

Sisekaitseakadeemia  
Sisejulgeoleku instituut

Guido Ulejev

**PÄÄSTEAMETI INTEGRERITUD RISKIJUHTIMISE  
MUDEL**

Magistritöö

Juhendaja:

Ain Karafin, MA

Kaasjuhendaja:

Viola Murd, MA

Tallinn 2019

# ANNOTATSIOON

Kolledž/instituut: Sisejulgeoleku instituut	Kaitsmise kuu ja aasta: jaanuar 2019
Töö pealkiri eesti keeles: Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudel.	
Töö pealkiri võõrkeeles: The integrated risk management model of the Estonian Rescue Board.	
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö on suunatud Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudeli loomisele. Töö maht on koos lisadega 82 lehekülge. Magistritöö koostamiseks kasutati 70. allikat. Uurimistöö esitlemiseks on koostatud 10 joonist ja 1 tabel.</p> <p>Magistritöö eesmärgiks on selgitada välja Päästeameti integreeritud riskijuhtimise komponendid ja nendevahelised seosed. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisülesannet. Nendega sünteesiti integreeritud riskijuhtimise teoreetilisi seisukohti, uuriti Päästeameti riskijuhtimist ja organisatsioonilist korraldust. Uurimisstrateegiana kasutati juhtumiuuringut, mis viidi läbi intensiivse uuringuna uurides teooria, intervjuude ja dokumendianalüüsiga erinevaid seoseid ja protsesse. Intervjuude ja dokumendianalüüsil kasutati programmi NVivo 12Pro.</p> <p>Uurimistöö tulemusel loodi Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudeli ning esitati põhimõtted selle rakendamiseks. Integreeritud riskijuhtimise mudeli rakendamisel Päästeametis tuleks perioodiliselt viia läbi integratsiooni toimivuse uuringuid. Päästeameti väliselt on integreeritud riskijuhtimise põhimõtteid võimalik rakendada organisatsioonide riskijuhtimise edendamisel. Samuti on soovitus integreeritud riskijuhtimine õppeainena sisse viia Sisekaitseakadeemia õppeprogrammidesse, mis aitaks uurida, arendada ja edendada integreeritud riskijuhtimise põhimõtteid.</p>	
Lisad: ei ole	
Võtmesõnad: integreeritud riskijuhtimine, riskianalüüs, kriisireguleerimine, hädaolukord, päästeteenuste riskijuhtimine, ettevõtte riskijuhtimine.	
Võõrkeelsed võtmesõnad: integrated risk management, risk analysis, crisis management, emergency situation, risk management of rescue services, enterprise risk management.	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Töö autor: Guido Ulejev	
<p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p>	
Allkiri:	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Ain Karafin MA	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Viola Murd MA	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/instituudi juhataja:	Allkiri:

## **SISUKORD**

ANNOTATSIOON.....	2
MÕISTED.....	4
SISSEJUHATUS .....	6
1. RISKIJUHTIMISE INTEGRATSIOONI LÄHTEKOHAD .....	11
1.1. Riskijuhtimise ja organisatsiooni protsesside integreerimine .....	11
1.2. Integreeritud riskijuhtimine ja selle mõju teenuste arendamisele .....	21
2. INTEGREERITUD RISKIJUHTIMISE RAKENDAMINE PÄÄSTEAMETIS .....	31
2.1. Uurimistöö metoodika.....	31
2.2. Päästemeti riskijuhtimise uuringu intervjuude analüüs.....	33
2.3. Päästemeti riskijuhtimise uuringu dokumendianalüüs .....	43
3. PÄÄSTEAMETI INTEGREERITUD RISKIJUHTIMINE .....	53
3.1. Päästemeti integreeritud riskijuhtimise mudel .....	53
3.2. Päästemeti integreeritud riskijuhtimise mudeli rakendusjuhised .....	59
KOKKUVÕTE .....	64
SUMMARY .....	68
KASUTATUD KIRJANDUS.....	69
LISA 1 INTERVJUU KÜSIMUSED .....	77
LISA 2 PÄÄSTEAMETI DOKUMENTATSIOON .....	78
LISA 3 PÄÄSTEAMETI STRUKTUUR.....	79
LISA 4 PÄÄSTEAMETI RISKIHINDAMISE PROTSESS.....	80
LISA 5 INTERVJUU KOODIPUU .....	81
LISA 6 DOKUMENTIDE KOODIPUU .....	82

## MÕISTED

**Alused** – riski haldamise poliitika, eesmärgid, volitus, pühendumus (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 2).

**Integreeritud riskijuhtimine** – järjepidev, ennetav ja süsteemne üleorganisatsiooniline protsess riskidest aru saamiseks, juhtimiseks ja nendest kommunikeerimiseks, mis aitab kaasa strateegilisel otsustamisel organisatsiooni üldiste eesmärkide saavutamiseks (Graham, 2008, p. 18).

**Lõimitud riskijuhtimine** – riskijuhtimise sidumine organisatsiooni olulistesse tegevustesse ja ülesannetesse ning riskide juhtimine organisatsiooni struktuuri igas osas (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 3).

**Mõjus** – plaanitud tegevuste teostatuse ja plaanitud tulemuste saavutatuse määr (Eesti Standardikeskus, 2015, lk 38).

**Ohje** – abinõu, mis muudab riski (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 6).

**Organisatsiooniline korraldus** – hõlmab plaane, seoseid, vastutusi, ressursse, protsesse ja tegevusi (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 2).

**Risk**- määramatuse toime eesmärkidele (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 1).

**Riskihindamine** – kogu riskituvastuse, riskianalüüsi ja riski tasemehindamise protsess terveks (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 4).

**Riskijuhtimine** – kooskõlastatud tegevused organisatsiooni suunamiseks ja ohjamiseks riski suhtes (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 1).

**Riskijuhtimise poliitika** – organisatsiooni üldiste riskijuhtimise alaste kavatsuste ja suuna deklaratsioon (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 2).

**Riskijuhtimise protsess** – juhtimispoliitika-, protseduuride ja -tavade süstemaatiline rakendamine riski alasele teavitusele ja nõupidamisele, selle konteksti määramisele, tuvastamisele, analüüsimisele, hindamisele, käsitlemisele, seirele ja ülevaatussele (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 2).

**Riskijuhtimise raamstruktuur** – kogum komponente, mis loovad alused organisatsioonilise korralduse riskijuhtimise kavandamiseks, rakendamiseks, seireks, ülevaatussele ja pidevaks täiustamiseks kogu organisatsioonis (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 2).

**Riskikäsitlus** – riski muutmise protsess (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 6).

**Seire** – pidev kontroll, järelvalve, kriitiline vaatlus või oleku määramine nõutava või oodatava sooritustaseme suhtes muutuse tuvastamiseks (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 6).

**Ülevaatus** – tegevus sooritatakse otsustamiseks, kui adekvaatne ja toimiv on objekt püstitatud eesmärkide saavutamiseks (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 6).

**Tõhusus** – suhe saavutatud tulemuste ja kasutatud ressursside vahel (Eesti Standardikeskus, 2015, lk 38).

## SISSEJUHATUS

Organisatsiooni riskijuhtimine on ühtne protsess, mis on seotud strateegilise planeerimisega ning muudatuste juhtimisega. Sõltumata organisatsiooni suuruselt ja struktuurist mõjutavad iga organisatsiooni nii sisesed kui välised tegurid, millega kaasneb sageli määramatus. Tähtis on siinkohal mõista, kuidas tulla toime määramatusega, mida nimetatakse riskiks ning arendada organisatsiooni eesmärkide suunas. (Eesti Standardikeskus, 2010 lk.1). Magistritöö on suunatud Päästeameti riskijuhtimise uurimisele integreeritud riskijuhtimise mudeli koostamiseks, mis toetaks organisatsiooni eesmärkide saavutamist.

2013 aastal viidi KPMG Baltics OÜ poolt läbi riskijuhtimise protsesside tõhususe ja mõju- suse analüüs Siseministeriumis ja selle valitsemisala ametites (KPMG Baltics OÜ, 2013 lk. 1). Uuringu tulemusel selgus, et Päästeametis baseerub riskijuhtimine igapäevastel juh- timisotsustel ning puudub strateegiline vaade riskijuhtimise terviklikkusele. Tsentraalset riskijuhtimise poliitikat ei ole loodud, kuid eksisteerivad mitteametlikud protsessikaardis- tused, kirjeldused ning põhimõtted. Järgnevatel aastatel arendati Päästeameti riskijuhtimist ning aastal 2016 anti riskijuhtimise aastakonverentsil Päästeametile auhind „Riskijuht 2016“. Välja antud tiitel väljendas Päästeameti järjekindlat tegevust turvatunde edenemisel ühiskonnas. (Päästeamet, 2016, lk 49).

Magistritöö aktuaalsus tuleneb riskijuhtimise võimekuse arendamise prioriteetsusest riikli- kul tasandil. Siseturvalisuse arengukava (Siseministerium, 2015, lk 51-70) rõhutab, et päästeteenuste planeerimisel ja päästevõimekuse tagamisel tuleb arvestada kogu Eesti ter- ritooriumit katva päästeteenuste võrgustikuga ning planeerimine peab olema riskipõhine. Võimekuste arendamisel on vajalik valdkonnaülene pikaajaline investeringute planeeri- mine, mis arvestab tulevikuriske ja toimub koostööpartnerite ühistööna. Päästeameti oluli- semateks riskijuhtimise tegevusteks, strateegia raames, on päästeteenuste planeerimise ja osutamise riskipõhine lähenemine arvestades piirkondlike riskide ning elanike paiknemis-

sega seotud trendidega. Riskipõhine lähenemine esineb samuti ohutusjärelvalve korralduses ning infotehnoloogia arendamises. Päästeameti üks olulisemaid valdkondi on hädaolukordadeks valmisolek ning kriisireguleerimine, mis nõuab riskianalüüside kvaliteedi parandamist ning strateegilise tasandi riskide tõhusamat teadvustamist. Siseturvalisuse arengukavas 2015-2020 juhitakse tähelepanu, lisaks organisatsioonide riskijuhtimisele, ametkondade vahelisele riskide juhtimise ja koostöö arendamise vajalikkusele. (Siseministeerium, 2015 lk 21).

Magistritöö aktuaalsust toetavad riskijuhtimise teooriast tulenevad põhimõtted, kus organisatsioonide riskijuhtimise tegevusi tuleb vaadata tervikliku ja integreeritud mudelina. Sõltumata suuruselt, puutuvad organisatsioonid kokku sise- ja välismõjudega, mis vajavad laiemat käsitlust kui üksikute funktsionaalsete üksuste riskijuhtimine. Enam ei ole piisav riskide juhtimine individuaalsetel ja horisontaalsetel tasanditel ning vertikaalsetes ja funktsionaalsetes üksustes (Berg, 2010, p. 81; Graham, 2008, p. 17), sest iga riskiklassi juhtimine eraldi loob erinevate riskijuhtimise osakondade vahelises koordinatsioonis ebaefektiivsust. (Hoyt & Liebenberg, 2011, p. 797). Lisaks ebaefektiivsusele võib killustatud riskijuhtimine tuua kaasa kõrvalekaldumist organisatsiooni strateegiast. Organisatsioonide riskijuhtimise põhimõtete sidumine strateegiliste eesmärkidega aitab kaasa ressursside tõhusamale kasutamisele ning teenuste mõjususe parandamisele. Päästeteenuste puhul loob ressursside tõhus kasutus koos teenuste mõjususega eeldused hukkunute arvu ning õnnetusjuhtumite arvu vähendamiseks.

Päästeameti strateegia aastani 2025 peamised eesmärgid ja strateegilised tegevussuunad näevad ette päästesündmuste ning õnnetusjuhtumites hukkunute arvu vähenemist, töötajate arendamist ning töökeskkonna parendamist (Päästeamet, 2016, lk 24-31). Strateegias ei ole käsitletud riskijuhtimise põhimõtteid ning nende seost ja mõju Päästeameti strateegiliste eesmärkidega. Päästeameti integreeritud riskijuhtimist toetab ja annab selle suuna Siseturvalisuse arengukava, mis käsitleb riskide juhtimist, riskianalüüside ja ohuprognoside omavahelist seotust ja selle integratsiooni ühtsesse planeerimisraamistikku (Siseministeerium, 2015, lk 21).

Organisatsiooni strateegia, planeerimisraamistiku ja riskijuhtimise aitab ühendada integreeritud riskijuhtimise mudel. Käesolevas töös töötatakse välja integreeritud riskijuhtimise

udel, mis arvestab Päästeameti riskijuhtimise tegevuste ja strateegiliste tegevussuundade ühendamisega. Mudel kirjeldab juhtimisprotsesside seoseid ja tegevusi, mille rakendamine toimub kindla struktuuri alusel.

Mudeli loomisel on üheks uuritavaks aspektiks Päästeameti riskijuhtimise protsessid, mis sisaldavad organisatsiooni riskijuhtimisealaseid kavatsusi, suunda ja eesmäärke. Organisatsiooniline korraldus toob välja nende kavatsuste ja eesmärkide täitmiseks vajalikud seosed ja tegevused koos vajalike ressursside ning vastutusvaldkondadega. Teiseks uuritavaks aspektiks on riskijuhtimise põhimõtted, mis sisaldavad juhtimispoliitika, juhtimisprotseduuride ja juhtimistavade rakendamist riski alasele teavitusele ja nõupidamisele välise ja sise-miste osapooltega. Teavitus ja nõupidamisalased plaanid peavad olema suunatud tulemus-tele, mis on seotud riski tagajärgedega ja meetmetega. Kolmandaks aspektiks on seire ja ülevaatus, mis sisaldab kontrolli ja järelvalvet nõutava või oodatava muutuse tuvastamiseks ning otsustamist, kui sobiv ja toimiv on objekt püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Riskijuhtimise tõhususe tagamisel on tähtis mõõta riskijuhtimise toimivust ja edenemist riskijuhtimise plaani täimise suhtes. (Eesti Standardikeskus, 2010).

Teema on Eestis uudne, sest integreeritud riskijuhtimist päästeteenuste osutamisel ei ole eelnevalt Eestis uuritud. Päästeteenuste osutamise tõhusust, ressursside efektiivset kasutamist ning riskide hindamist on eelnevalt uuritud nii Eestis kui ka teistes riikides.

Eestis on Päästeameti riskijuhtimise protsesse uuritud Tauno Kaisi poolt. Tema lõputöö, „Riskijuhtimise protsess Päästeametis asutuse juhtimistegevusena“ eesmärk oli välja selgitada Päästeameti riskijuhtimise protsessi kitsaskohad ja parendamise võimalused ning täiendada riskijuhtimise protsessimudelit. (Kais, 2017, lk 2). Antud töö käsitles olemasoleva riskijuhtimise protsessi toimimist organisatsiooni eesmärkide saavutamisel, kuid ei käsitlenud riskijuhtimise integratsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.

Tammepuu (Tammepuu, 2014, pp. 68-69) doktoritöös uuriti hädaolukordade riskihindamise arengut Eestis alates Eesti taasiseseisvumisest. Töö tulemus tõi välja Eesti hädaolukordade riskihindamist enim mõjutanud tegurid, järjepidevuse puudumise hädaolukordade tüpoloogias ja klassifikatsioonis, vähese tähelepanu erinevate riskide koosmõju arvestamisele.



Anna Ulander (2015, p. 2) töö keskendus ressursside tõhusamale kasutamisele ning optimeerimisprotsessidele Rootsi päästeteenistuses. Ulanderis töös välja toodud teesi eesmärk oli arendada töövahendite loomist, mis aitavad kaasa optimeerimisele ning toetavad Rootsi päästeteenuse osutamisel tõhusat ressursside juhtimist ning koordineerimist ning mis vastab ka päästeteenuse nõudlusele.

Horton uuris päästekomandode organisatsiooni juhtimissüsteemi tõhusust ja efektiivsust, mille tulemusel leiti, et päästekomandode efektiivsuse määramisel hinnatakse peamiselt kahte sisendit, milleks on eelarve ja töötajate arv ning kahte väljundit, milleks on tulekahjude arv ning hukkunud tsiviilisikute arv (Horton, 2010, p. 99).

Magistritöö uurimisprobleemiks on küsimus, milline peaks olema Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudel ja kuidas seda rakendada.

Uurimisprobleemi täpsustamiseks püstitatakse järgmised uurimisküsimused:

- 1) Milline on organisatsiooni riskijuhtimise korraldus?
- 2) Millised on riskijuhtimise komponentide ja organisatsioonilise korralduse omavahelised seosed?
- 3) Kuidas rakendada integreeritud riskijuhtimist tegevuste ja ressursside planeerimisel?

Magistritöö eesmärk on selgitada välja Päästeameti integreeritud riskijuhtimise komponendid ja nende vahelised seosed.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) Sünteesida integreeritud riskijuhtimise teooria seisukohti organisatsioonide strateegiliste tegevuste planeerimisel.
- 2) Uurida Päästeameti riskijuhtimise protsessi ja organisatsioonilist korraldust integratsiooni seoste tuvastamiseks.
- 3) Luua Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudel teenuste ja nende ressursside tõhusamaks ning mõjusamaks kasutamiseks.

Töö suunitlus on rakendust loov arendusuuring. Sarnanedes tegevusuuringule võimaldab arendusuuring, sekkuva meetodina, uurida ja arendada korduvaid protsesse (Ørngreen, 2015, p. 20). Uurimisstrateegiana kasutatakse juhtumiuuringut, mis võimaldab uurida tänapäevaseid ilminguid reaalses kontekstis kui piirid fenomeni ja konteksti vahel ei ole ilmselged (Yin, 2003, p. 7). Uuring viiakse läbi intensiivse uuringuna, keskendudes ühele juhtumile (Lagerspetz, 2017, lk 104) ning uurides juhtumi mitmeid erinevaid punkte, rollikandjaid, interaktsiooni, sidemeid, situatsioone ja protsesse (Virkus, 2010; Yin, 2003, p. 42). Magistritöös uuritakse Päästeameti riskijuhtimise põhimõtteid struktuuriüksustes ja organisatsiooni juhtumisstruktuuri erinevatel juhtimistasanditel. Nimetatud põhimõtete uurimine võimaldab selgitada välja eeldused ja tingimused riskijuhtimise integratsiooniks.

Uurimustöö teostatakse dokumendianalüüsi ja intervjuude vormis. Intervjuud viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuudena, mille üksteist küsimust on eelnevalt ette planeeritud. Dokumendianalüüsi kasutatakse selgitamiseks välja, millised on Päästeametis riskijuhtimise põhimõtted. Uuritavad dokumendid eristatakse kahe erineva põhimõtte alusel. Üheks põhimõtteks on Päästeametile õigusaktidega kehtestatud normid, millega nähakse ette riskijuhtimise alast tegevust. Teiseks põhimõtteks on Päästeameti siseselt kehtestatud regulatsioon valdkondade ja teenuste põhiseks riskide juhtimiseks. Uurimustöö valim moodustatakse mittetöenäosusliku eesmärgipärase valimina, mille moodustamisel on valikukriteeriumiks uuritavate osavõtt Päästeameti riskide hindamise, maandamismeetmete määramise ning riskide kategoriseerimise tegevustest. Valim moodustatakse üheteistkümnest Päästeameti üksuse juhust ning spetsialistist, kes osalevad otseselt riskijuhtimise tegevustes.

Uuringu põhjal töötatakse välja integreeritud riskijuhtimise mudel, mis seob Päästeameti funktsionaalsete üksuste ja teenuste riskijuhtimise ühtsesse terviklikku süsteemi ning seob riskijuhtimise organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamise.

Magistritöö sisu koosneb kolmest osast, millest esimeses peatükis antakse ülevaade riskijuhtimise integratsiooni teoreetilistest lähtekohtadest ning kirjeldatakse riskijuhtimise ja organisatsiooni protsesside integratsiooni. Teises peatükis kirjeldatakse uurimismetoodikat ning esitatakse läbiviidud intervjuude ja dokumendianalüüsi uuringutulemused. Kolmas peatükk kirjeldab Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudelit ja selle rakendusjuhi-

# 1. RISKIJUHTIMISE INTEGRATSIOONI LÄHTEKOHAD

## 1.1. Riskijuhtimise ja organisatsiooni protsesside integreerimine

Riskijuhtimine on muutumas organisatsioonides juhtimise lahutamatuks osaks. Üheks riskijuhtimist edendavaks teguriks võib pidada riskijuhtimise teadmiste suurenemist. Seda nii suurtes kui väikestes organisatsioonides. Teine tegur on muutuv majandus-, tehnoloogiline ja julgeolekukeskkond, mis on suurendanud riskiallikaid. Käesolevas peatükis kirjeldatakse organisatsioonide riskijuhtimise rolli ja seost strateegiliste eesmärkide saavutamisel. Teades riskijuhtimise põhimõtteid ja nende rakendamist organisatsioonis, kui ühtses tervikkus keskkonnas, luuakse sellega eeldused nii asjakohaseks riskijuhtimiseks kui ka ressurside tõhusamaks ja mõjusamaks kasutamiseks. Sõltumata organisatsioonist, saab öelda, et kõik need tegutsevad piiratud ressursside tingimustes. Alati ollakse valikute ees, kuidas olemasolevat ressursi kõige mõjusamalt kasutada. Organisatsiooni strateegia annab edasi liikumiseks kindla suuna, kuid seos riskijuhtimisega annab selguse, kuidas muuta areng võimalikult turvaliseks. Nimetatud seoste vajadustele ja asjaoludele keskendutakse uurimustöö esimeses osas.

Siseturvalisust tagavates organisatsioonides on riskijuhtimine aktuaalsem kui mõnes teises valdkonnas. Põhjuse seisneb nende teenuste suunatuses ühiskonnaliikmete turvalisuse ja ohutuse tagamisele. Seejuures lähtuvad need organisatsioonid oma strateegilistest eesmärkidest, mille saavutamine vajab tugevat seost riskijuhtimisega. Frigo ja Anderson (2011, p. 18) juhivad tähelepanu, et organisatsioonid vajavad selget linki strateegia ja riskijuhtimise vahel, et identifitseerida ja juhtida riske suurenenud ebakindlusega keskkonnas. Fokuseeritud riskijuhtimine peab aitama nii luua kui ka kaitsta organisatsiooni väärtust.

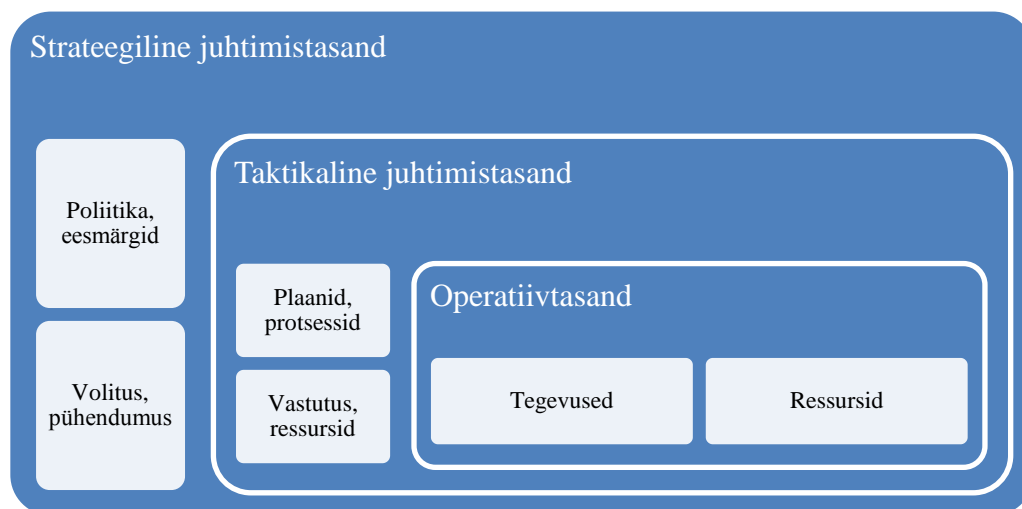
Organisatsiooni sise- ja väliskeskkonna arengud ning vajadus reageerida kiiretele muutustele on toonud kaasa riskide juhtimise laialdasema käsitluse. Erinevalt traditsioonilisest riskijuhtimisest, ei ole enam piisav riskide juhtimine horisontaalsetel ja individuaalsel tasandil või üksikutes vertikaalsetes ning funktsionaalsetes üksustes. Vaja on laiemat ja üksuste üle riskijuhtimise käsitlust. (Berg, 2010, p. 81; Graham, 2008, p. 17; Hoyt & Liebenberg, 2011, p. 795). Riskijuhtimise laiem käsitlus tuleneb ka asjaolust, et iga riskiklassi juhtimine eraldi loob erinevate riskijuhtimise osakondade vahelises koordinatsioonis ebaefektiivsust (Hoyt & Liebenberg, 2011, p. 797). Eeltoodud avarama riskijuhtimise rakendamisel on

üheks kitsaskohaks üksuste sisene konkurents, mis takistab üle organisatsioonilise riskijuhtimise edendamist. Edusamme on võimalik teha siis, kui riskijuhtimine toimub läbimõeldult ning integreerituna organisatsiooni strateegiliste suundadega.

Iga organisatsiooni riskijuhtimise arendamisel on oluline viia kooskõlla omavahel organisatsiooni eripära ning riskijuhtimise üldtunnustatud põhimõtted. Viimaste all võib vaadata nii riskijuhtimise teaduslikke uurimistöid aga ka kehtivaid standardeid. Eestis on üheks seliseks üldtunnustatud standardiks ISO 3100 Eesti standard, mis aitab kirjeldab riskijuhtimise mõisteid ja konteksti.

Organisatsiooni riskijuhtimise terviklikkusest ja strateegiaga seotusest annab selguse riskijuhtimise raamstruktuur. Nendeks on kogum komponente, milleks on riskide haldamise poliitika, eesmärgid, volitus ja pühendumus. Neid täiendavad organisatsiooni plaanid, vastutus, ressursid, protsessid ja tegevused. Nimetatud komponendid on strateegiliste ja operatiivsete poliitikate ning tavade lahutamatuks osaks. (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 2). Riskijuhtimise raamistiku eesmärk on aidata lõimida riskijuhtimine oma olulistesse tegevustesse ja ülesannetesse sõltudes organisatsiooni struktuuridest ja konteksti mõistmisest. Riski juhitakse organisatsiooni igas struktuuri osas (Eesti Standardikeskus, 2018, lk 4-5). Riskijuhtimise raamstruktuuri üheks olulisemaks alusdokumendiks on riskijuhtimise kava, mis spetsifitseerib riskide haldamiseks rakendatava lähenemisviisi, juhtimise komponendid ja ressursid (Eesti Standardikeskus, 2010, lk 2).

Eelneva põhjal ilmneb, et riskijuhtimisse on kaasatud organisatsioonides erinevad juhtimistasandid. Riskijuhtimise komponentide jaotusest organisatsiooni erinevatel juhtimistasanditel annab ülevaate joonis 1. Sellest ilmneb, et organisatsiooni strateegilisel juhtimistasand määrab ära poliitika ja eesmärgid. Annab vajalikud volitused ning on eestvedajaks pühendumuse loomisel. See on ka tasandiks, kus luuakse selge arusaamine riskijuhtimise integratsioonist organisatsioonis, mis leiab rakenduse taktikalisel ja operatiivtasandil. Taktikaline juhtimistasand töötab välja plaanid, määrab vastutuse, ressursid ning loob vajalikud protsessid. Operatiivtasand viib läbi igapäevaseid tegevusi nende kasutuses olevate ressurssidega.



Joonis 1. Riskijuhtimise komponentide seos organisatsiooni juhtimistasanditega (Eesti Standardikeskus, 2010; autori joonis).

Funktsionaalsete ja horisontaalsete üksuste riskijuhtimise olemuslik lihtsus seisnes üksuste siseses riskiandmete käsitlemises. Igal üksusel on oma riskijuhtimise protsessid sellest tulenevate andmetega. Väljakutse organisatsioonidele on riskiandmete tuvastamises ja defineerimises, mis võimaldaks ohje ja seireandmete faktipõhist rakendamist ja toetaks võimalikult ratsionaalset otsustusprotsessis. Fekete (2012, p. 72) juhib tähelepanu, et eriti integreerivas riskiteaduses on sündmuste dokumenteerimise skaala ning valdkonna otsene valik määrav. Kaasajal aitavad arengud tehnoloogias ja teadmised ebakorrapärastest ja ettenägematutest riskidest (Ciocoiu & Dobrea, 2017, p. 2) läbi viia strateegiliste riskide hindamist, ohtude tuvastamist ja toetavad organisatsiooni planeerimis- ja juhtimisprotsesse eesmärkide saavutamisel. (Graham, 2008, p. 17). Dokumenteeritud info koondamine riskiregistrisse lihtsustab riskidest ülevaadet juhtkonna jaoks ning lubab võrrelda omavahel erinevaid riske (LeBlanc & Kislevitz, 2016, p. 15). Riskide koondamisega ühtsesse registrisse ei ole veel tegemist organisatsiooniülese riskijuhtimisega, kui puuduvad põhimõtted riskiandmete sidumiseks organisatsiooni strateegiaga. Autori arvates on riskijuhtimise andmete koondamine ja dokumenteerimine vajalik sõltumata sellest kas organisatsioon peab vajalikuks teostada integreeritud riskijuhtimist või mitte. Integreeritud riskijuhtimise olemus ja tugevus tuleb välja siis, kui suudetakse koondatud andmete analüüsi põhjal kavandada tegevusi ja ressursse riskide maandamismeetmetesse, mis toetavad strateegiliste eesmärkide saavutamist.

Riskijuhtimise protsess peab olema kujundatud ja organiseeritud juhtkonna poolt, kelle ülesanne on luua organisatsioonis riskikultuuri, mis on rakendamiseks kogu organisatsiooni personalile (Harner, 2010, p. 1324; Vasile & Croitoru, 2012, p. 259). Riskijuhtimise protsessid, milles nähakse ette riskihinnangute läbiviimise vastutuse usaldamist ainult funktsionaalsetele üksustele, toovad kaasa erinevate hindamisraamistike kasutamist. Strateegilised otsused mõjutavad aga mitmeid üksusi. Seetõttu on vaja koondada riskijuhtimise alane informatsiooni üle organisatsiooni. Integratsioon aitab siin kaasa riskiinformatsiooni paremale kvaliteedile ning seeläbi otsuste tegemisele. (Miller, 1992, p. 326; Tabuena, 2015, p. 38). Seega ei ole mitte oluline ainult riskijuhtimise kvantitatiivsete andmete koondamine. Riskijuhtimise alane informatsioon on samuti protseduuride ja tavade süsteem, mida rakendatakse riskijuhtimise protsessis.

Riskide juhtimisel on olulised tihedad suhted protsessi ja eesmärkide vahel (Rosemann & zur Muehlen, 2005, p. 3), kuid risk iseenesest hõlmab vastastikust mõju riski erinevate elementidega. Vastasmõjuline riskijuhtimise protsess sisaldab riski elutsükli tuvastamist, riski olemuse äratundmist ja nende omavaheliste sõltuvuste ning suhete identifitseerimist (Capaul, 2005, pp. 415-416). Autori hinnangul toovad need seisukohad välja integreeritud riskijuhtimise komplitseerituse. Riskide üleorganisatsiooniline juhtimine eeldab arusaadavat mudelit, et tekitada seosed funktsionaalsete või ühel tasandil olevate üksuste riskihindamise tegevuste ja seire põhjal tuvastatud sooritustaseme vahel. Kõik see on vajalik selleks, et riskijuhtimise ülevaatus võimaldaks teha adekvaatseid riskijuhtimise otsuseid. Viscelli jt hinnangul aitab üksuste ülene ja koostööl põhinev integratsioon tõsta riskiteadlikkust. Ühine info jagamine, planeerimine, monitoorimine aitab aru saada riskide mõjust ja võimaldab juhtidele proaktiivset riskide juhtimist. (Kafle, 2017, p. 39; Viscelli, et al., 2017, p. 76). Riskiallikas on siinkohal teisejärguline, sest organisatsiooni oskus taluda iga-sugust riski on määratud selle mõjuga teistele riskidele. (Doherty, 2000, p. 11). Integreeritud riskijuhtimise mõju iga organisatsiooni strateegiale peaks olema ühesugune. See tähendab, et peab toetama maksimaalselt strateegiliste eesmärkide saavutamist. Integreeritud riskijuhtimise mudeli leidmine on aga iga organisatsiooni puhul individuaalne. Arvestada tuleb nii riskijuhtimise põhimõtetega aga ka tavadega ja organisatsioonikultuuriga.

Riskijuhtimise edukusel ja ühilduvusel organisatsiooni strateegiaga on määravad tähtsusega strateegilise juhtimistasandi roll. Riskide ja organisatsiooni võimaluste kokkupuutepunkt on ühendatud keskkonna-, sotsiaalsete ja majandustulemustega. Juhtimine kehtestab siinkohal strateegia ja poliitika, kuidas äri tuleks läbi viia ning muuta jätkusuutlikkus strateegiliseks prioriteediks. Juhtkonna eestvedamine aitab luua integreeritud riskijuhtimisel raamistiku riskide hindamiseks ning jälgimiseks, kas organisatsioon on selles raamistikus, tagamaks riskijuhtimise kvaliteeti ja efektiivsust ning eesmärkide saavutamist. (Hinrichs, 2009, p. 155; LeBlanc & Kislevitz, 2016, p. 15; Tabuena, 2015, p. 39). Nimetatud teooriate rakendamise nõrkus ilmneb aga asjaolus, et organisatsioonide riskijuhtimise võimekus on erinev. Suurematel organisatsioonidel on olemas nii kompetentne inimressurss kui ka rahaline ressurss riskijuhtimise järjepidevaks korraldamiseks. Seda tõendab ka Mateescu jt poolt Bukaresti Majandusteaduste Ülikoolis läbi viidud uuring, mis tõi välja, et erasektoris ei ole rohkem kui pooltel väikestest ja keskmistest organisatsioonidest riskijuhtimise protsessi ning vaatamata nende paindlikkusele ei kasuta 65% ettevõtetest riskijuhtimist organisatsiooni strateegias. Seevastu suurematel organisatsioonidel on ligi 87%-l olemas riskijuhtimise protseduurid. Nad rakendavad riskijuhtimist strateegilises planeerimises (Mateescu, et al., 2016, pp. 454-456) ning kasutavad keskmiselt kaks korda enam võtmearvude võimalusi kui madalama tulemuslikkusega grupid. (LeBlanc & Kislevitz, 2016, p. 15).

Kuigi põhjuseid, miks kasutada integreeritud riskijuhtimist, on mitmeid, võib selle rakendamise takerduda organisatsiooni juhtimisvõimekusesse, sest ollakse harjutud tavapärase vertikaalse juhtimisega. Riskijuhtimise teoorias nähakse üha rohkem vajadust käsitleda riskijuhtimist laiemalt kui see toimuks lihtsalt üksikutes vertikaalsetes või funktsionaalsetes üksustes. Riskide laiem käsitlus eeldab aga organisatsiooni jaoks üheselt mõistetavat mudelit, et tekitada seosed funktsionaalsete ja vertikaalsete üksuste vahel. Selleks loob aluse integreeritud riskijuhtimine, mille rakendamine ja arendamine võimaldab otsustajatel fokusseerida riskidele, mis mõjutavad eesmärkide saavutamist (Federal Office for Civil Protection, 2014, p. 17; Vasile & Croitoru, 2012, p. 268). Autori hinnangul eeldab aga organisatsiooni strateegia kujundamine ning püstitatud eesmärkide saavutamine võimalikult lihtsat ja arusaadavat seost riskijuhtimisega, mida on aga keeruline kujundada. Seetõttu on mõnevõrra lihtsam rakendada organisatsioonis tavapärasest funktsionaalsete üksuste põhiseis riskijuhtimist, kui viia organisatsioon üle integreeritud riskijuhtimisele.

Integreeritud riskijuhtimine on organisatsiooni jaoks üks ja terviklik süsteem. Siin on olulised, lisaks strateegilistele ning äririskide juhtimisele, ka finants- ning tegevusriskide juhtimine, (Graham, 2008, p. 17), sest nende kõikide osas on kasvanud riskide mitmekesisus ja vastastikune toime. (Ciocoiu & Dobrea, 2017, p. 2). Eriti aktuaalseks on tõusnud finantsriskide juhtimine, mis võimaldab teha vajalike korrektsioone eelarvedistsipliini ähvardavatele ohtudele (Graham, 2008, p. 17). Lisaks on kasvanud teadlikkus operatiiv ja strateegilise juhtimistasandi riskidest, mida mõjutavad globaliseerumise ning tehnoloogia kasutamisega kaasnevad uued riskid. (Ciocoiu & Dobrea, 2017, p. 2). Globaliseerumine on toonud kaasa olukorra, kus ühe riigi sisepoliitilised otsused võivad mõjutada teise riigi või mitmete riikide jaoks majandus- või julgeolekukeskkonda. Tehnoloogilistest riskidest on üks suuri riskide küberrünnakud, millega on võimalik tekitada tõsine toimepidevuse lünk. Erinevate tehnoloogiliste süsteemide ühendamine internetivõrku ning nende omavaheline rist-sõltuvus on muutnud oluliselt lähenemist riskijuhtimisele. Nende seisukohtade põhjal tuleb tõdeda, et eelkõige organisatsiooni väliskeskkonnas toimunud muutused on need, mis ajendavad kasutama integreeritud riskijuhtimist.

Organisatsiooni riskide terviklik hindamine eeldab, et see on efektiivsem kui organisatsiooni iga üksuse või üksiku tegevusvaldkonna riskide hindamine, ühendades strateegilisi riske ning otsides võimalusi juhtida selle abil konkurentsivõimelisust. (Bromiley, et al., 2015, p. 268). Seejuures on võimalik rakendada administratiivset integratsiooni, mille korral juhid tajuvad, et nende mõju kontrollfunktsioonidega on efektiivsem ja paremini kordineeritud. Substantiivsel integratsioonil on aga suurem potentsiaal parandada organisatsiooni riskijuhtimist, kus mõju ühele riskide valdkonnale tuleneb teise valdkonna järeldustest ning aitab paremini rakendada riskide andmeid. (Dawson, 2008, p. 32).

Toimunud välis- ja sisekeskkonna muutused on toonud kaasa surve ressurssidele. Seda nii tehnoloogia kaasajastamisel aga ka personaliotsuste tegemisel. Integreeritud riskijuhtimise peamine tugevus on see, et ta kergendab erinevate ebamäärasuste tuvastamist (Miller, 1992, p. 325) ning ühtne riskijuhtimise keskkond ja kultuur tagavad parema riskide juhtimise ja aitavad vähendada vigu ning probleeme (Davis, 2007, p. 45). Nimetatud käsitluse juures tuleb juhtida tähelepanu sellele, et riskijuhtimise integratsiooni mõju oleks suunatud riskidele, mille mõju organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks on kõige suurem. Üks peamine risk organisatsiooni arengus on ebapiisav ressursside planeerimine, mis kiire



arengu korral võib viia näiteks maksevõimetuseni. See näitab selgelt, miks organisatsioonil võiks olla integreeritud lähenemine riskidele ja tegevusnäitajatele. (Yahanpath & Islam, 2016, p. 205). Strateegilise planeerimise ja tegevuste kavandamisel tuleb aga kindlasti jälgida nii riskijuhtimise tõhusust kui ka mõjusust. Riskikäsitluses ei tohi kulutada olulisel määral ressursi riskidele, mille mõju ei ulatu üle ühe funktsionaalse üksuse või tasandi.

Xiaocheni (2012) uuringus juhti tähelepanu, et rohkem kui pooled ettevõtetest peavad tähtsaks integreeritud riskijuhtimise rakendamist, mis oleks tihedalt seotud strateegiaga ja tegevusplaanidega. Integreeritud riskijuhtimise rakendamiseks strateegilisel juhtimistasandil on vaja esmajärjekorras luua sidemed strateegilise planeerimise üksusega ning olla kindel, et strateegilised riskid on varustatud riskianalüüsi toega (Sidorenko & Demidenko, 2017, p. 69). Nimetatud järeldused ja seisukohad ei sobi siiski kõikidele organisatsioonidele, sest eeldavad neilt võimekust tegeleda riskijuhtimisega. Veelgi enam nõuab organisatsioonilt ja selle juhtimiselt integreeritud riskijuhtimise rakendamine. Võimekuse tagamine on reaalsem siiski suurematel organisatsioonidel. Neil on olemas vastavad üksused ja terviklikum riskijuhtimise kultuur erinevalt väikestest ettevõtetest, kus riskijuhtimine ja selle kultuuri arendamine võib takerduda teistesse igapäevategevustesse. Integreeritud riskijuhtimine nõuab organisatsiooniülest perspektiivi, ühtlustatud termineid ja kontseptsiooni, et edendada selle üleorganisatsioonilist ja tõhusat rakendamist.

Analüüsides integreeritud riskijuhtimise varasemaid teooriad, siis Mülleri poolt on käsitletud integreeritud riskijuhtimist kui tehnikat, kus võetakse arvesse organisatsiooni riskid, mis on ühises süsteemis. Olemuselt on selline riskijuhtimine küll üsna protseduuriline, kuid aitab kaasa kuluefektiivsusele ja seeläbi tõhusamale riskijuhtimisele. (Müller, 1999, p. 2). Kriitiliselt hinnates ei ole antud käsitluse puhul siiski arvestatud riskijuhtimise sidusust organisatsiooni strateegiaga. Põhjendatud on küsimus, kas ja kuidas on riskijuhtimise poliitikaga arvestatud strateegiliste eesmärkide kavandamisel. Seetõttu on Bergi (2010, p. 81) käsitlus integreeritud riskijuhtimisest koherentsem, defineerides integreeritud riskijuhtimist kui pidevat, ennetavat ja süstemaatilist protsessi organisatsiooni üldiste eesmärkide saavutamiseks. Riskide identifitseerimine, hindamine ja juhtimine üle organisatsiooni annab informatsiooni uute ja tekkivate riskide kohta. Tuvastades riskide tähtsuse ja vastas-

tikuse sõltuvuse, aitavad riskijuhtimise väljundid kaasa strateegilisel planeerimisel, et saavutada parim tulemus aktsepteeritava kulu ja riskiga. (Berg, 2010, p. 81; Viscelli, et al., 2017, p. 75).

Integreeritud riskijuhtimine eeldab tippjuhtkonna aktiivset eestvedamist riskide haldamise poliitika kujundamisel, eesmärkide püstitamisel ja pühendumuse aktiveerimisel. Seetõttu peab integreeritud riskijuhtimise süsteem olema üks osa organisatsiooni juhtimissüsteemist ning organisatsiooni kultuurist (Ciocoiu & Dobrea, 2017, p. 2; Risk and Insurance Management Society, Inc., 2011, p. 11). Autori arvates ei taga antud käsitlus organisatsiooni riskijuhtimise alaste kavatsuste toimivust, sest on olemuselt liiga üldine. Seega on vaja riskijuhtimise süsteemi ja riskijuhtimise poliitika sisseviimiseks organisatsiooni juhtimissüsteemis määrata riskide juhtimise vastutus ning delegeerida volitused. Vastutuse määramine on üheks osaks protseduurireeglitest ning juhtide ja töötajate töökirjeldusest. Seda täiendab riskiteadlikkuse arendamine ja asjakohased treeningud, mis aitavad kokkuvõttes edendada tegevusefektiivsust üle organisatsiooni. (Federation of European Risk Management Accociations, 2002, p. 12; Hinrichs, 2009, p. 157; Risk and Insurance Management Society, Inc., 2011, p. 11). See lubaks otsuste tegemist organisatsiooni madalamatel hierarhia tasanditel, kindlustades tegevuste koordineerimise probleemide lahendamiseks suurema tõhususe organisatsioonis ja parema ressursside jaotuse. (Vasile & Croitoru, 2012, p. 263).

Integreeritud riskijuhtimise rakendamisel tippjuhtkonna poolt muutub oluliseks selle seotus organisatsiooni strateegilise juhtimisega, sest laiaulatuslikud strateegilised otsused mõjutavad otseselt organisatsiooni riski (Miller, 1992, p. 328). Sellele juhivad tähelepanu Viscelli ja teised oma uurimistöös. Nimelt leiti, et organisatsiooni terviklikku riskijuhtimist nähakse osana strateegilise planeerimise protsessist, kuid see seos ei ole nii tugev kui soovitud. Mõnedel juhtudel nähakse organisatsiooni integreeritud riskijuhtimist kui kuuletumist või nõustumist, aga mitte strateegilist algatust, mis võib piirata soovi ühildada riskijuhtimist organisatsiooni strateegilise planeerimisega (Viscelli, et al., 2017, p. 74). Antud teoreetilist lähenemist täiendavad Ciocoiu ja teised (2017, p. 2), juhtides tähelepanu, et integreeritud riskijuhtimisel peaks kasutama töötavaid instrumente, kommunikatsioonikanaleid ja spetsiifilisi protseduure, mis on kohandatud ja korreleeritud organisatsiooni juhtimise teiste

elementidega. Nende kahe teooria põhjal võib väita, et riskijuhtimise ja strateegilise juhtimise seose puudumine või selle mitte nägemine mõjutab nii riskikäsitlust, ohjet ja seiret ning ei tööta kaasa organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamisele.

Eelnevalt juhitakse uurimistöös tähelepanu integreeritud riskijuhtimise tihedale seotusele organisatsiooni strateegilise juhtimistasandiga. Vähemal määral on kirjeldatud taktikalise ja operatiivjuhtimistasandi rolli integreeritud riskijuhtimisel. Siiski sõltub integreeritud riskijuhtimise edukus kõikidest juhtimistasanditest, mis hõlmavad endas nii üksuste juhtimise kogemust aga ka riskijuhtimise kogemust. Need kompetentsid on aluseks kogu integreeritud riskijuhtimise raamistikule ning võimaldavad fokuseerida integratsiooni kõige kriitilisematele aspektidele ning raamistik saab selliselt arvestada juhtimise piirangutega ja väljakutsetega (Assmuth & Hilde'n, 2008, p. 72; Assmuth & Hilde'n, 2008, p. 83; Graham, 2008, p. 17).

Integreeritud riskijuhtimise rakendamiseks on hädavajalik vaadelda organisatsiooni osana valdkonnast, milles tegutsetakse kindlate põhimõtete järgi arvestades ressursside piiratusega, tegevust mõjutavate faktoritega ja arenguvõimalustega. Selliselt on hinnatud, et riske juhitakse integreeritud teel, elimineerimaks ühe riski erinevaid mõjusid ja analüüsides erinevate mõjude korrelatsioone. Integreeritud riskijuhtimine on kompleksne, nõudes suurt hulka informatsiooni otsuste tegemiseks ning samal ajal võib vale otsus avaldada suurt mõju tervele organisatsioonile. Seetõttu on integreeritud riski juhtimissüsteem vastastikusel sõltuvuses organisatsiooni arenguvajadustega (Vasile & Croitoru, 2012, p. 262), nähes ette peamised põhimõtted ja komponendid organisatsiooni riskijuhtimiseks ja keskendudes eesmärkide saavutamisele (Frigo & Anderson, 2011, p. 18).

Vaatamata kaasaegse tehnoloogia kasutamisele ning riskijuhtimise andmete dokumenteerimisele võib organisatsioonidel esineda takistusi tulemuslikuks riskijuhtimiseks. Üheks põhjuseks on siin seoste puudumine riskide võtmenäitajate (*key risk indicator*) ja organisatsiooni või üksuse võtmenäitajate (*key performance indicator*) kasutamisel. Organisatsiooni strateegia kavandamisel on tähtis mõista, milliseid teostuse ja riskijuhtimise indikaatoreid kasutada (Baker, 2016, p. 23), mis näitaksid integreeritud riskijuhtimise kvaliteeti ja tõhusust. Nendeks näitajateks on selgelt määratletud strateegia ja riskiraamistik, mis hõlmab poliitikat, protsesse, hindamist, mõõtmist, järelvalvet. Järelvalve eeldab omakorda

juhtkonna teadmisi ja kogemusi strateegiliste riskide mõistmiseks, jälgimiseks ning efektiivsust tagavate otsuste tegemiseks (Baker, 2016, p. 27; Hinrichs, 2009, p. 156). Nende puudumine, mittevastavus organisatsiooni eesmärkidega või nende omavaheliste seoste puudumine võivad kaasa tuua ebaõnnestumisi. Üheks piiranguks on riskijuhtimise teadmiste puudumine või ebapiisav kommunikatsioon, mis toob kaasa halvasti integreeritud riskijuhtimise süsteemi (Schiller & Prpich, 2014), kuid läbikukkumise põhjuseks võib olla ka selge poliitika puudumine, määratlemata vastutus ning võtmeriskide ja indikaatorite mittejälgimine või ebaselge aruandlus (Hinrichs, 2009, p. 158).

Siseturvalisuse tagamisega seotud organisatsioonide riskijuhtimine eeldab teiste organisatsioonidega võrreldes olemuslikult suuremat tähelepanu riskijuhtimisele. Sellel on mitmeid põhjuseid. Üks olulisemaid on nende organisatsioonide eesmärk säästa ja päästa inimeste elu ja tervist ning tagada nende ohutus. Seetõttu peavad need organisatsioonid oma riskijuhtimise protsesside kujundamisel arvestama antud asjaoludega. Riskijuhtimise faktide põhjal tulenevad homsed katastroofid ja õnnetused tänastest valedest otsustest, väärast tegetsemisest ja ignorantsusest. Üks olulisemaid küsimusi on, kuidas juhtida avalikkust ähvardavaid ohte ja riskiolukordasid, et tagada inimeste ohutus ja turvalisus ning vähendada katastroofide arvu, mis võivad mõjutada tulevikus avalikkuse ohutust ja majandust. (Capaul, 2005, p. 406; Fekete, 2012, p. 70). Integreeritud riskijuhtimise raamistik peaks seejuures arvestama katastroofide pikaajalist perspektiivi ning erinevate osapoolte kaastust (Amendola, et al., 2005, p. 390). Lisaks aitavad riskide integratsioon ja sellest tekkinud andmed kaasa avalikkuse informeerimisele riskidest ning riskidel baseeruvale otsustamisele (Lucia, 2005, p. 467)

Analüüsid riskijuhtimise teooriat, siis ilmneb, et väliskeskkonnas toimuvad muutused võivad tuua kaasa vajaduse reageerida kiiresti uutele keskkonnatingimustele. See tähendab igapäevaste tegevuste kiiret korrigeerimist erinevatel juhtimistasanditel ja selget arusaamist, kuidas on need tegevused seotud organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamise-ga. Organisatsiooni funktsionaalsete üksuste või tasandite riskide juhtimisele ei ole kiired muutused tingimata ületamatud. Küll aga võib selline riskijuhtimine tekitada ebaefektiivsust, mis tuleneb seoste puudumisest strateegia ja igapäevaste operatiivtegevuste vahel. Üldjuhul organisatsioonid mõistavad sellise riskijuhtimise vajalikkust, kuid selle rakendamine on seotud mitmete asjaoludega. Esimene nendest on riskipoliitika puudumine. Kui

see on aga kirja pandud, siis on vaja tagada selle toimivus. Teiseks oluliseks asjaoluks riskijuhtimise korraldamisel on juhtkonna eestvedamine ja pühendumuse aktiveerimine. Neid täiendaksid vastutuse määramine ja riskiteadlikkuse suurendamine, mis aitavad viia riskijuhtimise otsuste tegemise võimalikult madalale organisatsiooni hierarhias. Seejuures on vaja kindlustada organisatsioon vajalike riskide võtmenäitajatega, sest mitte kõik näitajad ei ole olulised organisatsiooni strateegilise eesmärkide saavutamiseks. Kõik see on vaja koondada ühtsesse raamistikku loomaks integreeritud lähenemist riskijuhtimisel, mis aitab strateegia elluviimisele ning ressursside tõhusamale ja mõjusamale kasutamisele.

## **1.2. Integreeritud riskijuhtimine ja selle mõju teenuste arendamisele**

Eelmises peatükis vaadeldud strateegia ja riskijuhtimise seoseid aluseks võttes käsitletakse autori poolt järgmisena riskijuhtimise integratsiooni ning selle mõju teenustele. Selle asjakohasus tuleneb käesoleva töö uurimisprobleemist, kus üheks uurimisülesandeks on integreeritud riskijuhtimise mõju päästeteenuste korraldamisele. Selleks, et mõista riskijuhtimise integratsiooni ja selle mõju teenusele, tuleb lähemalt vaadata organisatsioonide poolt osutatavate teenuste olemust.

Tänapäeval eristatakse teenuseid erinevate kriteeriumite alusel. Üheks põhimõtteks on jaotamine era- ja avaliku sektori teenusteks, millest avalike teenuste väljundid on komplekssemad ja mitmedimensioonilised (Wilson, 2013). Avalike teenuste eesmärgid on suunatud mitmele võimekusele, milleks on inimeste elu, füüsiline turvalisus, tervis, haridus, elustandard, individuaalne, perekonna ja sotsiaalne elu, tootlikkus ja väärtust loovad tegevused, osalus, õiguslik julgeolek (Vizard, 2013, p. 60). Oma põhiolemuselt on teenused siiski sarnased, mis ilmneb teenuse definitsioonidest. Grönroos (2015, p. 48) toob välja, et teenus on komplitseeritud fenomen omades erinevaid tähendusi ja ulatust, millest üks lähtub teenuse loogikast ja äri perspektiivist ning teine teenusest kui tegevusest. Perensi (1998, lk 11) sõnastuses käsitletakse teenust kui inimtegevust, mis on kellegi teise huvides ning sooritatakse inimese vaimse või füüsilise tööjõuga. Mõlema definitsiooni põhjal saab öelda, et teenuse aluseks on tegevus, mille lõppkasusaajaks on inimene, kuid tulenevalt tehnoloogia arengust ei pea see olema sooritatud inimese poolt. Näiteks parkimisautomaatide või infotahvlite kasutamisel ei ole vaja inimesel suhelda otseselt teise inimesega, sest teenusprotsessi automatiseeritus tagab selle toimimise vajalikul tasemel. Küll on aga teenusele iseloomulikud omadused, mis eristavad seda näiteks tavapärasest kauba tootmisprotsessist.

Teenus on immateriaalne, vähemalt mingil määral toodetud ja tarbitud üheaegselt, formeerudes alles teenindussituatsioonis. Tarbija on vähemalt mingil määral teenuse loomes osaline ning teenus ei saa minna üle tarbija omandusse. (Grönroos, 2015, p. 50; Perens, 1998, pp. 12-17). Teenuste kvaliteet on alati paljuski subjektiivne. Mida vähem on teenuste protsessis ainelisi aluseid, seda raskem on kvaliteeti määrata (Perens, 1998, lk 82), kuid seda tehes peab kvaliteedi hindamine olema kestev protsess, et viia võimalikult väikseks ebaõnnestumise risk (Grönroos, 2015, p. 128).

Teenuse olemuse kirjelduse põhjal saab öelda, et teenusprotsessiga on kindlasti seotud teenuse tarbija ning üldjuhul ka teenust osutav inimene. Seetõttu koostatakse organisatsioonides teenustele protsessikirjeldusi, kehtestatakse standardeid ja viiakse sisse mõõdikuid, mis võimaldavad jälgida ja juhtida nii teenuse enda toimivust aga ka teenusega kaasnevaid organisatsiooni riske. Üheks suurimaks riskiks, mis ohustab nii avaliku kui erasektori organisatsioone, on teenust osutavate inimeste ohutuse tagamine. Osade teenuste puhul võib see puudutada otseselt teenust osutavat töötajat nagu näiteks päästeteenuste, korrakaitseteenuste aga ka turvateenuse osutamisel. Teistel juhtudel ei pruugi risk inimese elule väljenduda otseselt teenuse ja tarbija kokkupuutel. Näiteks elektrienergia teenuste puhul on kõige enam ohustatud need töötajaid, kes osalevad elektrienergia tootmisprotsessis kaevandustes, kuid otsest kokkupuudet lõpptarbijaga neil ei teki. Teenuste puhul on võimalik nende süstematiseerimine mitmete tunnuste alusel. Uurimistöö raames on aktuaalsemad teenuste liigitatus välistegurite alusel, milleks on objektidele või isikutele suunatud teenused ja individualiseeritusse määra alusel, milleks on individualiseeritud ja standardiseeritud teenused. Teataval määral on asjakohane ka tootmistegurite alusel jaotuvad teenused, milleks on füüsilist või vaimset tööd nõudvad teenused. (Perens, 1998, lk 21).

Teenuste juhtimisel saab eristada kahte põhimõttelist erinevust. Need on väljapoolt sissepoole juhtimine ning seestpoolt väljapoole juhtimine. Esimese puhul on põhikompetents kliendi igapäevaste protsesside mõistmine ning väärtuste loomine, mida saab nimetada ka protsessi juhtimise perspektiiviks. Teisel puhul tuleneb põhikompetents tehnoloogiast ja tootmisprotsessidest, mis on omane funktsionaalsele juhtimisele. Funktsionaalses organisatsioonis on tegevused orienteeritud eelkõige osakonnasisesele spetsialiseerumisele. Protsessijuhtimisel on aga osakondade vahelised piirid kadunud ning teenusevoog on organi-

seeritud ja juhitud kui väärtusttoetav protsess. (Grönroos, 2015, pp. 7-10). Käsitledes eelnimetatud teenuse juhtimise kontseptsioonilisi erisusi riskijuhtimise integratsiooni kontekstis, saab öelda, et teenuste väljastpoolt sissepoole juhtimisel on suuremad eeldused integreeritud riskijuhtimise õnnestumiseks. See tuleneb asjaolust, et teenuste integratsioon loob juba eeldused organisatsiooniüleseks koostööks, mis hierarhilise struktuuriga organisatsioonis võib puududa.

Integreeritud riskijuhtimise protsess hõlmab endas rohkemat kui organisatsiooni tegevust ohustavate riskide süsteemset monitooringut ning sellest tulenevate maandamistegevuste kohaldamist. Ühendades omavahel organisatsiooni strateegilised eesmärgid, tegevuste ja riskide võtmeindikaatorid, tekib organisatsioonile süsteem nii terviklikuks teenuste juhtimiseks kui ka riskide juhtimiseks. Korraldades riskide juhtimist laiemalt üle organisatsiooni nii, et ühe üksuse riskijuhtimise väljunditega arvestatakse teise üksuse tegevuste juures, on loodud eeldused integreeritud riskijuhtimiseks. Süsteemiks seda siiski nimetada ei saa, sest integreeritud riskijuhtimise süsteem eeldab tervikliku kogumit, mis seob omavahel organisatsiooni strateegia, selle saavutamiseks vajalikud ressursid ning riskijuhtimise.

Organisatsioonide poolt kasutatakse riskijuhtimisel valdavalt ISO standardite põhimõtteid tulenevalt organisatsiooni tegevusvaldkonnast, teenuste või tootmisprotsessi olemusest. Käesolev töö on suunatud Päästeameti teenuste riskijuhtimise integratsioonile ning seetõttu ei käsitleta töös tootmisprotsesside riskijuhtimist.

Riskijuhtimise standardid, sealjuures ISO 3100, selgitavad organisatsiooni vastutused, aitavad vältida takistusi ja annavad organisatsiooni juhtidele võimalusi kriiside ennetamiseks ning juhtimise mõõtmiseks (Lalonde & Boiral, 2012, p. 282). Oma universaalse iseloomuga sobivad standardid nii erasektori kui ka avaliku sektori organisatsioonidele. Viimaste hulka kuulub Päästeamet, mille teenused on suunatud ühiskonna liikmeid ähvardavate ohtude ennetamisele ja tõrjumisele. Päästeteenuste osutamisel on ohustatud samuti päästetöötajate elud ning siin tuleb arvestada samuti neid ohustavate riskide ennetamisega ja maandamisega.

Eraldi tuleks integreeritud riskijuhtimise rakendamiseks vaadata päästeteenuste kogukondlikku mõju. See tähendab, et riskide hindamisel, maandamisel ja päästeteenuste osutamisel

peab arvestama piirkondlike riskide ja piirkonna eripäraga. Sellest saab sisendi nii päästeteenuste arendamine kui ka riskijuhtimine. Näiteks üleujutustega seonduvad riskid on Eesti piirkondades erinevad, mistõttu vajab teenuste arendamine ja riskijuhtimine asjakohast sisendit adekvaatsete otsuste tegemiseks. Nimetatud põhimõtteid on rakendatud erinevate riikide päästeteenistustes. Rootsi päästeteenuste kogemus näitab, et päästetöötajate töötamine koondub väikestesse gruppidesse, mis on geograafiliselt hajutatud ning need ei ole tingimata lokaliseerunud päästekomandodesse. Osa tuletõrjajatest osalevad erinevates ennetavates ülesannetes, samal ajal kui teised on paigutatud strateegiliselt erinevatesse kohtadesse, et tagada õnnetusteks valmisoleku tase. Planeerimisprotsess muutub seeläbi dünaamilisemaks ning kohandub päästeteenuste nõudlusega. (Ulander, 2015, p. 1). Nimetatud asjaolust tulenevalt on päästeteenuste arendamisel ja riskijuhtimisel tähtis hinnata riskide võimalikku mõju nii organisatsioonile, avalikkusele aga ka töötajatele. Tagamaks hädasolijatele vajalikul tasemel reageerimine on vaja kindlustada samal ajal ka töötajate ohutus.

Rootsi kriisijuhtimise agentuuri poolt püstitati Lund'i Ülikoolile ülesanne kujundada kogukondliku haavatavuse analüüsimiseks ja hindamiseks meetod, mis oleks rakendatav kõikides munitsipaalüksustes ja looks võrreldavaid tulemusi. Hinnates kogukondlikke vajadusi, ohtusid ja riske ning juhtimise võimekust (Abrahamsson, et al., 2005, p. 367), võetakse teenuste osutamise aluseks integreeritud lähenemisviis, sest kogukonna elujõulisust mõjutavad probleemid on omavahel ühendatud. Kogukonna vajadustega tegeletakse efektiivsemalt, kui teenuse osutamisel arvestatakse nende vajadustega (Kafle, 2017, p. 39). Seejuures peavad olulised muudatused või teenuse ümberkonfigureerimised piirkonnas põhinema tänapäevasele hindamisele, kasutades usaldusväärseid riskihindamise mudeleid ning andmete ja teabe kogumeid (Murphy, et al., 2012, p. 87). Nimetatud põhimõtted annavad arusaamise sellest, et päästeteenuste arendamist ning riskide juhtimist tuleb vaadata oluliselt laiemalt kui ainult organisatsioonisiselt. Käsitledes kogukonnaliikmeid klientidena saab öelda, et tuleb kohanduda klientide vajadustega ja muutunud keskkonnatingimustega.

Riskide integreeritud juhtimise üks olulisemaid eesmärke päästeteenuste osutamisel on aidata kaasa inimeste säästmisele, monitoorides sealjuures riskijuhtimise tõhusust ja mõjusust. Organisatsiooni riskijuhtimise integratsiooni ning tegevusnäitajate monitooringu eesmärk on vähendada riske, arvestada reageerimis- ja maandamismeetmetega ning parandada juhtimiskontrolli ja tegevusvõimekust. Arvestades ühiskonnale relevantsete asjaoludega,



aitab integreeritud riskijuhtimine säästa maksumaksjate raha ning parandada tulemusi (Davis, 2007, p. 44; Federal Office for Civil Protection, 2014, p. 7). Riskijuhtimise edukus sõltub aga riskijuhtimise raamstruktuuri tõhususest, mille moodustavad alused ja korraldused ning mis on kokku lepitud kõigil organisatsiooni erinevatel juhtimistasanditel. ISO 31000 võimaldab korraldada organisatsiooni riskijuhtimist tervikliku protsessina. Selles on mõeldikud, mis on integreeritud organisatsiooni tulemuste hindamise protsessi ning neid rakendatakse nii palju kui võimalik organisatsiooni erinevates osakondades ja üksustes. (Lalonde & Boiral, 2012, p. 275). Üldiselt üksikule minnes tuleb päästeteenuste riskide hindamisel ja strateegia kujundamisel kindlustada, et märkimisväärsed tuleõnnetustega kaasnevad riskid on kategoriseeritud ning tagatud vajalikud tegevusmeetmed ning ressurside olemasolu, vähendamaks potentsiaalset hädaolukorda (Jones, 2007, p. 40).

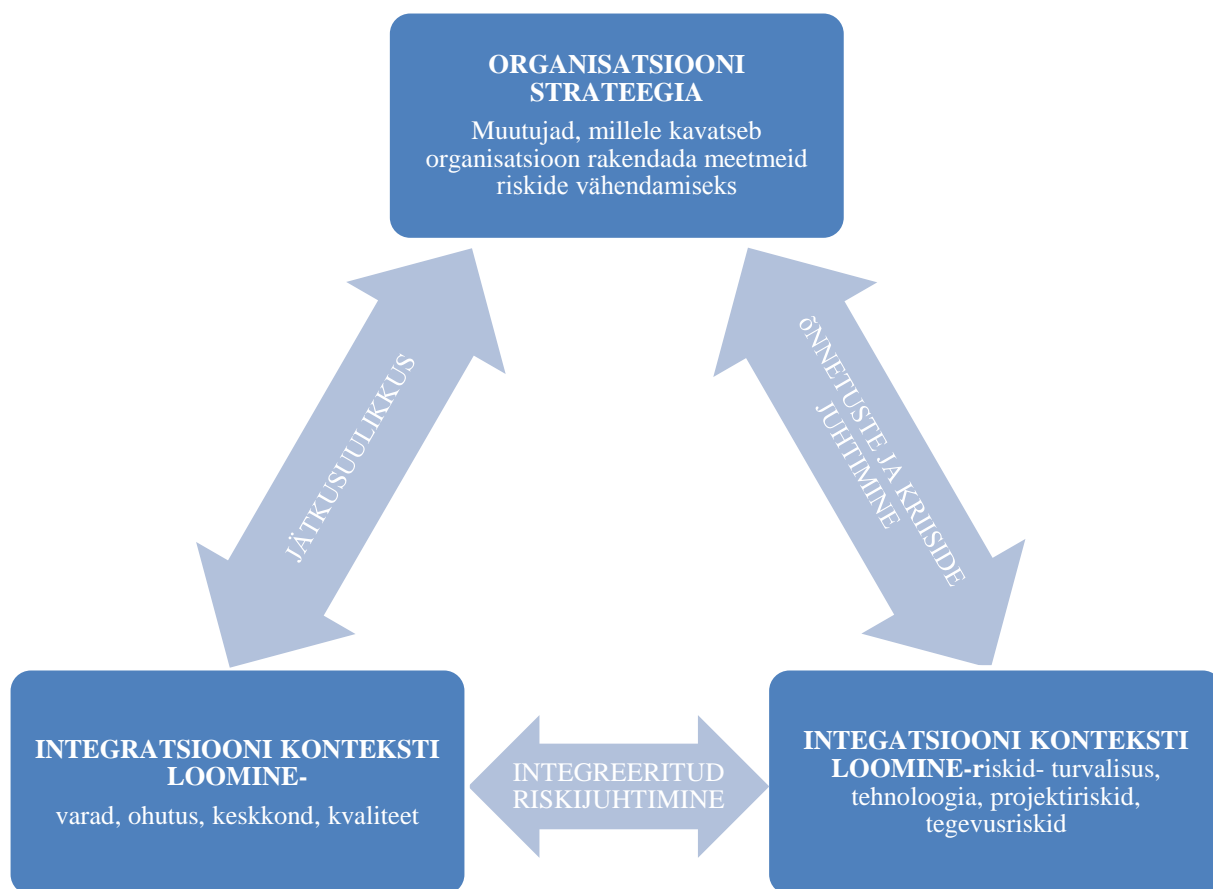
Päästeteenuste integreeritud riskijuhtimise süsteem ja detailne plaan kindlustavad proaktiivse riskide tuvastamise ja hindamise. Siin saab välja tuua kolm organisatsiooni juhtimistasandit. Strateegilisel juhtimistasandil otsustatakse päästekomandode asukohad, päästeteenuseid osutava organisatsiooni prioriteedid ja vajalikud ressursid. Tegevuse ehk taktikaline juhtimistasand sisaldab otsuseid, kuidas mõjusalt kasutada infrastruktuuri ja kuidas peab organisatsioon tegutsema strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. Kolmas tase on sündmuse ehk operatiivjuhtimise tasand, kus risk on pidevalt hinnatud ja sisaldab väga lühiajalisi ning igapäevaseid tegevusi, olles mõjutatud päästeteenuste igapäevasest nõudlusest. (Gough, 2013, p. 51; Ulander, 2015, p. 29). Erinevatel juhtimistasanditel on vajalikud erinevad andmed, kas siis strateegia kujundamiseks või igapäevaste teenuste osutamiseks. Seetõttu on operatiivjuhtimistasandi andmed vajalikud taktikalisele ja strateegilisele juhtimistasandile. See aitab luua seoseid päästesündmuste üksikjuhtumite ja riskijuhtimise vahel ning tuua üldistustena organisatsiooni strateegilisele juhtimistasandile. Nimetatud asjaolule juhib tähelepanu Simpson, kes toob välja, et märkimisväärne osa ohutusalaalastest plaanidest ja strateegiatest on juhitud kodustest tulekahjudest, sest nende puhul on viigastuste ja surmade esinemise tõenäosus kõige suurem. (Simpson, et al., 2014, p. 98).

Päästeteenuste riskide hindamisel on kasutuses kaks juhtivat lähenemist. Ühte lähenemisest, mida kasutatakse Saksamaa päästeüksustes, kutsutakse „Ohtude maatriks“, mis aitab välja selgitada päästetööde ohtusid ning objektide haavatavust. Meetodil puudub aga riskide materialiseerumise ja tagajärgede tõenäosuse hindamine. Rohkem edasiarendatud ja

seeläbi ka keerulisem lähenemine on kasutusel Briti päästeteenistusel, kus on rakendatud integreeritud riskijuhtimise plaane 2004 aastast ning kasutatakse üldist, dünaamilist ja analüütilist riskide hindamist. (Andrews, 2010, p. 601; Krasuski, 2014, p. 324). Suurbritannia päästeteenuste korraldamisel nõutakse igalt päästeüksustelt avalikult saadaolevat integreeritud riskijuhtimise plaani, mis kataks ära kolme aastase perioodi. Plaan peab olema regulaarselt üle vaadatud, valmistatud ette kaasajastatud riskiinformatsiooniga ning teenuse väljundite hindamisega. Integreeritud riskijuhtimise plaanid hindavad hädaolukordasid, sisaldades nii piiride üleseid, mitme institutsiooni üleseid ja rahvuslikke riske. Selliselt identifitseeritakse viisid, kuidas päästeteenuste korraldamine peab aitama parandada avalikku ohutust koostöös erinevate osapooltega. Korraldamine baseerub iga-aastasel tegevuskaval, aidates vähendada sündmuste mõju kogukondadele. (Andrews, 2010, p. 601; Gazzard, et al., 2016, p.12; Communities and Local Government, 2008).

Riski nõuetekohasel juhtimisel paraneb organisatsiooni jätkusuutlikkus. Organisatsioonid peaksid välja töötama ja rakendama strateegiaid, mis toetaksid riskijuhtimise integratsiooni, kuid vähesed suudavad seda teha vähendades sellega sünergiat ja riskijuhtimise väärtust (Rebelo, et al., 2017, p. 402; van Wyk, 2014, p. 54). Van Wyk pakub siinkohal välja B4Risk mudeli, mis erineb traditsioonilistest reaktiivsetest riskide vähendamise meetmete kasutamisest. B4Risk mudel on proaktiivsete meetmete kasutamine, mis on kujundatud ja kasutusele võetud vastavuses organisatsiooni tegevuste ja teenustega, hoidmaks ära ja vähendamaks riskide ulatust. Nimetatud mudeli põhimõtted on esitatud kokkuvõtlikult joonisel 2. B4Risk riskijuhtimise mudel lähtub organisatsiooni strateegiliste muutujate defineerimisest. See tähendab tippjuhtkonna poolt strateegiliste eesmärkide ja organisatsiooni riskijuhtimise eesmärkide omavahelist seostamist. Arvestada tuleb organisatsiooni jätkusuutliku arengu tagamisega ning valmisoleku kindlustamisega õnnetusjuhtumite ennetamiseks ja kiireks reageerimiseks. Integratsiooni konteksti loomisel ja muutujate määramisel arvestatakse ja hinnatakse nii keskkonnaga, tervise ja ohutusega ning kvaliteediga seonduvaid asjaolusid. Käsitletakse nii turvalisus-, õnnetus-, projektide ja tegevusriske. Integratsiooni konteksti sisu on organisatsioonidel erinev ning tuleneb eelkõige organisatsiooni tegevusvaldkonnast, sise- ja väliskeskkonna tingimustest. Defineeritud muutujate ja integratsiooni konteksti tulemusel töötatakse välja integreeritud riskijuhtimise lahendused, mis toetavad organisatsiooni eesmärkide saavutamist. (van Wyk, 2014, pp. 53-54). Antud käsitluse miinuseks tuleb öelda, et sellest ei selgu integratsiooni detailsuse aste. Eelkõige on tegemist

strateegilise juhtimistasandi põhimõtete kirjeldamisega. Selleks, et riskijuhtimise toimiks organisatsioonis igal juhtimistasandilt tuleb luua ja ära kirjeldada süsteem, kuidas iga kõrgemal seisev juhtimistasand annab sisendi alumistele juhtimistasanditele. See hõlmab nii plaane, protsesse ja ressursse. Ilma üksuse ja ametikoha detailsusastmeta on oht integreeritud riskijuhtimise ebaõnnestumiseks.



Joonis 2. Organisatsiooni integreeritud riskijuhtimise B4Risk mudel. (van Wyk, 2014; autori koostatud)

Organisatsiooni teenuste arendamisel, kvaliteedi tagamisel ja riskide juhtimisel on määrava tähtsusega ressursside eraldamine ja kasutamine. Ulander (2015, p. III) tõi enda töös välja

asjaolu, et ressursside planeerimise protsessi kompleksus tingib vajaduse toetavate tööriistade järele, mis aitavad kaasa päästesündmusteks valmisolekul ning nendele reageerimisel. Ühtlasi aitab oskuslik riskijuhtimine kaasa ressursside tõhusale kasutamisele. Tavaliselt käsitletakse ressurssidena inim- ja finantsressurssi. Ressurssiks on aga ka materiaalne või immateriaalne vara. Tänapäeval on üheks tähtsamaks ressursiks saanud tehnoloogia, mis aitab kaasa protsesside automatiseerimisele. See on vajalik inimefaktori vähendamiseks või päästeteenuste puhul inimelu säästmiseks. Vähestel organisatsioonidel on planeeritud aga riskijuhtimiseks eraldi eelarve. Üldjuhul on nii ressursid, riskijuhtimise protsessid ja plaanid olemas suurematel organisatsioonidel, mis näevad ette riski maandamise mõjude kuluefektiivset kasutamist. Eelkõige innustab seda tippjuhtkonna suur huvi. Ülejäänud personal on kaasatud riskide tuvastamisse, monitoorimisse ning protsesside defineerimisse ning arendamisse. (Communities and Local Government, 2008; Mateescu, et al., 2016, p. 456). Päästeteenuste osutamisel avaldub tõhususe saavutamise näiteks piirkonnas asuvate päästeteenuste hõivatuse jälgimisega. Kasutades teiste komandode järelejäädud saadaolevaid ressursse tagatakse nende ümberasustamisega adekvaatne valmisolek uuteks intsidentideks (Ulander, 2015, p. 15).

Autori hinnangul on üheks olulisemaks ressursiks, mis mõjutab teenuste kvaliteeti ja teenuse toimivust, inimressurssi kasutamine. Päästeteenuste kvaliteedile ning riskijuhtimisele avaldab mõju töötajate ohutusega seonduvad küsimused. Üheks selliseks dilemmaks on juhtide arusaamine ja suhtumine täistööajaga, osalise tööajaga töötajatesse ning vabatahtlike kasutamisse. See tuleneb ka sellest, et päästeteenuste osutamisega ei tegele mitte ainult riiklik päästeasutus. Vabatahtlike kasutamine ning muutused olemasolevate teenuste osutamisel kujutavad endas teistsuguseid eesmärke. Siinkohal ei ole päevakorras mitte teenuste parandamine, vaid see, kuidas neid odavalt saada. Selles aga peituvad ka riskid, sest vabatahtlike kasutamisel ei ole mõjutatud mitte ainult professionaalide palk ja töötingimused, aga on oht ka teenuse kvaliteedile. (Emerald Group Publishing Limited, 2015). Lisaks vabatahtlike kasutamisele eksisteerivad päästeteenuste osutamisel osalise ajaga töötajad. Suurbritannias läbi viidud uuringu põhjal ilmselgus suur polariseerumine juhtide ja töötajate arvamuste vahel mis kujutab väljakutset päästeteenuste osutamisele ning kvaliteedile. Risk seisneb juhtkonna uskumuses, et osalise ajaga töötajad mõistavad selgelt nende tegevusega kaasnevat kohustusi, kuid see ei pruugi nii olla. (West & Murphy, 2016, p. 191). Samuti tuleb tähelepanu pöörata töötajate ohutusele. Parandamiseks teenuse kvaliteeti ja tõhusust,

on vaja hinnata ja juhtida riske tuletõrjajate tervise ja ohutuse tagamiseks (Duncan, et al., 2014, p. 1074). Kuigi standardiseerimine, protsesside automatiseerimine ning tehniliste lahenduste rakendamine aitab kaasa tõhususele, ei ole võimalik päästeteenustest välja jätta inimressurssi. Ohukordade lahendamine sündmuskohal ilma inimesteta ei ole võimalik. Seetõttu tuleb päästeteenuste kvaliteedi ja tõhususe hindamist vaadata ühiselt riskijuhtimisega, et kindlustada abivajajad operatiivse ja professionaalse abiga ning säästes samaaegselt nii kannatanute kui päästetöötajate elud. Ühtlasi nõuab see pingutusi tagamaks inimressursi vastavus teenuste kvaliteedinõuete täitmiseks. Seda eriti vabatahtlike ja osalise tööajaga töötajate kasutamise tingimustes.

Organisatsiooni teenuste arendamine ja riskijuhtimine peavad kindlasti hõlmama teenuse elutsükli hindamist ning organisatsiooni suutlikkust kohandada teenust vastavalt muutunud vajadusele. Koos riskihindamisega annab teenuse elutsükli hindamine teaduslikult usaldusväärset teavet tervise, ohutuse ja keskkonna hindamiseks. (Breedveld, 2013, p. 464). Päästeteenuste osutamisel ei ole elutsükli hindamine relevantne, kuid teenuste tegevuste hindamine küll. Siinjuures on oluline, et riskijuhtimise standardiseeritud tegevusprotseduurid, tööjuhendid ja töötajate treeningkavad oleksid hierarhilises seoses ning toetades koos vajalike andmetega teenuse elutsükli juhtimist (Breedveld, 2013, p. 460; Duncan, et al., 2014, p. 1064). Teenuste ja riskijuhtimise protseduuride standardiseerimine võimaldab mõista töötajatel erinevate otsuste tagamaid ning toetab tõhususe saavutamiseks tööriistade ja tehniliste lahenduste rakendamist.

Sünteesides peatükis käsitletud teooriat juhitakse autori poolt tähelepanu teenuste riskijuhtimise komplitseeritusele. Teenuste üks peamisi ja põhimõttelisi erinevusi toodetest on nende immateriaalsus ning teenust võib toota ja tarbida samaaegselt. Seetõttu on teenuste kvaliteedi määramine küllaltki subjektiivne. Teenus võib formeeruda alles teenindussituatsioonis ning mida vähem on selles ainelisi aluseid, seda keerulisem on hinnata kvaliteeti. Tagamaks soovitud kvaliteeditaseme saavutamist, koostatakse protsessikirjeldusi ning kehtestatakse vastavaid sisemisi teenusestandardeid, et juhtida selliselt teenuse toimivust. Siinjuures on oluline eristada teenuste seest väljaspoole ja väljast sissepoole suunatud juhtimist, mis loovad organisatsioonile konteksti teenuste arendamiseks ja kaasnevate riskide juhtimiseks. Üheks suurimaks riskiks, mis kaasneb teenuste osutamisega, on oht inimese elule. Eriti aktuaalne on see teenuste puhul, mida osutatakse inimeste turvalisuse tagamiseks.

Olgu nendeks era- või avalikusektori poolt osutatavad turva-, korrakaitse või päästeteenused. Seega tuleb nende teenuste arendamisel hinnata riske ja ohutust nii töötajatele, organisatsioonile kui ka avalikkusele. Lähtuda tuleb seejuures organisatsiooni strateegilistest eesmärkidest, mis annavad riskijuhtimisele sisendi muutujatest, mida on vaja jälgida. Muutujate sidumine organisatsioonisiselt annab vajaliku selguse integratsiooni konteksti loomiseks, mille põhjal on võimalik anda volitused, määrata vastutus ning otsustada ja rakendada ressursse riskide juhtimiseks.

## **2. INTEGREERITUD RISKIJUHTIMISE RAKENDAMINE PÄÄSTEAMETIS**

### **2.1. Uurimistöö metoodika**

Töö suunitlus on rakendust loov arendusuuring. Sarnanedes tegevusuuringule võimaldab arendusuuring, sekkuva meetodina, uurida ja arendada korduvaid protsesse (Ørngreen, 2015, p. 20). Uurimisstrateegiana kasutatakse juhtumiuuringut, mis võimaldab uurida tänapäevaseid ilminguid reaalses kontekstis kui piirid fenomeni ja konteksti vahel ei ole ilmselged (Yin, 2003, p. 7). Uuring viiakse läbi intensiivse uuringuna, keskendudes ühele juhtumile (Lagerspetz, 2017, lk 104) uurides seda võimalikult paljudelt seisukohtadelt teatud ajahetkel (Lagerspetz, 2017, lk 82; Virkus, 2010; Yin, 2003, p. 42) ning kirjeldades ja analüüsid praegust olukorda (Lagerspetz, 2017, p. 84). Magistritöös uuritakse Päästeameti riskijuhtimise põhimõtteid funktsionaalsetes üksustes, valdkondades, organisatsiooni juhtumisstruktuuri erinevatel tasanditel ja tegutsemispiirkondades. Nimetatud põhimõtete uurimine võimaldab hetkeolukorra kaardistamisega selgitada välja eeldused ja tingimused riskijuhtimise integratsiooniks.

Uurimistöö läbiviimisel ei ole autoril võimalik läbi viia terviklikku arendusuuringut. Uurimistöö tulemusel luuakse küll integreeritud riskijuhtimise mudeli, kuid uurimistöö koostamise protsessis ei ole võimalik jälgida mudeli rakendatavust Päästeametis. Samuti ei ole võimalik teostada integreeritud riskijuhtimise mudeli mõju hindamist Päästeameti strateegiliste eesmärkide saavutamisel. Seetõttu esitatakse töö viimases peatükis riskijuhtimise rakendusjuhised ning kokkuvõttes peatükis ettepanekud integreeritud riskijuhtimise edasiseks hindamiseks.

Uuringu põhjal töötatakse välja integreeritud riskijuhtimise mudel, mis seob funktsionaalsete üksuste ja teenuste riskijuhtimise ühtsesse terviklikku süsteemi lähtudes organisatsiooni strateegiliste eesmärkidest. Mudeli puhul on tegemist praktilise töövahendiga, mille rakendatavust tutvustatakse Päästeameti siseselt ning mis on tööriistaks riskijuhtimise korraldamisel.

Uurimustöö valim moodustatakse mittetõenäosusliku eesmärgipärase valimina, mida ise loomustab uuritavate kaasamine ettekavatsetult ning kindlate kriteeriumite alusel.

(Õunapuu, 2014, lk 142). Valimi valikukriteeriumiks on uuritavate osavõtt Päästeameti riskide hindamise, maandamismeetmete määramise ning riskide kategoriseerimise tegevustest. Valim moodustatakse üheteistkümnest Päästeameti osakondade ja teenuste juhtidest ning spetsialistidest.

Uurimustöö läbiviimiseks kasutatakse intervjuusid ja dokumendianalüüsi. Intervjuud viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuudena, mille küsimused on eelnevalt ette planeeritud. Samas võimaldab poolstruktureeritud intervjuu arendada intervjuueerija ja vastaja vahelist vestlust selgitamiseks uurimustöö jaoks olulisi aspekte. Intervjuude läbiviimiseks koostatakse intervjuukava, mis aitab juhtida intervjuu käiku. Intervjuukavas planeeritakse esitada uuritavatele 11 küsimust ning määratakse kindlaks küsimuste järjekord. Uurimisküsimustena kasutatakse temaatilisi ja otseseid küsimusi. Intervjuu temaatilisi küsimusi, milleks on küsimused 1, 9 ja 11, ei koondata ühte teemaplokki, vaid need esitatakse küsimuste struktuuris hajutatult, et nendele vastamine ei mõjutaks vastamist otsestele küsimustele. Üldiste küsimustega selgitatakse välja vastajate arvamused ja hoiakud integreeritud riskijuhtimise kohta ning selle sidususe vajalikkusest organisatsiooni strateegiaga. Otseste küsimustega selgitatakse välja asjaolud Päästeameti valdkondade riskijuhtimise tegelikkuse kohta. Vajadusel kasutatakse intervjuu läbiviimisel täpsustavaid ja tõlgendavaid küsimusi, saamaks infot tegelikkuse kohta. Intervjuud viiakse läbi videokonverentsi, sõnumiedastuskeskkonna või vahetu kohtumisena ning transkribeeritakse sõna-sõnalt.

Dokumendianalüüsiga otsitakse tavapäraselt vastuseid küsimustele: mis toimub või on toimunud; millega organisatsioon tegeleb; millised tavad ja normid keskkonnas valitsevad. (Lagerspetz, 2017, lk 185). Dokumendianalüüsi kasutatakse selgitamiseks välja, millised on Päästeametis riskijuhtimise põhimõtted. Uuritavad dokumendid eristatakse kahe erineva põhimõtte alusel. Üheks põhimõtteks on Päästeametile õigusaktidega kehtestatud normid, millega nähakse ette riskijuhtimise alast tegevust. Teiseks põhimõtteks on Päästeameti siseselt kehtestatud regulatsioon valdkondade ja teenuste põhiseks riskide juhtimiseks. Dokumendianalüüsiks kasutatakse Lisas 2 nimetatud Päästeameti strateegia dokumente, osakondade põhimääruseid ja päästeteenuste osutamist reguleerivaid seadusi, määrusi ning protsessikirjeldusi. Päästeameti dokumendianalüüsiga otsitakse infot, kuidas on Päästeametis kirjeldatud riskijuhtimise põhimõtted ja milline on nende seotus organisatsiooni sisese koostööga ja organisatsiooni strateegiliste tegevustega.



Intervjuude ja dokumendianalüüsil rakendatakse kodeerimist, kus ütlused ja väited liigitatakse kategooriatesse. Päästeameti riskijuhtimisel uuritavad kategooriad on riskijuhtimise seos organisatsioonistrateegiaga, valdkondade ja teenuste põhine riskide juhtimine, organisatsiooniülene ehk valdkondade vaheline riskide juhtimine ning riskide juhtimise seos ressursside planeerimise ja kasutamisega. Analüüsikategooriad ja seal esinevad koodid esitatakse töö järgmistes alapeatükkides.

Võttes aluseks analüüsitulemusi ja integreeritud riskijuhtimise teooriat, koostatakse Päästeameti integreeritud riskijuhtimise rakendusjuhised, mis koondatakse riskijuhtimise juhendmaterjalina organisatsiooni üldistesse juhtimispõhimõtetes.

## **2.2. Päästeameti riskijuhtimise uuringu intervjuude analüüs**

Magistritöös püstitatud küsimuste uurimiseks viis autor läbi intervjuud ja dokumendianalüüsi. Intervjuude läbiviimiseks kasutati intervjuusid eesmärgipärase valimiga, mille moodustas 11 intervjuueeritavat. Intervjuud viidi läbi üheksa intervjuueeritavaga. Intervjuueeritavateks olid Päästeameti arendus-, pääste-, hädaolukorras valmisoleku-, demineerimis-, ennetusvaldkondade töötajad. Valimi moodustamise peamiseks kriteeriumiks oli intervjuueeritavate osalus Päästeameti riskijuhtimise protsessis, mis võimaldaks koguda andmeid riskijuhtimise toimivuse kohta. Seetõttu olid intervjuueeritavad tööprofiililt nii osakondade juhid kui eksperdid. Intervjuu oli koostatud poolstruktureerituna, mis võimaldas intervjuu käigus täpsustada intervjuueeritavate seisukohti. Intervjuud viidi läbi otsesel kohtumisel või Skype programmi abil. Kõik intervjuud salvestati ning transkribeeriti sõna-sõnalt. Kvalitatiivse andmeanalüüsi jaoks kasutas autor Nvivo programmi. Intervjuude valim on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Intervjuude valim

Jrk	Intervjueeritava osakond	Intervjueeritava amet	Intervjuu viis ja koht
1.	Arendusosakond	Nõunik	Suuline 05.03.2018, 16:15
2.	Ennetustöö osakond	Osakonna juhataja	Suuline, 08.03.2018 11:57
3.	Päästetöö osakond	Talituse juhataja	Suuline, 09.03.2018, 09:29
4.	Demineerimiskeskus	Osakonna juhataja	Suuline, 09.03.2018, 13:47
5.	Hädaolukorraks valmisoleku osakond	Ekspert	Suuline, 12.03.2018, 14:12
6.	Päästetöö osakond	Osakonna juhataja	Suuline, 12.03.2018, 15:21
7.	Ohutusjärelvalve osakond	Osakonna juhataja kohusetäitja	Suuline, 13.03.2018, 10:44
8.	Ohutusjärelvalve osakond	Ekspert	Suuline 08.03.2018, 10:28
9.	Lõuna päästekeskus	Nõunik	Suuline, 29.03.2018

Intervjuude kodeerimise jaotas autor nelja põhikategooriasse analoogselt dokumendianalüüsiga. Nendeks kategooriateks olid riskijuhtimise korraldus ja poliitika, struktuuriüksuste sisene riskijuhtimine, struktuuriüksuste ülene riskijuhtimine ja riskijuhtimise seos ressurside planeerimise ja kasutamisega. Kategooriate siseselt oli alamkategooriate osas intervjuude ja dokumendianalüüsi kodeerimisel erinevusi, millest täpsema ülevaate saab Lisa 5 ja 6, kus on esitatud intervjuu ja dokumendianalüüsi kodeeringud. Analüüsi osas viitab autor intervjuudele üks, kaks, neli ja kuus, mis aitavad selgitada intervjuu tulemuste üldistamist. Teiste intervjuude vastuseid on kasutatud analüüsil, kuid autor ei ole pidanud oluliseks nende vastustele viitamist.

Intervjuude kodeerimisel oli suuremaks kategooriaks riskijuhtimise korraldus ja poliitika. Selles kategoorias uuriti intervjueeritavate arusaamist integreeritud riskijuhtimisest, kuidas nad seda mõistavad ning millised võivad olla takistused integreeritud riskijuhtimisel. Lisaks annab antud kategooria ülevaate sellest, kuidas näevad intervjueeritavad Päästeameti riskijuhtimine ja ressursside planeerimise seotust strateegilise juhtimisega ja organisatsiooni eesmärkidega. Tulenevalt riskijuhtimise teooriast eeldab integreeritud ja organisatsiooniülene riskijuhtimine selle kõigile üheselt arusaadavat kirjeldust mõistmaks stuktuurüksuste vahelisi seoseid ja nende mõju organisatsiooni strateegilistele eesmärkidele. (käesolev töö lk 13). Ühe alamkategooriana uuriti riskijuhtimise seost strateegilise planeerimisega. See tähendab kas organisatsioonis nähakse riskijuhtimist strateegia kujundamisel ning millised on seosed organisatsiooni eesmärkidega. Integreeritud riskijuhtimise rakendamisel on vaja luua seosed strateegilise planeerimisega ning kindlustada see vajaliku riskianalüüsi toega (käesolev töö 15). Selleks, et rakendada tõhusat ja mõjusat riskijuhtimist on vaja selgust mõõdikute kasutamises. Esimese kategooria üheks alamkategooriaks oli riskijuhtimise mõõdikud tuvastamine intervjueeritavate abil. Samuti riskijuhtimise kasutamine teenuste planeerimisel ja arendamisel.

Integreeritud riskijuhtimise rakendamiseks on vaja eelkõige saada aru mõistest „integreeritud riskijuhtimine“, mida ISO 31000 standardis on nimetatud kui „lõimitud riskijuhtimine“ (käesolev töö lk 10). Intervjueeritavate vastuste põhjal ilmnes, et ilma eelneva mõistet defineerimata tajusid intervjueeritavad üldjoontes mõiste konteksti. Siiski esines üksikult väga erinevaid arusaamasid integreeritud riskijuhtimisest. Valdavalt läheneti integreeritud riskijuhtimise mõistele üldistades integreeritud riskijuhtimist kui valdkondi ühendavat ja tervikpilti loovat riskijuhtimist. Integreeritud riskijuhtimist nähakse kui riskijuhtimise protsessi ühte osa käsitlemaks organisatsioonis riske tervikuna.

**„ ...erinevad valdkonnad arvestavad enda riskide hindamisel kõikide teiste valdkondade riskidega...“** (Intervjuu 1)

Seega võib öelda intervjueeritavate vastuste põhjal, et integreeritud riskijuhtimist või ka lõimitud riskijuhtimist tunnetatakse, kuid selget ja ühest arusaamist sellest ei ole. Seetõttu on organisatsioonides lihtsam rakendada tavapärasest üksuste põhise riskijuhtimist, mille kujundamine on organisatsiooni töötajate jaoks arusaadavam, mis ilmnes ka intervjueeritavate

vastustest. Võimalik, et sellist riskijuhtimist toetavad Päästeameti funktsionaalsete üksuste struktuur ja käsuliinid, mida käsitletakse järgmises alapeatükis. See aga ei aita kaasa riskijuhtimise integratsioonile ning juhul kui organisatsiooni integreeritud riskijuhtimist nähakse kui kuuletumist või nõustumist aga mitte strateegilist algatust, siis kaotab riskijuhtimine oma mõjususes (käesolev töö lk 14). Selle põhjal saab väita, et integreeritud riskijuhtimise edukaks rakendamiseks on vaja kirjeldada lahti selle mõiste ning näidata ära struktuuriüksuste seosed. See on iseloomulik maatriksjuhtimise struktuuriga organisatsioonides.

Autori poolt oli esitatud intervjuus küsimus integreeritud riskijuhtimise takistuste kohta. Intervjuu käigus selgus, et antud küsimuse formuleerimine eeldab intervjuueeritavalt integreeritud riskijuhtimise mõiste ja sisu teadmist. Seetõttu käsitles uurija intervjuu käigus antud küsimuse all riskijuhtimise üldisi takistusi, mis võivad esineda ka erinevate struktuuriüksuste vahel. Uurides intervjuueeritavate vastuseid võimalike takistuste kohta ilmnis, et üheks suuremaks takistuseks peetakse riskijuhtimise info koordinatsiooniprobleeme ja erinevaid arusaamasid.

**„...kõige suurem takistus integreeritud riskijuhtimise rakendamiseks on see, et kõik osapooled saaksid ühekülgelt aru, mis see integreeritud riskihaldus on ...“.** (Intervjuu 6).

Nimetatud takistuste põhjused ei tulene mitte ainult ühtsete mõistete puudumisest vaid organisatsiooni liikmete jaoks ühtselt ja arusaadavalt kirjeldatud riskijuhtimise juhiste puudumisest. Dokumendianalüüsis ilmneb küll riskijuhtimise delegerimise ja volituste sisu ja ulatus ning protsessikirjeldus, kuid selle detailsusaste ei kindlusta ühtset arusaamist riskijuhtimisest kõikidele organisatsiooni liikmetele. Integreeritud riskijuhtimise edendamiseks on aga oluline terminite ühtlustamine ning riskijuhtimise kontseptsioon arendamine. Selle juurde kuuluvad riskijuhtimise teadlikkus, kommunikatsioon, määratletud vastutus ning võtmeriskide ja indikaatorite jälgimine, mis aitavad kaasa organisatsiooni üldiste eesmärkide saavutamisele. (käesolev töö lk15-18).

Samuti pidasid intervjuueeritavad takistuseks, kui ei mõisteta, miks on vaja integreeritud riskijuhtimist teha. Seejuures tekivad mitmed küsimused, millele töötajad vajavad vastu-

seid. Mis on integreeritud riskijuhtimisel tegevuste eesmärk ning sellest saadav kasu? Kuidas see seostub organisatsiooni teiste eesmärkidega? Selleks, et edendada tõhusat riskijuhtimist üle organisatsiooni on vaja määrata riskijuhtimise vastutus ning suurendada riskiteadlikkust (käesolev töö lk 16). Seetõttu on vaja luua töötajatele ühtne arusaam integreeritud riskijuhtimisest. Millest see koosneb, kuidas seostub organisatsiooni eesmärkidega ning milliseid tegevusi on vaja siinjuures teha. Siia juurde kuulub ka riskijuhtimise ja teenuse kvaliteedimõõdikute rakendamine. Üheks takistuseks pidasid intervjuueeritavad, et riskijuhtimise protsessi tegevused ei võtaks liigselt aega vaid see peaks olema võimalikult efektiivse ressursikasutusega. Lisaks peeti oluliseks, et valdkonnad näeksid oma funktsionaalsust teiste valdkondade koostöös, kus ühe tegevus on sisendiks teisele valdkonnale ja vastupidi. Eeltoodud kokkuvõtet ei saa pidada otseselt praegu esinevaks takistuseks, kuid kindlasti on need nii ohud kui ka võimalused loomaks organisatsioonis integreeritud riskijuhtimist.

Riskijuhtimise teooria tõi välja, et organisatsioonid vajavad seost strateegia ja riskijuhtimise vahel ning riskide tähtsuse ja vastastikuse sõltuvuse tuvastamine aitab kaasa strateegilisel planeerimisel. Need aitavad suunata fookust suurenenud ebakindlusega keskkonnas ja saavutada parimat tulemus aktsepteeritava kulu ja riskiga. (käesolev töö lk16).

Esimese kategoorias käsitles uurija riskijuhtimise teadvustamist strateegilisel planeerimisel. Intervjuudest tuli välja, et vastanud teavad Päästeameti strateegias kirja pandud põhimõtted, millest lähtutakse oma tegevuste kavandamisel ja elluviimisel. Seetõttu on teada väga selgelt organisatsiooni eesmärgid, mida vaadatakse ette mitme aasta perspektiivis. Riske vaadatakse samuti iga-aastaselt üle püüdes leida vastuseid kas ja kuidas mõjutavad organisatsiooni tänased tegevused võimalikku teenuse taset mitte ainult täna aga ka tulevikus. Kuidas kasutatakse riskijuhtimise põhimõtteid teenuste planeerimisel ning arendamisel ja milliseid riskijuhtimise mõõdikuid selleks kasutatakse. Tööplaane tehakse hinnatakse riske, et plaanid saaksid täidetud.

**„ Riskijuhtimine keskendub sellele, et mis meid organisatsiooniliselt ohustab. Et ta peaks andma eelvastuse tegelikult selles mõttes küsimusele- mida meilt oodatakse ja mida me ise teha saame just riskide osas või mida me peame tegema“.** (Intervjuu 4).

Valdav osa intervjueeritavatest tõi välja, et Päästeametis on riskijuhtimise üleorganisatsioonilise vaate kokku koondamine ja koordineerimine arendusosakonna ülesanne. Koos juhtkonnaga vaatab arendusosakond üle valdkondade riskijuhtimise sisendid ning ühendatakse need organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega. Riskijuhtimise teoorias aitab sellise tervikpildi koondada raamistik. Raamstruktuur seob riskijuhtimise strateegilise tasandi eesmärgid, taktikalise tasandi plaanid ja protsessid ning operatiivtasandi tegevused ja selleks eraldatavad ressursid ning toetab strateegia elluviimist ning ressursside tõhusat ja mõjusat kasutamist (käesolev töö lk 19). Riskijuhtimise seost organisatsiooni eesmärkidega peeti oluliseks, sest nende seotus aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele. Seejuures peab iga üksuse eesmärk haakuma asutuste eesmärkidega. Sellele aitab kaasa väljastpoolt sissepoole teenuse juhtimise kontseptsioon, millel on põhikompetents kliendi protsesside mõistmisel ning väärtuste loomisel. Puuduvad osakondade vahelised piirid ning on loodud suuremad eeldused integreeritud riskijuhtimiseks (käesolev töö lk 20).

**„Esiteks annab riskihindamine, mis on osa riskijuhtimisest, tausta sellele, milliseid eesmärke üldse saavutada ja seada. Ta annab fooni või tausta, mis võiksid meie visiooni või asju takistada ja näha ette võimalused kas me maandame need riskide selle eesmärgi saavutamiseks või me eemaldame või me aktsepteerime.“** (Intervjuu 1).

Selleks, et luua organisatsioonis tulemuslik integreeritud riskijuhtimine on tähtis saavutada piisavalt detailne dokumenteeritus ja faktipõhisus, kus on olulisel kohal organisatsiooni riskide võtmenäitajate ja organisatsiooni või üksuse võtmenäitajate kasutamine. Selline andmete käsitlemine ja haldamine aitab kaasa strateegiliste eesmärkide saavutamisele (käesolev töö lk 12) ning näitab integreeritud riskijuhtimise kvaliteeti ja tõhusust (käesolev töö lk 17). Intervjuus oli selle väljaselgitamiseks esitatud küsimused riskijuhtimise mõõdikute kohta. Mõõdikute osas teadvustasid intervjueeritavad erinevate mõõdikute olemasolu. Küsitluse läbiviimisel täpsustati küsimust mõõdikute osas, – kas nimetatud mõõdikute puhul on tegemist siiski riskihindamise mõõdikutega või teenuse kvaliteedimõõdikutega. Vastustest ilmnnes, et sellekohast selgust ei ole. Pigem jälgitakse teenuse või protsessi indikaatoreid, mis on seotud valdkonna eesmärgiga ning eraldi riskijuhtimise mõõdikuid ei vaadelda või siis ei teadvustada neid riskijuhtimise mõõdikutena. Kui siis tööõnnetuste arv on kindlasti üks riskijuhtimise mõõdik. Samuti tõi intervjueeritavad välja ühe mõõdikuna komandode kohalejõudmise aega. Kas ja kui palju on siin aga tegemist teenuse kvaliteedi

kui riskijuhtimise näitajaga on selgelt defineerimata. Mõõdikutena ja indikaatoritena nimetati iga-aastast tegevusplaanis olevate ülesannete täitmist, kuid riskijuhtimise mõõdikute teadlikku kasutamist intervjueeritavate vastustes ei kajastanud.

**„...me ei võta nii, et see on nüüd riskijuhtimise oma ja see on mingi teenuse või protsessi tulemuse indikaator. Pigem me vaatamegi selle teenuse või protsessi tulemuse indikaatorit, mis on seotud selle valdkonna eesmärgiga, asutuse eesmärgiga ja siis paralleelselt on seal ka see riskijuhtimine, mis aitab selle eesmärgini jõuda. Et ei ole eraldi mõõdikuid.“** (Intervjuu 2).

Teenuste arendamisel ja planeerimisel esines riskijuhtimise teadvustamist valdkondade lõikes erinevalt. Eelkõige tuli välja see seos nendest valdkondadest, mis on otsesemalt seotud päästeteenistusega ja seeläbi ka vastava ressurside kasutamise eest vastutavad. Hinnati vajalikuks optimaalset komandovõrgustikku ja varustatust, mis tuleneks riskide hindamisest ja sellele vastavast teenuse kujundamisest.

Teise kategooria juures uuriti detailsemalt struktuuriüksuste sisest riskide hindamist, mille vastustest moodustati alamkategoriad ohtude hindamise, ennetus- ja maandamistegevuste põhimõtete, riskijuhtimise probleemide ning riskijuhtimise seosest eesmärkidega. Nimetatud põhimõtetele juhib tähelepanu teooria, kus päästeteenuste arendamisel on tähtis hinnata riskide mõju (käesolev töö lk 21) ning tagada riskide kategoriseerimine, vajalikud tegevused ja maandamismeetmed ning ressursid (käesolev töö lk 22). Struktuuriüksuste sisest toimub iga-aastane valdkondlike riskide hindamine. Toimub see valdkonnajuhi vastutusel, kes saab omakorda sisendi teenusjuhilt. Vaadatakse valdkonnas esinevaid riske ning kuidas need mõjutavad eesmärkide saavutamist sealjuures nende mõju teenustele. Sellest lähtuvalt kavandatakse maandamismeetmeid ja vajalikke ennetustegevusi. Prioriteetsete riskide maandamismeetmed nähakse ette järgmise aasta tööplaanides.

**„...hindame iga-aastaselt neid riske, mis võivad saada eesmärkide saavutamisel takistuseks ja siis püüame neid maandada...“** (Intervjuu 4).

Antud vastused annavad ühtlasi infot selles kohta, et teatud osas toimub Päästeametis juba praegu integreeritud riskijuhtimine. See väljendub eelkõige teenusejuhtimise protsessis, mis ei ole ainult konkreetse struktuuriüksuse sisene vaid laieneb üle organisatsiooni.

Kui esimese kategoorias uuris autor integreeritud riskijuhtimise takistusi, siis teises kategoorias uuriti eraldi takistusi ja probleeme struktuuriüksuste sisesel riskijuhtimisel. Autor eraldas need eeldusel, et struktuuriüksuse siseste probleemide tuvastamisel on võimalik vältida ebakõlade jõudmine riskijuhtimise strateegilisele tasandile. Üheks probleemiks, millele intervjuueeritavad tähelepanu juhtisid on liiga suurte riskide võtmine, mis võivad olla organisatsiooni jaoks liiga suured ning millest ei ilmne seost saadava kasuga. Eelkõige peaks siin valdkonnasiseselt tegelema riskidega, mida suudetakse valdkonnasiseste tegevustega mõjutada. Ühe probleemina nähti infotehnoloogia võimekuse puudumist. Parem riskijuhtimisealane infotehnoloogia kasutamine võimaldaks viia läbi riskijuhtimise protsessi väiksem ajakuluga. Samuti aitaks see kaasa sellele, et koondada riskijuhtimise info ja teha selle kasutatavus lihtsamaks. See info võib praegu olemas olla, kuid puudub teadmine, millises infosüsteemis või struktuuriüksuses see asub ning millise nimetusega see on.

Lisaks esineb selgusetust, kes mida teeb. Küsimus taandub ka eelnevalt käsitletud ühtse riskijuhtimisest arusaamise puudumise ja mõistete taha. Räägitakse ühest asjast aga erinevate mõistetega. See ilmneb ka mõõtmisel, kus ühe mõõdiku all räägitakse näiteks nii teenuse kvaliteedist, organisatsioonilistest tugevustest ning nõrkustest. Samuti puudub arusaam, millised on organisatsioonilised riskid ja millised väliskeskkonnariskid.

**„Me ei võta nii, et see on nüüd riskijuhtimise oma ja see on mingi teenuse või protsessi tulemuse indikaator. Pigem me vaatamegi selle teenuse või protsessi tulemuse indikaatorit, mis on seotud selle valdkonna eesmärgiga, asutuse eesmärgiga ja siis paralleelselt on seal ka see riskijuhtimine, mis aitab selle eesmärgini jõuda.“** (Intervjuu 2).

Vastuste põhjal ilmnes, et erinevad töötajate tasandid näevad ja tunnetavad riskijuhtimise protsessi sisu erinevalt. Valdkonnajuhid, kes vastutavad riskijuhtimise korraldamise eest enda valdkonnas on sisu osas teadlikumad kui spetsialistid või nõunikud, kellel ei ole valdkonnajuhi tasemel kokkupuudet riskijuhtimisega. Põhjuseks on asjaolu, et valdkonnajuhid



on rohkem seotud üksuse või üksuste ülese riskijuhtimisega kui on seda struktuuris madalamal positsioonil olevad töötajad.

Eelneva põhjal võib väita, et vaatamata riskijuhtimise vajalikkusest arusaamisele võib sellest kujuneda ebaefektiivne vahend organisatsioonile. Seetõttu on oluline luua kontekst ning selgitada riskijuhtimise mõju organisatsioonile. Niisamuti luua kontekst töötajate tegevustega ning nende rollile riskijuhtimise protsessis vältides seejuures riskide hindamise hajusust.

**„...peaks toimuma üks riskide hindamine, kus hinnatakse spektri erinevad otsad ära, et see on üks riskide hindamine. Praegu seal mingid riskid toimepidevuse riskides ja organisatoorsetest riskidest kattuvad.“** (Intervjuu 1).

Ühtlasi viitab see põhitegevuse ning tugitegevuste riskihindamise sünkroniseerimise vajadusele. Põhitegevuste ja tugitegevuste osa käsitletakse uurimistöökohandianalüüsi osas.

Teise kategooria all uuriti riskijuhtimise seost struktuuriüksuse eesmärkidega. Eesmärkide planeerimisel tuleb hinnata riske ning kavandada maandamistegevused ning mõistetakse pikemaajalisi ja lühemaajalisi eesmärke eelkõige funktsionaalse üksuse või teenuse tasandi seoseid töötaja/üksus/organisatsioon. Eesmärkidest tulenevalt saadakse aru protsessist ja tegevusest ning kaardistatakse ära takistused eesmärkide täitmisel.

**„Mis on pikem eesmärk, mis on lühemad eesmärgid, mis on osakonnaeesmärk ja mis on teenuse eesmärgid. Tegelikult on need asjad kõik omavahel seotud.“** (Intervjuu 2).

Kolmanda kategooriana uuriti struktuuriüksuste üle riskijuhtimist, mille toimimine on üheks integratsiooni eelduseks ja tunnuseks. Paljuski tingivad seda väliskeskkonnast tulenevad muutused riskide mitmekesisuse ja vastastikuse toime kasv. Eriti aktuaalseks on tõusnud finantsriskide juhtimine, mis võimaldab teha vajalike korrektsioone eelarvedistsipliini ähvardavatele ohtudele (käesolev töö lk 15). Seetõttu uuriti selles kategoorias ohtude hindamist, maandamist ning riskijuhtimise koostööd. Intervjuude analüüsimisel pidas töö autor vajalikuks vaadelda kolmanda ja neljanda kategooria tulemusi ühtsena, sest mõlemas kategoorias tekkisid seosed maandamistegevuse ja ressursside planeerimise vahel.

Intervjueeritavate vastustest selgub, et riskid ja nende maandamine on otseselt seotud valdkonna eelarvega. Valdkonnajuhid teadvustavad vastutust, et riskide maandamine saaks eelarves vajalikul tasemel rahastuse. Rahastust vaadatakse seejuures nii lühi- kui pikaajalises vaates. Riskid ja nende maandamine kavandatakse selgeteks tegevusteks eelarveliste vahendite planeerimisel. Kuid samas toodi ka välja, et eraldi eelarvet riskide ja nende maandamise meetmete osas ei ole. Pigem vaadatakse eelarvet ja planeerimist järgnevate perioodide tegevuste kontekstis, mis aitavad maandada mõnda riski. Küll aga toodi välja just toimepidevuse ja hädaolukordade riskide hindamisel riskide hindamise sisendit eelarvestamiseks. Sarnaselt mõõdikute defineerimisele tekkis autoril intervjuude analüüsil küsimus, kui palju on eelarveline planeerimine seotud teenuse planeerimisega ja kujundamisega ning mil määral on see seotud konkreetse riski maandamise meetmega. Autori hinnangul vajaks see täpsemaid definitsioone ja selgitust integreeritud riskijuhtimise rakendamisel.

Struktuuriüksuste ülese riskijuhtimise ja valdkondade koostöö seosed ilmnisid intervjueeritavate vastuste puhul nende osalusest riskihindamise protsessis. Ohtude hindamisel hinnatakse valdkonnasiseseid riske eraldi ning kavandatakse maandamise meetmeid. Iga valdkond hindab ära üksuse eesmärkidega ja tegevustega kaasnevad riskid. Seejuures peab siin toimima koostöö teenusejuhi, nõuniku, funktsionaalse ja regionaalse üksuse tasandil. Tervikpilt koondatakse kokku arendusosakonna poolt. Juhtkonna poolt otsustatakse, millise valdkonna alla nimetatud riski eest vastutus suunatakse. Näiteks mõnes piirkonnas esinev ebapiisava tööjõuga kaasnev risk suunatakse edasi personaliosakonda. See tähendab, et risk ei pea olema suunatud mitte ainult Päästeameti põhivaldkonda vaid ka tugiüksustesse. Näiteks hangete läbiviimisega kaasnevad riskid võivad olla nii haldus- kui ka õigusosakonna vastutusel.

Intervjuude analüüsi tulemuse põhjal saab öelda, et Päästeameti on toimiv riskijuhtimine ning struktuuriüksuste vahel toimub koostöö. Samas ei käsitleta seda teadlikult integreeritud riskijuhtimisena, mille osas puudub töötajatel ühine arusaam. Intervjueeritavate valimi põhjal ilmnisid need seosed eelkõige põhivaldkondade kui tugiüksuste vahel. Erinevaid arusaamu või siis tegevuste dubleerimist põhjustavad ühtsete mõistete puudumine. Üheks selle põhjuseks võib pidada samuti riskijuhtimise ühtse terviklikku kirjelduse ja meetoodika puudumist. Integreeritud riskijuhtimise rakendamisel on aga heaks eelduseks, et struktuuriüksuse siseselt teatakse eesmärgi ja mõõdetakse tulemusi ning teadvustatakse mõõdikute

seost ja ressursside eraldamist. Kas ja mil määral on need teenuse kvaliteedimõõdikud või riskijuhtimise mõõdikud vajab lahtimõtestamist ja kirjeldamist.

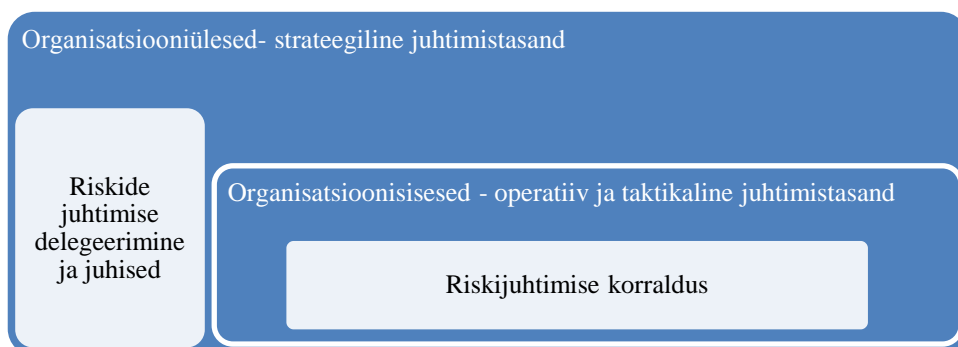
### **2.3. Päästeameti riskijuhtimise uuringu dokumendianalüüs**

Uurimistöö teine osa käsitles Päästeameti töökorraldust reguleerivate dokumentide analüüsi. Eesmärk oli välja selgitada Päästeameti riskijuhtimise põhimõtete olemasolu ja kirjeldatuse tase organisatsiooni töökorralduslikus dokumentatsioonis. Üheks uurimiskriteeriumiks oli vaadelda võimalikke integratsiooni põhimõtete olemasolu juba olemasolevas dokumentatsioonis. Analüüsitavad dokumendid eristati kahe põhimõtte alusel. Dokumentide valiku kriteeriumiteks olid organisatsiooniüleised dokumendid ning organisatsioonisiselt kehtestatud dokumendid. Organisatsiooniüleised dokumendid on õigusaktidega reguleeritud normid, milles nähakse ette Päästeameti riskijuhtimise alast tegevust. Nimetatud dokumendid sätestavad ära peamiselt Päästeameti strateegilised suunad ja nendest tulenevad tegevused. Organisatsioonisiselised dokumendid on Päästeameti siseselt kehtestatud regulatsioonid, mis annavad suuna ja määravad tegevused valdkondade ja teenuste põhiseks riskide juhtimiseks. Eelkõige oli tegemist struktuuriüksuste põhimäärustega, milles peaks olema fikseeritud riskijuhtimise volitus, vastutus ja tegevused. Autor eristas nimetatud dokumendid samuti erinevate juhtimistasandite vahel, mis on samuti üheks eelduseks riskijuhtimise integratsiooni loomisel. Organisatsiooniüleised dokumendid käsitlevad eelkõige strateegilist juhtimistasandit ning organisatsioonisiselised operatiiv ning taktikalist juhtimistasandit.

Dokumendianalüüsi läbiviimisel oli oluline vaadata Päästeameti struktuuri Lisa 3. Struktuuri põhjal võib öelda, et Päästeameti organisatsioon kujutab endast hierarhilist ja funktsionaalsete üksustele rajatud organisatsiooni. Päästeameti organisatsiooni struktuur toob välja jaotuse valdkondade lõikes. Päästeameti valdkonnad on päästetöö; ohutusjärelvalve; kriisireguleerimine ja hädaolukorraks valmisolek; ennetustöö; demineerimine. Neid kõiki võib nimetada Päästeameti põhitegevuseks. Lisaks põhitegevusele on Päästeametis valdkonnad, mida juhtimisteoorias nimetatakse tugivaldkondadeks. Nimetatud valdkonna alla kuuluvad arendus-, haldus-, õigus, personali ja dokumendi-, rahandusosakond. Päästeameti struktuur ei too küll välja osutatavate teenuste mudelit, kuid Päästeameti poolt on kirjeldatud kokku 29 teenust. Kõik need teenused on valdavalt seotud põhitegevusvaldkondadega.

Valdkondade tegevus on korraldatud iga valdkonna põhiselt, milles on moodustatud eraldiisevad struktuuriüksustena Päästeameti osakonnad. Struktuuriüksuste sees võidakse moodustada täiendavalt allüksuseid. Omaette üksustena on Päästkeskused, kuid mille koosseisus asuvad ennetusbüroo, ohutusjärelvalve büroo, valmisolekubüroo, korrapidamisbüroo ja päästekomandod. Osakondade tegevust reguleerib iga osakonna põhimäärus, mis annab ülevaate struktuuriüksuste vahelistest seostest ja erinevustest. Antud seosed ei kajastu siiski organisatsiooni struktuurijoonisel ning nende seoste üldistuse tase põhimäärustes ei toeta piisaval määral riskijuhtimise integratsiooni loomist.

Dokumendianalüüsil jaotas autor koodid nelja põhikategooriasse, mis on esitatud Lisas 6. Põhikategooriateks on riskijuhtimise seos organisatsioonistrateegiaga, valdkondade ja teenuste põhine riskide juhtimine, organisatsiooniülene ehk valdkondade vaheline riskide juhtimine ning riskide juhtimise seos ressursside planeerimise ja kasutamisega. Nimetatud kategooriate kasutamine võimaldab selgitada välja organisatsiooni riskijuhtimise korraldust, seoseid tegevuste ja ressursside planeerimisel ning tegevuste läbiviimisel Päästeameti juhtimise strateegilisel, taktikalisel ja operatiivtasandil. Dokumendianalüüsi põhikategooriad oli jaotatud lisaks erinevateks alamkategooriaks, et vaadelda detailsemalt Päästeameti riskijuhtimise põhimõtteid ja korraldust. Alamkategooriate määramisel ei seadnud autor eesmärgiks nende proportsionaalselt võrdset osakaalu igas kategoorias vaid dokumendianalüüsi jaoks asjakohase informatsiooni eristamist riskijuhtimise põhimõtete määramisel. Dokumendianalüüsis kasutatud materjali loetelu on esitatud käesolevas töös Lisa 2. Autor koondas dokumendianalüüsi juhtimistasandi erisused ja riskijuhtimise põhimõtted maatriksisse, mille tähtsus riskijuhtimise mudeli loomisel ja rakendamisel loob selguse, millise juhtimistasandi vastutusel on riskijuhtimissüsteemi erinevad komponendid.



Joonis 3. Päästeameti dokumentatsiooni jaotus juhtimistasandite vahel (autori joonis).

Kõige enam esines dokumendianalüüsis koode ja allikaid riskijuhtimise poliitika ja korralduse osas kus riskijuhtimise seosed organisatsiooni strateegilise tegevusega on kirjeldatud kolmeteistkümnnes dokumendis. Organisatsiooniülesed dokumendid on peamiselt strateegilise suunitlusega ning nende osakaal Päästeameti riskijuhtimises on väiksem, kuid sellele vaatamata oluline andmaks suuna riskijuhtimise põhimõtete rakendamisele. Päästeameti strateegilise juhtimise kontekstis annavad riskijuhtimisele suuna Hädaolukorraseadus ja Päästeseadus. Mõlema seaduse analüüsimisel ilmnes, et nende riskijuhtimise volitus on esitatud üldistustasemega, mis loob eeldused riskijuhtimise ja annab suuna riskijuhtimise korraldamiseks. Need dokumendid ei too esile selle korraldamise detailsuse astet, mis on delegeeritud erinevate ametkondade poolt kehtestavatele määrustele. Teiste ametkondade määruseid jäeti dokumendianalüüsist välja hoidmaks töö fookust konkreetselt Päästeameti tööde regulatsioonil. Hädaolukorra seadus näeb ette hädaolukordade ja elutähtsate teenuste riskianalüüside koostamise. Päästeseadus loob raamid tegevuse planeerimiseks piirkondlike ohutegurite alusel. Samuti annab delegeeritusse ja volituse päästesündmuste ennetamisele, ohu väljaselgitamisele, ohu tõrjumisele ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisele.

Päästeametisisesed peamised dokumendid, mis kajastavad organisatsiooni riskijuhtimist strateegias on Päästeameti strateegia ja põhimäärus. Nimetatud dokumendid annavad suunised riskijuhtimise rakendamiseks organisatsioonis. Päästeameti põhimäärus näeb ette elukeskkonna ja turvalisuse ohutegurite analüüsi ning ennetustöö integratsiooni teistesse valdkondadesse, mis ühildub Päästeameti strateegiaga. Nende põhjal on ennetustöö olnud pikemalt fookuses ning seda läbivalt mitmes struktuuriüksuses. Päästeameti strateegia toob välja ka mõned riskijuhtimise puudused, mis puudatavad konkreetseid meetodikaid. Näiteks puudub keskkonnakahju ja keskkonnahindamise meetodika, millega hinnata selle tulemuslikkust. Päästeameti riskijuhtimise üks olulisemaid põhimõtteid on organisatsiooni toimepidevust mõjutavate tegurite hindamine ning suutlikkus vältida survet lühiajaliste eesmärkide saavutamiseks, mis võivad takistada pikemaajaliste eesmärkide saavutamist. Riskijuhtimise selline kirjeldamine strateegias on juba iseenesest eelduseks süsteemsele lähenemisele riskide juhtimisel.

Autori hinnangul tuleks Päästeameti riskijuhtimist käsitleda sarnaselt erinevatele juhtimistasanditele ka erineval tasandil objektide osas, mida riskid ohustavad. Need kaks erinevat

tasandit on riskihindamine, mis tuleneb päästeteenuste välisest mõjust elanikkonna turvalisuse tagamisel ning riskihindamine, mis on relevantne organisatsiooni enda jaoks. Seega tähendab see põhitegevuse ja tugitegevuste riskihindamise integratsiooni. Ehk siinkohal tuleb Päästeameti tegevuses vaadelda riske, mis mõjutavad elanikkonda ning kus on vaja rakendada tegevusi ohutus, ennetus ja päästetööks ning eraldi tuleks vaadelda riske, mis mõjutavad Päästeameti sisemisi teenuseid ja organisatsiooni finants- ning tegevusriske. Nende olemuses selguse loomine on oluline edendamaks organisatsiooni integreeritud riskijuhtimist, mis peab toetama Päästeameti strateegiliste eesmärkide saavutamist. Vastasel juhul kulub organisatsiooni ressursid mitterelevantsetele riskidele. Dokumendianalüüsi põhjal ilmneb, et hetkel on detailsemalt kirjeldatud päästeteenustega osutamisega kirjeldatud riskid. Päästeameti valdkondades seoste loomisele ja rollide defineerimisele juhib tähelepanu ka Päästeameti strateegia ning põhimäärus näeb ette ohutegurite analüüsi kõikide põhivaldkondade kohta.

Dokumendianalüüsi üks alamkategoriaid oli riskijuhtimise volituse tuvastamine, mis esines kõikide osakondade põhimäärustes ning on koondatud Riskihindamise protsessi joonisele Lisa 4. Päästeameti riskijuhtimine on koostatud protsessidiagrammina, kuid ilma täiendavate juhenditeta, mis lihtsustaks riskijuhtimise protsessist arusaamist ning annaks edasi kõikidele infot ühesuguste mõistetega. Nimetatud protsessijooniselt ilmneb, et riskijuhtimisse on kaasatud organisatsiooni juhtkond, teenuse omanikud, keskuste juhid ja arendusosakond. Arendusosakond, protsessi eestvedajana, edastab juhtkonna lähteülesande valdkondadele ning koondab kokku teenuse omanike ja keskuste juhtide poolse riskide tuvastamise, hindamise ja maandamismeetmed. Arendusosakond koostab riskitabelid, mis kooskõlastatakse teenuse omanike ja keskuste juhtidega ning valmistatakse ette prioriteetsete riskide koond tippjuhtkonnale kooskõlastamiseks. Antud protsess erineb mõnevõrra integreeritud riskijuhtimise teoreetilisest käsitlest ning protsessi diagrammist jääb väheks integreeritud riskijuhtimise rakendamiseks. Lähtuvalt integratsiooni teooriast nõuab integreeritud riskijuhtimine organisatsiooniülest perspektiivi ja kontseptsiooni, et rakendada seda seotuna strateegia ja tegevusplaanidega. Kuigi riskihindamise protsessijooniselt ilmnevad integratsiooni tunnused saab väita, et Päästeameti riskihindamise protsessis ei ilmne vajalikul detailsusastmel finants- ja tegevusriskide seosed strateegiliste suundadega ja teiste valdkondadega. Nimetatud suundadest ei tulene Päästeameti strateegia ja riskijuhti-

mise seotus ning terviklikkus, mis peaks sisaldama riskijuhtimisealaseid suundi ja kavatsusi. Tuginedes Bromiley jt teooriale on aga riskide terviklik hindamine efektiivsem kui iga üksuse või tegevusvaldkonna riskide hindamine (käesolev töö lk 18).

Päästeameti riskijuhtimiseprotsessiga paralleelselt tuleb vaadelda Päästeameti strateegiat, mis kirjeldab strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavaid keskkonnategureid. Olulisemad nendest on rahvastiku vanuselisest struktuurimuutusest tulenevad professionaalsete ja vabatahtlike päästekomandode mehitamise probleemid, mis mõjutavad päästeteenuste osutamist rahvastiku hõrenemisega kaasnevates maapiirkondades. Samas on Päästeametil kuuluefektiivsuse survest tulenevalt keeruline korraldada teenuste parendamist ning positiivse ja ennetusele suunatud kuvandi säilitamist. Nimetatud ohud mõjutavad otseselt teatud päästeteenuste toimepidevust ning võivad mõjutada seda otseselt konkreetsetes piirkondades. Nende ohtude puhul ei ole tegemist funktsionaalsete üksuste siseste väljakutsetega ning nendele riskidele lahenduste leidmisel ei piisa üksuste endi tegevuskavadest. Päästeameti riskihindamise protsess ei kirjelda riskijuhtimise poliitikat ja tavasid ning tegevuste ja ressursside mõju ning tõhususe hindamist. Üksikud detailsed riskihindamise meetodikad täidavad küll ühte osa riskijuhtimise plaanist, kuid integreeritud riskijuhtimise jaoks on see ebapiisav. Riskihinnangute selline läbiviimine võib tuua kaasa erinevate hindamisraamistike kasutamist (viide käesolev töö lk 14) ning ebaõnnestumisi, mille põhjused on selge riskijuhtimise poliitika puudumine, määratlemata vastutus või ebaselged võtmeriskid ja indikaatorid (käesolev töö lk 16).

Integreeritud riskijuhtimise üks fundamentaalseid põhimõtteid on tippjuhtkonna aktiivne eestvedamine ja osalemine riskide haldamisel. Päästeameti protsessijoonise põhjal on tippjuhtkond kaasatud protsessi algfaasis lähteülesande püstitamisel ja hilisemalt prioriteetsete riskide kooskõlastamisel. Vahepealsesse riskide hindamisse ja maandamismeetmete määramisele ei ole protsessijoonise põhjal tippjuhtkond kaasatud. Päästeameti riskihindamise protsessijoonise põhjal, ei ilmne otseselt seosed organisatsiooni strateegiaga ja eelarve planeerimisperioodiga. Nimetatud protsessikirjeldus nõrkus on autori hinnangul, et sellest protsessist ja juhendmaterjalide puudumise tõttu ei selgu Päästeameti riskijuhtimise poliitika, eesmärgid ning nende üksuste vaheline integreeritus. Seda eriti põhitegevusüksuste ja tugistruktuuride vahel. Riskijuhtimise kava olemasolu aitaks välja tuua seosed organisatsiooni strateegiliste eesmärkide, nende saavutamiseks vajalike ressursside ning sellega

kaasnevate riskide ja nende maandamise meetmete vahel. Selgelt sõnastatud riskide juhtimise põhimõtted ning riskijuhtimise süsteemi sidumine strateegiliste eesmärkide ja tegevustega on osa organisatsiooni juhtimissüsteemist ja organisatsiooni kultuurist.

Dokumendianalüüsi üks kategooriatest oli struktuuriüksuste sisene riskijuhtimine. Selles kategoorias uuris autor ohtude hindamis-, maandamis- ja ennetustegevuste osa. Päästeametisese dokumentatsioonis on tähtis osa üksuste põhimäärustel. Valdavas osas kajastavad osakondade põhimäärused seoseid organisatsiooni strateegia ja Päästeameti eesmärkidega. Riskijuhtimisel vajaliku volituse saavad Päästeameti erinevad üksused oma põhimäärustest, kuid mis on siiski liiga üldsõnaline, et seda konkreetselt riskijuhtimisega seostada. Pühendumuse suundumus tuleb Päästeameti strateegiast, mis innustab üksuseid koostööle ühiste eesmärkide saavutamisel.

Päästeameti riskijuhtimise juhtiv roll on arendusosakonnal mistõttu on riskijuhtimise põhimõtteid kirjeldatud kõige rohkem arendusosakonna põhimääruses. Arendusosakonna poolne osalus riskijuhtimises on suunatud eelkõige organisatsiooni strateegia elluviimisele omades selleks vajalikku volitust ning korraldades struktuuriüksuste koostööd riskijuhtimisel. Nendeks tegevusteks on välis- ja sisekeskkonna analüüs, asutuse tegevusriskide ja mõjude hindamine ning ameti strateegiliste-, tegevus-, finants- ja vastavusriskide kaardistamise ja hindamise korraldamine. Päästeameti arendusosakonna ülesanne on pidada arvestust ja analüüsida relevantset informatsiooni organisatsiooni strateegiliste põhinäitajate kohta ning korraldada eesmärkide seiret ja sisendi andmist planeerimisdokumentidesse. See peaks looma eeldused organisatsiooni terviklikuks strateegilise planeerimise toimimiseks.

Teiste osakondade põhimäärused kajastavad riskijuhtimise põhimõtteid vähesemal määral. Kommunikatsiooniosakonna tegevused on ühena vähestest kirjeldatud seotuna organisatsiooni strateegiaga seades põhifookused ning koostades oma põhisõnumid vastavalt organisatsiooni visioonile ja strateegilistele eesmärkidele. Kommunikatsiooniosakonna põhimäärus, näeb ette, et osakonna poolt koostatakse põhisõnumid igas kommunikatsiooni etapis ning määratakse strateegilise kommunikatsiooni põhifookused, et parandada inimeste teadlikkust riskidest ja ohtudest ning nendeks valmisolekuks. See toimub nii toimub riski-



kui ka kriisikommunikatsiooni korraldamisel. Selle alusel korraldavad regionaalsed üksused, endi põhimäärustel alusel, riskikommunikatsiooni ning annavad samuti piirkondliku sisendi piirkondlike riskide hindamisele. Seega saab tõdeda, et kommunikatsiooniosakonna puhul on toimiv integratsioon teiste peamiselt Päästeameti põhivaldkondade üksuste ja nende poolt osutatavate teenustega loodud.

Sarnaselt kommunikatsiooniosakonnaga on täheldatav integratsioon ennetus ja hädaolukorras valmisoleku osakonna ja regionaalsete üksuste vahel. Nende põhimäärused kajastavad ohuanalüüside tegemist, ohuproгноoside koostamist ning ennetusel ja hädaolukorraldel ka valdkonna teenuste planeerimist. Põhimäärustest detailsemalt on riskihindamine fikseeritud ohutusjärelvalve teostamisel, kus lähtutakse ohuproгноosi kinnitamisest, milles nähakse ette riskihindamise meetodikate kasutamine ning ohuhinnangute koostamine.

Suurim integratsioon leiab aset eelkõige tugiüksuste ja põhitegevusüksuste vahel, kuid erinevalt Päästeameti põhivaldkondadest ei kajasta tugiüksuste põhimäärused nende osakondade tegevuste sisu riskijuhtimisega ning organisatsiooni teiste tugiüksustega. Sarnaselt kommunikatsiooniosakonnale toimib haldusosakond üleorganisatsioonilisena omades vastutust tehnika, varustuse, varude ja logistikaprotsesside üle. Sellest tulenevalt on haldusosakonnal märkimisväärne roll just eelnimetatud riskide haldamisel korraldades seda läbi tehnika-, varustus- ning logistikatalituse. Personali ja asjaajamise osakond on sarnaselt teiste tugiüksustega organisatsiooniülene vastutades personali planeerimise, värbamise, koolituse ja arendamise eest. Lisaks tavapärasele personalitöö spetsiifikale on antud osakonna tööülesanne riigisaladuse ja salastatud välisteabe registri pidamine. Päästeameti rahandusosakond on üksus, mis vastutab eelarve koostamise ja jälgimise, raamatupidamisealase teabe ja infovahetuse korraldamise ning finantsanalüüside tegemise eest. Otseselt ei ole osakonna põhimääruses kirjeldatud raamatupidamisteenuste osutamise seost riskide haldamisega, kuid kaudselt võib pidada riskide juhtimiseks finantsanalüüside ja -järelvalve teostamist. Õigusosakond vastutab asutuse õigusaktide ja sõlmitavate lepingute vastavuse tagamine õigusaktidele, ameti esindamine kohtuvaidlustes, hangete korraldamine, mida viiakse läbi konsolideeritult asutuse üleselt. Kusjuures hangete korraldamisel on üks oluline asjaolu rahaliste vahendite läbipaistev ning säästlik kasutamine. Kokkuvõtvalt saab täheldada, et valdavalt kirjeldavad osakondade põhimäärused valdkondade siseseid tegevusi, kuid siin puudub nende tegevuste sidustamine riskijuhtimise põhimõtetega. Küll aga

lähtuvad need tegevused üksuste ja organisatsiooni eesmärkidest.

Dokumendianalüüsi teostamisel oli üks eesmärk selgitada välja võimalikud olemasolevad üksuste vahelised integratsiooni kohad. Nimetatud kategooriaks oli uurimustöös „Struktuuriüksuste ülene riskijuhtimine“, mis käsitles nii valdkondade koostööd, partnerite kaasamist aga strateegilises plaanis ka koostööd vabatahtlikega. Kõige enam esines selles kategooria dokumentides koostööd käsitlevaid põhimõtteid. Seda esines kõikides põhimäärustes aga samuti dokumentides mis sai uurimistöös nimetatud organisatsiooniüleste dokumentidena. Näiteks koostöö edendamiseks vabatahtlike päästjatega on nii päästeseaduses, Päästeameti strateegias ja regionaalsete üksuste põhimääruses kirjas põhimõtte nende kaasamiseks nii pääste- kui ennetustöödele. Ennetustöö integratsioon on ära fikseeritud vastava osakonna põhimääruses, mida teiste osakondade puhul ei ole tehtud. Suunad selles osas tulevad nii pääste- kui ennetustöö valdkondadest, mida rakendatakse regionaalsetes üksustes. Nende üksuste poolt viiakse läbi kogukonna riskipõhist ennetustöö protsessi vastavalt õnnetuste tekkepõhjuste analüüsile. Siia kuulub ka koostöö tegemine regionaalselt asuvate riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, organisatsioonide ja ettevõtetega. Samuti on Päästeameti põhimääruses ning Päästeameti strateegias kirjas partnerite võrgustiku suurendamine ning koostöö ja kaasamisvõimekuse tõhustamine. Hädaolukordade ja kommunikatsiooniosakonna koostöö tuleneb hädaolukordade riskianalüüsides tegemisest. Päästeosakonna puhul on sätestatud koostöövorm hädaolukorraks valmisoleku osakonnaga piiriülese koostöö tegemisel. Siiski ei ole nende koostöövormide puhul võimalik tuvastada seoseid koostöö ja riskijuhtimise tulemuslikul rakendamisel.

Päästekeskuste põhimäärused annavad ülevaate nende seotusest või siis selle puudumisest riskide ja ohtude hindamisega. Valmisolekubüroo üks ülesannetest on anda ohuprognose, kaardistada ohte ning koostada riskianalüüse. Päästepiirkonna üks ülesannetest on anda sisendeid piirkondlikele riskide hindamisele. Seega on Päästekeskuste riskide hindamised seotud valdavalt inimeste ohutust mõjutavate riskide hindamisega ning annab väliskeskonnast tulenevatele riskide sisendi Päästeameti üldisesse riskihindamisse. Päästeamet.

Dokumendianalüüsil oli üheks osakondade üleseks ja riskijuhtimise integratsiooni käsitlevaks dokumendiks „Kodude tuleohutuselase nõustamise sihtrühma määratlemise alused“. „Kodude tuleohutuselase nõustamise sihtrühm“ dokument käsitleb ennetustöö osakonna

tegevusi ja vastutust ning meetmeid antud sihtrühma ohustavate riskide maandamiseks. Nimetatud dokumendis on olemas ka seos Päästeameti strateegilise tegevussuunaga. Selleks suunaks on Päästeameti muutumine ennetavaks elanikkonnakaitse organisatsiooniks, mille üks suund on elanikkonna ohutusala teadlikkuse suurendamine. Selle põhjal on omavahel tihedalt seotud ennetustegevus läbi mitmel tasandil toimuvate tegevuste ja riskijuhtimise ning protsess on rajatud statistikale ning riskihindamisele. Nimetatud protsess hõlmab endas mitut erinevat juhtimistasandit, kus ennetustöö osakond kehtestab ennetustöö põhimõtted, millest lähtuda ning mis annaks vajalikku sisendi edasiseks tegevuseks kuhu on kaasatud teised osakonnad. Seega on Päästeameti erinevates dokumentides kirjeldatud riskijuhtimise elemente, mis sisaldavad integratsiooni komponente ning ka sidusust organisatsiooni strateegiaga, kuid see tuleneb eelkõige päästeteenuste üldisest iseloomust.

Dokumendianalüüsi üheks kategooriaks oli „Riskijuhtimise seos ressursidega“, mille puhul uuriti ressurside planeerimist ja kasutamist ning riskijuhtimise mõju ressursidele. Eraldi alamkategooriana käsitleti uurija poolt personaliressurssi, mille olulisus on välja toodud Päästeameti strateegias. Eelkõige tuleneb see muutustest rahvastiku vanuselises jaotuses. Personali värbamist ja arendamist koordineerib Päästeametis personaliosakond. Nende vastutada on personalijuhtimise põhimõtete, värbamise, valiku ja koolituse korraldamine. Lisaks personaliressursile on päästeteenuste osutamisel tähtis päästetöö ressurside ja investeringute tagamine. Üheks põhimõtteks on siin päästetöötajate ressursi mõjususe ja tõhususe suurendamine ning suunamine organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks. Eriti saab see aktuaalseks maapiirkondades, kus on vaja ühtlasi suurendada partnerite ja vabatahtlike arvu. Selleks, et kindlustada nende eesmärkide täitmine ning hallata neid eesmärke ohustavaid riske on vaja koostööd Päästeameti tugi- ja põhitegevusüksuste vahel.

Dokumendianalüüsi üks alamkategooriaid oli „Riskijuhtimise mõju ressursidele“, et tuvastada ressurside kasutamisega kaasnevad võimalikud ohud. Sellekohased ressurside ja riskide seoses esinesid mitmes dokumendis. Päästeameti strateegia toob välja, et tehnoloogia kasutusele võtmine suurendab ühtlasi haavatavust. Olles tehnoloogiaga aina rohkem seotud, tekib küsimus, mil määral ja kuidas omada kontrolli tehniliste lahenduste üle. Siia kuulub ka ressursi eraldamine nõuetele vastava varustuse tagamiseks, sest vananenud tehnika kasutamine võib mõjutada teenuse kvaliteeti. Samuti esineb vananenud tehnika kasutamisel risk päästetöötajate elule ja tervisele.

Bergi (käesolev töö, lk 12) toob enda teoreetilises käsitluses välja, et integreeritud riskijuhtimine, süsteemse pideva ja süsteemse protsessina, peab olema seotud organisatsiooni üldiste eesmärkide saavutamisega. Päästeameti organisatsiooniüleste ja organisatsioonisiseste dokumentide analüüsi põhjal võib öelda, et antud dokumentides esineb riskijuhtimise metoodika elemente. Näiteks on riskijuhtimise volituse põhimõtteid nii organisatsiooniülestes kui organisatsioonisisestest dokumentides. Organisatsiooniülesed dokumendid annavad siin eelkõige riskijuhtimise suuna ning vähesel määral metoodikat. Organisatsioonisisestest dokumentidest kirjeldavad protsesse ja üksuste seotust protsessidega. Samuti ilmnevad riskijuhtimise integratsiooni tunnused, kus osa riskijuhtimise tegevuste puhul toimub koostöö valdkondade üleselt. Selliselt on loodud eeldused riskijuhtimise laiemaks käsitluseks, mis on üheks olulisemaks tingimuseks integreeritud riskijuhtimisel. Intervjuude analüüs tõi aga välja ühe riskijuhtimise puudusena ühtsete mõistete ja riskijuhtimise põhimõtete kasutamise. Nende puudumine tuli välja samuti dokumendianalüüsist. Riskijuhtimise protsessijoonis koondab küll riskijuhtimise tegevusi, kuid vaja on täpsemalt sõnastatud riskijuhtimise põhimõtteid ja metoodika kirjeldust, mis aitaks luua ja rakendada nii üksuste sisest kui organisatsiooni integreeritud riskijuhtimist. Autor esitab riskijuhtimise mudeli ja rakendusjuhised käesoleva töö kolmandas peatükis.

### **3. PÄASTEAMETI INTEGREERITUD RISKIJUHTIMINE**

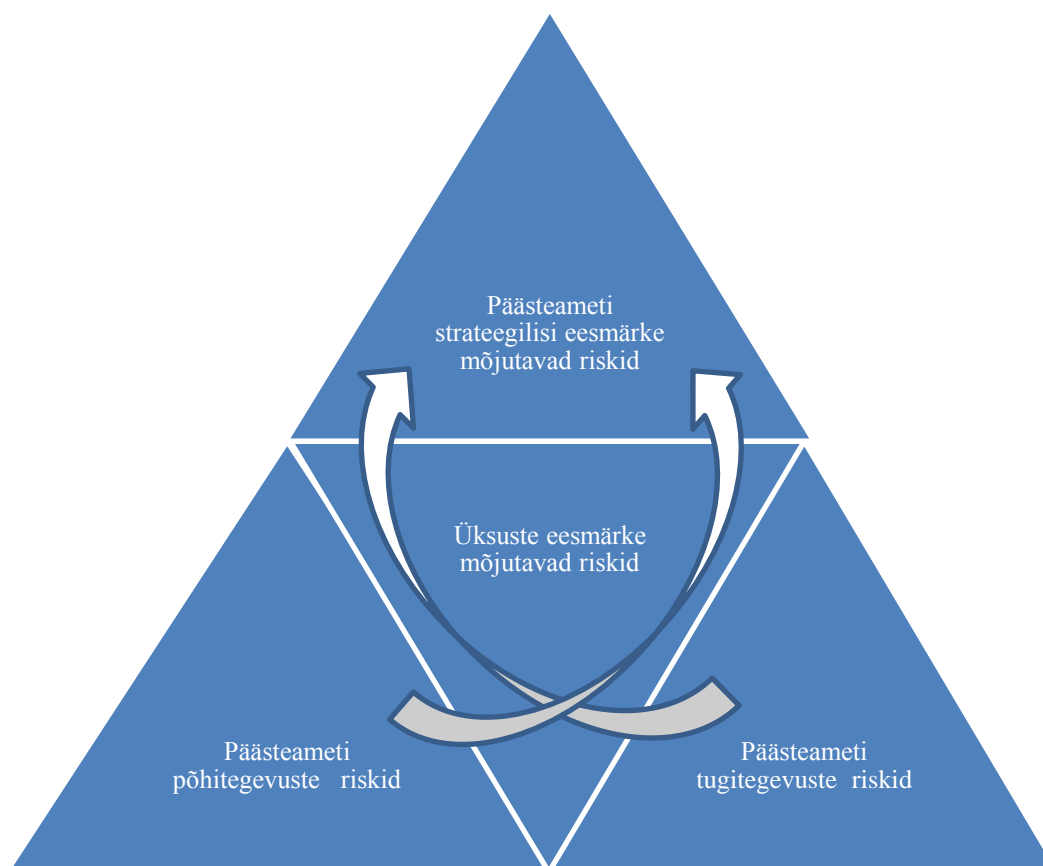
#### **3.1. Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudel**

Üleorganisatsiooniline integreeritud riskijuhtimise rakendamine on keerulisem kui seda tavapärase ja veidi lihtsamalt mõistetav funktsionaalsete üksuste põhine riskijuhtimine. Üheks eelduseks on siin integreeritud riskijuhtimisega arvestamine organisatsiooni strateegia kujundamisel ning püstitatud eesmärkidest võimalikult lihtne ja selge arusaamine. Mitmete riskide osas on kasvanud nende mitmekesisus ja vastastikune toime ning teadlikkuse kasv operatiiv ja strateegilise tasandi riskidest, mida mõjutavad globaliseerumine, kuid veelgi rohkem tehnoloogia kasutamine. Integreeritud riskijuhtimise vajadus esineb nii Päästeameti põhitegevuse riskide juhtimisel kui ka finants- ning organisatoorse tegevus-riskide juhtimisel.

Organisatsiooni riskijuhtimine on protsess, millele annavad aluse riskijuhtimise poliitika ja kavatsused. Võttes aluseks organisatsiooni strateegilised suunad ning sidudes nendega riskijuhtimise poliitika ning kavatsused, luuakse muudatuste juhtimiseks ja määramatusega toimetulemiseks vajalik kontekst. Integreeritud riskijuhtimine kergendab erinevate eba-määrasuste tuvastamist ning ühtne riskijuhtimise keskkond ja kultuur aitavad vähendada vigu ning probleeme (käesolev töö lk 16). Integreeritud riskijuhtimine peab olema üks osa juhtimissüsteemist ja kultuurist. Päästeameti integreeritud riskijuhtimise korraldamisel on vaja leida seosed organisatsiooni strateegia ja tegevusplaanidega ning kindlustada strateegiliste riskide varustus riskianalüüsiga. Nimetatud käsitluse juures tuleb juhtida tähelepanu sellele, et riskijuhtimise integratsiooni oleks suunatud riskidele, mille mõju organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks on kõige suurem. Integreeritud riskijuhtimine ei puuduta ainult strateegilise tähtsusega riske kuigi nende mõju organisatsioonile on kõige suurem. Lisaks strateegilistele riskidele võib integratsioon esineda ka taktikalise ja operatiivtasandi juhtimist mõjutavate riskide osas, kus nende mõju jääb üksuse või teenuse siseseks, kuid selle riski maandamisel on vajalik koostöö teiste üksustega.

Riskijuhtimise integratsioonis on oluline roll riskijuhtimise protsessides kajastatud protseduuride ja tavade süsteemil, mis võimaldab viia läbi tegevusi üksusepõhise detailsusastmega. Integreeritud riskijuhtimisel on olulisel kohal riskide väljaselgitamine, millised on

seotud eelkõige organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega ja millised riskid üksuste sise eesmärkidega. On riske, mis mõjutavad osakondade eesmärke, kuid mille realiseerimisel on mõju organisatsiooni strateegiale väike. Riskide jaotus ja seoste määramine on üks eeldusi integratsiooni õnnestumiseks, sest integreeritud riskijuhtimisse peavad olema kaasatud nii Päästeameti põhitegevuse kui ka tugitegevuse üksused. Integreeritud riskijuhtimise mudelis tuleb ette näha nii funktsionaalsete üksuste põhist riskijuhtimist aga ka teenuste riskijuhtimist, mis võib ulatuda struktuuriüksuse välja. Riskide vastav jaotus ja seosed on koondatud joonisel nr 4.



Joonis 4. Päästeameti riskide üldine jaotus ja nendevahelised seosed (autori joonis).

Integreeritud riskijuhtimine eeldab Päästeameti tippjuhtkonna aktiivset eestvedamist. Tippjuhtkonna kaasatus ilmneb kõige selgemalt joonis 5 esitatud organisatsiooni strateegilisel juhtimistasandil. Seega on vaja riskijuhtimise süsteemi ja riskijuhtimise poliitika sisseviimiseks Päästeameti juhtimissüsteemi määrata riskide juhtimise vastutus ning delegeerida volitused. Vastutuse määramine on üheks osaks protseduurireeglitest ning juhtide ja töötä-

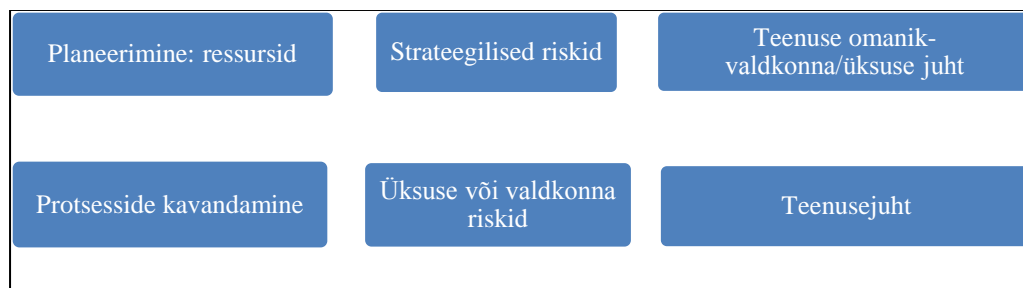
jate töökirjeldusest ning kohandatud Päästeameti juhtimise teiste elementidega. Riskijuhtimise ja strateegilise juhtimise seos mõjutab nii riskikäsitlust, ohjet ja seiret ning toob kaasa organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamise. Integreeritud riskijuhtimise üks olulisemaid osasid on seoste loomine mitte ainult juhtimise erinevatel tasanditel vaid ka selle sõnastamine iga üksuse jaoks ning teadvustamine organisatsiooni iga töötaja poolt. Strateegilisel juhtimistasandil määratakse kindlaks riskijuhtimise poliitika ja eesmärgid. Selleks, et poliitika leiaks rakendust ning eesmärgid saavutatud, peab olema antud vajalikud volitused. Lisaks peab organisatsiooni tipp- ja keskastmejuhtkond olema eestvedajaks pühendumuse loomisel. See on ka tasandiks, kus luuakse selge arusaamine riskijuhtimise integratsioonist organisatsioonis, mis leiab rakenduse taktikalisel ja operatiivtasandil integratsiooni konteksti rakendamisel.



Joonis 5. Päästeameti riskijuhtimise mudeli strateegiline tasand (autori joonis)

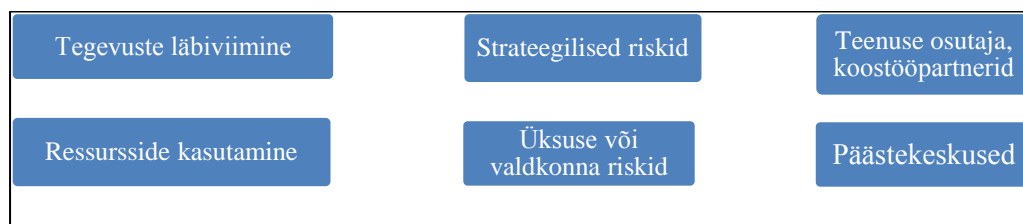
Riskijuhtimise mudeli teine oluline osa integreeritud riskijuhtimise rakendamine. See jaotub ära organisatsiooni taktikalise ning operatiivtasandi juhtimise vahel. Taktikalise tasandi riskijuhtimine on esitatud joonisel 6. Taktikalisel tasandil on võtmeroll üksuste ja teenuste juhtidel. Taktikaline juhtimistasand töötab välja plaanid vastavalt riskijuhtimise poliitikale ja eesmärkidele, loob vajalikud protsessid, viib konkreetsemaks ja personaalseks töötajate tegevused ning vastutuse. Taktikalise tasandi üks olulisemaid ülesandeid on suunata ressursse kavandatud tegevuste läbiviimiseks. Nii nagu strateegilisel juhtimistasandil on ka taktikalisel tasandil oluline mõista strateegiliste riskide ja üksuse või valdkonnariskide erinevust. Eelkõige on see tähtis just tegevuste ja ressursside planeerimisel. Seetõttu peab olema selgelt arusaadavad, millised on strateegilised riskid ning kuhu on vaja ressursi rohkem suunata. See tähendab, et riskid peavad olema prioritseeritud, mille lihtsam eristamine

on kategooriate määramine. Selliselt moodustub terviklik ülevaade riskidest tulenevalt nende tähtsusest organisatsiooni strateegiale. Seejuures ei ole oluline kas tegemist on Päästeameti põhitegevustega või tugitegevustega. Organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks tuleb hinnata kõiki riske.



Joonis 6. Päästeameti riskijuhtimise mudeli taktikaline juhtimistasand (autori joonis)

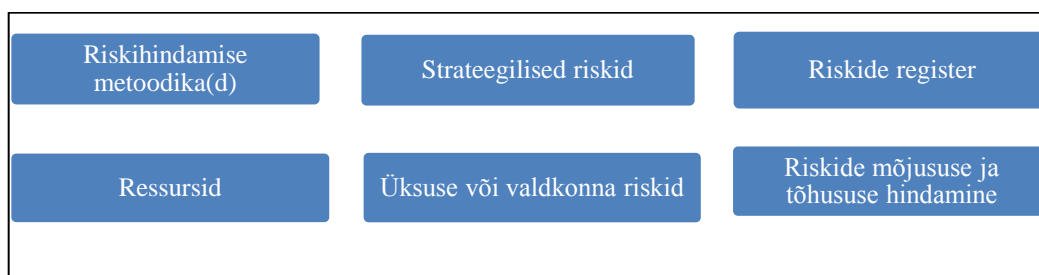
Riskijuhtimise mudeli rakendamise kolmandaks tasandiks on operatiivjuhtimise tasand. Nimetatud tasandil viiakse läbi igapäevaseid tegevusi nende kasutuses olevate ressurssidega. Riskijuhtimise mudeli juures on oluline, et siin ei eristataks Päästeameti põhiteenuste ja tugiteenuste tegevusi vaid lähtutakse riskijuhtimise strateegilisel ja taktikalisel tasandil määratud volitustest, väljatöötatud protseduuridest ja tegevustest ning nende läbiviimiseks eraldatud ressurssidest. Seetõttu ei eristata riskijuhtimise mudeli organisatsiooni operatiivtasandil päästetöötajaid, raamatupidajaid, haldusspetsialiste ja teisi töötajaid, sest riskijuhtimise mudelis on nad organisatsiooni tervikus mõistes teenuse osutajad. Olgu selleks siis Päästeameti põhivaldkondade teenuste osutamine, mis on suunatud ühiskonna ohutuse ja turvalisuse tagamisele või tugiüksuste poolne siseteenuste osutamine organisatsiooni teistele üksustele. Niisamuti on teenuste osutajate seas koostöö osapooled, kes ei ole Päästeameti organisatsiooni liikmed, kuid aitavad oma tegevusega kaasa üldise ohutuse tagamisele ning seeläbi Päästeameti strateegiliste eesmärkide saavutamisele.



Joonis 7. Päästeameti riskijuhtimise mudeli operatiivjuhtimistasand (autori joonis).



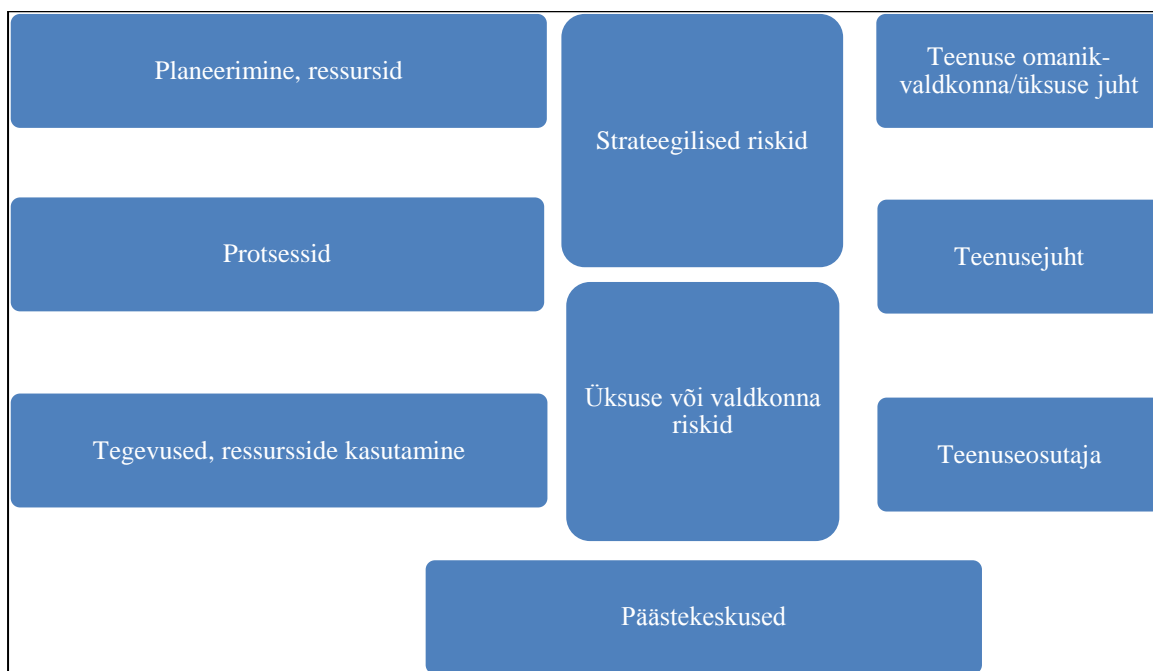
Lisaks kolmele juhtimistasandile on autor toonud riskijuhtimise mudelis välja kaks tasandit, mis on olulised integreeritud riskijuhtimise toimimiseks. Mudeli neljanda tasandiks on riskijuhtimise andmed ja nende kasutamine. Antud tasand aitab hoida organisatsiooni riskijuhtimist vastavuses ISO 31000 riskijuhtimise põhimõtetega ning koondada kokku riskijuhtimiseks vajalikud andmed. Seda nii organisatsioonis tervikuna kui iga üksuses eraldi. Antud tasand on kujutatud joonisel 8. Riskijuhtimise mudelis on andmeteks riskide kategooriad, milleks võivad olla nii finantsriskid, toimepidevuse riskid või muud riskide kategooriad. Ühtlasi peavad andmed andma selge ülevaate, millised on strateegilised riskid ning millised üksuste sisesed riskid. Andmetest peavad selguma riskide hindamise meetodid ja hindamise tulemuste käsitlemine. Tulenevalt üksuse eripärast võivad meetodid erineda üksuste siseselt, kuid otstarbekas on kasutada siiski ühtset meetodikat. Riskianalüüsi andmete dokumenteerimine ning koondamine riskiregistrisse võimaldab aru saada riskide mõjust organisatsioonile ning rakendada vajalikke maandamismeetmeid. Selle põhjal on võimalik erinevatel juhtimistasanditel ohje ja seireandmete baasil võrrelda riske ning teostada võimalikult ratsionaalset otsustusprotsessi ning tegutseda proaktiivselt. Vaatamata riskijuhtimise andmete dokumenteerimisele võib esineda takistusi tulemuslikuks integreeritud riskijuhtimiseks. Selle vältimiseks peab riskijuhtimise raamistik kirjeldama ära riskide võtmenäitajad (*key risk indicator*) ning nende seosed eesmärkidega ja organisatsiooni või üksuse võtmenäitajatega (*key performance indicator*). Antud tasandil seob riskijuhtimise andmetega seotud tegevused kokku riskijuhtimise standardist tulenevad teavitamise ja nõupidamine ning seire ja tagasiside.



Joonis 8. Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudeli andmete tasand (autori joonis)

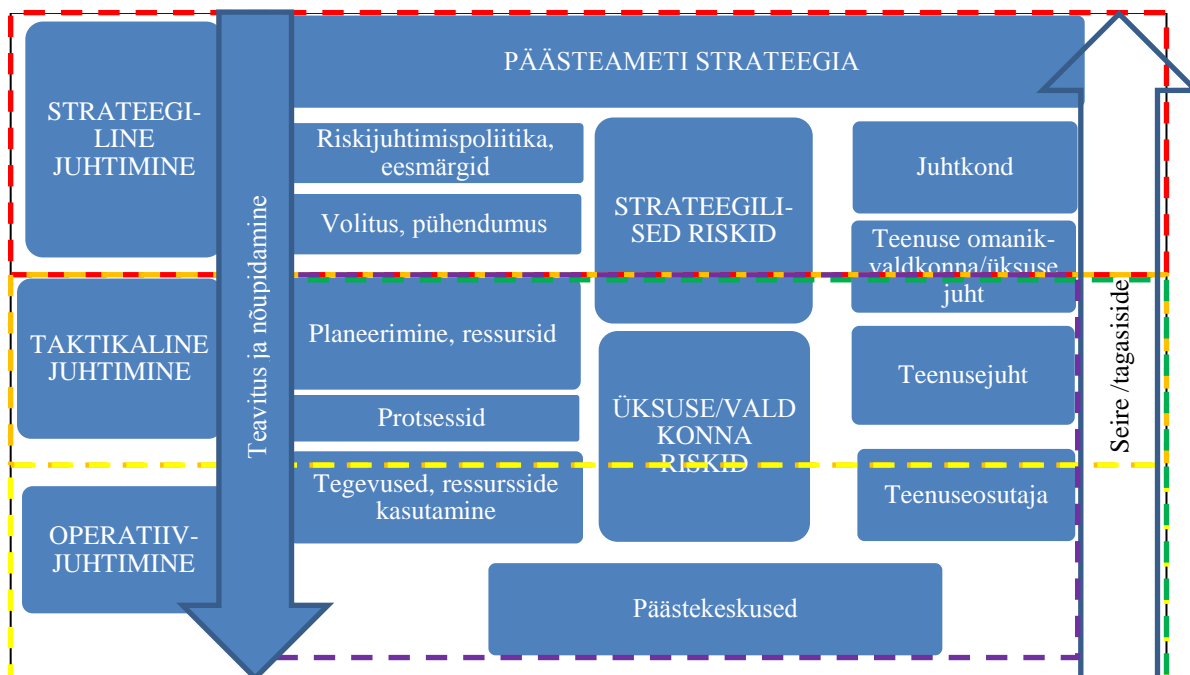
Viienda tasandina integreeritud riskijuhtimise mudelis lõi autor välja tasandi, kus on eraldi kirjeldatud Päästkeskuste osa. Nimetatud tasandi eristamine tuleneb töö aktuaalsusest, mille põhjal on vaja tagada päästevõimekus kogu Eesti territooriumil ning planeerimine

peab olema riskipõhine. Päästevõimekuse üle-eestiline katvus saavutatakse Päästkeskustega. Päästeameti struktuuris on keskused omaette struktuuriüksused osutades Päästeameti põhivaldkondade teenuseid regionaalse paiknevuse põhimõttel. Päästkeskused on üksused, mille väljundiks on tegutsemine organisatsioonis peamiselt operatiivjuhtimise tasandil. Riskijuhtimise mudelis on nad aga seotud nii strateegilise, taktikalise kui operatiivtasandi riskijuhtimisega. Päästkeskuste kaudu toimub riskijuhtimisel sisendi andmine paikkondlike riskide ja maandamistegevuste kohta. Seega on nendel üksustel üks olulisemaid riskijuhtimise rolle, mis on vaja välja tuua integreeritud riskijuhtimise mudelis. Päästeametis kehtiva riskijuhtimise protsessi põhjal esineb juba käesoleval hetkel nende puhul kõige rohkem integratsiooni Päästeameti teiste üksustega.



Joonis 9. Päästeameti riskijuhtimise mudeli Päästkeskuste tasand (autori joonis)

Kõikide eelnimetatud tasandite koondamine ühtsesse mudelisse annab ülevaate riskijuhtimise integratsioonist, mis on esitatud joonisel 10. Integreeritud riskijuhtimise mudelis ilmneb, et riskijuhtimise komponendid ja riskijuhtimises osalejad ei ole soetud ainult ühe konkreetse juhtimistasandiga vaid võivad olla seotud mitme tasandiga. Eelkõige on see vajalik selleks, et kindlustada riskijuhtimise rakendatavus kõikides struktuuriüksustes.



-----juhtimise strateegiline tasand

-----juhtimise taktikaline tasand

-----juhtimise operatiivtasand

-----võtmeriskide ja riskiandmete integratsioon

-----Päästkeskuste integratsioon riskijuhtimisega

Joonis 10. Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudel (autori joonis).

### 3.2. Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudeli rakendusjuhised

Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudel on mitmetasandiline lõimides erinevad juhtimistasandid ja üksuste vahelised riskijuhtimise tegevused üheks tervikuks. See tähendab, et Päästeameti integreeritud riskijuhtimise põhimõtted on vaja koondada ühtsesse dokumenti. Järgnevalt esitatakse töö autori poolt rakendusjuhised integreeritud riskijuhtimise mudeli kasutamiseks. Lähtudes Päästeameti riskide juhtimisel organisatsiooni strateegilistest eesmärkidest toetaks riskijuhtimise mudel ressursside tõhusat ning mõjusat kasutamist.

Selleks, et integreeritud riskijuhtimine moodustaks Päästeameti juhtimissüsteemi osa on vaja luua tingimused nende põhimõtete rakendamiseks organisatsiooni kõikidel juhtimistasanditel. Integreeritud riskijuhtimise mudel ei ole mitte ainult erinevaid juhtimistasandeid koondav info vaid see annab ülevaate, millises organisatsiooni üksuses ning milliseid riskijuhtimise tegevusi läbi viiakse. Tagamaks riskijuhtimise põhimõtetest ühine arusaamine organisatsiooni kõigi liikmete poolt, on vaja mudelis olevad juhtimistasandid, andmete kasutamine, rollid ja tegevused ära kirjeldada. Kindlasti tuleb lähtuda riskijuhtimise organisatsiooniülesest printsiibist, kuhu on kaasatud nii põhitegevusvaldkonnad kui ka tugitegevusvaldkonnad. Võttes aluseks uurimistöös valminud integreeritud riskijuhtimise mudeli ning riskijuhtimise teooria põhimõtted, on soovitus antud dokumenti nimetada „Päästeameti riskijuhtimise raamistik“. Dokumendis tuleb detailsemalt kirjeldada Päästeameti riskijuhtimist tuginedes uurimistöös väljatöötatud integreeritud riskijuhtimise mudelile.

Riskijuhtimise mudeli eesmärk on aidata organisatsioonil lõimida riskijuhtimist igapäeva-tegevustesse ja ülesannetesse ning kindlustada Päästeameti pikemaajalises tegevuseplaanis riskide vähendamine arvestades finantsiliste, õiguslike ja keskkonna asjaoludega. Riskijuhtimise mudel ja riskijuhtimise põhimõtteid detailsemalt kirjeldav raamistik moodustavad ühtse terviku, mis kuulub Päästeameti strateegiliste ja operatiivsete tavade koosseisu ning on aluseks Päästeameti riskijuhtimise kujundamisel.

Riskijuhtimise raamistikus kirjeldatakse riskijuhtimise põhimõtteid, mis tuginevad riskijuhtimise standarditele ja meetodikale ning on seotud omavahel riskijuhtimise protsessina. Kuigi integratsiooni Päästeameti riskijuhtimises sai täheldada juba dokumendianalüüsi põhjal, siis on vaja nimetatud raamistikus ära kirjeldada detailsemalt Päästeameti riskijuhtimise põhimõtteid ja seosed. Töö eelmises peatükis kirjeldatud integreeritud riskijuhtimise mudeli viie tasandi sisu ja seosed on vaja raamistikus ära kirjeldada võimalikult täpselt.

Riskijuhtimise raamistiku esimene osa peab väljendama strateegilise juhtimistasandi poolt kirjeldatud integreeritud riskijuhtimise poliitikat ja eesmärgid. Riskijuhtimise kavatsused ja suund peab tulenema Päästeameti strateegiast ning selle kirjeldamine saab toimuda juhtkonna poolt. Sellel juhtimistasandil viiakse kooskõlla riskijuhtimise eesmärgid, mis on allutatud Päästeameti strateegia elluviimisele. Integreeritud riskijuhtimise raamistikus kirjeldatud riskijuhtimise poliitika ja eesmärgid on võimalik lisada ühe peatükina Päästeameti

strateegia dokumenti „Päästeameti strateegia 2015-2025“ . Selliselt moodustaks riskijuhtimine ühe osa organisatsiooni strateegiast ning toetaks organisatsiooni strateegia elluviimist.

Sama oluline kui on riskijuhtimise poliitika sõnastamine ja eesmärkide määramine on ka volituse delegeerimine ja pühendumuse sõnastamine. Integreeritud riskijuhtimise volitus annab selguse Päästeamet üksuste juhtidele ja töötajatele nende ülesannetest, tegevustest ja vastutusest. Seda nii nendele, kes on otseselt seotud integreeritud riskijuhtimise tegevustega aga ka nendele, kes otseselt riskihindamise protsessis ei osale, kuid kelle tööülesannete täitmine mõjutab organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamist. Volituste delegeerimine tähendab seda, et integreeritud riskijuhtimine on vaja kirjeldada üksuste põhimäärustes ja riskijuhtimise eest vastutavatel ametikohtadel ametijuhendites. Raamistik loob tingimused ja kirjeldab delegeerituse ulatuse ning printsiibid, kuid põhimäärused ja ametijuhendid lisavad sellele juurde vajaliku detailsusastme.

Volituse ja delegeerituse puhul ei ole võimalik riskijuhtimist viia ametijuhendiga iga konkreetse töötajani. Seda saab tekitada pühendumusega. Selleks, et tagada integreeritud riskijuhtimise mõju ja ulatus organisatsiooniülel on vaja raamistikus sõnastada riskijuhtimise pühendumus. Väga tähtis on selgitada pühendumuse loomisel iga töötaja rolli integreeritud riskijuhtimise õnnestumises. Riskijuhtimise õnnestumine aitab üldkokkuvõttes kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele. Pühendumuse sõnastamisest olulisem on selle elluviimine ning hoidmine tagamaks organisatsiooni liikmete emotsionaalne seotuse integreeritud riskijuhtimisega. Selle juures saavad määravaks taktikalise juhtimistasandil läbiviidavad tegevused ning keskastmejuhtide roll.

Riskijuhtimise raamistiku esimese osa juurde kuulub Päästeamet mõistete defineerimine. Vastavalt intervjuude analüüsile selgus, et töötajate jaoks on vaja kasutusele võtta ja defineerida mõisted, mis annaks organisatsiooni liikmetele ühise arusaamise integreeritud riskijuhtimisest. Mõistete puhul on võimalik kasutada Päästeametis esimesid mõisteid, mis on eelnevalt kasutusel ja riskijuhtimise poliitikas oma koha leidnud. Riskijuhtimise üldiste põhimõtete ja tegevuste kirjeldamisel tuleks kasutada mõisteid, mis on lahti seletatud ISO 31000 standardis. Need aitavad tekitada nii organisatsioonisisest aga ka organisatsiooniväliselt ühist riskijuhtimise keelekasutust ning arusaamist.

Riskijuhtimise raamistiku teine osa hõlmaks riskijuhtimise mudelis kirjeldatud taktikalise ja operatiivjuhtimistasandi põhimõtteid. Sisend sellesse osasse tuleb raamistiku esimesest osast, kus on kirjeldatud strateegilised eesmärgid ning delegeeritud vajalikud volitused. Valdav osa raamistiku teises osas peaks kirjeldama organisatsiooni riskijuhtimise korraldust. Selleks, et integreeritud riskijuhtimine saaks rakendada on vaja selgust, millised on plaanid ning millised on protsessid, mille põhjal plaane ellu viia. Planeerimisel on määrava tähtsusega strateegiliste eesmärkide ja võtmeriskide sisend, mida aluseks võtta planeerimisprotsessis. Vastavalt kirjeldatud plaanidele ja protsessidele on vaja kavandada tegevused, ressursid ja ajakava, mille läbiviimisel on volitustega delegeeritud üksuse ja ametikohapõhine vastutus. Raamistiku selles osas kirjeldatakse detailsemalt riskijuhtimises aktiivselt osalevate töötajate tegevused. Nendeks töötajateks võivad olla nii üksuste juhid, teenuste juhid kui ka madalamal ametikohal asuvad töötajad. Kriteeriumiks on nende otsesed tegevused ja vastutus riskijuhtimise protsessis.

Riskijuhtimise raamistiku kirjeldamisele ja toimivusele aitab kaasa nii riskijuhtimise standardite mõistetest kui ka riskijuhtimise protsessi põhimõtetest lähtumine. Riskijuhtimise protsess aitab luua süsteemset vaadet ja meetodilist lähenemist. Riskijuhtimise protsessi osadeks on riskialane teavitus ja nõupidamine, mida kasutatakse vajaliku teabe kogumiseks ning kahesuunaliseks informeerimiseks. Integreeritud riskijuhtimise raamistikus on vaja kirjeldada riski haldamiseks vajaliku teabe kogumise viisid ning osapooled, kes on konkreetsete riskidega seotud. Raamistikus vajab kirjeldamist riskide tuvastamine, analüüsimine ja hindamine tagamaks ühtne protsess üle organisatsiooni mis aitab sünkroniseerida erinevate üksuste riskijuhtimise tegevused. Kogu riskijuhtimise protsessi peab saatma seire ja ülevaatus, mis aitavad tuvastada muutusi ja võtta vastu otsusteid saavutamaks püstitatud eesmäärke.

Integreeritud riskijuhtimise rakendamiseks on tähtis lähtuda perspektiivist, kus osakondade vahelised piirid on kadunud. See peaks olema ära kirjeldatud nii integreeritud riskijuhtimise raamistikus kui ka visualiseeritud riskijuhtimise protsessi joonistel. Antud põhimõtte põhjal tuleks täiendada olemasolevat riskijuhtimise protsessijoonist ning tuua see integratsioon välja organisatsioonistruktuuri diagrammis. See tagab Päästeameti kõigi töötajate arusaamise integratsiooni kohtadest. Integreeritud riskijuhtimisel tekitatakse seosed funktsionaal-

sete üksuste riskihindamise tegevuste ja seire põhjal tuvastatud sooritustaseme vahel. Olulisemad tegevused on siinkohal ühine info jagamine, planeerimine, monitoorimine, mis aitavad tagada organisatsioonile struktureeritud ja tervikliku lähenemise riskijuhtimisele koostades selle Päästeameti organisatsiooni eripäraga.

Integreeritud riskijuhtimise teooria analüüsil ilmnes, et integreeritud riskijuhtimise mudeli üheks oluliseks tasandiks on riskijuhtimise andmete kasutamine. Andmed on riskijuhtimise raamistiku kvantitatiivne tasand, kus viiakse kokku strateegilised eesmärgid, neid ohustavad riskid ning maandamistegevusteks vajaminevad ressursid. Selle tasandi eesmärk oleks tuua välja eesmärkide, riskide ja ressursside seosed, et kindlustada nii riskijuhtimise tõhusus kui ka mõjus. Ühtlasi on see tasand, mis annab informatsiooni rakendatavatest riskide hindamise meetodikast või meetodikatest. Riskijuhtimise andmete tasandist peavad ilmuma Päästeameti võtmeriskid ja nende indikaatorid, mis aitavad korraldada seiret ja teha vajalikke otsuseid juhtimise erinevatel tasanditel. Päästeameti integreeritud riskijuhtimise raamistiku kirjeldamisel on vaja välja tuua, milliseid riskijuhtimise indikaatoreid kasutada. See tähendab võtmeriskide kaardistamist ja kirjeldamist. Seejuures tuleb nende kirjeldamisel võrdselt käsitleda nii põhitegevusvaldkondi kui tugitegevusvaldkondi. Kõige aluseks on organisatsiooni strateegilised eesmärgid ning neid ohustavate riskide tuvastamine ja analüüs. Riskianalüüsi meetodika peab kirjeldama hindamise meetodikat ning seal rakendatavaid indikaatoreid. Üheks osaks riskijuhtimise andmetest on indikaatorite defineerimine, mis aitaks tuvastada riskijuhtimise tõhusust ja mõjusust.

Integreeritud riskijuhtimise lihtsamaks mõistmiseks peab olema võimalikult palju riskijuhtimise tegevustest koondatud antud dokumenti. See on vajalik eelkõige selleks, et vältida riskijuhtimise põhimõtete hajumist organisatsioonis erinevate eeskirjade, korda ja muude regulatsioonide seas. Väljaspool raamistikku on riskijuhtimise tegevuste detailsem kirjeldust vajalik juhul kui on vaja siduma riskijuhtimise volitused, tegevused või vastutus ametikoha tööülesannetega.

Kokkuvõtvalt on Päästeameti integreeritud riskijuhtimise raamistik integreeritud riskijuhtimise väljendamine dokumendivormis, mis täiendab organisatsiooni juhtimis põhimõtteid. Defineerides ja kirjeldades riskijuhtimise mõisted, tegevused ja seosed raamistikus luuakse eeldused ja tingimused Päästeameti integreeritud riskijuhtimiseks.

## KOKKUVÕTE

Magistritöös uuris autor, kuidas rakendada Päästeameti integreeritud riskijuhtimist ning luua organisatsioonis seosed strateegilise planeerimisega ja ressursside juhtimisega. Magistritöö aktuaalsus tuleneb riskijuhtimise võimekuse arendamise vajalikkusest Siseturvalisuse arengukavas tagamaks Eestis päästevõimekus läbi pikaajalise ja riskidega arvestatava investeeringute planeerimise. Magistritöö eesmärgiks oli selgitada välja Päästeameti integreeritud riskijuhtimise komponendid ja nendevahelised seosed.

Uurimisprobleemi täpsustamiseks püstitati kolm uurimisküsimust, mida uuriti teooria, intervjuude ja dokumendianalüüsiga. Uurimisstrateegiana kasutati juhtumiuuringut, mis viidi läbi intensiivse uuringuna uurides juhtumi erinevaid seoseid ja protsesse. Uuringu tulemusena saavutati töö eesmärk ja leiti vastused uurimisküsimustele. Uurimistöö tulemusel loodi integreeritud riskijuhtimise mudel, mis aitab luua seosed juhtimise erinevate tasandite ja riskijuhtimise protsessides oluliste tegevuste vahel. Riskijuhtimise mudelis esinevad seosed kirjeldatakse uurimistöö peatükis kolm koos vastavate rakendusjuhustega.

Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisülesannet. Esimese ülesandena sünteesiti töös integreeritud riskijuhtimise teoreetilisi seisukohti, et selgitada välja organisatsioonile vajalik riskijuhtimise poliitika ja korraldus. Organisatsioonide vajadus reageerida keskkonnas toimuvatele kiiretele muutustele eeldab riskijuhtimise laiemat käsitlust kui on seda riskijuhtimine igas üksuses eraldi. Ainult üksusepõhine riskijuhtimine võib kaasa tuua erinevate meetodikate kasutamist ning luua üksuste vahel ebaefektiivsust. Ühendades organisatsiooni üksuste põhised riskijuhtimise tegevused strateegiaga luuakse võimalused juhtida selle abil organisatsiooni konkurentsivõimelisust ning ressursside tõhusamat ja mõjusamat kasutamist. Organisatsiooni terviklikuks riskijuhtimiseks peavad riskijuhtimise komponendid moodustama ühtse terviku, mis aitab lõimida riskijuhtimise organisatsiooni igas struktuuriosaga.

Teise ülesande juures uuris autor Päästeameti riskijuhtimise protsessi ja organisatsioonilist korraldust integratsiooni seoste tuvastamiseks, et leida vastus teisele uurimisküsimusele riskijuhtimise komponentide ja organisatsioonilise korralduse vahel. Selle ülesande juures



analüüsi Päästeameti riskijuhtimise korraldust, milleks viidi läbi intervjuud Päästeameti töötajatega ning dokumendianalüüs. Intervjuude ja dokumendianalüüsi põhjal ilmnisid integratsiooni elemendid nii üksuste endi vahel kui ka organisatsioonistrateegiaga. Samas ei seostata seda Päästeametis otseselt integreeritud riskijuhtimisena koos sellekohase kirjelduse ja metoodikaga, mis aitaks ühte siduda strateegilised eesmärgid, üksuste ja töötajate tegevused ning eesmärkide saavutamist näitavad riskijuhtimise mõõdikud.

Kolmas ülesanne käsitles Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudeli loomist leidmaks vastust kolmandale uurimisküsimusele. Uurimisülesande osaks oli integreeritud riskijuhtimist toetava riskijuhtimise mudeli loomine. Mudeli rakendusjuhised esitati autori poolt ettepanekute vormis kirjeldades ära põhimõtted, millega kujundada organisatsioonis integreeritud riskijuhtimist läbi riskijuhtimise mudeli ja riskijuhtimise raamistiku. Integreeritud riskijuhtimisel toob riskijuhtimise mudel välja seosed organisatsiooni erinevate juhtimistasandite vahel ning Päästeameti riskijuhtimisel oluliste juhtimis- ning funktsionaalsete tasandite vahel. Mudel aitab välja tuua Päästeameti strateegiliste eesmärkide, tegevuste ja mõõdikute seosed.

Uurimustöö läbiviimisel keskendus autor eelkõige organisatsiooni riskijuhtimise põhimõtete väljaselgitamisele. Seetõttu ei vaadatud detailsemalt riskijuhtimise protsessi erinevaid osi. Selle põhjuseks oli asjaolu, et eeldused edukaks integratsiooniks luuakse esmajärjekorras juhtimistegevustega erinevatel juhtimistasanditel. Seetõttu sünteesiti magistritöös integreeritud riskijuhtimise teooriat, mis aitaks kaasa Päästeameti riskijuhtimise integratsioonile. Magistritöös ei käsitletud detailsemalt konkreetsete strateegiliste eesmärkide ja mõõdikute omavahelisi seoseid. Kindlasti vajaksid need aga detailsemat uurimist pärast Päästeameti integreeritud riskijuhtimise mudeli rakendamist. Eeldusel, et mudelis esitatud põhimõtted rakenduvad, tuleks järgnevalt vaadelda ja analüüsida Päästeameti strateegiliste eesmärkide, riskijuhtimise mõõdikute ning efektiivsusnäitajate omavahelisi seoseid ja mõju.

Magistritöö tulemusel loodud integreeritud riskijuhtimise mudeli praktilisel rakendamisel on autoril kolm ettepanekut.

Päästeameti siseselt tuleks pärast integreeritud riskijuhtimise raamistiku ja mudelis esinevate seoste rakendamist viia läbi perioodilist hindamist. See aitaks tuvastada integreeritud riskijuhtimise põhimõtete kasutamist organisatsiooni strateegias. Nii nagu tõi välja uurimistöö, loob ühtsete põhimõtete ja mõistete puudumine ebaselgust. Riskijuhtimise põhimõtete hindamine annab selguse vajalikest muudatustest. Autori ettepanekul on peamised perioodiliselt jälgimist vajavad integreeritud riskijuhtimise elemendid – eestvedamine, pühendumus, vastutuste selgus, riskijuhtimise põhimõtetest ja tegevustest ühine arusaamine.

Integreeritud riskijuhtimise põhimõtteid koondavat riskijuhtimise mudelit on võimalik rakendada avaliku sektori organisatsioonide riskijuhtimise põhimõtete täiustamisel. Ühtlasi kattub see Siseturvalisuse arengukavas kirjeldatud vajadusega tõsta ja arendada riskijuhtimise võimekust. Erinevate reformide ja struktuurimuudatuste tõttu on avaliku sektori organisatsioonide juhtimine liikunud aina rohkem maatriksjuhtimise suunas. See toob endaga kaasa väljumist funktsionaalsetest üksustest ning nõuab tegevuste läbiviimisel aina rohkem organisatsiooniülest lähenemist. Sarnaselt avaliku sektori organisatsioonidele on integreeritud riskijuhtimise põhimõtete rakendamine aktuaalne kohalikes omavalitsustes. 2017 aastal toimunud haldusreformi ja Hädaolukorra seaduse muudatuste põhjal on 32 kohalikku omavalitsust muutunud elutähtsate teenuste osutajateks. See toob endaga kaasa riskianalüüside ning hädaolukorraplaanide koostamise, mille puhul aitab integreeritud riskijuhtimine selgitada ja luua vajalikud seosed strateegiliste eesmärkide ja riskijuhtimise tegevuste vahel.

Kolmas ettepanek on seotud integreeritud riskijuhtimise põhimõtete sisseviimisega Sisekaitseakadeemia õppeprogrammidesse. Nimetatud põhimõtted võiksid olla üheks õppeprogrammi osaks organisatsiooni juhtimise ja riskijuhtimise ainetes. Integreeritud riskijuhtimise õppe sihtrühmaks on Sisekaitseakadeemia kadetid ja magistrandid. Lisaks nendele võiks integreeritud riskijuhtimine kuuluda Sisekaitseakadeemia täiendõppe programmi, mille sihtrühm oleks nii avaliku sektori asutuste aga ka eraettevõtete riskijuhtimise eest vastutavad spetsialistid ja juhtivtöötajad.

Integreeritud riskijuhtimise teooria sünteesimisel tuvastas autor, et sellekohast teaduslikku materjali on Eestis väga vähesel määral. Lõimitud riskijuhtimine, mis võtab kokku integ-

ratsiooni olemuse, tuli Eesti Standardikeskuse juhendmaterjalidesse alles 2018 aastal. See-  
tõttu tuleks viia läbi uuringuid integreeritud riskijuhtimisest eesti asutustes ja organisat-  
sioonides, mis aitaks uurida, arendada ja edendada integreeritud riskijuhtimise põhimõtteid.  
Seejuures tuleks integreeritud riskijuhtimist uurida laiemalt kui ühe organisatsiooni põhi-  
selt kaasates uuringutesse nii era- kui avaliku sektori organisatsioonid.

## SUMMARY

The subject of Masters thesis was „The integrated risk management model of the Estonian Rescue Board“. The topicality of this master thesis is linked with the necessity of capacity building in risk management. The aim of the Master's thesis is to identify the integrated risk management components of the Rescue Board and the relationships between them.

To achieve the goal of the thesis, three research points were established:

1. Incorporating the integrated risk management theory to actual organizational strategic plans.
2. Researching the existing links between Rescue Boards risk management processes and organizational management for integration.
3. Creating Rescue Boards integrated risk management model.

As a research strategy, case study was used to research different connections and processes between theory, interviews and document analysis. Interviews were conducted as half structured to find out about the interviewees positions, opinions and current situation about integrated risk management. Document analysis was used to find out how are the Rescue Boards principles fixed in work documents. NVivo 12Pro was used for interviews and document analysis.

The integrated risk management model, that was created as a result of the thesis, makes it possible to incorporate the framework of integrated risk management to the organization. Once the risk management model is in use, the progress should monitored periodically. The principles of the risk management model could also be used outside of Rescue Board to strengthen other organizations risk management. Third suggestion is about incorporating the integrated risk management principles to Sisekaitseakadeemia study programs. Said principles could become part of the study programs of organizational management and risk management subjects. The target group for integrated risk management study is Sisekaitseakadeemia cadets, Master's students and in-service training participants.

## KASUTATUD KIRJANDUS

Abrahamsson, M., Johansson, H., Nilsson, J. & Magnusson, S. E., 2005. Risk based decision making: three examples of practical application tools. Rmt: *Integrated Risk and Vulnerability Management Assisted by Decision Support Systems*. Zürich: Springer, pp 361-381.

Amendola, A., Ermoliev, Y. & Ermolieva, T., 2005. Catastrophe risk management. Vulnerability and equity. Rmt: *Integrated Risk and Vulnerability Management Assisted by Decision Support Systems*. Zürich: Springer, pp 383-401.

Andrews, R., 2010. The impact of modernisation on fire authority performance: an empirical evaluation. *Policy & Politics*, 38(4), pp. 599-617.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://docserver.ingentaconnect.com/portaal.nlib.ee:2048/deliver/connect/tpp/03055736/v38n4/s7.pdf?expires=1545747717&id=0000&titleid=777&checksum=354096A376BB9812BE0012A715250D3A>. [Kasutatud 18.11.2017].

Assmuth, T. & Hilde'n, M., 2008. The significance of information frameworks in integrated risk assessment and management. *Environmental science & policy*, 20.09., pp. 71-86.

[Võrgumaterjal]. Leitav: [https://www.researchgate.net/profile/Mikael\\_Hilden/publication/223777003\\_The\\_significance\\_of\\_information\\_frameworks\\_in\\_integrated\\_risk\\_assessment\\_and\\_management/links/561f6e3908aecd1ace1be1.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Mikael_Hilden/publication/223777003_The_significance_of_information_frameworks_in_integrated_risk_assessment_and_management/links/561f6e3908aecd1ace1be1.pdf). [Kasutatud 05.10.2017].

Baker, L. L., 2016. Integrating Key Risk and Performance Indicators. *Internal Auditor*, 06., pp. 23-27.

Berg, H.-P., 2010. Risk management: procedures, methods and experiences. *RT&A*, Issue Vol 1.

[Võrgumaterjal]. Leitav: [http://www.gnedenko-forum.org/Journal/2010/022010/RTA\\_2\\_2010-09.pdf](http://www.gnedenko-forum.org/Journal/2010/022010/RTA_2_2010-09.pdf). [Kasutatud 01.10.2017].

Breedveld, L., 2013. Combining LCA and RA for the integrated risk management of emerging technologies. *Journal of Risk Research*, 16(3-4), pp. 459-468.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2012.729526>. [Kasutatud 01.11.2017].

Bromiley, P., McShane, M., Nair, A. & Rustambekov, E., 2015. Enterprise Risk Management: Review, Critique, and Research Directions. *Long Range Planning*, Issue 48, pp. 265-276.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://escholarship.org/uc/item/0244v6jw>. [Kasutatud 01.11.2017].

Capaul, B., 2005. Interactive risk management. Rmt: *Integrated Risk and Vulnerability Management Assisted by Decision Support Systems*. Zürich: Springer, pp 403-416.

Ciocoiu, C. N. & Dobrea, R. C., 2017. The Role of Standardization in Improving the effectiveness of Integrated Risk Management. Rmt: *Advances in Risk Management. Intech*. pp 1-17.

[Võrgumaterjal].

Leitav: <https://www.intechopen.com/books/advances-in-risk-management/the-role-of-standardization-in-improving-the-effectiveness-of-integrated-risk-management>

[Kasutatud 01.10.2017].

Communities and Local Government, 2008. *IRMP Steering Group Integrated Risk Management Planning: Policy Guidance Business Continuity Management*.

[Võrgumaterjal]

Leitav: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7636/940448.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7636/940448.pdf)

[Kasutatud 20.07.2017].

Davis, D. C., 2007. Enterprise Risk Management and Business Activity Monitoring Program. *Armed Forces Comptroller*, pp. 44-45.

[Võrgumaterjal]. Leitav:

[http://web.b.ebscohost.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/resultsadvanced?vid=6&sid=5102330c-a375-40a4-8538-bfe910dd56d7%40pdc-v-sessmgr02&bquery=\(Enterprise+AND+Risk+AND+Management\)+AND+\(Business+AND+Activity+AND+Monitoring+AND+Program\)&bdata=JkF1dGhUeXBIPWNvb2tpZSxpcCx1aWQmZGI9YnRoJnR5cGU9MSZzaXRIPWVob3N0LWxpdmU%3d](http://web.b.ebscohost.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/resultsadvanced?vid=6&sid=5102330c-a375-40a4-8538-bfe910dd56d7%40pdc-v-sessmgr02&bquery=(Enterprise+AND+Risk+AND+Management)+AND+(Business+AND+Activity+AND+Monitoring+AND+Program)&bdata=JkF1dGhUeXBIPWNvb2tpZSxpcCx1aWQmZGI9YnRoJnR5cGU9MSZzaXRIPWVob3N0LWxpdmU%3d). [Kasutatud 04.11.2017]

Dawson, M. A., 2008. Integrating Compliance Risk Management into Enterprise Risk Management. *BANK ACCOUNTING & FINANCE*, pp. 30-34.

Doherty, N. A., 2000. *Integrated Risk Management: Techniques and Strategies for Managing Corporate Risk*. McGRAW-HILL, INC.

Duncan, M. D., Littau, S. R., Kurzius-Spencer, M. & Burgess, J. L., 2014. Development of best practise standard operating procedures for prevention of fireground injuries. *Fire Technology*, Issue 50, pp. 1061-1076.

[Võrgumaterjal]. Leitav: DOI: 10.1007/s10694-013-0342-9. [Kasutatud 02.12.2017]

Eesti Standardikeskus, 2010. *Riskijuhtimine. Põhimõtted ja juhised*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

Eesti Standardikeskus, 2015. *Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja sõnavara*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

Eesti Standardikeskus, 2018. *Riskijuhtimine. Juhised*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

Emerald Group Publishing Limited, 2015. Professionalizing public service delivery: Why professionals, amateurs and volunteers work better together. *DEVELOPMENT AND LEARNING IN ORGANIZATIONS*, 29(5), pp. 22-24.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://doi.org/10.1108/>. [Kasutatud 21.01.2018]

DLO-05-2015-0049

Federal Office for Civil Protection, 2014. *Integrated Risk Management. Its importance in protecting people and their livelihoods*. Bern: Federal Office for Civil Protection.

Federation of European Risk Management Accociations, 2002. *A risk management standard*. Institute of Risk Management

Fekete, A., 2012. Safety and security target levels: Opportunities and challenges for riskmanagement and riskcommunication. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Issue 2, pp. 67-76.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijdr.2012.09.001>. [Kasutatud 20.07.2017].

Frigo, M. L. & Anderson, R. J., 2011. What is strategic risk management. *STRATEGIC FINANCE*.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://sfmagazine.com/past-issues/past-issues-archive-detail/?monthNumber=4&yearNumber=2011>. [Kasutatud 30.10.2017].

Gazzard, R., McMorrow, J. & Ayles, J., 2016. Wildfire policy and management England: an evolving response from Fire and Rescue Services, forestry and cross-sector groups. *Philosophical Transactions*, Issue 371.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2015.0341>. [Kasutatud 19.11.2017]

Gough, B., 2013. Striking the right balance. *The Safety & Health Practitioner*, pp. 49-52.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://www.shponline.co.uk/legislation-and-guidance/striking-the-right-balance/>. [Kasutatud 18.11.2017].

Graham, A., 2008. *Integrated risk management. Implemation guide*.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://post.queensu.ca/~grahama/publications/TEXTPDF.pdf>. [Kasutatud 30.10.2017].

Grönroos, C., 2015. *Service management and marketing: Managing the service profit logic*. 4th edition. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.

Harner, M. M., 2010. Barriers to effective risk management. *Heinonline*, pp. 1323-1365.

Hinrichs, J., 2009. Creating synergy by integrating enterprise risk management and governance. *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, 2(2), pp. 155-164.

Horton, J., 2010. *An examination of the applicability of the Citistat performance.*

[Võrgumaterjal]

Leitav: [https://uta-ir.tdl.org/uta-](https://uta-ir.tdl.org/uta-ir/bitstream/handle/10106/5429/Horton_uta_2502D_10937.pdf?sequence=1)

[ir/bitstream/handle/10106/5429/Horton\\_uta\\_2502D\\_10937.pdf?sequence=1](https://uta-ir.tdl.org/uta-ir/bitstream/handle/10106/5429/Horton_uta_2502D_10937.pdf?sequence=1)

[Kasutatud 22.11.2016].

Hoyt, R. E. & Liebenberg, A. P., 2011. The value of enterprise risk management. *The Journal of Risk and Insurance*, 78(4), pp. 795-822

[Võrgumaterjal]. Leitav: DOI: 10.1111/j.1539-6975.2011.01413.x. [Kasutatud

30.10.2017].

Jones, C., 2007. Common thread. *Fire Chief*, pp. 38-41.

[Võrgumaterjal]. Leitav: [http://web.a.ebscohost.com.port-](http://web.a.ebscohost.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=f93f7b2b-1a3a-448d-b163-b9c0039d5f32%40sdc-v-sessmgr01)

[aal.nlib.ee:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=f93f7b2b-1a3a-448d-b163-b9c0039d5f32%40sdc-v-sessmgr01](http://web.a.ebscohost.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=f93f7b2b-1a3a-448d-b163-b9c0039d5f32%40sdc-v-sessmgr01). [Kasutatud 18.11.2017].

Kafle, S. K., 2017. Does integration matter? A holistic model for building community resilience in Pakistan. *Journal of Business Continuity & Emergency Planning*, 11(1). pp. 37-51.

[Võrgumaterjal]. Leitav: [http://web.b.ebscohost.com.portaal.nlib.ee:2048/ehost/detail/de-](http://web.b.ebscohost.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/detail/detail?vid=2&sid=5102330c-a375-40a4-8538-bfe910dd56d7%40pdc-v-sessmgr02&bdata=JkF1dGhUeXBIPWNvb2tpZS-xpcCx1aWQmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=125398664)

[tail?vid=2&sid=5102330c-a375-40a4-8538-bfe910dd56d7%40pdc-v-sessmgr02&bdata=JkF1dGhUeXBIPWNvb2tpZS-xpcCx1aWQmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=125398664](http://web.b.ebscohost.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/detail/detail?vid=2&sid=5102330c-a375-40a4-8538-bfe910dd56d7%40pdc-v-sessmgr02&bdata=JkF1dGhUeXBIPWNvb2tpZS-xpcCx1aWQmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=125398664). [Kasutatud

04.11.2017]

Kais, T., 2017. *Riskijuhtimise protsess Päästeametis asutuse juhtimistegevusena*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

KPMG Baltics OÜ, 2013. *Siseministeeriumi riskijuhtimise analüüs*. [Võrgumaterjal]

Leitav:

[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Organisatsioon](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Organisatsioon_i_areng/2013_riskijuhtimise_analuus.pdf)

[i\\_areng/2013\\_riskijuhtimise\\_analuus.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Organisatsioon_i_areng/2013_riskijuhtimise_analuus.pdf)  
[Kasutatud 11.06.2016].

Krasuski, A., 2014. A Framework for Dynamic Analytical Risk Management at the Emergency Scene. *Federated Conference on Computer Science and Information Systems*

[Võrgumaterjal]. Leitav: DOI: 10.15439/2014F371. [Kasutatud 01.11.2017].

Lagerspetz, M., 2017. *Ühiskonna uurimise meetodid*. Tallinn: TLÜ Kirjastus.

Lalonde, C. & Boiral, O., 2012. Managing risks through ISO 31000: A critical analysis. *Risk Management*, 14(4), pp. 272-300.

[Võrgumaterjal]. Leitav: doi: 10.1057/rm.2012.9. [Kasutatud 18.11.2017].



- LeBlanc, B. & Kislevitz, J., 2016. Integrating Sustainability Into Enterprise Risk management. *THE CPA JOURNAL*.  
[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://www.cpajournal.com/2016/06/12/integrating-sustainability-enterprise-risk-management/>. [Kasutatud 04.11.2017].
- Lucia, A. C., 2005. A research and development strategy on assessment and management of technological and natural risks. *Rmt: Integrated Risk and Vulnerability Management Assisted by Decision Support Systems*. Zürich: Springer, pp. 457-473.
- Mateescu, R. M., Olaru, M., Sârbu, A. & Surugiu, I., 2016. *Research on Increasing Risk Management Efficiency as Support for Corporate Sustainable Development*.  
[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://web.b.ebsco-host.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=26&sid=983064d4-691a-47c7-88ad-104e89d8ef3d%40sessionmgr103>. [Kasutatud 04.11.2017].
- Miller, K. D., 1992. A Framework for Integrated Risk Management in International Business. *Journal of International Business Studies*, 23(2), pp. 311-331.  
[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://www.iei.liu.se/fek/frist/723G33/yinghong-files/1.460486/aframeworkforintergratedriskmanagementforMNE.pdf>. [Kasutatud 29.10.2017].
- Murphy, P., Greenhalgh, K. & Parkin, C., 2012. Fire and rescue service reconfiguration: a case study in Nottinghamshire. *International Journal of Emergency Services*, 1(1), pp. 86-94.  
[Võrgumaterjal]. Leitav: DOI 10.1108/20470891211239335. [Kasutatud 02.12.2017].
- Müller, A., 1999. A holistic Risk Management Approach for the Insurance Industry. *Integriertes Risk Management*. [Võrgumaterjal]. Leitav: <https://riva-online.com/wp-content/uploads/2012/11/Mueller-Integrated-Risk-Management.pdf>. [Kasutatud 29.10.2017].
- Ørngreen, R., 2015. Reflections on Design-Based Research. pp. 20-38.
- Perens, A., 1998. *Teenuste marketing*. Tallinn: Külim.
- Päästeamet, 2016. Päästeameti aastaraamat 2016.  
[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=JVpaasteamet201706.2.7.5>. [Kasutatud 25.12.2018].
- Päästeamet, 2016. *Päästeameti strateegia aastani 2025*.  
[Võrgumaterjal]  
Leitav: <https://www.rescue.ee/dotAsset/d3ebf2fa-9987-4e6f-8860-6f201c29fb7c.pdf>  
[Kasutatud 10.12.2017].

Rebelo, M. F., Silva, R. & Santos, G., 2017. The integration of standardized management systems: managing business risk. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 34(3), pp. 395-405.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://doi.org/10.1108/IJQRM-11-2014-0170>. [Kasutatud 18.11.2017].

Riigikantselei, 2017. *Päästeameti põhimäärus*, Tallinn: Riigi Teataja.

Risk and Insurance Management Society, Inc., 2011. An Overview of Widely Used Risk management Standards and Guidelines. *Risk and Insurance Management Society, Inc.*

[Võrgumaterjal].

Leitav:

<https://www.rims.org/resources/ERM/Documents/RIMS%20Executive%20Report%20on%20Widely%20Used%20Standards%20and%20Guidelines%20March%202010.pdf>.

[Kasutatud 30.10.2017].

Rosemann, M. & zur Muehlen, M., 2005. *Integrating Risks in Business Process Models*. ACIS 2005 Proceedings., Association for Information Systems.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://aisel.aisnet.org/acis2005/50>. [Kasutatud 04.11.2017].

Schiller, F. & Prpich, G., 2014. Learning to organise risk management in organisations: what future for enterprise risk management?. *Journal of Risk Research*, 17(8), pp. 999-1017.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2013.841725>. [Kasutatud 17.11.2017].

Sidorenko, A. & Demidenko, E., 2017. *Guide to effective risk management 3.0*.

[Võrgumaterjal]. Leitav: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3014251](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3014251).

[Kasutatud 1.11.2017].

Simpson, T., Wheatley, D., Brundsen, V. & Hill, R., 2014. Fire and rescue service community safety initiatives: measuring impact. *Safer communities*, 13(2), pp. 88-100.

[Võrgumaterjal]. Leitav: DOI 10.1108/SC-01-2013-0001. [Kasutatud 17.11.2017].

Siseministeerium, 2015. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. [Võrgumaterjal]

Leitav:

[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse\\_arengukava\\_2015-2020\\_kodulehele.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf)

[Kasutatud 30.06.2016].

Tabuena, J., 2015. Compliance Versus Enterprise Risk Management. *Compliance Week* pp. 38-39.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <https://www.complianceweek.com/blogs/jose-tabuena/compliance-versus-erm#.XCIG5VUzbiU>. [Kasutatud 04.11.2017].

- Tammepuu, A., 2014. *Emergency risk assessment in Estonia*. [Võrgumaterjal]  
 Leitav: [https://dspace.emu.ee/xmlui/bitstream/handle/10492/1417/Ants\\_Tammepuu\\_DO2014.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://dspace.emu.ee/xmlui/bitstream/handle/10492/1417/Ants_Tammepuu_DO2014.pdf?sequence=6&isAllowed=y)  
 [Kasutatud 22.11.2016].
- Ulander, A., 2015. *Optimization Based Decision Support Tools for Fire and Rescue Resource Planning*. [Võrgumaterjal]  
 Leitav: <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:789239/FULLTEXT01.pdf>  
 [Kasutatud 01.11.2016].
- van Wyk, S., 2014. B4Risk Integration of strategy, management systems and risk solutions. *Civil Engineering*, pp. 53-55.  
 [Võrgumaterjal]. Leitav: <http://web.a.ebscohost.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/detail/detail?vid=0&sid=f93f7b2b-1a3a-448d-b163-b9c0039d5f32%40sdc-v-sessmgr01&bdata=JkF1dGhUeXBIPWNvb2tpZS-xpcCx1aWQmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI#AN=100136628&db=bth>. [Kasutatud 18.11.2017].
- Vasile, E. & Croitoru, I., 2012. Integrated Risk Management System –Key Factor of the Management System of the Organization. Rmt: Risk Management – Current Issues and Challenges. *Intech*. pp. 253-284.  
 [Võrgumaterjal]. Leitav: <http://dx.doi.org/10.5772/47883>. [Kasutatud 30.10.2017].
- West, D. & Murphy, P., 2016. Managerial and leadership implications of the retained duty system in English fire and rescue services. *International Journal of Emergency Services*, 5(2), pp. 184-198.  
 [Võrgumaterjal]. Leitav: DOI 10.1108/IJES-09-2016-0018. [Kasutatud 02.12.2017]
- Wilson, D., 2013. Targets and Rankings; Choice and Voice: Performance Indicators and Public. *Public Services: A New Reform Agenda*. Ed. Henry Kippin, Gerry Stoker and Simon Griffiths. *Bloomsbury Collections*, pp. 145-158.  
 [Võrgumaterjal]. Leitav: <http://dx.doi.org/10.5040/9781472544872.ch-009>. [Kasutatud 21.01.2018].
- Virkus, S., 2010. *Infokäitumise, info hankimise ja otsingu ning infopädevuse uurimise meetodid*. [Võrgumaterjal]  
 Leitav: <https://www.tlu.ee/~sirvir/Infootsingu%20teooria/Infokaitumise,%20info%20hankimise%20ja%20%20otsingu%20ning%20infopadevuse%20uurimise%20meetodid/juhtumiuuringud.html>  
 [Kasutatud 31.01.2018].

Viscelli, T. R., Hermanson, D. R. & Beasley, M. S., 2017. The Integration of ERM and Strategy: Implications for Corporate Governance. *ACCOUNTING HORIZONS*, 71(2), pp. 69-82.

[Võrgumaterjal]. Leitav: DOI: 10.2308/acch-51692. [Kasutatud 17.11.2017].

Vizard, P., 2013. Towards a New Model of Public Services: The Capability Approach and Rights-. *Public Services: A New Reform Agenda*, Ed. Henry Kippin, Gerry Stoker and Simon Griffiths. London: Bloomsbury, pp. 53-70.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://dx.doi.org/10.5040/9781472544872.ch-004>. [Kasutatud 21.01.2018].

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

Xiaochen, L., 2012. *A Study of Enterprise-wide Risk Management and Risk Reporting Practices in UK Listed Companies. Dissertation*. University of Nottingham

[Võrgumaterjal]. Leitav: [http://eprints.nottingham.ac.uk/25664/1/A\\_Study\\_of\\_Enterprise-wide\\_Risk\\_Management\\_and\\_Risk\\_Reporting\\_Practices\\_in\\_UK\\_Listed\\_Companies-\\_XIAOCHEN\\_LI-\\_MSc-Risk\\_Management\\_2012.pdf](http://eprints.nottingham.ac.uk/25664/1/A_Study_of_Enterprise-wide_Risk_Management_and_Risk_Reporting_Practices_in_UK_Listed_Companies-_XIAOCHEN_LI-_MSc-Risk_Management_2012.pdf). [Kasutatud 01.11.2017].

Yahanpath, N. & Islam, S., 2016. AN ATTEMPT TO RE-BALANCE THE BALANCED SCORECARD TOWARDS A SUSTAINABLE PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEM. *Asia-Pacific Management Accounting Journal*, 30. 12., 11(2), pp. 193-221.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://web.b.ebsco-host.com/portaal.nlib.ee:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=28&sid=983064d4-691a-47c7-88ad-104e89d8ef3d%40sessionmgr103>. [Kasutatud 04.11.2017].

Yin, R., 2003. *Case study research: Design and methods*. 3 toim. California: Sage Publications, Inc.

[Võrgumaterjal]. Leitav: <http://www.madeira-edu.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Fgm4GJWVTRs%3D&tabid=3004>. [Kasutatud 03.02.2018].

# LISA 1 INTERVJUU KÜSIMUSED

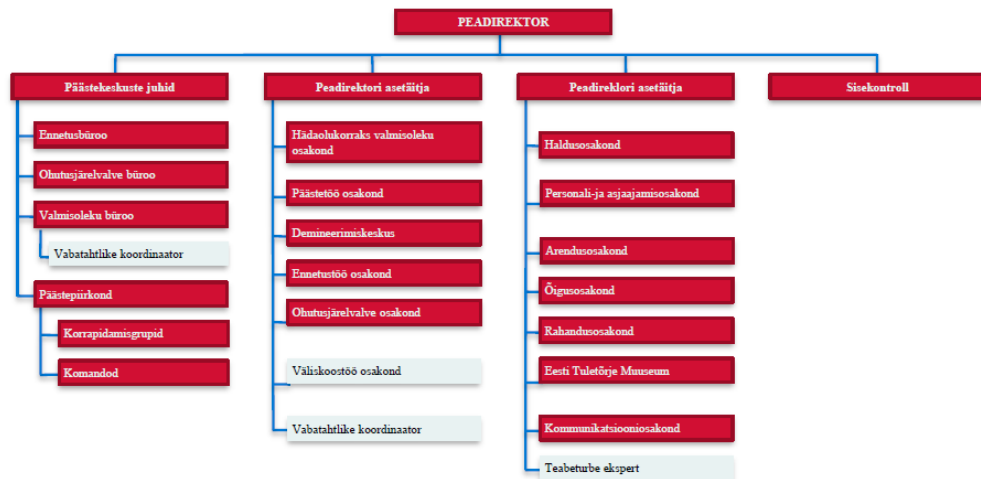
## STRUKTUURIÜKSUS \_\_\_\_\_

1. Kuidas teie mõistate väljendit „integreeritud riskihaldus“?  
.....
2. Kuidas on teie struktuuriüksuse riskijuhtimine seotud organisatsiooni riskijuhtimise protseduuriga?  
.....
3. Kuidas on teie struktuuriüksuse riskijuhtimine seotud struktuuriüksuse eesmärkidega?  
.....
4. Kuidas on teie struktuuriüksuse riskijuhtimine seotud organisatsiooni eesmärkidega?  
.....
5. Kuidas käsitletakse organisatsioonis riskijuhtimise andmeid eelarve planeerimisel?  
.....
6. Millised riskijuhtimise andmeid kasutatakse teenuste korraldamisel ja arendamisel?  
.....
7. Millised organisatsiooni riskijuhtimise protsesside vastutusosalad on teie hinnangul ebamäärased?  
.....
8. Kas ja kuidas toetavad teie struktuuriüksuse protseduurid ja tegevused organisatsiooniülest riskijuhtimist?  
.....
9. Kuidas mõjutab teie arvates riskijuhtimine organisatsiooni eesmärkide saavutamist?  
.....
10. Kas ja kuidas rakendatakse teie organisatsioonis ja osakonnas riskijuhtimise võtmeindikaatoreid (*key risk performance*)?  
.....
11. Millised võivad olla takistused integreeritud riskijuhtimise rakendamiseks?  
.....

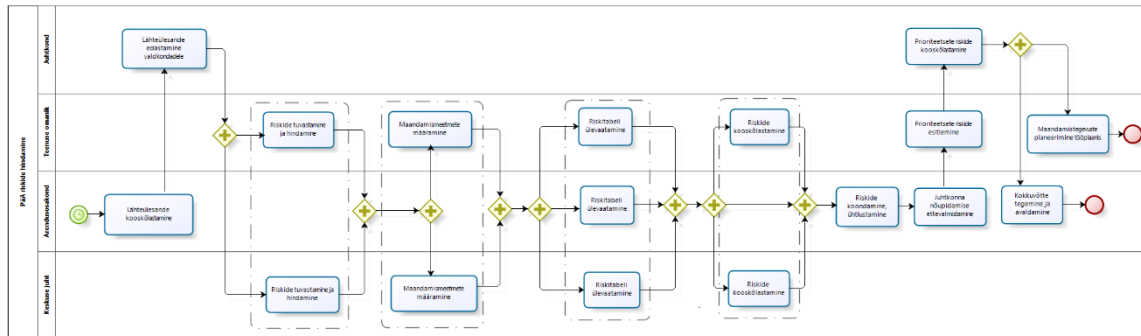
## **LISA 2 PÄÄSTEAMETI DOKUMENTATSIOON**

1. Päästeameti strateegia aastani 2025
2. Päästeameti põhimäärus
3. Päästeameti ennetustöö osakonna põhimäärus
4. Päästeameti hädaolukorraks valmisoleku põhimäärus
5. Päästeameti ohutusjärelvalve osakonna põhimäärus
6. Päästeameti päästetöö osakonna põhimäärus
7. Päästeameti haldusosakonna põhimäärus
8. Päästeameti rahandusosakonna põhimäärus
9. Päästeameti personali ja asjaajamise osakonna põhimäärus
10. Päästeameti kommunikatsiooniosakonna põhimäärus
11. Päästeameti õigusosakonna põhimäärus
12. Päästeskuste põhimäärused
13. Demineerimiskeskuse põhimäärus
14. Kodude tuleohutusosalase nõustamise sihtrühma määratlemise alused
15. Tuleohutusjärelvalve valdkonna ohuproгноosi kinnitamine
16. Päästeseadus
17. Hädaolukorraseadus
18. Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused

# LISA 3 PÄÄSTEAMETI STRUKTUUR



# LISA 4 PÄÄSTEAMETI RISKIHINDAMISE PROTSSESS





## LISA 5 INTERVJUU KOODIPUU

Intervjuukoodid							
Name	Sources	References	Created On	Created By	Modified On	Modified By	
1_Riskijuhtimise poliitika ja korraldus		0	0	17.03.2018 16:08	GU	17.03.2018 16:08	GU
Integreeritud riskijuhtimise mõistmine		9	19	17.03.2018 16:16	GU	30.03.2018 9:02	GU
Integreeritud riskijuhtimise takistused		9	27	17.03.2018 18:51	GU	30.03.2018 12:01	GU
Ressursside seos strateegilise planeerimisega		3	3	17.03.2018 16:09	GU	18.03.2018 10:26	GU
Riskijuhtimine strateegias		7	23	17.03.2018 16:09	GU	30.03.2018 12:04	GU
Riskijuhtimise moodsused		9	25	17.03.2018 18:46	GU	30.03.2018 12:01	GU
Riskijuhtimise seos organisatsiooni eesmärkidega		9	28	17.03.2018 18:00	GU	30.03.2018 12:05	GU
Teenuste planeerimine ja arendamine		2	5	17.03.2018 18:29	GU	17.03.2018 20:01	GU
2_Struktuuriüksuste sisene riskijuhtimine		0	0	17.03.2018 16:08	GU	17.03.2018 16:08	GU
Maandamistegevuste läbiviimine		2	3	17.03.2018 16:10	GU	17.03.2018 20:17	GU
Ohtude hindamine ja ennetustegevus		7	19	17.03.2018 16:11	GU	30.03.2018 12:04	GU
Probleemid riskijuhtimisel		8	27	17.03.2018 18:32	GU	30.03.2018 12:12	GU
Riskijuhtimise seos eesmärkidega		7	14	17.03.2018 17:58	GU	30.03.2018 9:24	GU
struktuuriüksuse strateegia		1	1	17.03.2018 19:10	GU	17.03.2018 19:10	GU
Valmisoleku tagamine		2	2	17.03.2018 16:11	GU	17.03.2018 20:04	GU
3_Struktuuriüksuste ülene riskijuhtimine		0	0	17.03.2018 16:09	GU	17.03.2018 16:09	GU
Maandamistegevuste läbiviimine		2	2	17.03.2018 17:49	GU	30.03.2018 12:09	GU
Ohtude hindamine ja ennetustöö		3	3	17.03.2018 16:12	GU	30.03.2018 12:10	GU
Partnerite kaasamine		3	7	17.03.2018 16:12	GU	30.03.2018 9:23	GU
Valdkondade koostöö		9	46	17.03.2018 16:12	GU	30.03.2018 11:59	GU
4_Riskijuhtimise seos ressurssidega		0	0	17.03.2018 16:09	GU	17.03.2018 16:09	GU
Personali planeerimine ja arendamine		1	1	17.03.2018 16:13	GU	17.03.2018 19:14	GU
Ressursside planeerimine ja kasutamine		9	26	17.03.2018 16:13	GU	30.03.2018 12:14	GU

## LISA 6 DOKUMENTIDE KOODIPUU

Dokumentikoodid								
Name	Sources	References	Created On	Created By	Modified On	Modified By		
1_Riskijuhtimise poliitika ja korraldus		0	0	14.03.2018 18:16	GU	17.03.2018 8:26	GU	
Ressursside seos strateegilise planeerimisega		3	9	17.03.2018 8:48	GU	17.03.2018 10:35	GU	
Riskijuhtimine strateegias		13	30	17.03.2018 8:44	GU	30.03.2018 10:33	GU	
Riskijuhtimise volitus		9	9	17.03.2018 8:25	GU	17.03.2018 11:42	GU	
2_Struktuuriüksuste sisene riskijuhtimine		0	0	14.03.2018 18:19	GU	17.03.2018 8:11	GU	
Maandamistegevuste läbiviimine		8	18	17.03.2018 9:30	GU	17.03.2018 12:03	GU	
Ohtude hindamine ja ennetustegevus		14	43	14.03.2018 18:56	GU	30.03.2018 10:34	GU	
Valmisoleku tagamine		9	17	17.03.2018 9:27	GU	30.03.2018 10:23	GU	
3_Struktuuriüksuste ülene riskijuhtimine		0	0	14.03.2018 18:18	GU	17.03.2018 8:11	GU	
Koostöö vabatahtlikega		7	14	17.03.2018 8:49	GU	30.03.2018 10:35	GU	
Ohtude hindamine ja ennetustöö		4	7	17.03.2018 9:51	GU	30.03.2018 10:35	GU	
Partnerite kaasamine		7	12	17.03.2018 8:55	GU	30.03.2018 10:33	GU	
Puudused struktuuriüksuste ülesel riskijuhtimisel		1	1	17.03.2018 9:05	GU	17.03.2018 9:05	GU	
Valdkondade koostöö		18	39	17.03.2018 8:54	GU	30.03.2018 10:35	GU	
Valmisoleku tagamine		2	2	17.03.2018 9:47	GU	17.03.2018 10:05	GU	
4_Riskijuhtimise seos ressurssidega		0	0	17.03.2018 8:12	GU	17.03.2018 8:13	GU	
Personali planeerimine ja arendamine		4	5	17.03.2018 9:09	GU	17.03.2018 11:36	GU	
Ressursside planeerimine ja kasutamine		4	9	17.03.2018 8:39	GU	17.03.2018 11:29	GU	
Riskijuhtimise mõju ressurssidele		5	7	17.03.2018 8:41	GU	17.03.2018 11:41	GU	