

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Tauno Sau

RS060

PÕHJA-EESTI REGIONAALSE KRIISIKOMISJONI  
HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE  
JUHTIMISSTRUKTUURI OPTIMEERIMISE ETTEPANEKUD

Lõputöö

Juhendaja:

Arvo Sirel

Tallinn 2010

# ANNOTATSIOON

## SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Päästekolledž	Kuu ja aasta: juuni 2010
Töö pealkiri: Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri optimeerimise ettepanekud	
Töö autor: Tauno Sau	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
Lühikokkuvõte:  Antud lõputöö on kirjutatud teemal "Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri optimeerimise ettepanekud". Lõputöö põhiosa pikkuseks on 36 lehekülge. Lõputöö sisaldab viite joonist. Töö on kirjutatud eesti keeles ja võõrkeelne kokkuvõte vene keeles.  Aastal 2009 võeti Riigikogus vastu hädaolukorra seadus, mille tulemusena loodi Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon. Tegemist on täiesti uue ametkondadevahelise komisjoniga Eesti õigusruumis ning vastutab kriisireguleerimise eest oma territooriumil. Seega on oluline, et Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon tagaks hädaolukordade lahendamise tõhusalt. Lõputöö eesmärgiks oli analüüsida kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri, välja selgitada tööülesanded ja nende täitmise võimekus ning teha ettepanekuid hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri optimeerimiseks. Eesmärgini jõudmiseks uuriti Eesti siseriiklike seadusi ja määrusi, eesti ja võõrkeelset erialast kirjandust ning viidi läbi hädaolukorra lahendamist puudutav uuring. Uurimusmeetoditest kasutati dokumendianalüüsi ja intervjuud.  Läbiviidud uuringu tulemusena selgus, et kriisireguleerimise peamised probleemid on seotud hädaolukorra lahendamisega. Lõputöö tulemusena koostas autor hädaolukordade lahendamise optimeeritud juhtimisstruktuuri ning tegi ettepanekuid juhtimisstruktuuri toimimiseks tava-, häda- ja eriolukorras.	
Võtmesõnad: hädaolukord, kriisireguleerimine, juhtimisstruktuur, kriisikomisjon	
Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, кризисная ситуация, руководящая структура, кризисная комиссия, урегулирование кризисной ситуации	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Margus Möldri	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Arvo Sirel	Allkiri:

# SISUKORD

ANNOTATSIOON .....	2
SISUKORD .....	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS .....	5
SISSEJUHATUS .....	6
1. HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE JUHTIMISE PÕHIALUSED .....	8
1.1. Juhtimise eesmärk ja ülesanded .....	8
1.2. Üldnõuded juhtimisstruktuurile .....	10
1.3. Juhtimisstruktuuride erinevad koosseisud .....	12
2. HÄDAOLUKORRA SEADUSEST TULENEVA PÕHJA-EESTI REGIONAALSE KRIISIKOMISJONI JUHTIMISSTRUKTUURI ANALÜÜS .....	14
2.1 Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesanded.....	14
2.1.1. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesanded tavaolukorras.....	15
2.1.2. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesanded hädaolukorras.....	17
2.1.3. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesanded eriolukorras .....	20
2.2. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri võimekus .....	20
2.2.1. Põhja-Eesti regionaalsete hädaolukordade lahendamise juhtimise struktuurskeem.....	21
2.2.2. Seadusest tuleneva juhtimisstruktuuri tugevad ja nõrgad küljed.....	23
3. JUHTIMISSTRUKTUURI OPTIMEERIMISE ETTEPANEKUD .....	26
3.1. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni optimeeritud juhtimisstruktuur.....	26
3.1.1. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri toimimine tavaolukorras.....	28
3.1.2. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri toimimine hädaolukorras.....	29
3.1.3. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri toimimine erialukorras .....	30

3.2. Juhtimisstruktuuri koostöö KOV-de ja Harjumaa kriisikomisjoniga .....	30
KOKKUVÕTE .....	31
PE3IOME.....	33
JOONISTE LOETELU .....	34
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	35
LISA 1.....	37
LISA 2.....	38

## MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS

Hädaolukord – sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidavuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire ja kooskõlastatud tegevus (Hädaolukorra seadus, vastu võetud Riigikogu seadusega 15.07.2009).

Kriisireguleerimine – meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist (Hädaolukorra seadus, 15.07.2009).

HOS – Hädaolukorra seadus (Lühendite...2010)

PERKK – Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon

PERKM – Põhja-Eesti regionaalne kriisireguleerimismeeskond

PEPK – Põhja-Eesti Päästekeskus

VVKK – Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon

SK STAAP – Sündmuskoha staap

KOVKK – Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon

KOVKM – Kohaliku omavalitsuse kriisimeeskond - Tallinn

## SISSEJUHATUS

Hädaolukorra seadus võeti Riigikogus vastu 15. juunil 2009. aastal, mille tulemusena loodi Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon. Tegemist on täiesti uue ametkondadevahelise komisjoniga Eesti õigusruumis. Kriisikomisjon vastutab Põhja-Eesti Päästkeskuse territooriumil toimuvate hädaolukordade ennetamise, valmistumise, lahendamise kui ka taastamise eest. Organisatsioon, mis vastutab elanikkonna turvalisuse eest peab tagama kõigi ülesannete täitmise efektiivselt ning operatiivselt.

Käesolevas lõputöös keskendub autor kriisireguleerimise kolmandale sambale ehk hädaolukordade lahendamisele ning Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni osale selles. Põgusalt kirjeldatakse ka ennetamist, hädaolukorraks valmistumist ja endise olukorra taastamist. Lõputöö kirjutamise ajal puuduvad, kuid on koostamisel, hädaolukorra lahendamise plaanid, mis peaksid kajastama hädaolukorra lahendamise korraldust ja juhtimisstruktuuri.

Tuginedes eelnevale, on lõputöö peamine uurimisvaldkond Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri võimekus püstitaud ülesannetele. Käesoleva lõputöö eesmärgiks on:

- 1) analüüsida Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri;
- 2) välja selgitada kriisikomisjoni tööülesannete täitmise võimekus;
- 3) teha ettepanekuid juhtimisstruktuuri optimeerimiseks.

Antud lõputööle on püstitatud järgmine hüpotees: Seadusandlus ei taga tõhusat hädaolukorra lahendamise juhtimist. Hüpoteesi kinnitamist või ümberlükkamist püüab autor leida töö käigus.

Uurimismeetod käesolevas lõputöös on dokumendianalüüs, millega analüüsitakse Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesandeid ning juhtimisstruktuuri võimekust, tuues välja juhtimisstruktuuri tugevad ja nõrgad küljed. Lõputöös analüüsib autor Hädaolukorra seaduse § 4 ja sellest tulenevaid regulatsioone. Samuti on läbi viidud

intervjuud vastava valdkonnaga seotud inimestega, selgitamaks Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni kohustusi hädaolukorra lahendamisel.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis annab autor ülevaate hädaolukorra lahendamise juhtimise põhialustest. Teises peatükis analüüsib autor hädaolukorra seadusest tuleneva Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri ja selle ülesandeid. Kolmandas peatükis teeb autor hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri optimeerimise ettepanekud. Lõputöö kirjutamisel tugineb diplomand Eestis kehtivatele seadustele ja määrustele ning erialasele eesti- ja võõrkeelsele kirjandusele. Lõputöös kasutatavate õigusaktide normatiivne seis on 17. aprill 2010. Hilisemaid võimalikke muudatusi ning nende mõju selle lõputöö järeldustele käsitletud ei ole.

Lõputöö tulemusel valmib Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri optimeeritud juhtimisstruktuur ning selle toimimine tava-, häda- ja eriolukorras. Sellest tulenevalt on lõputöö vajalik tõhusamaks hädaolukordade lahendamiseks ning kasulik neile, kes koostavad kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri ja samuti neile, kes kuuluvad regionaalsesse kriisikomisjoni või on seda teenindavad asutused.

# 1. HÄDAOLUKORRA LAHENDAMISE JUHTIMISE PÕHIALUSED

Hädaolukordade lahendamine on üks neljast kriisireguleerimise sambast, mis hõlmab hädaolukorra lahendamist puudutavaid tegevusi. Hädaolukordade lahendamise aluseks on valdkonda puudutavad õigusaktid (näiteks pääste- ja politseiseadus), kus sätestatud pädevused ja volitused peavad toimima ka hädaolukorras. (Hädaolukordade ... 03.01.2010)

Hädaolukordade lahendamise üks eduteguritest on kokkulangeva ja kõigile üheselt mõistetava juhtimissüsteemi olemasolu, ilma milleta ei ole sündmuste esimestel, kõige tähtsamatel, hetkedel võimalik tõhusalt tegutseda. Hädaolukordade tõhusat lahendamist ei takista sageli mitte ressursside vähesus, vaid hoopis toimiva juhtimissüsteemi puudumine. (Teearu 2008:35)

## 1.1. Juhtimise eesmärk ja ülesanded

Juhtimist kui tegevust on erinevad autorid väga mitmeti defineerinud, see käib juhtimise kohta nii tava- kui hädaolukorras, juhtimisest nii tsiviil- kui militaarses organisatsioonis. Hädaolukorra lahendamine tugineb ülesandekesksel juhtimisel ehk olemasoleva organisatsiooni inimeste ja ressursside maksimaalselt efektiivne ära kasutamine. Alas (2008:10) järgi on juhtimine protsess, mis võimaldab saavutada organisatsiooni eesmärke oma ressursside planeerimise, organiseerimise ja kontrollimise kaudu, samas on juhtimine ka vastuolude tuvastamise, loomise ja ületamise protsess sihtseisundite saavutamiseks.

Üksvärv (2008:46) aga rõhutab, et juhtimine on tulemuste saavutamine teiste inimeste kaasabil. Nii Alas (2008:11) kui ka Üksvärv (2008:47) toovad esile, et juhtimine on inimeste tegevuse ja käitumise sihtpärane suunamine ning ühtse hästi talitleva tervikuks sulatamine selleks, et saavutada organisatsiooni eesmärgid ja rahuldada tema liikmete vajadusi.



Juhtimise ülesannetena on kõige sagedamini esile toodud neli tegevust:

- 1) planeerimine – on seotud eesmärkide püstitamise, poliitika formuleerimise ja protseduuride kehtestamisega;
- 2) organiseerimine – seisneb ülesannete grupeerimises, töökohtade kavandamises ja otsustamisõiguse andmises, tulemuseks on organisatsiooni struktuur;
- 3) eestvedamine – kujutab endast töötajate motiveerimist koostöös organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks pingutusi tegema;
- 4) kontrollimine – on standardite kehtestamine, tulemuste hindamine vastavalt kehtestatud standarditele ning organisatsiooni eesmärkidele mittevastavate tegevuste korrigeerimine.

Need neli tegevust peavad tagama organisatsiooni käsutuses olevate ressursside sellise juhtimise, mille korral eesmärgid saavutatakse kõige efektiivsemal moel. (Alas 2008:11)

Kuigi väidetakse, et edukaks juhtimiseks pole vaja muud, kui langetada õigeid otsuseid, on elu siiski keerulisem. Strateegilise juhtimise kontekstis tähendab see, et ei piisa vaid õigete strateegia-alaste otsuste langetamisest, vaid need õiged otsused tuleb ka realiseerida. Strateegia edukas elluviimine on üldjuhul märksa keerulisem kui selle formuleerimine. Tegelikult on just elluviimine otsustava tähtsusega, kuna elluviimata strateegia on sisuliselt väärtusetu. Elluviimine on ka tunduvalt töömahukam kui näiteks strateegiline planeerimine või strateegia formuleerimine. Strateegiliste plaanide elluviimisel mängivad väga olulist osa need, kes strateegiat realiseerima peavad. (Leimann, Skärvad ja Teder 2003:249)

Juhtimist ei või eraldada tööprotsessist, ta on selle lahutamatu koostisosa, mis käib kaasas tööprotsessi eri osade ja arengujärgkudega ning moodustab korrastatud inimrühmas ehk organisatsioonis vältimatu eripärase tegevusvaldkonna. Juhtimine kui tegevust väljendav mõiste omab kaht olulist sõnumit, mis avavad juhtimise olemuse. Tulemuste saavutamine viitab eesmärgipärase tegutsemise poolele, teiste inimeste kaasabi aga tegutsemise sisulisele poolele, millest lähtuvalt tuleneb juhtimise kolm omavahel seotud ülesannet (Üksvärav 2008:46): kooskõlastada tegevusi teatud valdkonnas, korraldada inimeste tööd ja juhtida organisatsiooni talitlemist.

Juhtimisele on ainuomane ülemuse-alluva vahekord, mis on tekkinud inimeste vahel esinenud tööjaotuse tõttu. Juhtimise mõistet seletatakse lahti ka loogika algtõdedega, kus reegel ütleb: kui A on A, siis ei saa olla B. Sellest lähtudes: kui juhtimine on tulemuste saavutamine teiste kaasabil, siis ei saa juhtimine olla tulemuste saavutamine ainult enda ehk juhi jõul. (Üksvärv 2008:48)

Juhtimise abil pannakse organisatsiooni varad – liikmed, masinad, materjalid – liikvele ühiskonnale vajalikus suunas. Seega on juhtimine olemuselt aktiivne ja toimekas tegevus. Juhtimise keskmes on asjaolude ettenägemine, sündmustesse sekkumine, nende sobiv suunamine, uuenduste läbiviimine. Juhtimise eesmärk on olla nii millegi kui ka kellegi teenistuses – osutama teenust olenemata sellest, kas teenuse saaja asub organisatsiooni sees või väljaspool organisatsiooni. (Üksvärv 2008:48-49)

Kiireloomulise ülesande lahendamisel kriisiolukorras peab juht olema väga selgesti mõistetav. Ta peab ülesande struktureerima, sihid määrama ja kasutama oma võimu. (Rebas 1995:9.3). Sündmuste juhtimine ning lahendamine on ressursist ülevaate omamine ja õigeaegne õigete ressursside vajalikku kohta suunamine (Timberg 2010).

## 1.2. Üldnõuded juhtimisstruktuurile

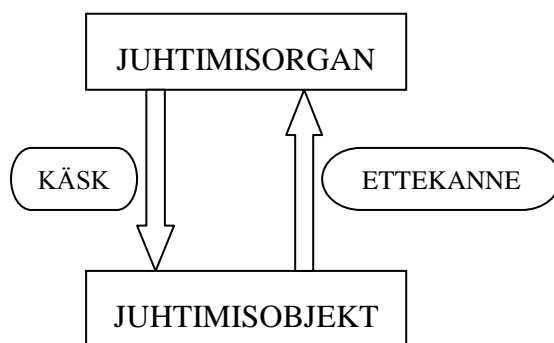
Juhtimisstruktuur on aluseks organisatsiooni liikmete omavahelistele suhetele, mille eesmärk on luua tõhus tööjaotus ning sellest tulenevalt määratleda kõigi liikmete funktsioonid (Alas 2008:79). Toimiva juhtimisstruktuuri ja samas ka kriisireguleerimissüsteemi saavutamiseks hädaolukorras tuleb igale institutsioonile ja selle osadele leida vastaval tasandil oma roll ja kompetentsi tase tegutsemaks (Teearu 2008:24).

Juhtimisstruktuur peab vastama neljale küsimusele:

- kes juhib?
- keda juhib?
- mille abil juhib?
- kuidas juhib?

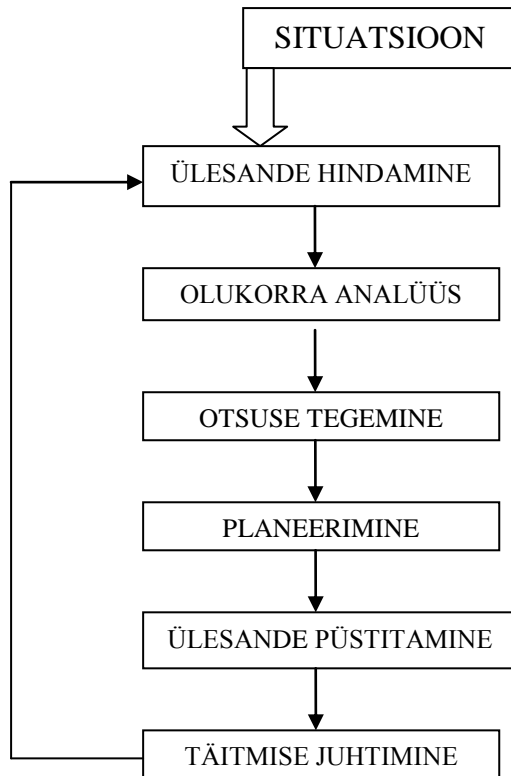
Hädaolukorra lahendamise juhtimise põhitõed on kujutatud joonis 1-1. Jooniselt on näha, mida on vaja, et juhtida. Selleks on vaja juhtimisobjekti - keda juhtida ning

juhtimisorganit - kes juhib. Mille abil ja kuidas juhitakse see sõltub eelnevalt tehtud kooskõlastustest ning varasematest kogemustest-praktikast. Samuti organisatsiooni võimekusest (ressursside kogumist) midagi korda saata. Effektiivse juhtimise toimimiseks on vajalik juhtimisobjektilt adekvaatset ja tõepärast tagasisidet juhtimisorganile. Tulenevalt juhtimisorgani ja juhtimisobjekti koostööst, tekib juhtimisstruktuur. Juhtimisstruktuuri suurus sõltub lahendatava hädaolukorra raskusest. Juhtimisstruktuuri siseselt peab toimima ettekannete ja käskude edastamine. Ettekanded liiguvad, struktuuris, alt üles ja käsud ülevalt alla.



Joonis 1. Juhtimise alus. Autori koostatud

Olenemata hädaolukorrast, jääb juhtimistsükkel samaks, mis on kujutatud joonisel 2. Väga oluline on juhtimistsükli efektiivseks toimimiseks saada olukorrast ehk situatsioonist selget ülevaadet. Juhtimistsükkel võib korduda sündmuse käigus mitu korda. Juhtimistsükli kordumine sõltub tehtud tegevustest ja hädaolukorra lahendamise ajalisest pikkusest.



Joonis 2. Juhtimistsükkel. Autori koostatud

Igale kuuele juhtimistsükli tegevusele vajab hädaolukorda lahendav juhtimisorgan inimressurssi, kes antud tegevusi teostaks. Lindell, Prater ja Perry (2007:279, ref Teearu 2008:35) käsitlese kohaselt peab reageerijate tegevust sündmuskohal otseselt toetama üks kriisireguleerimisstruktuur, tagades vajalikud ressursid ning koordineerimistegevuse teiste hädaolukorra lahendamist toetavate kriisireguleerimisstruktuuridega, paiknedes õigel, kuid võimalikult madalal tasandil, sest seal tuntakse paremini kohalikke olusid ja võimalusi. Samas on paremad teadmised ja ressurside kaasamise võimalused enamasti kõrgematel tasanditel, mistõttu peavad kriisireguleerimisstruktuurid tegema tõhusat vertikaalset koostööd.

### 1.3. Juhtimisstruktuuride erinevad koosseisud

Efektive hädaolukorra lahendamise peab tagama juhtimisstruktuur. Selle toimimiseks on vajalik sündmuskoha juhtimisstruktuuri kui ka sündmusest eemal olevat juhtorganit. Viimane tegeleb nn „tagala“ tööga. Juhtimisstruktuuri eesmärk on tagada sündmuskoha varustamist vajaliku ressursiga (inimesed, tehnika jmt). Kõige selle saavutamiseks peab

juhtimisstruktuuri koosseisus olema piisaval arvul inimesi ning nad peavad olema vastava eriala spetsialistid.

Igal juhtimistasandil tuleb tegeleda oma ülesannetega. Juhtimise I tasand peab suutma kasutada oskuslikult olemasolevat ressursi ning samuti oskama käsitleda järgmiselt tasandilt saadud lisaressurssi. II juhtimistasandi ülesanne on leida olukorra lahendamiseks puuduolev ressurss ja teadmised.

Riiklikul tasandil on ministriumide roll panna paika hädaolukordade lahendamise põhimõtted ja anda üldiseid suuniseid. Regionaalsel tasandil tuleb tagada koostöö erinevate ametkondade ja ettevõtete vahel, ressursi olemasolu ning samuti leida kindlalt raamitlemata sündmusele juht. Sündmuskoha, ehk juhtimisstruktuuri esimese tasandi, juhi ülesanne on ressursside oskuslik ja efektiivne kasutamine hädaolukorra lahendamiseks.

Juhtimisstruktuuri saab üles ehitada kahte moodi:

- 1) juhtimisstruktuuri kuuluvad tippjuhid;
- 2) juhtimisstruktuuri kuuluvad tippspetsialistid.

Struktuuri, mille koosseisu kuuluvad tippjuhid, võib pidada nii öelda administratiivseks juhtimisstruktuuriks, kus tegeletakse pigem inimeste juhtimisega ning dokumentide vormistamisega. Tippspetsialistidest koosnev juhtimisstruktuur keskendub ülesandekesksele<sup>1</sup> juhtimisele, mille põhieesmärk on olukorrale lahenduste otsimine läbi olemasoleva ressursi.

Ülesandekeskse juhtimise tugevusteks on Harrison Rogeri mudeli (1972) järgi: pingutuste ühtsus - saavutamaks kõikide poolt väärtustatud eesmärgi, kiire õppimine ja probleemide lahendamise ning kiire kohanemine muutustega. Samas on ülesandekeskse juhtimise nõrkusteks kalduvus inimesi läbi põletada, kalduvus ressursi raiskamisele ning individuaalsuse rõhutamine teeb koordineerimise ja kontrollimise raskeks. (Šults 2010)

---

<sup>1</sup> Järgitakse organisatsiooni eesmärgi, lõpptulemus pühitseb kõik abinõud (Roger Harrisoni mudel, 1972 ref. Kärölin Šults)

## 2. HÄDAOLUKORRA SEADUSEST TULENEVA PÕHJA-EESTI REGIONAALSE KRIISIKOMISJONI JUHTIMISSTRUKTUURI ANALÜÜS

Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni esimees on Päästeameti kohaliku päästeasutuse juht ehk Põhja-Eesti Päästkeskuse direktor. Komisjoni aseesimees on Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri prefekt. Peale seda, kui ühinesid omavahel Politsei- ja Piirivalveamet ning Terviseinspeksioon ja Tervishoiuamet ühtseks Terviseametiks, kuulub PERKK-i koos esimehe ja aseesimehega 13 liiget. Komisjoni tööd juhib komisjoni esimees, kuid tema äraolekul komisjoni aseesimees. (Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis, vastu võetud Siseministri määrusega 27.07.2009) (edaspidi: Põhimäärus).

Regionaalse kriisikomisjoni teenindavaks asutuseks on Põhja-Eesti Päästkeskuse kriisireguleerimisbüroo, kes valmistab ette vajalikud materjalid, kogub ja analüüsib infot ning tagab PERKK-le töökeskkonna nii tava- kui hädaolukorras (Lipp 2010)

### 2.1 Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesanded

Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni töö ülesanded ja kohustused tulenevad Hädaolukorra seadusest ning Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni põhimäärusest. Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon on kriisireguleerimisalase tegevuse koordineerimiseks Põhja-Eesti Päästkeskuse tegevuspiirkonnas (Põhimäärus).

Põhja-Eesti Päästkeskuse tegevuspiirkond on Harjumaa. Joonisele 3 on käesoleva töö autori poolt, Maa-ameti geoportaali kaardile, kantud Põhja-Eesti Päästkeskuse tegevuspiirkond. Põhja-Eesti Päästkeskus piirneb Ida- ja Lääne-Eesti Päästkeskustega, mis ühtlasi tähendab ka koostööd vastavate regionaalsete kriisikomisjonidega.



Joonis 3. Põhja-Eesti Päästkeskuse tegevuspiirkond (allikas: Maa-ameti geoportaal)

### 2.1.1. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesanded tavaolukorras

HOS § 4-st tulenevad ülesanded regionaalsele kriisikomisjonile:

- 1) jägib ja analüüsib kriisireguleerimise süsteemi, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidavuse toimimist regioonis;
- 2) analüüsib hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja teeb Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ning pädevatele asutustele ettepanekuid hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elanikkonna turvalisuse tagamise ja elutähtsate teenuste toimepidavuse korraldamise kohta regioonis;
- 3) vaatab läbi kriisikomisjoni tegevuspiirkonda puudutava hädaolukorra riskianalüüsi osa;
- 4) otsustab regionaalse kriisireguleerimisõppuse korraldamise;
- 5) moodustab vajaduse korral territoriaalse kriisikomisjoni, määrates selle esimehe, kehtestades põhimääruse ja kinnitades koosseisu;
- 6) täidab muid seadusest ja põhimäärusest tulenevaid ülesandeid.

Tulenevalt põhimäärusest on kriisikomisjonil järgmine pädevus:

- 1) koordineerib komisjoni pädevusse kuuluvates kriisireguleerimisalastes küsimustes riigi ja kohalike omavalitsuste tegevust;
- 2) moodustab alalisi ja ajutisi töögrupe ning kinnitab nende töökorra;
- 3) kinnitab komisjoni iga-aastase tööplaani;
- 4) kinnitab komisjoni töökorra.

Seaduse loojad on mõelnud, et PERKK-i eesmärk on eelkõige olla koostöökoda hädaolukordade ennetamisel ja nendeks valmistumisel. Analüüsimise osas on mõeldud mitte niivõrd mahukate analüüside koostamist, kuivõrd kaasuste ja probleemide läbitöötamist, millega kaasneb ka analüüs. Riskianalüüside läbivaatamise all on mõeldud eelkõige istungite raames probleemide käsitlemist, mitte niivõrd põhjalikku riskianalüüsi läbi töötamist. Vabariigi Valitsuse korralduse alusel tuleb mõningate hädaolukordade kohta koostada regionaalsed riskianalüüsid. Sel juhul on PERKK-i roll need riskianalüüsid läbi vaadata, mille koostamise eest erinevad asutused vastutavad ning kriisikomisjonil tuleb anda neile hinnang. (Saar 2010)

Põhja-Eesti Päästekeskuse direktor hr Raik Saart toob välja, et tavaolukorras on PERKK-i ülesanne kriisisituatsiooni ettevalmistamine ehk dokumentide vormistamine, reserve välja selgitamine ning täiendavate struktuuride loomine. Reserve all peab hr Saart silmas inimressurssi, kes oleks vastavalt koolitatud ja vajadusel valmis kiirelt hädaolukorrale reageerima. Samas ütleb Saart ka seda, et hädaolukorras ei lahenda kriisikomisjon mitte midagi, vaid tulenevalt hädaolukorra seadusest on hädaolukorra lahendamise juht vastav asutus, kelle ülesanne on hädaolukord lahendada, kriisikomisjon on toetav struktuur. (Saart 2010)

Sama toob välja ka Põhja-Eesti Päästekeskuse kriisireguleerimisbüroo juhataja hr Marko Lipp (2010), et PERKK tegeleb pigem hädaolukordadeks ettevalmiststava osaga ja läbi kriisikomisjoni kaasatud asutuste koostöö koordineerimisega, kuid vajadusel abistab hädaolukorda lahendavat juhti või asutust hädaolukorra lahendamise koordineerimisel.

Päästeameti peadirektor hr Kalev Timberg intervjuus tõstab samuti esile, et kriisikomisjon on struktuurüksus, kus käivad koos ametnikud, kellel on oma asutuses otsustamisõigus. Regionaalsele kriisikomisjonile teevad erinevad ametid ja asutused



ettekandeid, tuues esile kerkinud probleemid. Tekkinud muredele püütakse leida lahendus kriisikomisjoni siseselt, kui see ei õnnestu, siis pööratakse vajadusel ametkondade või Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni poole. Hr Timbergi arvates suudetakse regioonis teinekord paremini asju kokkuleppida, mis võibolla kõrgemal tasandil ei õnnestugi. (Timberg 2010)

### **2.1.2. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesanded hädaolukorras**

HOS § 4-st tulenevad ülesanded regionaalsele kriisikomisjonile:

- 1) jälgib ja analüüsib hädaolukordade lahendamist;
- 2) abistab vajaduse korral üleregioonilise mõjuga hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel;
- 3) teavitab avalikkust hädaolukorrast Vabariigi Valitsuse kehtestatud alusel ja korras.

Esimesest punktist tulenevalt ei sekku PERKK otseselt hädaolukordade lahendamisse vaid jälgib ja analüüsib. See tähendab, et liikmed peavad saama operatiivselt informeeritud. Intervjuust hr Priit Saarega (2010) selgub, et analüüsimise osas on mõeldud mitte niivõrd mahukate analüüside koostamist vaid probleemide läbitöötamist ning siis kaasneb sellega ka analüüs.

Sõnale „jälgima“ on Eesti kirjakeeles viis tähendust, kuid tõenäoliselt on mõeldud antud kontekstis jälgima kui millegi arengut, käiku, tegevust, seisundit pidevalt silmas pidama ning kontrollima (Eesti teaduste ... 1991:684). Selleks, et kriisikomisjon saaks jälgida ja analüüsida, on vaja informatsiooni.

Informatsioon kuulub tähtsaimate juhtimisalaste mõistete hulka ning infovoog peab kulgema ülevalt alla, alt üles ning horisontaalselt. Ilma informatsioonita ei ole kaasamõtlemist, kaasatöötamist ja analüüsimist, sellest tulenevalt jäävad juhtimisstiil ja ülesannete jaotamise taktika sisututeks mõisteteks. (Steiger 1997:65)

Intervjuust hädaolukorra seaduse loojate töögrupis olnud hr Priit Saarega selgus, et hädaolukorra lahendamise ajal keskendub asutuste vaheline teabevahetus hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuridele, millest olulisim on sündmuskoha staap, kuid võimalusel võib luua regionaalse kriisimeeskonna või staabi. Need asutused, kes on kaasatud eelpoolnimetatud juhtimisstruktuuridesse, saavad sealt infot ja nii peaks olema

tagatud ka nende asutuste juhtide, ühtlasi PERKK liikmete, teavitamine. Kui mõni asutus või organisatsioon, kes ei kuulu juhtimisstruktuuri ja meedia vahendusel ei saa piisavalt infot, siis võib ta teha ettepaneku kutsuda erakorraliselt kokku PERKK ja paluda hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel, olulistemalt kaasatavatel asutustel, informeerida hädaolukorra lahendamisest. (Saar 2010)

Alates teisest punktist sekkub PERKK vajadusel hädaolukordade lahendamisse. Komisjonis olevad organisatsioonide juhid aitavad hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel. Sõnal „korraldama“ on Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu (1992:481) järgi kolm tähendust. Esimene neist tähendab midagi ette valmistama ja toime panema, ellu viima. Teine tähendus raamatu mõistes on midagi vajalikku, sobivasse korda seadma ning kolmas seletus on käsku, korraldust andma, või käsutama. Teabevahetuse korraldamise all on mõeldud, et hädaolukorras tuleb teabevahetust tõhustada kuidagi, näiteks PERKK liikmed lisada teabevahetuse nimekirja, lisada staapi mõni asutus vms (Saar 2010). Sellest tulenevalt võib järeldada, et teabevahetuse korraldamise all on mõeldud pigem asutuste vahelist informatsiooni jagamist, mitte nii võrd avalikkuse teavitamist.

Samas aitab PERKK vajadusel ka hädaolukorra lahendamise koordineerimisel. Koordineerima on kooskõlastama, kooskõlla viima (Eesti Teaduste... 1992:458). Sellest tulenevalt on vajadusel PERKK-i ülesanne hädaolukorras hakkata erinevate asutustega kooskõlastusi leidma.

Siseministeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna nõuniku hr Priit Saare intervjuust selgub, et PERKK-i liikmed saavad läbi ühise otsuse, kooskõlastuse saavutada, mingis küsimuses. Väljaspool kriisikomisjoni saavutatakse kooskõlastused kas ametkondadevahelise koostöö tulemusel või juhtimisstruktuurides osalevate ametnike koostöö tulemina. Kui tekivad probleemid, siis tõstatatakse küsimus ameti ja vajadusel ministeriumi, isegi Vabariigi Valitsuse tasemel. Ideaalis tuleb saavutada kooskõla nii madalal kui võimalik. (Saar 2010)

Hr Timberg (2010) näeb kriisikomisjoni rolli hädaolukorra lahendamisel vajalike kooskõlastuste tegemisel, kus hädaolukorda lahendaval asutusel ei jätku otsustus õigust. Samuti pöördub regionaalne kriisikomisjon vajadusel Vabariigi Valitsuse poole toetuse saamiseks (Timberg 2010).

Kooskõlastamine on suhteliselt lihtne, kui ettevõttes või asutuses teevad kõik samasugust või ligilähedast tööd või kui need ei ole mahukad ülesanded. Mida suurem on ettevõtte või asutus ning mida erinevamaid töid seal tehakse, mis veel on omavahel seotud ja üksteisest sõltuvad, seda keerukam ja raskem on kooskõlastamine. (Üksvärv. 2004:276)

Suurõnnetuste lahendamine on erinevate asutuste koostöö. Piltlikult öeldes on tegemist suure asutusega ja seal tehakse väga erinevaid töid, kuid teineteisest sõltuvaid, see tähendab aga keerukat kooskõlastamis protsessi.

Kindlas tegutsemisolukorras võib kooskõlastamine paljuski toimuda varem väljatöötatud tegevuskavade järgi ehk hädaolukorras hädaolukorra lahendamise plaanide järgi. Nendes on määratud, missugused tegevused kelle poolt, kus ja millal tuleb täita. Kuid muutuv olukorras ei ole varem väljatöötatud tegevuskavu alati võimalik kasutada. Neid tuleb kohandada uute tegutsemistingimustega. (Üksvärv. 2008:280)

Hädaolukorra lahendamise plaanid peavad sätestama erinevate ametkondade konkreetsed vastutused ja ülesanded hädaolukorra toimumisel. Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna juhataja Lauri Lugna selgitas Postimehe artiklis, et tegemist on komplekssete situatsioonide lahendamisega, mille erinevad tegevused ei ole sätestatud kuskil eriseadustes, kuid need on vaja sellegi poolest katta, et vältida vaidlusi ja teadmatust sündmuste tekkimisel. (Pesur 21.02.2010)

Põhja-Eesti Päästkeskuse direktor Raik Saart toob intervjuus diplomandiga välja, et kriisikomisjon on hädaolukorra juhi staabiks, kelle poole ta saab pöörduda ning sealt tulevad vajalikud abireservid ja abitööd. See juures rõhutades, et PERKK-i õiguslik asend on olla toetavaks struktuuriks. Ise kriisikomisjon ei lahenda mitte midagi. See ei ole aga hr Saarti arvates õige lahendus, kuna kriisikomisjoni on koondatud nimekirja järgi paljude asutuste tippjuhid. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni liikmete nimekiri on ära toodud lisa 1. „Tippjuht on selline inimene, kes päris täpselt ei tea kuidas üks või teine töö tehakse, tema ei ole spetsialist vaid administraator“, ütles Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni esimees Raik Saart. Sellele tuginedes leiab Saart, et kriisikomisjoni koosseis ei vasta talle pandud ülesannetele. (Saart 2010)

Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon reageerib sündmustele juhul, kui seda nõuab päästetööde juht või ise erakorraliselt koguneda olukorra selgitamiseks, kontaktide

loomiseks või avalike suhetega suhtlemiseks. Samas selgub hr Saartiga tehtud intervjuust, et kui on tõsine probleem, siis kuidas kriisikomisjon kokku kutsuda, sest paljudel tippjuhtidel on ilmselt omad tegevused seoses hädaolukorraga. Näiteks: Kaitseliidu esindajal on tarvis kokku saada temale alluvad üksused ja need välja saata. Samas peab see juht istuma kriisikomisjonis. Hr Saart leiab, et pole piisavalt läbi mõeldud, kuidas see struktuur realselt tööle hakkab. Pakkudes siinkohal lahenduseks ühe võimaliku varjandina asendusliikmete ehk tipp-spetsialistide rakendamise hädaolukorra lahendamiseks tippadministraatorite asemele. (Saart 2010)

Kolmandas punktis tuleb PERKK-il teavitada avalikkust hädaolukorrast vastavalt kehtestatud alusel ja korras. HOS § 9 lõige 3 järgi peab avalikkust viivitamata teavitama hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja selle lahendamisest, kui teavitamata jätmine võib ohustada inimeste elu või tervist, tekitada suure varalise kahju või häirida muul viisil oluliselt tavapärast elukorraldust. Antud lõike sätestatud kohustuse täitmise korra ja nõuded edastatavale teabele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Käesoleva lõputöö kirjutamise hetkel puudub vastav Vabariigi Valitsuse määrus.

### **2.1.3. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ülesanded eriolukorras**

HOS § 4-st tuleneb, et Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon abistab vajaduse korral eriolukorra juhti eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamise koordineerimisel ja teabevahetuse korraldamisel ning täidab muid eriolukorra juhi antud ülesandeid. See tähendab seda, et tuleb tegeleda põhimõtteliselt samasuguste ülesannetega nagu hädaolukorras ning sellest tulenevalt ei ole kriisikomisjoni sisulist vahet, kas on tegemist hädaolukorra või eriolukorra lahendamisega.

## **2.2. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri võimekus**

Hädaolukordade lahendamisel eristatakse kolme peamist tasandit:

- sündmuskoha tasand;
- regionaalne tasand;
- üleriigiline/strateegiline tasand

Regionaalne tasand aktiveerub siis, kui sündmuskoht vajab laiemat tuge hädaolukorra lahendamisel või kui hädaolukord on laiema ehk regionaalsema mõju ja ulatusega. Ideaalis on teise tasandi juhtstruktuurid paika pandud hädaolukorda lahendava asutuse poolt.

Hr Timberg (2010) leiab, et regionaalne tasand peab toime tulema ühe suure ja kahekolme väikese õnnetusega. Kriisikomisjoni roll on seda võimekust jälgida ning teha vajadusel kõrgematele tasanditele ettepanekuid võimekuse tõstmiseks.

Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon tuleb aktiveerida juhul, kui on vajalik informeerida hädaolukorrast ja selle lahendamisest otseselt ning vahetult kriisikomisjoni liikmeid. Kriisikomisjonile tõstatada probleeme asutuste koostöös, ressursside kaasamises ja muudes küsimustes ning üritada üheskoos leida neile lahendusi või ettepanekuid lahendamiseks. Hädaolukorda lahendav asutus kuulab ära kriisikomisjoni liikmete arvamused, võimalikud suunised ja juhised (Saar 2010)

### **2.2.1. Põhja-Eesti regionaalsete hädaolukordade lahendamise juhtimise struktuurskeem**

Põhja-Eesti regionaalsed hädaolukordade lahendamised võib jagada kaheks – sündmused, mis toimuvad Tallinnas ja sündmused mis leiavad aset Harjumaal. Tallinnas on loodud nii kriisikomisjon, kui ka kriisireguleerimismeeskond. Harjumaal käivad läbirääkimised kõiki KOV-e, peale Tallinna, hõlmava kriisikomisjoni loomiseks. Reaalse koostööpartnerina sündmuste lahendamisel on KOV-i poolt seni olnud ainult Tallinna kriisireguleerimismeeskond, mis on Tallinna kriisikomisjoni tööorgan (Lipp 2010).

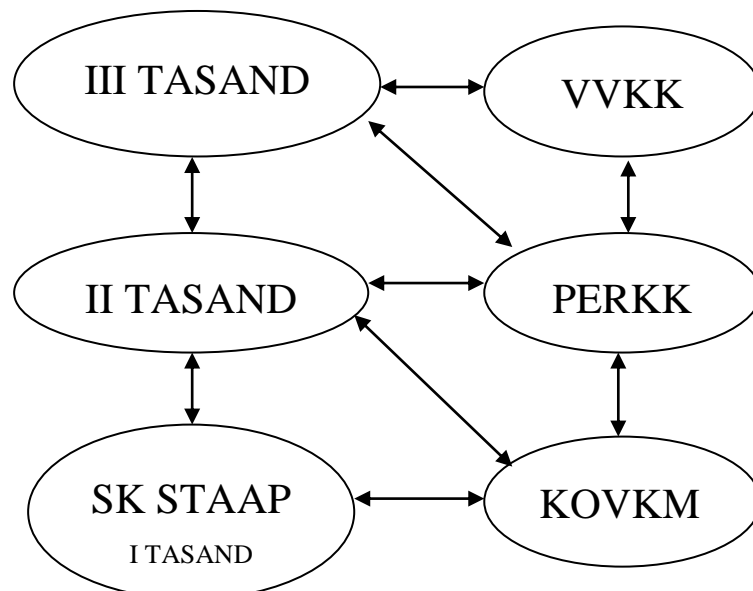
Üleriigiliselt paika pandud hädaolukorra lahendamise juhtimise struktuurskeem kehtib ka Põhja-Eesti regionaalsetel sündmustel. Juhtimisstruktuur on jagatud kolmeks tasandiks. Esimene tasand on sündmuskoha tasand, teine tasand ehk regionaalne tasand ning kolmas ehk üleriigiline – strateegiline tasand. Süsteem toimib juhul, kui on täpselt paigas, missugune asutus hädaolukorda juhib ning ta tuleb selle lahendamisega toime.

Päästealaste sündmuste lahendamisel on rahuajastaap ehk kontori töötajad, kes tavaolukorras tegelevad oma igapäevase tööga (ennetus, kriisireguleerimine, avalikud suhted jne), kuid suurõnnetuse korral peaksid abistama sündmuskoha staapi. Kriisireguleerijate ülesanne on näiteks ressursi otsimine ning partneritega suhtlemine.

Selle tegevuse tulemusena tekib sündmuskohale staap ning sündmusest eemale toetav struktuurüksus ehk kriisireguleerimismeeskond, mis moodustatakse päästekeskuse töötajatest. Kriisireguleerimis ja päästetöödeosakond peavad olema integreeritud süsteemis. Praktikas on väljakujunenud teatud tegutsemise skeem, kuid mis ei ole täpselt toetatud juhendmaterjaliga ning mis täpsustaks erinevate juhtimistasandite struktuuride rolli. Juhendmaterjalides peaks olema struktuuride roll tavaolukorras ja hädaolukorra lahendamise korral. On olemas sündmused, millele reageerimine on automaatne ehk sündmused, millel on olemas väljasõiduplaanid ja –kord. Teatud kokkulepped kehtivad automaatselt, kus piisab ühest-kahest kõnest koostöölepe poolte vahel ning kõik teavad mida teha. (Timberg 2010)

Joonisel 4. on kujutatud Tallinna hädaolukordade lahendamise juhtimisstruktuurskeemi, kus sündmuskoha staapi toetab Tallinna kriisireguleerimismeeskond, kellest on sündmuste lahendamisel realselt kasu olnud. II juhtimistasandil selline meeskond puudub ning seda tasandit peab toetama Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon.

Joonisel 4. kujutatud hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuur rakendub Tallinnas toimuva suursündmuse korral. Nooled joonisel näitavad informatsiooni liikumist erinevate juhtimistasandite ja kriisikomisjonide vahel.



Joonis 4. Tallinna hädaolukordade lahendamise juhtimise struktuurskeem.  
Autori koostatud

Lisaks antud juhtimise struktuurskeemile on oluline see, et hädaolukorra seaduse alusel peavad asutuste eriseadustes (näiteks „Päästeseadus“) ja muudes õigusaktides sätestatud pädevused toimima ka hädaolukordadeks valmistumisel ja hädaolukorras ehk teisisõnu, peavad asutused tagama oma toimimise ning vajadusel hädaolukorra lahendamise protseduuride koostamise. Valdkondlikes õigusaktides (näiteks: „Kiirgusseadus“ ja „Päästeseadus“) on sätestatud just kandev osa hädaolukordade lahendamise alastest pädevustest ja volitustest, sest hädaolukorrad on erinevad ning spetsiifilised hädaolukordade lahendamist puudutavad meetmed sobivad rohkem valdkondlikesse õigusaktidesse. (Seletuskiri...2009)

Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni üksusena tegutsev Tallinna kriisireguleerimismeeskonna ülesanne on teabevahetuse, ametkondade koostöö koordineerimine ning olukordade analüüsimine hädaolukorras. Kriisireguleerimismeeskonda juhib abilinnapea ning lisaks temale kuulub meeskonda veel 38 liiget. Lisaks on kriisireguleerimismeeskonna juhil õigus, vajadusel meeskonna töösse kaasata linna teiste ametiasutuste juhatajaid, Tallinna Linnakantselei teenistuste direktoreid või erialaspetsialiste. (Tallinna...2010)

Spetsialistidest koosnev Tallinna kriisikomisjoni tööorgan, kriisireguleerimismeeskond, pakub hädaolukordade analüüsimisel olukorra lahendajale välja võimalikke lahendusi koos arvatavate tagajärgedega ning hädaolukorra juht valib nendest lahendi variantidest sobivaima. Tallinna kriisireguleerimismeeskond tegeleb Tallinna linna kohustuste ja probleemide lahendamisega hädaolukorras.

### **2.2.2. Seadusest tuleneva juhtimisstruktuuri tugevad ja nõrgad küljed**

Hädaolukorra seadusest tulenevalt on hädaolukorra lahendamise toetavateks üksusteks kolm kriisikomisjoni, mis on oma olemuselt elanikkonnakaitse või siseturvalisuse koostöökojad, kus on esindatud asjassepuutuvad kõrged ametnikud, kel on otsustusõigus oma haldusala piires (Saar 2010).

Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni tugevaks küljeks on tavaolukorras hädaolukordade ennetamine ning hädaolukorraks valmistumine. Nendes kahes kriisireguleerimise faasis saavad kriisikomisjoni kuuluvad tippjuhid teha seda, mida nad kõige paremini oskavad – erinevate dokumentide vormistamine ja asutuste vaheliste kooskõlastuste saavutamine ning vajalike ressursside hankimine.

Kriisikomisjonil tuleb käsitleda erinevaid elanikkonna turvalisust puudutavaid küsimusi. Näiteks kuidas tõhusamalt läbi asutuste koostöö ennetada, valmistuda ja lahendada õnnetusi, hädaolukordi, elutähtsate teenuste häireid ja katkemisi või harida kriisikomisjoni liikmeid asutuste ja ettevõtete võimekusest ja töökorraldusest hädaolukordade lahendamisel ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel. Samas ka vajadusel hädaolukorrale reageeriv kriisikomisjon peaks hädaolukorra kohta andma arvamuse, võimalikud suunised ja juhised või tõstatama probleeme asutuste koostöös, ressursside kaasamises ja muudes küsimustes ning üritada üheskoos leida neile lahendusi või ettepanekuid lahendamiseks. (Saar 2010)

Tuginedes käesolevale tööle, siis autori arvates need kriisikomisjonile püstitatud ülesanded ei vasta PERKKi juhtimisstruktuurile, sest sinna kuuluvad juhid, kui administraatorid, kuid neid probleeme peavad lahendama spetsialistid. Spetsialistid tunnevad oma valdkonda väga hästi ning neil on selge ülevaade olemasolevatest ressurssidest ja võimekusest.

Hädaolukorra lahendamisel luuakse sündmuskohale staap, mida juhib hädaolukorda lahendav asutus või isik. Vastav hädaolukorda lahendav asutus pannakse paika hädaolukorra lahendamise plaanis, mille koostamise korraldus tuleneb Hädaolukorra seaduse § 7-st. Hädaolukorda juhtiv asutus peab oma asutuse siseselt paika panema juba eelpool mainitud kolm juhtimistasandit. Juhtimistasandid toimivad väga hästi, kui olukord on kindlal raamistikul ning teatud asutuse juhtida, kellel on selle, konkreetse hädaolukorra, lahendamiseks kõik vajalikud ressursid ja kooskõlastused olemas ning ta saab sündmust lahendada algusest lõpuni. Kuid, kui hädaolukord ületab valuläve, siis ei ole regionaalsel tasandil sellist struktuuri, kes suudaks antud olukorda hinnata ja ettepanekuid teha. Sest nii nagu rõhutas ka hr Raik Saart diplomandile antud intervjuus, pole PERKK-i kuuluvatel tippjuhtidel kompetentsi hädaolukorra analüüsi tegemiseks ja ressursi jaotamiseks, sest neil puudub täpne ülevaade olemasolevatest ressurssidest. Lähtudes ülaltoodust, teeb käesoleva töö autor ettepaneku, et regionaalsel tasandil peaks olema üks selline meeskond, kuhu kuuluksid erinevate asutuste tippspetsialistid ning nad peaksid suutma lahendada ja analüüsida põhimõtteliselt kõiki võimalikke probleeme.

Päästeameti peadirektori, hr Kalev Timbergi, seisukoht on, et mida madalamal tasandil asetsevad sündmused kriisireguleerimiskolmnurgal, seda lihtsam on sündmuste lahendamine. Kolmnurga tipus tekib aga nii öelda valulävi. Valulävi on koht, kus



väljasõiduplaanid (automaatsed plaanid) enam ei tööta. Mida kõrgemal on valulävi ehk automaatne süsteem, seda võimekam on riik. Põhjused, miks valulävi ületatakse on tehnika ja teadmiste ressursi otsa lõppemises, eritehnika puudumises. Samuti pole plaanidesse seda sündmust kirjutatud, sest tegemist on spetsiifilise - reeglina ainulaadse sündmusega. Antud sündmuse puhul tuleb aktiveerida järgmine tasand, kes hakkavad leidma vajalikke ressursse ja võimalikke sündmuse lahendamise plaane - kui on pääste keskne sündmus, siis tegutsetakse Päästeameti koosseisus, kui on aga tegemist mitut ametkonda ja asutust hõlmava suurõnnetusega, siis oleks vaja reageerida kõiki sündmusel seotud ametkondi esindava kriisireguleerimismeeskonnaga. (Timberg 2010)

Eelnevale tuginedes, väidab autor, et regionaalsete hädaolukordade lahendamise juhtimisstruktuurides puudub ametkondi ühendav ning spetsialistidest koosnev hädaolukorra lahendamise struktuurüksus, kelle ülesanne on toetada hädaolukorda lahendavat asutust või juhti.

### 3. JUHTIMISSTRUKTUURI OPTIMEERIMISE ETTEPANEKUD

#### 3.1. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni optimeeritud juhtimisstruktuur

Tuginedes läbiviidud intervjuudele ja dokumendianalüüsile ning konsulteerides antud lõputöö juhendajaga, teeb autor ettepaneku moodustada regionaalne kriisireguleerimismeeskond. Moodustatavasse kriisireguleerimismeeskonda peaksid autori arvates kuuluma erinevate valdkondade spetsialistid, kes tunnevad oma eriala kõiki üksikasju ja teavad oma asutuses olevat ressursi ning selle võimekust. Moodustatav Põhja-Eesti regionaalne kriisireguleerimismeeskond oleks Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri koosseisu kuuluv hädaolukorra lahendamise tööorgan. Kriisireguleerimismeeskonna tugitalaks on päästeasutus, sest enamike hädaolukordade lahendamise eest on vastutav päästeasutus ning on paljudel hädaolukordade lahendamisel kaasosaline.

Hr Timberg tõi intervjuus diplomandiga välja, et kriisireguleerimismeeskonda peaks kuuluma tavaolukorras samade ametkondade spetsialistid, kes on esindatud ka kriisikomisjonis. Hädaolukorras koguneks kõigepealt meeskond, kus on need keda on alati vaja - näiteks side- ja analüüsiosakond. Kriisireguleerimismeeskond peaks olema üles ehitatud päästeteenistuse, politsei-piirivalveameti, KOV-i ja meditsiini esindajatele, sest need struktuurid on peaaegu alati sündmuse lahendamisega seotud. Sõltuvalt sündmusest, lisanduksid meeskonda ka teiste hetkeolukorras vajalike ametkondade või asutuste spetsialistid. (Timberg 2010)

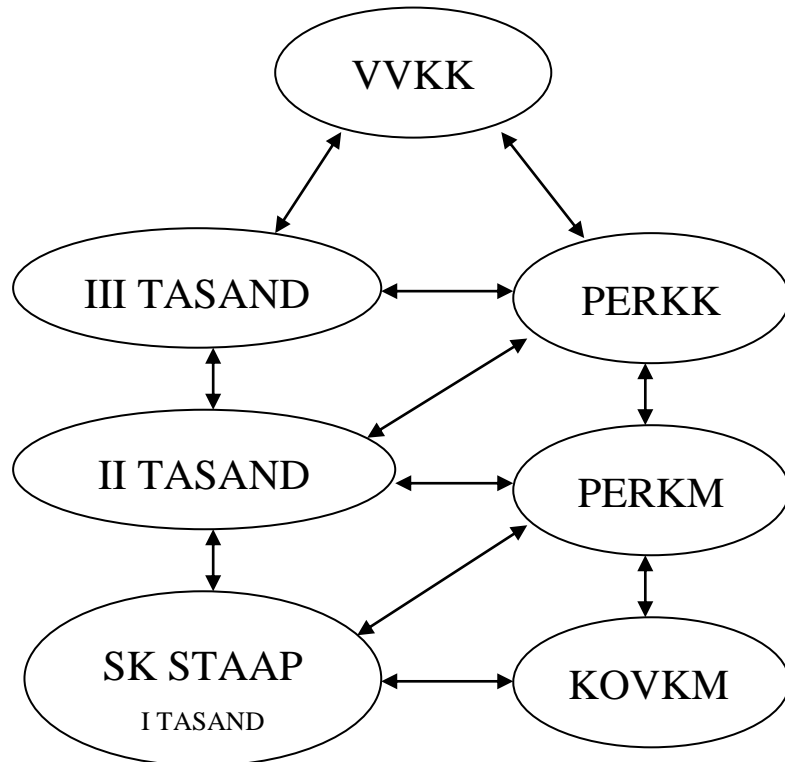
Regionaalse kriisikomisjoni kriisireguleerimismeeskond peaks koosnema erinevatest gruppidest. Näidetena võib tuua Tallinna kriisireguleerimismeeskonna töögrupid ning Lõuna-Eesti Päästekeskuses loodud kriisimeeskonna töögrupid.

Päästkeskuse kriisimeeskond koosneb viiest grupist (Lõuna-Eesti...2010):

- juhtgrupp
- analüüsigrupp
- logistikagrupp
- teavitusgrupp
- asjaajamisgrupp

Igal töögrupil on erinevad ülesanded tava- ja hädaolukorras ning igale sündmusele reageeriv gruppide koosseis otsustatakse igal juhtumil eraldi, vastavalt olukorrale. Kriisireguleerimismeeskonda kuuluvaid gruppe, koosseise ja täpseid ülesandeid tuleks edasi uurida täpsemalt, et tagada tõhus hädaolukordade lahendamine läbi tehtud ettepanekute.

Hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuur on kujutatud joonisel 5. Allpool toodud joonise koostamisel on diplomand tuginenud käesoleva töö uurimisosale.



Joonis 5. Optimeeritud juhtimisstruktuur. Autori koostatud

Kolm juhtimistasandit kajastavad joonisel 5 ametite või hädaolukorda lahendava asutuse juhtimisstruktuuri, kuhu kuuluvad sündmust lahendava asutuse spetsialistid. Vajadusel kaasatakse, eelnevalt kooskõlastatud koostöö raames, teiste asutuste spetsialiste. Tasandid toimivad näiteks kindlalt piiritletud päästeala sündmuse puhul, kus on juhtimistasandid paika pandud. Kogu joonisel 5 kujutletud juhtimisstruktuur peab rakenduma hädaolukordade puhul, kus on vaja mitmete ametkondade koostööd või kui sündmus on ületanud valuläve. Juhtimistasandeid hakkavad toetama ametkondade ülesed kriisimeeskonnad ning neid omakorda toetavad kriisikomisjonid.

### **3.1.1. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri toimimine tavaolukorras**

Rõhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni tööülesanded tulenevad Hädaolukorra seadusest ja selle alamaktidest. Käesoleva lõputöö autori ettepanek on ülesandeid jagada loodava kriisireguleerimismeeskonnaga, et tagada võimalikult hea valmisolek hädaolukordade ennetamiseks, valmistumiseks, lahendamiseks ja taastamiseks.

Regionaalne kriisikomisjon jälgib ja analüüsib kriisireguleerimise süsteemi, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste järjepidevuse tagamise toimimist regioonis, kuid sisendi oma töösse saab kriisireguleerimismeeskonnalt. Kriisireguleerimismeeskond analüüsib hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja teeb kriisikomisjonile ettepanekuid hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elanikkonna turvalisuse tagamise ja elutähtsate teenuste toimepidavuse korraldamise kohta regioonis. Regionaalne kriisikomisjon tutvub ettepanekutega ning edastab need vajadusel Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ning pädevatele asutustele. Koostööks vajalike kooskõlastuste saavutamiseks, esitab kriisireguleerimismeeskond plaanid regionaalsele kriisikomisjonile, kes omavahel suheldes saavutavad vastavad nõusolekud.

Põhja-Eesti regionaalne kriisireguleerimismeeskond vaatab läbi kriisikomisjoni tegevuspiirkonda puudutava hädaolukorra riskianalüüsi osa ning koostab vajadusel regionaalsete hädaolukordade lahendamise plaanid. Viimased edastatakse PERKK-le läbi vaatamiseks ning ennetava tööna kooskõlastatakse tavapärasemad protsessid ja ülesanded hädaolukorras.

Kriisikomisjon otsustab regionaalse kriisireguleerimisõppuse korraldamise, kusjuures õppuse lahendajaks on kriisireguleerimismeeskond. Hädaolukord, mille lahendamist

õppusel harjutatakse, tuleneb riskianalüüsist ja asutuste soovidest teatud valdkonda analüüsida ja harjutada ning neid edaspidises elus ennetada. Õppuse läbiviijaks on asutus, kes soovib oma valdkonnas hädaolukorra lahendamist parendada.

Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon tegeleb iga-aastase tööplaani koostamisega nii komisjonile, kui ka kriisireguleerimismeeskonnale. Samuti kinnitab kriisikomisjon mõlema struktuurüksuse töökorra. Kriisikomisjoni ja kriisireguleerimismeeskonna teenindavaks asutuseks jääb päästkeskuse kriisireguleerimisbüroo, kes valmistab ette vajalikud ruumid koos varustusega.

### **3.1.2. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri toimimine hädaolukorras**

Hädaolukorras aktiveerib regionaalse kriisikomisjoni esimees kriisireguleerimismeeskonna, kes koguneb eelnevalt ettevalmistatud ruumidesse. Kriisikomisjoni pole vaja esialgu kokku kutsuda, vaid esimees informeerib liikmeid sellest, et kriisireguleerimismeeskond on aktiveeritud.

Sõltuvalt hädaolukorrast, ei ole alati vajalik kõiki kriisireguleerimismeeskonna liikmeid kokku kutsuda, vaid ainult need, kes on konkreetse sündmusega seotud. Kogu kriisikomisjoni võib aga kokku kutsuda selleks, et kõik liikmed saaksid ühesuguse ja objektiivse informatsiooni tekkinud olukorrast. Reeglina tuleb aktiveerida enim kriisireguleerimismeeskond kui kriisikomisjon, sest kriisikomisjon saab informatsiooni kriisireguleerimismeeskonnalt.

Hädaolukorras on kriisireguleerimismeeskonna ülesanne hädaolukorra lahendamise eest vastutava asutuse või juhi toetamine. Sõltuvalt hädaolukorrast, on ka lahendusvariantide välja töötamine ning ressursside kaasamise toetus erinev. Samuti hädaolukorra ajal informatsiooni kogumine ja analüüsimine ning sündmuse arengu jälgimine. Sündmuse jälgimiseks ei ole vaja kokkukutsuda tervet kriisireguleerimismeeskonda, vaid piisab paarist inimesest - näiteks analüüsigrupist, kui aga olukord ületab valuläve, siis aktiveeritakse kogu kriisireguleerimismeeskond.

Käesoleva lõputöö autori ettepanek on, et kriisireguleerimismeeskonna ülesanne on ka avalikkuse teavitamine hädaolukorra tekkimise vahetust ohust, hädaolukorrast ja selle lahendamise tulemustest. Avalikkuse teavitamisega peaks tegelema teavitusgrupp, kuhu kuuluvad erinevate asutuste pressiesindajad.

### **3.1.3. Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri toimimine eriolukorras**

Eriolukorras peab kriisikomisjon abistama eriolukorra juhti eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise koordineerimisel ja teabevahetuse korraldamisel ning täidab muid eriolukorra juhi antud ülesandeid. See tähendab seda, et kriisikomisjonil ja kriisireguleerimismeeskonnal on põhimõtteliselt samasugused ülesanded nagu hädaolukorra lahendamisel. Siinkohal ei hakka autor neid uuesti väljakirjutama vaid ülesanded on diplomand ära toonud käesolevas töös punkt 3.1.2.-s.

### **3.2. Juhtimisstruktuuri koostöö KOV-de ja Harjumaa kriisikomisjoniga**

Kohalike omavalitsustega (KOV) teeb koostööd kriisireguleerimismeeskond, kes nõustab KOV-e kriisireguleerimisalastes küsimustes. Käesoleva lõputöö autor leiab, et Harjumaal peaks olema kõiki omavalitsusi hõlmav kriisikomisjon selleks, et tõhusamat koostööd teha. Kusjuures Harjumaa kriisikomisjon on esindatud ka Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni kriisireguleerimismeeskonnas.

Samuti tuleb diplomandi arvates regionaalsel tasandil õppuseid korraldades kaasata kindlasti ka kohalike omavalitsuste kriisikomisjonid ja kriisireguleerimismeeskonnad ning vabatahtlikke organisatsioone.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli analüüsida Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri võimekust püstitatud ülesannetele ning teha ettepanekuid juhtimisstruktuuri optimeerimiseks. Selleks tutvuti töö käigus antud teemat reguleeriva seadusandluse ja erialase kirjandusega ning viidi läbi kriisikomisjonile püstitatud ülesannete uuring. Eesmärgi saavutamiseks kasutati kahte uurimusmeetodit: dokumendianalüüsi ja intervjuud. Uurimismeetoditega üritati saada võimalikult objektiivset ja mitmekülgset ülevaadet antud temast.

Uurimuse tulemusena selgus, et Põhja-Eesti regionaalsele kriisikomisjonile püstitatud ülesannete täitmise probleemid on seotud hädaolukordade lahendamise, kus on vaja rohkem spetsiifilisi teadmisi. Tuginedes lõputöö käigus läbiviidud uuringule, võib väita, et võimaliku hädaolukorra puhul, mis ületab valuläve, on hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuurid ebapiisava võimekusega. Kuna ei ole paika pandud regionaalset juhtimisstruktuuri hädaolukorrale, mis ei vasta hädaolukorra lahendamise plaanis ette nähtud korrale ning mille juhtimisstruktuur tulenevalt hädaolukorra lahendamise plaanist ei saa oma ülesannetega hakkama. Selle tulemusena ei pruugita suuta tagada hädaolukorra lahendamist tõhusalt. Regionaalselt loodud Põhja-Eesti kriisikomisjonil on ülesanne analüüsida, koordineerida ja abistada hädaolukorras hädaolukorra juhti, kuid sinna kuuluvatel tippjuhtidel ei ole selleks piisavalt erialaseid teadmisi.

Oluliseimaks ettepanekuks, tõhustamaks regionaalsete hädaolukordade lahendamist, peab autor vajalikuks regionaalse kriisireguleerimismeeskonna loomist. Oluline on see ettepanek hädaolukorra efektiivsema lahendamise seisukohast. Lõputöö raames on koostatud hädaolukorra lahendamise optimeeritud juhtimisstruktuur, mille rakendamisel on võimalik autori arvates lahendada hädaolukorda tõhusamalt. Tuginedes läbiviidud uuringule võib väita, et sellise juhtimisstruktuuri rakendamine on ka vajalik.

Lõputööle püstitatud hüpotees, mille kohaselt seadusandlus ei taga tõhusat hädaolukorra lahendamise juhtimist, on autori arvates teoreetiliselt tõestatud. Lõputööle püstitatud hüpoteesi ei ole võimalik saja protsendiliselt tõestada, kuna pole toimunud realselt ühtegi sellist hädaolukorda, kus oleks läinud vaja regionaalse kriisikomisjoni sekkumist.

Küll on aga toimunud sündmusi, kus on vajalik mitmete asutuste koostöö, ressursi leidmiseks, tõhusamaks hädaolukorra lahendamiseks. Läbiviidud uuringule toetudes võib aga väita, et hüpoteesi tõestust kinnitab mitu asjaolu, mida autor ka eespool kirjeldas. Tänu sellele, et lõputöö käigus analüüsiti Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni juhtimisstruktuuri, tööülesandeid ja nende täitmise võimekust, on teada peamised probleemid ning nende lahendamise võimalused. Seega peab autor töö alguses püstitatud eesmärgi täidetuks.

Lõpetuseks võib öelda, et lõputöö käigus läbiviidud hädaolukorra lahendamise uuring oli vajalik ning autori poolt väljapakutud ettepanekute rakendamisel on võimalik tõhustada hädaolukordade lahendamise juhtimist, kuid põhjalikumalt tuleks uurida kriisireguleerimismeeskonna võimalikku koosseisu ja ülesandeid.



## РЕЗЮМЕ

Данная работа написана на тему "Предложения по оптимизации Северо-Эстонской региональной кризисной комиссии в случае возникновения чрезвычайных ситуаций". Основная часть дипломной работы составляет 36 страниц. В дипломной работе 5 рисунков. Работа написана на эстонском языке и иностранный вывод на русском языке.

В 2009 году Riigikogu приняло закон о чрезвычайных ситуациях. В результате этого, создали Северо-Эстонскую комиссию по чрезвычайным ситуациям. Региональная кризисная комиссия, это новая в правовом пространстве Эстонии межведомственная комиссия. За руководство кризисных ситуации на территории Харюмаа отвечает Северо-Эстонский Центр спасения. Поэтому важно, чтобы кризисная комиссия обеспечивала предупреждение, приготовление, решение и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций. Цель дипломной работы, проанализировать структуру руководства кризисной комиссии, выяснить задачи кризисной комиссии и возможности их выполнения, а также сделать предложения по оптимизации руководящей структуры кризисной комиссии. Для выполнения поставленной задачи исследованы Эстонские законы и постановления, проработана соответствующая эстонская и иностранная литература и проведено исследование по решению чрезвычайных ситуаций. Из методов исследования использовано анализ документов и интервью.

В результате проведённых исследований выяснилось, что главные проблемы кризисного регулирования связаны с решением чрезвычайных ситуаций. В результате дипломной работы автор составил руководящую структуру по чрезвычайным ситуациям, сделал предложения по работе руководящей структуры в обычных, чрезвычайных и особенных ситуациях и сделал предложение о совместной работе с местными самоуправлениями.

## JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Juhtimise alus.....	11
Joonis 2. Juhtimisstruktuur.....	12
Joonis 3. Põhja-Eesti Päästkeskuse tegevuspiirkond.....	15
Joonis 4. Tallinna hädaolukordade lahendamise juhtimise struktuurskeem.....	22
Joonis 5. Optimeeritud juhtimisstruktuur.....	27

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

**Alas, R.** 2008. Juhtimise alused. Kirjastus Külim

**Eesti Teaduste Akadeemia Keele ja Kirjanduse Instituut.** 1991. Eesti kirjakeele seletussõnaraamat, 4. vihik. Tallinna Raamatutrükikoda

**Eesti Teaduste Akadeemia Keele ja Kirjanduse Instituut.** 1992. Eesti kirjakeele seletussõnaraamat, II köide 3. vihik. Tallinna Raamatutrükikoda

**Hädaolukordade lahendamine.** Siseministeeriumi kodulehelt  
<http://www.siseministeerium.ee/hadaolukordade-lahendamine> välja otsitud 03.01.2010

**Hädaolukorra seadus.** Vastu võetud Riigikogu seadusega 15.06.2009, jõustunud 01.07.2009 – RT I 2009, 39, 262

**Leimann, J., Skärvad, P.-H. ja Teder, J.** 2003. Strateegiline juhtimine. Tallinn Kirjastus Külim

\***Lindell, M.K., Prater, C., Perry, R.W.** 2007 Introduction to Emergency Management, Hoboken, NJ: Wiley.

**Lipp, M.** 2010. Küsimused hädaolukorra lahendamisesest. Autori üleskirjutis. Tallinn

**Lõuna-Eesti Päästkeskuse kriisimeeskonna töökorralduse juhend.** Päästkeskuse direktori 24.03.2010. a käskkiri nr 1-1/44.

**Lühendite loetelu seaduse pealkirja järgi.** Justiitsministeeriumi kodulehelt  
<http://www.just.ee/10700> välja otsitud 06.05.2010.

**Pesur, V.** 21.02.2010. Uuendus aitab lahti saada hädaolukordades soleerimist. Postimehe kodulehelt <http://www.postimees.ee/?id=227327> välja otsitud 28.04.2010.

**Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis,** 27.07.2009, jõustunud 03.08.2009 - RTL, 31.07.2009, 63, 925

**Rebas, A.** Demokraatlik juhtimine, 1995

**Saar, P.** 2010. Küsimused hädaolukorra seadusest. Autori üleskirjutis. Tallinn

- Saart, R.** 2010. Küsimused regionaalsest kriisikomisjonist. Autori üleskirjutis. Tallinn
- Seletuskiri. Hädaolukorra seaduse eelnõu.** Riigikogu kodulehelt  
[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=573581&u=20100413113845](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=573581&u=20100413113845)  
välja otsitud 19.12.2010.
- Steiger, R.** 1997. Inimesekeskne juhtimine [Menschenorientierte Führung]. Tõlge eesti keelde: P. Liivamägi. Tartu, OÜ Fontese Kirjastus. (Originaal on publitseeritud Verlag Huber, Frauenfeld 1990)
- Šults K.** Organisatsioonikultuur - juhtimise alused. Tallinna Ülikooli kodulehelt  
<http://www.tlu.ee/files/arts/4427/5-loe93fbf8189e06224bb99b71eb67e348fc.pdf> välja otsitud 03.05.2010.
- Tallinna kriisikomisjoni kriisireguleerimismeeskonna moodustamine ja koosseisu kinnitamine.** 2010. Tallinna Linnavalitsuse korraldus. Tallinna Linnavalitsuse kodulehelt  
[https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=savepdf&aktid=116312&redid={GET\\_REDID}](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=savepdf&aktid=116312&redid={GET_REDID}) välja otsitud 12.03.2010.
- Tearu, J.** 2008. Kriisireguleerimise raamistikus hädaolukordade juhtimissüsteemi suunavate strateegiate täiendamine. Publitseerimata magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, Tallinn
- Timberg, K.** 2010. Küsimused hädaolukorra lahendamisesest. Autori üleskirjutis. Tallinn
- Üksvärav, R.** 2008. Organisatsioon ja juhtimine. Tallinn TTÜ kirjastus

## LISA 1

Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni koosseis:

- 1) päästkeskuse direktor;
- 2) Põhja prefektuuri prefekt;
- 3) Harju maavanem;
- 4) Kaitseliidu esindaja;
- 5) Kaitsepolitseiameti esindaja;
- 6) kaitseväge esindaja;
- 7) Keskkonnaameti esindaja;
- 8) Keskkonnainspektsiooni Põhja regiooni juhataja;
- 9) päästkeskuse koordinatsiooniteenistuse juht;
- 10) Põhja Regionaalse Maanteeameti direktor;
- 11) Tallinna linnapea;
- 12) Terviseameti esindaja;
- 13) Veterinaar- ja Toiduameti esindaja.

## LISA 2

Intervjuud Kalev Timbergi, Priit Saare, Raik Saarti ja Marko Lipuga - CD