesis employs a qualitative research approach as this method gives a comprehensive view on the ability of Pärnu County municipalities to provide social assistance during emergencies. Expert interviews serve as the primary method for data collection, allowing the author to map the current state of preparedness. These interviews, following a semi-structured format, were conducted with seven municipal leaders in Pärnu County, chosen purposively. Notably, in two municipalities, social welfare experts who play a role in potential crisis management scenarios were also included in the interviews. Once collected, the data was categorised based on the research objectives and then analysed to identify relationships and ensure consistency with the theoretical framework established in the first part of the thesis. To compare interview responses and establish thematic categories, the author utilised a cross-case analysis approach. The analysis itself follows an inductive content analysis strategy, which allows the research findings to emerge organically from the data, focusing on frequently occurring or significant themes. This approach avoids the limitations imposed by more structured methodologies. Following analysis, the findings were compared to existing theory and then summarised into clear conclusions and recommendations. This meticulous research methodology ensures a rigorous and objective approach to addressing the research questions and objectives.

The study found that collaboration between organisations is vital for combining resources and achieving shared goals, but challenges like resource limitations and bureaucracy do exist. LGs play a critical role, but their financial constraints hinder their effectiveness. Staff shortages and burnout are significant concerns, requiring straightforward planning and financial support. Social workers and partners should be involved in developing crisis plans. Public awareness and preparedness need improvement through increased communication and education.

The thesis recommends that LGs strengthen collaboration, improve human resource planning, enhance public awareness, and promote regional cooperation. The Estonian

government should provide adequate funding to LGs, reduce their administrative burden, clarify terminology, develop a backup system for essential workers, and ensure a consistent understanding of crisis management across stakeholders.

Overall, the thesis emphasises the importance of considering specific needs and vulnerabilities of different populations in crisis preparedness. Effective crisis management requires continuous evaluation and adaptation to evolving challenges and best practices. This research provides valuable insights into the critical role of LGs in crisis management and offers practical recommendations for improving their preparedness and response capabilities.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kristina Kukk,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose *Kohalike omavalitsuste sotsiaalabi tagamise võimekus hädaolukordades Pärnumaa näitel*, mille juhendaja on Kandela Õun, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kristina Kukk

15.05.2024