

KUIDAS MÕISTA JA VÄHENDADA ÜHISKONNA HAAVATAVUST KRIISIDES?

KATI ORRU, STEN HANSSON, MARGO KLAOS, KRISTI NERO, STEN TORPAN, INGELIIS SIIMSEN

Võtmesõnad: hädaolukord, haavatavus, infokäitumine, infokorratus, riskianalüüs, marginaliseerunud inimrühmad, COVID-19

Ülevaade. Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi kriisiuuringute rühm koostöös Päästeametiga osalevad Euroopa Liidu „Horisont 2020“ teadus- ja arendusprojektis Builders (Building European Communities’ Resilience and Social Capital, 2019–2022), et välja uurida, kes on haavatavad ja kuidas saaks kriisihalduses paremini arvestada nende inimeste vajadusi. Artikkel tutvustab uurimisrühma tähtsamaid tulemusi inimeste haavatavuse dünaamilisusest ja infokäitumise rollist. Uudne haavatavuse analüüsivahend annab süstemaatilisema pildi haavatavuse sotsiaalsetest teguritest ning pakub olulise sisendi riskianalüüsidesse ja hädaolukordade lahendamisse. Haavatavuse allikatest on kõige suurema mõjuga ühiskondlik-struktuursed tegurid: riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustel on läbimõeldud poliitikatega võimalik süsteemselt vähendada individuaalsetest ja olukorraspetsiifilistest põhjustest tulenevat haavatavust.

SISSEJUHATUS

Koroonakriis, maailma eri nurki laastavad üleujutused, metsatulekahjud ja tõrked tehnovõrkude töös näitavad ühiskondade haavatavust ja kriisihalduse tähtsust, et nende mõjuga toime tulla. Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi kriisiuuringute rühm, TÜ geograafia osakond, Päästeamet ning OÜ Positium osalevad Euroopa Liidu „Horisont 2020“ teadus- ja arendusprojekti BuildERS (Building European Communities' Resilience and Social Capital, 2019–2022), et välja uurida, kes on haavatavad ja kuidas saaks kriisihalduses paremini arvestada nende inimeste vajadusi. Lisaks teadlastele Eestist, Soomest, Rootsis, Norrast, Ungarist, Belgiast, Saksamaalt ja Itaaliast on projekti kaasatud kriisihalduse ja sotsiaalkaitseasutused, et loodavad lahendused oleksid rakendatavad.

Praktilised kriisikogemused, aga ka rahvusvahelised lepingud, nagu ÜRO Sendai raamistik katastroofiohu vähendamiseks (ÜRO, 2015), osutavad vajadusele paremini mõista, mis takistab eri ühiskonnarühmade toimetulekut kriiside ajal. Selleks et ära hoida negatiivne mõju inimeste elule, tervisele ja varale, on vaja selgust, kes ja millistes oludes võivad haavatavaks muutuda ja millised on parimad viisid selle leevendamiseks. Kuna seni on peaaegu uurimata ühiskonnas kõige tõrjutumate ja kodutute kriisikogemused, kesken- dusime COVID-19 kriisi näitel haavatavuse allikate uurimisel just neile. Tegime küsitlusuuringu kodutute ja tõrjutute seas ning intervjuud abiasutuste esindajatega (vt ptk 2). Pandeemiaga seotud kommunikatsioonist tulenev haavatavus Euroopa riikides on eraldi tähelepanu all peatükis 3.

Seni on puudunud ülevaade, kuidas eri riigid hädaolukordades haavatavust mõtestavad ja vähendavad ning milliseid õppetunde on saadud varasematest kriisidest. See teadmine on ülivajalik, et parandada nii inimeste kui ka asutuste valmisolekut ja hakkamasäämist. Meie uurimisprojekti lähtekohaks oli, et paljudest riikidest ja piirkondadest riski- ja kriisihalduse kogemuste kogumine ja süsteemne läbitöötamine aitab paremini mõista ja mõtestada inimeste haavatavuse laiemaid põhjusi ning selle vähendamise võimalusi erisugustes hädaolukordades. Nii vaatasime projektis haavatavust, mille on vallandanud nii looduslikud kui ka inimtegevusest tingitud ohud: maavärin (Itaalia, 2009); torm suurüritusel (Belgia, 2011); liikluskaos lumetormis (Ungari, 2013); elutähtsate teenuste katkemine tormis (Eesti, 2019); üleujutus (Saksamaa, 2013); varjupaigataotlejate tulv Rootsis (2015); terrorirünnakud (Norras, 2011; Belgias, 2016; Saksamaal, 2016); joogivee saastumine (Soome, 2017). Kriisihalduse praktikate ja kogemuste analüüsi kriisireguleerimise sidusrühmadega intervjuude ja dokumendianalüüsi põhjal võtab kokku peatükk 4.

Eeltoodud materjali põhjal selgus, et enamikus uuritud riikides (v.a Rootsis, Norras ja Belgias) puuduvad suuniseid, kuidas tuvastada ja millist abi osutada kriis haavatavatele kohalikul ja riiklikul tasandil (Orru *et al.*, 2021). Analüüsisime erinevaid haavatavuse kujunemise teid ning seniseid haavatavuse tuvastamise praktikaid ja võimalikke infoallikaid

Eesti ja teiste riikide näitel ning töötasime välja uudse haavatavuse hindamise vahendi. Sellest, kuidas vahend võiks toetada riskianalüüsi sotsiaalse haavatavuse aspektist, räägib peatükk 5.

Järgnevalt tutvustame oma rühma tähtsamaid uuringuid ja tulemusi, mis näitavad haavatavuse dünaamilisust, selle seoseid riski- ja kriisikommunikatsiooniga, kuidas haavatavust hinnata ja kuidas sellega arvestada inimeste elu, tervise ja vara säästmisel.

1. HAAVATAVUS, KERKSUS JA KOMMUNIKATSIOON

Kriisitsotsioloogia teaduskirjandus osutab, et just ühiskondlik haavatavus kujundab ohusolukorrast kriisi (Blaikie *et al.*, 1994; Wisner *et al.*, 2004). Enamasti võimendavad kriisid juba olemasolevat vaesust ja marginaliseeritust (Tierney, 2019). Varasematest kriisidest on teada, et inimesi, kes toimetavad ka igapäevaelus vaesuspiiril või kellel on kroonilised tervisehädad, võivad kriisid rohkem negatiivselt mõjutada (Bui *et al.*, 2014; Bavel *et al.*, 2020). Sageli käsitletaksegi haavatavust kui teatud ühiskonnagruppide seisundit, mis on tingitud inimese omadustest (nt elu vaesuses, liikumispuue, +65 eluaastat) (Sparf, 2016; Tierney, 2019). See vaatenurk on aga liialt üldistav, jätab tähelepanuta mitmekesise toimevõime haavatavate rühmade seas ega paku praktilisi juhiseid haavatavuse vähendamiseks.

Tegelikult viib erinevate puuduste koosmõju selleni, et igaüks (ka need, keda peetakse enamasti hästi toimetulevateks, näiteks hea sissetuleku ja tugivõrgustikuga inimene) võib muutuda haavatavaks ning haavatavuse tegurid võivad olla dünaamilised ja ajas muutuda (Tierney, 2019; ÜRO, 2015). Näiteks kui koroonakriisi algul oli fookus akuutsel tervisemõjul, siis kriisi kulgedes ilmnesid ja süvenesid laiem ühiskondlik, majanduslik, aga ka psühholoogiline haavatavus. Haavatavus hõlmab tegurite kombinatsiooni, mis määravad, millisel määral on kellegi elu, heaolu või vara ohus mingi sündmuse (või sündmus-teahela) kontekstis (Wisner *et al.*, 2004, p. 11). Seepärast tuleks haavatavust tõlgendada ristuvate ja vastastikmõjus tegurite tulemina, mis põhjustab ühiskonnaliikmete seas eristuvat mõju (Kuran *et al.*, 2020). Haavatavuse dünaamilise olemuse mõistmiseks tuleks keskenduda individuaalsete, sotsiaal-struktuuriliste ja oluspetsiifiliste tegurite vastasmõjule, mis võib aja jooksul muutuda (Gabel, 2019; Hansson *et al.*, 2020; Wisner, 2016).

Haavatavuse üks oluline osa on olukorrast tingitud võimetus pääseda ligi enese kaitseks, toimetulekuks ja taastumiseks vajalikele isiklikele või ühiskondlikele ressursidele või vahenditele (Morsut *et al.*, 2021; ÜRO, 2015). Kerksus – säilienõtkus, sitkus ja võime kiirelt kohaneda ohuga või hädaolukorras – tähendab seevastu võimet neid ressursse kasutada, et toime tulla muutlike või erakordsete tingimustega meie ümber (Morsut *et al.*, 2021). Kerksust loob inimeste ettevalmistatus ja ühiskondlike struktuuride tugi,

sealhulgas ametlik kriisikommunikatsioon ja -haldus, mis arvestab inimeste erinevate vajadustega.

Kriisihalduses räägitakse kommunikatsioonist sageli kui tööriistast, millega saab suurendada inimeste riskiteadlikkust ja valmidust hädaolukordadeks (riskikommunikatsioon) ning hädaolukorra tekkides anda inimestele hoiatusi ja käitumisjuhiseid (kriisikommunikatsioon) (Coombs, 2019). Meie soovime tõlgendada kommunikatsiooni palju laiemalt: kuidas mitmesugused kommunikatsiooniga seotud tegurid võivad muuta inimesi hädaolukordade kontekstis nii haavatavamaks kui ka vastupidavamaks. Meie analüüs näitab, et inimesed võivad muutuda haavatavamaks, kui neil (1) puudub või on piiratud ligipääs infoallikatele ja teistele inimestele, et paluda abi või saada hoiatusi, (2) on raske saada infot mõista (nt sobimatu keel) või osata hinnata selle usaldusväärsust (nt eristada väärinfot), või (3) ei ole võimalik riske või hädaolukordi puudutavale infole adekvaatselt reageerida (Hansson *et al.*, 2020).

2. KÕIGE HAAVATAVAMAD

Võrreldes teiste ühiskonnaliikmetega peetakse sotsiaalselt tõrjutuid ja kodutuid kriisi ajal eriti haavatavaks. Seepärast seadsime töö üheks eesmärgiks selgitada välja selle vähe uuritud ühiskonnarühma kriisikogemuse. Uurisime COVID-19 pandeemia mõju inimeste seas, keda peetakse sageli haavatavaks: supiköökide, päevakeskuste, kodutute öömajade ja sotsiaalmajutusüksuste ja teiste abiasutuste kliendid. Ühelt poolt selgitasime, millised on nende asutuste klientide kogemused, ja teiselt poolt, kuidas on asutused ise kriisi ajal toime tulnud. Eestis ja 12 teises Euroopa riigis 313 abiasutuste kliendiga tehtud küsitlusuuringust ja 10 Euroopa riigis abiasutuste töötajatega tehtud 32 intervjuust ja viiest fookusrühma intervjuust selgusid varem vähe käsitletud tendentsid haavatavuse kujunemisest (Orru *et al.*, 2021).

Küsimustikule vastanud klientidest 7% olid olnud nakatunud COVID-19 viirusega, sama paljud olid viiruse tõttu kaotanud lähedase. Uurisime, kuidas on pandeemia mõjutanud klientide materiaalsel ja vaimset heaolu. 43% vastanuist hindas, et pandeemia on negatiivselt mõjutanud sissetulekut, ligipääsu elukohale ja toidule. Sama palju vastajaist tunnistas pandeemia negatiivset mõju vaimsele tervisele. Üsna erinevate pandeemiakogemustega tulid esile kolm abisaajate rühma:

- oma kodus elavad inimesed;
- tänaval ja ajutises varjupaigas elavad inimesed;

- pikaajaliselt resotsialiseerumis- ja rehabilitatsiooniüksuses või muus abiasutuses elavad inimesed.

Pandeemia on kõige negatiivsema materiaalse mõju kaasa toonud oma kodus elavatele abivajajatele. Võib eeldada, et tänaval või ajutises varjupaigas elavad inimesed ei tunne-
tanud negatiivset mõju, kuna kriisi sisenedes ei olnud neil palju varaliselt kaotada ja var-
jupaigategenuseid püüti alal hoida ka isolatsioonipiirangute ajal. Pikaajaliselt abiasutuses
elavatele inimestele tagati püsiv peavari ja toit (või toidutegemise võimalus) abiasutuse
poolt. Ka sisserännanutel ja keeleliselt või kultuuriliselt vähemusgruppi kuuluvatel põh-
justas pandeemia sagedamini materiaalseid probleeme. Vastupidi ootustele oli võrreldes
noorematega kõrgemas eas abisaajate materiaalne heaolu vähem löögi all. Võib arvata,
et stabiilne sotsiaaltoetus või pension aitasid vanemaealistel hakkama saada, samas kui
paljud nooremad abivajajad kaotasid oma (ajutise) sissetuleku (Siimsen *et al.*, ilmumas).

Kodus elavatele inimestele oli pandeemial märkimisväärselt suurem negatiivne psühho-
loogiline mõju, samas kui kõige vähem tajusid negatiivseid tagajärgi tänaval või ajutises
öömajas elajad (Nævestad *et al.*, ilmumas). Need tulemused kummutavad mõneti tava-
arusaamad haavatavusest. Näiteks ei kaitse koduseinad psühholoogiliselt rusuva kriisi
eest, samas kui oma võrgustiku ja peavarju säilitanud sotsiaalmaja kliendid olid vähem
haavatavad.

Sotsiaalselt tõrjutute ja kodutute küsitlusuuring osutab ka, et inimesed, kellel oli suu-
rem usaldus politsei, sotsiaaltöötajate jt riigitöötajate suhtes, rakendasid sagedamini
ennetusmeetmeid, nagu näiteks eneseisolatsioon või hügieen. Võrreldes pikaajaliselt
resotsialiseerimisüksuses elavate inimestega on tänaval või ajutises öömajas elava-
tel inimestel usaldus valitsuse jagatavasse infosse väiksem ja nad rakendasid vähem
ennetusmeetmeid.

Ülaltoodu osutab, kuivõrd olulist rolli mängivad abiasutused turvalise keskkonna, toe ja
info pakkujana, et vähendada marginaliseeritute haavatavust kriisi ajal. Ent meie interv-
juud ja fookusrühmad abiasutuste töötajate ja juhtidega näitasid, et abiasutused ei ole
enamasti valmistunud sellisteks olukordadeks, kui nõudlus toidu-, majutus- ja (psühho-
loogilise) konsultatsiooniteenuse järele drastiliselt suureneb ning samas peab oma tege-
vust turvalisuse kaalutlustel piirama (Orru *et al.*, 2021). Enim mõjutas pandeemia päe-
vakeskusi, mis peatasid oma teenused kodututele, majandusraskustes või erivajadusega
inimestele. Supiköögid ja varjupaigad jätkasid küll tööd, aga suurte ümberkorraldustega.
Rehabilitatsiooni- või resotsialiseerimisüksuste tööd mõjutas pandeemia kõige vähem.

Kümnes Euroopa riigis tehtud intervjuud ja fookusrühmad abiasutuste töötajatega osu-
tasid, et enamasti ei saadud riigilt piisavalt infot ja tuge, hoolimata suurenenud nõud-
lusest teenuste järele ja suurenenud töömahust (sh kriisikommunikatsioon ja teenuste
digitaliseerimine). Suhteliselt paremini tulid toime nende maade abiasutused, millel on

tugev seos riikliku sotsiaalkaitseüsteemiga (nt Eesti). See soosis lisaressursside saamist ja ka infovahetust (Orru *et al.*, 2021). Intervjuudest tuli esile sotsiaaltöötajate roll usaldusväärse info edastajana ja väärinfo kummutajana (Nero *et al.*, ilmumas). Asutuste töötajad kohtasid klientidega suheldes uskumusi, et alkohol või suitsetamine aitab nii viirusest hoidumisel kui haiguse ravimisel ning vaktsiin on lihtsalt mürk. Usalduslik pikaajaline suhe klientidega annab sotsiaaltöötajatele võimaluse müüte ümber lükata, selgitada kaitsemeetmete vajalikkust ja soodustada nende rakendamist (*ibid.*).

3. INFOHAAVATAVUS KORONAPANDEEMIA AJAL

Uurisime ka lähemalt, kuidas pandeemiaga kaasnenud väärinfo levik, aga ka muu problemaatiline infokäitumine, näiteks vaenu õhutamine ja petuskeemide kasutamine, võib inimesi haavatavaks muuta. Seadsime eesmärgiks luua pandeemiaga seonduva infohaavatavuse (ingl *communication-related vulnerability*) tüpoloogia lugudest (Tabel 1) või infokäitumisest, mis ohustavad inimeste elu, tervist või vara (Hansson *et al.*, 2021).

Tabel 1. Kahjuliku info tüübid koroonaaaja lugude näitel

KAHJULIKU INFO TÜÜP	NÄITEID KORONAAAJA LUGUDEST
Soovituslike või kohustuslike kaitsemeetmete kujutamine kahjulike või ebavajalikena	Üleskutsed keelduda maski kandmisest, kätepesemisest, kodus püsimisest või arsti poole pöördumisest
Üleskutsed kasutada teaduslikult kinnitamata või kahjulikke „kaitsemeetmeid“	Ekslik soovitus viiruse vastu suitsetada või juua puhastusvahendeid
Väärinfo ohu levikumehhanismi kohta	Ekslikud väited, et nakkusohu on väike, kui inimesel on teatud veregrupp või kui ta mediteerib
Ohu eitamine või väärennustused selle lõppemise kohta	Ekslikud väited, et koroonaviirust pole olemas või et pandeemia lõpeb mõne nädala jooksul
Segaduse ja hirmu ärakasutamine kelmuse eesmärkidel	Hirmujuttudega üritati leida ostjaid võltsravimitele ja võltskaitsevahenditele, „koroonafiltriite“ paigaldamise ettekäandel pääseda vargile inimese koju
Väidetavate süüdlaste ahistamine	Ekslikud süüdistused viiruse levitamises võisid seada inimesed alusetu tagakiusamise või ahistamise ohvriks

Kuna tegemist on rahvusvahelise haardega probleemiga, kaasasime uurimistöösse kolleegid Prantsusmaalt, Itaaliast, Norrast, Soomest ja Leedust, kellega koos otsisime ka neist riikidest pandeemiaga seotud kahjuliku info juhtumeid. Kogutud näiteid analüüsisdes eristasime kuut tüüpi lugusid või infokäitumist, mida võib lugeda kahjulikuks, kuna nende uskuma jäämine või nendega kokku puutumine võib inimesi ohustada (vt tabel 1).

Pandeemiakriisides pole probleemiks ainult tervisekäitumist puudutava väärinfo tahtmatu või pahatahtlik levik, vaid inimesed võivad kannatada ka pettuste ja tagakiusamise tõttu (Hansson *et al.*, 2021). Detailsem arusaam viisidest, kuidas inimesed võivad hädaolukorras leviva potentsiaalselt kahjuliku info või infokäitumise tõttu kannatada, võiks aidata riske paremini mõista ja täpsemalt maandada.

4. KUIDAS ASUTUSED INIMESTE KRIISHAAVATAVUST MAANDAVAD

Seni on puudunud ülevaade, kuidas eri riigid hädaolukorras haavatavust mõtestavad ja sellega toimetavad. Koondasime kriisihaldusega seotud asutuste 95 esindaja intervjuu ja dokumendianalüüsi põhjal ülevaate Eesti, Saksa, Itaalia, Belgia, Ungari, Rootsi, Norra ja Soome praktikatest haavatavuse määratlemisel ja sellega tegelemisel, sh konkreetsete kriiside näitel üleujutusest terroriaktideni, pikaajalisest elektrikatkestusest maavärinani (Orru *et al.*, 2021). Uuring näitab, et kriisahaavatavuse sotsiaalseid aspekte käsitletakse süstemaatiliselt vaid mõnes riigis ja domineerib ühiskonnagruppidepõhine (nt 65+, puudega) haavatavuse tõlgendus, mis ei peegelda haavatavuse dünaamilisust. Üldiselt valitseb ebakõla selles, keda peetakse haavatavaks, mis põhjustel ja kes peaks haavatavuse leevendamise tegelema.

Haavatavuse vähendamise strateegiad kipuvad seadma ülesandeid üksikisikule, kuid jätavad tähelepanuta need struktuursed probleemid, mis muudavad mõned hädaolukordade tagajärgede suhtes vastuvõtlikumaks kui teised. Riski- ja kriisikommunikatsiooni kasutatakse laialdaselt, samas kui majandusliku ja sotsiaalse toe pakkumine kriisideks ettevalmistamiseks või neile reageerimiseks ei ole piisav. Enamikus uuritud riikidest eeldatakse, et abi osutavad omavalitsuse sotsiaalhoolekanne ja valitsusvälised organisatsioonid. Ent enamasti (v.a Rootsis, Norras ja Belgias) puuduvad suuniseid, kuidas tuusutada ja millist abi osutada kriis haavatavatele kohalikul tasandil (Orru *et al.*, 2021).

Sama kaheksa riigi võrdleva uuringu käigus selgitasime ka, kuidas vähendatakse haavatavust infokorratuse suhtes kriisi ajal. Euroopa riikide kriisihaldusega seotud dokumentidest ja eksperdiintervjuudest selgus, et puudub nii riikideülene kui ka riigisisene ühtne arusaam infokorratuse tüüpide sisust ja mõjust (Torpan *et al.*, 2021). Vähemasti kuni koroonaaaja alguseni, kui andmeid kogusime, ei eksisteerinud kriisikommunikatsiooni spetsialistidele mõeldud abimaterjale infohaavatavusega tegelemiseks. Samas olid

mõnes riigis (Rootsis, Soomes, Norras ja Eestis) juhised väärinfoga toimetulekuks muu hulgas hädaolukorra ajal. Töös analüüsitud kriisijuhtumid osutavad vajadusele selgemate juhiste järele, et tuvastada erinevaid infokorratuse tüüpe ja infohaavatavuse faktoreid erinevate kriiside puhul (Torpan *et al.*, 2021).

5. UUS ANALÜÜSIMAATRIKS HAAVATAVUSE HINDAMISEKS

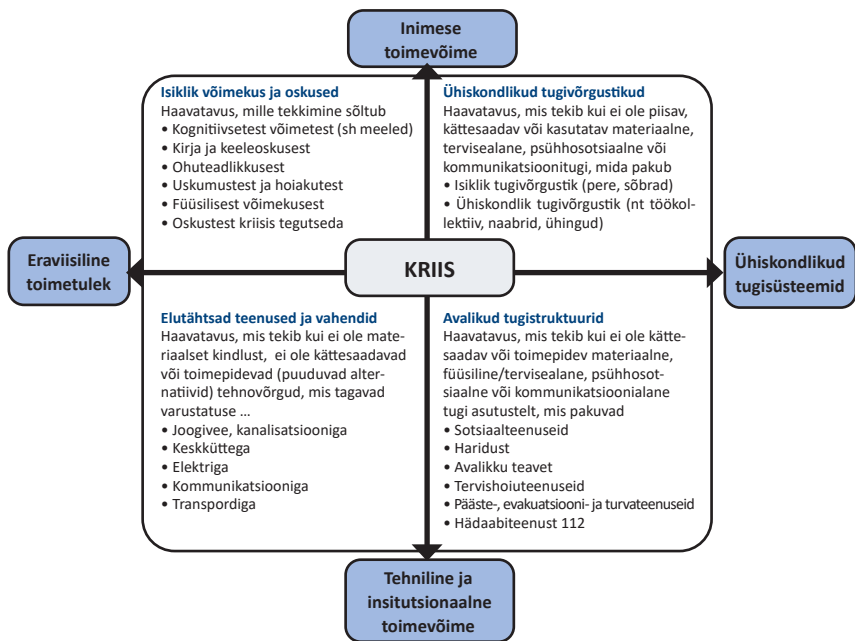
Eeltoodud uuringud näitavad vajadust murda riskianalüüsides stereotüüpseid müüte haavatavatest ühiskonnarühmadest ning täpsustada ohuolukorras haavatavuse allikaid ja tegelikke abivajajaid. Lähtudes vajadusest tuua Eesti riskianalüüsidesse sotsiaalse haavatavuse analüüs, lõime koostöös TÜ ühiskonnateaduste instituudi kriisiuurimiserühma, Päästeameti ja Eesti kriisihalduse peamiste sidusrühmadega (kokku üle 90 eksperdi) hädaolukordade sotsiaalse haavatavuse hindamise maatriksi (Orru *et al.*, ilmumas). Tööriist toob esile erinevad haavatavuse tegurid ja selle, kuidas need ristuvad teatud hädaolukordades, mõjutades teatud inimesi. Hindamismaatriks näeb ette järgmised olulised sammud:

(1) Haavatavuse tegurite ja nende omavaheliste seoste relevantsuse hindamine lähituvalt konkreetsest ohuolukorrast või stsenaariumist. Tööriist kasutab haavatavuse tegurite kategooriate jaotust, mis suunab haavatavuse hindamisel arvestama nii inimese toimijalikkust (agentsust) ja vajadusi kui ka sotsiaalse ja tehnoloogilise toetusvõrgustiku toimivust (Orru *et al.*, 2021). Vastavad haavatavuse allikad, mida analüüsil läbi mõtestada, on esitatud joonisel 1.

Analüüsimaatriks suunab tähelepanu infohaavatavuse mitmekesistele põhjustele: riski või kriisiga seotud infovahetust, mõistmist ja reageerimist võivad takistada nii individuaalsed tegurid (nt tajuhäired, keeleoskus), kriisihaldusametuste puudulik toetus- ja teavitustöö kui ka olukorraspetsiifilised komplikatsioonid, näiteks rohke väärinfo levik (Hansson *et al.*, 2020).

(2) Haavatavuse analüüsi maatriks suunab täpsustama haavatavuse tegureid, mis ristuvad teatud hädaolukorras ainulaadsel viisil ja mõjutavad teatud inimgruppe. Ristuvate haavatavuste analüüs võimaldab täpsustada isikute ringi, kes vajavad enim tähelepanu.

(3) Maatriks aitab seostada olulisemad haavatavuse tegurid haavatavuse näitajatega andmebaasides ja muudes teabeallikates. Selgus teabeallikates, mida haavatavuse hindamisel kasutatakse, teeb hindamisprotsessi läbipaistvamaks.



Joonis 1. Haavatavuse kategooriad analüüsimatriksis (kohandatud Orru *et al.*, 2021 järgi)

Haavatavuse analüüsi alusena saab kasutada alljärgnevat matriksit, milles on lühidalt toodud Kagu-Eesti 2019. aasta tormi näitel elutähtsate teenuste mittetoimisega seotud haavatavus (vt tabel 2). Lisaks tormile katsetasime vahendi tööpõhimõtet ka COVID-19 pandeemia ja küberrünnaku näitel (vt täpsemalt Orru *et al.*, 2022). Intervjuudes ekspertidega (22 kriisihalduse spetsialisti) ja 2020. aastal tehtud lauaõppusel aitas matriks välja selgitada peamised tormi põhjustatud haavatavuse tegurid, sealhulgas sidevõrkude ja elektrist sõltuva kommunaalkütte puudumine. Toimetuleku tase sõltus suuresti individuaalsest võimekusest ja sotsiaalhoolduse kättesaadavusest. Juurdepääs naabritele, sugulastele ja kogukonnale oli ülioluline abivajadusest teavitamisel. Stsenariumianalüüs osutas muu hulgas sellele, et külmal aastaajal muutuvad elektrist sõltuvad majapidamised elamiskõlbmatuks ja vajavad väga kiiresti tähelepanu. Võrreldes tormiga tulid COVID-19 puhul välja teistsugused haavatavuse tegurid. Üksi elamine või (vaimse) tervisega seotud probleemid mängisid olulist rolli individuaalses toimetulekus. Paljude inimeste jaoks tulenes haavatavus ühiskondlike tugivõrgustike kättesaamatusest või ligipääsmatusest ning riiklike tugistruktuuride (nt sotsiaalhooldus, hooldekodud, suhtlus) piiratud võimekusest. Suur töökoormus koos hirmuga haiguse ees või vastupidiselt töötuks jäämine ja majanduslik ebakindlus mõjutas paljusid inimesi.

Tabel 2. Haavatavuse analüüsimatriksi rakendamine Kagu-Eesti tormi näitel

Haavatavuse dimensioon	Haavatavuse tegur	Mõjutatud inimesed	Olulisimad ristuvad tegurid	Haavatavuse muutus stsenaariumi alusel		Andmestikud haavatavuse teguri kohta
				Külm ilm	Kauge kant	
Elutähtsate teenuste toimivus	Elektrist sõltuv küte	Keskkuüte kliendid	Kõrvalisest abist sõltuvad inimesed; väikelas- tega pered; evakueerimis- võimaluste puudumine	↑	↓	Teenuse- pakkuja kliendi- andmebaas
		Eraküte, elektrist sõltuv		↑	↑	Ehitisregister

Meie uus haavatavuse hindamise tööriist pakub mitmeid võimalusi sihipärasemaks kriisijuhtimiseks selle eri etappides. Hädaolukordade planeerimisel ja ettevalmistusfaasis aitab see selgitada haavatavuse tüüpe ja sellega seonduva toe vajadust. Kui seostada haavatavuse tegurid andmebaasides ja teistes teabeallikates, on võimalik hinnata mõjutatud ja näiteks evakuatsioonil tuge vajavate inimeste arvu. Hindamine aitab paremini planeerida ja sihipäraselt eraldada ressursse abivajavate isikute päästmiseks või evakueerimiseks kriisi ajal või taastumisfaasis (Orru *et al.*, 2021).

Andmepõhine otsustusprotsess oleks suur edasiarendus, sest koroonaja, aga ka varasemate kriisiolukordade üks raskuskohti on olnud riskigrupi kuuluvate inimeste kohta info leidmine. Meie analüüs haavatavust peegeldavatest andmestikest tormi, pandeemia ja küberrünnaku puhul näitas, et eri näitajate kombineerimine mitmest andmekogumist annaks üksikasjalikuma läbilõike võimalikest haavatavuse kombinatsioonidest teatud piirkondades ja olukordades (Orru *et al.*, ilmunas). Kuid andmete kättesaadavuse ja täpsusega seotud probleemide, aga ka asutustevaheliste kokkulepete puudumise tõttu ei saa kriisis toimetuleku hindamisel tugineda vaid andmekogudele. Oluspetsiifilise haavatavuse hindamisse tuleb kaasata eri huvirühmad (sh haavatavas olukorras olevate inimeste esindajad), kellel on teavet nii ruumilis-füüsiliste kui ka sotsiaalstruktuuriliste tingimuste kohta (Orru *et al.*, ilmunas).

Haavatavuse analüüsimatriksi peamine väärtus on, et see aitab mõelda süstemaatiliselt läbi erinevad haavatavuse allikad enne hädaolukordi. Seda eelanalüüsi tuleb täpsustada vastavalt tegelikule kriisiolukorrale kohapeal. Aastatel 2022–2023 aitab meie uurimisrühm matriksit edasi arendada ja rakendada Päästeameti haldusalas olevate riskianalüüside käigus.

KOKKUVÕTE

Meie analüüs kinnitab, et on aeg ümber lükata senine ettekujutus haavatavusest kui üksnes teatud ühiskonnarühmi, näiteks vanureid või puuetega inimesi, iseloomustavast omadusest. Haavatavust ei maksa näha ühemõõtmelisena ega kivisse raiutud tunnusena. Inimese haavatavus on dünaamiline nähtus: igaüks võib teatud olukorras muutuda haavatavamaks, kui eri tegurid teatud moel kokku langevad. Infokäitumine võib olla üks olulisi haavatavuse allikaid: info kättesaadavus, mõistetavus ja usaldusväarsus mõjutavad iga inimese arusaamu ja otsuseid ohu tõsiduse ja võimalike kaitsemeetmete osas.

Haavatavuse allikatest on kõige suurema mõjuga ühiskondlik-struktuursed tegurid: riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustel on läbimõeldud poliitikatega võimalik süsteemselt vähendada individuaalsetest ja olukorraspetsiifilistest põhjustest tulenevat haavatavust. Arvestades koroonapandeemia kogemust ja valmistudes tulevasteks (pikaajalisteks) kriisideks, on eriti oluline tõhusamalt lõimida kriisideks valmistumine sotsiaalvaldkonnaga, et tagada sotsiaalselt haavatavatele inimestele vajalik tugi. Võtmeisikuteks on sotsiaaltöötajad, kellel on olnud COVID-19 ja varasemates kriisides tähtis roll nii info kui ka abi vahendajatena.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse kriisiennetuse ja -halduse esmane pidepunkt on inimeste haavatavuse tuvastamine. Seni puudub nõue omavalitsustel või ka riiklikul tasandil hinnata hädaolukordades haavatavuse sotsiaalseid aspekte. Projektis väljatöötatud haavatavuse analüüsi maatriksi annab süstemaatilisema pildi haavatavusest kui omavalitsuse sotsiaaltöötaja tavateadmine ja harjumuspärane klientide ring. Täpsem analüüs haavatavuse teguritest ja mõjutatud inimestest on vajalik, et tegelikud abivajajad ei jääks tähelepanuta. Näiteks aitaks infohaavatavust vähendada eri inimrühmade ja ohtude puhul süsteemne selguse loomine, millised on individuaalsed, ühiskondlik-struktuursed ja olukorraspetsiifilised tegurid, mis võivad takistada inimeste ligipääsu riskiga või hädaolukorraga seotud infole, selle mõistmist ning sellele adekvaatset reageerimist. Sellest lähtudes on võimalik parandada poliitikaid ja tegevusplaane, et säästa inimeste elu, tervist ja vara.

Meie uurimistöö praktiline õppetund on, et paljudest riikidest ja piirkondadest riski- ja kriisihalduse kogemuste kogumine ja süsteemne läbitöötamine aitab paremini mõista ja mõtestada inimeste haavatavuse laiemaid põhjusi ning selle vähendamise võimalusi erisugustes hädaolukordades. Kriisihaavatavust on vaja detailsemalt uurida erinevate hädaolukorra tüüpide puhul (loodusõnnetused, pandeemiad, tehnoloogilised katastroofid ja pahatahtlikud rünnakud) ning tuvastada konkreetset haavatavuse faktoreid kriisihalduse eri faasides (ennetamine, valmistumine, lahendamine ja kriisist taastumine).

TÄNUSÕNAD

Artiklis esitatud uuringud on osa BuildERS projektist, mida on rahastatud Euroopa Komisjoni Horisont 2020 programmist, lepingu number 833496.

KATI ORRU

Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituudi kestlikkuse sotsioloogia kaasprofessor

E-post: kati.orrut@ut.ee

Kati Orru on BuildERS-i projekti Eesti-poolne koordinaator ja juhib kriisihalduspraktikatele keskenduvat tööpakki. Tema uurimistöö keskendub kriisihalduse ja sotsiaalse heaolu ning haavatavuse seostele. Kati Orru uurimistööd riski- ja kriisihaldusest on ilmunud kõrgetasemelistes rahvusvahelistes teadusajakirjades Disasters, International Journal of Disaster Risk Reduction ja Journal of Risk Research.

STEN HANSSON

Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituudi kommunikatsiooniuringute kaasprofessor, Marie Skłodowska-Curie külalisteadur Birminghami ülikoolis

E-post: sten.hansson@ut.ee

Sten Hanssoni uurimistööd riski-, kriisi-, ja valitsuskommunikatsioonist ning infokorruptusest on ilmunud tunnustatud teadusajakirjades nagu International Journal of Disaster Risk Reduction, Journal of Risk Research, Policy Sciences, The British Journal of Politics and International Relations, Journal of Language and Politics ja Discourse & Society.

MARGO KLAOS

Päästeamet, Lõuna päästkeskuse juht ja Lõuna-Eesti regionaalse kriisikomisjoni esimees

E-post: margo.klaos@rescue.ee

Margo Klaosil on suur kriisilahendamise kogemus. Ta on juhtinud elanikkonnakaitse kontseptsiooni väljatöötamist. Oma teadustöös on keskendunud siseturvalisuse valdkonna ennetustööle ja elanike riskikäitumisele.

KRISTI NERO

Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituudi kriisisotsioloogia doktorant

E-post: kristi.nero@ut.ee

Kristi Nero uurimistöö keskendub ühiskonnas tõrjutute ja kodutute kogemustele COVID-19 pandeemias. Tal on magistr kraad Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudist, kus tema peamine uurimisvaldkond oli kriisireguleerimine, täpsemalt Eesti tervishoiusüsteemi valmisolek hädaolukordadeks.

STEN TORPAN

Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituudi kriisisotsioloogia doktorant

E-post: sten.torpan@ut.ee

Sten Torpani põhiline uurimisteema on ühiskondlikud müüdid, sealhulgas väärinfo kahjuliku mõju ennetamine kriisides. Ta on avaldanud artikli väärinfoga võitlemise praktikatest rahvusvahelises ajakirjas International Journal of Disaster Risk Reduction.

INGELIIS SIIMSEN

Tartu Ülikool, ühiskonnateaduste instituudi ühiskonna ja infoprotsesside analüüsi õppekava magistrant

E-post: ingeliis.siimsen@ut.ee

Ingeliis Siimseni uurimistöö keskendub kodutute ja sotsiaalselt vähem kindlustatud inimeste materiaalsele toimetulekule ja kriisimeetmete sotsiaalsele mõjule Euroopas.

KASUTATUD ALLIKAD

- Bavel, J. J. V., Baicker, K., Boggio, P. S., Capraro, V., Cichocka, A., Cikara, M., Crockett, M. J., Crum, A. J., Douglas, K. M., Druckman, J. N., Drury, J. Dube, O. Ellemers, N. Finkel, E. J. Fowler, J. H., Gelfand, M., Han, S., Haslam, S. A., Jetten, J. ... Willer, R., 2020. Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature Human Behaviour*, 4 (5), pp. 460–471.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. & Wisner, B., 1994. *At risk. Natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. Oxon; New York: Routledge.
- Bui, A. T., Dungey, M., Nguyen, C. V. & Pham, T. P., 2014. The Impact of Natural Disasters on Household Income, Expenditure, Poverty and Inequality: Evidence from Vietnam. *Applied Economics*, 46 (15), pp. 1751–1766.
- Coombs, W. T., 2019. *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. California: Sage Publications, Inc.
- Gabel, F., 2019. Chancen dynamischer Konzeptionen von Vulnerabilität für den Katastrophenschutz. Rmt: *Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfsbedürftigen im Bevölkerungsschutz*, pp. 77–96.
- Hansson, S., Orru, K., Siibak, A., Bäck, A., Krüger, M., Gabel, F. & Morsut, C., 2020. Communication-related vulnerability to disasters: A heuristic framework. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51, 101931.
- Hansson, S., Orru, K., Torpan, S., Bäck, A., Kazemekaityte, A., Meyer, S.F., Ludvigsen, J., Savadori, L., Galvagni, A. & Pigrée, A. 2021. COVID-19 information disorder: six types of harmful information during the pandemic in Europe. *Journal of Risk Research*, 24 (3–4), pp. 380–393.
- Kuran, C. H. A., Torpan, S., Hansson, S., Morsut, C., Naevestad, T.-O., Gabel, F., Segnestam, L., Kruke, B. I., Airola, M., Keränen, J. & Orru, K., 2020. Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50, 101826.
- Morsut, C. Kuran, C. Kruke, B. I. Orru, K. & Hansson, S., 2021. Linking resilience, vulnerability, social capital and risk awareness for crisis and disaster research. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1468-5973.12375.
- Nævestad, T.-O., Orru K., Nero K. & Olson K., (ilmumas). Psychological impacts for socially marginalized groups in the COVID-19 Pandemic: A Study from European countries. *Disasters*.
- Nævestad, T.-O., Orru K., Nero K. & Olson K., (ilmumas). Self-inflicted social isolation among clients of social care organisations in the COVID-19 Pandemic, *International Journal of Disaster Risk Reduction*.

- Nero, K, Orru, K, Nævestad, T.-O, & Olson, K., (ilmumas). Mechanisms behind COVID-19 scepticism among socially marginalised groups in Europe. *Journal of Risk Research*.
- Orru, K., Hansson, S., Gabel, F., Tammpuu, P., Krüger, M., Savadori, L., Meyer, S.F., Torpan, S., Jukarainen, P., Schieffellers, A., Lovasz, G., Rhinard, M., 2021. Approaches to 'vulnerability' in eight European disaster management systems. *Disasters*, 46 (3).
- Orru, K., Nero, K., Nævestad, T.-O., Schieffellers, A., Olson, A., Airola, M., Kazemekaityte, A., Lovasz, G. Scurci, G., Ludvigsen, J. & de los Rios Pérez, D. A., 2021. Resilience in care organisations: challenges in maintaining support for vulnerable people in Europe during the Covid-19 pandemic. *Disasters*, 45 (S1), S48-S75.
- Orru, K., Klaos, M., Nero, K., Gabel, F., Hansson, S. & Nævestad, T.-O. (ilmumas) Imagining and assessing future risks: A dynamic scenario-based social vulnerability analysis tool for disaster planning and response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*.
- Siimsen, I., Orru, K., Nævestad, T.-O., Nero, K. & Olson, K., (ilmumas). Material impacts of the pandemic on the marginalised: COVID-19 as the final push to health-poverty trap? *International Journal of Disaster Risk Reduction*.
- Sparf, J. 2016. Disability and Vulnerability: Interpretations of Risk in Everyday Life. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24 (4), pp. 244–252.
- Tierney, K. J., 2019. *Disasters: A Sociological Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Torpan, S., Hansson, S., Rhinard, M., Kazemekaityte, A., Jukarainen, P., Meyer, S. F., Schieffellers, A., Lovasz, G. & Orru, K., 2021. Handling false information in emergency management: A cross-national comparative study of European practices. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 57, 102151.
- Wisner, B., 2016. Vulnerability as Concept, Model, Metric, and Tool. *Oxford Research Encyclopedias*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://naturalhazardscience.oxfordre.com/> [Kasutatud: 5.04.2022].
- Wisner, B., Blaikie, P. Cannon, T. & Davis, I., 2004. *At risk: Natural hazards, people's vulnerability, and disasters*, (2nd ed). Oxon; New York: Routledge.
- ÜRO, 2015. Sendai raamistik katastroofiohu vähendamiseks 2015–2030. ÜRO.