

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduste valdkond  
Ühiskonnateaduste instituut  
Kommunikatsioonijuhtimise õppekava

Martin Altraja  
KRIISIOHJE PRAKTIKAD RIIGIASUTUSTES: PLANEERIJATE VAADE 2019  
Magistritöö

Juhendajad: Triin Vihalemm, PhD  
Avo Trumm, PhD

Tartu 2020

# SISUKORD

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SISSEJUHATUS</b>                                                  | <b>3</b>  |
| <b>1. TEOREETILISED JA EMPIIRILISED LÄHTEKOHAD</b>                   | <b>5</b>  |
| 1.1. Kriisid ja kriisiohje                                           | 5         |
| 1.1.1. Kriisiohje                                                    | 6         |
| 1.1.2. Kriiside ennetus ja kriisiohje planeerimine                   | 8         |
| 1.1.3. Kriisidest õppimine                                           | 13        |
| 1.2. Asutustevaheline koostöö kriisiohjes                            | 15        |
| 1.3. Olukorrateadlikkus                                              | 18        |
| 1.4. Kriisiohje Eestis                                               | 19        |
| <b>2. UURINGU EESMÄRK JA UURIMISKÜSIMUSED</b>                        | <b>23</b> |
| <b>3. METOODIKA JA VALIM</b>                                         | <b>24</b> |
| 3.1. Valim                                                           | 24        |
| 3.2. Meetod                                                          | 25        |
| <b>4. TULEMUSED</b>                                                  | <b>28</b> |
| 4.1. Riigiasutuste kriisideks valmistumise ja planeerimise praktikad | 28        |
| 4.1.1. Igapäevane olukorraseire                                      | 28        |
| 4.1.2. Hädaolukorra riskianalüüside koostamine                       | 29        |
| 4.1.3. Hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine                  | 31        |
| 4.2. Probleemid kriisideks valmistumise protsessis                   | 34        |
| 4.2.1. Võimelünkade tuvastamine                                      | 34        |
| 4.2.2. Hädaolukorra riskianalüüside probleemid                       | 39        |
| 4.2.3. Hädaolukorra lahendamise plaanide probleemid                  | 40        |
| 4.3. Planeerijate pakutud lahendused tuvastatud probleemidele        | 47        |
| <b>5. JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON</b>                                  | <b>51</b> |
| <b>KOKKUVÕTE</b>                                                     | <b>59</b> |
| <b>SUMMARY</b>                                                       | <b>62</b> |
| <b>KASUTATUD KIRJANDUS</b>                                           | <b>65</b> |
| <b>LISAD</b>                                                         | <b>69</b> |
| Lisa 1. Intervjuu kava                                               | 69        |
| Lisa 2. Kodeerimistabel                                              | 80        |

# SISSEJUHATUS

Demokraatlikud ühiskonnad eeldavad stabiilsust ja ühiskonna korrastatust, milles süsteemi iga detail täidab oma ülesannet. Moodne tehnoloogia muudab maailma järjest keerulisemaks ning seeläbi väheneb ka entroopia ehk korrastamatuse määr. Liigselt korrastatud ja üksteisest sõltuvad süsteemid on kergesti haavatavad, ühe süsteemi osa hälbimine võib kaasa tuua kogu süsteemi kokkuvarisemise – ehk kriisi (Treufeldt, 1996). Lihtsaima selgituse järgi tähendab kriis murrangut või otsustavat pööret.

Tänaseks on laialdaselt loobutud mõttest kaardistada kõik võimalikud kriise põhjustada võivad riskid ja valmistada ette meetmed iga kriisi lahendamiseks (Baubion, 2013). Ometi on vaja tuvastada olulisemad riskid ja olla valmis nende põhjustatud kriisidega tegelemiseks. Praegu on Eestis ja maailmas toimuvast ülevaate saamiseks edastatav teave killustunud ja kriisideks planeerimise protsessi on kaasatud mitmeid väga erineva kultuuri, ülesannete ja võimetega asutusi.

Eestis vastutab valdkonna eest Siseministeerium, õiguslikud raamid selleks annab hädaolukorra seadus (HoS). Vastavalt hädaolukorra seadusele peavad riigiasutused koostama hädaolukorda põhjustavatest sündmustest riskianalüüse. Riskianalüüside põhjal koostatakse omakorda hädaolukorra lahendamise plaanid (HOLPid), mida on kokku 16. Hädaolukorra lahendamise plaanid on oma olemuselt asutustevahelised koostöökokkulepped ning need täpsustavad ära asutuste ülesanded, asutustevahelise koostöö ja teabevahetuse hädaolukorra lahendamisel.

Valitsuse kehtestatud eriolukord on kinnitanud kriisiohje valdkonna uurimise vajalikkust Eestis ning aitavad paremini mõtestada ka eriolukorraga seonduvat. Käesoleva uurimistöö eesmärgiks on tutvustada kriisiohje praktikaid minu vaadeldavates riigiasutustes, seejärel uurida, milliseid probleeme näevad planeerijad kriisideks valmisoleku saavutamisel, milliseid lahendusi pakuvad planeerijad neile probleemidele ning viimaks pakkuda omalt poolt lahendusi planeerimisprotsessi tõhusamaks muutmiseks, et saavutada parem valmisolek kriisideks. Töö laiem eesmärk on leida viise, kuidas planeerimise kaudu Eesti riigiasutuste kriisiohje võimet tugevdada nõnda, et sellest oleks päris kriisis võimalikult palju kasu, teades, et päris olukorrad ei realiseeru kunagi nii, nagu on plaanitud.

Viisin magistritöö jaoks läbi struktureeritud eksperdiintervjuud 12 kriisinõuniku või oma asutuse kriisiohje eest vastutava inimesega. Asutused, mille esindajatega ma intervjuud läbi viisin, on

Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur, Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaministeerium, Maanteeamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet, Maaeluministeerium, Veterinaar- ja Toiduamet, Terviseamet, Eesti Pank ja Tallinna Kommunaalamet. Magistritöö aluseks olevad eksperdiintervjuud on läbi viidud ja on osa suuremast Riigikantselei tellitud rakendusteaduslikust uuringust „Manticus Apollo“.

Käesoleva magistritöö motivatsioon tulenes isiklikust huvist kriisikommunikatsiooni vastu. Teadsin juba magistriõppesse astudes, et valdkond mind huvitab. Asjaolude kokkulangemisel sattusin „Manticus Apollo“ projekti juurde ning sain võimaluse uurida kriisideks valmistumise valdkonda Eestis laiemalt. Avaldan siinkohal suurt tänu oma töö juhendajale Triin Vihalemmale ja kaasjuhendajale Avo Trummile sisuka juhendamise ning võimaluse eest projektis kaasa lüüa. Tänan ka kõiki intervjuueeritavaid, kellela see töö poleks saanud valmida.

Magistritöö esimeses osas annan ülevaate teoreetilisest raamistikust, mis on aluseks kriisiplaneerimisele. Teoreetiliste lähtekohtade peatükis annan täpsema ülevaate kriisiplaneerimise omapäradest ja nõrkustest ning tutvustan kriisiplaneerimise põhimõtteid Eestis ja laiemalt. Teoreetilise raamistiku tutvustamisele järgneb uurimisküsimuste peatükk ning valimi ja meetodi tutvustus. Töö neljandas peatükis tutvustan tulemusi ehk olemasolevat olukorda kriisiplaneerimises, viiendas peatükis pakun välja lahendused tulemuste peatükis tuvastatud probleemidele.

# 1. TEOREETILISED JA EMPIIRILISED LÄHTEKOHAD

## 1.1. Kriisid ja kriisiohje

Sõna kriis kasutatakse tihti sünonüümina mitmetele teistele sõnadele, näiteks katastroof või hädalukord. Kriisi põhjuseks on tavaliselt loodusjõud, inimeksimus või tehnoloogiline rike. Ühe seletuse järgi on kriis transformatsiooniprotsess, kus vana süsteem enam ei toimi ning seega on vajadus kvalitatiivse muutuse järele. Kui muutus ei ole vajalik, võib sündmust nimetada pigem intsidendiks. Reeglina on kriisile omased kolm komponenti: oht, üllatus ja kiire reageerimisaeg (Coombs ja Holladay, 2012). Kriisi komplekssus suureneb koos otsustajate ja asjasse puutuvate isikute ja asutuste arvu suurenemisega (Van de Walle, Bruggheemans ja Comes, 2016). Siit võib loogiliselt järeldada, et mida suurem kriis, seda olulisem on selleks valmis olla, kuid kriisiks valmisoleku saavutamine on ka sedavõrd keerulisem, kuna planeerimises ja ettevalmistuses osaleb rohkem asutusi.

Mitme asutuse osalusel lahendatava kriisi jaoks planeerimise teeb veel raskemaks asjaolu, et kriisi mõistel pole akadeemilises kirjanduses ühtset arusaama. Shrivastava (1993: 33) kirjeldas erinevate valdkondade vahel „Paabeli torni efekti“, kus erinevate distsipliinide esindajad kasutavad erinevaid keeli ning räägivad erinevatest probleemidest ja sihtgruppidest, mistõttu on raske luua interdistsiplinaarset lähenemist. Ühtse mõistevälja leidmine on problemaatiline ka Eestis, näiteks soovib julgeolekuvaldkonna terminibaas Militerm erialakirjanduses valdkonna tähistamiseks kasutatud „*crisis management*“ eestikeelse tõlkena kasutada väljendit „kriisiohje“, kusjuures väljendid „kriisi lahendamine“ ja „kriisireguleerimine“ on Militermi järgi sobimatud väljendid. Samas kasutab Siseministeerium mõistet „kriisireguleerimine“ ning ka hädalukorra seaduses on kasutatud läbivalt sõna „kriisireguleerimine“, sõna „kriisiohje“ sealt ei leia. Seetõttu kasutan oma töös inglisekeelse „*crisis management*“ vastena eestikeelset terminit kriisiohje, mida soovitatakse kasutada projekti Manticus Apollo ühe tulemina väljatöötava terminiloendi tööversioonis. Erinevate mõistete ja erineva keele kasutamine osutus riigiasutuste vahelisel koostööl probleemiks ka minu intervjuueeritavate hinnangul.

Käimasolev koroonakriis on näidanud, et tänapäeval on kriisid aina enam globaalsemad ning järjest olulisem on erinevate asutuste tõhus koostöö. Riigipiire ületav kriis on olemuselt kompleksne, ühest süsteemist teise liikuv (näiteks loodusõnnetuste puhul torm-elektrikatkestus-majanduskahju-sotsiaalne kahju), kus eri tegurite kokkulangemine tekitab suuri majanduskahjusid (Boin ja Reinard, 2008). OECD kasutab suurte tänapäevaste kriiside kohta

mõistet globaalne šokk, mis tähendab vähemalt kahte maailmajagu mõjutavat äärmiselt suurt kahju tekitavate tagajärgedega kiirestisaabuvat sündmust. Traditsiooniline kriis võib muutuda piirideüleseks ja isegi globaalseks šokiks hilisemas faasis läbi mittelineaarsete protsesside (Baubion, 2013). OECD definitsiooni järgi on näiteks käimasolev koroonakriis globaalne šokk – see algas lokaalse haiguspuhanguna, kuid liikus siis kiiresti üle maailma ja tekitas tohutu kahju ja on nüüd muutumas majanduskriisiks. Riikide globaalse seotuse tõttu pole üksnes kohalikust kriisiohjest palju kasu, kuid globaalselt seda teha on väga keerukas. Näiteks võivad globaalse kriisi põhjustada kliimamuutused, tehnoloogiate kasutamise ootamatud negatiivsed kõrvalmõjud, terrorism ja epideemiad, mistõttu peaks olema omavahel ühendatud mitte üksnes kohalikud süsteemid, vaid eri riikide erinevad süsteemid. Käesolev töö jätab keeruliste globaalsete kriiside probleemistiku kõrvale ning vaatleb probleeme riigisisese kriisiohje korraldamisel.

### 1.1.1. Kriisiohje

Käesolevas töös olen lähtunud inglisekeelses kirjanduses toodud termini „*crisis management*“ sisust: see on protsess, mille käigus organisatsioon tegeleb organisatsiooni tegevust häiriva ja ootamatu sündmusega mis ohustab organisatsiooni, selle huvigruppe või laiemat avalikkust (Bundy, Pfarrer, Short ja Coombs, 2016). Kasutan oma töös inglisekeelse „*crisis management*“ vastena eestikeelset terminit kriisiohje, mida soovitatakse kasutada projekti „Manticus Apollo“ ühe tulemina väljatöötava terminiloendi tööversioonis. Levinumad teoreetilised käsitlused (Coombs ja Holladay, 2012; Baubion, 2013; Bundy jt, 2016, Boin ja Lagadec, 2000) jagavad kriisiohje kolme faasi. Need on ennetus ja planeerimine, reageerimine ning taastumine ja kriisist õppimine. Tabelis 1 on näha erinevad kriiside jaotused ja levinumad uurimissuunad.

Tabel 1. Kriisi kolm faasi ja kriiside peamised uurimissuunad.

|                  | <b>Tehniline-juhtimislik: uuringud riski- ja kriisiohjest</b>                                                                                                                        | <b>Strateegilis-poliitiline: uuringud riski ja kriisipoliitikatest</b>                                                                               |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eelkriisi faas   | Leevendamine, valmisolek, varajased hoiatussüsteemid kui erialase tegevuse klastrid ja süsteemi säilenõtkuse indikaatorid                                                            | Strateegilised huvid ja vastuolud riski tajumise kohta, riski aktsepteerimise ja riski regulatsiooni kohta                                           |
| Kriisifaas       | Indiviidi, grupi ja võrgustiku informatsiooni töötlemine otsuste tegemisel, koordineerimisel, kommunikeerimisel kriisi tingimustes (ohu, ebakindluse ja ajakriitilisuse tingimustes) | Poliitiliste, majanduslike ja bürokraatlike huvide ja võimuhete roll kriisiohjeoperatsioonides                                                       |
| Järelkriisi faas | Pikaajalise toe ja taastumise mudelite loomine, õppetunnid                                                                                                                           | <i>Status quo</i> legitiimsuse proovile panek läbi meedia ja ametlike uuringute ja debattide, mis tekitab võimalusi muutuste ja uuenduste otsijatele |

Allikas: t' Hart ja Sundelius (2013).

Vastavalt t' Harti ja Sundeliuse (2013) liigitusele keskendub käesolev uurimustöö eelkriisi faasile ja uurib seda tehnilis-juhtimisliku nurga alt, täpsemalt millised on Eesti riigiasutuste nõrgad kohad kriisiohjes ja kuidas parandada kriisideks valmisolekut läbi planeerimisprotsessi tõhustamise.

Kriisideks valmisoleku alustala on riskide tundmine. Ohtude ja riskide analüüsimine võimaldab kriisiohjet paremini kavandada, sest selle tulemusena tekib arusaam, millisteks võimalikeks kriisideks üldse valmistuda. Uued ja piirideülesed kriisid nõuavad aga paindlikumaid lahendusi reageerimisele, mistõttu peab ka riskide hindamine olema dünaamiline. OECD soovitude järgi peaks riiklik kriisiohje tegevusraamistik võimaldama tegeleda nii traditsiooniliste kui uudsete kriisidega (Baubion, 2013). Minu analüüsi üks eesmärgi on selgitada, kuivõrd olemasolev kriisiohje raamistik võimaldab tegeleda uudsete kriisidega või on see loodud pigem traditsioonilise kriisiohje vaimus.

Tabel 2. Traditsiooniline ja uudne kriisiohje.

| Traditsiooniline kriisiohje                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Tegelemine uudse kriisiga                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Valmisoleku faas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskihindamine baseerub ajaloolistel sündmustel</li> <li>• Stsenaariumipõhine kriisiplaneerimine</li> <li>• Õppused plaanide ja protseduuride testimiseks</li> <li>• Varajase hoiatuse süsteemid baseeruvad jälgimisel, ennustusel, hoiatussõnumitel, kommunikatsioonil ning seosel kriisireageerimisega (<i>emergency response</i>)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskihindamine hõlmab horisondi skaneerimist, riskiradareid ja tulevikku vaatavat analüüsi, et tuvastada kerkivad ohud. Sagedased uuendamised ning erinevad ajaskaalad, rahvusvaheliste analüüsijate jagamine, interdistsiplinaarne lähenemine on võtmetähtsusega</li> <li>• Võimepõhine planeerimine ja võrgustike ehitamine</li> <li>• Strateegiline kriisijuhtimise treenimine, et harjutada paindlikkust ja kohanemist ning luua võrgustikke ja partnerlussuhteid</li> <li>• Valitsusasutuste strateegiline kaasamine</li> </ul>     |
| <b>Reageerimisfaas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juhtimis- ja kontrollisüsteemid</li> <li>• Standardised operatsiooniprotseduurid</li> <li>• Ranged vastutusalad</li> <li>• Sektoripõhised lähenemised</li> <li>• Subsidiaarsuse põhimõte</li> <li>• Tagasiside standardsete operatsioonisüsteemide parendamiseks</li> </ul>                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kriiside tuvastamine/jälgimine: ekspertsusel oluline roll</li> <li>• Paindlikud ja multifunktsionaalsed kriisijuhtimise meeskonnad ja füüsiline infrastruktuur</li> <li>• Tegutsejad kasutavad ühiseid mõisteid, et teavitada paindlikult tegutsevaid juhte</li> <li>• Sarnased tööriistad ja tegutsemispõhimõtted, mida saab kasutada mitmete kriiside puhul</li> <li>• Rahvusvaheline koostöö</li> <li>• Suurte tagasiside võrgustike juhtimine</li> <li>• Kriiside lõpetamine ja usalduse taastamine</li> <li>• Tagasiside</li> </ul> |

Allikas: Baubion (2013: 22).

Tavapäraselt jõuab kriis kunagi oma lõpuni ning sellega lõppeb kriisi faas. Kriisi lõpetamine eeldab selgeid sõnumeid (Baubion, 2013). Näiteks koroonakriisiga sai Eesti valitsus kriitikat just segaste sõnumite eest – valitsus ei andnud selgelt mõista, milliste mõõdikute alusel eriolukorrast tingitud piiranguid leevendatakse.

### **1.1.2. Kriiside ennetus ja kriisiohje planeerimine**

Kriiside ennetamine on kallis ja võistleb riikide eelarvetes kõikide teiste kuludega. Lisaks on kriisiennetusse investeerimist poliitikutel keeruline põhjendada, eriti kui avalikkus ei tunneta ohtu. Kriiside ennetamisse investeerimine ei too poliitikutele kriiside mittejuhtumise korral valimistel hääli (Boin, 2004). Ka planeerijate intervjuudest ilmnes, et vähene rahastus on probleem. Siiski on maailmapank välja selgitanud (Maailmapank, 2011), et valitsustel on mõistlik investeerida senisest rohkem kriisi ennetamisse, kuna see võib olla kasumlik võrreldes summaga, mis kulub kriisiks taastumisele.

Kriisiplaneerimine on esimene samm loomaks inimeste käitumuslikku valmisolekut kriisidele reageerimiseks. Oluline on just planeerimisprotsess kui selline, mille käigus arutatakse läbi osapoolte tegevused, vastutusalad ja muud detailid (Fredholm ja Göransson, 2010). Organisatsiooni liikmetel peaks olema selge plaan tuvastamaks kriisiolukorda, määratud peaks olema kriisiaja rollid ja vastutusalad ja kriiside lahendamise seotud inimesed peavad saama regulaarset kriisialast koolitust ja õpitud oskuste harjutamist õppustel.

Kriisiplaneerimist on uuritud rohkem teoreetilisest küljest, empiirilisi uuringuid on pigem vähe. Ühes vähestest kriisiplaneerimise teemal tehtud empiirilistest uuringutest tuvastasid Cloudman ja Hallahan (2006), et kriisiplaane koostavate asutuste töötajad on kindlamad oma võimes kriisidele reageerida. Sealjuures on oluline, et enesekindlus ei tuleneks lihtsalt plaanide olemasolust, vaid sellest, et plaanide loomisega kaasneks võimalike probleemide ja asutuse võime analüüs. Mitmed uurijad on rõhutanud loovuse olulisest ja kriisireageerijate loovat improvisatsiooni ootamatute sündmuste arenedes (Van de Walle jt, 2016). Seetõttu on tänapäeval valdavalt loobutud plaanide loomisest kõikvõimalikeks kriisideks ning pigem üritatakse planeerida paindlikult ja arvestada asutuste eripäradega.

Kriisiplaneerimine on otseselt seotud riskihinnangutega. Kui riskid on tuvastatud, saab suunata ressursse, et arendada kriisi reageerimisvõimet ja saab arendada plaane eeldefineeritud

stsenaariumite lahendamiseks. Enamikes riikides on kriisireageerimise võime hajutatud mitmete asutuste vahel nii kohalikul kui riiklikul tasandil. Kriisiplaneerimise eesmärk on tagada, et erinevatel organisatsioonidel oleks võime reageerida kriisidele, mis on tuvastatud riskide hindamise käigus (Baubion, 2013). Ka Eesti kriisiohje toimub samal põhimõttel: tuvastatakse olulisemad riskid ja seejärel luuakse plaanid nende riskide põhjustatud kriiside lahendamiseks.

Laias laastus esineb tänapäeval kaks enamlevinud lähenemist: üks üldine plaan, mis arvestab erinevate ohtudega või mitu plaani erinevatele ohtudele, kuid mõlemal juhul on nendesse plaanidesse kaasatud erinevad asutused (McConnell ja Drennan, 2006). OECD riigid on järkjärgult üle võtnud uut riskide hindamise lähenemist, mille eesmärk on arendada välja riiklik võimepõhine planeerimine kriisidele reageerimiseks ressursivaestes oludes. Kasutatakse mitme ohu lähenemist (*multi-hazard approach*) mis võtab arvesse kindlaid kriteeriume erinevate riskide lõikes, et hinnata võimalikke mõjusid ja riski tõenäosust. Suurbritannia, Norra, Šveits, Kanada, USA ja Holland on üle võtnud sarnased lähenemised ning Prantsusmaa, Saksamaa ja Rootsi on liikumas samas suunas (Baubion, 2013). Kuna Eestis koostati viimasel korral vähem hädaolukorra riskianalüüse kui varasemalt, võib väita, et ka Eesti on samas suunas liikumas. Kõik need lähenemised planeerimisele hõlmavad arvestatavas ulatuses asutuste vahel jagatud planeerimist ja omavahelist koordineerimist.

Kriisiplaanid ei kata kunagi kõike, mida võib vaja minna kriisi korral, aga plaan võib anda baasi, kuidas käituda. Näiteks USAs kasutatav kõikide ohtude lähenemine lähtub sellest, et kuigi kriisi põhjused võivad olla väga erinevad, on kriisi mõju enamasti sarnane (FEMA, 2010). Selliselt koostatud plaanide tugevus seisneb selles, et erinevad kriisi lahendamisse kaasatud asutused ei pea igaüks koostama oma kriisiplaani, vaid saavad ühendada oma ressursid loomaks ühist plaani. Erinevate asutuste omaette loodud plaanid võivad minna üksteisega vastuollu ning kasutada valdkonnale omast keelt, mis kriisi korral takistab selle lahendamist. Ühine planeerimine on seevastu tõhusam, soodsam ja võimaldab säästa plaanide tegemisele kuluvat aega (Gregory, 2015). Näiteks evakuatsiooni korraldamisel ei ole vahet, kas see on põhjustatud üleujutusest või tööstuslikust õnnetusest, tegevusrutiinid on suures plaanis sarnased.

Kuigi ka kõikide ohtude lähenemise korral peaksid plaanid pakkuma üldist raamistikku erinevatele kriisidele reageerimiseks, tehakse neid plaane tavaliselt kriisidele, mis võivad tõenäolisemalt juhtuda. Seetõttu alustatakse kriisiplaneerimist tavapäraselt varasemate lähiajal ja piirkonnas aset leidnud kriiside tuvastamisega. Seejärel võetakse arvesse kaugemas ajaloos juhtunud kriisid ja keskkonnast tekkivad kriisid, näiteks raudteed, tööstused ning meedia poolt võimendatud riskid nagu näiteks terrorism (Waugh, 2005). OECD jaotuse järgi on selline kriisiohje mudel vähemalt

riskide hindamise osas traditsiooniline, kuigi üldpõhimõtte rõhutab paindlikkust ja viitab seeläbi pigem eelpool tutvustatud uudse kriisiohje loogikale.

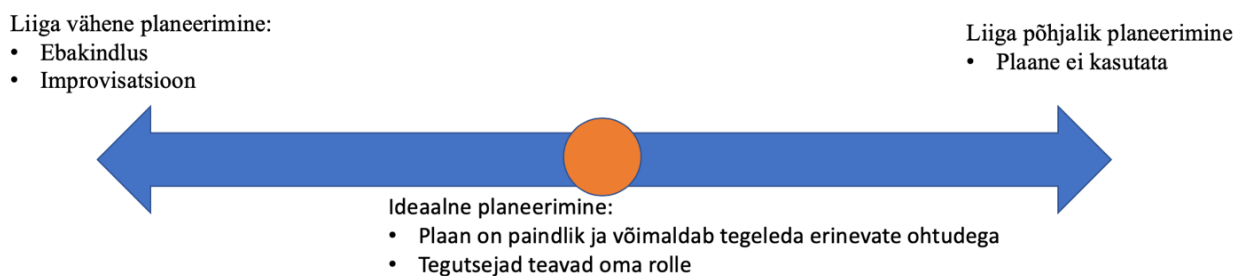
Plaanide juures on veelgi olulisem nende läbi harjutamine. Plaanist on vähe kasu, kui selle järgi tegutsejad ei ole plaani õppustel või reaalses olukorras läbi mänginud, ei oska seda kasutada või on lihtsalt rahul, et plaan on olemas (Gregory, 2015). Clarke (1999) kirjeldas „fantaasiadokumente“, milles USA ametivõimud lubasid valmisolekut kas või maailmalõpuks. Ta tõi näite USA postiteenistusest, millel olid külma sõja ajal ette valmistatud detailsed plaanid postiteenuse jätkamiseks tuumasõja korral. Clarke'i sõnul olid kõigil USA riigiasutustel külma sõja ajal sarnased plaanid, mida põhiliselt kasutati selleks, et iseennast ja avalikkust rahustada, et kontroll säilitatakse ükskõik mis oludes. Selline optimism võib tegelikult hoopiski riski suurendada, andes otsustajatele võltsenesekindluse oma oskustest olukordadega hakkama saada.

Seetõttu ongi oluline korraldada õppuseid, mis lisaks plaanide kinnitamisele aitavad ühtlasi tuvastada võimelünki ja nõrkusi ning tuvastada koolitusvajadusi, et kõik plaanis osalejad suudaksid tõhusalt täita neile pandud ülesandeid. Õppused aitavad hoida plaane ja oskusi erinevate plaanides osalejate lihasmälu ja peas värskena. Oluline on ka varasematest õppustest õppetundide juurutamine kriisiohjesse (UNISDR, 2008; Boin ja Lagadec, 2000). Eestis on õppuste korraldamine hädaolukorra seadusesse sisse kirjutatud, vastavalt sellele peab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus korraldama õppuse vähemalt kord kahe aasta jooksul ning Siseministeerium korraldama kord nelja aasta jooksul kahe või enama hädaolukorra või eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise õppuse. Käesolev töö õppustega seotud temaatikat otseselt ei käsitle, kuid õppused on kahtlemata oluline osa kriisideks valmisoleku saavutamisel.

Probleemid kriisiplaneerimisel on valdavalt seotud sellega, et plaane tehakse viimase kriisi lahendamiseks, mitte ei planeerita tulevasteks kriisideks. Selline sõltuvus ajaloolistest kriisidest võib vähendada uute ohtude ja keskkonna tuvastamist, mis võivad tegelikkuses olla palju ohtlikumad. Näiteks Suurbritannia põllumajandusministeerium oli 1980ndatel ja 1990ndatel keskendunud hullulehmatõve ohule ning seetõttu olid plaanid suu- ja sõrataudiga tegelemiseks korralikult välja arendamata. Suu- ja sõrataudi jaoks puudus neil riskihinnang, ei korraldatud õppuseid ning kriisijuhendid olid vananenud (McConnell ja Drennan, 2006), mistõttu põhjustas 2001. aastal puhkenud suu- ja sõrataudi epideemia 8 miljardi naelsterlingi suuruse kahju (McQuiston, 2015). See näitab taaskord, kui oluline on luua selliseid paindlikke plaane, mida igas olukorras saaks kasutada.

Kriisideks valmistumisel võib esineda ka takistusi. Boin ja McConnell (2007) on kirjeldanud planeerimisprotsessi sisse kirjutatud nõrkuseid. Näiteks eeldab planeerimine mitme asutuse vahelist koostööd ja koordineerimist, mis tihti takerdub bürokraatiasse või poliitikasse. See on ka Eesti planeerijate praktikas aktuaalne teema. Asutustevahelise koostöö probleemid on näiteks erinevused asutuste eesmärkides, töökultuuris, poliitilise kontrolli stiilis ja otsustusprotsessis. Selleks, et plaanid jõuaksid paberilt kriisi korral reaalsesse kasutusse, tuleb kriisiga potentsiaalselt kokku puutuvaid inimesi koolitada ja treenida, mis on kallis ja ajamahukas. Samuti tuleb neid kaasata õppustele.

Kuigi kriisiplaanid peavad olema küllaltki detailsed ja määrama ära seal osalejate rollid, vastutusalad ja ülesanded, eksisteerib kriisiplaanide puhul paradoks: mida põhjalikuma kriisiplaaniga on tegu, seda vähem tõenäoline on, et seda plaani kriisi korral kasutatakse (t' Hart, 1997). Seetõttu on kriisiplaanide tõlgendamisel ja kriiside lahendamisel ajalise surve ja ebatäieliku informatsiooni tingimustes oluline loovus ja improvisatsioon (Van de Walle, jt, 2016). Kriisiplaanide loomisel on seega oluline tasakaal „üleplaneerimise“ ja liiga vähese planeerimise vahel.



Joonis 1. Kriisiplaneerimise paradoks (autori koostatud joonis).

Teine paradoks kriisiplaneerimise puhul seisneb selles, et edukas eelkriisi faas ehk kriisiks valmisolek, õppuste korraldamine, koolitatud kriisi lahendajad ja ressursside olemasolu ei garanteeri edukat kriisi lahendamist. Seevastu planeerimise puudulikkus eelkriisi faasis ei tähenda tingimata ebaõnnestunud kriisi lahendamist. Põhjused peituvad kriisi mõjutavates paljudes faktorites (Eriksson ja McConnell, 2011). Clarke (1999) väitis samuti, et planeerimine ja edukas kriisi lahendamine on omavahel ainult nõrgalt või lausa üldse mitte seotud. Seetõttu on usaldusväärsete kriisiplaanide loomine väga keeruline (McConnell ja Drennan, 2006). Oluline on nii edukalt kui ka ebaõnnestunult lahendatud kriiside puhul analüüsida kasutatud meetmeid ja plaane, et nendest õppida.

Kriiside lahendamise ja planeerimise seoseid on uurinud Eriksson ja McConnell (2011). Nad tuvastasid kriisiplaneerimist uurides neli olukorda, kus vastavalt edukas eelkriisi planeerimine tagab eduka kriisi lahendamise, edukale eelkriisi planeerimisele vaatamata kriisi lahendamine ebaõnnestub, ebaõnnestunud eelkriisi planeerimine viib eduka kriisi lahendamiseni ning ebaõnnestunud eelkriisi planeerimise tagajärjeks on ebaõnnestunud kriisi lahendamine. See näitab, kuidas kriisi lahendamise juures on planeerimine kõigest üks faktor paljude seas. Näiteks olemasolev kriisiplaan ja valmisolek kriisiks võib kriisi lahendamisel olla tulutu, kui korraga juhtub mitu hädalukorda või kokku langevad näiteks pikalt kestnud kehvad ilmastikuolud, elektrikatkestused ja ummikud teedel, mille tõttu on kriisi lahendajate ressursid juba kriitilisel piiril.

Tabel 3. Planeerimisetapi SWOT analüüs.

| <b>Tugevused</b>                                                                                                                                                                                                  | <b>Nõrkused</b>                                                                                                                                                                 | <b>Võimalused</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Ohud</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Planeerimine on odavam kui kriisi tagajärgedega tegelemine</li> <li>Suurendab enesekindlust olukorraga hakkama saada</li> <li>Suurendab asutuse usaldusväarsust</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kriisid ei realiseeru kunagi nii, nagu plaanis kirjas</li> <li>Kriisiplaani olemasolu ei garanteeri edukat kriisi lahendamist</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Varasemate ebaõnnestumiste arvestamine ja neist õppimine</li> <li>Võimaldab tundma õppida koostööd tegevaid asutust</li> <li>Võimaldab kaardistada koostööpartnerid ja nende rollid</li> <li>Võimaldab tuvastada võimelüngad</li> <li>Võimaldab läbi mõelda halvima stsenaariumi</li> <li>Võimaldab tuvastada koolituste ja õppuste vajadused</li> <li>Võimaldab mõista teise asutuse kultuuri ja keelt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Planeeritakse viimaseks kriisiks</li> <li>Väga detailset plaani kriisi korral tõenäoliselt ei kasutata</li> <li>Plaani järgitakse liiga täpselt</li> <li>Takerdumine bürokraatiasse</li> <li>Plaani range jälgimine võib vähendada loomingulisust</li> </ul> |

*Autori koostatud tabel.*

Kuigi eelnevast võib jääda mulje, et planeerimise kasulikkus on küsitav, oleks rumal koos pesuveega laps välja visata. Kui kriisideks üldse mitte ette valmistuda sõltub katastroofiliste tagajärgede tekkimine ainult väga heast õnnest ja operatiivtasandil tegutsejate oskuslikust improviseerimisest. Kriisideks valmistumine ja planeerimine aitab kriisi lahendajatel „lülitada sisse järgmine käik“, seda nii operatiivsel kui poliitilisel tasandil, hakata käituma kriisijuhtimise reeglite järgi, mis reeglina erinevad igapäevasest käitumisest. Erinevate asutuste ühisõppused aitavad aga tundma õppida kriiside korral teise asutuse töökultuuri, ülesandeid ja võimeid ning võimaldavad testida kriiside lahendamiseks loodud plaane. Õppustest on enim kasu, kui need on koostatud realistlike, päriselt juhtuda võivate olukordade põhjal. Selliste olukordade tuvastamiseks on aga olulised riskianalüüsid.

Õppuste korraldamine ja koolitamine võib küll aidata edukamalt kriiside korral käituda, kuid sellega võib kaasneda oht õpitud mõtlematuseks. Kui inimestele õpetada parimat viisi ülesande täitmiseks või mingis olukorras käitumiseks, õpivad nad käituma automaatselt ja tegevusele mõtlemata. Siin tekib taaskord paradoks: õpitud mõtlematus takistab õppimist, aga organisatsiooniline treening ja koolitamine võib tekitada õpitud mõtlematust (Veil, 2010). See viitab taaskord tasakaalu leidmise olulisusele planeerimisprotsessis.

### **1.1.3. Kriisidest õppimine**

Kriisi järel on oluline tuvastada põhjused, mis kriisi põhjustasid ja ära hoida kriisi kordumist. Mitmed teoreetikud on aga tuvastanud probleeme kriisidest õppimisel. Näiteks võib kriis võimendada varasemaid uskumusi ja käitumismustreid ehk eespool tutvustatud õpitud mõtlematust, mis võib omakorda vähendada kriiside lahendamiseks olulist loovat mõtlemist. Kriisi tekitatav lein takistab samuti sündmusest õppimist. Haunschild, Polidoro ja Chandler (2015) kirjeldasid, kuidas kriisist õppimine võib keskenduda kindlatele aspektidele, näiteks turvalisusele, teiste aspektide arvelt. Samuti väheneb aja jooksul õppimise mõju (Bundy jt, 2016) ehk õpitu unustatakse ja minnakse tagasi eelnevate käitumisrutiinide juurde. Boin (2004) uuris kriisidest õppimist organisatsioonides ja tuvastas, et organisatsioonid sageli ei õpi kriisidest, keelduvad õppimast, õpivad ainult sümboolselt või õpivad väga aeglaselt. Seega on kriiside uurijate jaoks oluline tuvastada tingimused, mis soodustavad ja takistavad tõhusat õppimist ja arengut.

Teised teoreetikud väidavad, et kriisidest õppimine on võimalik ja oluline osa kriisiohjest. Varasematest kriisidest õppimine aitab suurendada valmisolekut ja parandada reageerimisprotseduure (Baubion, 2013). Mitmed teoreetikud väidavad, et kriisid suurendavad inimeste võimet kogemusest õppida ning kriisi kogemus vähendab kriisi kogemise tõenäosust tulevikus (Zahra ja George, 2002; Madsen, 2009). Sitkin (1990) väidab lausa, et ilma ebaõnnestumiseta ei saa õppida. Ebaõnnestumine on oluline tingimus asutuse tõhusaks õppimiseks ja kohanemiseks ning ebaõnnestumise kogemuste puudumine võib vähendada organisatsiooni säilenõtkust. Mida varem ebaõnnestumine või võimalik ebaõnnestumine organisatsioonis tuvastatakse, seda kiiremini toimub õppimine ja seda tõhusamalt õnnestub vältida kriisi või vähendada kriisi mõju (Veil, 2010). Seetõttu on õppimise juures oluline pidev teadlikkus riskidest ja nende kiire ja tõhus tuvastamine. Ebaõnnestumisest õppimise näiteks võib tuua koroonaviiruse COVID-19 pandeemia, kus Aasia riigid tulid viiruse ohjamisega valdavalt paremini toime kui Euroopa riigid, kuna neil oli varasemast olemas SARSi epideemia kogemus.

Ebaõnnestumiste alamliigiks võib pidada „nappe pääsemisi“ (*near misses*) mis on ebaõnnestumised, mis oleksid pidanud juhtuma, aga ei juhtunud kõigest juhu tõttu. Napid pääsemised vähendavad tajutava riski astet ja soodustavad riskantsemaid otsuseid (Dillon ja Tinsley, 2008). Inimesed on küll üllatunud nappide pääsemiste tagajärgede üle, kuid selle asemel, et tuvastada ja parandada tingimused, mis napi pääsemiseni viisid, tekitavad napid pääsemised võltsi kindlustunde ja kogemusest ei õpita. Nappidest pääsemistest mitteõppimine võib taas viidata sellele, et õppimiseks on vajalik tõeline ebaõnnestumine.

Enamik uuringuid kriisidest õppimise teemal keskenduvad kriisi järgsele õppimisele, aga Veil (2010) pakub välja teadliku õppimise mudeli, mis keskendub just eelkriisi faasile. Kui õppimine leiab aset eelkriisi faasis on võimalik jälgida faktoreid, mis kriisini võivad viia ja seeläbi vältida päris kriisi. Teadlikus organisatsioonis jälgivad kõik töötajad kasutatavate protsesside elemente ja pööravad erilist tähelepanu kõrvalekalletele normist. Need kõrvalekalded võivad olla esimesteks märkideks kriisist. Kui kõrvalekalded on tuvastatud, saab organisatsioon kiiresti kohaneda, vältides seeläbi suuremahulist kriisi. Teadlik organisatsioon tuvastab ootamatused varem, kui need on veel väiksemad, saab aru selle potentsiaalsest mõjust ja hoiab ära edasise eskaleerumise (Veil, 2010). Kõige enam uuritud teadliku organisatsioonikultuuri näiteks on suure usaldusväarsusega organisatsioonid. Need on organisatsioonid, mis tegutsevad suurte riskidega keskkonnas, kus on suur potentsiaal majanduslikuks kahjuks või elude kaotamiseks, kuid sellele vaatamata suudavad sellised organisatsioonid järjepidevalt suuri kriise vältida. Sellistel organisatsioonidel on pidev tähelepanu ja teadlikkus võimalikust ebaõnnestumisest, neil on vastumeelsus lihtsustatud tõlgendustele ja neid iseloomustab ekspertide usaldamine (Veil, 2010). Sellised organisatsioonid on näiteks tuumajaamad, lennujuhtimiskeskused ja päästeorganisatsioonid.

Tabel 4. Kriisist õppimist soodustavad ja takistavad tegurid.

| Õppimist soodustavad tegurid                                                                                                                                                                                 | Õppimist takistavad tegurid                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ebaõnnestumise kogemus</li> <li>• loov mõtlemine</li> <li>• kui organisatsioon on suure usaldusväarsusega</li> <li>• ebaõnnestumise varajane tuvastamine</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• lein</li> <li>• napid pääsemised</li> <li>• varasemad käitumismustrid, mis võivad kriisi korral võimenduda</li> <li>• madala usaldusväarsusega organisatsioonidel on õppimine vaevalisem</li> </ul> |

*Autori koostatud tabel.*

Eelnevale tuginedes võib väita, et on tuvastatud tingimused, mis soodustavad kriisist õppimist ja tegurid, mis kriisist õppimist takistavad. Minu analüüsi üks eesmärke on selgitada, kuivõrd Eesti kriisipraktikute kogemustes neid õppimist soodustavaid või takistavaid faktoreid esineb.

## **1.2. Asutustevaheline koostöö kriisiohjes**

Kuna kriisid ületavad sageli riigipiire ja liiguvad ühest süsteemist teise, on nendega toimetulekul oluline asutustevaheline koostöö. Siiani on akadeemiliselt valdavalt uuritud organisatsioonide koostööd kriisides fookusega koostöö probleemidel, edukad koostööolukorrad pole nii palju tähelepanu saanud. Seega, kuigi laiem eesmärk neis uuringuis võis olla kriiside parem haldamine ja koostöö parandamine, on siiski uuritud pigem seda, mis ei tööta, toodud näiteid halvimatest praktikatest ja kehvasti juhitud kriiside tulemustest (Svedin, 2009). Käesoleva töö fookuses on samuti probleemid, kuid eelkõige probleemid eelkriisi ehk kriisideks valmistumise faasis. Samuti pakun tuvastatud probleemide lahendamiseks välja lahendusi.

Kriiside uurijad on tuvastanud, et praktiliselt igas kriisis kujuneb asutustevaheline koostöö oluliseks probleemiks. Inimesed ja asutused on väga erinevate eesmärkide, motivatsiooni ja ressurssidega ning peavad järsku stressirikas keskkonnas väga vähese informatsiooni tingimustes koos töötama. Kuna kriisid jälgivad harva täpselt varasemalt välja töötatud kriisiplaane, ei ole alati selge, kes kriisi eest vastutab. Kriis võib muutuda „kuumaks kartuliks“, mida asutused üksteisele loobivad. Teisalt võib kriis muutuda ka nõutud kaubaks, mida mitmed asutused soovivad lahendada (Ansell, Boin ja Keller, 2010). Mõlemal juhul on oluline selgus, selles osas, kes kriisi lahendab ja selle alustala on teadlikkus asutuste ülesannetest, rollidest ja võimetest.

Asutustevahelises koostöös on tuvastatud mõned tegurid, mis koostöö tõhusust mõjutavad. Svedin (2009) uuris asutustevahelist koostööd kriiside korral ja tuvastas, et asutustevahelise koostöö tõhusus kriisisituatsioonis sõltub tegutsejate võimest teha koostööd, vahetada infot ja kohastuda üksteise eesmärkide, eelistuste ja tööprotseduuridega, nõnda et organisatsioonid töötavad ühe kehana. Võimetus teha koostööd võib õõnestada avalikkuse usaldust ja enesekindlust valitsusasutuste suhtes. Koostööd tegevate organisatsioonide tööle saamine „ühe mõistusena“ on oluline tänapäevases asutustevahelises koostöös ning sellel on samad probleemid: koordinatsioon, motivatsioon ja asutuste erinevad eesmärgid.

Erialakirjanduses domineerib kaks vastandlikku lähenemist parimaks asutustevaheliseks koostööks. Esimese järgi on oluline luua juba enne kriisi mingi võimustruktuur asutustevaheliseks koostööks. Teise lähenemise järgi on aga eelnevalt paika pandud hierarhiad kriiside spetsiifikaks ebapiisavad ning tõhusaim on kriisi käigus iseorganiseeruv struktuur. Teise lähenemise esindajad väidavad, et kriisi korral ei ole võimalik tsentraalselt ülalt alla juhtida või isegi koordineerida keerulisi kriisilahendusoperatsioone. Katastroofiuringutes on tuvastatud, et iseorganiseeruv asutustevaheline juhtimine on katastroofide korral sageli väga tõhus (Ansell jt, 2010). Selle järgi peaksid poliitikud ja kriiside lahendamise eest vastutavad juhid jälgima ja soodustama iseorganiseeruva süsteemi teket, mitte haarama selles kontrolli ja juhtima seda.

Iseorganiseeruvad ehk *ad hoc* põhimõttel loodavad juhtimisgrupid on kriiside korral tavapärased. Sellistel gruppidel on harva selged käsuliinid, enamasti põhinevad need vabatahtlikul kommunikatsioonil ja kohanemisel, et saavutada tõhus kriisile reageerimine. Sellistes detsentraliseeritud süsteemides on probleemiks, et individuaalsed otsuste tegijad näevad ainult enda osa otsuste tegemise protsessist, mis teeb koordinatsiooni saavutamise keeruliseks (Svedin, 2009). Nagu juba eelnevalt mainitud, raskendavad koostööd ja koordinatsiooni saavutamist veelgi erinevused asutuste eesmärkides, eelistustes ja tööprotseduurides.

Omavahelise koostöö koordineerimine nõuab eri asutustelt suuremat pingutust ja tähelepanu ning koostöö ebaõnnestumine kriiside korral on laialt levinud. Koostöö lagunemise peamisteks põhjusteks on koostöökogemuse puudumine, erinevused töökoormuses ja töö prioriteetides, kommunikatsioonihäired ja puudulik olukorra jälgimine (Klein, Feltovich, Bradshaw ja Woods, 2005). Svedin (2009) tuvastas erinevad faktorid, mis soodustavad ja takistavad kriisiolukorras asutuste omavahelist koostööd. Koostööd soodustavad näiteks ebakindlad olukorrad, kus pikka aega kestev ebaselge päritoluga oht või olukorrad, kus asutused ei tea, kuidas kriisile reageerida. Asutustevahelist koostööd takistab näiteks ohu tõsidus (mida tõsisem oht, seda vähem tõenäoliselt on asutused valmis tegema koostööd), olukorra kiireloomulisus (mida kiireloomulisem olukord asutustele tundub, seda tõenäolisemalt hakkavad organisatsioonid omavahel otsustusolukordades võitlema). Seppänen, Mäkelä, Luukkala ja Virrantaus (2013) tuvastasid koostööd takistavate teguritena lisaks veel sektoriülese juhtimisstruktuuri puudumise, ühtse mõistevälja puudumise, ühiste eesmärkide saavutamiseni viivate protsesside puudumise, informatsiooni jagamise puudumise või olukorrateadlikkuse puudumise.

Tabel 5. Asutustevahelist koostööd soodustavad ja takistavad tegurid.

| Asutustevahelist koostööd takistavad asjaolud                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Asutustevahelist koostööd soodustavad asjaolud                                                                                                                                                 | Võimalikud lahendused asutustevahelisele koostööle                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koostöökogemuse puudumine</li> <li>• Erinevused asutuse eesmärkides, motivatsioonis või kultuuris</li> <li>• Ebaselge kriisi eest vastutaja</li> <li>• Kommunikatsioonihäired või informatsiooni jagamise puudumine</li> <li>• Puudulik olukorra jälgimine</li> <li>• Sektoriülese juhtimisstruktuuri puudumine</li> <li>• Ühtse mõistevälja puudumine</li> <li>• Ühtsete protsesside puudumine</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ebaselge päritoluga oht, asutused ei tea kuidas kriisile reageerida</li> <li>• Erinevate asutustevahelise suhtluse strateegiate kasutamine</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Koostööd tegevate asutuste arvu muutmine</li> <li>• Asutustevahelise suhtluse disaini muutmine</li> <li>• <i>Ad hoc</i> töögrupi loomine</li> <li>• Koostöö protsesside kohandamine</li> <li>• Teistele eeskujuks olemine</li> <li>• Koostööd mitte tegevate asutuste karistamine</li> </ul> |

Autori koostatud tabel Klein jt (2005), Svedin (2009), Seppänen jt (2013) põhjal.

Kuna on teada faktorid, mille tõttu kriisiolukordades koostöö laguneb ja faktorid, mis takistavad koostööd, on võimalik neile ka lahendusi leida. Järgnevalt tutvustan Svedini (2009) välja pakutud lahendusi asutustevahelise koostöö probleemidele. Esimese lahendusena pakub ta välja asutustevahelise suhtluse disaini muutmist hierarhilisest võrgustikupõhiseks või vastupidi. Asutustevahelise suhtluse probleeme võib siluda ka koostööd tegevate asutuste arvu muutmine, *ad hoc* töögrupi loomine või kriisijuhtimise foorumi loomine. Teise tööriistana pakub ta välja protsessi kohandamise. Protsesside kohandamine, mis on seotud organisatsiooniliste suhtlustega, hõlmab endas reeglite valikut sellest, kuidas grupp teeb otsuseid. Mõned otsuse tegemise reeglid nagu näiteks konsensuslik otsustamine, teevad koostöö otsuse tegemisel raskemaks. Kolmanda tööriistana pakub Svedin välja teistele eeskujuks olemist. Näiteks kui võtta hoiak, et teised asutused on valmis koostööks ja ise näidata üles initsiatiivi, võib selline teguviis mõjutada teiste asutuste käitumist. Näiteks kui organisatsioon otsustab esimesena koostööd teha, siis on selle organisatsiooni võimuses mõjutada teiste asutuste käitumist ja strateegiat.

Svedini hinnangul on täieliku üksmeele saavutamine asutuste vahel keeruline. Isegi kui asutused valivad koostöö strateegia, on seal eeldatavasti ka võitluslikke elemente. Kõige tõhusam viis koostööd saavutada on alustada koöperatiivselt ja siis vastata teiste tegevustele ehk vorst vorsti vastu taktika. Asutused, mis kujutavad ennast kui hästi toimetulevaid ja kellel olukorra haldamine läheb sujuvalt, on kõige vähem altimad abi paluma. Organisatsioonid on kõige koostööaltimad kui nad näevad võimalust ühineda „võitva“ meeskonnaga ehk kui neile tundub, et kriisi haldamine läheb hästi. Viimase meetmena tutvustab Svedin oma osa mitte täitvate organisatsioonide karistamist. Sellisel juhul on võimalik organisatsiooni avalik kritiseerimine või puuduste paljastamine meedias või huvigruppides. Üks karistamise variant on ka koostööd mitte tegeva asutuse infoväljast välja lõikamine.

Nagu eespool mainitud, on kriisides üks asutustevahelise koostöö ebaõnnestumise asjaolusid seotud olukorratedadlikkuse kaotamisega või selle puudumisega kriisi lahendamise ajal. Järgnevalt tutvustan teemat pisut lähemalt.

### **1.3. Olukorratedadlikkus**

Asutustevahelise koostöö probleeme kriisilukorras on uuritud erinevate nurkade alt, näiteks on palju uuritud kriiside lahendamise seotud probleeme olukorratedadlikkuse teooria käsitlemise järgi. Keskkonnas, kus on ajaline surve, kompleksus ja ebakindlus, on kriisi lahendajate peamine väljakutse saavutada võimalikult kiiresti olukorratedadlikkus ehk arusaamine ja hinnang kriisist, mida nad lahendama peavad. Lihtsaima käsitlemise järgi on olukorratedadlikkus piisav teadlikkus situatsioonist (Smith ja Hancock, 1995). Näiteks piloot, kes juhib lennukit ja kaaspiloot, kes parasjagu ei juhi lennukit, vaatlevad olukorda erinevalt oma erinevate ülesannete tõttu. Probleemid tekivad, kui inimoperaatorid ei suuda kohastuda uute sündmustega. Algselt lennundusest alguse saanud teooriat on hiljem kasutatud ka maismaapõhistes valdkondades, täpsemalt olukordades, kus tegutsejad üritavad saavutada mitut eesmärki, kus eesmärkide saavutamiseks vajalikud mitmed ülesanded nõuavad pidevalt tegutsejate tähelepanu ning kus tegutsemine toimub ajalise surve all (Stanton, Chambers ja Piggott, 2001). Näiteks kriisid on täpselt sellised olukorrad, seetõttu on lähenemist kasutatud ka kriiside uurimiseks.

Olukorratedadlikkust kriisiohje kontekstis on uuritud põhiliselt fookusega meeskonna koostööl (näiteks Seppänen jt, 2013, Seppänen ja Virrantaus, 2015). Meeskonna olukorratedadlikkuse puhul on igal meeskonnaliikmel oluline omandada mingi teatav lõik informatsiooni, mis on vajalik just nende konkreetsete ülesannete lahendamiseks, teisisõnu on tegemist jaotatud olukorratedadlikkusega. Seppänen jt (2013) uurisid jaotatud olukorratedadlikkust päästeoperatsioonides ja leidsid, et parem teadlikkus inimeste rollidest motiveerib teisi päästeoperatsioonis osalejaid rohkem ja aktiivsemalt infot jagama. Van de Walle, Bruggheims ja Comes (2016) seevastu tuvastasid, et informatsiooni suurem töötlemine ja jagamine ei aita tingimata kaasa parema olukorratedadlikkuse tekkele, mis mõneti läheb vastuollu eelpool tutvustatud Svedini (2009) seisukohaga, kelle sõnul on kriiside lahendamisel probleemiks, et individuaalsed otsuste tegijad näevad ainult enda osa otsuste tegemise protsessist, mis näitab, et valdkonnas on veel palju ebaselget.

Lisaks indiviidi olukorradeadlikkuse uurimisele on olukorradeadlikkust uuritud ka sotsio-tehniliste süsteemide aspektist. Stanton, Salmon, Walker, Salas ja Hancock (2017) pööravad jagatud olukorradeadlikkuse teoorias tähelepanu süsteemi mesitaru mõistuse ideele ning teevad ettepaneku uurida süsteemiagentide vahelisi suhteid, et olukordi paremini analüüsida. Nende väitel on just süsteemid need, mis kaotavad olukorradeadlikkuse, mitte individid. Kuna minu uurimistöö keskendub eelkriisi ehk kriisiks valmistumise faasile, jäävad nii jagatud olukorradeadlikkuse kui olukorradeadlikkuse käsitlused laiemalt, mis uurivad pigem toimimist kriisi ajal, käesoleva töö kontekstis liiga kaugeks ja neid ma oma töös ei käsitle.

## 1.4. Kriisiohje Eestis

Järgnevalt annan ülevaate kriisiohje valdkonnast Eestis ehk raamistikust, milles minu intervjueeritavad tegutsevad. Juriidiliselt vastutab kriisiohje valdkonna eest Eestis Siseministeerium, kes koordineerib ka hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamist. Eesti kriisiohje üheks alustalaks on hädaolukorra seadus, see annab süsteemi ülesehitusele ja korraldusele õiguslikud raamid. Hädaolukorra seaduse tähenduses hõlmab kriisireguleerimine hädaolukorra ennetamist, selleks valmistumist ja selle lahendamist. Vastavalt Siseministeeriumi kodulehele (2020) lähtub kriisireguleerimine Eestis neljast põhimõttest:

1. detsentraliseeritus, mille kohaselt vastutab iga ministeerium oma valitsemisala kriisireguleerimisalaste tegevuste elluviimise eest;
2. ametkondadeülene koostöö, mis on vajalik hädaolukordadeks valmistumisel ja nende lahendamisel;
3. ülesannete jäävuse põhimõte, mis tähendab, et kõik asutused ja inimesed täidavad oma ülesandeid ka kriisiolukordades;
4. subsidiaarsus ehk lähimuse põhimõte, mille kohaselt viiakse kriisiohje tegevused ellu madalaimal võimalikul tasemel.

Erinevalt kriisist, millel pole ühtset mõistet kokku lepitud, on **hädaolukord** seadusega defineeritud konkreetne termin: see 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, 2017). Lisaks sellele on seaduses defineeritud hädaolukorra oht, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada tõenäoliseks, et sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse häire võib lähitulevikus laieneda hädaolukorraks.

Erinevate ohtude ja riskide hindamiseks koostatakse **hädaolukorra riskianalüüse** (HORAsid), mis võimaldavad süsteemselt hinnata, millised sündmused võivad edasi areneda hädaolukorraks ja millised mitte. Hindamise käigus analüüsitakse samuti valmisolekut ja võimeid, et kaardistada olulised puudused ning planeerida meetmeid nende kaotamiseks või vähendamiseks.

Hädaolukorra riskianalüüse koostatakse järgmistele sündmustele:

- päästesündmus – koostab Päästeamet;
- politseisündmus – koostab Politsei- ja Piirivalveamet;
- küberintsident – koostab Riigi Infosüsteemi Amet;
- kiirgus- või tuumaõnnetus – koostab Keskkonnaamet;
- tervishoiusündmus – koostab Terviseamet;
- loomataud – koostab Veterinaar- ja Toiduamet.

Hädaolukorra riskianalüüside põhjal koostatakse **hädaolukorra lahendamise plaanid** (HOLPid), kus asutused lepivad kokku hädaolukorda lahendamise koostöö. Plaanis täpsustatakse hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri, osalevate asutuste või isikute ülesandeid, teabevahetuse ja avalikkuse hädaolukorrast teavitamise korraldust, rahvusvahelise koostöö korraldust ning muid vajalikke küsimusi (Siseministeeriumi kodulehekülg, 2020).

Vastavalt kehtivale hädaolukorraseadusele ja Siseministri määrusele nr 30 „Hädaolukorra lahendamise plaani nõuded ja koostamise kord“ on tänaseks koostatud 16 eri liiki hädaolukordade lahendamise plaani. Piia Tammpuu (2018) analüüsis „Manticus Apollo“ projekti raames kehtivaid HOLPe ning tuvastas, et need on sarnase struktuuriga ning sisaldavad sarnaselt määratletud ja sõnastatud ülesannete kogumeid ning koostöö ja teabevahetuse põhimõtteid. Teatud erandiks on HOLP, mis puudutab maanteel aset leidvat raskete tagajärgedega õnnetust ning erineb mõnevõrra ülejäänud HOLPide standardist, kuna on koostatud ajaliselt varem (Tammpuu, 2018). Tammpuu hinnangul võib HOLPe vaadelda kui katset standardiseerida teatud viisil hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ülesandeid, ent ühtlasi ka hädaolukorra lahendamises osalevate asutuste ülesandeid, koostööd ja teabevahetust.

Veel tuvastas Tammpuu (2018), et hädaolukorra lahendamisel üleminekut reageerimisfaasist taastumisfaasi käsitleb vaid osa HOLPe, eeskätt need, mis on seotud keskkonnakahjudega. Võimalike probleemidena tõi Tammpuu välja, et HOLPides ei saa üheselt aru, kas samaaegsete eri liiki hädaolukordade puhul, kus juhtimisvastutus on eri asutustel (näiteks Päästeametil ja PPA-l), toimivad paralleelsed hädaolukorra-põhised juhtimisstruktuurid või mitte. HOLPid tunduvad standardiseerimise eesmärgil olema osaliselt „copy-paste“ põhimõttel koostatud, mistõttu ei pruugi teatud küsimustele olla sisulisi vastuseid. Tema hinnangul oli segane ka hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutuste määratlemine, näiteks osades HOLPides on Terviseamet välja toodud ja osades mitte (Tammpuu, 2018). Mitmeid Tammpuu tuvastatud probleeme kinnitasid hiljem ka käesoleva töö jaoks intervjueritud planeerijad.

Üldiselt otsustab hädaolukorra alguse vastavat liiki hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus. Samas ei ole reeglina seadusandluses ega HOLPides täpsustatud, missugune info käivitab tegevused. Seiretegevused üldiselt on enamike asutuste ülesannetes loetletud, ent see, kellega ja kuidas seirenäitajaid jagatakse on HOLPides toodud pigem valikuliselt või suhteliselt üldsõnaliselt (Tammpuu, 2018). Nagu minu hilisem analüüs viitab, on see ka probleemiks planeerijate vaates.

**Kokkuvõttes** võib väita, et planeerimine kriisiohje kontekstis on oluline, sest see on odavam kui kriisi tagajärgedega tegelemine, vaatamata sellele, et plaanide olemasolu ja nende järgimine ei taga alati kriisi edukat lahendamist. Kriisiohje on tõhus siis, kui tekkiv kriis on aegsasti tuvastatud – olemas on piisav olukorrateadlikkus tekkivast kriisist. Kriisiplaneerimine aitab läbi mõelda halvimal stsenaariumil ja välja selgitada koostöövajadused. Seevastu peab arvestama, et mida põhjalikuma plaaniga on tegu, seda vähem tõenäoliselt plaani kriisi korral kasutatakse. Kuna paljud kriiside teoreetikud on rõhutanud ka loovuse ja paindlikkuse olulisust kriiside lahendamisel, tulebki leida ilmselt tasakaal nõ üleplaneerimise (et ei tekiks õpitud mõtlematust ja et plaan ei jääks kriisi korral riulisse) ja vähese planeerimise vahel, arvestades, et kriis ei realiseeru kunagi täpselt nii nagu plaanis kirjas. Seetõttu peab plaanidesse olema sisse kirjutatud teatav paindlikkuse element. Plaane tuleb testida õppustel, sest õppused aitavad tuvastada ka plaanide nõrkusi ja tuvastada koolitusvajadusi ja tutvuda erinevate asutuste tööprotseduuride ja töökultuuriga.

Asutused peaksid välja töötama kindlad strateegiad planeerimisprotsessiks, et mitte ainult arvesse võtta varasemaid kriise, vaid arvestada ka uute kriisidega ja säilitada paindlikkus. Arvestada tuleb, et riskide analüüs ja planeerimistegevused on pidev iteratiivne protsess, mis ei lõpe kunagi. Kuna akadeemilises kirjanduses on tuvastatud faktorid, mis takistavad asutustevahelist koostööd, saab juba õppustel ja planeerimisprotsessis laiemalt neile tähelepanu pöörata, et võimaliku kriisi korral oleks asutustevaheline koostöö sujuvam.

## 2. UURINGU EESMÄRK JA UURIMISKÜSIMUSED

Nagu eespool mainitud, siis on kriisiohje temaatikat maailmas uuritud pigem teoreetiliselt, empiirilisi uuringuid on vähe (Cloudman ja Hallahan, 2006). Veelgi vähem on uuritud teemat kriisiplaneerijate vaatest ja teadaolevalt Eestis seda tehtud ei ole. Seetõttu on oluline teada saada Eesti omapärad kriisiohjes ja see, kuidas see maailma praktika ja teoreetiliste lähenemistega suhestub. Käesoleva töö eesmärk on leida viise, kuidas planeerimise kaudu Eesti riigiasutuste kriisiohje võimet tugevdada. Minu analüüs põhineb eksperdiintervjuudel kriisiohjes olulisemat osa kandvate Eesti riigiasutuste riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaane koostavate spetsialistidega. Olen teema uurimiseks püstitanud järgmised uurimisküsimused:

1. Millised on riigiasutustes kriisideks valmistumise ja planeerimise praktikad?
2. Millised on planeerijate hinnangul probleemid kriisideks valmistumise protsessis?
3. Milliseid lahendusi pakuvad välja planeerijad ise kriisideks valmistumisel esinenud probleemide lahendamiseks?
4. Kuidas muuta planeerimisprotsess tõhusamaks, et saavutada senisest parem valmisolek kriisideks?

Planeerijate vaadet on oluline uurida seetõttu, et kuigi intervjuud viidi läbi aasta tagasi, on enamik planeerijaid endiselt samal töökohal ning probleemid aktuaalsed ka täna. Samuti on HOLPide koostamise protsess endiselt veel käimas ning üsna kohe pärast HOLPide koostamise lõppu algab uuesti HORAd e koostamine ehk kogu ring algab otsast peale. Seega on probleemide tuvastamise korral loodetavasti võimalik neid juba järgmises planeerimistsükli arvesse võtta.

### 3. METOODIKA JA VALIM

Käesolevas peatükis annan täpsema ülevaate uurimustöö aluseks olnud valimist ning andmete analüüsimiseks kasutatud meetodikast.

#### 3.1. Valim

Magistritöö läbiviimiseks intervjuerisin 12 erinevat ministeeriumi või riigiasutuse kriisiplaneerimise valdkonna eest vastutavat isikut. Kuna minu magistritöö oli osa suuremast projektist, oli projektimeeskond juba koostanud nimekirja asutustest ja isikutest, kes oma asutuses kriisiohje planeerimise osa ehk HORAd ja HOLPide koostamise eest vastutavad.

Minu magistritöö on osa suuremast Riigikantselei tellitud rakendusteaduslikust uuringust „Manticus Apollo“, mille eesmärk on luua teoreetilised alused riigiülesele ja terviklikule olukorrateadlikkuse võimele laiapindsel riigikaitisel ehk erinevates olukordades looduskatastroofist sõjalise konfliktini. Minu töö käsitleb kriisideks valmistumise etappi neis riigiasutustes, mis osalevad kriisiolukordade lahendamisel pigem kaasatavate asutustena, st need ei ole operatiivasutused nagu Politsei ja Piirivalveamet ning Päästeamet.

Uuritavad asutused olid loomataudist põhjustatud hädaolukorra eest vastutavad Veterinaar- ja Toiduamet ja Maaeluministeerium, kiirgus- või tuumaõnnetuse hädaolukorra eest vastutavad Keskkonnaamet ja Keskkonnaministeerium, millele tundus loogiline juurde võtta Keskkonnaministeeriumi allasutused Keskkonnainspeksioon ja Keskkonnaagentuur. Hiljem lisandusid valimisse küberintsidendist põhjustatud hädaolukorra eest vastutav Riigi Infosüsteemi Amet, elektriga varustamise, maagaasiga varustamise, vedelkütusega varustamise, riigitee sõidetavuse tagamise, telefoniteenuse, mobiiltelefoniteenuse, andmesideteenuse, elektroonilise isikutuvastamise ja digitaalse allkirjastamise elutähtsate teenuste eest vastutav Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja nende allasutus Maanteeamet, kellel on mitmetes hädaolukordades toetav roll, tervishoiuvaldkonna hädaolukorra eest vastutav Terviseamet, sularaharingluse ja makseteenuse kui elutähtsate teenuste toimimise eest vastutav Eesti Pank ja kohaliku omavalitsuse vaate saamiseks Tallinna kommunaalamet, kes vastutab omavalitsuse pakutavate elutähtsate teenuste kaugküttega varustamise, kohaliku tee sõidetavuse tagamise ja veega varustamise ning kanalisatsiooni eest. Valim kujunes selliseks ka seetõttu, et paljud planeerijad osalesid varem korraldatud „Manticus Apollo“ projekti fookusgruppides, seetõttu intervjuerisin mina neid planeerijaid, kes fookusgruppides ei osalenud.

Kõik asutused, kelle kriisiplaneerimise eest vastutavat töötajad ma intervjuueerisin, ei vastuta ise HORAd või HOLPide koostamise eest, kuid nad annavad neisse sisendit või on neil täita muu roll laiapiindse riigikaitse tagamisel. Enamike intervjuueeritavate kontaktinfo oli projektimeeskonna koostatud nimekirjas olemas, mõne intervjuueeritavaga oli ka varasem isiklik tutvus. Teiste intervjuueeritavatega kontakti loomist hõlbustas ka projektimeeskonna ja Riigikantselei varasem töö projekti „Manticus Apollo“ tutvustamisel, seetõttu oli minul ka lihtsam intervjuueeritavatega kontakti saada, kuna kõik intervjuueeritavad olid projekti ja selle sisuga juba kursis. Ainus probleemkoht oli intervjuude kokku leppimise aeg, sest enamik intervjuusid sai läbi viidud suvel 2019, mille hulka paratamatult jäi inimeste puhkuste periood. Intervjuud viisin läbi perioodil 20. märts – 15. august 2019.

### **3.2. Meetod**

Kriisiplaneerimisega seotud probleemistiku empiirilised andmed kogusin poolstruktureeritud eksperdiintervjuu meetodit kasutades. Intervjuu vorm aitab ka paremini mõista uuritavat nähtust, sest intervjuueeritaval on võimalus end vabalt väljendada ning vahendada oma tundeid, hoiakuid, seisukohti ja teadmisi (Laherand, 2008: 176-178). Esimesed kaks intervjuud viisin läbi esialgse, mõnevõrra teistsuguse intervjuu kava järgi, ülejäänud intervjuud juba projektimeeskonnaga standardiseeritud kava järgi, mida aitasid kohendada ka teised projektitiimi liikmed. Intervjuu kava täies mahus on esitatud töö lisas, mina kasutasin enda töös analüüsiks peamiselt vastuseid küsimustele 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 ja 25.

Intervjuusid analüüsisin kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit kasutades. Kvalitatiivne sisuanalüüs aitab saada ülevaate uuritavast tekstist kui tervikust ja see võimaldab keskenduda teksti peamistele ja olulistele tähendustele, toetades ka ridade vahele peidetud analüüsimist (Kalmus, Masso ja Linno, 2015). Kvalitatiivse sisuanalüüsi meetod on sobilik teemade puhul, kus on eesmärk kirjeldada vähem uuritud valdkondi (Laherand, 2008: 290), nagu näiteks käesoleva töö teema.

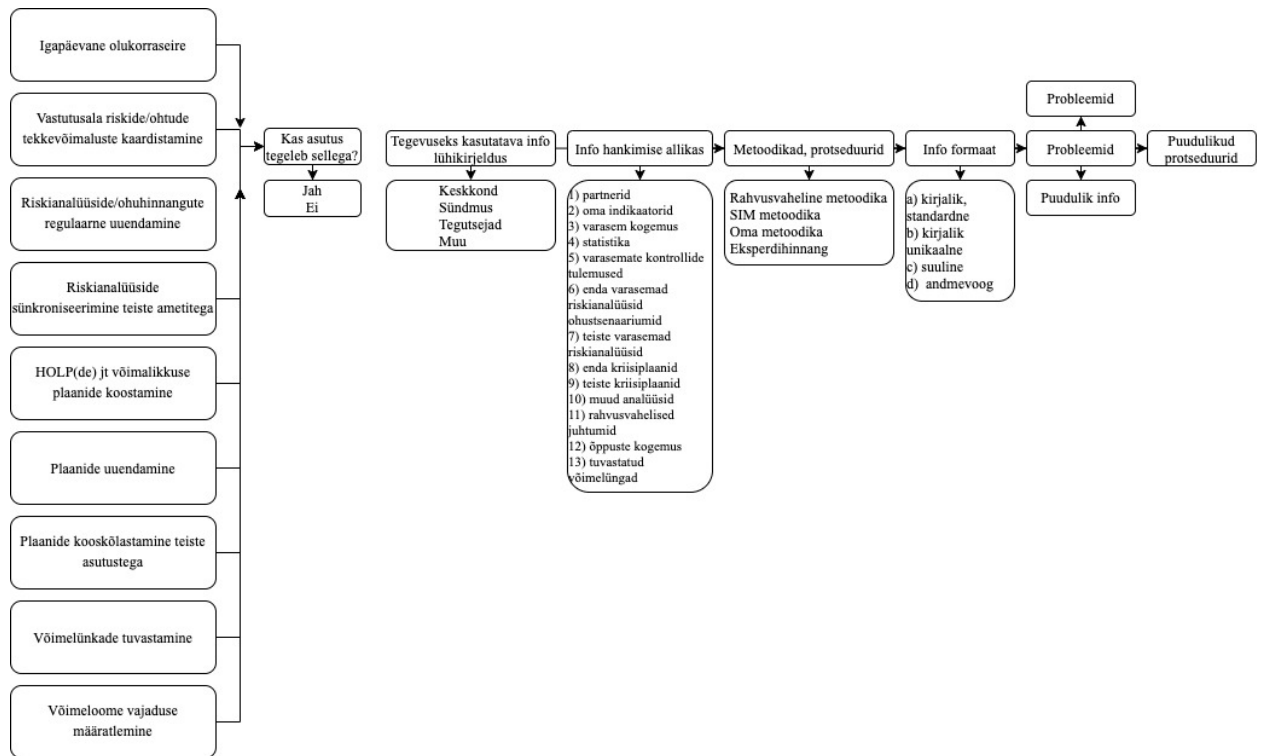
Pärast intervjuude läbi viimist transkribeerisin tekstid ja viisin läbi proovikodeerimise, mille põhjal valisin kategooriad. Kodeerimisel kasutasin avatud ehk induktiivset lähenemist, mis aitab paremini mõista intervjuueeritavaid, nende mõtteid ja tähendussüsteeme. Induktiivse kodeerimise puhul tuletatakse koodid tekstist ning antakse olulistele osadele tähendused. Kvalitatiivses

sisuanalüüsis on koode ja kategooriaid võimalik üle vaadata ja lisada analüüsi käigus. Ka analüüsiühik võib vajadusel analüüsi käigus muutuda (Kalmus jt, 2015). Pärast esmast proovikodeerimist viisin uuesti kodeerimise läbi.

Lõplikud sisukategooriad ja koodid said järgnevad: esmalt binaarsed, jah/ei vastusega põhikategooriad „igapäevane olukorrareis“ (kas asutus tegeleb sellega), „vastutusala riskide/ohtude tekkevõimaluste kaardistamine“, „riskianalüüside/ohuhinnangute regulaarne uuendamine“, „riskianalüüside sünkroniseerimine teiste ametitega“, „HOLPide ja teiste võimalikkuse plaanide koostamine“, „plaanide uuendamine“, „plaanide kooskõlastamine teiste asutustega“, „võimelünkade tuvastamine“ ja „võimelooma vajaduse määratlemine“ andsid esmase ülevaate, kas intervjuueeritav tegeleb vastava kategooria valdkonnaga oma asutuses või mitte. Seejärel tulid kõikide eelmainitud kategooriate kohta omakorda alamkategooriad „tegevuseks kasutatava info lühikirjeldus“, „info hankimise allikas“, „metoodikad/protseduurid“, „info formaat“, „probleemid ja *to-be* vajadused“ (viimasel kategoorial olid omaette alamkategooriad „puudulik info“ ja „puudulikud protseduurid“ ja „muu“). Kategooriad ja koodid on visuaalselt kujutatud koodipuuna joonisel 2.

Mõne intervjuu puhul ei saanud täie kindlusega kodeerimistabelit täita, kuna intervjuueeritav ei olnud täpselt küsimusele vastanud. Sellistel juhtudel tegin lühikesed jätkuintervjuud telefoni teel, kus palusin mõne küsimuse vastust täpsustada. Käesolevas töös ei analüüsi ma kogu intervjuu käigus kogutud materjali, kuna tegemist oli süvaintervjuudega, intervjuud viidi läbi suurema projekti raames ja magistritöö maht ei võimalda kõike analüüsida.

Standardiseeritud intervjuu kava ja kodeerimistabelid on leitavad töö lisade hulgast.



Joonis 2. Koodipuu (autori koostatud).

## **4. TULEMUSED**

Käesolevas peatükis annan ülevaate peamistest empiirilise uuringu tulemustest uurimisküsimuste kaupa. Tulemuste näidetena kasutatud planeerijate tsitaadid on anonüümistatud.

### **4.1. Riigiasutuste kriisideks valmistumise ja planeerimise praktikad**

#### **4.1.1. Igapäevane olukorraseire**

Meenutades Veili (2010) öeldut, on kriiside lahendamine seda lihtsam, mida varem see tuvastatakse. Võimalike kriiside tuvastamiseks on oluline pidev olukorraseire. Minu uuritavatest asutustest tegelevad igapäevase olukorraseirega Keskkonnaagentuur, Keskkonnaamet, Keskkonnainspeksioon, Maanteeamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Terviseamet, Tallinna kommunaalamet ning Veterinaar- ja Toiduamet. Igapäevaselt olukorraseirega ei tegele ministeeriumid (Keskkonnaministeerium, Maaeluministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ning Eesti Pank. Kohustus tegeleda seirega tuleneb asutuste põhimäärusest või vastavast seadusandlusest.

Seireks kasutatav info puudutab valdavalt keskkonda ja või käib sündmuse kohta ning seda tehakse enamasti rahvusvahelise metoodika järgi, mille väljundiks on kirjalik standardne tekst või arvud. Rahvusvahelise metoodika kasutamine olukorrasesires võimaldab vajadusel infot rahvusvaheliselt jagada, samuti mõista ja tõlgendada teiste riikide partnerasutuste sarnast informatsiooni.

On asutusi, kellel on oma seirevõrgustik – Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur, Maanteeamet ning neil on konkreetsed indikaatorid, mida jälgitakse olukorradeadlikkuse hoidmiseks ja mille põhjal tehakse otsus tegutsemiseks. Teised igapäevaselt olukorda seiravad asutused saavutavad oma olukorradeadlikkuse saades selleks infot kas kodumaistelt partneritelt (näiteks Häirekeskus, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet) või rahvusvahelistelt partneritelt. Näiteks Veterinaar- ja Toiduameti puhul on partnerid ka loomafarmid, kellel on kohustus loomataudi kahtluse korral ametit teavitada, kuigi intervjuust ei selgunud, mis vormis ja kui kiiresti nad seda teevad. Ametid teavitavad ka üksteist vastavalt kokku lepitud valdkondadele.

Mitmed asutused saavad seiramiseks infot rahvusvahelistest andmebaasidest, näiteks Keskkonnaamet saab lisaks oma seirevõrgustikule infot Rahvusvahelisest aatomienergia agentuurist, Soome kiirguskeskuselt ja Euroopa komisjonilt. Veterinaar- ja Toiduametil on üle-Euroopaline toidu- ja sööda kiirhoiatussüsteem RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) ning loomataudide jaoks maailma loomatervise organisatsiooni OIE ja loomataudide hoiatussüsteemi ADNS (*Animal Disease Notification System*) raportid, mida kindla regulaarsusega ameti töötajad saavad ning analüüsivad. Keskkonnaagentuur sõltub olukorradeadlikkuse saavutamisel samuti rahvusvaheliste partnerite abist, näiteks Euroopa Meteoroloogiasatelliitide Kasutamise Organisatsioonilt EUMETSAT.

#### **4.1.2. Hädaolukorra riskianalüüside koostamine**

Vastutusala riskide või ohtude tekkevõimaluste kaardistamisega tegelevad suuremal või väiksemalt määral kõik vaadeldavad asutused. Laiemalt ohuhinnangu koostamisega tegelevad oma haldusala piires kõik asutused, konkreetsemalt hädaolukorra riskianalüüse ehk HORAsid koostab mõnevõrra vähem asutusi. Asutused, mis ise HORA koostamist ei juhi, aitavad nende loomisele omapoolse sisendi andmisega kaasa. Peamiselt käib riskianalüüsides kasutatav info keskkonna kohta, kuid puudutab ka sündmust, kuna riskianalüüsid on stsenaariumipõhised. Kuigi kõikideks riskideks ei ole võimalik planeerida, aitab stsenaariumipõhine planeerimine riskianalüüsides kaardistada kriiside halvimad tõenäolised tagajärjed. Stsenaariumipõhine planeerimine võimaldab läbi mõelda partnerid, kellega tuleb koostööd teha ja kellega tuleb plaanid kooskõlastada.

Riskianalüüside koostamisel nagu ka igapäevases olukorrases kasutavad asutused üsna palju nii kodumaistelt kui ka rahvusvahelistelt partneritelt saadavat infot ning ka statistikat. Intervjueeritavad pidasid ohuhinnangu koostamisel oluliseks varasemat kogemust, see tähendab ohuhinnangute koostamisel enda ja teiste asutuste varasemate riskianalüüside arvesse võtmist kui ka riskianalüüsi koostaja isiklikku õppuste või päriselu kogemust. See on teooriakirjanduse järgi levinud praktika, kuid samas eksisteerib oht, et planeeritakse eelmisteks kriisideks, mistõttu jäävad olulised uudsed riskid kaardistamata. Riskianalüüse koostavatel asutustel on reeglina enda haldusala kohta olemas ka mingi statistika, mida arvesse võetakse, samuti jälgitakse olukorda oma valdkonnas maailmas laiemalt, mis võib samuti riskihinnangut mõjutada (nt terrorism).

*Asutus 11: „Lähtusime metoodikast, kui seal oli punkt, et tuleb kirjeldada varem aset leidnud sündmusi, siis me võtsimegi need kaasused, mis on kas Eestis juhtunud või rahvusvaheliselt näiteks nakkushaiguste epideemiaid ja puhanguid kirjeldanud või siis teadaolevaid ulatuslikke mürgistusjuhtumeid seal kirjeldanud, mürgistusstatistikat näidanud.“*

Riskianalüüsides laiemalt kindlat meetodit ei ole ning valdkonniti on riskianalüüsiks erinevad metoodikad, aga hädaolukorra seadusest tulenev hädaolukorra riskianalüüs on konkreetne dokument, mille koostamisel kasutavad minu vaadeldavad asutused rangelt Siseministeeriumi ette antud metoodikat. See tagab riskianalüüsides ühtluse, kuid võib soodustada liiga ranget juhendi järgimist ja võimalik, et isegi õpitud mõtlematuse teket. See viitab sellele, et planeerimine on eelkriisi etapis üsna rangelt hierarhiline ja tsentraliseeritud, kuid vastavalt Eestis kehtivale subsidiaarsuse põhimõttele toimub päris kriisile reageerimine hajutatult ja madalaimal astmel. Selline mudel ei tähenda tingimata kehva koostööd asutuste vahel planeerimisetapis, kuid range mudeli järgi tegutsemine võib pärssida kõikide riskide tuvastamist.

*Asutus 3: „Me lähtume sellest riskianalüüsi metoodikast. Seal tuleb välja tuua aset leidnud insidendid, tuleb mõju vaadata ja mõelda, millised on tõenäosused. Tegelikult seal metoodikas on kirjas, puhtalt metoodika järgi teeme, vastavalt siis HORA ja elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi järgi. Me kirjeldame konkreetset mingit aset leidnud juhtumeid, hindame selle tõenäosust ja siis jagame neid mõjusid. Ja kirjeldada ka worst case scenario on üks hädaolukorra riskianalüüsi teema.“*

Hädaolukorra riskianalüüsides uuendamine käib vastavalt seadusele mitte harvem kui üks kord kolme aasta jooksul. Kui midagi muutma hakatakse või tehakse uus riskianalüüs, võetakse reeglina aluseks vana riskianalüüs ja tehakse uus riskianalüüs selle põhjal. Riskidel laiemalt hoitakse silma peal ning kui midagi on vaja muuta, siis seda teoreetiliselt tehakse, kuigi ühe intervjuueeritava hinnangul keegi seda enne ametliku protsessi algust vabatahtlikult ei tee, kuna kooskõlastamisprotseduur oli aeganõudev ja vaevaline.

*Asutus 1: „HORAdel on oma tsükkel ja ma ei tea kedagi, kes oleks praegu HORAt uuendama hakanud. Sellepärast, et selle tegemine ja kooskõlastamine oli väga pikk ja vaevaline protsess. Ma arvan, et kõik teevad seda alles siis kui seaduse järgi seda uuesti vaja teha on.“*

Kui riiklikke hädaolukorra riskianalüüse tehakse rangelt Siseministeeriumi metoodika järgi, siis elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsides on kasutatud mõnevõrra modifitseeritud varianti. Kuna riske uuendades tehakse riskianalüüs vana peale, on oht, et uued riskid jäävad kaardistamata. Ühe intervjuueeritava sõnul on hädaolukorra riskianalüüs pigem nagu referaat, mis koondab kokku olemasoleva info ning seejuures jäigi segaseks, kuidas tuvastatakse uued riskid. Seetõttu võib väita, et riskianalüüsides osas vastab praegu kasutatav metoodika pigem OECD traditsioonilisele kriisiohje mudelile, mis ei võta arvesse uudseid riske.

*Asutus 11: „See metoodika ei tööta sellisel viisil, et kui inimene ei tea sellest valdkonnast mitte midagi, hakkab tegema ja täidab seal mingeid lünkasid, nüüd see metoodika toob välja võimelüngad. Ei ole niimoodi, tegelikult on see ikkagi referaat selles mõttes, et see teadmine, mis sektoris on probleem, sa lihtsalt sisestad selle teadmise dokumenti, et see ei tule läbi selle metoodika mitte kuidagimoodi välja.“*

Kui hädaolukorra riskianalüüsis metoodikast väga palju kõrvale kalduda ei tohtinud, siis näiteks elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsis kohandas üks asutus Siseministeeriumi etteantud meetodit oma valdkonnale sobivamaks. Tuleks kaaluda sellise suurema paindlikkuse lubamist ka hädaolukorra riskianalüüsides.

*Asutus 11: „Riikliku riskianalüüsi puhul see metoodika, mille oli Siseministeeriumi koostanud. Seal me väga palju isetegevust ei teinud. Toimepidevuse riskianalüüsides puhul tõstatasin selle küsimuse, et kas on olemas mõni muu metoodika ja lõpuks me modifitseerisime Siseministeeriumi väljatöötatud metoodikat elutähtsa teenuse toimumise riskianalüüsiks.“*

#### **4.1.3 Hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine**

Hädaolukorra lahendamise plaanid (HOLPid) põhinevad hädaolukorra riskianalüüsidel ning on oma olemuselt asutustevahelised koostöökokkulepped, milles asutused lepivad kokku, kuidas nad koostöös hädaolukorda lahendavad. Sarnaselt hädaolukorra riskianalüüsile veab ka hädaolukordade lahendamise plaanide koostamist Siseministeerium. Hädaolukorra lahendamise plaanid toimivad nii-öelda paarisrakendis HORAdega, kuna lahendamise plaan on ette nähtud riskianalüüsis tuvastatud realiseerunud riskide lahendamiseks.

Hädaolukorra lahendamise plaanide väärtus seisneb just selles, et see määrab ära, millised asutused ja millises vormis hädaolukorra puhul koostööd teevad. HOLPid aitavad planeerida, määrata asutustevahelise koostöövajaduse hädaolukordade lahendamisel ning täpsustada asutuste rolle ja tegevusi konkreetsemates situatsioonides. Omaette väärtus on ka asutuse enda jaoks reflekteerimine ja sisekaemus, et asutuse võimed, võimelüngad ja vajadused läbi mõelda ja arutada neid partneritega. Sellest tõukuvalt avalduvad seal planeerijate sõnul ühised koolituse, koostöö ja õppuste vajadused.

*Asutus 11: „Ma küll aiman, mida teeb Päästeamet, mida teeb Keskkonnaamet, aga HOLPis on konkreetsetelt filtreeritud sündmuse kontekstis mida mingi asutus teeb. Nad aitavad planeerida, seal ei olegi ressurss füüsilises mõttes, aga sealt tulevad välja koolitused, koostöö, õppuste korraldamine.“*

Hädaolukorra lahendamise plaanid aitavad ühe intervjuueeritava sõnul asutustele anda ülevaadet võimelünkadest ja probleemidest teistes asutustes ja valdkondades, kuigi see ei pruugi kajastuda otseselt asutuse enda plaanis. Seeläbi on võimalik mõelda siiski ka oma asutuste vajadustele ja võimelünkadele teise nurga alt.

*Asutus 8: „HORAd põhjal tehtud HOLPidest me tegelikult saame ka nii-öelda ootused meile teada, et mis on teiste partnerite ootused meile mingi olukorra lahendamisel ja samamoodi tekib meil ka see teadmine, et missugused on võib-olla mõnes muus valdkonnas või asutuses need võimelüngad või probleemid, millega tegeletakse.“*

Hädaolukorra lahendamise plaane koostatakse nagu ka hädaolukorra riskianalüüse Siseministeeriumi juhiste ja metoodika põhjal. Siinjuures on oluline täheldada, et käesolevad HOLPid, mis 2019. aasta suvel valmima pidid, olid esimesed, mis on tehtud HORAd põhjal. See peaks intervjuueeritavate arvates tagama HOLPide suurema ühtluse ja realistlikkuse. Omavahel ühtlustatud plaanid võimaldavad kokku hoida ressursse ja selline kriisiohje süsteem on tõhusam (Gregory, 2015).

Hädaolukorra lahendamise plaanide uuendamine käib vastavalt vajadusele või iga kahe aasta tagant, pärast HORAd valmimist. Kuna HOLPid ja HORAd käivad nõ paarisrakendis, tuleb pärast HORAd muutmist ka HOLPe muuta. Samuti pärast olulisemaid sündmusi valdkonnas, mis sunnivad plaani muutma, näiteks kui partnerite ülesanded on muutunud. See kõik eeldab uuesti kõigi plaanis hõlmatud asutustega kooskõlastamist, mis võib aga tekitada bürokraatiat.

*Asutus 2: „Kui on toimunud mingi juhtum, mis puudutab seda riskianalüüsi ja lahendatakse seda konkreetse HOLPi järgi, siis peale seda juhtumid 3 kuud või 6 kuud peab selle riski üle vaatama ja HOLPi, et kõik toimiks. Seda vanas regulatsioonis ei olnud, seal mehaaniliselt läksid need aastad. Sündmusejärgne üle vaatamine on nüüd uue seaduse teema, minu arust on see väga õige. Sellepärast, et see peabki olema selline dünaamiline, elav dokument, et ta peaks ju teoreetiliselt enam vähem ajas vastama olukorrale mis on. Ja kui olukord drastiliselt muutub, siis me peame oskama vastavalt seda muuta.“*

Suures plaanis on sünkroniseeritavate asutuste ring sarnane riskianalüüsidega, kuid HOLPides võib kooskõlastatavate asutuste ring suureneda või väheneda, kuna ministeeriumid annavad sisendit riskide osas, kuid ei tegele olukordade lahendamise ja ise HOLPide koostamist ei juhi. Seevastu võib riskianalüüs märkida ära võimelünga ja võib juhtuda, et selle võimelünga lahendamiseks on vajalik leida sobiv asutus. See näitab planeerimise vajalikkust – planeerimine võimaldab partnerid kaardistada juba enne kriisi ja leppida kokku suhtluspõhimõtted, kaasata teist asutust õppustesse ja harjutada koostööd.

*Asutus 2: „Üks valdkond mis oli riskianalüüsides tegemise alguseks katteta oli psühholoogilise abi osutamine. See tõusetus üles paljude õnnetuste juures, kus on palju kannatanuid, kus kannatanutele või kannatanute lähedastele peaks seda abi osutama. Me eeldasime algul, et see on Terviseamet, aga Terviseamet ütles, et neile ei ole sellist kohustust pandud riigi poolt. Me riskianalüüsi saime sisse kirjutada ainult selle, et Sotsiaalministeerium leiab mingi perioodi jooksul selle vastutava ametkonna, aga nüüd HOLPi tegemise ajaks Sotsiaalministeerium teatas, et see on Sotsiaalkindlustusameti ülesanne. Ja nüüd oli meil kõigil uus partner, kellega me ei olnud kunagi varem suhelnud ja kes kunagi ei olnud meiega ka suhelnud.“*

**Kokkuvõtvalt** võib öelda, et minu vaadeldavate asutuse kriisideks valmistumise praktikad lähtuvad suuresti hädaolukorra seaduses sätestatust. Hädaolukorra põhjustada võivad riskid kaardistatakse hädaolukorra riskianalüüsiga, mille koostamisel kasutatakse statistikat ja hiljutisi juhtumeid ning vaadatakse üle varasemad tuvastatud riskid, kuigi sellise lähenemise tõttu võivad uued riskid jääda kaardistamata. Selline lähenemine on siiski maailmas laialt levinud praktika. Loobutud on plaanide loomisest igaks olukorraks ning selle asemel koostatakse olulisemate riskide põhjal stsenaariumid, mis võivad põhjustada hädaolukorra ning stsenaariumite põhjal luuakse omakorda hädaolukorra lahendamise plaanid. Selline lähenemine vastab moodsale kriisiohjele OECD riikides (Baubion, 2013). Stsenaariumipõhine planeerimine võimaldab läbi mõelda partnerid, kellega tuleb koostööd teha. Samuti aitab planeerimine

mõelda asutuste võimelünkadele ja läbi mõelda võimalused nende likvideerimiseks, kuigi kehtestatud metoodika otseselt võimelünki avastada ei aita – võimelüngad avalduvad peamiselt õppuste käigus ja ühiselt kriiside lahendamisel. Siin avaldub ka teoorias tutvustatud planeerimise kasulikkus, mille kohaselt aitab planeerimine läbi mõelda koostöövajadused, koolituste ja õppuste vajadused ning võimelüngad (Fredholm ja Göransson, 2010).

Hädaolukorra riskianalüüside ja lahendamise plaanide koostamisel lähtuvad planeerijad rangelt Siseministeeriumi kehtestatud metoodikast, mis mingis mõttes läheb vastuollu riigis kehtestatud kriisiohje detsentraliseerituse ja lähimuse põhimõttega – vastavalt sellele tuleb kriise lahendada madalaimal võimalikul tasemel ning iga ministeerium peab vastutama ise oma kriisiohjealaste tegevuste elluviimise eest, aga intervjuudest selgus, et vähemalt kriiside planeerimisetappi dikteerib suuresti Siseministeerium.

## **4.2. Probleemid kriisideks valmistumise protsessis**

### **4.2.1. Võimelünkade tuvastamine**

Kuna minu intervjuueeritavad puutuvad igapäevaselt kokku oma asutuse probleemide ja võimelünkadega, on oluline uurida nende vaadet probleemidest kriisiks valmistumisel. Oma asutuse võimelünkasid tuvastavad minu vaadeldavad asutused peamiselt läbi asutuse igapäevase tegevuse ehk intervjuueeritavad pidasid oluliseks varasemat kogemust, sealhulgas ka teiste riikide kogemust. Keerulisemate või raskemate olukordade puhul aitavad võimelünki avastada ka sisemised õppused ja ühisõppused teiste asutustega, kuna paljud hädaolukorrad on siiani vaid teoreetilised. Mõnedes valdkondades toovad võimelünki välja väiksemad intsidendid, mida võib pidada ka teooriapeatükis tutvustatud ebaõnnestumise kogemusteks, mis aitavad asutustel õppida. On asutusi, mis on tellinud võimelünkade välja selgitamiseks analüüse ja uuringuid väljastpoolt.

*Asutus 7: „Eks me oleme teinud erinevaid uuringuid, et tuvastada neid nõrkuseid ja tugevusi, et näha, mis on nii-öelda reaalne maastik, et mitte minna kuhugile oma fantaasiasse kinni, et ikkagi tugineme nendele analüüsidele ja uuringutele väga palju. Neid uuringuid oleme me tellinud ja tellime veel edasi, paar tükki on tulemas veel. Seal on*

*statistiliste andmete analüüs, aga eks need ohu määrangud mis julgeolekuasutustest tulevad, need hinnangud me paneme ise sellesse konteksti.“*

Tihti on asutustel oluline teada ka teiste asutuste võimelünki, sest sellest võib sõltuda asutuse sooritus kriisiolukorras. Kuigi mitmete intervjueeritavate sõnul on teiste asutuste võimelünkadest teada saamisega probleeme, näitavad ühe intervjueeritava sõnul ühisõppused hästi ära teiste asutuste võimelüngad.

*Asutus 4: „Olulist infot võimelünkadest saame ühisõppustest teiste asutustega ja eelkõige nende ülesannete lahendamisest, kus teistel asutustel on oma roll. Ja see koostöö või koostöö ebapiisavus indikeerib küllalt hästi, millised on teiste asutuste võimelüngad.*

Võimelünkade esiletoojana tõid intervjueeritavad välja ka riskianalüüsid, kuid seda pigem siiski teadaoleva võimelünga teadvustamisena, uusi võimelünki dokument paljastada ei aita. Isegi kui võimelünk on varasemalt teada, väljendub riskianalüüside kasu selles, et need aitavad võimelünkade alase info kokku koondada ja seeläbi neid tutvustada oma asutuse juhtkonnale või teistele asutustele.

*Asutus 6: „Selles suhtes nad on väga head asjad, et nad on kindlasti üks allikas koostöö kui ka murepunktide ja üldse kõige leidmiseks, sest, et paratamatult mingi murekoht võib isegi olla teada, aga sellele ei panda sellist fookust. Riskianalüüs on mitte ainult enda jaoks, vaid ka teistele teadvustamiseks hea vahend selle puhul. See annab asutusele selle põhjuse seda läbi analüüsida, mille tulemusel see, isegi, kui seal ei ole ressursse või võimalusi aukude lappimiseks sel hetkel, siis on ta vähemalt teadvustatud, millega sul on tulevikus võimalik tegeleda ja leida selle jaoks ka siis erinevaid vahendeid või erinevatesse mingitesse arengukavadesse-programmidesse seda sisse kirjutada.“*

Kui konkreetsemalt rääkida sisulistest võimelünkadest, mis võivad tõenäoliselt hädaolukorras asutuse tööd takistada, siis enim toodi välja pädevate, erialase väljaõppega inimeste vähesust. Inimeste vähesus on kaudsemalt vähese rahastuse probleem, mis on teooria järgi levinud probleem kriisiohjes. Igapäevaolukorras inimeste vähesus probleem ei ole, aga kriisi korral võib see asutuse tegevuse halvata. Probleemi tunnistasid mitmed planeerijad ja väiksel riigil sellele lihtsat lahendust pakkuda ei olegi, sest üleöö ei ole võimalik inimest erialaselt harida ja asutuse ja töö nüanssidega kurssi viia.

*Asutus 4: „Ma hindan seda (valmisolekut) rahuldavaks ja tõepoolest märgin, et, see inimressursi vähesusest tulenev tõsiasi, et meil ei ole võimalik alati iga juhtumi lahendamiseks operatiivselt, eriti töövälisel ajal, välja pakkuda tingimata vastava erialaga inimest.*

Vähemal määral võib inimeste vähesusest tingitud võimelünk avalduda ka planeerimisprotsessis, täpsemalt õppuste korraldamisel. Eestis on riigi väiksusest tulenev probleem, et ühisõppuste korraldajad on sageli need, kes oma asutuse kriisiohje eest ka vastutavad. Õppuse korraldaja aga ei saa samal ajal õppusel ise kaasa mängida. Lisaks on vaja veel õppustele hindajaid, kes oleksid valdkonnaga kursis, aga samuti ei mängiks kaasa ja ei oleks korraldajad.

*Asutus 2: „Meil on vähe inimesi ja meil on vaja õppuse planeerijaid, kes ei oleks mängijad, sellepärast et muidu läheb asi metsa. Meil on vaja mängijaid, meil on vaja hindajaid, siis ongi juba probleem käes.“*

Lisaks inimeste vähesusele on probleemiks ametikohtade järjepidevus ehk et kui inimene lahkub töölt, võtab ta spetsiifilise teadmise endaga kaasa ning tema asemikul läheb aega, et end valdkonnaga kurssi viia ja tutvuda teiste planeerimisega seotud inimestega. Enamikes kohalikes omavalitsustes on aga probleem, et määratud kriisijuhtimisega tegelevat ametikohta ei olegi. Eelkõige näitab ametikohtade järjepidevuse probleem süsteemi nõrkust – tuleks korraldada olulisematele ametikohtadele koolitused ja mõelda välja süsteem, näiteks juhendite või koolituste näol, et koos inimese lahkumisega organisatsioonist ei lahuks ka spetsiifiline teadumus ja oskused.

*Asutus 12: „See seltskond, kes seda koostab, on nii väike Eestis, et kui seal keegi üks lüli kuskile ära läheb, siis on see teadmine jälle läinud, et järgnevalt, kes tulevad, et meil võiks ikka olla teadmised, kuidas seda teha, seda praegu ei ole. Sisu on kirja pandud aga protsess ise, see võiks olla ka kirjeldatud.“*

Pädevate inimeste väheesus võib väljenduda ka selles, et asutused, mis väga paljudel õppustel osalevad, ei taha oma suure koormuse tõttu kõigil õppustel osaleda, mistõttu võib kannatada teise asutuse õppuse kvaliteet. Teiseks väljendub inimeste vähesuse probleem selles, et õppuste korraldajad on tihtipeale samad inimesed, kes peaksid päris olukorras kriisi lahendama hakkama ja korraldajad ei saa õppusel kaasa mängida. Kaudselt on see jällegi seotud valdkonna alarahastusega. Tuginedes teooriale oleks oluline kaasata õppustele just pigem uusi inimesi, et ka nemad saaksid kogemusi.

Asutus 1: „Kui teiste asutustega koostööd tehes õppust teha, siis pigem on see, et paljud asutused mis osalevad paljudes õppustes, nad ei taha olla kaasatud. Eriti peegeldab see terviseameti ja kiirabi poolt välja. Nad ei taha olla kaasatud. Nad on väga paljudes õppustes ja nad on tegelikult igale poole sisse kirjutatud, inimese elu ja tervis on igal pool mängus. Aga kui siin KAPOgi õppuse ümarlaud oli, siis täpselt nemad olid need kes vastu punnisid ja politsei ka venitas hammast, et kas ta ikka tahab.“

Võimelünkade lahendamise puhul on esimene otsustuskoht see, kas võimelünka on vaja tingimata võimalikult kiiresti likvideerida või võimelünga lahendamine liiga keeruline või kallis ning tegemist on aktsepteeritud riskiga. Üldjuhul aga on HORAd koostajad ka inimesed, kes omakorda viivad teadmise võimelünkadest juhtkonda, kes siis peab otsustama, kuidas edasi käituda, kas kirjutada võimelünga likvideerimine mingisse arengukavasse või suunata kellegi töölauale. Nagu teooriast selgus, ongi kriisiplaanide poliitikutele maha müümine keeruline, kuna kohest valijate häälteks konverteeruvat kasu see ei too.

Asutus 2: „Keegi ei tee üksinda midagi ja võimelüngad ei ole abstraktsed, vaid võimelüngal on omanik või see on kellegi võimelünk. Ja kui nad on siin fikseeritud, siis iga ametkond peaks oma võimelünkadega ise tegelema. Tegelikult need rahalised numbrid, ega me seda ise välja ei mõtle, mis siis Päästeametil mingi asi maksma läheb, eks nad on seda kooskõlastamise käigus meile öelnud ja siis nad peaksid sellega ka ise tegelema. Ja me ei vastuta siis nende teiste võimelünkade eest, me peame tegelema oma võimelünkadega. Ja siis vastavalt oma eelarveprotsessile neid asju hankima ja tegema. Küll aga me vastutame selle protsessi eest, et meil võimalikult hästi need võimelüngad kaardistatud oleks ja nad pildis oleksid.“

Info viimine võimelüngast juhtkonda või mingitesse tegevuskavadesse sisse kirjutamine ei pruugi siiski anda tulemust, kuna intervjuueeritavate sõnul hakatakse suuremate rahaliste vajadustega võimelünki likvideerima alles siis, kui võimelünk on reaalses olukorras avaldunud. See viitab teoreetilises osas tutvustatud õppimise probleemile, nimelt õppimiseks on vajalik ebaõnnestumise kogemus.

Asutus 3: „Mis on probleem, on see, et nad (riskianalüüsid) toovad küll haavatavuse välja, aga see ei taga seda, et neid haavatavusi hakatakse parandama. Kuna ressursid on piiratud, siis väga tihti ei mõju nad selles mõttes hästi, et me teame, aga midagi ei tee. Väga palju on seal selliseid riske, mis on olnud 10 aastat, 15 aastat teadvustatud, aga me

*midagi ei tee selle nimel, meil pole lihtsalt ressursi piisavalt selleks. Minu kogemus on see, et peab toimuma mingi laks, siis lähevad rahad lahti, ID-kaardi kriis on näide.“*

Teise asutuse võimelüngast teada saamise probleem võib olla lihtsalt inimestevaheline usaldamatus, mille tõttu ei taheta jagada oma asutust puudutavat infot, isegi kui sellest võib ristsõltuda teise asutuse toimepidevus kriisi korral. See on konkreetne asutustevahelise koostöö probleem ja nõrk ning parandamist vajav koht süsteemis. Lõpuks taandub ka asutustevaheline koostöö inimestevahelisele suhtlusele. Eesti suguses väikses riigis on see sedavõrd olulisem, kuna ka kriisiohjega tegelevate inimeste ring on väike. Isikliku tutvuse olulisust rõhutasid ka intervjuueeritavad.

*Asutus 3: „See millest asutuste koostegutsemise võime sõltub, on pidev omavaheline hea koostöö, üksteise isiklik tundmine, võimete tundmine, protseduuride tundmine, networking, networking, networking. Mida tõhusamalt sa networkingut teed, üksteist tunnend, paremini läbi saad, seda tõhusam on see koostöö kriisi ajal. Et kui sa väga vähe teed koostööd ja üksteist eriti tunne ja pole head kontakti inimeste vahel, siis see annab tunda kriisi ajal. /.../ Mina olen avatud inimene, aga ma olen kohanud ka sellist suhtumist, et mis sa tuled ja uurid, ma ei saa kõigest rääkida, mine tea mis sa selle infoga teed. See eeldab usaldust ja pikaajalist koostööd, esimeses faasis sulle ei räägita. Väga tihti blufitakse ja valetatakse lausa.“*

Omaette võimelüngad on need, mis sõltuvad teise asutuste tegevusest ehk ristsõltuvused. Probleeme võib valmistada see, kui võrd asutused riskianalüüside tegemisel omavahel suhtlevad ning kui kõik asutused samaaegselt ja omaette riskianalüüsi läbi viivad on neil keeruline anda infot teist asutust puudutavatest asjaoludest, kuna riskihindamise protsess alles käib.

*Asutus 11: „Elektriteenuse või elektrienergia pakkuja, võrguteenuse pakkuja ja haigla viisid samal ajal oma riskianalüüsid läbi, ilma et neil omavahel oleks olnud tihe arutelu sel teemal. /.../*

*Näiteks haiglate-kiirabide puhul oligi see, et tööme määrusega välja ohud, üks nendest ohtudest oli elektrikatkestus ja metoodika sundis meid hindama, kui suur on tõenäosus näiteks elektrikatkestuseks ja mida see endaga kaasa toob. Ja me saime üsna ruttu aru, et tegelikult tervisesektor ei oska öelda, kui suur on tõenäosus, et Eestis on pikaajaline elektrikatkestus, sellepärast, et samaaegselt teeb ju tegelikult Eesti Energia riskianalüüsi ja hindab üldises plaanis igasuguseid aspekte arvesse võttes, kui suur on tõenäosus, et Eestis tekivad ulatuslikud elektrikatkestused, samamoodi võrguvõrguoperaatorid.“*

Ristsõltuvuste osas ilmnes ka seadusandlik probleem, kus vastavalt hädaolukorra seadusele sõltub ettevõtete kohustus pakkuda elutähtsaid teenuseid, näiteks vett ja kütet elanike arvust – kohustus tekib alates 10 000 elanikuga omavalitsusest. See tekitab olukorra, kus väiksemates omavalitsustes ei pea omavalitsus tagama teede sõidetavuse, ja vee-ettevõtte vee olemasolu, kuid samas omavalitsuses võib olla haigla, mille jaoks need on elutähtsad teenused. Siin tuleks kaaluda juriidiliste erisuste tegemist, et lubada paindlikkust.

*Asutus 11: „See toob omamoodi kentsakusi kaasa, kus tegelikult Valga-suuruses linnas ei pruugi olla vee-ettevõtte elutähtsa teenuse osutaja, aga ometigi on seal Valga haigla, kes on elutähtsa teenuse osutaja, kes vägagi palju ristsõltub sellest, kas tal vett tuleb kraanist või ei tule.“*

Üht konkreetset võimelünka mainiti ka seoses vastutusala määramise ebaselgusega. Nimelt juhib vastavalt seadusele merel inimese pääste või reostuskorje olukorda Politsei- ja Piirivalveamet, maismaal Päästeamet. Seaduses pole aga arvestatud madala rannikumerega, mis peaks küll olema Politsei- ja Piirivalveameti hallata, aga kuhu suured laevad ei pääse. Selliste vastuolude lahendamiseks HOLPid mõeldud ongi, et seesugust vaidlust ei tekiks kriisiolukorras.

*Asutus 2: „See on pikka aega vaidlusküsimus olnud, aga vahepeal oli see nagu mõistusepäraselt lahendatud. Nüüd pääste tõstis selle uuesti ikkagi ülesse, ütles, et nemad sinna vette ikkagi minema ei pea. Kuigi see võib olla 20 cm ainult ja selge see, et Kindral Kurvits ju sinna madalikule ei saa sõita.“*

#### **4.2.2. Hädaolukorra riskianalüüside probleemid**

Lisaks juba eelnevalt mainitud probleemidele, et riskianalüüsid ei too välja võimelünkasid ega tekita uut infot, vaid aitavad referaadi kombel kokku koondada olemasoleva info ning et riskianalüüsid ei arvesta ristsõltuvustega, tõid mitmed intervjuueeritavad välja, et riskianalüüsides on metoodikast tulenevalt liiga palju dubleerimist ja seeläbi läksid dokumendid väga mahukaks. Mahul ei olnud ka piire – erinevate asutuste planeerijatel oli erinev arusaam riskianalüüsist ja selle detailsusest.

*Asutus 11: „Üks oli kindlasti see, et see metoodika kippus korduma, et seesama info keris mitmest tahust, et riskianalüüsid kasvasid jube pikaks /.../ ega ta nagu väga ette ei andnud kui põhjalikult peab ühte või teist punkti sisustama, et seal võisid kirjutada põhimõtteliselt Balzaci romaani või väga konkreetset ja lühidalt.“*

Üks intervjuueeritav tundis puudust riskianalüüside koondkokkuvõttest. See on seotud teise probleemiga, et HORAd on asutusesiseseks kasutamiseks ning teiste asutuste HORAsid ei ole võimalik näha, kuna mõned riskianalüüsid kasutavad osaliselt ka salastatud infot. Üks intervjuueeritav soovitas Siseministeeriumil järgmisel korral teha enne riskianalüüside koostamist ülevaade sellest, milline asutus valdab millist infot ja andmebaase. Ülevaade andmebaasidest teeks riskianalüüside koostamise planeerijatele lihtsamaks.

*Asutus 7: „Riskianalüüsid kipuvad jääma väga spetsiifiliseks ühe asutuse piires. Peaks olema mingi koondkokkuvõte, mis seoks kõik valdkonnad kokku.“*

Kuigi intervjuudest ei selgunud, kuidas tuvastatakse uued riskid, selgus, et riskianalüüsid tehakse valdavalt vanade riskianalüüside peale. Intervjuueeritavate sõnul oli varem hädaolukorra riskianalüüse rohkem, nüüd on neid teadlikult vähendatud. HORAd vähendamise põhjused jäid segaseks ja seda ka vähemalt ühe intervjuueeritava jaoks, kuigi selge on see, et kõiki riske ei olegi võimalik kaardistada ja kõikidele riskidele luua valmisoleku plaane, sest see võib lõppeda fantaasiadokumentide loomisega, mida tutvustas Clarke (1999).

*Asutus 4: „On valitud teadmata põhjusel riskianalüüside läbi viimiseks suhteliselt kitsas lõik minu hinnangul võimalikest tegelikest hädaolukordadest. See HORAd ring on kokku tõmmatud, mis minu arvates ei ole hea ja nii jäävad mitmed potentsiaalselt arvesse võtmata.“*

#### **4.2.3. Hädaolukorra lahendamise plaanide probleemid**

Enamik intervjuueeritavate poolt välja toodud hädaolukorra lahendamise plaanide probleeme oli seotud metoodikaga. Toodi välja, et kvaliteet on kõikuv, protsess võiks olla konkreetsemalt kirjeldatud. Mitmed intervjuueeritavad tõid välja, et hädaolukorra lahendamise plaanid on liiga mahukad, kuigi ootus on, et need oleks pigem lühikesed ja konkreetsed, rohkem nagu

käitumisjuhised teistele asutustele. Mitmete intervjueeritavate hinnangul on HOLP praegu pigem üldkaardistus, mis jääb strateegilisele tasandile, kuigi ootus on, et see toimiks taktikalisel tasandil, et kaastatud asutuse esindaja saaks hädaolukorras piltlikult öeldes näpuga järke ajada ja vaadata, mida ta tegema peab. Seda olulisem on HOLPide potentsiaalne operatiivne väärtus, sest HOLPid pole ainsad asutustevahelist koostööd reguleerivad dokumendid. Näiteks tõi üks asutus välja teist tüüpi dubleerimise: kaitsevaldkond koostab riigikaitseeaduse alusel kaitsetegevuskavad, mis samuti mõnevõrra dubleerib HOLPe. Üheks lahenduseks võiks olla meetoodika modifitseerimine, et see tooks sisse dünaamilised otsustuskohad:

*Asutus 1: Tegelikult HOLP peaks olema selline dokument, esiteks ta on asutustevaheline koostööleping. Seal on kirjas kuidas kaasatakse ja mis on tegevused. Tegelikult rohkem poleks vaja sealt sellepärast et seda lahti kirjutada, et mis on strateegilised eesmärgid või veelkord staabistruktuurid, siis kellegi jaoks pole oluline kuhu staapi ta kutsutakse. Sellepärast et kutsuja tavaliselt ütleb, kas ta vajab operatiivtasandile või taktikalisele tasandile nii mitu inimest sellest valdkonnast sinna aadressile.*

Hädaolukorra lahendamise plaanid läksid väga mahukaks, kuna sinna tuli kirjutada meetoodikast tulenevalt palju elementaarset infot, näiteks oluliste kaasatud asutuste tegevuse kohta ja dubleerimist teistest dokumentidest. Vastavalt teooriale on mahuka kriisiplaani korral oht, et seda päris kriisi korral ei kasutata. Seda, et HOLPid on liiga mahukad, tunnistasid mitmed intervjueeritavad.

*Asutus 1: „HOLPi koostamisel kui ma ütlesin et äkki ma neid dokumente sinna sisse ei kirjuta mis meil juba omal valmis on, näiteks reageerimisplaan, staabitöö juhised, siis oli põhimõtteliselt kohustus need ümber tõsta HOLPi. Et dubleeriv dokument mis tuli lõpuks 28 lehekülge pikk ja ma arvan, et tegelikult hädaolukorras seda ei hakka keegi kasutama.“*

Hädaolukorra lahendamise plaanide strateegilisele tasandile jäämine on osade asutuste puhul õigustatud, näiteks ministeeriumite puhul, kes rohujuuretasandil kriisi lahendamisega ei tegelegi. Ehk et siit võib oletada, et ministeeriumite jaoks on HOLPid piisavad, kuna nende jaoks ongi oluline strateegiline vaade. Asutused, mis tegelevad maastikul olukorra lahendamisega, ootavad hädaolukorra lahendamise plaanidelt, et need laskuks ka taktikalisele tasandile. Seetõttu võiks anda planeerijatele rohkem vabadust luua selline dünaamiline dokument, mida nad saaksid kriisi korral edukalt kasutada.

*Asutus 11: „Ta on praegu nagu kaardistusdokument oma olemuselt kui seda metoodikat jälgida, aga see ei ole see dokument, et sa võtad ta lahti, sul on sündmus ja sa loed ja sa tead, et sa pead nüüd tegema seda, seda ja seda, /.../ ta ei ole nagu selline lahingulaan oma olemuselt, vaid ta on selline koondokument, kus on siis ära kirjeldatud erinevad teemaplokkidena mingisugused vastutusalad, kaasatavad asutused, viited mingitele teistele dokumentidele.“*

Intervjuudest ei selgunud, kuivõrd HOLP paneb paika piirid ja otsustuskohad, millal olukord läheb üle hädaolukorra ohuks või hädaolukorraks. Seda tuvastas ka Tammpuu (2018), kes HOLPe analüüsis. Kuigi HOLPides on kirjas kriisikontaktid ja asutustevahelise koostöö põhimõtted, ei tähenda see tingimata, et seda kriisi korral reaalselt ka kasutatakse. See võib viidata sellele, et kriisiplaan on liiga mahukas või ei ole õppustel koostööd läbi harjutatud või esmatasandi reageerijad ei tunne ära tingimusi, mis HOLPi käivitavad ja millal teist asutust kaasama peaks.

*Asutus 4: „Varem kokku lepitud infokanaleid ei ole teised asutused sageli kasutanud info meile edastamiseks. Info edastamine on viibinud tihti sellel määral, et meie reageerimine on jäänud hiljaks. Ja mitmed hädaolukorrad on seetõttu ka üldse kujunenudki tänu sellele et, juba olukorra pingestumise hetkel ei vahetatud informatsiooni ja ei analüüsitud ühiselt juhtumit, et hinnata ohtu.“*

Segadusi oli ka HOLPi koostamisel info valideerimisega. Näiteks andis üks asutus erinevat vastukäivat informatsiooni. Selle saaks lahendada hõlpsasti, kui igas asutuses vastutab HOLPi eest üks inimene ja need inimesed suhtlevad plaane tehes omavahel.

*Asutus 2: „Päästega oli meil väike segadus. Kui me ka küsisime, siis me saime 4 erinevat seisukohta. See on tore teada, et kuidas erinevad osakonnad asutuse sees arvavad asjadest, aga tegelikult tööks on vaja meil seda ühte vaadet.“*

Oluline planeerijate tuvastatud probleem hädaolukorra lahendamise plaanidega oli segadus dokumendi kooskõlastamisega. Sellega oli nii sisulisi kui tehnilisest poolest tulenevaid arusaamatusi, kas kooskõlastamiseks võetud digiallkirjad peavad olema kõik ühes digitaalses konteineris, mis mõistetavalt on üksjagu keeruline ja suurendab halduskoormust. Edaspidi tuleks HOLPide kooskõlastamise protseduur selgesõnalisemalt koostajatele lahti seletada.

*Asutus 9: „Kitsaskohtade osas, seal on vist natuke segadust, ma saan aru Siseministeeriumi käest on küsitud et kuidas see kooskõlastamine käib /.../ ma saan aru,*

*et me peame ka seal mingite asutustega kooskõlastama, aga mis me selleks nüüd ikkagi tegema peaks, et allkirju võtma või piisab sellest, et me istusime koos, tegime protokoll, kõik said aru.“*

Hädaolukorra lahendamise plaane koostavad asutused tutvustasid probleemi ka Siseministeeriumile, kelle juriidilise osakonna seisukoht oli, et kõik HOLPis mainitud asutused peavad plaani kooskõlastama ja sellele allkirja panema, kuid lõpuks pakkus Siseministeerium välja kompromissi, et plaani allkirjastavad ainult olulisemad asutused. See tekitas segadust juurde, sest tekkis uus otsustuskoht: millised asutused on olulised ja peavad allkirjastama ja millised mitte? Probleemi saaks lahendada paremini koordineeritud HOLPi koostamisprotsessi ja rohkem läbi mõeldud juhiste abil.

*Asutus 2: „Siseministeerium lubas kevadel meid aidata natukene aga sügise poole nad ütlesid, et juriidiline osakond on kindlalt veendunud, et kõik peavad allkirja panema ja meie asi on see asi ära korraldada ja kogu lugu. Niipalju nad olid nõus vastu tulema, et allkirjastavad siis olulisemad asutused ja mitteolulised ei allkirjasta. Siis tekkis see küsimus, et kellele me ütleme, et sina oled oluline ja sina mitte.“*

Üheks probleemiks oli HOLPide valmimise venimine, nende koostamiseks anti liiga vähe aega. Ajasurve HOLPide tegemises väljendus ka selles, et kõik asutused ei jõudnud kõiki partnereid kaasata. Kuigi HOLPid pidid valmima 2019. aasta 1. juuliks, on protsess teadaolevalt paljudel asutustel veninud. Eeldatavasti saaks HOLPe koostada ja kooskõlastada kiiremini, kui need ei oleks nii mahukad ja oleksid konkreetsemad.

*Asutus 2: „Võibolla me ei saagi kõiki võimalikke partnereid ka näiteks sinna HOLPi praegu sisse, vaid me plaanimegi niimoodi. Näiteks põllumajandusamet on meie kontekstis selline, kes ei ole kunagi olnud kaasatud sellisesse kriisiteemasse, aga selles ajalisel raamistikus me nendega ilmselt ei jõua asja läbi arutada, pigem me siis jätame selle HOLPi järgsesse protsessi.“*

HOLPide metoodikast tulenevaid probleeme pidasid mõned intervjuueeritavad loogiliseks – kuna dokumenti koostatakse sellisel moel esimest korda, polegi tulemus ideaalne. HOLPide kvaliteet peaks eeldatavasti paranema järgmiste HOLPide koostamise tsüklitega, kui õpitakse varasemast kogemusest, õppused peaksid välja tooma probleemkohti ja ajapikku peaks koostööd tegevate asutuste vahel suurenema loodetavasti ka usaldus ja üksteise mõistmine, et omavahelistest koostööprobleemidest avatumalt rääkida.

*Asutus 10: „Aga muidugi nõuab harjumist ja kõik need dokumendid, mida tehakse esmakordselt ühe konkreetse juhendmaterjali järgi, need ei ole head dokumendid. Heaks saavad, kui me teeme seda teist korda. Esimene kord läheb nagu aia taha kergelt.“*

Omaette ring probleeme on seotud juriidikaga. Kuigi HOLP on ette nähtud hädaolukorra lahendamiseks, on Siseministeerium mõista andnud, et lahendamise plaane võib kasutada ka selliste olukordade lahendamiseks, mis ei ole hädaolukorrad. Seda võib mõista nii, et planeerimisprotsess laiemalt aitab läbi mõelda koostöökohad ja seeläbi parandada koostööd ka kriisiolukorras, kuid kui asutused kriisiolukorras samuti väga rangelt juriidilisi nüansse jälgivad, võib teine asutus appi tulemisest keelduda, kui HOLPis paika pandud tingimused pole täidetud.

*Asutus 1: „Minul jääb kogu aeg küsimus, et kas HOLP on siis ainult hädaolukorra lahendamiseks, samas hädaolukorra seadus ütleb, et HOLP on hädaolukorra lahendamiseks. Ja siis Siseministeeriumi ametnik ütleb et ei ole, et võib ka muudeks kasutada. Kuidas seda vahet siis nagu mõista, mingi vastuolu seadusega tekib. Et selle poole pealt on minul veidi segadust, et okei, me kasutame seda hädaolukorra lahendamiseks, aga kuidas ma seda teistele asutustele ütlen, et meil täna hädaolukorda küll ei ole, aga tulge ikkagi appi.“*

Samuti ei ole selge, kui suure juriidilise kaaluga on hädaolukorra lahendamise plaanid ning mis saab siis, kui korraga tekib riigis mitu mitme eri valdkonna hädaolukorda. Nagu ka teooriapeatükis tutvustasin, siis võibki planeerimine ebaõnnestuda, kui korraga leiab aset mitu kriisi (Eriksson ja McConnell, 2011). Üldiselt lahendatakse esmajärjekorras need kriisid, kus on otsene oht inimeste elule ja tervisele, aga segaseks jääb, mis saab siis, kui juhtub mitu sellist kriisi.

*Asutus 9: „Sa võid kellegile küll ülesande panna, aga kui teine asutus otsustab siiski, et tal on teised prioriteedid ja ta sulle appi ei tule, siis ma ei tea, kas see HOLP tagab.“*

Kuna kriise juhtub harva ja kriisid või ebaõnnestumised on peamised õppimiskohad, on oluline korraldada õppuseid ja testida loodud kriisiplaane. Intervjuudest ilmes aga praeguste HOLPide nõrkus, nimelt puudub praegu elutähtsate teenuste osutajatel kohustus HOLPi testida ehk õppustel läbi mängida, kuigi varasemalt neil see kohustus oli.

*Asutus 10: „Ja üks kitsaskoht on see, et võrreldes varasema hädaolukorra lahenduse plaaniga, kus oli selgelt öeldud, et see puudutab ettevõtte toimepidevuse plaani, et*

*ettevõtted peavad testima plaani. Nüüd see on ära võetud juhendmaterjalist ja tulemus on see, et ettevõtted ei näitagi, kas nad testivad, või ei testi seda plaani.“*

Nagu teooriapeatükis tutvustasin, on kriisiohje valdkonnas probleemiks ühtse mõistevälja puudumine. See probleem tõusis esile ka intervjuudes, kus selgus, et asutused võivad ühte sõna kasutada täiesti erinevates tähendustes. See viitab vajadusele valdkonna terminoloogia korrastamiseks ja seejärel ka koostöö käigus juurutamiseks.

*Asutus 2: Tihtipeale on ju oluline esmalt isegi mitte see, et me harjutame hirmsasti füüsilist koostöötamist, vaid see et me üldse mõistame, kuidas me koos töötame teise asutuse kõrval, mõistame seda mõttemaailma, mõistame seda keelt, sellepärast et igas valdkonnas on omad terminid. /.../ Kõige markantsem näide siin on kaitseväelastega koos istuda ja meil algul oligi sellega probleeme, neil oli probleeme, et kui me räägime mereseirest, siis keskkonnaasutused mõtlevad merekeskkonnaseisundi seiret, kus analüüsitakse vett, vaadatakse kuidas sinivetikas levib või ei levi, aga kaitseväelased kujutavad ette, seda, et nad jälgivad, kas vaenlase või võõrriigi alus ei liigu meie vetes või ei tehta midagi lubamatut jne.“*

Kõige suuremad terminoloogilised erinevused tulevad välja kaitseväega suheldes, aga nagu eespool sai mainitud, dubleerivad HOLPId ka kaitsevaldkonna loodavaid planeerimisdokumente. See on probleem ja tulevikus tuleks otsida võimalusi nende kahe valdkonna ühildamiseks nii terminoloogias kui ka planeerimispraktikates, sest tsiviilasutustel pole mitme ohu lähenemise teooria järgi vahet, kas teenuse katkemise põhjustab sõjaline konflikt või näiteks looduskatastroof. Seda tunnistasid ka intervjueeritavad.

Planeerijate probleemide **kokkuvõtteks** võib öelda, et paljud tuvastatud probleemid kriisiohje planeerimisetapis on seotud bürokraatiaga. See väljendub segadusena planeerimisdokumentide kooskõlastamisel ja selles, et Siseministeerium andis HOLPide loomiseks liiga vähe aega. Teooriaosas tutvustatud bürokraatiasse takerdumise ohu kriisi korral võib põhjustada ka Siseministeeriumi seisukoht, et hädaolukorra plaane võib kasutada ka muude olukordade kui ainult hädaolukordade lahendamiseks. See aga eeldab, et kõik plaanis kajastatud osapooled on selle omavahel juba planeerimisetapis kokku leppinud.

Liigse bürokraatiaga on seotud ka planeerimisel kasutatav range metoodika, mis ei võta arvesse planeerijate ootusi, et hädaolukorra lahendamise plaanid võiksid olla pigem dünaamilised ja

taktikalised kui strateegilised. Range metoodika tõttu on planeerimisdokumentides palju dubleerimist, mille tõttu on lahendamise plaanid väga mahukad. See omakorda suurendab teooria järgi ohtu, et hädaolukorra lahendamise plaane reaalse kriisi korral ei kasutata. Hädaolukorra plaanide kasutamist kriiside korral võib raskendada ka asjaolu, et kriiside lahendajad ei tunne ära tingimusi, mis algatavad hädaolukorra ning millal peaks kaasama teisi asutusi. Veel mainiti probleemina ühtse mõistevälja puudumist erinevate asutuste vahel, mis on ka teooria põhjal koostööd takistav asjaolu.

Eraldi probleemistikku mainisid planeerijad seoses ristsõltuvustega. Riskianalüüse viiakse läbi erinevates asutustes samaaegselt ning asutused ei oska üksteisele seetõttu anda hinnangut teist asutust puudutava riski realiseerumise kohta. Teiste asutuste võimelünkade alase info kätte saamist raskendab veelgi asjaolu, et riskianalüüsid ei ole avalikud ning neist puudub koondkokkuvõtte. Ristsõltuvusi tekitab ka seadusandlik ebakõla, mille järgi on vee ettevõtte elutähtsa teenuse pakkuja ainult nendes omavalitsustes, kus on vähemalt 10 000 elanikku, aga samas võib vähem kui 10 000 elanikuga omavalitsuses olla elutähtsa teenuse pakkuja haigla, mis sõltub veega varustatusest.

Veel üks probleemide kimp on seotud tööjõuga. Eesti väiksusest tingitult võib kriisi korral realiseeruda risk, et asutused ei suuda pikema perioodi korral mehitada ööpäevaringset staapi. Teiseks väljendub tööjõuprobleem õppuste korraldamisel, kuna planeerijad korraldavad õppuseid, aga oma asutuse kriisiohje eest vastutavate inimestena peaksid nad ka ise samadel õppustel osalema. Kolmandaks väljendub tööjõuprobleem selles, et planeerija võtab töölt lahkumisega kaasa ka spetsiifilise teadmuse valdkonnast ning tema asemikul läheb aega, et end valdkonna nüanssidega kurssi viia.

Planeerijad kinnitasid asjaolu, et võimelünka hakatakse likvideerima alles pärast selle avaldumist kriisi korral. See näitlikustab teooriat, mille kohaselt on kriisiennetusse investeerimist poliitikutel keeruline põhjendada (Boin, 2004) ja teisalt ka teooriat, mille kohaselt on õppimiseks vajalik ebaõnnestumise kogemus (Sitkin, 1990).

### 4.3. Planeerijate pakutud lahendused tuvastatud probleemidele

Järgnevalt annan ülevaate planeerijate endi välja pakutud lahendustest oma tuvastatud probleemidele. See ei ole sugugi ammendav loetelu, sest intervjuus valdkonna probleemide kohta küsides oli näiteks ühel planeerijal tehtud Siseministeeriumile eraldi ettekanne HOLPi probleemidest ja ka teised asutused olid oma probleemid juba Siseministeeriumile edastanud, seega peaks Siseministeerium olema vähemalt HOLPidega seotud probleemidega juba kursis ja loodetavasti õnnestub järgmises planeerimistsükli suuremaid probleeme vältida.

Probleemidele, mis puudutab HORAd ja HOLPide metoodikat ja oli paljude hinnangul liiga range, on planeerijad pakkunud lahenduseks lubada metoodikasse rohkem paindlikkust, et see võtaks arvesse sektoripõhiseid erisusi. Ühest küljest on küll oht, et selle tulemusena tulevad dokumendid ebaühtlased, kuid teisalt võiksid sellest sündida dünaamilisemad ja asjakohasemad riskianalüüsid. Üks asutus on elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsis ette antud metoodikat ka kohendanud, seega võiks Siseministeerium kaaluda ka hädaolukorra riskianalüüsides senisest suurema paindlikkuse lubamist.

*Asutus 11: „Toimepidevuse riskianalüüsides puhul tõstatasin selle küsimuse, et kas on olemas mõni muu metoodika ja lõpuks me modifitseerisime Siseministeeriumi väljatöötatud metoodikat elutähtsa teenuse toimumise riskianalüüsiks.“*

Riskianalüüsides seotud ühe probleemina töid intervjuueeritavad esile, et riskianalüüsid ei ole avalikud. Riskianalüüsid sisaldavad endas ka infot teiste asutuste võimelünkade kohta ja planeerijad mõniskid, et praegu teiste asutuste võimelünkade teada saamine ongi keeruline. Siseministeeriumilt tuleks uurida, miks riskianalüüsid ei ole avalikud, sest intervjuueeritavate sõnul olid hädaolukorra riskianalüüsid kuni viimase HORA koostamise tsüklini avalikud. Nagu juba varem mainitud, käis üks intervjuueeritav välja idee teha riskianalüüsides koondkokkuvõtte, mis seoks valdkonnad kokku. Koondkokkuvõtte tegemine annaks kindlasti parema pildi olemasolevatest riskidest ka poliitikutele, millest tulenevalt oleks võibolla lihtsam poliitikutele põhjendada valdkonna rahastusvajadusi.

*Asutus 12: „Ma olen kunagi selle ettepaneku teinud Siseministeeriumile, et võiks olla ametkondadel selline, mitte avalik, aga ametkondade vahel jagatav teadmised, et milliseid andmeid keegi toodab, et maanteeamet peab statistikat liiklusõnnetuse korral, Päästel on oma andmebaasid ja uuringud.“*

Sarnaselt hädaolukorra riskianalüüsidega tuvastasid intervjueeritavad ka hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel ühe probleemina liiga range metoodika kasutamise, mille tõttu hädaolukorrad dubleerisid juba olemasolevat infot mitmest tahust ja dokumendid läksid väga pikaks. See võib viia selleni, et plaan jääb riulile ja reaalses olukorras seda kasutusele ei võeta. Samuti on HOLP praegu pigem strateegilise tasandi ja asutusevahelise koostöö üldkaardistus. Planeerijate hinnangul võiks see olla dünaamilisem, konkreetsem ja lühem, näiteks tuues sisse sündmuse lahendamise kriitilised küsimused. Planeerijate ootus hädaolukorra lahendamise plaanile on, et seda saaks punkt punkti haaval kriisi korral järgida. Eeskujuks toodi ka kaitseväge lahingplaane. Mitu intervjueeritavat tõi HOLPide puhul eeskujuks Politsei ja Piirivalveameti modifitseeritud metoodikaga HOLPe, mis on oma olemuselt taktikalisemad ning see võiks olla hea lahendus probleemile.

*Asutus 11: „Politsei ja piirivalveamet tegi täiesti teisel metoodikal HOLPi, kus ta põimis sinna sisse kaitseväge metoodika ja seal on tegelikult see terminoloogilises mõttes ja ülesehituse mõttes tegelikult, HOLP on nagu kasutatav ka reaalselt sündmuse lahendamisel nagu strateegilise abidokumendina, sellepärast et ta toob välja näiteks kriitilised, strateegilised otsustuskohad. Ta annab nagu sellise dünaamika sinna sisse, et mis tekib mingil hetkel ja mida sa siis tegema pead.“*

Nagu eelnevalt juba mainitud, ei ole üheselt selge, milliste tingimuste korral tuleks hakata tegutsema hädaolukorra lahendamise plaani järgi. Ühe planeerija hinnangul aga ei ole hädaolukorra ära tundmine suur probleem, sest olukorra juriidilisest definitsioonist on olulisem, et olukorra lahendajad oleksid koolitatud ja õppustel sarnaseid olukordi läbi harjutanud. Selline lähenemine väljendab teooriapeatükis tutvustatud planeerimise väärtust, mille kohaselt on planeerimisdokumentide loomisest tähtsam planeerimine kui tegevus.

*Asutus 1: „Ma arvan, et staap tuleks käivitada iga sündmuse puhul mis vajab koordineeritud lähenemist, eriti kui ta on piiriülese mõjuga. Tegelikult inimesed ei jaga seda matsu ära, millal üks sündmus läheb üle hädaolukorraks või hädaolukorra ohuks. Me saame aru siis et meil on ressursid otsas, siis ütleme, et meil on eriolukorra meetmeid vaja. Ja siis me saame aru, et meil oli hädaolukord, tegelikult lahendasime tavalist sündust. Et võibolla siin ei peaks sellele nii palju mõtlema üldse, mida sa lahendad, vaid üldse, et inimesed oskaksid lahendada ja et staabijuhid oleksid väljaõppinud mehed, mis iganes olukorras.“*

Selleks, et saavutada paremat valmisolekut kriisideks, peavad planeerijad oluliseks suuremate ühisõppuste korraldamist, kuna reaalseid kriise ei toimu väga tihti. Seejuures toodi eraldi välja tsiviil- ja militaarstruktuuride ühisõppuste korraldamise olulisust, et õppida tundma üksteise maailma. Ka siinkohal toodi välja dubleerimist, sest peale hädaolukorra seaduse põhjal loodavatele HORADEle ja HOLPidele peavad paljud asutused võrdlemisi sarnast infot esitama veel kaitsetegevuskavades. Selle lahendusena pakkus üks intervjuueritav välja eraldi kriisideks valmistumise seaduse loomise, kus ei oleks eristatud tsiviil- ja militaarkriise. Üldiselt oli planeerijatel levinud suhtumine, et ei ole vahet, kas kriisi põhjustab militaarkonflikt või looduskatastroof, tagajärjed asutuse tegevusele on suures plaanis sarnased. Selline lähenemine sobib paremini kokku ka laiapindse riigikaitse kontseptsiooniga.

Mitmed asutused töid välja, et Siseministeerium on vale asutus riigiülese kriisiohje koordineerimiseks, kuna nende fookus on tugevalt oma allasutustel Päästeametil ja Politsei- ja Piirivalveametil. Selle asemel pakkusid intervjuueritavad välja, et koordineeriv asutus peaks olema Riigikantselei. Selline lähenemine võiks olla sild senisest suurema tsiviil- ja militaarkoostöö vahel ja pikas plaanis vähendada ka dubleerivaid dokumente, mida asutused peavad looma.

*Asutus 7: „Kui see kriisireguleerimine jõuaks sinna tasandile nagu Riigikantselei, siis seal peaks olema ka niiöelda softid teemad nagu keskkond, loomatervis ja terviseameti tegevused, kiirabi ja kõik sellised. /.../ Tegelikult seal peaks ka olema neid softimaid partnereid, kes seal näeks seda laia pilti ehk oskaksid siduda neid probleeme sisejulgeoleku ja ka välisjulgeoleku valdkonnaga.“*

Mitmed planeerijad kommenteerisid oma asutuse üldist valmisolekut kriisideks sõnadega, et see on parem kui varem. Planeerijad mõistavad, et ideaalset valmisolekut saavutada ei olegi võimalik ja kogu riskide tuvastamise ja kriisideks valmistumise protsess on pidev. Üldiselt jäi intervjuudest mulje, et kriisideks valmisolek on aastate jooksul paranenud.

**Kokkuvõtvalt** võiks vastavalt planeerijate ettepanekutele lubada planeerimisdokumentide loomisel kasutada vabamat vormi, et see võtaks rohkem arvesse valdkondlikke eripärasid. Eelkõige puudutab see hädaolukorra lahendamise plaane, mille osas oli planeerijate ootus, et need oleksid lühikesed, konkreetsed ja dünaamilised käitumisjuhised teistele asutustele kriisi korral. Sisulist asutustevahelist koostööd aitaks ka parandada HORADE ja HOLPide avalikustamine vähemalt planeerijate jaoks ning neist ka koondkokkuvõtte tegemine.

Lahendusena tsiviil- ja militaarmaailma ühendamisele oleksid võimalused kriisideks valmistumise seaduse loomine või kriisiohje planeerimistegevuste viimine Riigikantselei haldusalasse. See aitaks ühendada tänased hädaolukorra seaduse alusel loodavad planeerimisdokumendid riigikaitseseaduse alusel tehtavate planeerimisdokumentidega ning selline lähenemine vastaks teoorias tutvustatud mitme ohu lähenemisega, mille järgi pole vahet, milline sündmus kriisi põhjustab, tagajärjed on enamasti sarnased.

## 5. JÄRELDUSED JA DISKUSSIOON

Järgnevalt esitan põhilised järeldused kriisiplaneerijate intervjuude tulemustest. Diskussioonina esitan uurimistulemustele ka laiemat tõlgendust toetudes teiste autorite uurimustele ning pakun välja omapoolsed lahendused planeerijate tuvastatud probleemide lahendamiseks. Peatüki lõpus toon välja ideed tulevaste uuringute jaoks.

### **Millised on riigiasutustes kriisideks valmistumise ja planeerimise praktikad?**

Minu vaadeldavates riigiasutustes järgib kogu kriisideks valmistumise protsess hädaolukorra seaduses sõnastatud kohustusi, selle järgi on asutuste peamiseks kriisideks valmistumise vahendiks hädaolukorra riskianalüüsid ja hädaolukorra lahendamise plaanid. Lisaks hädaolukorra seaduse raamistikule eksisteerib veel ka teine, riigikaitse seaduse raamistik, kus vähemalt mõned asutused peavad andma oma sisendit kaitsetegevuskavadesse, mis on suuresti sarnase info dubleerimine ja tundub bürokraatlik tegevus, mida annaks poliitilise tahte korral kindlasti ühildada.

Kõikide kriisideks valmistumise tegevuste alus on riskide hindamine. Ilma riskide tundmiseta oleks keeruline planeerida kriisidele reageerimist, näiteks valesti hinnatud riskide puhul võib küll olla valmisolek mingiks kindlaks riskiks, aga võib juhtuda, et mõni tõenäolisem või suurema mõjuga risk on jäänud tähelepanu alt välja. Eesti riigiasutuste planeerijate praktikas vaadatakse üle hädaolukorra riskianalüüsi jaoks riskide hindamisel esmalt olemasolevad riskid ja tehakse uus riskianalüüs vana peale, kusjuures arvesse võetakse ajaloolist infot, naaberriikide juhtumeid ja erinevat statistikat. See on maailmas levinud praktika (Waugh, 2005). Seejuures on oluline täheldada, et praegu kehtivad riskianalüüsid on esimesed, mis on tehtud kindlate stsenaariumite järgi. Sellega kannavad nad ühte olulist riskianalüüsile omistatud väärtust nii teooriast lähtuvalt kui ka minu intervjuueeritud planeerijate sõnul, milleks on stsenaariumipõhisus ja eriti halvima tõenäolise stsenaariumi kirjeldamine. Selline lähenemine on igati kooskõlas OECD strateegilise kriisiohje lähenemisega (Baubion, 2013).

Enne praegu kehtivate stsenaariumipõhiste hädaolukorra riskianalüüsides koostamist oli riskianalüüsi rohkem ning viimati koostati hädaolukorra riskianalüüsi vaid osadele stsenaariumitele, mis võivad põhjustada hädaolukorra. Riskianalüüsides vähendamise põhjuseid tuleks uurida Siseministeeriumilt, kuid ühe võimaliku selgituse kohaselt ilmestab see Eesti kriisiohje üleminekut OECD riikides laialt kasutusel oleva paljude ohtude lähenemise mudelile, mis üldpõhimõttena lähtub sellest, et kriisi põhjused võivad olla väga erinevad, aga kriisi mõju

enamasti sarnane. Selline lähenemine aitab kokku hoida analüüside tegemisele kuluvat aega ning läbi selle ka raha (Gregory, 2015).

Küsimusele, kuidas tuvastatakse uudsed riskid, ma intervjuudest selgesõnalist vastust ei saanudki. Praegu kasutatav riskianalüüside koostamise meetoodika ei soodusta uute riskide tuvastamist, intervjuueeritavate sõnul on hädaolukorra riskianalüüsid pigem nagu referaadid, mis koondavad kokku sektoris olemasoleva info. Tõenäoliselt üks dokument ei saagi välja tuua uusi riske ja keeruline on anda ka soovitusi, kuidas avastada tundmatuid uusi riske. Uudse hädaolukorra või kriisi lahendamiseks saab kasutada olemasolevaid võimeid ja teisi hädaolukordade lahendamise plaane, sest kriisi mõju on tõenäoliselt sarnane.

Praeguse seadusest tuleneva praktika järgi tuleb riskianalüüsid üle vaadata vähemalt kord kolme aasta jooksul. Kuigi vastavalt seadusele tuleb riskianalüüs üle vaadata uute riskide ilmnedes (või ka siis, kui mõne riski tõenäosus märgatavalt väheneb, näiteks läbi võimelünga likvideerimise), avaldas üks intervjuueeritav kahtlust, kas keeruka kooskõlastusprotseduuri tõttu keegi seda enne uue planeerimistsükli algust vabatahtlikult tegema hakkab. Seega tundub riskide analüüs pigem mehaaniline, mida tehakse siis kui peab, mitte dünaamiliselt uute asjaolude ilmnedes. Oluline oleks üle vaadata HORAd koostamise meetoodika ja formaat, sest lihtsama riskianalüüsi läbi töötamine võtab loogiliselt võttes ka vähem aega ning sellevõrra peaks ka kooskõlastamine kiiremalt kulgema. Teine variant oleks kooskõlastusprotseduuri üle vaatamine, näiteks uuendatud dokumentide digiallkirjastamise asemel võiks kaaluda suulist kooskõlastamist.

Kui veel tulla tagasi HORAd meetoodika juurde, siis selle koostamine käib rangelt Siseministeeriumi meetoodika järgi. Küsitav on, kui tõhus on sellise range dokumendi koostamine, kui teooriakirjanduses on tuvastatud kriiside lahendamiseks oluliste omadustena loovus ja paindlikkus (Van de Walle jt, 2016), mida range meetoodikaga dokumendi täitmine pigem ei võimalda. Mõnevõrra kaasneb range meetoodikaga ka oht õpitud mõtlematuseks (Veil, 2010), mis HORAd koostamisel võib väljenduda selles, et koostatakse rangelt hädaolukorra riskianalüüsi kui Siseministeeriumi ette antud formaadiga ja seadusest tulenevast kohustusest loodavat dokumenti, mis on asi iseeneses, unustades seejuures ära asja tegelik eesmärk, milleks on oluliste riskide kaardistamine.

Riskianalüüsi tuleb kirja panna asutuse võimelüngad. See tõi planeerijate kogemusel välja probleemi, et hädaolukorra riskianalüüsides on keeruline arvesse võtta teistest asutustest sõltuvaid võimelünki, kui parasjagu käib riskianalüüside koostamine paralleelselt erinevates asutustes ehk teisisõnu võib tekkida olukord, kus mõni asutus ristsõltub teisest asutusest.

Koostamisprotseduuri oleks vaja senisest suuremat integratsiooni ja asutustevahelist tihedat suhtlust riskianalüüside koostamise ajal. Probleemi süvendab asjaolu, et riskianalüüsidele on märgitud juurdepääsupiirang „asutusesiseseks kasutamiseks“ kuigi planeerijate sõnul olid riskianalüüsid veel kuni viimase planeerimistsükli avalikud. Tuleks lähemalt uurida, mis kaalutlustel on kõik hädaolukorra riskianalüüsid „asutusesiseseks kasutamiseks“ märgitud. Kui mõni riskianalüüs tõepoolest riigi julgeoleku aspektist tundlikku informatsiooni sisaldab, oleks võimalik riskianalüüsides need kohad kinni katta või jätta salajaseks ainult tundlikumad riskianalüüsid, näiteks terrorismi puudutav hädaolukorra riskianalüüs.

Kui teiste asutuste võimelünkade teada saamine on keeruline, siis riskianalüüsi kirjutatavate planeerijate enda asutust puudutavate võimelünkade tuvastamine on mõnevõrra lihtsam. Enamasti tulevad need välja läbi asutuse igapäevase tegevuse, planeerijate varasema kogemuse, teiste riikide kogemuse ja läbi ühisõppuste (mis on ka üheks väheeks viisiks kuidas teada saada teise asutuse võimelüngad). Ka väiksemad ja suuremad intsidendid paljastavad asutuse võimelünki. Siit koorub välja üks oluline kriisiohjega seotud probleem, ehk planeerijate sõnul võib mingi võimelünk olla teada juba aastaid, aga selle võimelünga likvideerimisega hakatakse tegelema alles siis kui risk on väiksema või suurema kriisina realiseerunud. Näitena tõid planeerijad välja 2005. aasta jaanuaritormi, 2010. aasta lumetormi Padaorus ja 2017. aasta ID-kaardi kriisi. Seega kinnitab praktikute kogemus teooriat, mille järgi on õppimiseks vajalik ebaõnnestumise kogemus (Sitkin, 1990). Ebaõnnestumise kogemus näib olevat oluline eelkõige inimestele, kes rahastusotsuseid teevad ehk poliitikutele. Meenutades teooria osas kirjeldatud, ei too kriisiennetusse investeerimine poliitikutele kriiside mittejuhtumise korral valimistel häáli (Boin, 2004). Kui aga juba kriis on aset leidnud, tahavad poliitikud taastada usaldust ja realiseerunud võimelünga likvideerimiseks leetakse vahendid. Laiemalt on see seotud ka teoreetikute tuvastatud asjaoluga, et kriisi kogemine vähendab kriisi kogemise tõenäosust tulevikus (Zahra ja George, 2002; Madsen, 2009), küllap taas kriisist õppimise ja kriisini viinud võimelünga likvideerimise tõttu.

Hädaolukorra lahendamise plaanide põhjal koostatakse hädaolukorra lahendamise plaanid ehk HOLPid ja peamised probleemid nende dokumentidega on sarnased HORAd probleemidega. Kui riskianalüüsides tõid intervjuueeritavad välja, et riskianalüüsid läksid väga pikaks, siis hädaolukorra lahendamise plaanide puhul on see probleem veel olulisem, sest hädaolukorra lahendamise plaanid peaksid planeerijate arvates olema mitte lihtsalt asutustevahelised koostöökokkulepped, vaid dünaamilised, operatiivse tasandi käitumisjuhised asutustevaheliseks koostööks, mida oleks võimalik kriisi korral reageerijatel jälgida. Meenutagem, et mida põhjalikuma kriisiplaaniga on tegu, seda vähem on tõenäoline, et plaani kriisi korral kasutatakse (t' Hart, 1997).

Huvitava paradoksina ilmnes töö käigus asjaolu, et kuigi Siseministeeriumi sõnastatud Eesti kriisiohje põhimõtete järgi kehtib riigis subsidiaarsuse põhimõte ehk kriise tuleb lahendada madalaimal võimalikul tasemel ning teiseks kehtib detsentraliseerituse põhimõte ehk iga ministeerium peab ise vastutama oma kriisiohjealaste tegevuste elluviimise eest, kontrollib Siseministeerium vähemalt planeerimisetaapis kriisiohjet üsna rangelt ehk tegemist on pigem tsentraliseeritud kriisiohje mudeliga. Kuigi kriiside korral on levinud iseorganiseeruvate juhtimisgruppide teke (Ansell jt, 2010), lepatakse HOLPides asutuste vahel kokku ka hädaolukorra lahendamisel kasutatav juhtimismudel.

Väga oluline probleem, mida planeerijad HOLPide koostamise protsessis tuvastasid, oli kooskõlastamine. HOLPid on asutustevahelised koostöölepped ja seega on kooskõlastamine väga oluline, et kõik saaksid plaanist ühtmoodi aru. Oluline on just sisuline aru saamine, aga kooskõlastamisel tekkis arusaamatus pigem tehnilise küljega, kuna ei olnud üheselt selge, kas kooskõlastamine tähendab digiallkirjastamist ning kas kõik digiallkirjad peavad olema ühes konteineris. On selge, et see on suur halduskoormus, sest paljud HOLPid tuleb kooskõlastada lisaks riigiasutustele ka paljude kohalike omavalitsustega. Kahtlemata muudab kooskõlastamise protsessi aeglaseks ka HOLPide suur maht, sest kooskõlastav asutus peab dokumendi kui mitte läbi töötama, siis vähemalt diagonaalis läbi lugema. Seetõttu tunnistasid planeerijad ajasurvet HOLPide tegemisel ning teadaolevalt on nende valmimine ka veninud. Vähemalt üks asutus arvestaski sellega, et kõikide asutustega ei jõua Siseministeeriumi ette antud ajaraamis HOLPi kooskõlastada ja see tegevus jääb HOLPi kinnitamise järgsesse aega. See viitab juba teatavale loomingulisusele planeerimisprotsessis, kuidas etteantud reeglistikus paremini toimetada.

HOLPide juures on teadmatust ka seoses dokumendi juriidikaga. Kuigi HOLP on ette nähtud hädaolukorra lahendamiseks, ei ole üheselt mõistetav, kas plaane võiks kasutada olukordades, mis ei ole hädaolukorrad. Siseministeerium on mõista andnud, et seda võib nõnda kasutada, aga kui kriisi olukorras (mis ei ole hädaolukord) teine asutus juriidiliste nüansside tõttu ei soostu appi tulema, on tegemist kohe koostöö ebaõnnestumisega. Samuti ei ole juriidika osas selge, mis saab siis, kui korraga tekib riigis mitu hädaolukorda.

Veel üks planeerijate mainitud juriidiline probleem seisneb selles, et hädaolukorra seaduse järgi on kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavuse tagamine ning veega varustamine ja kanalisatsioon elutähtsad teenused vaid nendes kohalikes omavalitsustes, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku. See aga tekitab ristsõltuvuslikke probleeme, sest vähem kui 10 000 elanikuga omavalitsuses võib näiteks haigla olla elutähtsa teenuse pakkuja, kelle

toimepidevus sõltub vee ja kütte olemasolust. Selleks tuleks muuta seadust, näiteks haldusreformi ajal seati kohaliku omavalitsuse elanike arvu alampiiriks 5000 elanikku, millest tulenevalt võiks ka hädaolukorra seaduses elanike arvu nõuet alandada 5000 peale.

Kui aga laiemalt mõelda HOLPi pakutavatele väärtustele ja kui HOLPide olemuslik probleem kõrvale jätta, kinnitab planeerijate kogemus HOLPide koostamisel ka teooria osas tutvustatud väiteid, et konkreetsetest plaanidest olulisem on planeerimisprotsess ise (Fredholm ja Göransson, 2010) ja see, et kriisi lahendajad oleksid koolitatud ja erinevate asutuste töötajad oskaksid külg külje kõrval töötada. Hädaolukorras ei pruugi esmatasandi reageerijad ära tunda, et tegemist on hädaolukorraga ja seda tuvastas ka Tammpuu (2018), kes HOLPe analüüsis. Ühe intervjuueeritava sõnul on hädaolukorra ära tundmisest olulisem, et erinevate asutuste töötajad oskaksid koostööd teha. Planeerimine laiemalt võimaldab läbi mõelda koostöövajadused erinevate asutuste puhul ning täpsustada asutuste rolle ja tegevusi kriisisituatsioonides. Oluline on teise asutuse keele ja kultuuri tundma õppimine. HOLPid aitavad ka asutuse enda jaoks läbi mõelda võimed, võimelüngad ja vajadused ja arutada neid partneritega. Selle protsessi käigus avalduvad ühisõppuste ja oma asutuste töötajate koolituste vajadused.

Nagu teooriapeatükis tutvustasin, on oluline lisaks plaanide loomisele korraldada õppuseid, et asutused õpiksid üksteise töökultuuri tundma ja et plaanid jääksid õppusel osalejate nõ lihasmällu (Boin ja Lagadec, 2000). Õppustega kaasneb teooria põhjal siiski ka oht õpitud mõtlematuseks (Veil, 2010) ehk inimene võib kriisi korral käituda nii nagu harjutatud ehk plaani järgi, kuigi kriisid realiseeruvad harva nii, nagu plaanides kirjas. Kuigi õppuseid peetakse siiski kasulikuks, töid planeerijad välja probleemi, et tihti ei taha asutused, mis juba osalevad väga paljudel õppustel, kõikidel õppustel osaleda. Probleemi juured võivad peituda planeerijate tunnistatud võimelüngas, milleks on inimeste vähesus. Õppuste korraldamine on ressursimahukas just tööjõu koha pealt, sest õppused vajavad korraldajaid, hindajaid ja õppusel osalejaid ehk mängijaid, aga Eesti väiksusest tulenevalt on sageli õppuse korraldajad ise ka need, kes juhivad oma asutuse hädaolukorda või kuuluvad vähemasti selle staapi ja seega peaksid ise õppusel ka osalema. Võimalik lahendus probleemile võiks olla tsentraalne õppuste korraldamine näiteks Riigikantselei poolt.

Kuna õppuste korraldamine on aja- ja ressursimahukas, kuigi tõhus meetod kriisiolukorras asutustevahelise koostöö parandamiseks, tuleks mõelda lisaks ka alternatiividele. Mitmed intervjuueeritavad töid välja, et koostöö mõjususe sõltub isiklikust kontaktist ja *networkingust*. Seega tuleks mõelda kuidas planeerijatele ja operatiivtasandi juhtidele korraldada regulaarseid

ümarlaudu ja muid koostööformaate, et kriisi korral koos töötavatel erinevate asutuste inimestel tekiks üksteisega usalduslik side, mis kriisi korral koostööd lihtsustaks.

Hädaolukorra lahendamise plaani loomiseks on olemas juhend, aga planeerijate sõnul ei ole see üheselt mõistetav. Lihtne lahendus sellele oleks teha juhend selgemaks ja konkreetsemaks ning teha planeerijatele koolitusi ja seminare (mida teadaolevalt ka tehakse). Siiski on kõike eelnevat arvesse võttes küsitav, kas üksnes paremate (hädaolukorra) plaanide loomine tagab parema valmisoleku kriisideks, sest oluline on asutustevahelise sisulise koostöö parandamine.

### **Kuidas tagada senisest parem valmisolek kriisideks?**

Mingil määral aitavad paremat valmisolekut saavutada tuvastatud probleemide lahendamine ja paremate HORade ja HOLPide loomine. Planeerijatele tuleks lubada suuremat vabadust HORade ja HOLPide loomisel. Hädaolukorra riskianalüüside loomine võiks olla paindlikum, et see võtaks arvesse rohkem ka valdkondlikke erisusi, näiteks oli ühel asutusel elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi koostamisest hea näide, kui asutus kohendas metoodikat oma valdkonnale sobivamaks. Üheks ohuks sellise lähenemise korral on tõepoolest riskianalüüside ebaühtlus, kuid seda riski saaks maandada näiteks planeerijate kaasamisega metoodika muutmisel, et kõik riskianalüüside koostajad saaksid metoodika tegemisel kaasa rääkida. Teisalt ei tohiks olla riskianalüüside või hädaolukorra lahendamise plaanide ebaühtlane tase eriline probleem, sest eesmärk ei ole luua mitte ideaalseid planeerimisdokumente, vaid saavutada võimalikult hea valmisolek kriiside lahendamiseks.

Hädaolukorra riskianalüüsid võiksid olla avalikud või vähemalt planeerijatele kättesaadavad, et nad oleksid paremini kursis ka teiste asutuste võimelünkadega. Suurem ülevaade võimelünkadest ja laiemalt riskidest võiks aidata põhjendada poliitikutele võimeloome vajadusi ja aidata paremini põhjendada rahastusotsuseid.

Hädaolukorra lahendamise plaanid võiksid vastavalt planeerijate soovitudele olla dünaamilisemad ja lühemad, et lahendajad saaks seda kriisiolukorras näpuga järke ajades kasutada. Kuna eeskujuks toodi Politsei- ja Piirivalveameti modifitseeritud metoodikaga loodud HOLPe, oleks lihtne see metoodika üle võtta ja kasutada seda ka teiste hädaolukorra plaanide puhul.

Hädaolukorra lahendamise plaanide juures toodi eeskujuks ka kaitseväge lahingplaane. Eestis kasutatava mitme ohu lähenemise põhimõtte kohaselt ei ole vahet, kas teenuse katkemise põhjustab sõjaline konflikt või näiteks looduskatastroof, kuna nende tagajärjed on sarnased. Nagu varem tutvustatud, peavad paljud asutused lisaks HORADEle ja HOLPidele sama infot suuresti dubleeritult esitama kaitsetegevuskavades. Seetõttu oleks igati loogiline riigis ühendada planeerimine kriisiohje kontekstis militaarkriisideks planeerimisega, mis ühtlasi järgiks paremini laiapindse riigikaitse põhimõtteid. Mitme planeerija sõnul ei ole Siseministeerium parim asutus riigiülese kriisiohje koordineerimiseks, sest Siseministeerium on tugevalt Päästeameti ja Politsei- ja Piirivalveameti fookusega, samas kui keskkonna, loomatervise ja tervishoiu valdkonnad on vaeslapse osas. Sellest tulenevalt olekski loogiline kogu kriisiohje viia Riigikantselei alluvusse, näiteks kas julgeolekubüroo koosseisu või täiesti omaette osakonnana. Riigikantselei koordineerib juba riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimist ning tõhususe mõttes võiks Riigikantselei koordineerida ka riigiülest kriisiohjet laiemalt.

Kriisiohje viimine Siseministeeriumist Riigikantselei koosseisu võimaldaks tekitada suuremat integratsiooni tsiviil- ja militaarvaldkonna vahel ja aitaks saavutada paremat valmisolekut mistahes kriisiks, vähendades samas kahest erinevast seadusest tulenevat dubleerimist. Selline samm võiks olla osa käimasolevast riigireformist, mille käigus liidetakse tõhususe kaalutlusel mitmeid riigiasutusi. Planeerimisprotsesside ühendamine võiks olla riigireformi mõtteline osa.

Nagu teooriaosas mainitud, on kriisiohje valdkonnas keeleline ühtlustumine toimumata, mida kõige paremini iseloomustab asjaolu, et Siseministeerium kasutab valdkonna markeerimiseks kriisireguleerimise mõistet, aga militaarvaldkond kriisiohje mõistet (nüüd on terminoloogid soovitanud kasutada kriisiohjet). Sektoriülese ühtse mõistevälja puudumine on teooria järgi koostööd takistav faktor (Seppänen jt, 2013). Markantseid näiteid keelelistest arusaamatustest tsiviil- ja militaarvaldkonna vahel töid ka planeerijad. Tsiviil- ja militaarvaldkonna planeerimisprotsesside ühendamine aitaks kaasa keelelisele ühtlustamisele, mis lõpuks peaks viima parema üksteise mõistmiseni ja see omakorda parema koostööni.

Kui aga kahe planeerimisprotsessi ühendamine jääb ületamatuks takistuseks ja asutuste kriisideks valmisolek jääb Siseministeeriumi koordineerida, oleks oluline siiski korraldada ühisõppuseid mitte ainult riigiasutuste vahel, vaid ka tsiviil- ja militaarstruktuuride vahel, just selleks, et õppida tundma üksteise käitumismustreid ja keelt. Kui meenutada Svedinit (2009), siis on asutustevahelises koostöös eesmärk saada asutused tööle ühe kehana ning see sõltub tegutsejate võimest teha koostööd, kohastuda üksteise eesmärkide, eelistuste ja

tööprotseduuridega ning õppused on päris kriisi lahendamise järel paremuselt teine variant selleks.

Kuigi Eestis kehtib kriiside lahendamisel detsentraliseerituse põhimõte, mille kohaselt vastutab iga ministeerium ise oma valitsemisala kriisiohjealaste tegevuste elluviimise eest, võiks kaaluda ühisõppuste korraldamist tsentraalselt, kas siis Siseministeeriumi või Riigikantselei alt. Nagu eespool kirjeldatud, on õppuste korraldamine mahukas töö ja sealjuures ei saa korraldajad ise samal ajal õppusel osaleda. Praegustele planeerijatele võiks jääda vastutus, et kogu vajalik personal nende asutuses saaks õppustel ja vajalikel koolitustel osaleda, samuti võiks siiski nende õlule jääda ka väiksemate õppuste korraldamine. Et paremini valmis olla piiriülesteks kriisideks, tuleks otsida enam võimalusi rahvusvahelistel õppustel osalemiseks ning kutsuda õppustele hindajaks välismaalt eksperte, mis võimaldaks õppustega seotud tööjõuprobleemi leevendada.

Kuna planeerijate sõnul sõltub koostöö paljuski ka isiklikust kontaktist, on oluline soodustada planeerijate omavahelist lävimist. Planeerijad võiksid osaleda regulaarsetel ümarlaudadel, mida võiks koordineerida kas Siseministeerium või Riigikantselei ning kus planeerijad saaksid vabas õhkkonnas arutada valdkonnas esile kerkivaid probleeme.

Kriisiohje valdkonda pole Eestis palju uuritud ning pakub seega edasiseks uurimiseks ohtralt võimalusi. Empiirilisel on kogu maailmas kriisiohjet uuritud pigem vähe, seega oleks oluline uurida valdkonda rohkem praktilisest küljest. Kuna käesolev uurimistöö käsitleb kriisiohje planeerimisfaasi, võiks tulevikus uurida ka kriisiohje reageerimisfaasi, ideaalis juhtumiuuringuna mõnd aset leidnud kriisi uurides, kuid oluline oleks uurida ka asutustevaheliste koostööõppustega seotud probleemistikku. Et täpsemalt välja selgitada tsiviil- ja militaarkriisideks valmistumise ja kriisiohje ühendamise võimalikkus, oleks oluline uurida Eesti riigiasutuste planeerijate praktikaid laiapindse riigikaitse saavutamisel ja võrrelda neid praktikaid hädaolukorra seaduse alusel tehtavate kriisiohje planeerimisdokumentide loomise kogemusega, et tuvastada võimalikud ühenduskohad.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk on teada saada, millised on riigiasutuste kriisiohje praktikad, seejärel uurida, milliseid probleeme näevad riigiasutuste kriisideks valmistumisega tegelevad spetsialistid kriisideks valmisoleku saavutamisel, milliseid lahendusi pakuvad nad neile probleemidele ning viimaks pakkuda omalt poolt lahendusi planeerimisprotsessi tõhusamaks muutmiseks. Viisin uuringu käigus läbi eksperdiintervjuud 12 erineva ministeeriumi või riigiasutuse kriisiplaneerimise valdkonna eest vastutava isikuga. Minu uurimistöö valim katab olulise osa riigiasutuste kriisiplaneerimisega tegelevatest ekspertidest. Asutused, mille esindajatega ma intervjuud läbi viisin, on Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur, Keskkonnainspeksioon, Keskkonnaministeerium, Maanteeamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet, Maaeluministeerium, Veterinaar- ja Toiduamet, Terviseamet, Eesti Pank ja Tallinna kommunaalamet.

Peamised kriisideks valmistumise praktikad minu vaadeldavates asutustes on hädaolukorra seaduse alusel koostatavad hädaolukorra riskianalüüsid ja nende põhjal koostatavad hädaolukorra lahendamise plaanid. Nii riskianalüüside kui ka lahendamise plaanide koostamist koordineerib Siseministeerium ning neid dokumente tehakse rangelt Siseministeeriumi kehtestatud metoodika järgi.

Kõikide kriisideks valmistumise tegevuste alus on hädaolukorra põhjustada võivate riskide kaardistamine ja hindamine, mille tulemusena valmivad hädaolukorra riskianalüüsid. Hädaolukorra riskianalüüsid võimaldavad planeerijate sõnul läbi mõelda halvima tõenäolise stsenaariumi ja koondada kokku info oma asutuse võimelünkade kohta, kuigi kehtestatud metoodika asutuse võimelünki avastada ei aita, võimelüngad avalduvad peamiselt ühisõppustel või teise asutusega koos töötamise käigus. Planeerijate kogemusel on võimelünga likvideerimiseks vajalik väiksema või suurema kriisi juhtumine, alles pärast mida saab valdkond raha probleemiga tegelemiseks. Seda toetab ka teooria, mille kohaselt on õppimiseks vajalik ebaõnnestumise kogemus.

Hädaolukorra riskianalüüsiga tuvastavad asutused riskid, mis võivad põhjustada hädaolukorra ning hädaolukorra lahendamise plaanidega loovad asutused juhise, kuidas asutused hädaolukorra või selle ohu korral ühiselt olukorra lahendamise nimel tegutsevad. Stsenaariumipõhine planeerimine võimaldab läbi mõelda partnerid, kellega tuleb koostööd teha. Selles väljendubki kriisiplaanide oluline väärtus – plaanide loomisest olulisem on koostöö-,

koolitus- ja õppuste vajaduste läbi mõtlemine oma asutuses ning partnerasutuste kultuuri ja keele tundma õppimine.

Olulisemad probleemid, mida planeerijad kriisideks valmistumise protsessis välja tõid, olid seotud hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide rangelt ette antud metoodikaga, mille tõttu sisaldavad mõlemad plaanid palju dubleerivat infot ja on väga mahukad. Probleeme oli ka kooskõlastamisprotseduuriga, mis on planeerijate sõnul aeganõudev ja segane. Planeerimistegevuses soovisid planeerijad näha paindlikumat lähenemist, et planeerimisdokumentides võetaks arvesse valdkondlikke eripärasid. Hädaolukorra lahendamise plaanidelt ootavad planeerijad suuremat dünaamilisust, et neid saaks kriisi korral operatiivselt kasutada, praegu on need aga väga mahukad ja sama info esineb plaanis mitmes kohas dubleeritult. Teooriakirjanduse põhjal võib väita, et mida põhjalikuma plaaniga on tegu, seda vähem tõenäoliselt plaani kriisi korral kasutatakse.

Konkreetsetest plaanidest pidasid intervjuueeritavad olulisemaks teise asutuse kultuuri ja keele tundma õppimist. Selleks saavutamiseks on oluline planeerimisdokumentide loomine ja erinevate asutustega ühisõppuste korraldamine, aga ka vabamas vormis võrgustumine planeerijate vahel.

Kuna osad planeerijad peavad lisaks hädaolukorra riskianalüüsidele ja hädaolukorra lahendamise plaanidele sarnast infot esitama ka riigikaitseaduse alusel loodavates planeerimisdokumentides, pakkus üks intervjuueeritav välja lahendusena kriisideks valmistumise seaduse loomise, mis ühendaks omavahel hädaolukorra seaduse ja riigikaitse seaduse planeerimise osa. Lääneriikide kriisiohjes tänapäeval enim levinud mitme ohu lähenemise põhjal üritatakse planeerida paindlikult ning selle järgi ei ole vahet, milline sündmus kriisi põhjustab, tagajärjed on enamasti sarnased.

Mitme planeerija sõnul ei ole Siseministeerium parim asutus riigiülese kriisiohje koordineerimiseks, sest Siseministeerium on tugevalt Päästeameti ja Politsei- ja Piirivalveameti fookusega, aga teised valdkonnad saavad vähem tähelepanu. Seetõttu võiks kaaluda riigiülese kriisiohje koordineerimiskohustuse üleviimist Siseministeeriumist Riigikantselei alla. See võimaldaks vähendada dubleerimist, ühildada tsiviil- ja militaarvaldkonna kriisideks valmistumist ning saavutada parema valmisoleku mistahes kriisiks.

Tulevikus võiks uurida kriisiohjet samuti empiirilisel, kuna empiirilisi uuringuid on valdkonnas vähe ja ka Eestis pole valdkonda palju uuritud. Selgitamiseks välja tsiviil- ja militaarvaldkonna

kriisiohje ühendamise võimalikkus, võiks edaspidi uurida näiteks planeerijate praktikaid laiapindse riigikaitse saavutamisel, suurema fookusega tsiviil- ja militaarsektori koostööl.

## SUMMARY

The aim of this research paper was to investigate the experiences of Estonian crisis planners' practices and experiences in crisis management, specifically in preparedness or so called pre-crisis stage. Crisis management is a set of practices which involves the prevention of emergencies, preparedness for them, emergency plans and mitigation of consequences. The crisis management in Estonia is based on subsidiarity principle, meaning that crises must be managed at the lowest possible level, which means the agencies involved must be ready for emergencies in their field. The crisis management system in Estonia is based on all hazards approach to emergency management, which means that while the causes of emergencies can vary greatly, many of the effects do not. Therefore a degree of shared planning and coordination is the basis for achieving emergency preparedness.

To find out about the planners' views and practices, I conducted expert interviews with 12 crisis planners from different Estonian public agencies. The agencies, from which the planners were interviewed, were Environmental Board, Environmental Inspectorate, Environment Agency, Estonian Information System Authority, Estonian Road Administration, Health Board, Veterinary and Food Board, Eesti Pank, Ministry of the Environment, Ministry of Rural Affairs, Ministry of Economic Affairs and Communications and Tallinn Public Works Department.

There are only a few empirical studies on crisis planning and the subject is even less studied in Estonia, so it would be important to study the views of Estonian crisis planners. My main research questions therefore were: what are the Estonian planners' crisis management practices? What are the problems with achieving preparedness for crises in Estonian planners' views? Which solutions the planners themselves offer to these problems? How to make the planning process more effective so a better preparedness for crises can be achieved?

The main outlets for crisis planners are emergency risk analyses, which are prepared every two years and emergency response plans, which are based on emergency risk analyses. Planners are conducting both of these documents under supervision of Ministry of the Interior, which develops the legal environment related to crisis management and coordinates planning activities.

In order to prepare for emergencies, risk analyses are prepared in cooperation between different agencies. Risk analyses are prepared every two years. Seven types of emergencies were assessed as having a very high level of risk. According to planners, the emergency risk analyses

allows to think through “worst case scenario” and collect information about capability caps and vulnerabilities, although the used method itself does not reveal vulnerabilities – the person filling in the emergency risk analysis must be already familiar with them. The vulnerabilities are instead discovered during simulation exercises or in real life crises and smaller incidents. The capability caps or vulnerabilities can be known in a sector for years, but they are only being dealt with after being manifested in real life situation – a bigger or a smaller crisis – which proves a theory that political and bureaucratic elites often invest in crisis prevention only after the crisis has happened.

Emergency response plans, which are based on emergency risk analyses, specify the emergency plan management structure, the tasks of agencies involved, information exchange management and organisation of public emergency notification and other important matters. One of the main problems in planners’ view with the response plans, was that the plans are too elaborate. Several researchers have stressed the importance of creativity and creative improvisation for emergency responders to generate a response when unanticipated events develop, and a very detailed plan may hinder that. In fact, researchers have found that the more elaborate an emergency plan is, the less likely it will be of use in a crisis because crises are unpredictable and rarely follow the plan.

In planners’ view, the current emergency response plan methodology is too rigid and doesn’t account for sectoral differences. Planners provided examples of emergency response plans made by Police and Border Guard Board, which were more dynamic and tactical. Other problems with the planning documents regarded coordination procedure between institutions, it was mentioned as being too slow and somewhat confusing.

The planners found that one of the main values of planning is learning to know other institutions differences in organisational goals, professional cultures and jargon. They suggested that besides creating the planning documents, simulation exercises and networking between planners is important for that.

Because some of the planners are also giving their input into the defence plans coordinated by the Ministry of Defence as part of the comprehensive national defence, some planners suggested that the planning for military crises and civilian crises could be joined for a more effective approach to planning. Moreover, some planners suggested that the Ministry of the Interior is not the right institution for coordinating crisis preparedness activities, because they focus too much on Police and Border Guard Board and Rescue Board activities at the expense of other institutions. Therefore, a more suitable institution for nationwide crisis planning would be the Government

Office, which is already coordinating defence planning activities and such a move would allow for more effective planning to achieve better preparedness for military or civilian crises.

Further studies in the field should look into the possibility of joining the planning activities in Estonian public institutions for military and civilian crises. Also, because the planners highlighted the importance of simulation exercises, the process of crisis simulation exercises could also be possibly studied further.

## KASUTATUD KIRJANDUS

Ansell, C., Boin, A., ja Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207.

Baubion, C. (2013) *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*

Boin, A. (2004). Lessons From Crisis Research. *International Studies Review*. 6. 165 - 194.

Boin, A., ja McConnell, A. (2007). Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), 50–59.

Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E., ja Coombs, W. T. (2016). Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. *Journal of Management*, 43(6), 1661–1692.

Clarke, L. (1999). *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disasters*. Chicago: University of Chicago Press.

Coombs, W. T., ja Holladay, S. J. (2012). *The handbook of crisis communication*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Dillon, R. L., ja Tinsley, C. H. (2008). How near-misses influence decision making under risk: A missed opportunity for learning. *Management Science*, 54(8), 1425-1440.

Dilo, A., & Zlatanova, S. (2011). A data model for operational and situational information in emergency response. *Applied Geomatics*, 3(4), 207–218.

Eriksson, K., ja McConnell, A. (2011). Contingency planning for crisis management: Recipe for success or political fantasy? *Policy and Society*, 30(2), 89–99.

Federal Emergency Management Agency. (2010). *Developing and Maintaining Emergency Operations Plans*. Kasutatud 28.04.2020, <https://www.fema.gov/media-library-data/20130726->

1828-25045-

0014/cpg\_101\_comprehensive\_preparedness\_guide\_developing\_and\_maintaining\_emergency\_operations\_plans\_2010.pdf

Fredholm, L. ja Göransson, A.-L. (2010). *Emergency response management in today's complex society*. URL (vaadatud aprill 2020)  
<https://www.msb.se/siteassets/dokument/publikationer/english-publications/emergency-response-management-in-todays-complex-society.pdf>

Gregory, P. A. (2015). Reassessing the Effectiveness of All-Hazards Planning in Emergency Management. *Inquiries Journal/Student Pulse*, 7(06)

Haunschild, P. R., Polidoro, F., Jr., ja Chandler, D. (2015). Organizational oscillation between learning and forgetting: The dual role of serious errors. *Organization Science*, 26: 1682-1701.

Hädaolukorrasedus (08.02.2017). *Riigi Teataja*. Kasutatud 27.04.2020,  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/103032017001?leiaKehtiv>

Kaitseministeeriumi kodulehekülg. (2018). Kasutatud 27.04.2020,  
<https://kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/laiapindne-riigikaitse>

Klein, G., Feltovich, P. J., Bradshaw, J. M., ja Woods, D. D. (2005). Common Ground and Coordination in Joint Activity. *Organizational Simulation*, 139–184.

Lahterand, M.-L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrikk.

Larsson, G., ja Enander, A. (1997). Preparing for disaster: public attitudes and actions. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 6(1), 11–21.

Madsen, P. M. (2009). These lives will not be lost in vain: Organizational learning from disaster in U.S. coal mining. *Organization Science*, 20: 861-875.

McConnell, A., ja Drennan, L. (2006). Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2), 59–70.

McQuiston J. (2015). The Politics and Crisis Management of Animal Health Security. *Emerging Infectious Diseases*. 21(12):2281.

Moe, T. ja Pathranarakul, P. (2006). An integrated approach to natural disaster management. Public project management and its critical success factors. *Disaster prevention and management*, 15(3), 396 – 413

Salmon, P. M. (2009). *Distributed situation awareness: Theory, measurement, and application to teamwork*. Farnham, Surrey: Ashgate.

Salmon, P. M., Stanton, N. A., Jenkins, D. P. ja Walker, G. H. (2017). *Distributed Situation Awareness: Theory, measurement and application to teamwork*. S.I.: Routledge.

Seppänen, H., Mäkelä, J., Luukkala, P. ja Virrantaus, K. (2013) Developing shared situational awareness for emergency management, *Safety Science*, 55, 1-9

Shrivastava, P. (1993). Crisis theory/practice: towards a sustainable future. *Industrial & Environmental Crisis Quarterly*, 7(1), 23–42.

Siseministeeriumi kodulehekülj. (2020). Kasutatud 26.04.2020, <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kriisireguleerimine>

Sitkin, S. B. (1990). *Learning through failure: the strategy of small losses*. Austin: Dept. of Management.

Smith, K. ja Hancock, P. A. (1995). Situation awareness is adaptive, externally directed consciousness. *Human Factors*, 37:1, 137-148

Stanton, N. A. (2016) Distributed situation awareness, *Theoretical Issues in Ergonomics Science*, 17:1, 1-7.

Stanton, N. A., Chambers, P. R. G. ja Piggott, J. (2001). Situational awareness and safety. *Safety Science* 39 189-204.

Stanton, N. A., Salmon, P. M., Walker, G. H., Salas, E. ja Hancock, P. A. (2017) State-of-science: situation awareness in individuals, teams and systems, *Ergonomics*, 60:4, 449-466

Svedin, L. M. (2009). *Organizational cooperation in crises*. Farnham: Ashgate.

Zahra, S. A. ja George, G. (2002). Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension. *Academy of Management Review*, 27: 185-203.

Tammpuu, P. (2018). *Hädaolukorra plaanid. „Manticus Apollo“ projektikonspekt*. Kasutatud 27.04.2020.

't Hart, P., ja Sundelius, B. (2013). Crisis management revisited: A new agenda for research, training and capacity building within europe. *Cooperation and Conflict*, 48(3), 444-461.

't Hart, P. (1997). Preparing Policy Makers for Crisis Management: The Role of Simulations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(4), 207–215.

Treufeldt, I. (1996). *Kriisikommunikatsioon: ametivõimud ja raadio „Estonia“ katastroofi esimesel päeval*. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, Ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond.

UN/ISDR. (2008) *Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority. Five of the Hyogo Framework*. Genf: ÜRO sekretariaat. Kasutatud 28.04.2020, <https://www.undrr.org/publication/disaster-preparedness-effective-response-guidance-and-indicator-package-implementing>

Veil, S. R. (2010). Mindful Learning in Crisis Management. *Journal of Business Communication*, 48(2), 116–147.

Walle, B. V. D., Brugghe-mans, B., ja Comes, T. (2016). Improving situation awareness in crisis response teams: An experimental analysis of enriched information and centralized coordination. *International Journal of Human-Computer Studies*, 95, 66–79.

Waugh, W. L. (2005). Terrorism and the All-hazards Model. *Journal of Emergency Management*, 2, 8-10.

World Bank (2010). *Natural Hazards, UnNatural Disasters, The Economics of Effective Prevention*, The World Bank and the United Nations.

# LISAD

## Lisa 1. Intervjuu kava

### I ÜLDOSA: SEOTUS LAIAPINDSE RIIGIKAITSEGA

1. Kuidas Te mõistate laiapindset riigikaitset? Mida on laiapindseks riigikaitseks vaja?
2. Missugune on Teie asutuse roll ja ülesanded laiapindses riigikaitstes?
3. Kuidas on Teie enda tööülesanded ja vastutusala seotud laiapindse riigikaitsega?
4. Kuidas on Teie enda tööülesanded ja vastutusala seotud kitsamalt erinevateks kriisi-/hädaolukordadeks valmistumisega ja/ või nende lahendamisega?

### II KRIISI-/ HÄDAOLUKORDADEKS VALMISTUMINE JA NENDEKS VALMISOLEKU TAGAMINE

#### *Ohu näitajad*

5. Kuidas Teie asutuses (valdkonnas) määratletakse potentsiaalset ohtu (laiapindse riigikaitse kontekstis)?

Soovitav on võtta omal äranägemisel üks näidisjuhtum ja selle põhjal selgitada:

5.1. Missugustele andmetele, infole ja analüüsidele Teie asutuses (valdkonnas) ohu määramisel tugineate? Kuidas toimub vastavate andmete ja/ või info kogumine-koondamine (sh millistest allikatest)?

5.2. Missugust metoodikat ja/või taktikat kasutate info analüüsimisel?

NB! Võimalusel paluda koostada kohapeal vabas vormis nimistu, millised on kasutatavad andmed (ja andmebaasid), info ja tehtavad analüüsid.

5.2. Kas on olemas konkreetsed kokkulepitud ohu indikaatorid, mida seiratakse ja/või analüüsitakse? Millised need on?

5.3. Kas ja kuidas need puudutavad ka mõne teise asutuse tegevusvaldkondi või aspekte, st mis ei ole kitsalt võttes seotud Teie oma asutuse tegevusvaldkonnaga?

JUHUL KUI ON OLEMAS INDIKAATORID: Võtame näiteks indikaatori ... (X). Palun kirjeldage, kuidas Te selle indikaatoriga mõõdate olukorra muutumist nõ tavaolukorrast olukorra pingestumiseni ja sealt edasi kriisini – mis on need objektiivselt mõõdetavad väärtused, mis tingivad olukorrahinnangu “pinge(stumine)” ja “kriis” (“kriisi üleminek”)?

5.4. Kas on teatud ohu aspekte või näitajaid, mis oleksid Teie asutuse (valdkonna) tegevuste seisukohalt olulised, ent mida te ühel või teisel põhjusel ei jälgi ega analüüsi? Tooge palun võimalusel näiteid.

6. Laiapindseks riigikaitseks – või kitsamalt erinevateks kriisi-/ hädaolukordadeks – valmistumisel on olulised erinevad aspektid. Millised on iga aspekti puhul Teie asutuse (valdkonna) jaoks kõige olulisemad infoallikad? Arvestage ka suulisi vestlusi jm mitteformaalseid allikaid (isikute puhul ei pea nimetama nimesid).

| Aspektid                                                                                                                         | 1. Infoallikas | 2. Infoallikas | 3. Infoallikas |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| <u>Oma asutuse</u> rolli ja ülesannete teadvustamine laiapindses riigikaitses (sh erinevates kriisi-/hädaolukordades)            |                |                |                |
| <u>Oma asutuse</u> kriitiliste võimelünkade tuvastamine (sh erinevat tüüpi ressursside osas)                                     |                |                |                |
| <u>Teiste asutuste</u> rolli ja ülesannete teadvustamine laiapindses riigikaitses (sh erinevates kriisi-/hädaolukordades)        |                |                |                |
| <u>Teiste asutuste</u> kriitiliste võimelünkade tuvastamine (sh erinevat tüüpi ressursside osas)                                 |                |                |                |
| Kriisi-/ hädaolukordade ennetamiseks ja/ või lahendamiseks vajalike ressursside (sh koolitused) planeerimine <u>oma asutuses</u> |                |                |                |
| <u>Oma asutuse</u> koostöövajaduste tuvastamine kriisi-/ hädaolukordade ennetamiseks ja/ või lahendamiseks                       |                |                |                |

7. Missugust rolli mängivad eelnevate aspektide puhul Teie hinnangul (hädaolukorraseduse ehk HOSi alusel) koostatavad **riskianalüüsid** (hädaolukorra riskianalüüs e. HORA, elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan e. ET RA)?

**Riskianalüüside koostamine ja rakendamine**

8. Palun täpsustage enda kokkupuudet riskianalüüside koostamisega. Kas Te ...  
NB! Võimalik on mitu erinevat rolli, sh eri tüüpi riskianalüüside puhul.

|                                                                                                                                                     | HORA | ET RA |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|
| olete <u>vastutav oma asutuse riskianalüüside koostamise eest</u> , st <u>juhite</u> oma asutuses riskianalüüside koostamise protsessi?             |      |       |
| olete <u>kaasatud oma asutuse riskianalüüside koostamisse</u> , st annate neisse sisendit?                                                          |      |       |
| olete <u>kaasatud teiste asutuste juhtimisel koostatavate riskianalüüside koostamisse</u> , st annate neisse sisendit?                              |      |       |
| olete muul viisil riskianalüüside koostamisega seotud (kirjeldada lühidalt allpool kuidas – nt vaatab läbi, kooskõlastab, kinnitab formaalselt vms) |      |       |
| Ei ole ise vahetult riskianalüüside koostamisega seotud.                                                                                            |      |       |
| <b>Kui igasugune kokkupuude puudub, jätkake küs.14 (HOLPid)</b>                                                                                     |      |       |

9. Palun täpsustage, milliseid andmeid ja infot (konkreetselt) kasutate riskianalüüside tegemiseks?
10. Milliseid meetodikaid kasutate riskianalüüside tegemiseks?
11. Missuguseid probleeme või kitsaskohti Te riskianalüüside koostamise puhul näete?
12. Mis aitaks Teie hinnangul neid probleeme kas vältida või lahendada?
13. Kuivõrd riskianalüüsid täidavad Teie hinnangul järgmisi eesmärke? Kui ei täida, siis selgitage-põhjendage palun lühidalt oma arvamust.

Palun täpsustage iga eesmärgi puhul, millist konkreetset riskianalüüsist pärinevat infot te kasutate

| Kuivõrd riskianalüüsid aitavad ... | Olulisel määral | Kuigivõrd, osaliselt | Vähesel määral, |
|------------------------------------|-----------------|----------------------|-----------------|
|                                    |                 |                      |                 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |  |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|----------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |  | üldse<br>mitte |
| <p>Luua riigil terviklikku olukorrapilti erinevatest riskidest</p> <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p>                                   |  |  |                |
| <p>Teadvustada <u>oma asutuse</u> rolli ja ülesandeid laiapindses riigikaitstes</p> <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p>                  |  |  |                |
| <p>Teadvustada <u>teiste asutuste</u> rolli ja ülesandeid laiapindses riigikaitstes</p> <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p>              |  |  |                |
| <p>Tuvastada <u>oma asutuse</u> kriitilised võimelüngad (sh erinevat tüüpi ressursside osas)</p> <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p>     |  |  |                |
| <p>Tuvastada <u>teiste asutuste</u> kriitilised võimelüngad (sh erinevat tüüpi ressursside osas)</p> <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p> |  |  |                |
| <p>Planeerida olukorra ennetamiseks ja/ või lahendamiseks vajalikke ressursse (sh koolitused, õppused) <u>oma asutuses</u></p>                                                                                                                                               |  |  |                |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |  |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|
| <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p>                                                                                                                            |  |  |  |
| <p>Planeerida olukorra ennetamiseks ja/ või lahendamiseks vajalikke ressursse (sh koolitused) <u>teistes asutustes</u></p> <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p> |  |  |  |
| <p>Tuvastada <u>oma asutuse</u> koostöövajadusi</p> <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p>                                                                        |  |  |  |
| <p>Planeerida <u>oma asutuse</u> koostööd teiste asutustega</p> <p><i>Kui „olulisel määral“ või „osaliselt“ siis palun tuua näide konkreetse riskianalüüsist pärineva info kohta</i></p> <p><i>Kui „üldse mitte“ siis põhjendus</i></p>                                                            |  |  |  |

### **Hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine**

14. Palun täpsustage enda kokkupuudet **hädaolukorra lahendamise plaanidega (HOLP)**?  
Kas Te ...

|                                                                                                                                                      |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| olete <u>vastutav oma asutuse HOLP-i(de) koostamise eest</u> , st juhite oma asutuses HOLP-i (de) koostamise protsessi                               |  |
| olete <u>kaasatud oma asutuse HOLP-i(de) koostamisse</u> , st annate neisse sisendit                                                                 |  |
| olete <u>kaasatud teiste asutuste juhtimisel koostatavate HOLP-i(de) koostamisse</u> , st annate neisse sisendit                                     |  |
| olete muul viisil HOLP-i(de) koostamisega seotud (palun kirjeldage lühidalt allpool kuidas – nt vaatab läbi, kooskõlastab, kinnitab formaalselt vms) |  |

|                                                        |  |
|--------------------------------------------------------|--|
| Ei ole vahetult HOLP-i(de) koostamisega seotud         |  |
| <b>Kui igasugune kokkupuude puudub, jätkake küs.17</b> |  |

15. Missuguseid probleeme või kitsaskohti Te HOLP-i(de) koostamise puhul näete?

16. Mis aitaks Teie hinnangul neid probleeme kas vältida või lahendada?

17. Kuivõrd HOLP-(id) täidavad Teie hinnangul järgmisi eesmärke? Kui ei täida, siis selgitage põhjenduse palun lühidalt oma arvamust.

| Kuivõrd HOLP-(id) aitavad ...                                                                                                                           | Olulisel<br>määral | Kuigivõrd,<br>osaliselt | Vähesel<br>määral,<br>üldse mitte |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| Teadvustada <u>oma asutuse</u> rolli ja ülesandeid kriisi-/hädaolukorra lahendamisel<br><i>Põhjendus kui osaliselt või üldse mitte:</i>                 |                    |                         |                                   |
| Teadvustada <u>teiste asutuste</u> rolle ja ülesandeid kriisi-/hädaolukorra lahendamisel<br><i>Põhjendus kui osaliselt või üldse mitte:</i>             |                    |                         |                                   |
| Planeerida olukorra lahendamiseks vajalikke ressursse (sh koolitused) <u>oma asutuses</u><br><i>Põhjendus kui osaliselt või üldse mitte:</i>            |                    |                         |                                   |
| Planeerida olukorra lahendamiseks vajalikke ressursse (sh koolitused) <u>teistes asutustes</u><br><i>Põhjendus kui osaliselt või üldse mitte:</i>       |                    |                         |                                   |
| Hõlbustada olukorra lahendamiseks vajalike ressursside kasutuselevõttu ja vastavaid ressursiotsuseid<br><i>Põhjendus kui osaliselt või üldse mitte:</i> |                    |                         |                                   |
| Tuvastada <u>oma asutuse</u> koostöövajadusi<br><i>Põhjendus kui osaliselt või üldse mitte:</i>                                                         |                    |                         |                                   |
| Planeerida <u>oma asutuse</u> koostööd teiste asutustega                                                                                                |                    |                         |                                   |

|                                                                                        |  |  |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|
| Põhjendus kui osaliselt või üldse mitte:                                               |  |  |  |
| Tagada operatiivset ja tõhusat koostööd erinevate asutuste vahel olukorra lahendamisel |  |  |  |
| Põhjendus kui osaliselt või üldse mitte:                                               |  |  |  |

### **Hädaolukordadeks valmistumine üldiselt**

18. Kuidas toimub Teie asutuses (valdkonnas) erinevateks kriisi-/ hädaolukordadeks valmistumine ja nendeks valmisoleku tagamine? Missugused tegevused või aspektid on selle juures Teie hinnangul kõige olulisemad?
19. Mille (sh millise info ja milliste analüüside) põhjal hinnatakse Teie asutuses (valdkonnas) kriisi/hädaolukordadeks valmisolekut ning võimekust vajadusel reageerida?
20. Kuidas tuvastatakse sealjuures vajakajäämised, puudused?
21. Kuidas on Teie asutuse valmisolek kriisi-/ hädaolukordadele reageerida ja neid olukordi tulemuslikult lahendada seotud koostööga teiste asutustega?
22. Mille põhjal toimub koostöövajaduste väljaselgitamine ning koostöövõimekuse hindamine?
23. Kuidas Te kokkuvõttes hindate oma asutuse valmisolekut erinevate kriisi- / hädaolukordadele reageerimiseks ja nende lahendamiseks?
24. Mis aitaks Teie hinnangul asutusel paremat valmisolekut tagada?

### **III KRIISI-/ HÄDAOLUKORDADELE REAGEERIMINE JA NENDE LAHENDAMINE NING KOOSTOIMEVÕIME LAIAPINDSE RIIGIKAITSE KONTEKSTIS**

25. Juhul, kui Teie asutus tuvastab olukorra nõ pingestumise või pingestumise ohu, siis missuguse info jagamist teiste asutustega peate sellisel juhul vajalikuks? Miks?
26. Missugust infot ja milliste asutustega olete te sellistel juhtudel seni reaalselt jaganud? Kuidas (st mis kanali kaudu, kellele jne) on toimunud selle info edastamine?
27. Kui te ei ole kogu vajalikuks peetavat infot teiste asutustega jaganud, siis mis on selle põhjuseks?
28. Kuidas toimub Teie asutuses erinevat tüüpi olukordadele reageerimine ja nende lahendamise juhtimine? Missugustel asutuse tasanditel toimub erinevatele olukordadele/ sündmustele reageerimine ja nende juhtimine? Kes (st missugused ametiisikud/ missugusel ametikohal olevad töötajad) on nendel tasanditel vastutavad olukorra lahendamise juhtimise eest? Missugused on nende volituste ja pädevuste ulatus? Millistel juhtudel/ tingimustel antakse juhtimine ühelt tasandilt üle mõnele teisele tasandile?

|                |                                                                                      |                                                                                       |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Juhtimistasand | Missuguste olukordade lahendamist vastaval tasandil juhitakse (üldised kriteeriumid) | Olukorra juhtimise eest vastutaja (ametikoht) ning tema volituste ja pädevuste ulatus |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

29. Kuivõrd Teie hinnangul selline juhtimismudel töötab? Missugused on sellise juhtimismudeli puhul praktikas ilmnunud eelised-tugevused ja puudused-nõrkused?
30. Kui Teie asutus lahendab koostöös kaasatud institutsioonidega (kriisi)olukorda, siis millist juhtimissüsteemi Te kasutate? Palun kirjeldage. Kuidas see Teie kogemuse järgi haagib teiste asutuste juhtimissüsteemidega? Millised on olnud probleemid?
31. Kuidas Teie asutuses kriisiolukorras kasutatav juhtimismudel erineb nõ tava- või ka pingeolukorras kasutatavast juhtimismudelist? Kuidas (mille alusel) toimub rollide ja vastutuste määramine kriisiolukorra lahendamisel? Kuidas tagatakse töötajate puhul vastavate rollide täitmiseks valmisolek?
32. Missugune on Teie enda vahetu kokkupuude kriisi-/ hädaolukordade lahendamisega? Siinjuures mõtleme olukordi, mida Te ise olete pidanud kriisi- / hädaolukorraks (ehk tavapärasest erinevaks olukorraks), sõltumata konkreetsetele olukorrale antud nõ ametlikult või poliitiliselt antud hinnangust. Palun arvestage ühtlasi ka kogemusi, mis ei ole tingimata seotud Teie praeguse töökohaga ja/ või asutusega. Kas Te ...

|                                                                                                          |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| olete <u>koolitusel/ õppusel</u> olnud <u>kaasatud</u> mõne kriisi-/ hädaolukorra lahendamisesse         |  |
| olete <u>päriselus</u> olnud <u>kaasatud</u> mõne kriisi-/ hädaolukorra lahendamisesse                   |  |
| olete <u>koolitusel/ õppusel</u> vastutanud mõne kriisi-/ hädaolukorra <u>lahendamise juhtimise</u> eest |  |
| olete <u>päriselus</u> vastutanud mõne kriisi-/ hädaolukorra <u>lahendamise juhtimise</u> eest           |  |
| Ei ole koolitusel/ õppusel ega päriselus olnud kaasatud mõne kriisi-/ hädaolukorra lahendamisesse        |  |
| <b>Kui igasugune isiklik kogemus puudub, siis jätkata küs.37.</b>                                        |  |

33. Kuidas toimub Teie kogemuse põhjal kriisi-/ hädaolukorra lahendamisel otsustamine – millele otsuste tegemisel peamiselt tuginetakse? Mis aitab kriisi-/ hädaolukorra lahendamisel otsuseid teha, hõlbustab otsuste tegemist? Mis vastupidiselt raskendab otsuste tegemist?
34. Kuidas kriisi-/ hädaolukorra lahendamisel on toimunud info liikumine erinevate asutuste vahel? Kuivõrd sellises olukorras kasutatakse tavapäraseid, kuivõrd pigem erandlikke infokanaleid?

35. Milliseid viise olete ise kriisi-/ hädaolukorra lahendamisel info edastamisel kasutanud? Kas need on olnud tavapärased või pigem erandlikud info edastamise kanalid?
36. Missugused tegevusjuhised on Teie asutuses olemas kriisi-/ hädaolukordadele reageerimiseks ja nende lahendamiseks? Nimetage palun neist olulisemad ja kommenteerige lühidalt, mida need juhised endast kujutavad ning kas neid on Teile teadaolevalt kas päriselus või õppuste käigus testitud

| Juhis | Kommentaar, selgitus |
|-------|----------------------|
|       |                      |
|       |                      |
|       |                      |
|       |                      |

37. Kas ja missuguste tegevusjuhiste järele näete täiendavalt vajadust? Selgitage palun lühidalt seda vajadust.

38. Kas ja kuivõrd on Teie asutuses ...

|                                                                                                                                        | Terviklikult, süsteemselt | Osaliselt, kuigivõrd | Vähesel määral, ei ole üldse |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------|------------------------------|
| analüüsitud töötajate pädevusi ja ettevalmistust oma asutuse esindajana staabitöös osalemiseks ja staabi liikme ülesannete täitmiseks  |                           |                      |                              |
| määratud, missugused töötajad määratakse teie asutuse esindajana vajadusel ühe või teise olukorra lahendamiseks moodustatavasse staapi |                           |                      |                              |
| võimaldatud töötajatele väljaõpet, koolitust staabitöös osalemiseks ja staabi liikme ülesannete täitmiseks                             |                           |                      |                              |

39. Kuidas kokkuvõtlikult hindate oma asutuse võimet tegutseda koos erinevate asutustega laiapindse riigikaitse kontekstis (so erinevate võimalike kriisi-/ hädaolukordade lahendamisel – või ka ennetamisel?) Millest Teie hinnangul asutuste koostegutsemise võime sõltub, mis seda määrab?

40. Palun valige vabalt kuni 4 asutust, kellega Teie asutusel on kas tulnud koos tegutseda või tõenäoliselt tuleb laiapindse riigikaitse kontekstis koos tegutseda. Kuidas Te hindate koostöövõimet nende asutustega tänasel päeval? Palun põhjendage lühidalt.

Hinnanguskaala: 4) väga hea, 3) pigem hea, 2) pigem halb, 1) väga halb

| <b>Asutus 1</b>                                                                              | <b>hinnang</b> | <b>põhjendus</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------------------|
| Õigeaegne info olukorra lahendajale (otsustajale) olukorra, ressursside seisukorra kohta     |                |                  |
| Tegevuste sünkroniseeritus/kooskõlastamine, juhiste ja korralduste andmine või täitmine      |                |                  |
| Asjakohaste ressursside kiire võimaldamine                                                   |                |                  |
| Info kiire edastamine vajalikele (välistele) sihtrühmadele                                   |                |                  |
| <b>Asutus 2</b>                                                                              | <b>hinnang</b> | <b>põhjendus</b> |
| Õigeaegne info olukorra lahendajale (oma vastutusala) olukorra, ressursside seisukorra kohta |                |                  |
| Tegevuste sünkroniseeritus/kooskõlastamine, juhiste ja korralduste andmine või täitmine      |                |                  |
| Asjakohaste ressursside kiire võimaldamine                                                   |                |                  |
| Info kiire edastamine vajalikele (välistele) sihtrühmadele                                   |                |                  |
| <b>Asutus 3</b>                                                                              | <b>hinnang</b> | <b>põhjendus</b> |
| Õigeaegne info olukorra lahendajale (oma vastutusala) olukorra, ressursside seisukorra kohta |                |                  |

|                                                                                                    |                |                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------------------|
| Tegevuste<br>sünkroniseeritus/kooskõlastamine, juhiste ja<br>korralduste andmine või täitmine      |                |                  |
| Asjakohaste ressursside kiire võimaldamine                                                         |                |                  |
| Info kiire edastamine vajalikele (välistele)<br>sihtrühmadele                                      |                |                  |
| <b>Asutus 4</b>                                                                                    | <b>hinnang</b> | <b>põhjendus</b> |
| Õigeaegne info olukorra lahendajale (oma<br>vastutusala) olukorra, ressursside seisukorra<br>kohta |                |                  |
| Tegevuste<br>sünkroniseeritus/kooskõlastamine, juhiste ja<br>korralduste andmine või täitmine      |                |                  |
| Asjakohaste ressursside kiire võimaldamine                                                         |                |                  |
| Info kiire edastamine vajalikele (välistele)<br>sihtrühmadele                                      |                |                  |

#### IV OLUKORRAJÄRGSETE TAGAJÄRGEDEGA TEGELEMINE JA TAASTUMINE

41. Milliste näitajate põhjal Teie asutuses (valdkonnas) otsustatakse, et kriisi-/ hädaolukord on lõppenud?
42. Missugune roll ja ülesanded on Teie asutusel olukorra tagajärgedega tegelemisel ja nn tavaolukorra taastamisel?
43. Kuidas toimub Teie asutuses olukorra lahendamise järgne analüüs – ehk kes, mida, millal ja kuidas erinevat tüüpi olukordade lahendamise puhul analüüsib? Kuidas kriisi-/ hädaolukorra lahendamise analüüs erineb nn tavaolukordade lahendamise analüüsist?
44. Missuguseid otsuseid analüüsi tulemuste ja järelduste põhjal tehakse? Kuidas saadud õppetundidega asutuse edasistes tegevustes arvestatakse?
45. Kas olete õppetundidest tulenevalt teinud muudatusi, ettepanekuid koolitusse? Kui Jah, siis milliseid? Palun tooge näiteid.
46. Kas olete õppetundidest tulenevalt teinud muudatusi eelarve planeerimisse, et võimalüski oleks vähem? Kui jah, siis milliseid? Palun tooge näiteid.

## Lisa 2. Kodeerimistabel

Kompleksse olukorra planeerimises osalev asutus (agent) asutuse nimi

|                                                              |                                   |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Kompleksse olukorra planeerimises osalev asutus (agent)..... |                                   |
| Roll & Ametinimi.....                                        |                                   |
| <i>HORA&amp;HOLP</i> koostamine on pidev/püsi- ülesanne      | või täidab seda ühekordselt?      |
| Kas osalenud staabi töös reaalses olukorras?                 | Kas osalenud staabi töös õppusel? |

| F<br>u<br>n<br>k<br>t<br>s<br>i<br>o<br>o<br>n | Alategevused | Kas teeb seda?<br>a) jah<br>b) ei | Tegevuseks kasutatava info lühikirjeldus:                                                                       | Info hankimise allikas, tekitamise viis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Metoodikad, protseduurid                                                                       | Info formaat                                                                                                                      |                                                                                               | Probleemid ja to-be vajadused                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                |                                                       |
|------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
|                                                |              |                                   |                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                |                                                                                                                                   |                                                                                               |                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                |                                                       |
|                                                |              | Millise aja-vahe miku tagant?     | Mille kohta info käib?<br>Keskkond?<br>Sündmus (mis juhtub?)<br>Tegutsejad (kes seal tegutsevad?)<br>Muu (mis?) | 1) partnerid /asutuse nimi/<br>2) oma indikaatorid /milliseid infosüsteeme kasutab sisendina?/<br>3) varasem kogemus, toimunud intsidendid /kas talletab kuhugi?/<br>4) statistika /andmebaasi nimi/<br>5) varasemate kontrollide tulemused /allikas, kust võtab need/<br>6) enda varasemad riskianalüüsid, ohustsenaariumid<br>7) teiste varasemad riskianalüüsid, ohustsenaariumid<br>8) enda kriisiplaanid, HOLP-d<br>9) teiste kriisiplaanid, HOLP-d<br>10j) muud analüüsid ja uuringud /millisest allikast võtab need?/<br>11) rahvusvahelised juhtumid /millisest allikast võtab need?/ | Rahvusvaheline metoodika<br>SIM metoodika<br>Enda välja töötatud metoodika<br>eksperdi hinnang | a) kirjalik, standardne (nt arvud, koodid)<br>b) kirjalik unikaalne (vaba tekst)<br>b) suuline<br>c) andmevoog (automatiseeritud) | Kui kasutab mingeid kindlaid dokumendivorme või andmebaase, siis need üles märkida nimeliselt | <b>Puudulik info:</b><br>a) ristsõltuvused<br>b) teiste asutuste võimelüngad<br>c) teiste asutuste vallatav info<br>d) teiste asutuste tegevused samas funktsioonis<br>e) osa KOVde riskianalüüsid | <b>Puudulikud protseduurid:</b><br>a) indikaatoreid liiga palju<br>b) riskianalüüsid liiga detailised<br>c) riski-analüüside erinev metoodika<br>d) kooskõlastamise käik ebaselge<br>e) KOVd pole kohustust teha riskianalüüsi | <b>Muu</b><br>ühisõppused<br>Ametkohtade järjepidevus |

|                                                     |                                                                                                                                        |  |                                                      |                                                   |                                                                                                                                                                                                |  |  |                                                            |  |  |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|------------------------------------------------------------|--|--|
|                                                     |                                                                                                                                        |  |                                                      | 12) õppuste kogemus<br>14) tuvastatud võimelüngad |                                                                                                                                                                                                |  |  | f) üks asutus<br>annab<br>erinevaid<br>vastuseid<br>g).... |  |  |
| s<br>e<br>i<br>r<br>e                               | lgapäevane<br>olukorraseir<br>e                                                                                                        |  |                                                      |                                                   |                                                                                                                                                                                                |  |  |                                                            |  |  |
| O<br>h<br>u<br>h<br>i<br>n<br>n<br>a<br>n<br>g<br>u | vastutusala<br>riskide/ohtu<br>de<br>tekkevõimal<br>uste<br>kaardistami<br>ne (sh ka<br>konkreetses<br>regioonides<br>)                |  | Info tüüp a-d ära märkida, nt a)<br>radiatsioonitase | Kõik kasutatavad<br>allikad a-j ära<br>märkida    | Kui on võimalik<br>intervjuust<br>tuvastada siis ka<br>kohe allika nimi<br>juurde panna, nt<br>a –<br>Sotsiaalministeeriu<br>m<br>b- oma asutuse<br>infosüsteem<br>d -<br>rahvastikustatistika |  |  |                                                            |  |  |
| k<br>o<br>s<br>t<br>a<br>m<br>i<br>n<br>e           | Riskianalüü<br>side/ohuhin<br>nangute<br>regulaarne<br>uuendamin<br>e                                                                  |  |                                                      |                                                   |                                                                                                                                                                                                |  |  |                                                            |  |  |
|                                                     | Riskianalüü<br>side<br>sünkronise<br>erimine<br>teiste<br>ametitega.<br>Kui jah, siis<br>täpsustada,<br>kellega<br>(asutuste<br>nimed) |  |                                                      |                                                   |                                                                                                                                                                                                |  |  |                                                            |  |  |
| V<br>õ<br>i<br>m                                    | HOLP(de) jt<br>võimalikkus<br>e plaanide<br>koostamine                                                                                 |  |                                                      |                                                   |                                                                                                                                                                                                |  |  |                                                            |  |  |

|   |             |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---|-------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| a | Plaanide    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| l | uuendamin   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| i | e           |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| k | Plaanide    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| k | kooskõlasta |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| u | mine teiste |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| s | asutustega  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| e | Võimelünka  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| p | de          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| l | tuvastamin  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| a | e           |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| a | Võimeloom   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| n | e vajaduse  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| i | määratlemi  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| d | ne          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Martin Altraja,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Kriisiohje praktikad riigiasutustes: planeerijate vaade 2019“, mille juhendaja on Triin Vihalemm ja Avo Trumm, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commonsi litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

*Martin Altraja*

**27.05.2020**