

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Merilyn Viin

SOTSIAALKAITSE KUI ELUTÄHTSA TEENUSE OSUTAMINE KRIISIHOLDUSE
KONTEKSTIS LÕUNA-EESTI NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja: Kati Orru, PhD

Tartu 2023

Sisukord	
Sissejuhatus	9
KRIISIHALDUSE MÕISTED JA TEOREETLINE RAAMISTIK.....	13
1.1. Hädaolukord, kriis, katastroof.....	13
1.2. Kriisihalduse etapid.....	16
1.1.1. Kerksuse mõiste	16
1.1.2. Haavatavuse mõiste	17
1.1.3. Haavatavuse dimensioonid	18
1.1.4. Haavatavuse institutsionaalsed allikad	20
1.3. Sotsiaalkaitse ja kriisihalduse kokkupuutepunktid	21
1.4. Lühike ülevaade Euroopa riikides kasutatud praktikatest ja lähenemistest sotsiaalkaitse korraldamisel kriisihalduses (Soome, Rootsi, Norra näitel)	22
METOODIKA	24
2.1. Uuringu eesmärk	24
2.2. Andmete kogumise ja analüüsi meetodid.....	24
ANALÜÜS JA TULEMUSED.....	29
3.1. Seadusest tulenevad kriisihalduse ülesanded kohalikele omavalitsustele.....	29
3.1.1. Rahvusvahelised ja Euroopa Liidu kriisihalduse strateegiad	29
3.1.2. Eesti kontekst.....	32
3.1.3. Uued seadusalgatused.....	35
3.2. Sotsiaalkaitse planeerimine Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste hädaolukordade lahendamise plaanide näitel	36
3.3. Sotsiaalkaitse ja kriisihalduse esindajate nägemus sotsiaalkaitse ülesannetest kriisihalduses.....	44
3.4. Arutelu.....	49
3.4.1. Kuidas peegelduvad rahvusvahelised strateegiad ja Euroopa Liidu määrused Eesti seadusandluses?	49
3.4.2. Mida näitab analüüs kriisihaavatavuse võimalike institutsionaalsete tegurite kohta?	50
3.4.3. Sotsiaalkaitse olulisuse põhjustest.....	51
3.4.4. Töö edasiarendamise võimalused	52
KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED.....	53
Kasutatud allikad.....	56
Lisa 1. Läbiviidud fookusgrupi intervjuude ja poolstruktureeritud intervjuude ajakava:	63
Lisa 2. Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste hädaolukordade plaanide analüüsiküsimused:	64

Lisa 3. Poolstruktureeritud ja fookusgrupi intervjuude küsimused.....	65
Lisa 4. Lõuna-Eesti kohalikud omavalitsused, kellel on HOLP koostamise kohus.....	66
Lisa 5. Dokumendianalüüsis kasutatud materjalid.....	67

Autorluse deklaratsioon

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

Töö sõnade arv: 14525

Merilyn Viin, 15.05.2023

PROVIDING SOCIAL PROTECTION AS A VITAL SERVICE IN THE CONTEXT OF CRISIS MANAGEMENT BY AN EXAMPLE OF SOUTH ESTONIA

Abstract

Merilyn Viin

Crises do not affect people equally, people who are already more susceptible to negative influences may be more prone to be at risk, but even those who manage well in everyday life well can become vulnerable in crises. Individuals who have prior vulnerabilities as well as people who find themselves in a vulnerable situation during a crisis – they all need additional support (medicines, transport, maintenance operations) or unavoidable social assistance (food, drinking water, clothing, temporary accommodation) from community members or local government social workers. The main contribution of this master's thesis is to pay more attention to the regulatory gaps and functioning of social protection of municipalities in crisis management. The master's thesis helps to find out the main ways and practices, how the goals and needs of social protection are considered in the crisis regulation of the local government, how they are defined at the regulatory level, and how these aspects are handled in the operational crisis management of the local government. The findings confirm the importance of specifying the regulations as well as guaranteeing corresponding resources for social protection authorities in preparing for crises and solving them with the focus on individuals that have fallen into vulnerable situation.

Keywords: crisis management, crisis, social work, resilience, vulnerability

Mõistete ja lühendite loetelu

Hädaolukord – Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (Hädaolukorra seadus, 2022).

Hädaolukorra lahendamise plaan (HOLP) – on koostöökokkulepe, milles hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus ja hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutus või isik lepivad kokku hädaolukorra lahendamise korralduse plaanis kirjeldatakse hädaolukordade lahendamist: milline on hädaolukorra lahendamise struktuur, kuidas kaasata ja kasutada hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse, kuidas korraldada avalikkuse teavitamine nii, et oleks tagatud elanikkonna turvalisus ja elutähtsate valdkondade toimimine kriisiolukorras (Hädaolukorra seadus, 2022; Hädaolukorra seaduse käsiraamat, 2017).

Elutähtsad infrastruktuurid – varad või süsteemid, mis on hädavajalikud eluliselt tähtsate ühiskondlike toimingute, tervishoiu, turvalisuse, julgeoleku ning inimeste majandusliku ja sotsiaalse heaolu toimimiseks. Euroopa elutähtis infrastruktuur on Euroopa Liidu liikmesriikides asuv elutähtis infrastruktuur, mille kahjustada saamisel või hävimisel oleks oluline mõju vähemalt kahele Euroopa Liidu riigile (nt elektrijaamad või naftajuhtmed) (Euroopa Komisjon, 2008).

Elutähtis teenus – on teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist. Elutähtsat teenust käsitatakse tervikuna koos selle toimimiseks vältimatult vajaliku ehitise, seadme, personali, varu ja muu sellisega (Hädaolukorra seaduse käsiraamat, 2017).

Elutähtsa teenuse osutaja (ETO) – juriidiline isik, kelle pädevuses on elutähtsa teenusena määratletud avaliku halduse ülesande täitmine, või elutähtsat teenust osutav ettevõtjana tegutsev isik. Elutähtsa teenuse osutaja koostab elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise planeerimiseks, riski hindamiseks ja toimepidevuse taastamiseks elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani (Hädaolukorra seadus, 2022).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) – Kohaliku omavalitsuse (KOV) kõige olulisem ülesanne on korraldada kohaliku elu küsimusi, seda ka kriisireguleerimise valdkonnas. Iga kohalik omavalitsus peab olema valmis kriisiolukorras oma elanike eest hoolitsema ja tagama tema korraldatavate elutähtsate teenuste toimimise, seda ka siis kui kohalik omavalitsus ei ole elutähtsaid teenuseid korraldav asutus (ETKA). (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2023; Hädaolukorra seaduse käsiraamat, 2017).

Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon – Vallavalitsuse või linnavalitsuse poolt moodustatud komisjon, mis asub kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil. Kriisikomisjoni juhiks on vallavanem või linnapea, kes kinnitab kriisikomisjoni koosseisu. Omavalitsuse kriisikomisjoni ülesanne on koordineerida kriisireguleerimist kohaliku omavalitsuse üksuses, sealhulgas korraldada hädaolukordadeks valmistumine, hädaolukordade lahendamine, elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamine ning hädaolukorras kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 6 sätestatud ülesannete ja pädevuste toimimine omavalitsusüksuses (Hädaolukorra seadus, 2022).

Kriisikommunikatsioon – vahetu ohu korral ja hädaolukorra ajal avalikkuse teavitamine olukorra lahendamise käigust ja tegevusjuhiste andmine.

Oht – inimtegevusest, loodusnähtusest, tehnoloogiast, tehnikast või muust asjaolust tingitud sündmus või olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada tõenäoliseks, et sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse häire võib lähitulevikus laieneda hädaolukorraks (Hädaolukorra seadus, 2022).

Sotsiaalhoolekanne – sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise või määramisega seotud toimingute süsteem, mille eesmärk on toetada inimese iseseisvat toimetulekut ja töötamist ning aktiivset osalust ühiskonnaelus, ennetades sealjuures sotsiaalsete probleemide tekkimist või süvenemist üksikisiku, perekonna ja ühiskonna tasandil (Sotsiaalhoolekande seadus, 2023).

Sotsiaalkaitse – Eesti Vabariigi põhiseadusest, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest tulenev sotsiaalsete õiguste tagamise kohustus. Sotsiaalkaitse eesmärk on toetada ja suurendada inimese iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalset kaasatust, luua võrdseid võimalusi, saavutada tööhõive kõrge tase, ennetada töötust ning toetada töö- ja pereelu ühitamist (Sotsiaalseadustiku üldosa seadus, 2023).

Üldhuviteenused – on teenused, mida Euroopa Liidu liikmesriikide ametiasutused käsivad üldist huvi teenivate teenustena ja mis on seetõttu hõlmatud konkreetse avaliku teenuse osutamise kohustusega. Üldhuviteenuseid võib osutada kas riik või erasektor. Üldhuviteenuseid jaotatakse kolme kategooriasse: majandushuvi pakkuvad, majandushuvi mittepakkuvad ja sotsiaalteenused (Euroopa Komisjon, 2011).

Üldhuviteenuse osutaja – elutähtsa teenuse osutaja või seaduses sätestatud juhul ka muu ettevõtja, kes osutab teenust (sh gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi, posti- ja sideteenust), mida kasutab enamik riigi või kohaliku omavalitsuse elanikke. Üldhuviteenustena on käsitatavad ka teenused, mida osutavad väiksemad vee-ettevõtjad, soojusettevõtjad, sideettevõtjad, elektriettevõtjad (Euroopa Komisjon, 2011).

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on nii Eestit kui ka laiemalt Euroopat ja kogu maailma tabanud mitmed kriisid – üleujutused, pikaajalised elektrikatkestused, COVID-19 pandeemia. Pikema kriisi esinemisel või mitmete halbade juhusete ja tegurite kokkulangemisel, võib kriis eskaleeruda, mille tulemusel esialgsed häired ja katkestused võivad omakorda tekitada uusi kahjusid, väljakutseid ja olukordi (Turner, 2023). Kriise ja hädaolukordi käsitletakse sageli füüsiliste nähtustena, kuid nad on oma loomuselt ka ühiskondlikud sündmused, millel on mõju inimestele ja kogukondadele (Tierney, 2019).

Lisaks füüsilisele keskkonnale ja infrastruktuurile on kriisist mõjutatud ka piirkonnas viibivad inimesed, kelle heaolu, tervislik seisund ja igapäevane toimetulek võivad olla tugevalt häiritud (Wisner et al., 2004). Nii kriisides ilmnev kerksus kui ka kriiside ajal kuhjuv haavatavus võivad suuresti sõltuda inimese haridusest, sotsiaalsetest suhetest, tervisest ja sissetulekust (Kuran et al., 2020). Kriisid ei mõjuta inimesi võrdselt: sageli on ühiskondlikult marginaliseeritud või sotsiaalmajanduslikult vähemkindlustatudel raskem kriisiga toime tulla (Orru et al., 2023). Ent kriisides võivad haavatavasse olukorda sattuda ka need, kes saavad tavapäraselt hästi hakkama. Nii juba varasemalt negatiivsetele mõjudele vastuvõtlikumad inimesed, kui ka kriisi ajal haavatavasse olukorda sattunud inimesed vajavad täiendavat tuge (ravimid, transport, hooldustoimingud) või vältimatut sotsiaalabi (toit, joogivesi, riietus, ajutine majutus) kogukonnaliikmetelt või kohaliku omavalitsuse sotsiaalkaitse töötajatelt.

Lisaks individuaalsetele teguritele (vanus, füüsiline võimekus, haridus, ohuteadlikkus, keeleoskus jt oskused) ning erinevate tegurite kombinatsioonide varieeruvusele, mõjutab inimesi, kogukondi ja laiemalt kogu ühiskonda ka ametlike tugistruktuuride valmisolek. Riiklike institutsioonide poolt pakutavate teenuste, näiteks sotsiaalkaitse või kriisiinfo puudumine või kehv kättesaadavus võivad pärssida inimeste hakkamasaamist ning seetõttu tuleb ühe haavatavuse tegurina käsitleda ka tõrkeid ametliku toe osutamisel (Orru et al., 2021). Kriisi tabanud piirkonna ja sealsete inimeste heaolu ja toimetulek sõltub otseselt teenuste kättesaadavusest ja toimepidevusest, erinevate asutuste ja teenuseosutajate võimekusest ja suutlikkusest, nende kriisivalmidusest, kriiside lahendamisoskusest ning laiaulatuslike tagajärgede ja järelmõjude kõrvaldamisest (Orru et al., 2022).

Kriisiohjamisel nähakse kohalikke omavalitsusi peamiste partneritena, kellel lasub institutsionaalne ja poliitiline vastutus oma kodanike kaitsmisel ning kes peaksid kriisidele reageerima esimesena ning korraldama põhiteenuseid (Euroopa Regioonide Komitee, 2017). Ent ainuüksi Skandinaavia riikides, kus heaolu ja sotsiaalsüsteemide toimimist hinnatakse kõrgel tasemel (Greve, 2007; Sandberg, 2013), toimub hädaolukordade korraldamise koordineerimine erinevalt riiklikul, regionaalsel ja kohalikul tasandil (Eydal et al., 2016; Rapeli 2017). Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lg 1 (Eesti Vabariigi põhiseadus, 2015) kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused. Eesti Vabariigi hädaolukorra seadus (Hädaolukorra seadus, 2022) sedastab üldsõnaliselt, et kohaliku omavalitsuse üheks peamiseks ülesandeks on tagada kogu elanikkonna turvalisus ja korraldada vallas või linnas elutähtsate teenuste toimepidevus (vesi, kanalisatsioon, küte) ja korraldada sotsiaalteenuste osutamist haavatavas olukorras inimestele (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2023). Eesti Vabariigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2023) alusel on kohalik omavalitsus otseselt vastutav piirkonna inimeste tervise, heaolu ja turvalisuse, laiemalt sotsiaalkaitse teenuste korraldamise eest. Seadustes ei ole täpsustatud, kuidas muutuvad sotsiaalkaitse ülesanded kriiside ja hädaolukordade ajal.

Kuigi sotsiaaltöötajad ja -spetsialistid on erinevate kriiside ja hädaolukordade ajal kaasatud kriiside lahendamisse, on sotsiaalkaitse ülesanne nii kriisivalmisoleku planeerimisel kui ka kriisijuhtimisel siiani ebaselge (Rapeli, 2017). Katastroofide ja kriiside sotsiaalsete mõjude ja ühiskonna haavatavuse aspektide uurimine ulatub küll 1990ndate algusesse (Wisner, 1994; Bohle et al., 1994), ent seni on vähe käsitletud kriisimõjude vähendamist sotsiaalkaitset pakkuvate asutuste vaatepunktist.

Käesoleva magistritöö fookuses on kohaliku omavalitsuse toimetehhanismid kriiside eel ja kriiside ajal. Töö peamine eesmärk on selgitada sotsiaalkaitse ülesanded kriisideks valmistumise ja kriiside lahendamise kontekstis. Eesmärgi saavutamiseks on magistritöö autor püstitanud uurimisprobleemi: **Kohaliku omavalitsuse ülesanne sotsiaalkaitse korraldamisel kriisihalduses ja kriisideks valmistumise kontekstis.**

Uurimisprobleemi lahendamiseks vastab käesolev magistritöö järgmistele uurimisküsimustele:

- 1) Missugune on Euroopa Liidu ja Eesti seadusandlusest tulenev kohaliku omavalitsuse ülesanne sotsiaalkaitse korraldamisel kriiside ja hädaolukordade ajal?
- 2) Kuidas on kohalike omavalitsuste hädaolukorra lahendamise plaanides seni arvestatud sotsiaalkaitse osutamist kriiside ajal? Kuidas on sotsiaalvaldkonna esindajad kaasatud kriisiplaneerimisse ja kriiside lahenduskäiku?
- 3) Kuidas põhjendavad erinevad osapooled, sealhulgas sotsiaalkaitse ja kriisihalduse esindajad tänast sotsiaalkaitse olulisust kriisihalduses?

Uurimisküsimustele vastamiseks kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit. Selleks, et paremini mõista sotsiaalteenuste korraldamist, sotsiaalhoolekande ja muu sotsiaalabi andmist kohaliku omavalitsuse ülesandena, käsitletakse magistritöö raames erinevatest õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Andmaks paremat ülevaadet, kuidas kohalikud omavalitsused on seadusi praktilisel tasandil käsitlenud ja planeerinud oma kriisideks valmisolekut, on võetud töös vaatluse alla hädaolukorra plaanid, mida analüüsitakse temaatilise sisuanalüüsi meetodi alusel. Hädaolukorra lahendamise plaanide analüüsimisel keskendub magistritöö peamiselt sotsiaalkaitsega seotud küsimustele: kuidas on kohalike omavalitsuste hädaolukorra lahendamise plaanides seni arvestatud sotsiaalkaitse teenuste osutamisega kriiside ajal, kas kohaliku omavalitsuse kriisimeeskonda kuulub sotsiaalkaitse esindaja, milliseid eesmärke ja prioriseeringuid seavad kohalikud omavalitsused kriiside lahendamisel, kuidas on käsitletud kohaliku omavalitsuse territooriumil haavatavasse olukorda sattunud inimesi ning kuidas on hädaolukorra lahendamise plaanides määratletud üldhuviteenuseid (kas sotsiaalteenuseid on käsitletud ka üldhuviteenuse hulka kuuluvana)?

Hädaolukorra lahendamise plaanide analüüsimiseks on fookusesse võetud Lõuna-Eesti regioonis asuvad omavalitsused, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku. Lõuna-Eestis on üksteist omavalitsust, kellel lasub hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise kohustus. Magistritöös analüüsitakse kokku üheksa kohaliku omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaani, mille kasutamiseks andsid omavalitsused oma nõusoleku. Lisaks hädaolukorra lahendamise plaanide analüüsimisele, on ajavahemikul 07.04.2022–31.03.2023 läbi viidud kolm fookusgrupi

intervjuud ja viis poolstruktureeritud intervjuud erinevate kriisihalduse ekspertide ja sotsiaalkaitse esindajatega, et välja selgitada kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse tegevused kriiside eel ja ajal. Intervjuude fookus asetses küsimusel, kuidas põhjendavad erinevad osapooled sotsiaalkaitse ülesandeid kriisihalduses. Lisaks annavad intervjuud ülevaate, kuidas on kohalike omavalitsuste kriisimeeskondadesse sotsiaalkaitse esindajaid varasemalt kaasatud, millised on olnud peamised ülesanded kriisihalduses ning milliseid kitsaskohti on riigiasutuste esindajad ja sotsiaalkaitse esindajad mõtestanud kriisihaldusega seonduvalt.

Magistritöö on jaotatud kolmeks osaks. Töö esimene osa keskendub teoreetilisele raamistikule, käsitleb magistritöös kasutatavaid mõisteid ja varasemaid uurimusi sotsiaalkaitse toimimisest kriisiplaneerimisest kriisist taastumiseni. Tutvustatakse kolme Põhjamaa (Rootsi, Norra, Soome) riiklikke suuniseid sotsiaalkaitse planeerimiseks kriisideks valmistumisel ja lahendamisel. Lisaks antakse põgus ülevaade sealsete riikide kriisihalduse ja sotsiaalkaitse kohta tehtud uuringute peamistest järeldustest, tuvastatud kitsaskohtadest ja ettepanekutest sotsiaalkaitse korraldamiseks. Töö teine osa keskendub uurimismetoodika selgitamisele. Magistritöö kolmas, empiiriline osa analüüsib sotsiaalkaitse korraldamist kriiside planeerimisfaasis ja kriiside ajal kohaliku omavalitsuse kontekstis.

Käesoleva magistritöö peamine panus on pöörata suuremat tähelepanu kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse toimimisele kriisihalduses, kinnitades sotsiaalkaitse käsitlemise olulisust kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. Magistritöö aitab tuvastada peamised viisid ja praktikad, kuidas on sotsiaalkaitse eesmärkide ja vajadustega arvestatud kohaliku omavalitsuse varasemate kriiside lahendamisel ja kriisideks valmistumise perioodil. Magistritöö sedastab ettepanekuid sotsiaalkaitse korraldamisel kriisihalduses ning toob esile kitsaskohti ja tühimikke, mis vajaksid tulevikus suuremat tähelepanu ja lahendusi.

KRIISIHALDUSE MÕISTED JA TEOREETLINE RAAMISTIK

Erakordseid laialdaselt ühiskonna toimimist mõjutavaid ning suure hulga kannatanutega sündmusi klassifitseeritakse tihtipeale *hädaolukordadeks* (õnnetusteks), *kriisideks* ning *katastroofideks* (Quarantelli, 1996). Need on peamised mõisted, millele keskenduvad kriisiuuringud. Käesolevas töös loovad need mõisted konteksti, kus kriisi tagajärjed ja kriisidest põhjustatud haavatavused kõige enam ning sageli ootamatult esile kerkivad. Kuigi Eestis on terminid *kriis* ja *hädaolukord* leidnud laialdast kasutust erinevates strateegiadokumentides, määrustes ja õigusaktides (võrreldes *katastroofi* mõistega), esineb siiski olulisi puudujääke terminite ühtsel tõlgendamisel ja kasutamisel. Ermus ja Murumets (2020) osutavad, et siiani puudub Eestis kokkulepitud ja ühtne kriisidega seotud võtmemõistete süsteem, ent mõistete selge määratlemine on oluline eeldus ametkondade üleseks koostööks.

1.1. Hädaolukord, kriis, katastroof

Mõisteid “kriis” ja “hädaolukord” on käsitletud erinevates kontekstides ja koolkondades üsna erinevalt. Kriisi saab määratleda tavaolukorrast väljapoole jääva olukorrana, mil tuntud või tundmata ohtudega seotud riskid realiseeruvad määral, mida ei ole võimalik lahendada olemasolevate ressursside piires (Ermus ja Murumets, 2020).

Rugam-Rebane käsitleb mõistete “kriis” ja “hädaolukord” sisulisi erinevusi tõdedes, et “kriisi” määratlemisel ei ole rahvusvahelised kriisiuurijad jõudnud konsensusele. Seevastu terminit “hädaolukord” (inglise keeles *‘emergency’*) mõistetakse kriisiohje ringkondades ühtemoodi. Eesti õigusaktides kasutatakse kriisi asemel tihti terminit “hädaolukord” ning väljaspool õigusloome konteksti mõisteid *kriis*, *kriisiolukord*, *kriisijuhtimine*, *kriisiohjamine* ja *kriisireguleerimine*. (Rugam-Rebane, 2006). Hädaolukord võib ebaprofessionaalsel lahendamisel kujuneda kriisiks, ent seda ei peaks automaatselt käsitlema kriisina (Ermus ja Murumets, 2020). Hädaolukorda võib lühidalt mõtestada kui ootamatut või soovimatut sündmust või sündmuste ahelat. “Kriis” on tavaolukorrast erinev soovimatu olukord, mille lahendamise keskmes on normaalolukorra taastamine või kahjude minimeerimine (Ermus ja Murumets, 2020). Kriisi mõiste määratlemisel arutlevad Ermus ja Murumets (2020), et kriisiks võiks nimetada mingite sündmuste või elutähtsate

teenuste katkemise tõttu inimestele, nende tervisele, varadele või keskkonnale tekkinud ohtu. Kriisi defineerimisel kirjeldatakse sündmuseid, mille peamiseks tunnuseks on soovimatus, ootamatus, erakordsus (Rosenthal et al., 2001). Kaasaegsemates käsitlustes mõtestatakse kriise ka komplekssete, kõikehõlmavate ja hoomamatute protsessidena, nimetades neid hübriidseteks või kombineeritud kriisideks (Ermus ja Murumets, 2020). Eestis mõistetakse hädaolukorra all sündmust või sündmuste ahelat või elutähtsa teenuse katkestust, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustades suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire koostöölastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (Hädaolukorra seadus, 2022).

Hädaolukordadest ja kriisidest palju ulatuslikumat, tuhandete inimeste elu ja tervist mõjutavat sündmust nimetatakse “katastroofiks”. Katastroof on ühiskondlike ja poliitiliste institutsioonide üldine ja süstemaatiline lagunemine, mis kipub tekitama paljusid järgnevaid kriise või katastroofe (Turner, 2023). Katastroofe nimetatakse äärmuslikeks sündmusteks, mis võivad lisaks füüsilistele vigastustele, vallandada kannatanute seas traumaatilisi reaktsioone (Braga et al., 2008). Käesolevas töös kasutatakse peamiselt mõisteid “kriis” ja “hädaolukord”, kus viimase kasutuskontekst tuleneb seaduslikust kohustustest kohalikele omavalitsustele. Tabelis 1 on kokkuvõtvalt eristatud mõistete hädaolukord, kriis ja katastroofid tähendused.

Tabel 1. Kuidas erinevad hädaolukorrad, kriisid ja kataastroofid.

	Hädaolukord	Kriis	Katastroof
Mõju piirkond	Mõju on lokaalne	Mõjud laialdaselt levinud, rasked	Laastavad füüsilised ja ühiskondlikud mõjud
Reageerimise tasand	Vastus on peamiselt lokaalne	Vastus on mitut jurisdiktsiooni hõlmav, valitsuste vaheline, kuid tavaliselt alt-üles põhimõttel	Vastuse algatab kõrgeim tasand (valitsus), kuna paikkonnad ja piirkonnad on laastatud
Sündmuse töökorraldus	Standardne töö, piisavad protseduurid sündmuse käsitlemiseks	Reageerimine nõuab katastroofiplaanide aktiveerimist; ilmnevad olulised väljakutsed	Katastroofist tulenevad probleemid ületavad reageerimisel katastroofiplaanides ettenähtut
Mõjutatud ressursid	Suurem osa reageerimis-ressurssidest on mõjutatud	Ulatuslikud kahjud ja häired peamiste hädaabiteenuste osutamisel	Kohalikul ja piirkondlikul tasandil on reageerimissüsteem halvatud
Avalikkuse reageerimine	Avalikkust reageerimisse ei kaasata	Avalikkus reageerib laialdaselt	Avalikkus reageerib esimesena
Olukorrast taastumine	Üldjuhul olulisi taastumis-probleeme ei ole	Suur taastumisprotsess	Väga pikaldane, kõikehõlmav ning keeruline taastumisprotsess

Allikas: Koostatud Quarantelli (1996) ja Tierney (2008) andmete põhjal (Tierney, 2019, lk 5).

1.2. Kriisihalduse etapid

Kriis on protsess, millel on kujunemine, kulminatsioon ja leevenemine, seetõttu tuleb ka kriisiohjet vaadelda kui ennetus-, valmistumis-, reageerimis- ja taastumisetapist koosnevat tegevuste jada (Ermus ja Murumets, 2020). Kriisid nõuavad tavaliselt kiiret reageerimist, “kriisiohjamist“, sest ajaline aken võimalike kahjude leevendamiseks, on rangelt piiratud (Kuipers et al., 2021). Ermus ja Murumets (2020) määratlevad terminit “kriisiohje“ peamiselt kui kriisi juhtimistegevusi. Kriis nõuab asutustelt ja organisatsioonidelt kiiret, kuid tasakaalustatud reageerimist mitmel tasandil, kus organisatsioonijuhid peavad esmalt määratlema ja prioriseerima kriisiohjamise tegevused (Kuipers et al., 2021).

Enamus kriisiuuringute kirjandusest on fookuse seadnud kriisidele reageerimise ja lahendamise etappidele, kuid oluliselt vähem on tähelepanu pööratud valmisolekule (McEntire, 2004). Valmisolek on üks peamisi aluseid kriisijuhtimisel, mille peamine eesmärk on ette näha võimalikke takistusi ja kavandada võimalikke lahendusi (Kreps, 1991). Tõhusad tegevused kriisivalmiduse- ja reageerimise etapis võivad aidata päästa elusid, vähendada vigastusi, piirata kahjusid varale ja vähendada võimalikke kahjusid, mida kriisid võivad põhjustada (Mileti, 1991). Seega on kriiside ajal paremini toime tulemiseks vajalik, et kriisilahendamise ülesannetes ametkonnad on oma lähenemised ja tegevused eelnevalt läbi mõtestanud ja kriisimeeskonnaga läbi arutanud.

1.1.1. Kerksuse mõiste

Kriisi ja hädaolukorra terminite kõrval tuleb käsitleda ka mõisteid, mis keskenduvad ühiskonna ja taristu vastupidavusele või taastumisvõimele. Üheks olulisemaks sellesisuliseks mõisteks on “kerksus“ ehk inglise keeles *‘resilience’*. Kerksuse mõiste käsitlemine erinevates teadusvaldkondades ja teooriates on sagenemas, muutudes üheks levinumaks mõisteks katastroofiohu vähendamise diskursustes ja poliitikates, mis ei ole siiski kaasa aidanud mõiste selguse loomisele (Rodríguez et al., 2018, Rogers, 2020; Tierney, 2019). “Kerksus“ on ühiskonna võime vastu pidada ja taastuda äärmuslikest sündmustest ning neist õppides valmistuda toimetulekuks ettearvamatutes tulevikuhäiretes (Orru et al., 2023). Kerksuse ja valmisoleku üheks

komponendiks on ettenägelikkus ühiskonna haavatavuste osas ja nendega arvestamine näiteks sotsiaalkaitse tegevustes.

1.1.2. Haavatavuse mõiste

Sendai katastroofiohu vähendamise raamistikus aastateks 2015-2030, rõhutatakse, et katastroofide kerksus on kestliku arengu üks keskseid aspekte, mille saavutamiseks nõutakse tegevusraamistikke, et vähendada vastuvõtlikkust katastroofiohtudele (ÜRO, 2015). Kriisides ja hädaolukordades hakkamasaamist hinnatakse sageli selle põhjal, kui vastupidavad või haavatavad on erinevate riiklike ja kohalike omavalitsuste toimestruktuurid ja elutähtsate teenuste osutamine. Hyogo tegevusraamistiku abil (ÜRO, 2005), kutsutakse kõiki valitsusi ja rahvusvahelisi organisatsioone üles prioriseerima katastroofide ohu vähendamist ja sellesse investeerima, suurendades seeläbi riikide kerksust katastroofiohtudele. Hyogo tegevusraamistik aastateks 2005-2015 (ÜRO, 2005), on haavatavust määratlenud kui tingimusi, mille määravad füüsilised, sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkonnategurid või protsessid, mis suurendavad kogukonna vastuvõtlikkust ohtude negatiivsetele mõjudele.

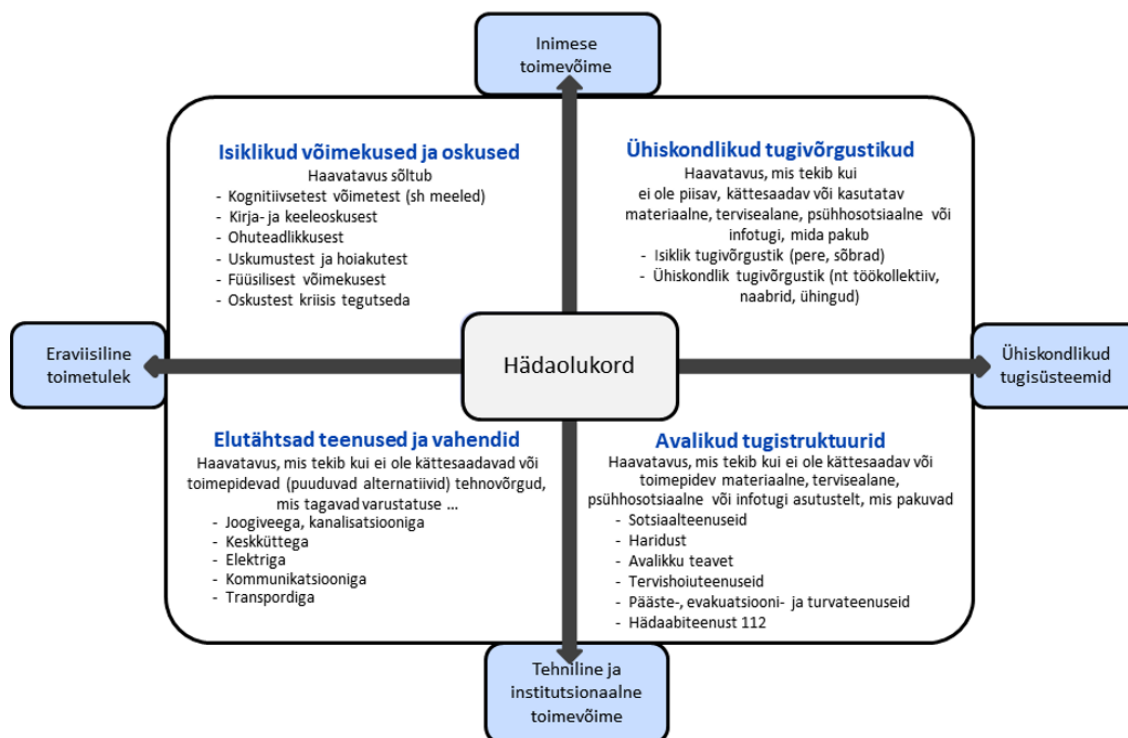
“Haavatavuse“ mõiste on kriisisotsioloogia teaduskirjanduses viimase paarikümne aasta jooksul üha laialdasemalt kasutatav mõiste, mida on vaadeldud nii individuaalse ja kogukondlikku haavatavusena, kuid ka laiemalt ühiskondliku ja haldusliku haavatavusena (Tierney, 2019). Nüüdisaegsed ühiskonnad on muutunud eri valdkondades rohkem haavatavaks ning tugevate ristsõltuvuste tõttu on mis tahes ohu avaldumisel selle mõju kompleksne (Ermus ja Murumets, 2020). Kriisisotsioloogid on leidnud, et just haavatavuse aspekt peaks asuma katastroofiuuringute keskmes (Wisner et al., 2004). Merja Rapeli (2017) on jõudnud veendumusele, et haavatavus, kerksus ja sotsiaalne tugivõrgustik on nii sotsiaaltöö (Hawkins ja Maurer 2010; Zakour ja Gillespie 2013) kui ka katastroofiuuringute (Aldrich 2012; Tierney 2014; Wisner et al., 2004) kesksed mõisted. Üksikisikute, kogukondade ja ühiskondade haavatavus ja vastupidavus ning sotsiaalse toe olemasolu täidavad kriiside lahendamise ja kerksuse kontekstis olulist ülesannet. Seetõttu tuleks kriisi- ja katastroofiuuringutes üha enam käsitleda kriiside sotsiaalkaitse aspekte. Käesolevas magistritöös on peamine fookus institutsionaalse tugivõrgustiku mõjul haavatavuse kujunemisele.

1.1.3. Haavatavuse dimensioonid

Haavatavus on mitmekihiline ja mitmemõõtmeline sotsiaalne protsess, mida mõjutavad ühiskondlikud, poliitilised ja majanduslikud tegurid (Bohle et al., 1994). Haavatavus võib avalduda nii füüsilises, sotsiaalses kui ka majanduslikus keskkonnas (Proag, 2014). Füüsilise haavatavuse all on mõistetud peamiselt füüsilise vara, hoonete ja infrastruktuuriga seotud riske, mille kahjustamise või toimimise halvenemisest sõltuvad ühiskonna elutähtsad teenused ja süsteemid, näiteks haiglad, hädaabiteenused, transport, elektrivõrgu või side kättesaamine jne. Sotsiaalse haavatavuse all käsitletakse sageli haavatavaid rühmi: peamiselt naisi, lapsi ja eakaid, vaimse ja füüsilise puudega inimesi. Sotsiaalse haavatavuse sihtrühma kuuluvad veel sisserännanud inimesed, kes ei tunne kohalikku kultuuri, kombeid või keelt või inimesed, kes on vaesemad ja vajavad täiendavaid sotsiaalkaitse teenuseid. Majandusliku haavatavuse all mõistetakse peamiselt majandusressursside ja protsesside riske, kus nende toimevõimekuse langus võib põhjustada ühiskonnas uusi ohtusid ja tagajärgi inimeste igapäevasele toimetulekule, nt kõrge inflatsioon, küberturvalisus (Proag, 2014).

Haavatavuse mõiste rõhutab sotsiaalsete tegurite ja ühiskondlike struktuuride tähtsust riskide ja kohanemisvõimaluste kujundamisel (Birkmann, 2006). Haavatavuse allikatena käsitletakse eeskätt sotsiaal-struktuurilisi (asutuste töökorraldus, rollid, võimekus, -kultuur), kuid ka individuaalseid ning oluspetsiifilisi tegureid (Orru et al., 2022a). Nii kriiside kerksus kui ka kriiside ajal kuhjuv haavatavus sõltub suuresti haridusest, sotsiaalsetest suhetest, tervisest ja sissetulekust. Seetõttu võib haavatavust käsitleda kui ühest riskitegurist või mitmete sotsiaalmajanduslike riskitegurite ristumisest või kuhjumisest tekkinud olukorda või seisundit, mis muudab inimesed välistele ohtudele vastuvõtlikumaks.

Joonisel 2 on hädaolukorra spetsiifikale keskenduv haavatavuse maatriks (Orru et al., 2022a), mis jaotab eri ajahetkedele erineval määral mõju avaldavad haavatavuse tegurid nelja peamisesse kategooriasse: isiklikud võimekused ja oskused (individuaalsed tegurid), elutähtsad teenused ja vahendid (infrastruktuuritegurid), ühiskondlikud tugivõrgustikud ja avalikud tugistruktuurid.



Joonis 2. „Sotsiaalse haavatavuse” dimensioonid kriisides. Orru et al., 2022a. Ajakirjas Disasters

Orru ja kolleegide (2022a; 2022b) käsitluse alusel tuleks eristada haavatavuse komponente, mis võivad olenevalt olukorrast kujuda teatud inimestes:

Isiklikud võimekused ja oskused – üksikisikute füüsiline, emotsionaalne ja vaimne seisund. Individuaalsed oskused võivad olla seotud ka võimega jälgida riskiteavet (kirjaoskus ja keeleoskus), üldine ohuteadlikkuse tase ning varasemalt kujunenud hoiakud, sealhulgas usaldus ametiasutuste vastu. Olemasolevad kriisiohjamise oskused ja valmisolekumeetmed.

Ühiskondlikud tugivõrgustikud – sotsiaalne ja majanduslik kaasatus, isikliku tugivõrgustiku toetus (perekond, lähedased), ühiskondlike tugivõrgustike toetus (naabrid, töökollektiiv, ühingud). Teabe ja tõlgenduste vastuvõtmise ja jagamise viisid kogukonnas.

Elutähtsad teenused ja vahendid – elektri, kütte, vee, kanalisatsiooni, side, transpordi ja muude elutähtsate teenuste ning eraviisiliste tehnoloogiliste vahendite kättesaadavus iseseisvaks toimetulekuks (nt auto, suvila, maakodu, elektriküttele alternatiivsed kütteallikad).

Avalikud tugistruktuurid – psühhosotsiaalse kriisiabi, meditsiinilise, pääste- ja teabeteenuste kättesaadavus (haiglate, hooldekodude, haridusasutuste, kinnipidamisasutuste teenuste kättesaadavus). Mõõde viitab ka sellele, kuidas teenuseid kohandatakse, võttes arvesse üksikisikute erinevaid vajadusi. Avalike tugistruktuuride juhtimisküsimusi käsitletakse haavatavuse hinnangutes harva põhiaspektidena, kuid need on olulised, et hinnata, kuidas juhtimise erinevad omadused mõjutavad inimeste haavatavust ohtlikes tingimustes (Birkmann, 2013). Käesolevas töös on põhifookuses sotsiaalkaitse tugistruktuuride kättesaadavus ja toimimine kriisi ajal.

1.1.4. Haavatavuse institutsionaalsed allikad

See, mil määral omistatakse haavatavust üksikisikutele, objektidele või ühiskondadele ja mida saab haavatavuse leevendamiseks teha – sõltub suurel määral haavatavuse ametkondlikust mõtestamisest. Haavatavuse mõiste määratlemine omakorda kujundab seda, kuidas haavatavust käsitletakse kriiside valmisoleku ja neile reageerimise poliitikates ja praktikates (Orru et al., 2021). Seetõttu võib kriisiohjamise vaates olla ametkondade võrdluses erinevad arusaamad “haavatavuse” mõistest erineva tõlgendusega, mis omakorda mõjutab ka kriisilahendamise praktikaid.

Kriisireguleerimise ja turvalisuse alastes riiklikes raportites, uuringutes on “haavatavuse” mõiste käsitlemisel peamiselt lähtutud infrastruktuuride toimepidevuse hindamisest, mitte niivõrd ühiskondlikest haavatavustest. Näiteks 2019. a Majanduskoostöö ja Arenguorganisatsiooni (OECD) ja Euroopa Teadusuuringute Keskuse (JCR) avalikustatud uuring „Good Governance for Critical Infrastructure Resilience“ kirjeldab peamiselt elutähtsate teenuste kerksust ja infrastruktuuride haavatavust, kuid ei käsitle selle otsest või kaudset mõju elanikkonnale. Kaheksa Euroopa riigi võrdlusuuringus osutavad Orru ja kolleegid (2022), et kriisiohjamise süsteemid on keskendunud peamiselt füüsilise ohu komponendile, taristule ja elutähtsate teenuste kahjustuste tagajärgedele, kuid mitte üksikisikute haavatavustele kriiside ajal. Kohalikul tasandil eeldatakse üldiselt omavalitsustelt ja kohalikelt (sotsiaalhoolekande) asutustelt teavet ja teadmisi haavatavate isikute ja rühmade kohta, et neile osutada esmast kriisiabi, ent enamasti puuduvad suunised haavatavuste tuvastamiseks ja abi osutamiseks (Orru et al., 2022a). Hädaolukorra juhid saavad

leevendada ohuolukordade mõju riskirühmadele, kui nad on teadlikud oma kogukondade haavatavustest (Wolkin et al., 2015) ning mõistavad haavatavuse aspekte ühtsetel alustel.

1.3. Sotsiaalkaitse ja kriisihalduse kokkupuutepunktid

Kriiside ja hädaolukordade tegelik ulatus ja mõju väljenduvad peamiselt kohalikul tasandil – kui tekkinud olukord häirib inimeste toimetulekut, hakkamasaamist või igapäevast elu vähesel või suuremal määral. Sotsiaalkaitseteenuste ja sotsiaalabi ebapiisav kättesaamine või teenuste katkemine teeb inimesed haavatavaks ja vastuvõtlikumaks välistele ohtudele (Orru et al., 2021).

Sotsiaaltöö ja katastroofiuringute valdkondade vahelisi seoseid on uuritud alates 1980ndatest (Alston et al., 2019; Rozenthal 2001), mil katastroofide sagenemine 1980. aastatel ja 1990. aastatel juhtisid üha suuremat tähelepanu sotsiaaltööle (Gillespie et al., 1993; Soine, 1987). Inimeste tervis ja heaolu kaitsmine on rahvusvahelise katastroofiriski üks peamisi eesmärke (ÜRO, 2015), millest tulenevalt rõhutatakse üha suurenevat vajadust pöörata kriisiohjes tähelepanu sotsiaalkaitse aspektidele. Sellisteks rahvusvahelisteks kriiside ja katastroofide mõjude vähendamise poliitikakujundamise strateegiatest tuntumad on Sendai katastroofivähendamise raamistik aastateks 2015-2030 (ÜRO 2015), mille on heaks kiitnud 187 riiki) ja Hyogo tegevusraamistik 2005-2015 (ÜRO, 2005).

Abipakkuvate spetsialistide, arstide ja õdede kõrval on sotsiaaltöötajatel olnud erinevate kriiside ja õnnetuste lahendamisel lahutamatu osa usaldusväärse ja ohutu teabe ja ohutusmeetmete jagamisel (Crawford, 2021; Nero, et al, 2023; Orru et al., 2023). Tänu sotsiaaltöötajate teadlikkusele erinevatest süsteemidest, inimeste käitumismustritest ja olemasolevatest ressurssidest, tuleks sotsiaaltöötajaid oluliselt enam kaasata kriisiohje aruteluruumidesse, et jõuda katastroofide ajal kõige haavatavamate sihtrühmadeni (Crawford, 2021). Katastroofide ohjamise seisukohalt asub sotsiaaltöö otsustustasandi ja kogukondade vahelises ühenduses, kus sotsiaaltöö saab panustada valmisolekusse, kerksusesse ja taastumise protsessi (Woods, 2014). Kohalikul tasandil eeldatakse üldiselt omavalitsustelt ja kohalikelt (sotsiaalhoolekande) ametiasutustelt teavet ja teadmisi haavatavate isikute ja rühmade kohta nende elanike seas ja võimet osutada neile esmast hädaabi kriisiolukorras (Rapeli, 2018).

Mitmed autorid leiavad (Crawford, 2021, Hollenbach 2022, Rapeli, 2018), et sotsiaalkaitse valdkond peaks olema kriisiohjamise poliitikate ja strateegiate lahutamatuks osaks. Pia Hollenbachi (2022) uurimus Sendai katastroofiohu vähendamise raamistiku alusel loodud katastroofide juhtimise strateegiate kujunemisest ja sotsiaaltöö katastroofijuhtimise vahelistest seostest Soome, Šveitsi ja Sri Lanka näitel, tõstatab Hollenbach kolm peamist väljakutset, mis vajaksid suuremat tähelepanu. Esiteks on valitsusasutustel vähesed teadmised kriisiohjamise strateegiate seostest sotsiaalpoliitika, kriisikommunikatsiooni ja kogukondade kerksuse valdkondade vahelistest seostest. Teiseks on sotsiaaltöö praktilal ja uuringutel piiratud mõjujõud katastroofide haldamisele, teavitamisele ja kerksusele ning ei kasutata piisavalt ära sotsiaaltöö teoreetilisi teadmisi ja praktikaid kriisiohjamise strateegiates. Kolmandaks tõi Hollenbach esile, et sotsiaaltöötajate hariduse andmisel puudub siiani katastroofijuhtimise suunaline õppekava ning selle teemalised õppeained ja loengud.

1.4. Lühike ülevaade Euroopa riikides kasutatud praktikatest ja lähenemistest sotsiaalkaitse korraldamisel kriisihalduses (Soome, Rootsi, Norra näitel)

Skandinaavia riike (Island, Norra, Soome, Rootsi ja Taani) on peamiselt kirjeldatud kui heaolu teenuste riikidena ehk heaoluriikidena (Abrahamson et al., 2005), kus riiklikul tasandil lähtutakse universaalsest sotsiaalpoliitikast – võrdse kohtlemise ja võrdsete võimaluste loomise aluseks on sotsiaalabi osutamine kõigile ühiskonnagruppidele (Kildal ja Kuhnle, 2007). Soomes, Rootsis ja Norras lähtub hädaolukordade lahendamine neljast peamisest põhimõttest: vastutus, sarnasus, lähedus ja koostöö (Eydal et al., 2016; Becker ja Bynander 2018). Eydal (2016) toob esile, et kriiside ajal peaksid vastutuse võtma isikud, kes on ka tavatingimustes teenuste toimimise eest vastutajad, kasutades oma varasemaid teadmisi ja oskuseid kriisisituatsioonis. Sellest tulenevalt on oluline kaasata kriisilahendusse inimesi, kellel on varasemalt omandatud sarnased kogemused ja oskused. Lähemuse põhimõte tähendab, et kriise tuleks lahendada tekkimise asukohale kõige lähemal. Üheks peamiseks võtmeteguriks on kriisilahenduses koostöö, kus kriisijuhid, sotsiaalkaitse töötajad ja vabatahtlikud üheskoos panustavad nii kriisilahendusse kui ka taastumisprotsessidesse.

Eydal (2016) toob riikidevahelisest võrdlusest esile, et kohalikel omavalitsustel on kohustus koostada hädaolukordadeks valmisoleku plaan ning ühtlasi on omavalitsustele määratud kohustusena tagada sotsiaalteenuste järjepidev korraldamine. Siiski pole reguleerivates õigusaktides käsitletud, kuidas sotsiaalteenuseid tuleks korraldada kriiside ilmnemisel ja kriisidest taastumisel.

Põhjamaade katastroofide uuringute põhjal (Eydal et al., 2016; Rapeli, 2018), on ilmnenu, et esinevad vaid üksikud lähenemised, kus kohalikud sotsiaalkaitse töötajad on kaasatud hädaolukordade planeerimisse. Samuti võib riigiti esineda üsna erinevaid lähenemisviise haavatavuse vähendamiseks ja leevendamiseks. Näiteks on omavalitsused kohustatud analüüsima ja kaaluma üksikuid haavatavusi oma riskihinnangute ja hädaolukorra lahendamise plaanide osana (Norras, Rootsis ja Soomes), teistes riikides võib see olla soovituslik, mitte kohustuslik (Saksamaa) või puuduvad täielikult (nt Eesti) (Eydal et al., 2016; Rapeli, 2018).

Teooria kokkuvõte

Eestis on terminid *kriis* ja *hädaolukord* leidnud laialdast kasutust erinevates strateegiadokumentides, määrustes ja õigusaktides, kuid siiani esineb olulisi puudujääke terminite ühtsel tõlgendamisel ja kasutamisel. Mõistete selge määratlemine on oluliseks eelduseks ametkondade üleseks koostööks (Murumets, 2020). Teoreetilise ülevaate põhjal võib eeldada, et ühiskondliku haavatavuse ja sotsiaalkaitse käsitlemine kriisihalduse kontekstis on veel arengujärgus. Siiski võib täheldada erinevate autorite poolt sotsiaaltöö rolli aktiivsemat mõtestamist ja tähtsustamist kriiside planeerimises ja neile reageerimises. Sotsiaaltöötajatel on kriisideks valmistumisel ja esinemisel suurem roll, kui sageli arvatakse, sest sotsiaaltöö asub oma ülesannete täitmisel individuaalse tasandi ning institutsionaalsete struktuuride tasandi vahelisel alal, kus sotsiaaltöö saab panustada kriiside kerksuse tõstmisel, lahendamisel ning taastumisprotsessides. Ent võib eeldada, et vaid vähestes maades on need ülesanded selgepiirilisel sätetatud nii seadustes kui praktikas.

METOODIKA

2.1. Uuringu eesmärk

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli selgitada kohaliku omavalitsuse kriisihalduse põhimõtteid sotsiaalkaitse teenuste osutamisel ja korraldamisel. Selleks, et kohaliku omavalitsusele seatud ülesandeid ja rolli paremini mõista, tuli üheltpoolt käsitleda omavalitsustele määratud seadusest tulenevaid kohustusi ja õiguslikku raamistikku. Teiselt poolt tuli mõista tegelikku hetkeseisu, milliseid tegevusi on kohalikud omavalitsused reaalselt planeerinud kriisideks valmistumisel ja lahendamisel, milliseid prioriteete ja eesmärke kohalikud omavalitsused ise kriisihalduses on seadnud, kuidas asutused ja kriisimeeskonnad on varasemalt maandanud inimeste haavatavust hädaolukordades või planeerinud vähendada ohte inimeste elule ja tervisele.

Parema ülevaate saamiseks kasutasin nii kohalike omavalitsuste hädaolukordade lahendamise plaanide võrdlevat sisuanalüüsi kui ka sotsiaalkaitse esindajate ja kriisimeeskondadega läbiviidud intervjuusid. Fookusgrupi ja poolstruktureeritud intervjuude peamine eesmärk oli aidata selgitada põhjuseid sellele, kuidas on abivajadusele reageeritud erinevate kriiside ajal ning kuidas on sotsiaalkaitset korraldatud.

2.2. Andmete kogumise ja analüüsi meetodid

Uurimismeetoditena kombineerisin magistritöö käigus erinevaid kvalitatiivse uuringu lähenemisi. Kvalitatiivse uurimustöö funktsioon on „tuua varjatud tõsiasju avalikkuse ette“ või „teha uuritav tegelikkuses nähtavaks“ ehk ilmutada tegelikkuse varjatud tahke ja anda neile tähendus (Õunapuu, 2014, lk 62). Kvalitatiivses uurimuses kasutatakse tekstide või muude tähendusrikaste objektide uurimiseks sisuanalüüsi meetodit, et teha täpseid ja usaldusväärseid järeldusi kontekstide kohta, kus neid on kasutatud (Krippendorff, 2004, lk 18).

Andmekogumise ja analüüsimeetodite valikul lähtusin peamiselt uurimisküsimustele vastavusest. Magistritöös kogusin peamised andmed hädaolukorra lahendamise plaanidest (Kalmus et al., 2015; Flick, 2009), seadustest (Kalmus et al., 2015), poliitikakujundamise dokumentidest (Kalmus et al., 2015), poolstruktureeritud intervjuudest (Flick, 2006; Õunapuu, 2014) ja fookusgrupi intervjuudest (Õunapuu, 2014). Magistritöö raames kasutasin analüüsimeetodina temaatilist

sisuanalüüsi, mis võimaldas keskenduda teksti peamistele ja olulistele tähendustele, andes tänu uurimusküsimuste sõnastamisele uurijale rohkelt tõlgendamisvõimalusi (Kalmus et al., 2015). Teemaatilist sisuanalüüsi rakendasin nii kogutud dokumentide kui ka intervjuude analüüsimisel. Lisaks teemaatilisele analüüsile kasutati võrdlevat dokumendianalüüsi hädaolukorra lahendamise plaanide erinevuste ja sarnasuste leidmiseks (Flick, 2009). Dokumendianalüüs on süstemaatiline protseduur dokumentide ülevaatamiseks või hindamiseks (Bowen, 2009). Dokumendianalüüs võimaldab teha dokumendist väljavõtteid, tsitaate või terveid lõike (Labuschagne, 2003).

Dokumendianalüüs meetodina jaotus kaheks erinevaks lähenemiseks: 1) teemaatiliseks sisuanalüüsiks ja 2) võrdlevaks dokumendianalüüsiks. Neile lähenemistele vastasid valitud allikmaterjalid:

a) Kriisihalduse taustsüsteemi mõtestamine ja konteksti kirjeldamine.

Taustsüsteemi mõistmiseks kasutasin erinevaid poliitikakujundamise ja strateegiadokumente, mis on mõjutanud riiklikku kriisihalduse suunamist, sh rahvusvahelisi poliitikakujundamise põhimõtteid ja Euroopa Liidu määrustest ja suunistest tulenevaid kohustusi või soovitusi riikide kriisihalduse korraldamiseks.

b) Eesti kohalike omavalitsuste kriisihaldust reguleeriva seadusandliku olukorra hetkeseis ja kirjeldamine.

Selleks kasutatud andmed pärinesid õigusaktidest ja regulatiivsetest määrustest ja tekstidest, ametlikest strateegiadokumentidest ja poliitikakujundamise tekstidest. Ülevaate andmiseks hetkeolukorrast, kuidas tänased seadused ja suunised on kohustanud kohalikke omavalitsusi kriisideks valmistuma, neid lahendama, korraldama erinevaid teenuseid, kasutasin omavalitsuse korralduse seadust, hädaolukorra seadust, sotsiaalhoolekande seadust, tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõud, erinevaid Euroopa Liidu määruseid ja suuniseid.

Võrdlev dokumendianalüüs Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste hädaolukorra lahendamise plaanide näitel. Andmete kogumise aluseks valisin piirkonnana Lõuna-Eesti. Kõikide Eestis asuvate kohaliku omavalitsuste hädaolukorra lahendamise plaanide analüüsimine oleks kujunenud töömahukaks ning tervikpildi kirjeldamine eeldaks kõikide omavalitsuste nõusolekut

materjalide analüüsimiseks. Ühest regioonist ülevaate kirjeldamine oli fokuseeritum ning piirkonnapõhiselt paremini võrreldav. Piirkonna valiku peamine põhjendus seisnes magistritöö autori elukoha läheduse põhimõttel ning varasematest kokkupuudetest kahe Võru maakonna omavalitsuse hädaolukorra plaanide ja töökorraldusega.

Lõuna-Eesti kahekümne kuuest omavalitsusest üheteistkümnel lasub hädaolukorra lahendamise plaani koostamise kohustus, sest nende kohalike omavalitsuste territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku (Hädaolukorra seadus, §15). Üheteistkümnest omavalitsusest andis üheksa kohalikku omavalitsust nõusoleku hädaolukorra lahendamise plaanide kasutamiseks käesoleva magistritöö analüüsimaterjalina.

Hädaolukorra lahendamise plaanide analüüsimisel kasutati võrdleva dokumendianalüüsi metoodikat, kus lähtusin kuuest peamisest küsimusest, millele kriisiplaanide dokumentidest otsisin vastuseid. Nendeks peamiseks küsimusteks oli välja selgitada, millest lähtusid kohalikud omavalitsused kui nad koostasid hädaolukorra lahendamise plaane, mis olid peamised eesmärgid ja mille alusel seati kriisiülesannete lahendamise prioriteete. Kas sotsiaalkaitse esindaja oli kaasatud kriisimeeskonda ja milliseid ülesandeid oli sotsiaalkaitsele kriisihalduse töökorralduses seatud. Lisaks vaadeldi sotsiaalkaitset vajavate inimestest lähtuvalt, et kuidas on kohalikud omavalitsused enne kriise mõelnud haavatamate sihtrühmade peale. Viimasena vaatlesin üldhuviteenuse mõistmist hädaolukorra lahendamise plaani ja kriisihalduse kontekstis. Analüüsist saadud andmete alusel koostas in peamised järeldused ja tähelepanekud, mis analüüsimise käigus peamiselt ilmnid ja tähelepanuväärseks osutusid.

Poolstruktureeritud intervjuudes kogusin sotsiaalkaitse esindajatelt vastuseid uurimisküsimustele, kuidas oli korraldatud sotsiaalkaitse teenuste kättesaadavus erinevate kriiside ajal (Kagu-Eesti torm, Ukraina sõjapõgenike kriis, COVID-19), missugused olid peamised ilmnunud haavatavused ja missuguseid olid peamised ülesanded, kuidas koguti teavet abivajadusest ja kuidas toimus abi osutamise prioriseering. Poolstruktureeritud intervjuu on osaliselt reglementeeritud, kus küsimused on eelnevalt ette valmistatud, kuid küsimuste sõnastamine on paindlik, intervjuerijal on võimalus anda küsimustele selgitusi ning vajaduse korral lisada täpsustavaid küsimusi või väärtuslike andmete ilmnemisel esitada juurde täiendavaid küsimusi (Õunapuu, 2014, lk 171-172).

Selleks, et keskenduda ühele konkreetsele aruteluteemale väljavalitud sihtgrupiga, kasutasin teise andmekogumise meetodina fookusgrupi intervjuusid. Vastavaid intervjuusid viisin läbi

kriisihalduse esindajate laiemas arutelus, kus osales 6-10 inimest. Fookusgrupi intervjuu metoodika valik lähtus peamiselt sellest, et metoodika annab võimaluse intervjuerijal täita nii moderaatori, kuulaja kui ka vaatleja ülesandeid (Õunapuu, 2014, lk 174). Andmete kogumise väärtuslikkus seisnes peamiselt paindlikkuse ja vabaduse printsiibis, kus arutelu sisu löid üheskoos professionaalse kogemusega eksperdid ilma, et neid oleks hoitud väga kitsastes uurimisküsimuste raamistikes. Küsimused olid fookuseeritud kindlale teemale ning aitasid hoida vestluse suunda fookusgrupis.

Ajavahemikul 07.04.2022–31.03.2023 viisin läbi (vt Lisa 1) kolm fookusgrupi intervjuud erinevate kriisihalduse ekspertidega ja viis poolstruktureeritud intervjuud sotsiaalkaitse esindajatega. Intervjuude käigus omandasin parema ülevaade sellest, millistes kriisides kohalike omavalitsuste sotsiaalvaldkonna töötajad olid aidanud kriise lahendada. Selgitasin välja, missugused olid sotsiaalkaitse peamised ülesanded ja tegevused kriiside ajal ning milliseid teenuseid korraldati. Uurisin, kuidas oli sotsiaalvaldkonna kaasamine toimunud kriisideks valmistumise perioodil (kuulumine kohaliku omavalitsuse kriisimeeskonda, koolitustel osalemine, ja sisendi andmisel hädaolukorra lahendamise plaani koostamine). Lisaks uurisin, milliseid kitsaskohti sotsiaalkaitse vaates on siiani tajunud sotsiaalkaitse esindajad, kohalike omavalitsuste kriisimeeskonnad ja riigiasutuste esindajad. Intervjuude käigus kasutasin olukorra paremaks kirjeldamiseks viimaste aastate jooksul toimunud kriiside kontekste (Kagu-Eesti torm 2019, COVID 19 pandeemia ja Ukraina põgenikekriisi).

Fookusgrupis ja poolstruktureeritud intervjuudes osalevate inimeste valikul lähtusin peamiselt ekspertide kaudsel või otsesel seosel kriiside lahendamisega ja sotsiaalkaitse korraldamisega. Fookusgrupi ja poolstruktureeritud intervjuudes osalesid erinevate riigiasutuste ametnikud (Päästeameti Lõuna päästkeskuse valmisoleku büroo), Politsei- ja Piirivalveameti (Võru politsei piirkonnavanem), erinevate partnerorganisatsioonide esindajad (MTÜ Lõuna-Erihooldusteenuste Keskus) ning kohalike omavalitsuste sotsiaalosakondade juhid ja sotsiaalkaitse esindajad (Antsla Vallavalitsus, Tartu Linnavalitsus, Rõuge Vallavalitsus, Setomaa Vallavalitsus, Võru Vallavalitsus, Võru Linnavalitsus). Intervjuudele kutsumisel tutvustasin intervjuu eesmärgi ja sisu ning peamisi uurimismaterjalide kasutamise põhimõtteid. Kõik intervjuudes osalevad eksperdid andsid oma nõusoleku osalemiseks kas kirjalikult e-maili teel või vahetult enne suulise intervjuu algust.

Intervjuude keskmine pikkus oli poolteist kuni kaks tundi, kaheksast intervjuust seitse toimusid silmast-silma kohtumistena ning üks intervjuu toimus Teamsi kasutuskeskkonnas. Kõik intervjuud talletasin helisalvestustena ning transkribeerimiseks kasutasin Tallinna Tehnikaülikooli Küberneetika Instituudi foneetika- ja kõnetehnoloogia laboris väljatöötatud tehnoloogiat (Olev ja Alumäe, 2022). Kõikide fookusgruppide ja poolstruktureeritud intervjuude helisalvestused koos transkriptsioonidega kuuluvad krüpteeritult autori valdusesse. Sisuanalüüsi ettevalmistamisel kasutasin helisalvestuse ja transkriptsiooni samaaegset tõlgendustehnikat, kus uurimusküsimustest ja märksõnadest lähtudes, märkisin olulisemad intervjuueeritavate mõttekäigud, tähelepanekud ja tsitaadid kirjalikult üles.

ANALÜÜS JA TULEMUSED

Magistritöö fookuses on uurimisprobleem kohaliku omavalitsuse ülesanded sotsiaalkaitse korraldamisel kriisihalduses ja kriisideks valmistumise kontekstis. Selle uurimisprobleemi lahendamiseks vastab käesolev magistritöö järgmistele uurimisküsimustele:

- 1) Missugune on Euroopa Liidu ja Eesti seadusandlusest tulenev kohaliku omavalitsuse ülesanne sotsiaalkaitse korraldamisel kriiside ja hädaolukordade ajal?
- 2) Kuidas on kohalike omavalitsuste hädaolukorra lahendamise plaanides seni arvestatud sotsiaalkaitse osutamist kriiside ajal? Kuidas on sotsiaalvaldkonna esindajad kaasatud kriisiplaneerimisse ja kriiside lahenduskäiku?
- 3) Kuidas põhjendavad erinevad osapooled, sealhulgas sotsiaalkaitse ja kriisihalduse esindajad tänast sotsiaalkaitse olulisust kriisihalduses?

3.1. Seadusest tulenevad kriisihalduse ülesanded kohalikele omavalitsustele

Selleks, et paremini mõista ülesandeid, mida kohalikele omavalitsustele seadusest tulenevalt on kriisihalduse vaates seatud, tuleb esmalt vaadelda **rahvusvahelisi kriisipoliitika strateegiaid ja tegevusi Euroopa liidu tasandil**, mis on otseselt või kaudselt mõjutanud Eesti seadusandlust ning andnud suuniseid kriisijuhtimise strateegiatesse.

3.1.1. Rahvusvahelised ja Euroopa Liidu kriisihalduse strateegiad

Rahvusvahelisel tasandil on olulisemateks kriisihalduse poliitikakujundamise strateegiateks olnud 2005. aastal 168 ÜRO liikmesriigi poolt kümneks aastaks vastu võetud Hyogo tegevusraamistik “Maaailma riikide ja kogukondade vastupidavuse suurendamine katastroofide suhtes” (ÜRO, 2005) ja “Sendai katastroofiohu vähendamise raamistik aastateks 2015–2030” (ÜRO, 2015). Hyogo tegevusraamistiku peamine fookus oli rahvusvahelisel tasandil pöörata süsteemsemat tähelepanu katastroofiohu vähendamise poliitikatele, plaanidele ja programmidele, et suurendada riikide kerksust katastroofiohtudele (ÜRO, 2005). Ühtlasi on tänu Hyogo tegevusraamistiku loomisele hakatud pöörama üha suuremat tähelepanu humanitaarabile, sotsiaalkaitsele, linnastumisele ja kliimamuutustega kohanemisele. ÜRO koostöövõrgustiku Hyogo tegevusraamistikule järgnes

2015. aastal kehtima hakanud Sendai katastroofiohu vähendamise raamistik aastateks 2015–2030, mis pakub partnerriikidele arengukavast tulenevaid konkreetseid meetmeid katastroofiohtude vastuvõtlikkuse vähendamiseks (ÜRO, 2015; Siseministeerium, 2021).

Euroopa Liidu kriisipoliitikate kujundamisel on suurt osatähtsust omanud erinevad kriisid, näiteks 11. septembril 2001. aastal toimunud terrorirünnakud, 2008. aasta majanduskriis, 2015. aasta Euroopa rändekriis, COVID-19 pandeemia ning 2022. aastal alanud Venemaa kallaletung Ukrainale (Euroopa Liidu Nõukogu, 2003; Euroopa Komisjon, 2022). Euroopa Liidu tasandil tehti esimesed sammud elutähtsate infrastruktuuride kaitsmise suunal 2004. aastal, kus Euroopa Ülemkogu esimese poolaasta kohtumisel paluti eesistumise järelalusena nõukogul ja komisjonil esitada 2004. aasta lõpuks üldine strateegia elutähtsate infrastruktuuride kaitse tõhustamiseks (Euroopa Komisjon, 2004). Euroopa Komisjon esitas Nõukogule ja Euroopa Parlamendile teatise (KOM/2004/0702) „Kriitilise infrastruktuuri kaitse terrorismivastases võitluses“, kus määratleti ära võimalikud ohud, nimetati kriitilise infrastruktuuri valdkonnad, võimalikud kaitsemeetmed ning üldised eesmärgid (Euroopa Komisjon, 2004). Ühtlasi on terrorismivastases võitlusest tulenenud algatus olnud Euroopa Liidu erinevate valdkondade (elektrienergia, side- ja infotehnoloogia, rahanduse, tervishoiu, toidu ja vee, transpordi, ohtlike kaupade ja valitsusasutuste) kui kriitiliste infrastruktuuride toimepidevuse ja julgeoleku tagamise aluseks.

Euroopa Komisjon võttis 17. novembril 2005. aastal vastu roheline raamatu (KOM/2005/576), mille eesmärk oli algatada Euroopa esmatähtsa infrastruktuuri kaitse programmi teemalisi arutelusid, et panna alus ühetaolisele lähenemisele kriitiliste infrastruktuuride toimepidevuse regulatsioonidele (Euroopa Komisjon, 2005). Ühtlasi seadis 8. detsembril 2008. aastal vastu võetud Euroopa Nõukogu direktiiv (2008/114/EÜ) liikmesriikidele kohustuse elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimise, määramise ning nende kaitse parandamise hindamise kohta (Euroopa Komisjon, 2008).

Katastroofide ennetamise ja katastroofi mõjude vähendamise poliitikate kujundamine hoogustus 2008. ja 2009. aastal, mil Euroopa Komisjon võttis vastu 23. veebruaril 2009. aastal teatise (KOM/2009/2302) „Ühine lähenemisviis loodus- ja inimtegevusest tingitud katastroofide ennetamisele“, milles kutsutakse liikmesriike üles koostama üldist katastroofide ennetamise

raamistikku ja pakkuma välja katastroofide tagajärgede vähendamise meetmeid (Euroopa Komisjon, 2009).

Euroopa Liidu toimimise lepingu (EL toimimise leping, 2012) artikli 9 kohaselt võtab liit oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel arvesse kõrge tööhõive taseme edendamise, piisava sotsiaalse kaitse tagamise, sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse ning hariduse, koolituse ja inimeste tervise kaitse kõrge tasemega seotud nõudeid. Euroopa sotsiaalõiguste sambasse on koondatud 20 olulisemat põhimõtet, mis toetaksid 21. sajandi Euroopa õiglaseid ja hästi toimivaid tööturges ja sotsiaalhoolekande süsteeme (Euroopa Komisjon, 2018). Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtteid toetavad üldhuviteenused, mille peamine eesmärk on Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele võrdse kohtlemise ja põhiõiguste kaitse pakkumine, aidates inimestel elada väarikat elu ning tagada kõigile õiglase juurdepääsu olulistele kaupadele ja teenustele (Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, 2017)

Kriisihalduse vaates on Euroopa Liidu üheks mehhanismiks üldhuviteenuste tagamise kohustus. Üldhuviteenusteks nimetatakse üldist huvi pakkuvateks teenuseid, mille suhtes kehtib avaliku teenuse osutamise kohustus (Euroopa Komisjon, 2011; Euroopa Komisjon, 2017). Üldhuviteenuseid võib osutada kas riik või erasektor. Üldhuviteenuseid saab jaotada kolme kategooriasse: majandushuvi pakkuvad teenused (näiteks politsei, õiguskaitse), majandushuvi mittepakuvad teenused (näiteks postiteenused, jäätmekorraldus) ja sotsiaalteenused. Üldist huvi pakkuvad sotsiaalteenused vastavad haavatavate inimeste vajadustele ning põhinevad solidaarsuse ja võrdse kättesaadavuse põhimõttel (Euroopa Komisjon, 2011; Euroopa Komisjon, 2017).

Euroopa Liidu kriisijuhtimise strateegiaid ja poliitikaid on kujundanud ülalpool mainitud ülemaailmsed poliitikaraamistikud, Hyogo tegevusraamistik (ÜRO, 2005), Sendai katastroofivähendamise raamistik (ÜRO, 2015) ja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) elanikkonnakaitse ja kriisijuhtimise poliitikatel ja strateegiatel on olnud märkimisväärselt suur mõju ka EL poliitikate kujundamisele. Näiteks on Euroopa Regioonide Komitee kujundanud Hyogo ja Sendai poliitikaraamistike põhjal katastroofiohupõhised arvamused ja soovitusel Euroopa Liidu erinevate valdkondade poliitikatele, mida võiksid järgida kõik liikmesriigid. Euroopa Regioonide Komitee arvamuses (2017/C272/02) „Tegevuskava Sendai katastroofiohu vähendamise raamistiku 2015–2030 jaoks. Katastroofipõhine lähenemisviis kogu ELi poliitikale“, kirjeldatakse liikmesriikide kohalikke omavalitsusi kui katastroofiohu peamisi partnereid, kellel

on institutsionaalne ja poliitiline vastutus kaitsta oma kodanikke, kes reageerivad ja ohjavad kriise esimesena ning korraldavad kodanikele põhiteenuseid (Euroopa Komisjon, 2017). Arvamuses öeldakse selgelt, et kriisiolukorras peaksid kohalikud omavalitsused olema esimesed, kes reageerivad ja ohjavad toimunud katastroofi, tagades põhiteenused ja järelvalve ning kes on ühtlasi vastutavad ka katastroofijärgse ülesehitustöö eest. Kõige olulisemana tuuakse esile tõdemus, et kohalikud omavalitsused tunnevad üksikasjalikult oma paikkonda ja kogukonna liikmete vajadusi. Lisaks rõhutatakse arvamuses, et kerksus katastroofidele on kestliku arengu üks keskseid aspekte ning kõik uue taristu rajamisega seonduvad Euroopa Liidu projektid peaksid olema tulevikus katastroofiohtudele vastupanuvõimelised.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et rahvusvahelisel ja Euroopa Liidu tasandil kujundatakse üha tugevamalt kriisipoliitika, mille peamine eesmärk on riikide ja asutuste kerksuse suurendamine kõikvõimalikele katastroofiohtudele. Euroopa Regioonide Komitee arvamuse kohaselt peaksid kriisiohjamisel esimesteks reageerijateks ja kriiside lahendajateks olema kohalikud omavalitsused, kellel on keskne roll ja tähtsus katastroofiohu maandamisel. Kohalikele omavalitsustele on seatud selge ootus, et kriise tuleks lahendada subsidiaarsuse põhimõttel ehk neil, kes on elanikele kõige lähemal. Sellest tulenevalt on kriisihalduse kontekstis kohalikele omavalitsustele antud ülesanded ja vastutus, kellest sõltub teenuste kättesaadavus ning ühtlasi laiem mõju elanikele.

3.1.2. Eesti kontekst

Eesti kohaliku omavalitsuse kriiside ajal sotsiaalkaitset korraldava rolli selgitamiseks käsitleti Eestis kehtivat seadusandlikku raamistikku, hädaolukorra seadusest, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ja sotsiaalhoolekande seadusest tulevaid kohustusi, mis aitavad paremini mõista omavalitsustele seatud ülesandeid ja kohustusi.

Põhiseaduse § 154 lg 1 (Eesti Vabariigi põhiseadus, 2015) kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi. **Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse** §6, lg 1 (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2023), kirjeldab selgelt omavalitsusüksuse ülesandeid ja pädevusi sotsiaalteenuste osutamisel:

- (1) Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja

noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2023) ja hädaolukorra seadus (Hädaolukorra seadus, 2022) sedastavad, et kohaliku omavalitsuse üheks peamiseks ülesandeks on tagada kogu elanikkonna turvalisus ja korraldada vallas või linnas elutähtsaid teenuseid (vesi, kanalisatsioon, küte, sotsiaalabi), mille katkemine võib mõjutada inimeste hakkama saamist, mõjutades nende tervist või seades nende elusid ohtu.

2017. aastal vastu võetud **hädaolukorra seaduse** §6 alusel on kohalikud omavalitsused kohustatud hädaolukorra tekkimisel moodustama kriisikomisjoni ning koordineerima kriisireguleerimist kohaliku omavalitsuse üksuses (Hädaolukorra seadus, 2022). Hädaolukorra seaduses määratletakse '**hädaolukorda**' kui sündmust, mis võib ohustada inimeste elu või tervist, varalist kahju või mis võib põhjustada elutähtsate teenuste osutamise katkemist. Sellest tulenevalt kuuluvad elutähtsate teenuste (kokku 14 teenust) alla kõik need teenused, mille katkemisel võib olla oht inimeste elule või tervisele. Hädaolukorra seaduse § 6, lg 1 loetleb elutähtsaid teenuseid, mida vastavate teenuste toimepidevust korraldavad asutused (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank ja kohalik omavalitsus) peavad hädaolukorra ajal elanikkonnale tagama. Elutähtsate teenuste loetelu on pikk (kokku 14 teenust): elektriga varustamine, maagaasiga varustamine, vedelkütusega varustamine, telefoniteenus, andmesideteenus, elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine, vältimatu abi toimepidevuse andmine, makseteenus, sularaharinglus, kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavuse tagamine, veega varustamine ja kanalisatsioon (Hädaolukorra seadus, 2022). Hädaolukorra seaduses on selgelt määratletud asutuste ülesanded, kes kriisireguleerimises osalevad. Teenuste toimimise ja tagamise vajalikkus on mõistetav ning erinevate teenuste korraldamissuunised on määrustega üldjoontes kirjeldatud.

Uurimisprobleemi käsitlemisel lähtus autor peamiselt sotsiaalkaitse vajadustest ja vastavatest teenustest kriisiplaneerimise ja lahendamise kontekstis ning riiklikest arengusuundadest sotsiaalkaitse planeerimisel ja osutamisel kriisihalduses. Asjakohased teenused on aga hädaolukorra seaduses kirjeldamata. Seadus ei täpsusta kohaliku omavalitsuse ülesandeid

sotsiaalkaitse teenuste planeerimisel kriisidele eelneval perioodil ja kuidas korraldatakse hädaolukordade ja kriiside ajal sotsiaalteenuste ja sotsiaalabi osutamist. Sotsiaalkaitse teenuste jätkamiseks kriisi ajal on aga oluline omandada ülevaadet potentsiaalsetest abivajajatest, sealhulgas nii inimestest, kes on juba varasemalt sotsiaaltöötajate teenusekasutajad, kui ka nendest, kes on haavatavas olukorda sattunud kriisi käigus. Teenuste jätkamiseks kriisi ajal abivajajatele on vaja planeerida vastavaid ressursse, ent selleks tänane seadusandlus omavalitsus ei kohusta.

Hädaolukorra seaduse (Hädaolukorra seadus, 2022) kohaselt on valitsusasutuste, kohalike omavalitsuste ja elutähtsaid teenuseid pakkuvate ettevõtete esmane ülesanne tegutseda laiemalt avalikkuse huvides, kus kõik elutähtsad teenused on ka kriiside ajal toimepidevad ja kättesaadavad. Kriisiolukorras peab kohaliku omavalitsuse sotsiaalosakond tagama tavapäraste teenuste kättesaadavuse. Siin peitub ka eeldus, et kohalik omavalitsus tagab lisaks varasematele abivajajatele täiendavad sotsiaalteenused kõikidele neile inimestele, kes varasemalt ei ole teenusesaajate nimekirjas olnud, kuid kes võivad kriiside ajal täiendavat abi vajada.

Hädaolukorra seadusest (Hädaolukorra seadus, 2022) tulenevalt rakendub kohalikele omavalitsustele hädaolukorra lahendamise plaanide kohustus, kelle territooriumil elab üle 10 000 elaniku ning sellest tulenevalt rakendub kohustus tagada ka elutähtsate teenuste toimepidevus. Kõik üle 10 000 elanikega omavalitsuste kriisimeeskonnad peavad olema eelnevalt koostanud riskianalüüsid ning koos läbi arutatud võimalikud hädaolukordade lahendamise plaanid, et kriiside ajal paremini tekkinud olukorraga toime tulla. Kokku on Eestis 33 kohalikku omavalitsust, kus elab üle 10 000 elaniku ning kellel ühtlasi lasub hädaolukorra lahendamise plaani koostamise kohustus.

Siseministeerium ja Päästeamet on loonud hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhendi (Siseministeerium, 2018), mis abimaterjalina hõlbustab asutustel hädaolukorra lahendamise plaanide koostamist. Hädaolukordade lahendamise plaanid peavad sisaldama: plaani rakendusala (tingimuste kirjeldamine juhtivale asutusele, et õigel ajal ära tunda hädaolukorda või selle tekke oht), ja kokkuvõtte hädaolukorra mõjust (mõju riigi-, elutähtsatele- ja üldhuviteenustele jt partneritele ning valdkondadele); hädaolukorra lahendamisel osalevad asutused ja isikud ning nende ülesanded (staabi moodustamine); hädaolukorra juhtimisstruktuur ja lahendamise korraldus (hädaolukorra lahendamise eesmärgid ja strateegilised valikud); teabevahetus asutuste ja inimeste vahel ning kirjeldus, kuidas lõpetatakse hädaolukorra lahendamine. Kuigi juhendis nõutud loetelu

kohustuslike teemade käsitlemise kohta on pikk, on sotsiaalkaitse valdkonna ülesanded hädaolukorras jäetud siiski täpsustamata.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 4 alusel mõistetakse sotsiaalhoolekande all sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise või määramisega seotud toimingute süsteemi, mille eesmärk on toetada inimese iseseisvat toimetulekut ja töötamist ning aktiivset osalust ühiskonnaelus, ennetades sealjuures sotsiaalsete probleemide tekkimist või süvenemist üksikisiku, perekonna ja ühiskonna tasandil (Sotsiaalhoolekande seadus, 2023). Sotsiaalhoolekande seadus § 5, lg 1 määrab selgelt ka sotsiaalhoolekande osutamise piirkonna, mille alusel rahvastikuregistrisse kantud elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud tagama sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist abivajajast isikule (Sotsiaalhoolekande seadus, 2023). Sellest tulenevalt võib sotsiaalabi ja -teenuseid tõlgendada kui elutähtsaid teenuseid, mille tagamise ja korraldamise eest on otseselt vastutav kohalik omavalitsus ning mille teenuste osutamine on ka kriiside ja hädaolukordade ajal hädavajalik.

Vältimatu sotsiaalabi all käsitletakse kohaliku omavalitsuse vastutust korraldada abivajajatele sotsiaalhoolekandeseadusest tulenevaid teenuseid. Nendeks teenusteks on peavarju andmine (erakorraline majutusteenus, öömajateenus, varjupaigateenus), transpordiabi, riide- ja toiduabi ning sotsiaalnõustamine (Sotsiaalhoolekande seadus, 2023). Vältimatut sotsiaalabi osutatakse inimesele, kes on ajutiselt sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda. Näiteks ulatuslike kriiside või hädaolukordade korral võivad inimesed jääda ilma eluasemest või on sunnitud oma elukohast lahkuma ning võivad vajada omavalitsuselt vältimatut sotsiaalabi.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et kuigi sotsiaalhoolekande seaduses on vältimatu sotsiaalabi andmise korraldus täpsustatud, jätavad nii kohaliku omavalitsuse korralduse seadus kui ka hädaolukorra seadus kriisihalduse vaates sotsiaalkaitse valdkonna elutähtsa teenusena tähelepanuta.

3.1.3. Uued seadusalgatused

Viimase aja kriisid on esile toonud suurenenud vajaduse elutähtsaid teenuseid osutavate ettevõtete ja asutuste kerksuse tõstmise järele. Lähtuvalt sellest on uues tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse

eelnõus elutähtsate teenuste loetellu lisatud seitse uut elutähtsat teenust (toidu varustuskindlus, lennuväljade toimimine, aeronavigatsiooniteenuse toimimine, avaliku raudtee toimimine, raudteeveo toimimine, sadamate toimimine, ravimite varustuskindlus). Lisaks uute elutähtsa teenuse lisamisele, planeeritakse muuta varasemate elutähtsate teenuste nimetust selliselt, et nende teenuste toimepidevusnõue on ka sõnaliselt määratletud. Näiteks varasemas hädaolukorra seaduses nimetatud 'makseteenus' on asendatud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus terminiga 'makseteenuse toimimine', 'sularaharinglus' on asendatud terminiga 'sularaharingluse toimimine' jne. Magistritöö ühe vaatlusaluse teenuse 'vältimatu abi' kui elutähtsa teenuse nimetus on uues tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus sõnastatud täpsemaks ning kannab elutähtsa teenusena nimetust 'tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses vältimatu abi'. Lisaks vältimatu abi sõnastuse täpsustamisele on loetellu lisatud 'ravimite varustuskindlus', mis kuulub ka tervishoiuteenuste korraldatavate asutuste vastutusalasse.

Eesti seadusandluse kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku eluga seotud küsimusi kohalikud omavalitsused, kus kohaliku omavalitsuse üheks peamiseks ülesandeks on tagada kogu elanikkonna turvalisus ja korraldada vallas või linnas elutähtsaid teenuseid (vesi, kanalisatsioon, küte, sh sotsiaalahabi ja -teenuseid), mille katkemine võib mõjutada inimeste hakkama saamist, mõjutades nende tervist või seades nende elusid ohtu (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2023; Hädaolukorra seadus, 2022). Kui hädaolukorra seadus (Hädaolukorra seadus, 2022) annab selged suunised elutähtsate teenuste korraldamiseks, näiteks on nõutud hädaolukorralahendamise plaanide koostamise kohustus, siis kriisihalduse vaates on sotsiaalkaitse korraldamise osas tühimik, jättes kirjeldamata inimeste abistamise kriiside ajal või kuidas sellele tuleks mõelda kriisideks valmistumisel.

3.2. Sotsiaalkaitse planeerimine Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste hädaolukordade lahendamise plaanide näitel

Selgitamaks, kuidas kohalikud omavalitsused on seni arvestanud sotsiaalkaitse osutamist ja kaasamise planeerimist kriiside lahendamisel, **analüüsiti kohalike omavalitsuste hädaolukorra lahendamise plaane**. Dokumentide temaatiline sisuanalüüs toimus Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste hädaolukordade lahendamise plaanide varal, kus oma nõusoleku materjalide

analüüsimiseks andsid järgnevad Lõuna-Eesti kohalikud omavalitsused, kelle haldusterritooriumil elab üle 10 000 elaniku ning kellel lasub seetõttu hädaolukorra lahendamise plaani koostamise kohustus: Elva Vallavalitsus, Kambja Vallavalitsus, Põlva Vallavalitsus, Tartu Vallavalitsus, Valga Vallavalitsus, Viljandi Linnavalitsus, Võru Linnavalitsus ja Võru Vallavalitsus.

Hädaolukordade lahendamise plaanid on kohalike omavalitsuste vaates ühed peamised kriisijuhtimise dokumendid, milles omavalitsused ise mõtestavad peamisi võimalikke ohtusid ja stsenaariume, mis võivad nende territooriumil juhtuda, kirjeldavad vastavaid leevendusmeetmeid, ülesannete ja vastustusalaade jaotamist kriiside ilmnemisel ning palju teisi kriisilahendamisega seotud toiminguid. Hädaolukorra plaanide erinevus võib peamiselt tuleneda omavalitsuse elanike arvust (tiheasustus või hajaasustus) ja territoriaalsest paiknevusest (linn või maapiirkond), mistõttu võivad omavalitsuste elutähtsate teenuste korraldamise kohustus erineda omavalitsuste lõikes.

Peamised küsimused, mis võeti fookusesse Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste hädaolukordade plaanide analüüsimisel:

1. Kas hädaolukorra lahendamise plaani koostamine lähtub kohaliku omavalitsuse haldusala elavate inimeste elu või tervist kaitsvatest seisukohtadest või on koostamise eesmärgiks seatud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise kirjeldus?
2. Millest lähtuvad kohaliku omavalitsuse kriisiülesannete prioriseeringud, muuhulgas olukorra lahendamisel ja hädasolijate aitamisel?
3. Kas kohaliku omavalitsuse kriisimeeskonda ja/või kriisikomisjoni kuulub sotsiaalkaitse esindaja?
4. Kas hädaolukorra lahendamise plaan sisaldab sotsiaalteenuste ja muu sotsiaalabi andmise korraldamise põhimõtteid? Näiteks sotsiaalosakonna töökorralduse kirjeldamine kriiside ajal?
5. Kas hädaolukorra lahendamise plaani koostamise käigus on ühtlasi kaardistatud ka kohaliku omavalitsuse territooriumil elavad haavatavamad sihtrühmad?
6. Kuidas on kohalikud omavalitsused hädaolukorra lahendamise plaanides määratlenud üldhuviteenuse mõistet (kas on käsitletud ka sotsiaalteenuseid üldhuviteenuse hulka kuuluvana)?

Hädaolukorra lahendamise plaanide peamised analüüsitulemused:

- 1) Kas hädaolukorra lahendamise plaani koostamise eesmärk lähtub kohalik omavalitsus haldusalas elavate inimeste elu või tervist kaitsvatest seisukohtadest või on koostamise eesmärgiks seatud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise kirjeldus?**

Kõik vaatluse all olevad kohalikud omavalitsused on seadnud hädaolukorra lahendamise plaanide esmaseks eesmärgiks tagada hädaolukorra ajal omavalitsuste korraldavate elutähtsate teenuste toimimine. Teiste eesmärkide seas tõsteti esile: kaasa aitamine riigiteenuste igakülgsel toimimisele; elanike olukorratundlikkuse tagamine (käitumisjuhiste edastamine); kriitilistel objektidel elutähtsate teenuste toimimise tagamine. Alles viienda või kuuenda hädaolukorra lahendamise eesmärgina on esile toodud sotsiaalteenuste korraldamist ja haavatavamate isikute abistamist.

Neljal kohalikul omavalitsusel on hädaolukorra lahendamise plaani koostamisel lähtutud viimaste eesmärkidena ka elutähtsa teenuse katkemisest põhjustatud mõju elanike tervisele, turvalisusele ja heaolule, ühel kohalikul omavalitsusel on eesmärgina selgelt sõnastatud elanike heaolu ja turvalisuse kaitsmine hädaolukorra tekkimisel. Viimati nimetatud plaanis on märgitud:

„HOLP on koostatud ... territooriumil elutähtsa teenuse häiretest põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks, et tagada kohalike elanike heaolu ja turvalisus ning kohalike teede sõidetavus päevi kestva raskete ilmastikutingimuste (lumetorm, pikaajaline tihe lumesadu, üleujutused) ajal.“

- 2) Millest lähtuvad kohaliku omavalitsuse kriisiülesannete prioriseeringud?**

Hädaolukorra lahendamise plaanid keskenduvad kriisiülesannete prioriseerimisel peamiselt rasketest ilmastikuoludest tekkinud hädaolukorrale, mis võib omakorda põhjustada sealse kohalikus omavalitsuses ühe või mitme elutähtsa teenuse häirimise või katkemise. Üldiselt lähtub prioriseerimine põhimõttest – kõige suurema mõjuga tegevus kõige esimesena.

Üheksast analüüsitava kohalikust omavalitsusest on vaid kahel kohalikul omavalitsusel (Viljandi linnal, Võru linnal) kohustus korraldada kõigi kolme elutähtsa teenuse toimimine (kaugküte ja vee

kättesaadavus ning teede sõidetavus). Ühel kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada vee kättesaadavus ja teede sõidetavus (Valga vald). Ülejäänud seitsmel kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada vaid ühe elutähtsa teenusena osutamist, milleks on teede sõidetavus ja läbipääsu tagamine.

Kuna kõikidel üheksal vaatlusalusel kohalikul omavalitsusel on teede sõidetavuse korraldamise kohustus, oli elutähtsa teenuse toimimise esimeseks prioriteediks hoida kohalikud peatänavad ja teed sõidetavana. Viie omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaanides lähtuti prioriseerimisel ka mõjust sotsiaalkaitse teenustele: vältimatu abi toimepidevuse tagamine (kiirabi) ja operatiivteenuste jõudmine abivajajateni, sotsiaalabiteenuste osutamine (ligipääs sotsiaalabi vajavate isikute ja suurelapsedeliste peredeni, tagada sotsiaalabi vajavate inimeste teenindamiseks), juurdepääs arstiabile (tagada pidev juurdepääs perearstikeskustele ja sotsiaalhoolekandeesutustele). Neli omavalitsust ei käsitlenud kriisiülesannete prioriseerimisel elutähtsa teenuse osutamise mõju inimeste elule, tervisele või turvalisusele.

3) Kas kohaliku omavalitsuse kriisimeeskonda ja/või kriisikomisjoni kuulub sotsiaalkaitse esindaja?

Analüüsi käigus selgus, et üheksast kohalikust omavalitsusest neljal oli selgelt määratletud omavalitsuse kriisimeeskonna koosseisu ka sotsiaalkaitse esindaja (erinevates hädaolukorra lahendamise plaanides on sotsiaalkaitse esindajana kaasatud erinevate ametite esindajaid: sotsiaalnõunik, sotsiaal- ja terviseosakond või kohaliku haigla esindaja). Kolmes kohaliku omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaanis on küll kirjeldatud käitumisjuhiste ja teavituste saatmise kohustus teistele sotsiaalasutustele, kuid täpselt pole kirjeldatud sotsiaalosakonna kaasatust kriisimeeskonna töösse. Kirjeldatud hädaolukorra lahendamise plaanides pole juhtimisstruktuuris staapide paljusust ette nähtud ning sotsiaalosakond on paigutatud kas linnamajanduse planeerimisgrupi või kommunikatsioonigrupi alla. Kahe omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaanis polnud sotsiaalosakonna esindatust arvestatud kriisikomisjoni või kriisimeeskonna koosseisu ega mainitud juhtimisstruktuuri allüksuste hulgas.

Mitme omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaanis ei ole kriisireguleerimise juhtgruppi sotsiaalkaitse esindajat määratud, kuid siiski on hädaolukorra lahendamise plaanis välja toodud

kohaliku omavalitsuse ülesandena korraldada haridusasutuste, kultuuriasutuste, sotsiaalasutuste ja muu olulise asutuse teavitamine ja käitumisjuhiste andmine, kuid samas ei ole esile toodud, kuidas kohalik omavalitsus on planeerinud sotsiaalkaitse teenuste pakkumist või inimeste abistamist hädaolukordade ajal.

4) Kas hädaolukorra lahendamise plaan sisaldab sotsiaalteenuste ja muu sotsiaalabi andmise korraldamise põhimõtteid? Näiteks sotsiaalosakonna töökorralduse kirjeldamine kriiside ajal?

Analüüsitud omavalitsustest sisaldas kaheksa kohaliku omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaan sotsiaalosakonna töökorralduse kirjeldust ning ühe kohaliku omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaanis ei olnud mainitud sotsiaalosakonna või sotsiaalkaitse ülesandeid kriisihalduses. Kaheksa sotsiaalosakonna kriisihalduse ülesannete ja töökorralduse kirjeldused olid sisuliselt väga erinevad. Kolmel omavalitsusel oli sotsiaalabi osutamise ja sotsiaalosakonna kriisihalduse tööülesannete kirjeldus üsna kasin. Kriisi ajal oli sotsiaalkaitse vaates leevendusmeetmeks mainitud ainult ohuteavituse ja käitumisjuhiste edastamist erinevatele sotsiaalvaldkonna asutustele (perearstikeskused, hooldekodud, sotsiaalkeskused) ja varasemat sotsiaalkaitset vajavatele sihtrühmadele (paljulapselised pered, alla toimetuleku piiri elavate perede ja puudega inimestele). Näiteks kajastus dokumendis ainult üks lõik sotsiaalkaitse ülesannete ja -korralduse kohta:

- *korraldab sotsiaalvaldkonna asutuse ohuteavitamise ja käitumisjuhiste andmise (perearstikeskused, hooldekodud, sotsiaalkeskused); tagab paljulapseliste perede, alla toimetulekupiiri elavate perede ja puudega inimeste ohuteavitamise koos käitumisjuhistega;*

Neljas hädaolukorra lahendamise plaanis oli põhjalikumalt kirjeldatud sotsiaalkaitsest tulenevate tööülesannete korraldamist kriisihalduses. Näide ühe kohaliku omavalitsuse sotsiaalkaitse korralduse kirjeldusest:

Sotsiaalnoõunik:

- *kogub pidevalt kokku hoolealuste vajadused, koostab / uuendab nimekirja ning logistikaplaani. Koostöös majandus- ja arendusosakonna juhatajaga leitakse parim võimalus abi viimiseks abivajajateni.*
- *kaardistab piirkonnapõhiselt need elanikud, kes vajavad sotsiaalset abi, sh abi igapäevaseks toimetulekuks ning võimalusel võtavad otse ühendust nende lähedastega (erivajadustega inimesed, vanurid, inimesed, kes ei pääse lähedaste juurde nende abistamiseks).*
- *koostöös perearstidega kaardistab inimesed, kes kasutavad olulisi elektrilisi meditsiinivahendeid ning kes tervislikust seisundist tingituna võivad hädaolukorra ajal suure tõenäosusega kiirabiteenust vajada.*
- *valmistab inimesed (allasutuste töötajad) ette võimalikuks hädaolukorraks ning selle lahendamiseks.*

5) Kas hädaolukorra lahendamise plaani koostamise käigus on ühtlasi kaardistatud ka kohaliku omavalitsuse territooriumil elavad haavatavamad sihtrühmad?

Lõuna-Eesti üheksa hädaolukorra lahendamise plaani võrdlusest selgus, et viies kohalikus omavalitsuses ei ole hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise ajal riskirühmas ehk haavatavate sihtrühmade kaardistamise peale mõeldud, sest vaatlusalustes dokumentides puudub vastav info riskirühmas olevate inimeste kaardistuse kohta. Kahel kohalikul omavalitsusel oli kriisilahendamisel kasutatav haavatavamate sihtrühmade kaardistamiseks abistav töövahend küll tabeli kujul olemas (tabel oli lisatud hädaolukorra lahendamise plaani lisadokumentide hulka), kuid täpsemalt polnud hädaolukorra lahendamise plaanis kirjeldatud, kuidas töövahendit kasutada või kuidas haavatavate sihtrühmadeni jõutakse. Ühes kohaliku omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaanis oli kirjas, et sotsiaalkaitse osakonna ülesanne on kriisi ajal haavatavate inimeste kaardistamine, kuid siiski puudus täpsem kirjeldus, kuidas kriisi ajal oleks see protsessina või tööülesandena täidetav ning vastavat töövahendit (tabelit) kaardistamiseks polnud hädaolukorra lahendamise plaanis põhidokumendi juurde lisatud.

Ainult ühel kohalikul omavalitsusel oli varasemalt haavatavate sihtrühma esialgne kaardistus tehtud ning hädaolukorra lahendamise plaanis oli selgelt kirjeldatud, kuidas kriisi ajal toimub staabis sotsiaalvaldkonna ülesannete seas ka riskirühma ehk haavatavamate isikute kaardistamine, ohuteavituse korraldamine ja nende abistamine:

Sotsiaalvaldkonna töö koordineerimine:

- korraldab hädaolukorras mõjutatud alas viibivate riskirühma inimeste kaardistuse;
- korraldab sotsiaalvaldkonna asutuse ohuteavitamise ja käitumisjuhiste andmise;
- korraldab haavatavamate isikute teavitamise ja käitumisjuhiste andmise ning koostöös MLG-ga¹ nende abistamise;

Ühtlasi oli antud omavalitsuse HOLP põhidokumendi lisade hulgas olemas kaardistamiseks tabel, mida täidetakse kriisi ajal ning varasemalt teostatud riskirühma kaardistus (suletud dokument).

6) Kuidas on kohalikud omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaanides määratlenud üldhuviteenuse mõistet (kas on käsitletud ka sotsiaalteenuseid üldhuviteenuse hulka kuuluvana)?

Hädaolukorra lahendamise plaanide analüüsides selgus, et kohalikud omavalitsused kasutavad ja mõistavad üldhuviteenuseid ja elutähtsaid teenuseid väga erinevalt ning nende mõistete kasutamine võib plaanide võrdluses olla kohati isegi vastuoluline. Kui hädaolukorra seadus määratleb väga selgelt elutähtsaid teenused, mida tuleb pakkuda riiklikul tasandil ja milliseid elutähtsaid teenuseid peab kohalikul tasandil kohalik omavalitsus korraldama, siis Euroopa Komisjoni poolt loodud teenuste määratlus “üldhuviteenused“, nii selgelt arusaadav kohalikele omavalitsustele ei ole. Kuues hädaolukorra lahendamise plaanis mõisteti selgelt üldhuviteenuste all ainult elutähtsaid teenuseid. Peamiselt mõisteti üldhuviteenuste all vee ja kanalisatsiooni, kaugkütte ja teede sõidetavuse tagamist, paaril juhul neist oli mainitud üldhuviteenuste seas ka jäätmekorraldust ja sideteenuseid. Mõnes plaanis käsitleti elutähtsaid teenuseid ja üldhuviteenuseid paralleelselt ning samasisulise tõlgendusega. Ainult kahes hädaolukorra

¹ Majanduse ja logistika grupp (lühend MLG)

lahendamise plaanis osati üldhuviteenustena märkida ka sotsiaalkaitse, sotsiaalteenuste ja hariduse kättesaadavust, mille osutamine täidab ühiskonna üldist huvi ja vastab inimeste vajadustele.

Ühe omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaanis kirjeldati pikemalt elutähtsate teenuste katkemise (teede läbipääsetavuse katkemine) otsest mõju paljudele teiste teenuste kättesaadavusele, sealhulgas nimetati üldhuviteenuste liigituse all ka sotsiaalteenuseid ning kirjeldati selle teenuse katkemise võimalikust mõjust:

„Sotsiaaltöötajad ei jõua sotsiaalselt haavatavamate inimeste juurde, mis võib kaasa tuua inimeste tervisliku seisundi olulise halvenemise (sh lähedased inimesed ei jõua oma ligimesteni, et neid abistada). Seega oht elule ja tervisele võib olla suur, oht varale, looduskeskkonnale on väike ja üldhuviteenuse osutamisele väga suur.“

Hädaolukorra seaduse käsiraamat (Siseministeerium, 2017) toob esile elutähtsa teenuse ja üldhuviteenuse eristamise raskuskohad – kõik elutähtsa teenuse osutajad (v.a pangad) on automaatselt ka üldhuviteenuse osutaja, kuid iga üldhuviteenuse osutaja ei ole hädaolukorra seaduse tähenduses elutähtsa teenuse osutaja. Hädaolukorra lahendamise plaanide põhjal võib järeldada, et üldhuviteenuse ja elutähtsa teenuse mõisted pole omavalitsustele täielikult selged ja üheselt mõistetavad.

Kokkuvõtvalt selgus dokumentide analüüsimisel, et kohalikud omavalitsused on hädaolukorra lahendamise koostamisel lähtunud peamiselt elutähtsa teenuse korraldamise kohustusest ning seadnud ka selle toimepidevuse tagamise oma peamiseks eesmärgiks. Viies dokumendis toodi esile elutähtsa teenuse katkemise mõju otseselt teistele teenustele, näiteks vältimatu abi osutamisele, ligipääs haiglate, hooldekodude või sotsiaalteenuseid vajavate inimesteni jt teenustele. Kõik vaatlusalused omavalitsused tõid kriisilahendamise ühe peamise leevendusmeetmena esile kriisikommunikatsiooni, mille kaudu teostatakse elanikele ja allasutustele ohuteavitust ning edastatakse käitumisjuhiseid. Hädaolukorra lahendamise plaanide sisuanalüüsiki näitab, et sotsiaalvaldkond on kaasatud orienteeruvalt pooltes omavalitsustes, kus valdkonna esindatus on arvatud kriisimeeskonna koosseisu ning hädaolukorra lahendamise plaani kriisihalduse ülesannete seas on kirjeldatud ka sotsiaalvaldkonnast tulenevaid kohustusi. Kõige raskemini mõistetavaks osutus omavalitsustele üldhuviteenuste kohustuse mõtestamine, mille sisu tõlgendati hädaolukorra plaanide raames üsna erinevalt.

3.3. Sotsiaalkaitse ja kriisihalduse esindajate nägemus sotsiaalkaitse ülesannetest kriisihalduses

Kolmas uurimisküsimus keskendus sotsiaalkaitse-, kriisihalduse- ja riigiasutuste esindajate nägemusele tänase olukorra kujunemise põhjustest ning vajadusest täpsustada **sotsiaalkaitse olulisust kriisideks valmistumisel ja kriiside lahendamisel**. Lisaks poolstruktureeritud ja fookusgrupi intervjuudest saadud sisendile kajastab alljärgnev analüüs ka dokumentide analüüsimise, seaduste ja hädaolukorra plaanide analüüsi käigus ilmnunud tähelepanekute ja öelduga.

Tänase sotsiaalkaitse tagasihoidliku esindatuse taga kriisihalduses aimdub peamiselt ajalooline kogemus ja tava. Intervjuud osutasid, et **siiani on sotsiaalkaitse esindajaid minimaalselt kaasatud hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise protsessi ja kriisideks valmistumisse**. Kriisideks valmistumise all mõeldakse eelkõige kriisikomisjoni koosseisu kuulumist ja kriisikomisjoni töösse panustamist, osalemist erinevatel kriisimeeskonnale suunatud koolitustel ja õppustel ning võimalust kohaliku omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaani koostamisel anda sotsiaalvaldkonnast lähtuvalt sisendit.

Kohalikud omavalitsused ei ole saanud sotsiaalkaitse esindajate kaasamiseks piisavalt suuniseid ning seetõttu puudub kontroll ja ülevaade selle üle, keda kaasatakse hädaolukordade lahendamise plaanide koostamisse. Päästeameti esindajad avaldasid seisukoha, et kohaliku omavalitsuse kriisijuht peab ise teadma, milliste teenuste eest omavalitsus vastutab. Päästeamet on saatnud kõik oma materjalid, juhendid ja soovitused hädaolukorra lahendamise plaanide koostamiseks ja kriisideks valmisoleku tõstmiseks, selleks saatis Päästeamet on kohalikele omavalitsustele kontrollküsimused, mida kohalikud omavalitsused pidid koostamise ajal järgima. Kontrollküsimustes esines ka selliseid küsimusi, mis kohustasid omavalitsusi mõtlema ka sotsiaalkaitse aspektidele. Ühtlasi andis Päästeamet ka suuniseid, et hädaolukorra plaanide koostamise käigus mõtleksid koostajad ka sotsiaalkaitset vajavate ja haavatavate sihtrühmade abistamisele ning nende eelnevale kaardistusele.

Intervjuudest Päästeameti töötajatega ilmnas, siiski taandub ikkagi kõik sellele, kuidas iga kohalik omavalitsus ise on kriisideks ette valmistunud ja hindab vajadust sotsiaalkaitse valdkonna kaasamiseks kriisiplaneerimisse ja kriisile reageerimisse. Kohalikud omavalitsused otsustavad ise

kriisikomisjoni koosseisu üle ning Päästeamet otseselt soovitusi ei anna, kes ja millise valdkonna inimesed peaksid komisjoni kuuluma.

„Kui palju neid sotsiaaltöötajaid sinna (kriisimeeskonda) on kaasatud, siis see on omavalitsuse enda pädevus. Tihti on omavalitsuses nii, et kriisivaldkonnaga pannakse tegelema abivallavanem või haldusjuht, kellele pannakse ülesandeks ka hädaolukorra lahendamise plaani (koostamise) kohustus. Aga kui palju sotsiaaltöötajaid seal on kaasatud? Ega ausalt öeldes ei tulegi nagu ette, et väga oleks olnud sotsiaali poole pealt keegi olnud.“ (Intervjuu Päästeameti esindajatega 31.03.2023).

„Tihtipeale kriisikomisjon põhinebki KOV-i elutähtsate teenuste osutamise kohustusel ning vastavalt sellele kuuluvad ka nende valdkondade inimesed kriisikomisjoni.“ (Intervjuu Päästeameti esindajatega 31.03.2023)

Kuigi Päästeameti ülesanne on teha omavalitsuste kriisikomisjonide hädaolukorra lahendamise plaanidele järelevalvet, puudub Päästeametil tegelik ülevaade, kas omavalitsused on saadetud juhiseid sotsiaalkaitse kohta arvesse võtnud ning haavatavate sihtrühmade kaardistust teinud.

„Ei tule üldse meelde, et meil (Lõuna-Eesti omavalitsustes) oleks sotsiaalosakonnast seal hädaolukorra lahendamise plaani osas koostööd teinud, kuid küsimused omavalitsustele olid sellised, et nad oleksid pidanud mõtlema ka elanikkonnakaitse ja sotsiaalsete küsimuste peale (kui nad hädaolukorra lahendamise plaane koostasid“ (Intervjuu Päästeameti esindajaga, 23.03.2023)

Riiklikul tasandil on suurematele omavalitsustele kehtestatud hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise kohustus, kuid sotsiaalteenustele ja laiemalt inimeste abistamisele ei ole otseselt nõudeid kehtestatud. Peamiselt seisneb Päästeameti järelevalve aruandluse meetodil ehk üksikutel küsimustel – kas omavalitsuse kriisikomisjon on moodustatud, kas hädaolukorra lahendamise plaan on koostatud ning kas hädaolukorra lahendamise plaan on iga kahe aasta tagant uuendatud. Sotsiaalkaitse esindajate kaasamine kohalike omavalitsuste kriisikomisjoni töösse, koolitustele ja plaanide koostamisse on iga omavalitsuse enda otsustada, milliste valdkondade esindatust ja pädevuse kaasamist kriisihalduses peetakse oluliseks. Kõik intervjuueeritavad leidsid, et siiani on sotsiaalvaldkonda pigem kriiside planeerimisfaasi vähe kaasatud ning see võiks olla oluliselt suurem. Siiski leidsid intervjuueeritavad, et kaasatud isikul peab olema kompetentse ja

otsustusõigusi, et kriiside ajal anda konkreetseid korraldusi ja jagada tööülesandeid. Praeguste plaanide koostamisel ei ole sotsiaalkaitse esindajaid peetud piisavalt kompetentseteks kaasa rääkima.

„Sellel inimesel, kes kriisikomisjoni kuulub, peab olema pädevust ja õigust anda korraldusi.“ (Intervjuu Päästeameti esindajaga 23.03.2023)

Ometi selgus nii sotsiaalkaitse esindajatega aruteludest kui ka fookusgrupi intervjuudest, et **sotsiaaltöötajad on viimaste aastate kriiside jooksul olnud ühed peamised kriisilahendajad kohaliku omavalitsuse tasandil**, kellel on kriiside tekkimisel ja kulmineerumisel olnud märkimisväärselt palju tööülesandeid. Selliste kriisidena mainiti Kagu-Eesti tormi (2019), COVID-19 pandeemiat (2020), Venemaa kallaletungist Ukrainale tingitud energiakriisi, Ukraina sõjapõgenike kriisi (2022) ja Jõgeva elektrikatkestust (2021).

Kriiside ajal on sotsiaaltöötajad need, kes peamiselt on abivajadusele reageerinud, lahendades erinevaid tekkinud ülesandeid ja väljakutseid. Sotsiaaltöötajad on osutanud erinevate kriiside ajal vältimatut sotsiaalabi, korraldanud abivajajatele kliendi vajadustest tulenevaid sotsiaalteenuseid, nõustanud ja andnud psühholoogilist tuge, olnud ühtlasi partneriks riiklikele institutsioonidele, andes olukorra paremaks kirjeldamiseks hetkeolukorrast ülevaadet ja palju teisi ülesanded. Kõige pikemaajalisteks kriisideks nimetati COVID-19 pandeemiat ning Ukraina sõjapõgenike kriisi, kus kriisilahendamisega seotud ülesanded muutusid ühel hetkel igapäevaste tööülesannete osaks.

Kõige eripärasemate ülesannetega kriisideks peeti 2021. aasta detsembris alanud energiakriisi, millest tulenevalt seadis riik omavalitsustele kohustuse tagada elanikele energiakulude hüvitamise taotlemise võimaluse. Ootamatuid tööülesandeid tõi kaasa ka Ukraina sõjapõgenike kriis, kus tekkis ulatuslik vajadus psühhosotsiaalse toe pakkumiseks saabuvatele põgenikele, kuid varasemalt pole psühholoogilise nõustamise väljaõppe või koolituste läbimist kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajatele ette nähtud.

Praktiline kriiside lahendamine on toonud ka esile ebamäärase sotsiaalkaitse kriisihaldusesse kaasamise tagajärjed. Intervjuudest ilmnese kitsaskohad ametkondade vahelises koostöös, kus nii sotsiaalkaitse ülesannete kui ka protseduuride kohta pole osapoolte vahel täielikku selgust.

„Ukraina kriis näitas, et riigitasandi sekkumine segas rohkem tööd kui aitas. Kui riigiametid kriisi ajal ei segaks, saaksid KOV-id paremini hakkama, sest omavalitsus oleks inimesele lähemal ja

operatiivsem. Pole kindel, kas peab rohkem reguleerima. Me ei jää regulatsiooni taha kinni, kui me seame eesmärgiks inimeste abistamise ja turvalisuse, siis me loome regulatsioonid käigu pealt. Kriisijuhtimise baastõde – sa ei saa hakata leiutama mingeid uusi asju siis kui on kriis. Kriisi saab juhtida olemasoleva hea praktika pealt.“ (Intervjuu sotsiaalkaitse esindajatega, 28.06.2023)

”Teadmine, mis meil olemas on (ametkondade vaheline koostöö), see on vajalik, aga peab olema ka teadmine, et kuidas seda abi kätte saada. Näiteks COVID ajal oli selgusetu, algus korralik kobamine. Kas mina teen abitaotluse või linnapea ja kellele tuleb koostöös Naiskodukaitse abitaotlemine, et kellele tuleb taotlust esitada. Lõpuks selguks, et Kaitseliitu tuleb avaldus teha. Üsna bürokraatlik protseduur.” (Intervjuu sotsiaalkaitse esindajatega, 28.06.2023)

Tänase sotsiaalkaitse ebamäärase staatuse tagajärjena toodi ka esile, et kohalikul omavalitsusel puudub tegelik ülevaade omavalitsuse haldusterritooriumil elavatest võimalikest abivajajatest, sest inimeste elukoha registreerimise aadress võib erineda tegelikust elukoha aadressist.

„Elanike registriandmed on üsna madala kvaliteediga, kui me hakkame neid andmeid päriseluga võrdlema.“ (Intervjuu sotsiaalkaitse esindajatega, 28.06.2023)

Info puudumine mõjutab otseselt otsustustasandit ning ka ressursside planeerimist kriisideks valmistumisel. Pääegu kõikidest intervjuudest selgus, et Eesti isikuandmete kaitse seadus seab piiranguid andmete kättesaamisel ning erinevate riiklike institutsioonide vahelised andmestikud ei jookse kokku. Siiski rõhutati, et kui päriselt on kriis, siis leitakse ka lahendused või astutakse seadustest üle. Lisaks toodi välja erinevusi omavalitsustes, kus väiksema elanike arvuga omavalitsustes kasutatakse kahekordse andmestiku pidamist (mis on isikuandmekaitse seaduse vastane) või püütakse leida parim lahendus, kuidas inimesteni jõuda. Siiski mõjutab info puudumine otseselt otsustustasandit ning ka ressursside planeerimist, sest kui puudub info, siis puudub ka teadmine tegeliku abivajaduse suurusest.

Intervjuudes käsitleti ka nägemust sotsiaalkaitse kriisihaldusesse kaasatuse tulevikust. Küsimuse puhul kas sotsiaalkaitse esindatus võiks kriisikomisjonis olla laialdasem ja mitmekesisem, leidsid sotsiaalkaitse esindajad, et kriisimeeskonnas peavad olema esindatud vajalikud kompetentsid ning kriisimeeskond peab olema tõhus ja operatiivne. Laiemat esindajate kaasamist operatiivsesse kriisireageerimise töösse intervjuueeritud eksperdid siiski ei poolda.

„Erinevaid sihtgruppe on palju, keda kriisimeeskonda võiks kaasata, kuid palju olulisem on küsida, et mida need inimesed kriisimeeskonda kaasa toovad? Näiteks paljulapseliste

perede esindaja. Ta teab hästi oma sihtrühma vajadusi, kuid mitte operatiivset tasandit ja kriisimeeskonnas peavad olema kompetentsid.“ (Intervjuu sotsiaalkaitse esindajatega, 28.06.2023)

Sellist kompetentsi näevad sotsiaaltöötajad kogemustega kõrgetasemelistel sotsiaalosakondade esindajatel (intervjuu sotsiaalkaitse esindajatega, 28.06.2023). Kõik intervjuueeritavad olid ühel meelel, et kriisikomisjoni koosseisus peaks sotsiaalkaitse olema valdkonnana esindatud ning suuremate omavalitsuste puhul peaks lisaks sotsiaalosakonnajuhile, olema koosseisus ka piirkonna haigla või suurema hooldekodu esindaja. Lisaks toodi intervjuude käigus välja selge ametialane ootus kriisikomisjonis või kriisimeeskonnas osalevale inimesele, kelle haldusalasse jääb allasutusi ja alluvaid, mistõttu intervjuueeritavad rõhutasid, et oluline on, et kõige olulisemad eluvaldkonnad oleksid kriiside lahendamise ajal kaetud.

Läbiviidud intervjuudest selgus, et sotsiaalkaitse pole piisavalt olulisel kohal kriisihalduse kontekstis. Sotsiaalvaldkonda on siiani kriiside planeerimisfaasi vähe kaasatud ning see võiks olla oluliselt suurem. Intervjuueeritavad tõid esile, et, kaasamine kriisikomisjoni töösse, koolitustel ja plaanide koostamisse jääb iga omavalitsuse enda otsustuspädevusse. Päästeamet on siiani andnud soovitusi kaasata ka sotsiaalvaldkonda hädaolukorra lahendamise plaanidesse, kuid selleks puudub kohustuslik alus. Olulisemate kitsaskohtadena toodi esile andmete kehva kättesaadavust ja madalat kvaliteeti. Erinevatel institutsioonidel on oma andmebaaside ning isikuandmekaitse seaduse tõttu pole need ühildatavad. Esile toodi veel puudujääke ametkondade vahelises koostöös, kus nii sotsiaalkaitse ülesannete kui ka protseduuride kohta pole osapoolte vahel täielikku selgust.

3.4. Arutelu

Kriisihalduse strateegiates ja poliitikate kujundamisel on sotsiaalkaitse ja kriiside vahelisi seoseid siiani vähe uuritud, kuid sotsiaalkaitse peaks valdkonnana olema kriisihalduse lahutamatuks osaks (Crawford, 2021; Hollenbach, 2022; Rapeli, 2018). Kriiside ilmnemisel lähtutakse sageli mõjust infrastruktuuridele ja füüsilisele keskkonnale ning alles seejärel mõjust elanikele ja ühiskonnale. Paraku on kriisid oma olemuselt ühiskondlikud sündmused, millel on otsene mõju inimestele ja kogukondadele (Tierney, 2019). Sageli on just ühiskondlikult marginaliseeritudel või sotsiaalmajanduslikult vähemkindlustatudel raskem kriisiga toime tulla (Oru et al., 2023). Viimase aja kriisid on selgelt esile toonud sotsiaalkaitse toimimise olulisuse, et vältida negatiivseid mõjusid elanike heaolule, tervisele ja turvalisusele. Ent asutustel on keeruline inimesi aidata, kui selleks pole antud mandaati ja ressursse.

Magistritöö eesmärgiks on selgitada sotsiaalkaitse ülesanded kriisideks valmistumise ja kriiside lahendamise kontekstis. Sotsiaalkaitse ülesande mõtestamiseks on esmalt vajalik hetkeseisu kaardistamine, alustades rahvusvahelistest suunistest ja seadusandlikust raamistikust ning operatiivsetest ülesannetest, mida erinevad institutsioonid on kohustatud täitma kriisihalduses.

3.4.1. Kuidas peegelduvad rahvusvahelised strateegiad ja Euroopa Liidu määrused Eesti seadusandluses?

Rahvusvahelisel tasandil on kriisidega toimetulek aina kesksem teema, sest lisaks kliimamuutustele ja loodusõnnetustest tulenevatele kriisidele, on maailmas hetkel toimumas Ukraina-Venemaa sõda, mis on kaasa toonud paljudele riikidele ulatusliku migratsioonilaine. Lisaks looduskatastroofidele ja sõjaohule on ühiskonnad muutunud otseselt sõltuvaks ja seega haavatavaks tihedalt globaalselt lõimunud majandussuhete, küberohtude ning erinevate ohuallikate koosmõju tõttu. Rahvusvahelistest strateegiatest on Sendai katastroofivähendamise raamistik (ÜRO, 2015) olulisim dokument, mis juhib tähelepanu kriisidest tulenevate ohtudele ja mõjude vähendamisele kogukondlikus vaates. Strateegia keskseteks mõisteteks on “haavatavus” ja “kerksus” ning üha enam keskendutakse kriiside mõjule inimestele ja kogukondadele.

Sendai katastroofivähendamise tegevuskava on heaks kiitnud 168 riiki üle maailma, sealhulgas ka Euroopa Liidu liikmesriigid ja Eesti. Euroopa Liit on nendest raamisteks üle võtnud soovitusel

erinevate valdkondade poliitikatele, mida võiksid järgida kõik liikmesriigid. Üheks olulisemaks arvamuseks käesoleva töö raames on **Euroopa Liidu vaade, et kriise tuleks lahendada subsidiaarsuse põhimõttel ehk lähemuse alusel, millest tulenevalt nähakse kriisilahendamisel peamise vastutajana kohalikke omavalitsusi**. Magistritöö analüüsiosa näitab siiski, et vastavate strateegiate mõju pole Eesti seadusandlusesse veel kinnistunud. Samuti selgub Euroopa Liidu määrustike ja omavalitsuste hädaolukorra lahendamise plaanide dokumendianalüüsist, et **omavalitsuste oskused Euroopa Liidu määruste tõlgendamisel on puudulikud**. Üheks ilmekamaks näiteks osutus omavalitsustele üldhuviteenuste kasutamine ja mõistmine hädaolukorra plaanides, mille sisu tõlgendati üsna erinevalt, kohati isegi vastuoluliselt. **Sotsiaalkaitse osutamine kriisihalduses on valdkonnana seadustes kajastamata**. Ehedaimaks näiteks on vältimatu sotsiaalabi osutamise kohustus, mida on sotsiaalhoolekande seaduses selgelt väljendatud kohaliku omavalitsuse kohustusena, kuid nii kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses kui ka hädaolukorra seaduses pole vältimatut sotsiaalabi käsitletud. See on jäänud tähelepanuta, sest kriisidega seonduvaid ühisosasid ei ole osatud näha.

3.4.2. Mida näitab analüüs kriisihaavatavuse võimalike institutsionaalsete tegurite kohta?

Hädaolukorra lahendamise plaanid olid analüüsimaterjalina väärtuslikeks allikateks, sest need andsid ülevaate, kuidas kohalikud omavalitsused on seadusest tulenevaid kohustusi mõtestanud, kuidas omavalitsused on kriisideks valmistumist planeerinud ning kuidas nad on arvestanud kriisihalduses erinevate valdkondade kaasatust ja lahendamist. Töö demonstreerib institutsioonide toimimise puudujääke võimaliku haavatavuse allikana (vt ka Orru et al., 2022 raamistikku), kui inimesed ei saa vajalikke teenuseid oma elu, tervise ja turvalisuse hoidmiseks.

Töös analüüsitud hädaolukorra lahendamise plaanid osutavad, et kuigi **sotsiaalkaitse poolt pakutavate teenuste ja ülesannete käsitlemise kohustust pole hädaolukordade lahendamise plaanide juhendites nõutud, on siiski paljud omavalitsused seda oma kogemustest lähtudes teinud. Kohalikud omavalitsused on lähtunud plaanide koostamisel peamiselt elutähtsa teenuste korraldamisest** (vee, kaugkütte kättesaadavuse ja teede sõidetavuse tagamine), on ligikaudu pooled omavalitsused siiski osanud kriisiülesannete prioriseerimisel märgata elutähtsa teenuse osutamise mõju inimeste elule, tervisele või turvalisusele. Just sotsiaalvaldkonna töötajad

on need, kes näevad kriisi mõju inimestele ja eriti haavatavatele sihtrühmadele kõige selgemalt. Viimase aja kriiside ajal on nad olnud aktiivselt abistamas inimesi, keda kriis on kõige enam mõjutanud ning kes ise oma abistamisega toime ei tule. Võib arvata, et seda abi osutada on olnud oluliselt lihtsam sotsiaalkaitse töötajatel nendes omavalitustes, kus kriisihalduse vaatest tunnistatakse omavalitsuse ülesannete seas näiteks vältimatu sotsiaalabi osutamist, milleks on toidu, vee, peavarju ja voodikoha andmist. Ühiskondliku haavatavuse vältimiseks on väga oluline, et plaanide koostamise juhendites oleks välja toodud ka sotsiaalkaitse ülesanded, sealhulgas haavatavate kaardistamine, neile info ja abi korraldamine ning selleks on planeeritud ka vastavad ressursid. Selline plaan on oluline, et põhiteenuste seas oleks ka sotsiaalkaitse kriisidele võimalikult kerkne ja on arvestatud laiemat mõjuga kriisi tabanud piirkonnas elavatele inimestele.

3.4.3. Sotsiaalkaitse olulisuse põhjustest

Sotsiaalkaitse, riigiasutuste ja kriisihalduse esindajate vastustest ilmnes, et sotsiaalkaitse pole kriisihalduse kontekstis siiani olnud piisavalt olulisel positsioonil. Kriisikomisjoni töösse kui ka hädaolukordade lahendamise plaanide koostamisel on sotsiaalkaitse kaasatus olnud pigem madal, sest see sõltub otseselt omavalitsuse enda pädevusest, kuidas erinevaid valdkondi tähtsustatakse. Madala kaasatuse põhjuseks võib olla asjaolu, et sotsiaalkaitse ülesanded nii kriisivalmisoleku planeerimisel kui ka kriisijuhtimisel on siiani ebaselged ning selleks puudub ka otsene kohustus. Nii intervjuudest kui ka hädaolukorra lahendamise plaanide analüüsist selgus, et kuigi kriiside planeerimisel sotsiaalvaldkonna töötajate kompetentsidega ei arvestata või arvestatakse minimaalselt, on just sotsiaaltöötajad peamised, kes erinevate kriiside ja hädaolukordade tekkimisel kriiside lahendamisse kõige rohkem panustavad. **Kõik intervjuueeritavad tõid üksmeelselt esile, et kriisihalduse vaates on sotsiaalkaitsel oluline osa. Oluliste kitsaskohtadena toodi veel esile puudujääke ametkondade vahelises koostöös, madala kvaliteediga andmeregistreid ning andmebaaside ühildamatust ja kompetentside puudumist.**

3.4.4. Töö edasiarendamise võimalused

Magistritöös uurimisküsimustele otsiti vastuseid peamiselt seadustest, strateegiatest ning hädaolukorra lahendamise plaanide analüüsist ja intervjuudest ekspertidega. Magistritöö vaatest jäid välja need küsimused ja kitsaskohad sotsiaalkaitse süsteemis sees, mis ei soosi täieõiguslikku panustamist kriisihaldusesse. Edasises uurimistöös vajaks süvitsi selgitamist, miks nii suur lõhe sotsiaalkaitse ja kriisihalduse vahel üldse on tekkinud, miks ei väärtustata inimeste abistamise olulisust võrdväärselt füüsilise infrastruktuuri toimepidevuse taastamisega. Uurimuse edasiarendusena võiks teha ka süstemaatilise teaduskirjanduse ülevaate institutsionaalsete tugistruktuuride toimimisest ning sotsiaalkaitse kättesaadavust mõjutavatest teguritest.

KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Kohalikel omavalitsustel ja riiklikel struktuuridel lasub institutsionaalne ja poliitiline vastutus oma kodanike kaitsmisel ja abistamisel kriiside ajal, tagades elanikele elutähtsate teenuste kättesaadavuse ja vältimatu sotsiaalabi korraldamise kõikidele abivajajatele. Sotsiaalabi ja sotsiaalteenuste tagamise ja korraldamise eest vastutab kohalik omavalitsus ning sotsiaalkaitse teenuste kättesaadavus on ka kriiside ajal elanikele hädavajalik. Inimeste heaolu ja toimetulek võivad kriiside ajal otseselt sõltuda ametlike institutsioonide poolt korraldatavate teenuste kättesaadavusest ja toimepidevusest. Kuigi sotsiaaltöötajad ja -spetsialistid on erinevate kriiside lahendamisel täitnud märkimisväärselt suurt rolli, on sotsiaalkaitse valdkonna kaasamine kriisivalmisoleku strateegilisel planeerimisel siiani ebaselge.

Käesoleva magistritöö eesmärk oli tuua nähtavale sotsiaalkaitse korralduse olulisus kriisihalduses, sest senini on vähe käsitletud sotsiaalkaitset pakkuvate asutuste ülesandeid kriisimõjude vähendamisel. Magistritöös püstitatud uurimisprobleem keskendus kohaliku omavalitsuse toimingutele sotsiaalkaitse korraldamisel kriisideks valmistuse ja lahendamisele kontekstis.

Töö esimene uurimusküsimus keskendus kohalikele omavalitsustele seatud kriisihalduse kohustustele ja ülesannetele, mida omavalitsused peavad seadusest tulenevalt järgima ja täitma. **Missugune on Euroopa Liidu ja Eesti seadusandlusest tulenev kohaliku omavalitsuse ülesanne sotsiaalkaitse korraldamisel kriiside ja hädaolukordade ajal?** Vastuste leidmiseks teostati temaatiline sisuanalüüs rahvusvahelistele kriisijuhtimise strateegiatele, Euroopa liidu arvamustele ja soovitudele ning Eestis kehtivale seadustele, mis mõjutavad kriisihaldust kohalikul tasandil. Rahvusvahelised strateegiatest ilmnes, et nii globaalsed suunised kui ka Euroopa Liidu määrused pööravad üha suuremat tähelepanu ka inimeste ja kogukondade haavatavusele ja kerksusele, humanitaarabi andmisele, laiemalt sotsiaalkaitsele, kus **nähakse just kohalikel omavalitsustel vastutavat ülesannet kriisidele reageerimisel ja juhtimisel**. Siiski pole poliitikakujundamise mehhanismid pole veel Eesti seadusandlusesse ja poliitikatesse kinnistunud. Analüüsist selgus, et Eesti seadusandluses on kohalikud omavalitsused otseselt vastutavad kohaliku elu korralduse eest, tagades kõiki avalikke huve pakkuvaid teenuseid. Ühtlasi on kohalikud omavalitsused ja riiklikud asutused vastutavad ka elutähtsate teenuste toimepidevuse eest ning on kohustatud korraldama kriisireguleerimist oma haldusalas. Kuigi kohaliku

omavalitsuse ülesanne on korraldada ka sotsiaalhoolekande teenuste osutamist ja laiemalt sotsiaalabi andmist, jätab Eesti seadusandlus siiani lahendamata küsimuse sotsiaalkaitse ülesannetest ja korraldusest kriisihalduses tervikuna. **Seadusandlus on üldsõnaline ning jätab sõnastamata, kuidas peaks inimeste abistamine toimuma ja olema korraldatud kriiside ajal. Samuti pole selgeid suuniseid antud sotsiaalkaitse planeerimise kohta kriisideks valmistumise perioodil.**

Selleks, et paremini kirjeldada ja mõista, kuidas kohalikud omavalitsused seadusest tulenevaid kohustusi ja ülesandeid on praktilisel tasandil planeerinud ja järginud, käsitles **teine uurimisküsimus** kohalike omavalitsuste enda koostatud kriisiohjamise dokumente, hädaolukorra lahendamise plaane. **Kuidas on kohalike omavalitsuste hädaolukorra lahendamise plaanides seni arvestatud sotsiaalkaitse ajal? Kuidas on sotsiaalvaldkonna esindajad kaasatud kriisiplaneerimisse ja kriiside lahenduskäiku?** Kriisideks valmistumisel on kohalikud omavalitsused peamiselt lähtunud esmajärjekorras katkenud taristu, infrastruktuuri ja elutähtsate teenuste taastamisest, eesmärgiga ohjata kriise võimalikult väheste kahjudega, kuid oluliselt vähem pööratakse tähelepanu kriiside mõju elanike heaolule, tervisele, turvalisuse ja toimetulekule. Sotsiaalvaldkonna kaasatus kriisiplaneerimisse on olnud madal, kuid samal ajal kriiside tekkimisel on sotsiaalkaitse töötajad need, kes tegutsevad operatiivselt erinevate ülesannetega lahendamiseks.

Kolmas uurimisküsimus seisnes erinevate osapoolte hinnangutel ja põhjendustel. **Kuidas põhjendavad sotsiaalkaitse ja kriisihalduse esindajad tänast sotsiaalkaitse olulisust kriisihalduses?** Vastuste saamiseks viidi läbi kolm fookusgrupi intervjuud ning viis poolstruktureeritud intervjuud kriisihalduse-, sotsiaal- ja omavalitsusesindajatega. Temaatilisest sisuanalüüsist selgus, et kõik intervjuueeritavad olid üksmeelsel seisukohal, et sotsiaalkaitse esindatus kriisihalduses on vähene, kuid see võiks olla oluliselt kõrgem. Peamiseks põhjenduseks toodi, et sotsiaalkaitse esindajate kaasamine kohalike omavalitsuste kriisikomisjoni töösse, koolitustele ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisse on iga omavalitsuse enda otsustada ning seetõttu taandub omavalitsuse enda pädevusele väärtustamiseks sotsiaalkaitse ülesandeid kriisihalduses. Kriiside tekkimisel on seevastu omavalitsuste sotsiaalkaitse osakond peamine, kes tegeleb kriisi tulemusel üles kerkinud ülesannete ja olukordade lahendamiseks.

Käesoleva magistritöö peamine panus oli pöörata suuremat tähelepanu kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse toimimisele kriisihalduses, kinnitades sotsiaalkaitse käsitlemise olulisust kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. Üksikisikute, kogukondade ja ühiskondade haavatavus ja vastupidavus ning sotsiaalse toe ja teenuste kättesaadavus täidavad kriiside lahendamise ja kerksuse kontekstis olulist ülesannet. Magistritöö aitas tuvastada peamised viisid ja praktikad, kuidas on sotsiaalkaitse eesmärkide ja vajadustega arvestatud kohaliku omavalitsuse kriisiohjamisel, kuidas on need määratletud regulatiivsel tasandil ning kuidas on neid aspekte käsitletud hädaolukorra lahendamise plaanides.

Magistritöö peamine järeldus: Sotsiaalkaitse roll kriisihalduses on seadusandlikult selgelt määratlemata, haavatavasse olukorda sattunud inimeste elu tervise ja turvalisuse tagamise praktikad on omavalitsuse enda määratleda, ent enamasti see ei kajastu kriisiplaanides ning sotsiaalkaitse tegevused kriisi planeerimisel ja kriisi ajal on reglementeerimata. Kriisi- ja katastroofiuringutes ja praktikas tuleks üha enam käsitleda kriiside sotsiaalkaitse olulisust ja koostöökohti, kaasates sotsiaalkaitse valdkonda tugevamalt kriiside ettevalmistumise faasisse ja kriisihalduse strateegiate kujundamisse.

Peamised soovitusel, mis ilmnesid magistritööst:

- Rahvusvaheliste strateegiad ja Euroopa Liidu määrused peaksid tugevamalt siduma sotsiaalkaitse valdkonda kriisihalduse strateegiate kujundamisse;
- Euroopa Liidu soovitusel ja kriisi ala määrused peavad olema selgesõnalisemad, seaduslikult ühtemoodi tõlgendatavad ning valdkondade ülest koostööd soosivad;
- Eesti kriisihalduse, st kriisideks valmistumise ja kriisijuhtimist korraldavad seadused peaksid konkreetsemalt käsitlema ka sotsiaalkaitse ülesannete korraldamist ning andma selgema suuniseid omavalitsustele;
- Sotsiaalkaitse ülesanded ja kohustused peaksid kajastuma riiklikes, piirkondlikes ja riskijuhtimise strateegiates, millele lisatakse ka rakenduskavad;
- Seadusandlikult tuleks leida lahendus, et kriisivastuse planeerimiseks ja olukorra lahendamiseks oleksid riiklikud andmebaasid ühiskondlike haavatavuste tegurite kohta kriisihaldajatele kättesaadavad ja ühildatavad.

Kasutatud allikad

Abrahamson, P, Boje, TP ja Greve, B 2005, *Welfare and Families in Europe*. Ashgate, Aldershot.

Aldrich, D.P., 2012. Building resilience: Social capital in post-disaster recovery. University of Chicago Press.

Alston, M., Hazeleger, T. and Hargreaves, D., 2019. Social work and disasters: A handbook for practice. Routledge.

Becker, P. and Bynander, F., 2018. The system for crisis management in Sweden: Collaborative, conformist, contradictory. In Handbook of disaster risk reduction & management (pp. 69-95).

Birkmann, J., Cardona, O.D., Carreño, M.L., Barbat, A.H., Pelling, M., Schneiderbauer, S., Kienberger, S., Keiler, M., Alexander, D., Zeil, P. and Welle, T., 2013. Framing vulnerability, risk, and societal responses: the MOVE framework. *Natural hazards*, 67, pp.193-211.

Birkmann, J. and Pelling, M., 2006. Measuring vulnerability to natural hazards: towards disaster resilient societies. United Nations University.

Bohle, H.G., Downing, T.E. and Watts, M.J., 1994. Climate change and social vulnerability: toward a sociology and geography of food insecurity. *Global environmental change*, 4(1), pp.37-48.

Bowen, G.A., 2009. Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), pp.27-40.

Braga, L.L., Fiks, J.P., Mari, J.J. and Mello, M.F., 2008. The importance of the concepts of disaster, catastrophe, violence, trauma and barbarism in defining posttraumatic stress disorder in clinical practice. *BMC psychiatry*, 8, pp.1-8.

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), pp.456-462.

Gillespie, D.F., Colignon, R.A., Banerjee, M.M., Murty, S.A. and Rogge, M., 1993. Partnerships for community preparedness. *Partnerships for community preparedness* (pp. 140-140).

Gillespie, D.F. and Danso, K., 2010. Vulnerability: The central concept of disaster curriculum. *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice*, pp.3-14.

Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992. RT I, 13.08.2015, 2.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>.

Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord, 2017. RT I, 28.06.2017.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/128062017006>.

Ermus, A. and Murumets, J., 2020. KRIIS, OHT JA RISK. Sõjateadlane (Estonian Journal of Military Studies), Volume 15, pp 87-112.<https://www.kvak.ee/sojateadlane/>

Euroopa Komisjon. 2017. Üldhuviteenuste määratlus. https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_et

Euroopa Komisjon, 2005. Roheline raamat Euroopa esmatähtsa infrastruktuuri kaitse programmi kohta. (KOM/2005/576).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0576>.

Euroopa Komisjon, 2004. Euroopa Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Kriitilise infrastruktuuri kaitse terrorismivastases võitluses (KOM/2004/0702). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52004DC0702>.

Euroopa Liidu leping ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, 2012 (2012/C 326). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Euroopa Liidu Nõukogu, 2003. A Secure Europe in a better World. European Security Strategy. Publication of the European Union.

Euroopa Liidu Nõukogu, 2008. Euroopa Nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ. Euroopa elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimise ja määramise ning nende kaitse parandamise vajaduse hindamise kohta. Euroopa Liidu Teataja. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0114>

Euroopa Komisjon, 2017. Euroopa Regioonide Komitee arvamus „Tegevuskava Sendai katastroofiohu vähendamise raamistiku 2015–2030 jaoks. Katastroofiohupõhine lähenemisviis kogu ELi poliitikale“, (2017/C 272/07). Euroopa Liidu Teataja. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:272:FULL&from=SK>

Euroopa Komisjoni Peasekretariaat, 2018. Euroopa sotsiaalõiguste samm. Publication office. <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>

Euroopa Komisjon, Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, 2022. EL strateegiline kriisijuhtimine EL-is: EL-i kriisiennetuse, valmisoleku, reageerimise ja vastupanuvõime parandamine, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/517560>

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, 2009. Euroopa Komisjoni teatis. Ühine lähenemisviis loodus- ja inimtegevusest tingitud katastroofide ennetamisele (KOM/2009/2302). Euroopa Liidu Teataja. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009AE1466>

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, 2011. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Milliseid üldhuviteenuseid on kriisi ületamiseks vaja?” (2011/C 58/14). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:048:0077:0080:ET:PDF>

Eyðal, G.B., Ómarsdóttir, I.L., Dahlberg, R., Cuadra, C.B., Hvinden, B., Rapeli, M. and Salonen, T., 2016. *Local Social Services in Nordic countries in Times of Disaster: Report for the Nordic Council of Ministers*. Nordic Council of Ministers.

Flick, U., 2006. An introduction to qualitative research. London: Sage Publication.

Flick, U., 2009. An introduction to qualitative research. 4th edition. London: Sage Publication.

Greve, B., 2007. What characterise the Nordic welfare state model. *Journal of social sciences*, 3(2), pp.43-51.

Hawkins, R.L. and Maurer, K., 2010. Bonding, bridging and linking: How social capital operated in New Orleans following Hurricane Katrina. *British Journal of Social Work*, 40(6), pp.1777-1793.

Hollenbach, P., Goetzoe, M. and de Silva, M., 2022. Situating social work within disaster governance. Assessing the agency of social work as a bridging agent and its professionalization in disaster governance. *Research Ideas and Outcomes*, 8, p.e81568.

Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhend, 2018. Siseministeerium.

Hädaolukorra seadus, 2017. RT I, 01.09.2022, 24 <http://www.riigiteataja.ee/akt/103032017001>

Hädaolukorra seaduse käsiraamat, 2017. Siseministeerium.

Kalmus, V., Masso, A. and Linno, M., 2015. Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Kvalitatiivne sisuanalüüs. [http://samm. ut. ee/kvalitatiivnesisuanalyys](http://samm.ut.ee/kvalitatiivnesisuanalyys).

Kildal, N. and Kuhnle, S., 2007. Normative foundations of the welfare state: The Nordic experience (Vol. 7). Routledge.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993. RT I 01.04.2023, 558. <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022023005>

Kreps, G.A., 1991. Organizing for emergency management. Pp. 3-54 in TE Drabek and GJ Hoetmer (Eds.) Emergency Management: Principles and Practice for Local Government.

Krippendorff, K., 2012. Content analysis. An introduction to its methodology. Second Edition. Thousand oaks. Sage Publications.

Kuipers, S. and Wolbers, J., 2021. Organizational and institutional crisis management. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Kriisireguleerimispoliitika ülevaade, 2021. Siseministeerium.

Labuschagne, A., 2003. Qualitative research: Airy fairy or fundamental. The qualitative report, 8(1), pp.100-103.

McEntire, D. A., & Myers, A. (2004). Preparing communities for disasters: issues and processes for government readiness. Disaster prevention and management: An international journal, 13(2), 140-152.

Mileti, D., 1999. Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the United States. Joseph Henry Press.

Nero, K., Orru, K., Nævestad, T.O., Olson, A., Airola, M., Savadori, L., Kazemekaityte, A., Lovasz, G. and Kajganovic, J., 2023. Mechanisms behind COVID-19 scepticism among socially marginalised individuals in Europe. Journal of Risk Research, pp.1-22.

OECD, 2019. Good Governance for Critical Infrastructure Resilience. Organisation de coopération et de développement économiques. <https://www.oecd.org/gov/good-governance-for-critical-infrastructure-resilience-02f0e5a0-en.htm>.

- Olev, A. and Alumäe, T., 2022. Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service. *Baltic Journal of Modern Computing*, 10(3), pp.409-421.
- Orru, K., Hansson, S., Gabel, F., Tammpuu, P., Krüger, M., Savadori, L., Meyer, S.F., Torpan, S., Jukarainen, P., Schieffellers, A. and Lovasz, G., 2022a. Approaches to ‘vulnerability’ in eight European disaster management systems. *Disasters*, 46(3), pp.742-767.
- Orru, K., Klaos, M., Nero, K., Gabel, F., Hansson, S. and Nævestad, T.O., 2022b. Imagining and assessing future risks: A dynamic scenario-base social vulnerability analysis framework for disaster planning and response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*.
- Orru, K., Klaos, M., Nero, K., Gabel, F., Saar, P., Hansson, S., Torpan, S., Tammepõld, E., & Alev, A. 2021. BUILDERS D4.4 Reducing Social Vulnerability by Innovative Data Fusion for more-informed Rescue Prioritisation. University of Tartu.
- Orru, K., Nero, K., Siimsen, I., 2023. Ühiskonnas tõrjutute kriisikogemused: õppetunnid koroonapandeemiast. Ajakiri Sotsiaaltöö.
- Proag, V., 2014. The concept of vulnerability and resilience. *Procedia Economics and Finance*, 18, pp.369-376.
- Quarantelli, E.L., 1996. The future is not the past repeated: Projecting disasters in the 21st century from current trends. *Journal of contingencies and crisis management*, 4(4), pp.228-240.
- Rapeli, M., Cuadra, C., Dahlberg, R., Eydal, G.B., Hvinden, B., Ómarsdóttir, I.L. and Salonen, T., 2018. Local social services in disaster management: Is there a Nordic model?. *International journal of disaster risk reduction*, 27, pp.618-624.
- Rapeli, M., 2018. Social capital in social work disaster preparedness plans: The case of Finland. *International Social Work*, 61(6), pp.1054-1066.
- Rodríguez, H., Donner, W. and Trainor, J., 2018. Handbook of Disaster Research, Handbooks of Sociology and Social Research. Springer.
- Rogers, P., 2020. The Evolution of Resilience. *Connections (18121098)*, 19(3).

- Rosenthal, U., Boin, R.A. and Comfort, L.K., 2001. The changing world of crisis and crisis management. *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*, pp.5-27.
- Rugam-Rebane, E., 2006. Infojuhtimine on kriisireguleerimise lahutamatu osa. Riigikogu Toimetised. 2006, nr 13.
- Sandberg, Å., 2013. Nordic Lights: Work, Management and Welfare in Scandinavia. Work, employment and society, ScandBook, Falun 2013
- Soine, L., 1987. Expanding the environment in social work: The case for including environmental hazards content. *Journal of Social Work Education*, 23(2), pp.40-46.
- Sotsiaalhoolekande seadus, 2015. RT I, 06.01.2023, 9.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/126062018018>
- Sotsiaalseadustiku üldosa seadus, 2015. RT I, 06.01.2023, 16.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015003>
- Tierney, K., 2019. *Disasters: A sociological approach*. Polity Press, Cambridge.
- Tierney, K., 2014. The social roots of risk. In *The Social Roots of Risk*. Stanford University Press
- Turner, B., 2023. *A Theory of Catastrophe*. De Gruyter.
- United Nations. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015—2030*.
- U.N.I.S.D.R. (2005). Hyogo framework for action: 2005–2015: Building the resilience of nations and communities to disasters, UN Office for Disaster Risk Reduction.
- Wisner, B., Blaikie, P.M., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I., 2004. *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2nd ed). Routledge.
- Wolkin, A., Patterson, J.R., Harris, S., Soler, E., Burrer, S., McGeehin, M. and Greene, S., 2015. Reducing public health risk during disasters: identifying social vulnerabilities. *Journal of homeland security and emergency management*, 12(4), pp.809-822.

Woods, J., 2014. Community development: The way forward for social work in disaster management. Critical Essay. *International Journal of Social Work and Human Services Practice*, 2(3), pp.96-100.

Quarantelli, E.L., 1996. The future is not the past repeated: Projecting disasters in the 21st century from current trends. *Journal of contingencies and crisis management*, 4(4), pp.228-240.

Zakour, M.J. and Gillespie, D.F., 2013. Community disaster vulnerability. Theory, Research, and Practice.

Õunapuu, L., 2014. Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. *Tartu: Tartu Ülikool*, 212

ÜRO rahvusvaheline katastroofiriski vähendamise strateegia (2005). Hyogo tegevusraamistik 2005–2015: rahvaste ja kogukondade vastupanuvõime suurendamine katastroofidele.

Lisa 1. Läbiviidud fookusgrupi intervjuude ja poolstruktureeritud intervjuude ajakava:

	Kuupäev	
1.	07.04.2022	Fookusgrupi intervjuu Võru valla ja Võru linna kriisihaldusnimestega
2.	02.06.2022	Poolstruktureeritud intervjuu Võrumaa kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse esindajatega
3.	28.06.2022	Poolstruktureeritud intervjuu Tartu Linnavalitsuse sotsiaalkaitse esindajatega
4.	14.10.2022	Poolstruktureeritud intervjuu Võrumaa kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse esindajatega
5.	18.11.2022	Fookusgrupi intervjuu Kagu-Eesti kriisihaldusnimestega
6.	24.11.2022	Fookusgrupi intervjuu riikliku tasandi kriisihalduse ekspertidega
7.	23.03.2023	Poolstruktureeritud intervjuu Päästeameti Lõuna päästekomando endise kohalike omavalitsuse nõunikuga
8.	31.03.2023	Poolstruktureeritud intervjuu Päästeameti Lõuna päästekomando valmisoleku büroo esindajatega

Lisa 2. Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste hädaolukordade plaanide analüüsiküsimused:

1. Kas hädaolukorra lahendamise plaani koostamise eesmärk lähtub kohaliku omavalitsuse haldusalas elavate inimeste elu või tervist kaitsvatest seisukohtadest või on koostamise eesmärgiks seatud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise kirjeldus?
2. Millest lähtuvad kohaliku omavalitsuse kriisiülesannete prioriseeringud, muuhulgas olukorra lahendamisel ja hädasolijate aitamisel?
3. Kas kohaliku omavalitsuse kriisimeeskonda ja/või kriisikomisjoni kuulub sotsiaalkaitse esindaja?
4. Kas hädaolukorra lahendamise plaan sisaldab sotsiaalteenuste ja muu sotsiaalabi andmise korraldamise põhimõtteid? Näiteks sotsiaalosakonna töökorralduse kirjeldamine kriiside ajal?
5. Kas hädaolukorra lahendamise plaani koostamise käigus on ühtlasi kaardistatud ka kohaliku omavalitsuse territooriumil elavad haavatavamad sihtrühmad?
6. Kuidas on kohalikud omavalitsused hädaolukorra lahendamise plaanides määratlenud üldhuviteenuse mõistet (kas on käsitletud ka sotsiaalteenuseid üldhuviteenuse hulka kuuluvana)?

Lisa 3. Poolstruktureeritud ja fookusgrupi intervjuude küsimused

Kuidas on sotsiaalabi vajadus kujunenud erinevates kriisides ja kuidas sellele vajadusele reageeriti?

- 1. Missugused olid kohalike omavalitsuste vaates kriisides ilmnenu haavatavused? Kes osutusid haavatavaks kriiside ajal?**
- 2. Abi osutamine. Kuidas oli korraldatud sotsiaalkaitse teenuste ja -abi kättesaadavus?**

Millised sotsiaalteenused oli vaja osutada COVID-19, Ukraina põgenikekriisi ja/või Kagu-Eesti tormi ajal (2019)?

Mis olid sotsiaalkaitse peamised ülesanded ning kas sotsiaaltöötajatele tuli kriisi ajal mingeid lisaülesandeid? Kas tavapärased sotsiaalhoolekande klientidele mõeldud teenused olid COVID-19, Ukraina põgenikekriisi ja/või Kagu-Eesti tormi ajal (2019) kättesaadavad?

 - 2.1 Teave abivajadusest. Kas kõigil on olnud võimalus oma abivajadusest sotsiaaltöötajatele/asutustele teada anda? Kas esines näiteid valeinfo, väärarusaamadest pakutava abi kohta? Kuidas on inimesed teada saanud abi saamise võimalustest?**
 - 2.2 Teenuse aktiveeritavus. Kas KOV töötaja suutis luua usaldusliku suhte abivajajaga? Kas oli olukordi, kus inimene ei soostunud abi vastu võtma?**
- 3. Abi osutamise prioriseering.**

Kui PÄA-l ja kiirabil on teada prioriseering, et kui kiiresti nad peavad minema abi osutama, kelleni jõudma. Kas sotsiaalhoolekandes on teada (määrustiku alusel), et kui kiiresti peab abivajajateni jõudma?
- 4. Teenuse aktiveeritavus. Kes peaks abi osutama? Kas rollide jaotus on abi osutamisel selge? Milliseid sidusrühmad peavad olema abi osutamisel kaasatud (perekond, sotsiaalhoolekanne, kogukond või vabatahtlikud)? Kas KOV töötaja suutis luua usaldusliku suhte abivajajaga? Kas oli olukordi, kus inimene ei soostunud abi vastu võtma?**
- 5. Kust saadakse infot haavatavuse kohta kriiside ajal? Mis on kõige olulisemad andmestikud-registrid, mida kriisiplaneerimises või kriiside ajal kasutada?**

Lisa 4. Lõuna-Eesti kohalikud omavalitsused, kellel on HOLP koostamise kohus

Kohalik omavalitsus	Elanike arv (01.01.23)	HOLP vastuvõtmise kuupäev	Nõusolek käesolevas magistritöös analüüsimiseks
Elva vald	14 707	01.10.2019	Jah
Jõgeva vald	13 127	Info puudub	Ei (keeldumine)
Kambja vald	13 434	2020. aasta	Jah
Põlva vald	13 435	04.02.2020	Jah
Tartu linn	97 435	Info puudub	Ei (mittevastamine)
Tartu vald	12 747	2020. aasta	Jah
Valga vald	15 456	2020. aasta	Jah
Viljandi linn	16 800	2021. aasta	Jah
Viljandi vald	13 620	2022. aasta	Jah
Võru linn	11 532	19.12.2019	Jah
Võru vald	10 659	2021. aasta	Jah

Lisa 5. Dokumendianalüüsis kasutatud materjalid

Nr	Dokumendi nimi	Organisatsioon	Avaldamise aasta
1.	Hädaolukorra seadus	Riigikogu	2017
2.	Hädaolukorra seaduse käsiraamat	Siseministeerium	2017
3.	Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhend	Siseministeerium	2017
4.	Hyogo tegevusraamistik 2005–2015	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon	2005
5.	Arvamus „2015. aasta järgne Hyogo tegevusraamistik: riskide juhtimine vastupanuvõime tagamiseks”	Euroopa Regioonide Komitee	2014
6.	„Tegevuskava Sendai katastroofiohu vähendamise raamistiku 2015–2030 jaoks. Katastroofiohupõhine lähenemisviis kogu ELi poliitikale“	Euroopa Regioonide Komitee	2017
7.	Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus	Riigikogu	1993
8.	Kriisireguleerimispoliitika ülevaade	Siseministeerium	2021
9.	Sendai katastroofivähendamise raamistik 2015-2030	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon	2015
10.	Sotsiaalhoolekandeseadus	Riigikogu	2015

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Marilyn Viin, isikukood (48907016517), annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Sotsiaalkaitse kui elutähtsa teenuse osutamine kriisihalduse kontekstis Lõuna-Eesti näitel, mille juhendaja on Kati Orru,

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace`is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace`i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õiguseid.