

Sisekaitseakadeemia

Sisejulgeoleku instituut

Mihkel Sildnik

**KOHALIKE OMAVALITSUSTE VALMISOLEK
LEEVEDADA KRIISIOLEKORRAST TULENEVAT
HAAVATAVUST ELUTÄHTSATE TEENUSTE
PAKKUMISE, EVAKUATSIOONI LÄBIVIIMISE JA
KRIISIKOMMUNIKATSIOONI KORRALDAMISE
KAUDU**

Magistritöö

Juhendaja: Mairit Kratovitš, MA

Kaasjuhendaja: Marii Haak, MA

Tallinn 2018

SISEKAITSEAKADEEMIA MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Juuni 2018
Töö pealkiri eesti keeles: Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisiolukorrast tulenevat haavatavust elutähtsate teenuste pakkumise, evakuatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu	
Töö pealkiri võõrkeeles: The Level of Preparedness of the Local Governments for Autonomously Dealing with Crises and Reducing the Vulnerability by Providing Vital Services, Carrying Out an Evacuation and Managing Crisis Communication	
<p>Töö on kirjutatud eesti keeles ja sisaldab eesti-ja inglisekeelset kokkuvõtet. Töö on koos lisadega esitatud 109 leheküljel, millest töö põhiosa moodustab 99 lehekülge. Andmete illustreerimiseks on kasutatud nelja tabelit.</p> <p>Magistritöö eesmärk on analüüsida kui valmis on haldusreformijärgselt Eesti omavalitsused kriisiolukorras iseseisvalt hakkama saamiseks. Uurimise all on omavalitsuste võime pakkuda iseseisvalt elutähtsaid teenuseid kohalikus haldusalas ja samuti riske mis erinevate elutähtsate teenuste katkestusega võivad kaasneda. Lisaks uuritakse omavalitsuse võimet viia läbi massilist evakuatsiooni ning korraldada kriisikommunikatsiooni. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisülesannet: Analüüsida kohalike omavalitsusi ja nende muutunud rolli maailmas, muutunud julgeolekukeskkonda ja ohutegureid, mis võivad riigi stabiilsust sh omavalitsusi ähvardada kriisiolukorras; Analüüsida kohalike omavalitsuste ametnikega läbiviidud intervjuu tulemusi elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise, teenuste katkemisest tulenevate riskide ja võimalike haavatavust vähendavate meetmete, massilise evakuatsiooni korraldamise ja kriisikommunikatsiooni läbiviimise osas; Sünteesida teooriat ja uuringu tulemusi ning teha ettepanekud kohalike omavalitsuse võimete täiendamiseks ja parendamiseks, elutähtsate teenuste katkemisel tekkivate haavatavuste ning ristmõtjude vähendamiseks.</p> <p>Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete täitmiseks kasutati uurimisstrateegiana fenomenograafilist uuringut. Andmekogumismeetodina kasutati poolstruktureeritud intervjuusid. Uuringu tulemusel tegi magistritöö autor kohalikele omavalitsustele ettepanekud elutähtsate teenuste katkemisel tekkivate riskide vähendamiseks, evakuatsiooni efektiivsemaks läbiviimiseks ning kriisikommunikatsiooni paremaks korraldamiseks.</p>	
Lisad: -	
Võtmesõnad: Elutähtis teenus, massiline evakuatsioon, kriisikommunikatsioon, kohalik omavalitsus, elutähtsa teenuse toimepidevus, kriisireguleerimine.	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Vital service, mass evacuation, crisis communication, local government, uninterrupted supply of vital services, crisis management.	
Säilitamise koht: -	
Töö autor: Mihkel Sildnik	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	Kommentaari: -
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Mairit Kratovitš	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Marii Haak	Allkiri:
Kaitsemisele lubatud	
Rektor: Katri Raik	Allkiri:

SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	5
SISSEJUHATUS	7
1. JULGEOLEKUKESKKONNA MÕJURITE TEOREETILINE KÄSITLUS	15
1.1 Kohaliku omavalitsuse roll riigisüsteemis	15
1.2 Riigi valitsemistasandeid ähvardavad julgeolekuohud	18
1.3 Kriisireguleerimine kohaliku omavalitsuse tasandil	24
2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEANALÜÜS	33
2.1 Uuringu metodoloogia ja protsess	33
2.2 Intervjuude tulemused	35
2.2.1 Elutähtsad teenused	35
2.2.1.1 Elektriga varustamine	35
2.2.1.2 Maagaasiga varustamine	37
2.2.1.3 Vedelkütusega varustamine	37
2.2.1.4 Riigiteede sõidetavuse tagamine	41
2.2.1.5 Telefoniteenus	43
2.2.1.6 Mobiilsideteenus	44
2.2.1.7 Andmesideteenus	45
2.2.1.8 Elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine	46
2.2.1.9 Vältimatu abi toimepidevus	47
2.2.1.10 Makseteenus	49
2.2.1.11 Sularaharinglus	50
2.2.1.13 Kohalike teede sõidetavuse tagamine	54
2.2.1.14 Veega varustamine ja kanalisatsioon	55
2.2.2 Evakuatsiooni korraldamine	58
2.2.3 Kriisikommunikatsioon	62
2.4 Analüüs ja ettepanekud kohalikele omavalitsustele riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide täiendamiseks	67

KOKKUVÕTE	84
SUMMARY	87
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	89
LISA 1. INTERVJUU PLAAN	99
LISA 2. INTEVJUUDE KODEERITUD TABEL	104

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

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

Elutähtsa teenuse toimepidevus - Elutähtsa teenuse osutaja järjepideva toimimise suutlikkus ja järjepideva toimimise taastamise võime pärast elutähtsa teenuse katkestust. (Hädaolukorra seadus, 2017)

Eriolukord – Hädaolukord, mis on tingitud loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust mida ei ole võimalik lahendada ilma täiendavaid meetmeid ning ressursse riiklikul tasandil kaasamata. See, kas hädaolukord on eriolukord, otsustab Vabariigi Valitsus.

Hädaolukord – Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu, tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus. (Hädaolukorra seadus, 2017)

Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon – Valla või linna territooriumil moodustatud komisjon, mille juhiks on kohaliku omavalitsuse juht või tema poolt volitatud isik. Nende ülesanne on analüüsida kriisireguleerimise süsteemi, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, lahendamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise ning hädaolukorras kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 6 sätestatud ülesannete ja pädevuste toimimist omavalitsusüksuses. (Hädaolukorra seadus, 2017)

KOV – Kohalik omavalitsus, mis on Põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse - valla või linna - demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2017)

Kriis - Kriisi võib tekitada loodusnähtus (näiteks torm, üleujutus, epideemia, põud) või inimtegevus (näiteks keskkonnareostus, korratused, laialdased infrastruktuuri häired, sõda). Kui kriis ohustab riigi põhiväärtusi või on tekkinud oht inimeste elule, tervisele ja varale ning olukorda iseloomustab määramatus, on tegemist väga tõsise kriisiga ehk hädaolukorraga. (Riigikantselei, 2011)

Kriisikommunikatsioon - Kriisikommunikatsioon hõlmab ka riski- ja sisekommunikatsiooni ning infovahetust olukorrale reageerivate ametkondade, ettevõtete, vabauhenduste ja meediaorganisatsioonide vahel ning selle eesmärk on avalikkust teavitada kriisi- või hädaolukorras toimuvast ning edastada käitumisjuhiseid. (Riigikantselei, 2011)

Massiline evakuatsioon – Suure hulga inimeste ümberpaigutamine ohtlikust alast ohutusse alasse tervisekahjuste või surmajuhtumite vältimiseks.

Vältimatu sotsiaalabi - Isikule, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu, osutatakse vältimatut sotsiaalabi, mis tagab vähemalt toidu, riietuse ja ajutise majutuse.

SISSEJUHATUS

Riigi ja kohalike omavalitsuste ülesanne on elutähtsate teenuste edastamine, evakuatsiooni ja kriisikommunikatsiooni tagamine lisaks rahuajale elanikele ka situatsioonis, kus stabiilne ja järjepidev asutuste toimimine ning teenuste pakkumine on raskendatud või peatunud. Elutähtsate teenuste ja ressursside tagamine elanikele võib katkeda erinevatel põhjustel - selleks võivad olla inimtekkelised või loodusest tulenevad põhjused. Enamasti puudutab tekkiv hädaolukord teatud piirkonnas suurt inimeste hulka korraga, mille tulemuseks võivad olla füüsiline kahju või elutähtsate teenuste tagamise häired. Kohalike omavalitsuste ressurss on võrreldes kõrgemate riigi valitsemistasanditega märkimisväärselt piiratum - sellest tulenevalt on neile seatud ka väiksemad nõudmised erinevate teenuste tagamise osas elanikele. Samas on lähimuse põhimõttel omavalitsused esmasel reageerijad kohalike elanike vajadustele erinevates situatsioonides. Samas on oluline teada, milliseid võimekusi omavalitsused omavad, et maandada riske mõne elutähtsa teenuse katkemisel, evakuatsiooni läbiviimisel ning kriisikommunikatsiooni juhtimisel. Laiapindse riigikaitse kontseptsiooni silmas pidades on oluline teavustada, et riigikaitse ei piirdu ainult sõjalise kaitsega vaid selle tagamine tugineb kõigi riigiasutuste ja ühiskonna koostööle (Kaitseministeerium, 2017)

Riigi ja kohalike omavalitsuste rollid ja vastutus on kriisisituatsioonis reguleeritud hädaolukorra seaduses. 2017. aastal vastuvõetud uus hädaolukorra seadus täpsustas Eesti riigi tegevust kriisireguleerimisel tugevdades seeläbi valmisolekut hädaolukordadega tegelemiseks. Uue seadusega sooviti suurendada valmisolekut hädaolukordadega toimetulekuks ning seetõttu täpsustati kriisireguleerimises osalevate asutuste ülesandeid. (Hädaolukorra seaduse eelnõu seletuskiri, 2017) Elutähtsate teenustena on hädaolukorra seaduses nimetatud kokku 14 elutähtsat teenust (elektriga varustamine, maagaasiga varustamine, vedelkütusega varustamine, riigitee sõidetavuse tagamine, telefoniteenus, mobiiltelefoniteenus, andmesideteenus, elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine, vältimatu abi toimepidevus, makseteenus, sularaharinglus, kaugküttega varustamine, kohalike teede sõidetavuse tagamine, veega varustamine ja kanalisatsioon). Käesolevas magistritöös vaadeldakse vältimatu abi toimepidevuse all omavalitsuste võimet tagada abivajajatele teenuseid, mis on nimetatud sotsiaalhoolekandeseaduses. Nendeks teenusteks on ajutine elamispaik, toit ja riided. (Sotsiaalministeerium, 2018; Sotsiaalhoolekande seadus, 2015) Valik on tehtud arvestades tervishoiusüsteemi ning meditsiinilise abi spetsiifilisust ning selle valdkonna mahukust samuti omavalitsuse

tõenäolist rolli hädaolukorras (abivajajate transport, majutamine, toidlustamine ning esmase eluks vajaliku tagamine ajutiselt).

Kohaliku omavalitsuse ülesannetena on eelnimetatud seaduses fikseeritud elutähtsatest teenustest järgmiste teenuste tagamine: kaugküttega varustamine, kohaliku tee sõidetavuse tagamine, veega varustamine ja kanalisatsioon. Elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise kohustus on kohalikul omavalitsusel ainult sellisel juhul, kui omavalitsuse haldusalas elab üle 10 000 elaniku ning korraldatavat teenust osutab elutähtsa teenuse osutaja. Elutähtsa teenuse osutaja ülesandeks on koordineerida elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamist ning arvestada ristsõltuvusega, mis võib tekkida teistest teenustest tulenevalt. (Hädaolukorra seadus, 2017)

Evakuatsiooni korraldab hädaolukorra seaduses tulenevast Vabariigi Valitsuse määrusest Politsei- ja Piirivalveamet. Kohalikul omavalitsusel on evakuatsiooni läbiviimisel seadusest tulenevalt toetav roll. Kohaliku omavalitsuse üksus määrab enda territooriumil võimalikud evakuatsioonikohad ning koostab koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga nende kohtade kasutuselevõtuks evakuatsioonikohtade plaani. Samuti abistab kohalik omavalitsus evakuatsioonipaikades toidlustamise ja majutuse korraldamisel. Arvestuslikult peaks suutma kohalik omavalitsus majutada evakuatsiooni käigus vähemalt 2% omavalitsuse haldusalas olevatest elanikest. (Hädaolukorra lahendamise... nõuded ja kord, 2017)

Kriisikommunikatsiooni mõistet hädaolukorra seaduses ei nimetada, vaid kasutatakse mõistet riskikommunikatsioon (Hädaolukorra seadus, 2017). Riskikommunikatsiooni korraldavad asutused määratakse Vabariigi Valitsuse määrusega. Kriisikommunikatsiooni mõiste seletus on lahti sõnastatud "Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjal" dokumendis, mille on välja andnud Siseministerium. Dokumendis on kirjas, et riskikommunikatsiooni ja kriisikommunikatsiooni vahe seisneb selles, et riskikommunikatsiooni viiakse läbi ainult enne hädaolukorra tekkimist ning selle eesmärk on ära hoida tekkivaid mõjusid või leevendada tagajärgi. Kriisikommunikatsioon seevastu toimub vahetu ohu korral ning hädaolukorra ajal. Selle käigus teavitatakse avalikkust sündmuste lahendamise käigust ning antakse elanikele käitumisjuhiseid. Juurde on lisatud veel märkus, et hädaolukorra ajal on riskikommunikatsiooni ja kriisikommunikatsiooni sõnumid samad. (Siseministerium, 2018)

Eestis on defineeritud mitmeid keerukaid, inimeste turvalisust ja julgeolekut ohustavaid olukordi nt hädaolukord, kriis, eriolukord. Hädaolukord on sündmus, teatud sündmuste kordumine järjest või elutähtsa teenuse katkestus, mis seab ohtu paljude inimeste elu või tervise, tekitab suure varalise või keskkonnakahju või tõsiseid ja laialdasi häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses. Hädaolukorra lahendamiseks on enamasti vajalik mitme asutuse koostööd või nende kaasatud isikute kooskõlastatud tegevus. Juhtimine muutub tavapärasest erinevaks ning kaasatakse rohkem ressursi lahenduse leidmiseks ja välja töötamiseks. (Hädaolukorra seadus, 2017) Kriis on raske ning komplitseeritud olukord, mis põhjustab negatiivseid mõjusid ümbritsevale keskkonnale ning seal keskkonnas paiknevatele subjektidele. Eriolukord on hädaolukorra võimendunud (väga raske kriis) ning sageli suurema ohu tasemega olukord, mille erinevus hädaolukorrast sõltub selle poolest, et eriolukorda määrab Vabariigi Valitsus juhtima ühe valdkonna eest vastutava ministri (vastutus liigub olukorra lahendamise eest vertikaaltasandil kõrgema valitsemistasandi vastutusvaldkonda) Eriolukorras on olukorda lahendavatel ametnikel oluliselt rohkem volitusi kasutada sunnimeetmeid, et tekkinud olukord lahendada. Eriolukord on sageli piirkondlikult kohalikult tasandilt väljunud kriisisituatsioon, mis eeldab oluliselt suuremaid ressursse ja vahendeid olukorra lahendamiseks. (Siseministeerium, 2017)

Vaatamata sellele, et seadus ei eelda kohalike omavalitsuselt kõikide elutähtsate teenuste tagamist, võeti magistritöös fookuseks laiem valmisolek kriisiolukordadega toimetulekuks. Selleks on 3 peamist põhjust. Esiteks, on oluline kriisisituatsioonid lahendada tekkinud olukorrad võimalikult lokaalselt minimaalse ressursiga. Kehtib lähimuse põhimõte, mille järgi üritatakse kriise lahendada võimalikult madalal valitsemistasemel (Hädaolukorra seadus, 2017), mis tähendab, et kui mingi tõsine sündmus juhtub, peavad omavalitsused esmaste reageerijatena üritama lahendada tekkinud olukorrad iseseisvalt või teenusepakkujate abiga.

Kuna hetkel ei teata, milline on omavalitsuste võimekus elutähtsaid teenuseid mingis osas dubleerida või asendada, siis on oluline teada, milline on nende reaalne võimekus leevendada elutähtsate teenuste katkemisest haavatavusi ning millised riskid erinevate teenuste katkestustega kaasneda võivad. Samuti võib olla omavalitsuste võimekus koos teenusepartneritega mingites lõikudes oluliselt efektiivsem kui neilt seni eeldatakse, mis lubab aga omakorda jällegi lähimuse põhimõttest lähtuvalt lahendada tekkivaid kriise omavalitsuse tasandil riikliku tasandi sekkumiseta. Mõned kriisisituatsioonid on ajakriitilised ning väga kiiresti eskaleeruva ohutasemega. Seoses sellega peaksid

kohalikud omavalitsused olema võimelised läbi viima evakuatsiooni, kus oldaks võimelised iseseisvalt transportima elanikke ohtlikkest aladest ohutusse alasse ning neid vajadusel majutama ning toitlustama. Hetkel kehtiva seaduse kohaselt on omavalitsuse roll Politsei- ja Piirivalveametit toetav ning piirdub evakuatsioonipaikade määramise, evakueeritavate majutamise ja toitlustamisega. Puudub ülevaade, milline on aga omavalitsuste maksimaalne võimekus iseseisvalt evakuatsiooni läbi viia (ehk tagada alates transpordist kuni inimeste pikaajase majutamiseni kõik vajalik). Kriisikommunikatsiooni osas aga peavad kohalikud omavalitsused korraldama kohaliku elu küsimusi ka kriisireguleerimisvaldkonnas, mille üheks osaks on ka kriisikommunikatsioon ehk suhtlus elanikega ja ettevõtetega, kes haldusalas paiknevad. Seejuures peab iga kohalik omavalitsus olema valmis hoolitsema hädaolukorras oma elanike eest, tagama tema korraldatavate elutähtsate teenuste toimimise. (Hädaolukorra seaduse eelnõu seletuskiri, 2017)

Teiseks puuduvad Eestis varasemad taolised uuringud magistritöö tasemel, mis käsitleksid kohalike omavalitsuste valmisolekut leevendada inim- ja loodustekkeliste olukordade tagajärgi. Vajadus uurida kohalike omavalitsuste võimekust tuleneb eelkõige sellest, et 1. jaanuarist 2018. kehtima hakanud haldusreform muutis maakondade piire ja kohalike omavalitsuste arvu ja suurusi ning sellest tulenevalt on väga vajalik saada ülevaade, mil määral on uued kohalikud omavalitsused suutnud lühikese aja jooksul tegeleda hädaolukordadeks valmistumisega. Varasemast 213 omavalitsusest tekkis reformi käigus 79. Reformi tulemusena liitusid senised väiksemad omavalitsused ning moodustasid koos ühtse ja suurema territooriumiga omavalitsusüksuse. Reformi eesmärgiks oli tõhustada kohaliku omavalitsuse võimekust avalike teenuste pakkumisel, konkurentsivõimelisemal ja ühtlasemate tasemetega piirkondade arengul. (Haldusreformi seadus, 2016).

Siin tekib küsimus, kui palju kompetentsi ja tegevust võeti üle vanast halduskorraldusest (maavalitsustelt ja kohalikelt omavalitsustelt) ja mil määral on vajalik selles valdkonnas täiesti uus tegevusplaan koostada muutunud koosseisude ja territooriumi tõttu. Praegu on riskianalüüsides ja hädaolukorra riskide hindamise nõuded hädaolukorra seaduses nimetatud asutustel kehtestatud valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Kohalik omavalitsus vastutab ja analüüsib endale seatud ülesandeid vastavalt hädaolukorra seaduses sätestatud tingimustel. Kui kohaliku omavalitsuse üksus koostab riskianalüüsi või hindab enda kriisireguleerimisülesannetest tulenevaid riske ning neid riske ei ole määruses (Loetelu sündmustest mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta

koostatakse riskianalüüs, 2018), siis ei pea ta lähtuma ka eelnimetatud määruses sisalduvast.

Kolmandaks põhjuseks, miks magistritöös uuritakse kohalike omavalitsuste valmisolekut leevendada hädaolukordadest tulenevaid riske on seotud laiema julgeolekukeskkonna muutumisega. Kaitsepolitsei, Välisluureamet, Rand corporation on välja toonud, et Venemaa naabruses paikneva Eesti territooriumil on oht hübriidsõja elementide kasutamiseks (Kaitsepolitsei, 2015; Teabemet, 2016; Radin, 2017; Teabemet, 2017; Välisluureamet, 2018). Hübriidsõja eesmärgiks on halvata sihtmärkriigi mittesõjalist taristut, ressursside kättesaadavust ning kontrolli küber- ja meediaruumi üle, mis muudab eluks vajalike teenuste kättesaadavuse elanike jaoks raskendatuks ning tekitab sellega riigile probleeme tagada kõigile stabiilne elukeskkond (Munteanu, 2015) Taoline olukord muudab valitsemise kõigil tasanditel, sealhulgas kohaliku omavalitsuse tasandil, keeruliseks ning elutähtsate teenuste järjepideva tagamise ja elukeskkonna stabiilsuse tagamise raskendatuks. Seetõttu on oluline uurida, mil määral on kohalikud omavalitsused valmis leevendama hädaolukordadest tulenevat haavatavust, kui on katkenud mõni elutähtsa teenuse toimepidevus, kuidas on planeeritud evakueerimine ja kriisikommunikatsioon ning milliseid riskide maandamise meetmeid ja võimalusi näevad omavalitsused lähimuse põhimõtet arvestades.

Magistritöö aktuaalsust rõhutavad mitmed strateegilised dokumendid. 15. jaanuaril 2018 kiitis Eesti Vabariigi valitsus heaks rakkerühma väljatöötatud elanikkonnakaitse kontseptsiooni, mis annab laiaulatusliku ülevaate lahendustest, mis praeguste ohuhinnangute põhjal Eesti elanikke enim hädaolukorras kaitseks. Elanikkonnakaitse kontseptsioon rõhutab seda, et elanikkonnakaitset tagavad kaks samaväärset ja olulist tegevussuunda: inimeste vastupanuvõime suurendamine ja riiklike ja kogukondlike kaitsemeetmete loomine. (Riigikantselei; Siseministerium, 2018) Rakkerühmas osalesid kohalike omavalitsuste poolt Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit (27. veebruaril toimunud Eesti Linnade Liidu üldkoosolekul võeti vastu muudatustega põhikiri, mille tulemusena moodustati uus üleriigiline omavalitsuste liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL), kes peavad omavalitsustele edasi andma info ja soovitusel, kuidas saaks luua kõige parema riiklike ja kogukondlike kaitsemeetmete võime. (Eesti linnade ja valdade liit, 2018)

Kohalike omavalitsuste võimekust tulla toime hädaolukorras peavad korraldama kriisikomisjonid või selleks määratud vastav isik. Omavalitsustel on kohustus

moodustada oma territooriumil alaliselt tegutsev kriisikomisjon. Seadusest tulenevalt võivad moodustada omavalitsused mitme omavalitsusega koostöös kriisikomisjone. Kriisikomisjonide ülesanne on koordineerida erinevate kriiside lahendamist kohaliku omavalitsuse vastutusallas, teha sellest kokkuvõtted ning esitada need kõrgema astme kriisikomisjonile. (Hädaolukorra seadus, 2017). Magistritöös uuritakse kriisikomisjoni liikme või (kui omavalitsuses kriisikomisjoni ei ole moodustatud) omavalitsuse juhi poolt määratud vastutava ametniku arvamusi.

Magistritöö on uudne, sest kohalike omavalitsuste hädaolukorrast tuleneva haavatavuse vähendamist ei ole varem Eestis uuritud. 2011. aastal viidi läbi uuring Päästekolledžis, kus uuriti hädaolukorra ja toimepidevuse riskianalüüsi korraldust kohaliku omavalitsuse tasandil. Uurimise all oli ühe Eesti valla (Kohtla-Nõmme) võimekus kaardistada hädaolukorrad, mis valda tabada võivad ning uurida valla võimekust teostada esmast toimepidevuse riskianalüüsi elutähtsa teenuse osutamise kohta elanikele (Vernik, 2011). Seega on oluline omada ülevaadet, milline on kohalike omavalitsuste valmisolek tagada eelkõige neile seadusega kohustatud elutähtsate teenuste toimepidevus, evakuatsioon ja kriisikommunikatsioon. Samuti on oluline teada, milliseid võimekusi omavalitsused käesoleval ajahetkel veel omavad, et maandada riske mõne mitte enda tagatava elutähtsa teenuse katkemisel ning sellest tekkivate riskide vähendamiseks.

Sellest tulenevalt püstitab autor uurimisprobleemi: **milline on haldusreformi käigus moodustatud uute kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada hädaolukorrast tulenevaid riske?** Uurimisküsimused, mis vajavad uurimisprobleemi lahendamiseks vastust, on:

- 1) Milline on kohaliku omavalitsuse valmisolek pakkuda või asendada erinevaid elutähtsaid teenuseid nende katkestuse korral ning millised riskid kaasnevad erinevate teenuste katkemisel?
- 2) Milline on kohaliku omavalitsuse valmisolek läbi viia massilist evakuatsiooni oma territooriumil?
- 3) Kuidas on korraldatud kriisikommunikatsioon ning milliseid on peamised probleemid selle iseseisvalt teostamisel?

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, milline on kohalike omavalitsuste valmisolek hädaolukorras toimimiseks, leevendades võimalikke riske elutähtsate teenuste

maksimaalse võimaliku pakkumise, evakuatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu.

Uurimisülesanded eesmärgi saavutamiseks:

- 1) Analüüsida kohalikke omavalitsusi ja nende muutunud rolli maailmas, muutunud julgeolekukeskkonda ja ohutegureid, mis võivad riigi stabiilsust sh omavalitsusi ähvardada kriisiolukorras.
- 2) Analüüsida kohalike omavalitsuste ametnikega läbiviidud intervjuu tulemusi elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise, teenuste katkemisest tulenevate riskide ja võimalike haavatavust vähendavate meetmete, massilise evakuatsiooni korraldamise ja kriisikommunikatsiooni läbiviimise osas.
- 3) Sünteesida teooriat ja uuringu tulemusi ning teha ettepanekud kohalike omavalitsuse võimete täiendamiseks ja parendamiseks, elutähtsate teenuste katkemisel tekkivate haavatavuste ning ristmõjude vähendamiseks.

Empiirilises uuringus kasutatakse fenomenograafilist uurimisstrateegiat. Fenomenograafiline lähenemine valiti seetõttu, et uurimuse objektiks on inimlik kogemus ja selle selgitamine ning analüüsimine. Fenomenograafilist lähenemist on asjakohane kasutada, sest magistritöö raames analüüsitakse ekspertide hinnanguid kohalike omavalitsuste hädaolukorra võimekuse osas. Fenomenograafilise uuringu eesmärk on süsteemselt ja detailselt kirjeldada subjektide arusaama mingi kindla nähtuse või fenomeni kohta (Barnard, et al., 1999).

Andmekogumise meetodina kasutatakse kvalitatiivset ekspertintervjuud (Flick, 2009). Ekspertintervjuud viiakse läbi kohalike omavalitsuste hädaolukorra lahendamise eest vastutavate ametnikega ehk tegemist on eesmärgistatud valimiga. Ekspertid määras kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni juht (omavalitsuse juht), kes vastutab hädaolukorra või kriisisituatsiooni lahendamise eest omavalitsuses ning kes peab hakkama tekkinud olukorda lahendama või levendama selle mõjusid koostöös teiste valitsusasutuste või operatiivteenistustega. Uuringus osales 12 omavalitsust üle Eesti.

Andmeanalüüsimeetodina rakendatakse sisuanalüüsi. Selleks viidi läbi kohalike omavalitsuse vastutavate ametnikega ekspertintervjuud, mis salvestati ning mille käigus

saadud andmed transkribeeriti. Peale andmete transkriptsiooni andmed töödeldi ning loodi kategooriad ja koodid.(Laherand, 2008) Uuringu käigus loodi 16 kategooriat ja 82 koodi.

1. JULGEOLEKUKESKKONNA MÕJURITE TEOREETILINE KÄSITLUS

1.1 Kohaliku omavalitsuse roll riigisüsteemis

Olukorras, kus kohalikud elanikud vajavad informatsiooni või peavad tegelema erinevate situatsioonidega, mis mõjutavad nende elukeskkonda lokaalsel tasemel, on oluline roll kohalikel omavalitsustel. Omavalitsused peavad saama juhtida kohalikku elu ning ressursse mõõdukalt tasemel kogukonna hüvanguks, mis omakorda eeldab seadustatud võimalusi võtta vastu otsuseid iseseisvalt valitsemistasandina. Võimu teostamine kohalikul tasandil ressursse enda nägemise järgi kasutades, on üks omavalitsuse ehk kogukonna valitsemise tunnuseid. Elukeskkonna turvalisemaks muutmisel on oluline koostöö teiste omavalitsuste ning kõrgemate valitsemistasanditega. (Waldt, 2007; Morphet, 2008; Slack, 2015)

Kohalikel omavalitsustel on mitmeid ülesandeid, kusjuures iga riik määratleb need ülesanded ise. Küll aga on omavalitsustel mitmeid universaalseid ülesandeid, näiteks tagada kohalikule elanikkonnale demokraatlik ning usaldusväärne valitsemine vastavas piirkonnas, tagada teenuste järjepidev kättesaadavus elanikele, edendada sotsiaalset ning majanduslikku elu, tagada elanikele turvaline elukeskkond ja kaasata kohalik elanikkond ja erinevad organisatsioonid kohaliku võimu teostamisse. (Waldt, 2007). Lisaks on Reiljan, Ülper ja Puolokainen enda uurimistöös välja toonud, et omavalitsuste ülesanne on kindlustada elanikele avalike teenuste järjepidev kättesaadavus – haridus, vaba aja tegevused, kultuuriüritused, majanduslikud teenused ja erinevad muud avalikud teenused (Reiljan, et al., 2015). Renáta Halásková ja Martina Halásková leidsid enda uuringus, et Euroopa liidu riike vaadates, jagunevad enamused riike kahe või kolmetasandilise juhtimissüsteemiga organisatsioonideks. Seejuures väidavad autorid, et erinevate valitsemistasandite kõige laiemas skooobiga tasandiks, ehk tasandiks, kes vastutab avalike teenuste kättesaadavuse eest, on kohaliku omavalitsuse tasand. (Halásková & Halásková, 2017)

Omavalitsuste pakutavad teenused on aja jooksul kasvanud. Lisaks elanikkonnale igapäevaselt pakutavatele teenustele (sportimisvõimalused, koolisüsteem, vaba aja veetmise võimalused, raamatukogud jms) enda haldusalas, vastutavad omavalitsused ka järjest rohkem kriitilise infrastruktuuri ning sellega seotud teenuste eest (teede sõidetavus, kanalisatsiooni teenus). (Waldt, 2007; Tan, et al., 2016; Jarrard, 2017)

Kohalike omavalitsuste kujunemine on seotud riigi administratiivsüsteemiga (Okas, 2015). Avalik võim delegeeritakse keskvalitsuse poolt üldjuhul kolmele tasandile: 1) Riiklik tasand 2) Piirkondlik tasand 3) Munitsipaaltasand. Riiklik tasand tähendab unitaariigis võimu koondumist keskvõimu ja parlamendi kätte ning föderaalriikides keskvõimu ja regioonide kätte (liiduvabariigid, osariigid vms). Riiklikust tasandist asuvad enamasti järgmisel tasandil piirkondlikud võimustruktuurid ehk maakonnad, mille puhul on tegemist sisuliselt omavalitsuste piirkondlike üksustega või omavalitsusliitudega. Teenused ja ressursid, mille tarbijad on kohaliku omavalitsuse haldusalas paiknevad elanikud, võiksid olla toodetud või hoiustatud kohaliku omavalitsuse juures, juhul kui riigi üldine võimekus teenuseid pakkuda järsku katkeb (Halásková & Halásková, 2017). Riigi võimekus pakkuda enda kodanikele paremat teenust sünnib läbi võimu jagamise madalamatele astmetele, milleks on kohalikud omavalitsused. Sellisel viisil riigivõimu delegeerides, jõuab riigi pakutav paremini igale erineval sotsiaalsel tasemel oleva elanikuni, kuna omavalitsused on kohalike soovide ning vajadustega kõige paremini kursis. (Imrovič & Švikruha, 2015)

Kohalike omavalitsuse roll moodustab avalikus halduses olulise administratiivse osa. Kohalike omavalitsuste peamiseks rolliks on korraldada kohaliku elu kõiki toimimiseks vajalikke osasid, sealjuures lahendama enda pädevuse piires julgeolekuga seotud küsimusi. Rootsis läbiviidud uuringus on öeldud, et kohalikud omavalitsused on riiklikud struktuuriüksused, kes on peamised tegurid sotsiaalsete probleemide lahendamiseks. Nende vahetu kokkupuute tõttu ühiskonnaga on nende ülesanne vastata, nii piirkonnas olevate kohalike elanike kui ühiskonna tervikuna, ootustele. (Nilsson, 2010)

Alates 1990-ndatest on avaliku halduse teoreetilises kirjanduses rõhutatud kohalike omavalitsuste reformimise peamiseid suundi:

- 1) Koostöö riigi ja kohalike omavalitsuse vahel
- 2) Kodanike kaasamine
- 3) Efektiivsus ja säästlikkus

Keerulisemaks muutunud riigikord tõi 1990. aastatel kaasa mitmetasandilise valitsemise kontseptsiooni. Kontseptsioon sisaldas ideed, kus erinevad valitsemistasandid, sealjuures regionaalsed ja kohalikud organisatsioonid, on kaasatud territoriaalseid piire ületavate küsimuste lahendamisse (Marks, 1993). Võimu delegeerimine piirkondlikele organitele tuleneb vajadusest kõrget professionaalsust nõudvate ja omavalitsuste piire ületavate teenuste osutamises, omavalitsuse tegevuste järelevalves ja piirkonnas tegutsevate

avalike asutuste tegevuste koordineerimises, eesmärgiga arendada piirkonna tasakaalustatud toimimist. Sageli asuvad regiooni ja piirkonna (Eesti puhul maakonna) tasandil nii riigi kui ka omavalitsuse asutused. (Sootla, 2011) Detsentraliseeritud juhtimise puhul, kus võimu teostamine on delegeeritud madalamatele riigi astmetele, näiteks kohalike omavalitsustele, suudavad kohaliku eluga paremini kursis olevad valitsemisasutused teha täpsemaid otsuseid kohaliku elu parendamiseks.

Üheks fundamentaalseks aluseks, miks uurida avalikku võimu teostavate asutuste toimimist ning sellega seonduvat, on muuta nii kohalikke omavalitsusi kui ka riiki üldiselt efektiivsemaks (McNabb, 2015) Erinevate avalike teenuste puhul peab silmas pidama teenuste ruumilist ulatust ja kasutajate arvu, mis mõjutavad teenuste kvaliteeti ja efektiivsust. Teenusepõhine omavalitsus eeldab teenustele vastava iseloomuga suurusel valitsemisala või elanike arvu haldusalas. Sageli on omavalitsuse piirkonnas elavate inimeste sotsiaalne või majanduslik taust erinev, mistõttu on keeruline moodustada valitsusüksusi, mistõttu on teenusepiirkondadel põhinevate üksuste (kohalike omavalitsuste) toimimine kõiki arvestades raskendatud. (Lõhmus, 2010)

Suuremad omavalitsused ei ole vähem efektiivsemad kui väikesed omavalitsused. Omavalitsuse suuruse ja selle toimimise efektiivsuse osas ei ole olulisi erinevusi, kuid kui otsida võrdlusmomenti näiteks teenusepakkumise võimekuse juures, siis on efektiivsemad pigem suuremad omavalitsused. (Newton, 1982) Kohaliku omavalitsuse liitumisi ja reforme kavandades on otstarbekas rahalise kokkuhoiu asemel keskenduda omavalitsuste efektiivsemaks muutmisele. Efektiivsust on hinnatud erinevates uuringutes erinevalt ning omavalitsuse „õiget“ suurust on samuti erinevalt käsitletud, kuid kui rääkida numbriliselt, siis on tehtud uuringutest välja kristalliseerunud minimaalseks omavalitsuse suuruseks 5000 elaniku kohta. Sellise elanike arvu juures on omavalitsus piisavalt suur, et avalike teenuste pakkumisel hõlmata olulist hulka elanikkonnast, kuid piisavalt väike, et ametnike arv 1000 elaniku kohta oleks võimalikult väike. (Viks, 2010)

Haldusreformi vajalikkuse ning võimu jagamise madalama astme munitsipaalorganite kätte üle on argumenteeritud nii positiivsest kui negatiivsest aspektist. Positiivse aspektina tuuakse välja muuhulgas asjaolu, et võimu suurendamine kohalikul või regiooni tasandil aitab detsentraliseerida riigi valitsemist, mis omakorda aitab mingi kindla piirkonna elanike huvidele paremini vastata. Teistpidi nähakse detsentraliseerituses ja kohalikele omavalitsustele rohkema võimu andmises ka teatud riske. Nimelt ei pruugi

kohalike omavalitsuste finantsvahendid ja teadmised (kogemused) olla piisavalt head vajalike muudatuste tegemiseks ning see võib pärssida üldist riigi arengut. (Imrovič & Švikruha, 2015)

Kohalikel omavalitsustel on äärmiselt oluline roll - see tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Sama harta kuues peatükk ütleb, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine. (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, 1994)

Kokkuvõtteks rõhutatakse kohalike omavalitsuste reformimise juures üha rohkem efektiivset juhtimist, säästlikkust ja paremat teenuste pakkumist, kohaliku eluga vahetumas suhtluses olemist ning vastutuse suurendamist. Kõige selle eesmärgiks on suurendada pakutavate teenuste kvaliteeti ning kokku hoida kulusid. Kulude kokkuhoid võib aga kaasa tuua kvaliteedi halvenemise erinevates sektorites (ka julgeolekusektoris), kuna piiratud ressursiga ei pruugi saada rohkemat väljundit. See seab aga ohtu haldusreformi peamise eesmärgi tõhustada omavalitsuste võimet iseseisvalt hakkama saada ning paremat teenust pakkuda ka julgeoleku vallas.

1.2 Riigi valitsemistasandeid ähvardavad julgeolekuohud

Riigi julgeolekut mõjutavad tegurid mõjutavad otseselt selle territooriumil olevat rahvast. Mitmed tegurid võivad põhjustada riigis kriisiolukordi, mis muudavad riigi ebastabiilsemaks, tekitades elanikele kahju ning ohustades nende julgeolekut. Kuna magistratöö keskendub omavalitsuste valmisoleku väljaselgitamisele, siis käsitletakse selles alapeatükis peamisi ohutegureid, mis elanikkonda võivad ähvardada. Kui ohutegurid on kaardistatud, siis saab riik ja omavalitsussüsteem hakata kriisireguleerimisalast tegevust planeerima.

Inimeste heaolu ning turvalisus kajastub riigi sisejulgeolekus. Sisejulgeolek on elanikkonna ja riigisiseste institutsioonide koostöö tulemus, kus valitseb materiaalne heaolu, sotsiaalne stabiilsus, avalike suhete tasakaal ning riigis toimib stabiilne õigusruum. (Eenma, 2003) Teiste autorite hinnangul on sisejulgeolek riigi normaalne toimimine, kus inimeste tervis ja vara (ka riiklik vara) on kaitstud seadusevastaste tegude

eest, looduskatastroofide eest või tehnilise taristu hävimise korral ning sündmused või ohud peavad olema tajutavad eelkõige siseriiklikult. (Kubiak & Gawłowski, 2017)

Riigi üldine julgeolek sõltub tugevalt selle erinevate regioonide julgeolekupoliitikast. Regioonide turvalisus sõltub muuhulgas elanike turvalisusest vastavas regioonis, infrastruktuuri osade kaitstusest ja keskkonnaturvalisusest, olgu ohuallikateks kas loodusest tulenevad või inimtekkelised ohud (Alexander, 2012; Ivanyuta, 2016). Regioonide riskianalüüsidest käsitletav on tugevas seoses ohtudega, mis puudutavad regiooni üldist turvalisust. (Ivanyuta, 2016) See ühtib sisult ka Kopenhaageni koolkonna käsitletavaga, kus eraldi tähelepanu said keskkonnajulgeolek ning sotsiaalne julgeolek (Buzan, Barry, et al., 1998).

Riigi julgeolekut ei ähvarda ainult agressorriigi sõjaline rünnakuoht: julgeolekut kui riigi turvalist ning stabiilset toimimist mõjutavad väga paljud erinevad mitte-militaarsed parameetrid ning riigi elanike individuaalne stabiilsus ja ohutus (Ullman, 1983; Buzan, et al., 1998). Inimese individuaalne julgeolek jaguneb Schäferi hinnangul seitsmeks erinevaks sektoriks, millest kaks on sarnaselt Kopenhaageni koolkonnaga (Buzan, et al., 1998) nimetatult majanduslik julgeolek ning keskkonnajulgeolek. Ülejäänud jagunevad vastavalt toit ja tervishoiuteenused, inimõiguste tunnustamine ja füüsiline kaitse, traditsioonide ja etnilisuse säilimine. (Schäfer, 2013)

Erinevad autorid on jaganud ohuliigid sisuliselt kolme kategooriasse: 1) Looduslikud katastroofid 2) Inimtekkelised katastroofid 3) Terrorism ja sotsiaalsed katastroofid (Alexander, 2012; Wróbel & Derenda, 2017)

Sündmuse liigitamine hädaolukorraks sõltub erinevatest faktoritest: sündmuse intensiivsus, asukoht, maht, keerukus, ajaline kestvus. Need jagunevad omakorda rohkemateks liigitatud alakategooriateks. Erinevate autorite välja toodud ohud on liigitatud alljärgnevas tabelis (Tanifuji, 2000; Farazmand, 2001; Alexander, 2012):

Tabel 1. Hädaolukordade kategooriad

Looduslikud ohud: ilmastik	Orkaanid, tornaadod, lumetormid, tuisk, äikesetorm, tugev hoovihm, rahetorm, udu, põud, lumelaviin, tsunami, torm merel, üleujutus, metsatulekahjud
Looduslikud ohud: geoloogilised	Maavärinad, vulkaanipursked, maalihked, kiirendunud erosioon, maapinna vajumised.

Looduslikud ohud: muud	Põllusaaduste hävimine, kahjurite rünnak (putukad), looma- ja linnutaud, nakkushaiguste suur levik.
Inimtekkelised ohud	Ehitiste tulekahjud, ohtlikud kemikaalid, kopse kahjustavad kantserogeenid, mutatsioone soodustavad ained, hoonete varingud, plahvatused, terrorism.
Transpordiga seotud ohud	Telefoniühenduse rikked, sideühenduste rikked, suured liiklusõnnetused, raudteeõnnetused, lennuõnnetused.
Tervishoiu ohud	Raskemetallid, epideemiad, massiline mürgitus, reostunud joogivesi, inimkannatanutega suurõnnetused, suure vigastatute arvuga sündmused.
Sotsiaalsed ohud	Elanike massilised meeleavaldused, elanikkonna sabotaaž, töötajate streigid, pommiähvardused, mässav elanikkond, pantvangikriisid, transpordivahendite kaaperdamine, rahvamasside rüselused.
Energiajulgeoleku ohud	Kütusevarude nappus, tuumakatastroof, massiline elektrikatkestus.

Inimtekkeliste ohtude alla liigitub hübriidsõda. Hübriidseks muudab lahinguvälja hübriidsõja puhul konventsionaalsete üksuste ja meetmete ning mittekonventsionaalsete meetmete kooskasutamine, kus tähtsal kohal on jõu kasutamine militaarsete üksuste poolt, irregulaarse taktika kasutamine mittemilitaarsete üksuste poolt, kuritegevuse kui mõjutusvahendi kasutamine, terroristlike aktide toimepanemine jpt. (Renz & Smith, 2016) Militaarsete ning mittemilitaarsete üksuste kasutamise eesmärk on halvata rünnatava riigi elutähtsate osade toimimine. Eelnimetatud tegevuste tulemusena võib kahjustuda riiklik infrastruktuur, mis omakorda mõjutab otseselt elanike elu ja tervist või elukvaliteeti. Infrastruktuuri düsfunktsionaalseks muutmise läbi on võimalik otseselt mõjutada riiklikku julgeolekut läbi seal elavate inimeste ja ettevõtete elukvaliteedi halvendamise. (Wróbel & Derenda, 2017)

Selleks, et hübriidsõja ja selle laadsete tegevuse vastu efektiivselt ennast kaitsta, peab riigi kaitsevõime olema adapteerunud erinevate valdkondade kaitsele ning riigi erinevad struktuurid tegema koostööd turvalisuse vallas. Peab teadvustama, et riigi erinevate sektorite nagu poliitika, turvalisus, majandus, sotsiaalsed sfäärid on omavahel vastastikusel seoses. (Sliwa, 2017) Taoline riigi mõjutamine põhjustab riigi toimimises häireid ning võib viia kriiside tekkeni. Kriis on raske, terav, komplitseeritud olukord, ohtlik, vastuoludest lõhestatud seisund (Eesti Keele Instituut, 2017).

Julgeoleku all ei mõisteta tänapäeva maailmas enam ainult ühe riigi sõjalist ohtu teisele riigile, vaid mõiste julgeolek on saanud oluliselt laiapõhjalisema ning sisukama

tähtsuse. Kopenhaageni koolkond jagas julgeoleku viieks erinevaks osaks, millest üks oli jätkuvalt sõjaline kaitse. Teised neli osa tulenesid aga laiapõhjalisemast julgeolekukäsitlusest. Kopenhaageni koolkond jagas spektri rohkemateks osadeks juba mitukümmend aastat tagasi, kus käsitleti lisaks sõjalisele ja poliitilise julgeolekule julgeolekuriskide oluliste faktoritena ka majanduslikku, sotsiaalset ning keskkonnajulgeolekut (Buzan, et al., 1998). Mõiste sisejulgeolek on eelnevalt välja toodud definitsiooni kohaselt kaitstud ohtude vastu, mis mõjutavad riiki ning selle erinevaid osasid (eelkõige elanikkonda) sisemiselt. Majanduslikud, sotsiaalsed ning keskkonnast tulenevad julgeolekuohud elanike heaolule on harud, mis on omavahel tihedalt seotud. Riigi ülesanne on pakkuda erinevate ohtude vastu enda elanikele maksimaalselt võimalikku kaitset.

Kui majandusjulgeoleku ohtusid on keerulisem hinnata kui näiteks sõjalist või poliitilist ohtu (Buzan, et al., 1998), siis sotsiaalne julgeolek on üks nendest teguritest, mida on nimetatud korduvalt ka teiste autorite poolt riigi ja selle stabiilse elukeskkonna üheks oluliseks julgeolekuteguriks. (Baldwin, 1997; Brauch, 2011; Kaju, 2014; Munteanu, 2015)

Baldwin lisab 1997. aasta teoses lisaks eelmainitud multidimensionaalsele julgeolekule ühe täiendava parameetri, mida Kopenhaageni koolkond ei puudutanud, nimelt identiteedi julgeolek (Baldwin, 1997). Individuaalne julgeolek ning sellest sõltuv rahvuslik julgeolek tuleneb indiviidi rahulolust ning turvatundest, mille oluliseks komponendiks on tema elukeskkonna stabiilsus. Julgeolekukontseptsioonides hakati järjest rohkem arvestama individuaalse, sotsiaalse ning globaaltasandi sotsiaalselt julgeolekut mõjutavate teguritega (BILGIN, 2003). Sealjuures on tähtis meeles pidada, et riigi moodustab rahvas ning rahva ja täpsemalt iga inimese julgeoleku üheks osaks on teda puudutavad teenused ja tarbitavad ressursid. Indiviidi julgeoleku taseme määravad muutused ning stabiilsus järgmistes osades: elu, tervis, ühiskondlik staatus, jõukus ja vabadus. Neid mõisteid eraldi võetuna on raske sobitada riigi julgeolekuriski kui sellise alla, kuid samas tajub indiviid neid inimese tasandil reaalse ohuna (STONE, 2009). Individuaalne julgeolek sõltub sellest, milline on indiviidi ümbritsev keskkond, kui „kodune“ see on, kui palju on tema ümber perekonnaliikmeid, sõpru, sugulasi. On kindlaks tehtud, et inimene tunneb ennast kõige turvalisemalt endale tuttavas keskkonnas ning kõige vähemturvalisemalt välisriikides. (Viliekiene & Janušauskiene, 2016)

Wiberg räägib oma uurimistöös ka sellest, et individuaalne või sotsiaalne julgeolek sõltub inimeste põhivajaduste olemasolust. Näiteks tajuvad indiviidid oma isikliku julgeolekuohuna elu kaotust, nende vastu suunatud rünnet, ähvardusi või muud taolist. Samuti muudab neid ebakindlamaks elementaarsete inimvajaduste puudus või negatiivne muutus selles vallas. (Wiberg, 1987) Füüsiliste ohtude alla liigituvad mõisted nagu füüsiline valu, traumad ja surm. Need on elemendid, mida inimesed tajuvad kui füüsilisi ohtusid.

Iga riik, olgu ta väikeriik või suurriik, rikas või vaene, tegutseb selle nimel, et tagada enda kodanikele ressursid, mille olemasolu ning kapatsiteet suurendab riigi võimsust ning sisemist jõudu. Sellisteks teguriteks on muuhulgas inimeste arv ning territooriumi suurus, loodusvarade ja riigi ressursside kättesaadavus ja kasutamine, demograafiline, majanduslik, sõjaline ning tehnoloogiline kapatsiteet. (WALTZ, 1979)

Väikesed riigid, (milleks on kahtlemata ka Eesti), ei saa defineerida oma riigi julgeolekuohu kui ainult sõjalist rünnet agressori poolt ning samuti ei saa riigikaitsest rääkides keskenduda ainult sõjalisele kaitsele (Wiberg, 1987). Nõrgematel (sageli väiksematel) riikidel võib olla küll eelis hübriidsõja teatud lõigus olla edukas: näiteks kübervaldkonnas või infosõja raames, kuid üksi kübersõda pidada nad siiski ei suuda. See tuleneb asjaolust, et väiksemates riikides puudub sageli ühtne poliitiline agenda, suur luurevõimekus tabamaks erinevaid vajalikke sihtmärke ning võimekus kasutada laias mahus ja paindlikult erinevaid hübriidseid instrumente erinevates operatsioonides. (Cederberg & Eronen, 2015)

Defineerides mõistet „väikesed riigid“ peab leidma üldiselt aktsepteeritavad parameetrid, millega üht või teist riiki liigitada väikeste riikide alla. Peamised kaks võimalust, mille alusel üht või teist riiki väikeseks või suureks liigitada on: esiteks rahvaarv riigis, riigi pindala, sisemajanduse kogutoodang, sõjaväe võimekus ja suurus jms. Neid „suurust“ defineerivaid parameetreid võrreldakse siis omakorda mingi näitajaga ja saadakse tulem. Teine kirjeldus liigitamiseks riiki väikeriigiks tuleneb riigi võimest mõjutada looduslikku keskkonda (environment) või teistpidi kui mõjutatav ollakse keskkonna suhtes ise. (Wiberg, 1987) Sama väitega nõustub ka Baldur Thorhallsson, kes ütleb enda uurimuses aastal 2011, et rahvusvaheliselt määratakse väikese või suure riigi definitsioon suuresti kvantitatiivsete parameetrite järgi. Sellisteks parameetriteks on Clive Archer ja Neill Nugent hinnanud sarnaselt Wibergiga näiteks elanike populatsiooni, territooriumi suuruse, sõjalise võimekuse ning lisab juurde ka erinevusega sisemajanduse

kogutoodangu mahu (Archer & Nugent, 2002). Bernadette Connaughton lisab juurde väikeseid riike defineerides parameetrid, mida on käsitletud väikeste riikide teoorias. Tema hinnangul jagunevad kriteeriumid, mis kirjeldavad väikeseid riike just sotsio-ökonomiliste ja geograafiliste karakteristiklike tunnustega. Ta lisab juurde eelnimetatud tunnustele veel loodusvarade mahud, geograafilise juurdepääsetavuse (inglise k. *geographical remoteness*) ja isoleerituse (saareriigid või muust keskkonnast isoleeritud riigid). (Connaughton, 2010)

Julgeoleku tagamisel on olulisel kohal kohalike omavalitsuste koostöö nii horisontaaltasandil teiste kohalike omavalitsuste ja organitega kui ka vertikaaltasandil erinevatel astmetel paiknevate organitega (Reddick, 2007). Tsentraliseeritud võimust peaks delegeerima kohalikele omavalitsustele just need osad, mille abil saab paremini koordineerida tegevusi, mida peaksid läbi viima kohalikud omavalitsused ning säilima need osad, mille läbiviimine kohalike omavalitsuste (detsentraliseeritud valitsemine) poolt ei oleks otstarbekas. Näiteks on nimetatud riikliku tasandi ülesanneteks keskkonna regulatsioon, rahvuslik julgeolek ja riigikaitse või muud otsused, mille tegemisel mõjutatakse rohkem kui ainult ühte kohalikku omavalitsust. (Drüke, 2005)

Ungaris viidi aastal 2015 läbi uuring kohalike omavalitsuste ning seal moodustuvate komisjonide töö osas julgeoleku tagamisel kohaliku omavalitsuse vastutusalas. Sarnaselt Sootla läbiviidud uuringule, kes eristas kohaliku omavalitsuse elu korraldamises samuti kolme erineva tasandi olulisust (Sootla, 2011) väideti ka Ungari uuringus kolme erineva tasandi sümbioosi olulisust. Elanike jaoks vajaliku julgeoleku tagamine kohalikus omavalitsuses põhineb riikliku, kohaliku omavalitsuse ja kohaliku elanikkonna koostöös. Selleks, et riiklik sotsiaalpoliitika toimiks, peab riik koostööd tegema kohalike elanike ja omavalitsustega. (Kozma, et al., 2015) See, kuidas riik ning selle erinevad valitsemistasemed inimeste ootustele vastavad, erinevaid toiminguid läbi viivad ja vajalikku infot kommukeerivad elanikeni, on oluline parameeter elanike heaolu määratlemises. Kohalikud omavalitsused on vastutavad kriisisituatsioonide lahendamise eest oma vastutusalas, sõltumata sellest, milline on neile seatud kohustuslikud tegevused kõrgema tasandi juhtimisorgani poolt. (Avery, et al., 2016)

Turvalisuse tagamisel ei ole oluline roll ainult julgeolekuasutustel (nt politsei), vaid olulist osa mängib turvalise elukeskkonna loomisel ka kohalik omavalitsus ning kodanikualgatus (sealjuures vabatahtlikud). Kohalike omavalitsuste juhid on aru saanud, et stabiilsema elukeskkonna loomise juures on neil oluline roll, mis toetab head

valitsemistava ning kogukonna partnerlust jõudmaks probleemide lahendamiseni. (Andrejev, 2017)

Läbi aastate on kohalikud omavalitsused Euroopas tõestanud, et koostööd tehes, kogemusi vahetades ning üksteist toetades nii kohalike omavalitsuste liidrite kui regionaaltasandi juhtide vahel, aitab paremini ületada raskusi ning luua parem tulevik. Kriiside lahendamise peamine eesmärk on nii valitsuse tasemel kui ka kohaliku omavalitsuse tasemel üks ja sama: inimeste heaolu ja turvalisuse tagamine. (Tej, et al., 2014)

1.3 Kriisireguleerimine kohaliku omavalitsuse tasandil

Iga ühiskonna osa, regioon, omavalitsus, ettevõtte või muu asutus on igal ajahetkel potentsiaalselt kriisiohus. Kohalike omavalitsuste olulisus kriisireguleerimisel on muutunud järjest olulisemaks (Somers & Svara, 2009). Kiiresti arenevas maailmas on oluline, et riigid, regioonid või omavalitsused oleksid valmis järjepidevalt läbi viima analüüse eriti just valdkondades, mis on seotud elanike kaitse ja julgeolekuga. (Tanifuji, 2000; Tej, et al., 2014) Kriisireguleerimise juures on olulise tähtsusega eelnev efektiivne planeerimise protsess, mis eeldab erinevateks olukordadeks spetsiaalselt ettevalmistatud lahendamise kavasid ja väljaõpet. Kindlaks peavad olema määratud kõigi asutuste ülesanded ning roll kriisisituatsiooni lahendamisel. Plaanide koostamisel peab arvestama võimalusega, et tavameetodid ning erinevad teenused olukordade tavapäraseks lahendamiseks on tugevalt häiritud või kasutuskõlbmatud. Näiteks ei pruugi kriisisituatsioonis olla saadaval telekommunikatsiooni puudutav infrastruktuur, mis pärsib asustevahelist kommunikeerimist. Samuti võib olla puudu pädevast ning väljaõpetatud inimressursist. Kriisi lahendamise plaanides tuleks arvestada võimalike häiretega tavapärase võimaluste puudumisega ning võimalike mitte loogiliselt kulgevate stsenaariumite realiseerumisega (Farazmand, 2007; Somers & Svara, 2009; Steigenberger, 2016).

Kriisi lahendamisel tuleb teadvustada, et kriis koosneb erinevatest faasidest. Coombs jagas aastal 1999 kriisi kolmeks faasiks, mis kõik jagunesid omakorda kolmeks. Esimene, kriisieelne faas (*pre-crisis stage*) jaguneb nii: ohusignaali tuvastamine, ennetamine, kriisiks valmistumine. Teine faas algab kriisi realiseerumisega ning jaguneb nii: kriisi tuvastamine, ohjeldamine, restitutsioon. Kolmas faas on kriisijärgne faas, mis jaguneb nii: mõjude hindamine, asutuste kogemuste vahetamine, kriisijärgsed tegevused. Peamine fookus kriisijuhtimisel keskendub kriisiennetuse (*pre-crisis*) faasile, et ära hoida

võimalikke tekkivaid olukordi. (Palttala & Vos, 2012; Frandsen & Johansen, 2017) Detsentraliseeritud võimuga riigikorralduses (kus on iseseisva juhtimisvõimega omavalitsused) on oluline roll kriiside ennetamisel ning lahendamisel just kohalikel omavalitsustel. Suurenenud vastutus piirkonna valitsemises suurendab ka omavalitsuste kohustusi kriisireguleerimise vallas. Peamiseks kriisireguleerimise ülesandeks on omavalitsustel riskianalüüside ning kriisiplaanide koostamine, õppuste ning treeningute läbiviimine, et kriisiks valmis olla. (Enander, et al., 2015) Seejuures on oluline täheldada, et teatud tegevused ja teenused mõnede riskide juures vajavad pidevat jälgimist ning andmete uuendamist (riskianalüüside uuendamist). Selle tulemusena on hinnangud ning võimalikud ohtude maandamise meetmed kaasaegsete andmete põhjal tehtud ning seeläbi efektiivsema mõjuga. (O’Leary, 2004)

Hädaolukorraks valmistumine ehk teisisõnu kriisiennetus ning selle lahendamine eest vastutus on sageli esmaselt kohalikul omavalitsusel. Kriisiennetusest ning omavalitsuse rollist kriisi puhul teatakse üldiselt suhteliselt vähe, kuid just omavalitsused on need organid, kes peavad esmase reageerimise igasuguse kriisi puhul enda peale võtma. Sõltumata kriisisituatsiooni tüübist või vastutava ametkonna olemasolust on kohalikud omavalitsused need, kes peavad sõltumata eelnimetatust vastutama enda elanike heaolu eest ning tegelema kriisiennetuse ja kriisi lahendamisega. Sageli on omavalitsused tunde või isegi päevi ilma kõrgema tasandi abita. (Col, 2007) See, kuidas omavalitsus kriisiolukorras tegutseb ning kriisi lahendab ja paralleelselt infot kommuniqueerib mõjutab otseselt elanike heaolu ning kujundab elanike arvamuse kohalikest omavalitsustest. (Avery, et al., 2016) Omavalitsuse tegevuse juures on tähtis, et planeerimise protsessi ühe osana viiks kohalik omavalitsus läbi riskianalüüsi ja ohuhinnanguid. Kuna omavalitsus koosneb erinevatest osakondadest ning sektoritest, siis on oluline, et ohuhinnangute analüüsimiseks kaasatakse tegevusse kõigi sektorite esindajad omavalitsuses, mille tulemusena on saadud analüüs täpsem ning rohkem hõlmav. (Nilsson, 2010) Sama väitega nõustub ka Stacey Mann, kes juhib enda uurimistöös tähelepanu omavalitsuste erinevate osakondade olulisusele kriiside ennetamisel ja lahendamisel. Eestile sarnaselt on ka Ameerika Ühendriikides süsteem, kus kriisireguleerimise üksused (Eestis nimetatud kui „kriisikomisjonid“) koondavad enda nimistusse erinevate ametkondade ametnikke, valitud poliitikuid, osakondade ülemaid ja muud personali, et erinevate kriiside reguleerimine oleks võimalikul objektiivne ning efektiivne. (Mann, 2014)

Omavalitsuste suure meediakajastuse tõttu kriisisituatsioonis ootab üldsus kohalike omavalitsuse juhtidelt adekvaatset reageerimist erinevate ootamatute olukordade osas.

Samuti on oluline, et omavalitsuste juhid oleksid piisavalt adapteerunud ning valmis kriisideks ja hädaolukordadeks, mis võivad kohalikke omavalitsusi tabada, seda sõltumata sellest, milline on vastava sündmuse eelnevalt koostatud ohuhinnang. (Bonfield, 2009) Peamine valmisolek ühiskonna ohutuse tagamisel ning kriisideks valmisolek lasub just kohalike omavalitsuste juhtidel (Enander, et al., 2015).

Kas asetleidev sündmus on hädaolukord või mitte, sõltub suuresti sellest, milline on omavalitsuse võimekus seda lahendada ehk milliseid ressursse ja võimeid vajab sündmuse lahendamine tavapärasest võimekusest rohkem. Uuringutest on selgunud, et mida rohkem usuvad kohaliku piirkonna elanikud omavalitsuse võimesse hädaolukordi lahendada, seda parem on omavalitsuse terviklik valmisolek kriisidega tegelemiseks (Basolo, et al., 2008). Üks situatsioon võib ühele omavalitsusele lahendamiseks olla liiga mahukas ning tekitada ressursi või võimekuse nappuse tõttu hädaolukorra mingis piirkonnas, samas teise jaoks olla regulaarne sündmus, mille lahendamine ei eelda sündmuse defineerimist kui hädaolukorda. Mõned kriisiolukorrad tekivad pikema aja jooksul ning neid on lihtsam ette näha kui teisi, mis võivad tekkida loodusmõjude tagajärjel kiiresti ning ootamatult. (Dobo, 2014)

Sündmuste analüüs minevikus on näidanud, et sõltumata sellest, et riigis on olemas organid, kes peaksid mingile hädaolukorrale reageerima esimestena, on esmasteks tegelejateks hädaolukorra tõttu tekkivate probleemidega siiski kohalikud omavalitsused, kellelt oodatakse olukorra lahendamist või selle mõjude vähendamist. Selleks, et see oleks võimalik, tuleb omavalitsuse juhtidel koostada perioodiliselt riskianalüüse ja hädaolukorra lahendamise plaane. (Tanifuji, 2000; Kapucu, 2008; Bonfield, 2009) Plaanide koostamisel tuleb arvestada ka mittelineaarsete mõjudega ning kriiside eskaleerumisega viisil, mis ei sobitu kehtiva bürokraatiliste raamidega, sest need ei pruugi toimida. Dokumentides fikseeritud lahenduskäigus ning lahendavad organid ei pruugi kriisisituatsioonis olla võimelised reageerima vajalikus mahus ning sellepärast tuleb olla valmis ootamatusteks, millest tulenevaid ohte aitab maandada erinevate võimete arendamine erinevates asutustes. (Farazmand, 2007)

Ameerika Ühendriikides 2016. aastal läbiviidud uuringus väitsid autorid, et kriisid, millega erineva tasandi valitsemisorganid peavad silmitsi seisma, on oma olemuselt alati erinevad ning ei saa eeldada ühtset lahendamise plaani. Kriisiolukordade sageli ettearvamatu kulg muudab nendeks valmistumise ja planeerimisprotsessi keeruliseks. Siiski on kriisireguleerimise uuringud näidanud, et sõltumata kriisi olemusest, on selle

lahendamisel efektiivsemad need organisatsioonid, kes harjutavad kriisi lahendamist proaktiivselt ning viivad läbi erinevaid õppusi kriisireguleerimise valdkonnas. (Avery, et al., 2016) Olulised on ka ohuhinnangud, mille koostamine aitab erinevates piirkondades kriisides paremini hakkama saada kasutades erinevaid ressursse optimaalsemalt ning efektiivsemalt. Tähtis on, et kriisikomisjoni liikmed oleksid kursis neile vajaliku informatsiooniga. (Dobo, 2014)

Patrick Alcantara viis pärast Filipiinide saarestikku tabanud taifuun Haiyani läbi uuringu, milles kirjeldas kriisireguleerimise põhimõtteid. Uuringust tuli välja, et kriisireguleerimise eest vastutavad ametnikud ja organisatsioonid peavad käsitlema kriisi tekkimisel kõiki võimalikke ohte ja arvestama peab kõiki võimalikke mõjusid, mida erinevad ohud kaasa toovad (Tanifuji, 2000; Farazmand, 2007; Alcantara, 2014). Kriisi mõjud tuleks jagada kolmeks osaks: kriisi identifitseerimine, riskianalüüside koostamine, kriisi mõjude hindamine ja prioritseerimine. Kriisiolukorra lahendamisel peaksid osalema kõikvõimalikud ametkonnad ning organisatsioonid, seda ka planeerimise protsessis. Kasutada tuleks teaduspõhiseid lahendusi, viia läbi praktilisi harjutusi, mis põhineksid eelneval kriiside lahendamise kogemusel (Alcantara, 2014)

Kriisiennetuse ja paremaks kriisiks valmistumise üheks oluliseks komponendiks on lisaks õppuste korraldamisele ja kriisiolukordade läbimängimisele ka erinevate asutuste koostöö. Ülemaailmselt liigutakse järjest rohkem suunas, kus erinevates sektorites toimivad organisatsioonid teevad kriisireguleerimisvaldkonnas koostööd mitte ainult kriisi puhkemisel, vaid ka selleks valmistumisel. Selleks, et tekiks ühiskond, kes on võimalikult hästi kriisideks valmis, tuleb ühiselt panustada nii avalikul sektoril, erasektoril (ettevõtetel), mittetulundusühingutel ning kogukondadel vastavas piirkonnas. Oluline on selle juures avaliku sektori valitsemisorganite võime mobiliseerida piirkonnast, mida on tabanud kriis, võimalikult kiiresti ja efektiivselt ressursi, mida on omakorda vaja kriisi lahendamiseks, isegi kui ressurss ei kuulu ainuomandina valitsemisorganile. (Fickes, 2002; Chen, et al., 2013)

Kriisijuhtimine kohaliku omavalitsuse tasandil peaks olema kohaliku omavalitsuse olukorda stabiliseeriv element ning ei tohiks sõltuda poliitilistest toimingutest. Ehk kriisijuhtimist omavalitsuse tasemel ei tohiks mõjutada teiste omavalitsuste poliitilised valimised. Sageli ei soovi kohalikud juhtivad poliitikud kriisiolukorra lahendamise eest vastutada ning üritavad selle delegeerida teistele. Siiski peab edukaks kriisijuhtimiseks ja hädaolukorra lahendamiseks tegelema ka nende küsimustega kohalikul tasandil

järjepidevalt ja see eeldab ka vastutust erinevate kriisiga seotud protsesside juhtimisel. (Tej, et al., 2014) Ungari kohta koostatud uuringus öeldakse, et struktuuriüksus, kes peaks vastutama avaliku julgeoleku eest kohalikus omavalitsuses, on kohaliku omavalitsuse nõukogu, kellel on õigus volitada teatud ülesandeid ja olukordi lahendama erinevaid komisjone. (Kozma, et al., 2015) Eestis on eelnimetatud organile vastavad kohaliku omavalitsuse volikogud ning näiteks hädaolukorra lahendamise puhul kriisikomisjonid. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2017; Hädaolukorra seadus, 2017)

Iga kriisi reguleerimise puhul ning hädaolukorra lahendamise puhul on oluline osa ka kriisikommunikatsioonil. Kui asjakohane ja tõhus kriisikommunikatsioon aitab kaasa kriisi lahendamisele ning kriisireguleerimise oluliseks ülesandeks loetakse kriisiinformatsiooni avaldamist, siis sellest järeldub, et kriisikommunikatsiooni saab käsitleda kriisireguleerimise lahutamatu osana ja mitte ainult organisatsiooni igapäevase kommunikatsiooni osana. (Laev, 2017) Toimiv kriisi- ja riskikommunikatsioon vähendab kriiside tekkimisel tekkivat kahju ning sellest tulenevalt on kriisikommunikatsiooni tähtsust kui kriisi vastu võitlemise ühte meetet, erinevates uuringutes tunnustatud ja käsitletud. (De Vocht, et al., 2015)

Kriisikommunikatsiooni eesmärk on kaitsta omavalitsuse mainet ja usaldusväarsust ja lubab kiiresti ning kontsentreeritult edastada informatsiooni kriisis olevatele osapooltele. (Kunguma & Terblanche, 2013) Oluline roll on ka allikatel, kust informatsioon pärineb. Mida harjumuspärasemast allikast informatsioon kriisikommunikatsiooni ajal tuleb ning mida täpsemalt on sõnumi sisu kuulajale suunatud, seda paremini võetakse kriisikommunikatsiooni sõnumeid elanike poolt omaks. (Robert, et al., 2009) Kriisiolukorras tekib inimestel segadus ja paanika, kus nad tahavad saada vastuseid küsimustele: mis juhtus ning millised oleksid võimalikud taastusmeetmed? (Sellnow T, et al., 2012)

Tänapäeva infotehnoloogilises maailmas on saanud sotsiaalmeedia kriisikommunikatsiooni üheks lahutamatuks osaks, mille kaudu valitsused infot saaksid levitada ning mille kaudu elanikud seda ka järjest rohkem ootavad. Avalikkus ootab asjakohast informatsiooni ning seda võimalikult kiiresti. Valitsuse huvides on seda pakkuda, sest vastasel korral hakkab levima valeinformatsioon ning tekib suurenev üldine rahulolematuse inimeste seas. (Reddicka, et al., 2016)

Sotsiaalmeedia rolli kriisikommunikatsioonis rõhutatakse erinevates akadeemilistes allikates. Tegemist on valdkonnaga, mida kasutab järjest suurem hulk inimesi ning sellest

tulenevalt ka suurem hulk avaliku sektori asutusi erinevates riikides. Sotsiaalmeedia erinevad interaktiivsed platvormid lubavad kriisireguleerijatel ja hädaolukorra lahendajatel elanike sõnumeid viia erinevatel viisidel, millest paljud on veel avastamata võimalustega. Sotsiaalmeedias edastatavad sõnumid võidakse riskianalüüsi ja ohuhinnanguid koostades eelnevalt valmis kirjutada, kui tegemist on riskidega, mis ei ole ootamatud ning mille toimumise tõenäosus on olemas. Lisaks on sotsiaalmeedia puhul oluline sõnumite edastamise kiirus ning suur inimeste hulk, kes seda korruga näevad. Uuringutest on välja tulnud ka asjaolu, et sotsiaalmeedias levivad sõnumid on inimeste meelest pigem usaldusväärsed ning seetõttu ei tohiks sotsiaalmeedia mõju alahinnata. Autor hoiatab aga asjaolu eest, et sotsiaalmeediat ei tohiks esimest korda kasutama hakata alles siis, kui kriis on juba käimasalanud, vaid sotsiaalmeedia kasutamise peaks juurutama ja elanikke sellega harjutama juba kriisiennetusfaasis. (Střiteský, et al., 2015; Wukich, 2016)

Kriisiks valmisolek ning võime õigel ajal tuvastada kriisi tekkimise ohtu on kohalike omavalitsuste puhul eriti olulise tähtsusega arvestades just kriisikommunikatsiooni läbiviimise vajalikkust. Kriisikommunikatsiooni puhul saab jaotada selle kaheks erinevaks kategooriaks: 1) organisatsioonikeskne, 2) suurõnnetusest tulenev. Organisatsioonikeskne kriisikommunikatsioon käsitleb infovahetust organisatsioonide ja erinevate asutuste vahel olukorras, kus kriis on tekkinud asutuste siseselt ning ei puuduta tegureid väljaspool asutusi. Suurõnnetusest tulenev kriisikommunikatsioon käsitleb tegureid ka organisatsioonide raamidest väljaspool ning peab arvestama loodusõnnetuse või hädaolukorraga seotud infovahetuse eripäradega, mille eesmärk on enamasti elanike tervise ja heaolu tagamine. (Coombs, 2015) Coombsiga nõustub oma magistritöö kirjutamisel ka Janek Laev, kes ütleb, et kriiside lahendamisel kriisiolukorras on oluline nii organisatsioonide vaheline kui ka organisatsioonidelt kui otsustajatelt elanikele suunatud infovahetus. (Laev, 2017)

Hädaolukorras on avaliku sektori asutused enamasti esimesed organid, kes peavad hakkama kriisi lahendamise tegelemise ning kriisikommunikatsiooni läbi viima, kuna ühiskondlik sotsiaalne surve ning avalik tähelepanu eeldab seda. (Avery, et al., 2016) Olukorras, kus on tekkinud või tekkimas kriis, on inimesed teadmatutes ning hirmu ja segaduse tase ühiskonnas kerkib. Sellises situatsioonis tekib sageli valitsuse (olgu selleks kohalik omavalitsus või kõrgemal tasemel valitsus) ja ajakirjanduse vahel konkureerimine informatsiooni edastamise osas, kus see, kes suudab edastada kiiremini mõjuvama narratiivi, saavutab ühiskonna usalduse ning diskrediteerib vastaspoole

usaldusväärst ühiskonna silmis ja võib mõjuda negatiivselt valitsemisorgani mainele. Kui valitsuse kriisikommunikatsioon on efektiivne ning õigeaegne, suurendab see üldist usaldust vastuvõetavate otsuste osas ning aitab paremini kriisiga toime tulla. (Palttala & Vos, 2012; Reddicka, et al., 2016; Bærug, 2018)

Oluline on asjaolu, et kohalikel võimuorganitel (kohalikel omavalitsustel) on kohustus ja vastutus mitte ainult kriisi ajal olukorra reguleerimisel, vaid ka kriisi ennetamise või kriisijärgses faasis ehk taastusfaasis (Palttala & Vos, 2012; Frandsen & Johansen, 2017). Kriisiks valmistumise toimingud ja tegevused peavad toimuma mitte ainult vahetult enne kriisi, vaid pidevalt võimalikeks kriisideks valmistumisel (O'Leary, 2004), isegi kui otsest ohtu ei ole. Rõhutatud on asjaolu, et mida kauem otsuste vastuvõtmisega kriisisituatsioonis viivitatakse, seda halvemaid otsuseid vastu võetakse. Kiirete operatiivsete tegevuste vajadus suureneb ning lühiajaliste ning head organiseerimisprotsessi eeldavate tegevuste planeerimine suureneb. (Dobo, 2014)

Kriisiolukorra lahendamisel võib olla vajalik ka elanike evakuatsioon, erinevad päästeoperatsioonid, vältimatu abi andmine (toit, vesi, ajutine peavari, erivajadustega inimestele vastavate tingimuste loomine). Sõltumata hädaolukorra ulatusest või mahust on sageli esmaseks reageerijaks kohalik omavalitsus. Sündmuste puhul, millele kaasatakse kohaliku omavalitsuse mitte piisavale ressursile lisaks kõrgema valitsemistasandi või lepingutega seotud osapoolte täiendavad võimekused, on oluline, et kohalikul omavalitsusel oleks eelnevalt saavutatud iseseisev valmisolek kriisireguleerimiseks nii omavalitsuse enda süsteemis kui kogukonnas, mille juhtivaks organiks see on. Tähtis on ka omavalitsuse võime kaasata lühikese aja jooksul kriisi eskaleerumisel teisi ametkondi nagu näiteks päästetöid teostavad jõustruktuurid ja sotsiaalabi pakkuvad organisatsioonid. Omavalitsus peab arvestama alati võimalusega, et kõrgematelt tasanditelt saabus abi ei pruugi vajalik mahus või üldse kättesaadav olla. Kohalikud omavalitsused peaksid ennetavalt läbi viima enda haldusalas olevatele elanikele õppusi, mille eesmärk on harjutada hädaolukorras vajalikke tegevusi (evakuatsioonipaikade fikseerimine, koduloomade ja elanike, kellel on erivajadused, vajadustele vastu tulemine, ajutiste lahenduste välja töötamine juhaks kui põhiresursi, mida on vajalik hädaolukorra leevendamiseks elanike jaoks, mobiliseerimine ja kasutuselevõtt on häiritud. (Bonfield, 2009).

Evakuatsiooni läbiviimise juures tuleb arvestada asjaoluga, et isegi kui on kinnitatud evakuatsioonipunktid, kuhu elanikud saaksid kohale ilmuda hädaolukorra puhul, ei

pruugi kõigil neist olla võimalus seda teha enda transpordiga. Ameerika Ühendriikides läbiviidud uuringus uuriti, miks ei toimunud New Orleansi linnale läbiviidud evakuatsioon. Uuringust tuli välja, et suurim probleem oli massilise evakuatsiooni korraldamisel inimestega, kes ei omanud isiklikku transporti ning sellest tulenevalt ei saanud lahkuda määratud ajal enne tormi. (Naghawi & Wolshon, 2015) Evakuatsiooni plaanide koostamisel peaks lähtuma kohaliku piirkonna teadmistest ja kogemustest (Lee, et al., 2007). Lisaks on kiiresti eskaleeruvate hädaolukordade puhul faktoriks ka napp ajaline raam, mille jooksul tuleb evakuatsioon läbi viia. Sellisteks olukordadeks on vaja eelnevalt kaardistada evakuatsiooniteed (sõiduteed) ning transpordiks vajalik ressurs. (Apte & Heath, 2015)

Evakuatsiooni läbiviimisel võivad tekkida mõjutegurid, mille tõttu evakuatsiooni protsess aeglustub: 1) evakueeritavates leibkondades on väikeseid lapsi, vanureid, koduloomi, 2) evakuatsiooni juhised ja hädaolukorras edastatav valitsuse poolne info ei ole piisav või on vastuoluline ning ei jõua adressaatideni, 3) teiste inimeste, eriti naabrite, käitumine, kes elavad samas piirkonnas, 4) sotsioökonomilised tegurid – inimeste vanus, usuline veendumus, haridus ja elatustase, rahvus jms, 5) kaugus hädaolukorra sündmustest – ehk isiklik subjektiivne tunnetus, et kriis ei puuduta evakueeritavat, 6) Usaldus valitsuse ja tema tehtavate otsuste osas. (Robert, et al., 2013; Stein, et al., 2013; Ogawa, 2014; Murakami, et al., 2016)

Igal omavalitsusel peab olema kriisiolukordade lahendamise plaan, mis ei tohiks piirduda ainult plaanidega loodusõnnetuste vastu võitlemiseks või nendeks valmistumiseks, vaid peab käsitlema endas ka elanike massilise evakuatsiooni läbi- viimist. Evakuatsioon turvalisemasse piirkonda on sageli ainuke päästemehhanism, mida valitsus saab elanikele lühikese aja jooksul eskaleeruva hädaolukorra raames pakkuda, seejuures on kriitiliseks teguriks aeg. (Blaich, 2004; Lee, et al., 2007; Kim & Oh, 2015) Evakuatsiooni läbi viies tuleb silmas pidada asjaolu, et evakuatsiooniprotsess ise võib kaasa tuua ohvreid, kui seda viia läbi ilma eelneva planeeringuta (Fickes, 2002).

Evakuatsiooni toimimiseks on soovituslikud järgmised protseduurid: 1) juhtimisskeem ja asendusskeem (nimeliselt välja tuua, kes on evakuatsiooni juht ja tema puudumisel tema asendaja) 2) piirkondade kaardistus, kus ohu tase on kõrgem ning evakuatsioon selle tulemusena tõenäolisem. Kriisikommunikatsiooni abil peab ohtlike piirkondade kohta käiv informatsioon liikuma efektiivselt. Evakuatsiooni-paikadeks peavad eelnevalt olema määratud hooned ning asukohad, mis on koostöös hoonete omanike ning ettevõtetega

eelnevalt kokku lepitud. Arvestada tuleb ka vältimatu sotsiaalabiga (toit, vesi, riided jms), mida võidakse evakuatsioonipaigas vajada. (Blaich, 2004)

Kokkuvõtteks käsitleti eelnevates alapeatükkides teoreetilisi lähtekohti kohalike omavalitsuste rollist tänapäeva muutunud maailmas ja julgeolekukeskkonnas. Tegureid, millega erinevate kriiside puhul arvestada tekib justkui juurde ning elukeskkonna turvalisemaks muutmisel on järjest kasvav roll ka kohalikel omavalitsustel. Eelkäsitletud teooria ütles selgelt ja üheselt, et muutunud julgeolekukeskkonnas, kus elanikke ja riike ähvardavad hübriidsed ohud, mille eesmärk on halvata riigi normaalne toimimine läbi erinevate elutähtsate teenuste katkestamise, on oluline neile võimalikult efektiivselt reageerida.

2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕIMEANALÜÜS

2.1 Uuringu metodoloogia ja protsess

Intervjuu meetod valiti magistritöös seetõttu, et tegemist on fenomenograafilise uurimisstrateegiaga, kus uuritakse kohalike omavalitsuste vastutavate ametnike ja ekspertide subjektiivsete hinnangute alusel kohaliku omavalitsuse võimet hädaolukorras hakkama saamiseks elutähtsate teenuste pakkumise osas, massilise evakuatsiooni korraldamist enda haldusalas ning kriisikommunikatsiooni läbiviimise võimet. Magistritöö empiirilises osas rakendatakse andmekogumismeetodina poolstruktureeritud intervjuud.

Intervjuud viidi läbi kaheteistkümne omavalitsuse ametnikuga üle Eesti. Magistritöö uuringus osalemise võimalus saadeti kõigile 79-le kohalikule omavalitsusele üle Eesti e-maili teel, mis oli saadaval www.eesti.ee portaalis või omavalitsuse kodulehel. Uuringus osalemiseks pidi kohalik omavalitsus andma märku 7 päeva jooksul enda huvist, vastates kirjale või helistades uuringu läbiviijale. Seitsme päeva jooksul tuli kokku 5 vastust, millest 4 (neljas) oli huvi olemas osalemiseks ning üks omavalitsus keeldus osalemast. Kuna valimiks oli planeeritud 12 omavalitsust erinevatest Eesti piirkondadest, võttis uurimistöö autor ühendust isikliku kontaktiga, kes oli enne haldusreformi töötanud ühes Eesti maakonna maavalitsuses. Uuringu läbiviija palus tal võtta ühendust enda tutvusringkonnas olevate omavalitsusjuhtidega. Sellisel viisil saadi intervjuu kokkulepped veel seitsme omavalitsusjuhiga, kellega ühest pidi magistritöö kirjutaja loobuma, kuna intervjuu toimumuse aeg oleks olnud pärast eelkaitsmist. Viimane omavalitsus leiti valimisse otse helistamise teel ette teatamata.

Uuringusse valiti omavalitsused võimalikult erinevatest Eesti piirkondadest. Peale väga väikest vastamisprotsenti kirjale, valis uurimistöö autor ülejäänud omavalitsused võimalikult hajutatult üle Eesti, et kajastatud oleks erinevate piirkondade ametnike hinnangud. Valimis on esindatud omavalitsused järgmistest maakondadest: Jõgevamaa (2), Ida-Virumaa (2), Lääne-Virumaa (1), Harjumaa (2), Saare maakond (3), Valgamaa (1), Järvamaa (1). Kaheteistkümnest omavalitsusest oli valimis kaks linna ja kümme valda. Intervjuudes osalenud ametnikud määrati kohalike omavalitsuste juhtide poolt. Intervjueeritavate arv ulatus ühest kuni neljani intervjuu kohta ehk intervjueeritavaid oli mõne intervjuu puhul 1, mõne puhul rohkem. Arv sõltus sellest, kui palju määras kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni juht vastajaid intervjuule. Üheteistkümne omavalitsuse ametnikuga kohtuti näost näkku nende poolt määratud kohas ning viidi läbi

intervjuud. Ruhnu vallavalitsusega tehti intervjuu Skype videokõne vahendusel selle omavalitsuse eraldatud asukoha tõttu.

Intervjuu küsimused on koostatud lähtuvalt teoreetilistest andmetest, hädaolukorra seadusest, riskianalüüsi koostamise alusdokumentidest Eestis, kohalike omavalitsuste haldusallas toimunud valmisolekuõppustest. Intervjuud salvestati ning transkribeeriti 282 leheküljel. Andmeanalüüsi meetodina rakendati sisuanalüüsi, mis on oma olemuselt töö- ja ajamahukas, kuid lubab käesolevas uuringus numbriliselt ning statistiliselt näidata ka omavalitsuste erinevate ohtude, riskide ja valmisoleku kaardistamisel üldkogumi, mida hinnata. Intervjuudest toodi välja erinevate teenuste osas märksõnad ning kanti ühtsesse tabelisse teenuste ja omavalitsuste kaupa.

Magistritöö tegijal oli eesmärk saada intervjuude abil andmed vastava omavalitsuse toimimise kohta kriisisituatsioonis:

- 1) Uurida nende võimekust tagada hädaolukorra seaduses ettenähtud elutähtsaid teenuseid enda haldusallas iseseisvalt 7 päeva jooksul (eeldusel, et abi regionaaltasandilt või riiklikult tasandilt ei saa) ning hinnata omavalitsuste haavatavust ja võimalikke riskide maandamise meetmeid teenuste katkemisel.
- 2) Massilise evakuatsiooni korraldamine omavalitsuse haldusallas. Massilise evakuatsiooni juures uuriti omavalitsuselt, milline on tema võime evakuatsiooni korraldada. Selleks kaardistati andmed elanike transpordivõimaluste kohta ohtlikkust alast ohutusse alasse, võimaluse kohta elanikele tagada seitsme päeva jooksul ajutine peavari, toit ning joogivesi. Samuti uuriti võimalikke raskuspunkte, mis võivad evakuatsiooni juures tekkida ja kas omavalitsustel on ohtlikke alade (kust evakuatsioon tõenäolisem on) kaardistus dokumenteeritud kujul.
- 3) Kriisikommunikatsiooni korraldamine kriisisituatsioonis omavalitsuse haldusallas. Kriisikommunikatsiooni juures oli uurimise all kohaliku omavalitsuse võime viia läbi enda haldusallas iseseisvalt kriisikommunikatsiooni. Uuriti, milliseid vahendeid ning kanaleid selleks kasutatakse, kas ja milline on ohuteavituse süsteem või protseduur, millistes keeltes hädaolukorra sõnumeid läbi kriisikommunikatsiooni edastatakse, millised alternatiivsed lahendused on kriisikommunikatsiooni läbi viia, kui peaks toimuma näiteks elektrikatkestus ning digitaalsete vahendeid ei saa kasutada, millised kokkulepped on eraettevõtetega hädaolukorras kriisikommunikatsiooni läbiviimiseks jms.

Intervjuu läbiviimiseks koostati poolstruktureeritud küsimustest koosnev intervjuu plaan (vt Lisa 1), millele vastuste saamiseks viidi läbi intervjuud omavalitsuse vastutavate ametnikega. Intervjuud transkribeeriti (282 lehekülge) ning kategoriseeriti elutähtsate teenuste kaupa, millele lisati juurde evakuatsiooni ning kriisikommunikatsiooni puudutav. Andmed kanti koondtabelisse, millele lisati tekstist vastavate elutähtsate teenuste juures välja kristalliseeruvad märksõnad. Seejärel viidi läbi suunatud sisuanalüüs, kus märksõnu ning nende esinemissagedust võrreldi ja analüüsiti. Uurimisküsimuste alusel moodustus 16 kategooriat, mille alla tekkisid 85 koodi (vt Lisa 2).

2.2 Intervjuude tulemused

Uuringus osales 12 omavalitsust, kes hindasid oma kohaliku omavalitsuse valmisolekut hädaolukorras toimetulekuks erinevalt. Kuna tegemist oli fenomeograafilise uurimisstrateegiaga, siis on antud hinnangud inimeste (kes vastutavad valdkonna eest) subjektiivse tunnetusega. **Heaks või pigem heaks hindasid uuringus osalenud kaheteistkümnest omavalitsusest enda valmisolekut hädaolukorras toimimiseks 6 omavalitsust. Kehvaks või väga halvaks hindasid enda valmisolekut 6 omavalitsust.** Suurimate puudustena toodi välja muuhulgas kriisikomisjonide haldusreformijärgset puudumist, erinevate ressursside ja probleemide kaardistuse puudumist uutes omavalitsuse alades, erinevate elutähtsate teenustega seotud võimekuste puudumist või osalist puudumist, evakuatsiooni läbiviimise võimekuse puudulikkust, ristmõjude tekkimist elektrikatkestuse korral, kriisikommunikatsiooni läbiviimise kehva võimekust.

Järgnevalt on välja toodud erinevad teenused, mida kohalikud omavalitsused, riske ja võimet teenuseid erinevas mahu tagada, hindasid: elutähtsad teenused, evakuatsiooni korraldamine, kriisikommunikatsiooni läbi viimine.

2.2.1 Elutähtsad teenused

2.2.1.1 Elektriga varustamine (kategooria 1)

Uuringus osalenud omavalitsused hindavad üldiselt **võimet elektrikatkestuse korral elanikele ja ettevõtetele elektrienergiat pakkuda pigem väga väikeseks.** Ainult ühel omavalitsusel valimist on võimekus tagada enda elanikele elektrienergia sõltumatult üldelektrist. **Riske hindab tõsiseks 11-st omavalitsust 12-st.**

„Ma arvan, et seda ei olegi mingit võimet noh.“ (Jõgeva vald)

„KOV-il endal ei ole generaatorite varu.“ (Põltsamaa vald)

„Ei ole genekaid piisavalt. ikkagi oma katlamaja süsteem, siis ülempumplad veekanaliseerimisele. Ei kindlasti ei suuda neid töösse rakendada.“ (Muhu vald)

Suurimad probleemid, mis omavalitsused elektrienergia puudumisel välja tõid:

1) **(ET11) Generaatorite puudumine** – Lisaks sellele, et omavalitsused ei oma generaatoreid, on neil enamuses kaardistamata ka teenusepakkujate võimekus elektrienergiat generaatoritega tagada. Samuti ei pruugi olla valdaval osal elanikel oma energia tootmise võimekust, mille tulemusena ei ole neil võimalik laadida elektroonikaseadmeid, toota endale sooja või tagada muid teenuseid. Generaatorite võimekus omavalitsustel on kas olematu või minimaalne. Talvisel ajal on olukord veelgi tõsisem ning omavalitsused, kellel on mingisugune generaatorite võimekus, suudavad mõne üksiku hoone puhul tagada esmastähtsate teenuste nagu kütte ja vesi/kanaliseerimise jätkusuutlikkuse minimaalseks ajaks. Elutähtsate teenuste töös hoidmiseks loodetakse teenusepakkujate võimekusele.

2) **(ET12) Kütusevarude puudumine** – Uuringus osalenud omavalitsustest on kütusevaru ainult ühel omavalitsusel (Ruhnu vald), kelle generaatori diiselkütuse varu on üks aasta. Teised omavalitsused loodavad teenusepakkuja kütusevarude olemasolule, kuid ressurss on suuresti kaardistamata ja dokumenteerimata. Elektrikatkestuse tulemusena ei pruugita saada tanklatest kätte vajalikku kütust varude puudumisel, mis omakorda muudab generaatorite kasutamise puudulikuks.

3) **(ET13) Kokkulepete ja lepingute puudumine generaatorite hankimiseks** – Hädaolukorras generaatorite hankimiseks puuduvad enamustel omavalitsustel kokkulepped. Need loodetakse saada jooksvalt, kuid garantiisid ei ole ehk poodidega või ehitusfirmadega ei ole siduvaid leppeid. Kus ja mis võimsusega generaatoreid saada oleks, on enamuses kaardistamata. Neli omavalitsust 12-st loodab generaatorid saada Kaitseväe, Kaitseväe või Päästeameti abil. Ruhnu vallal on olemas 10 mobiilset generaatorit, lisaks üks statsionaarne põhigeneraator, mis tagab läbi elektrienergia pakkumise vee- ja kanaliseerimise toimimise, mille tulemusena ei pruugi neil kokkuleppeid täiendavaks hankimiseks vaja minna.

4) **(ET14) Eraldi tegevuskavad või protseduurid elektrikatkestuse korral** puuduvad omavalitsustel täielikult. Sellele ei ole mõeldud. Elektrienergia puudumisel tekivad

ristmõjud elutähtsatele teenustele – elektri kadumisel lähevad rivist välja elutähtsate teenustena muuhulgas vesi ja kanalisatsioon, keskküte, makseteenused, andmeside teenus koos elektroonilise isikutuvastuse ja digitaalse allkirjastamisega, telefoniteenus, mobiilsideteenus. Keskkütte, vee- ja reoveepumplate töö lakkamisel tekivad kahjud nii elanikkonna tervisele kui ka taristule, mille taastamine on kallid ning aeganõudev.

2.2.1.2 Maagaasiga varustamine (kategooria 2)

Maagaasiga varustamine puudutas uuringus osalenud omavalitsustest seitset 12-st.

Omavalitsused, keda maagaasiga varustamine ei puuduta, ei oma enda piirkonnas maagaasitrasse või ei ole nende haldusalas elamuid, maju või tehaseid, kelle elutähtsad teenused sõltuksid maagaasist.

(ET21) Viie omavalitsusest, keda maagaasiga varustamine puudutas, **hindas maagaasiga varustamise lõppemisest tulenevaid riske tõsisteks üks omavalitsus.**

„Kui talvel, siis on tõsine probleem Püssi linnaga... siis on kohe 4 majal tõsine probleem, kui talvel on. Püssis on ka lasteaed gaasiküttega. Fakt on see, kui selline olukord on, siis lapsi lasteaeda ei tooda.“ (Lüganuse vald)

(ET22) Neli omavalitust ei hinda teenuse katkemisest tulenevaid riske tõsisteks, põhjusel, et maagaasiga kütmisel on võimalik teiste teenuste olemasolul seda dubleerida elektri või mõne muu kütteallikaga. Samuti on riskide madalaks hindamise põhjuseks ka asjaolu, et uuringus osalenud omavalitsuste haldusalas on väga vähe maju ja hooneid gaasiküttega.

„Kui gaasi lihtsalt ei ole, siis selle taha nagu väga suurt probleeme ei teki.“ (Jõhvi vald)

(ET23) Võimekust maagaasiga varustatust iseseisvalt taastada või tagada ei ole ühelgi omavalitsusel. Samuti puuduvad kõigil omavalitsustel maagaasiga varustatuse osas hädaolukorra lahendamise plaanid ning kavad.

2.2.1.3 Vedelkütusega varustamine (kategooria 3)

Vedelkütusega varustamise teenuse katkemisest tulenevaid riske hindab 12-st omavalitsusest tõsiseks neli. Mitte tõsiseks peab kütusega varustamist kuus kohalikku omavalitust. Kaks omavalitsust ei hinda riske sellises sõnastuses. Probleemid, mis

kohalike omavalitsuse juhtide hinnangul vedelkütusega varustamise lõppemisel tekkida võivad, on järgmised:

1) **(ET31) Kütusevarud. Vedelkütuse varud puuduvad kümnel omavalitsusel 12-st.**

Ei olda kursis, millised kütusefirmad, põllumajandusettevõtted või suuremad tööstused omavad kütusereserve ning mis mahus, et vajadusel neid kasutada. Samuti ei olda kursis elutähtsaid teenuseid osutavate ettevõtete varudega. Eeldatakse, et varud on olemas nii soojaettevõtetel, vee- ja kanalisatsiooniettevõtetel, teehoidusettevõtetel jms. Ühel omavalitsusel on olemas enda eraldatud asukoha tõttu (Ruhnu saar) diiselkütuse varu generaatoritel vähemalt aastaks ning mootorkütuse varu saarel asuvas tanklas (bensiin 95 ja diiselkütus) vähemalt kuuks ajaks. Teisel omavalitsusel (Lüganuse vald) on kütusevaruna kütteõli orienteeruvalt kolme kuu ulatuses valla asutustele.

2) **(ET32) Vedelkütusega varustamise plaanid.** Kõigil uuringus osalenud omavalitsustel puudub tegevuskava vedelkütusega varustamise katkemiseks. 11-el neist pole ka ülevaadet enda haldusalas asuvate kütusereservide mahtude kohta. Täpsem kaardistus puudub. Kütust loodetakse saada tanklatest ning eeldatakse, et koostööpartnerid, kes elutähtsaid teenuseid omavalitsustele tagavad, omavad reserve või hangivad kütuse endale vajadusel ise.

„Ma ei tea palju on kohalikus tanklas varu. kui ei ole elektrit, siis ei saa seda ka üldjuhul väljastada. vb mingite käsipumpadega kuskilt hädapärast saaks, aga jah...kütusevaru..jään hetkel vastuse võlgu.“ (Muhu vald)

„Aga, aga eraldi, selleks ei plaani, plaani ei ole, valmisolekut otseselt ei ole, aga kontaktid selleks on olemas.“ (Keila linn)

„Meil on konteinertankla ja meil on umbes kuu aja varu seal kütust, nii diislit kui siis 95“ (Ruhnu vald)

„Ei ole mõtteski mingeid võimekusi väga arendada, et omale mingisugust tünni tekitada, sada muud asja, millega tegeleda.“ (Jõhvi vald)

Andmed puuduvad kohalikel omavalitsustel isegi sellisel juhul, kui elutähtsat teenust osutav ettevõtte kuulub linnale või vallale endale.

3) (ET33) Puudub kaardistus, milline on ettevõtete ja asutuste kütusevajadus –

Isegi kui suudetakse tagada ettevõtetele kütuse tarnimine omavalitsuse või mõne muu teda abistava asutuse poolt, siis ei teata millistele ettevõtetele ja kui palju tarnida, sest andmed puuduvad. Sellest tulenevalt ei omata ülevaadet.

„Aga praegu jään vastuse võlgu. Mootorikütuse koha pealt kindlasti..võib-olla ettevõtetele kellelgi on mingisugused reservmahutid olemas, on kaitseväl ja nii edasi, et raudtee... aga puuduvad andmed.“ (Tapa vald)

„Ega meil puuduvad ülevaadet, mis varud on kellegil.“ (Valga vald)

4) (ET34) Puuduvad kokkulepped ja tegevuskavad hädaolukorras –

Omavalitsused ei ole sõlminud kütusefirmade, suurte tehaste ega põllumajandusettevõtetega (sealhulgas suuremad talud) kokkuleppeid, et hädaolukorras omavalitsusele vajalik kütuse kogus saada.

„Aga, aga eraldi, selleks ei plaani, plaani ei ole, valmisolekut otseselt ei ole, aga kontaktid selleks on olemas.“ (Keila linn)

„KOV-i territooriumil on päris mitmed tanklad, neid on 4 kindlasti. Ja seal on päris suur kütusevaru ka, aga meil ei ole mingeid lepinguid ja mitte midagi sellist, et seda kütusevaru sealt kätte saada.“ (Põltsamaa vald)

„...põllumehed, on ja kes on siin ümberringi päris suured ja kellel on alati varud olemas, nii et need kindlasti saavad appi tulla ja ka nendega nagu kokkulepe, aga mingit kokkulepet nagu hetkeseisuga ei ole.“ (Jõgeva vald)

5) (ET35) Alarm- ja operatiivsõidukite kütus võib lõppeda –

Hädaolukorras (näiteks talvisel ajal tuisuga) võib tekkida situatsioon, kus puudulikult hooldatud teed võivad takistada omavalitsuse haldusalasse vedelkütuse juurdeveo. Olukorras, kus kohalik omavalitsus on valitsemistasand, mis peab iseseisvalt kriisisituatsioonis vedelkütusega varustatuse tagama teatud ajani võib tekkida kütuse mitte juurdeveo korral olukord, kus omavalitsused ei suuda seda tagada muuhulgas isegi operatiivsõidukitele (kes on olulised tegurid hädaolukorra lahendamisel).

„Kui tapal on kütus otsas ja kiirabiautod ei saa kütust, siis on problee, keegi on hädas ja ei saa ära viia.“ (Tapa vald)

„Me eeldame, et need kes kriisi peavad ise lahendama, päästeamet, kiirabi, et neil on olemas teatud varu, et nad saavad mingi aeg oma teenust ikkagi pakkuda. Elanikud, see et kui nad jala käivad, iga samm on tervisele.“ (Paide linn)

6) **(ET36) Ühistranspordi ja avalike teenuste katkestused** – Valla ja linna ühistransport võib seiskuda, kuna transport tarbib võrdlemisi suure koguse kütust. Lisaks võib olla häiritud erinevate transporti nõudvate avalike teenuste pakkumine. Omavalitsuste hinnangul puuduvad eelnevad kaardistused ja kokkulepped kütuse hankimiseks.

„Probleem on transport. Inimestel, noh, liikumisetransport ütleme. . Kui 7 päeva ei tule, siis tõenäoliselt võivad tekkida probleemid juba prügiveofirma, kes veab prügi välja...“ (Jõhvi vald)

„...ja vaadata siis, et palju siis kuhugi veel jääb ja palju siis ühistranspordile jätkub ja...“ (Saaremaa vald)

7) **(ET37) Elektri puudumisel ei suuda tanklad ise kütust väljastada** - Puuduvad generaatorid, millega kütust pumbata maa-alustest mahutitest. Ühtlasi ei ole maapealseid kütusemahuteid enam kuigi palju (kuskohast vabavoolselt oleks võimalik kütust väljastada). Kui kohalik omavalitsus ei oma ka generaatoreid või on ressursid kaardistamata (kuskohast generaatoreid saab), siis ei ole tankla kütusevarusid võimalik välja pumbata (tanklatel ei pruugi olla generaatoreid).

„Kui tulevad paksu lumesajud, elektrit ei ole, kütet ka ei ole. Selge, see, et siin nagu noh, selgelt omavalitsusele selgelt üle jõu.“ (Valga vald)

„Kütuse saab isegi nendel ilmselt kätte, võib-olla tanklatest, et see ongi, üks vähe kobedam generaator ja saab kütuse kätte.“ (Saaremaa vald)

„...vaata siis on ainuke küsimus see, et millega see kütuse kätte saadakse. Kui ei ole vastavaid seadmeid või vastavad pumпасid.“ (Jõgeva vald)

8) **(ET38) Sunnimehhanismide kasutamine kütuse saamiseks** - Kui ei ole välja kuulutatud eriolukorda, siis ei ole hädaolukorras õigust ega seaduslikku alust tanklat kohustada müüma kütust omavalitsuse poolt määratud subjektidele või piirata kuidagi kütusemüüki.

„...tuleb jälgima hakata seda, et oleks kütus olemas operatiivautodele ja kütusemüük lihtsalt ära lõpetada.“ (Saaremaa vald)

„...meil ei ole mingeid lepinguid ja mitte midagi sellist, et seda kütusevaru sealt kätte saada. See on siis juba teised mehhanismid, siis kuidas käituda ja kas on võimalik see kätte saada. Ei oska ennustada.“ (Põltsamaa vald)

„Ja kui kiiresti saab KOV aru, et nad peavad reageerima sellele, et nad panevad nii-öelda tanklatele, ma ei tea, kas nii-öelda seaduslikku õigust üldse on öelda.“ (Jõgeva vald)

9) **(ET39) Poodide toiduvaru ei pruugi olla piisav** – Vedelkütuse tarne peatumisel ning sellest tulenevatest ristmõjudest teehoolduses ei pruugi poed saada õigeaegselt kaupa juurde, mille tulemusena väheneb poes esmatarbekaupade kogus ning elanike vajadusi ei rahuldata.

„...oluline on seljuhul siis varustatus toiduga, eks ole. Et saa kätte.“ (Tapa vald)

10) **(ET310) Koolide ja lasteaedade ajutine sulgemine** – Suuremates valdades ei ole kaugemalt kooli või lasteaeda minevatel lastel võimalik enam kas koolibussiga või lapsevanema isikliku transpordiga minna.

„Eks siis koolid ja need asjad kannatavad, lapsed...“ (Paide linn)

„kõik muud ...koolid-lasteaed need kõik sulgedaseitse päeva, et sõltub kütuse varust...“ (Valga vald)

„Transport on selle taga aga rohkem vedelkütusel ei.. see on ka siis bussiliiklus, et .. bussid ja valla oma transportautod... kooli transport jääb ära.“ (Kose vald)

11) **(ET311) Kriisikommunikatsiooni korraldamine keerulisem** – Kui valla masinatel või kriisikommunikatsiooni läbiviijatel ei jätku sõidukitele kütust, siis ei ole pikkade vahemaade tõttu võimalik kriisikommunikatsiooni linna või valla äärealadele nii efektiivselt teha.

„Kui ei ole võimalik transpordivahendeid kasutada, sisi ei ole võimalik teha ka kriisikommunikatsiooni ja nõrgemaid elanikkonnagruppe aidata.“ (Põltsamaa vald)

2.2.1.4 Riigiteede sõidetavuse tagamine (kategooria 4)

Riigiteede sõidetavuse tagamine on elutähtis teenus, mille seitsmeks päevaks tagamise võimekuse poolest jagunesid omavalitsused enam-vähem pooleks. Uuringus osalenud 12-st omavalitsusest **hindab teenuse katkestusest tulenevaid riske enda jaoks tõsiseks**

kuus. Ülejäänud seitse omavalitsust hindavad enda võimet riigiteid lahti hoida koostöös kohalike teenusepakkujatega piisavaks või teatud tingimustel piisavaks. **Kolm omavalitsust ütlevad, et võimekus on olemas, masinapark on kaardistatud ning reservid on olemas riigiteede seitsme päeva jooksul lahti hoidmiseks, kas iseseisvalt omavalitsuse jõududega või koos koostööpartneritega.** Neist ühel on vaja lahti hoida alaliselt ka lennuvälja maandumisrada, milleks on ettenähtud eraldi sahk. Viis omavalitsust 12-st hindavad võimekust vajadusel seitsme päeva jooksul riigiteid läbitavana hoida ebapiisavaks. Peamised välja toodud põhjused on:

- 1) **(ET41)** masinate puudus;
- 2) **(ET42)** kaardistamata põllumajandustehnika, millega arvestada ei saa;
- 3) **(ET43)** masinad on olemas, aga ei ole mõeldud suurte maanteedel lükkamiseks.

„...et kui on vaja hakata suuri teid ka lahti hoidma, on see, et see masin ei jõua lihtsalt...“
(Jõgeva vald)

„Kui juhid kõik rakendada näiteks mingi vajaliku tehnika peale, siis suudaks, aga tehnikat ei ole.“ (Valga vald)

„Kui riik tõstab käed üles ..siis aitab kohalik omavalitsus. Otsib oma talumehed traktoritega ülesse... praeguse seisuga must-valgel paberil neid ei ole.“ (Jõhvi vald)

Siiski nimetavad omavalitsuste kriisikomisjonide liikmed erinevaid probleeme, mida riigiteede sõidetavuse tagamise pikema perioodi jooksul või järsku suurenenud mahus kaasa tuua võivad:

- 4) **(ET44)** Kaks omavalitsust seitsmest ütlevad, et hoolduse maht ja ajaline kestvus **sõltub kütusevarudest.** Kui kütust saab juurde, siis suudetakse riigiteed lahti hoida. Kütusevarud teehooldusmasinatele on kaardistamata teenusepakkujate osas;
- 5) **(ET45)** Üks omavalitsus ütleb, et võimekus on olemas, kui teisi teenusekatkestusi ei teki, küll aga on võimalusel appi vaja põllumajandustehnikat. See ressurss on kaardistamata.

„...ainuke, kes nagu selleks võimelised on, põllumehed noh. ega rohkem siin kedagi teist ei ole kui nendega kokkuleppele jõuab, see hästi ja kui ei jõua, siis ei jõua...“ (Jõgeva vald)

- 6) **(ET46)** Võimekus riigiteid sõidetavana hoida on olemas, kuid selle all kannatab **valla suuruse tõttu kohalike teede sõidetavuse tagamine.** Suurte ettevõtete tehnika

sõidab erikütusega ning ei saa seaduslikult seetõttu osaleda teehoolduses avalikel teedel.

„Tegelikult KOV saabki teha valikud kas hoiab enda väiksed tänavad lahti, või teeb riigiteed.“ (Paide linn)

„Meil on palju ettevõtteid, kes kasutavad tehnikat, nõ platsitehnikat. Ja kes kasutavad kütust, mitte tänava peal sõitmiseks, mis on siis värvitud kütus“ (Lüganuse vald)

7) **(ET47)** Riskid, mida kohaliku omavalitsuse vastutavad ametnikud nimetasid riigiteede mitte sõidetavuse juures, on järgmised: ühistranspordi ühenduste katkemine, operatiivsõidukite pärsitud liikumine, kaubanduse logistika piiratud liikuvus.

„...toidu ja kütuse nagu juurdevedu, mis on põhilised, mis võivad tekkida ja panevad nagu põntsuga sellele asjale. Et, et see on kõige olulisem, et nagu nii-öelda olulisest logistilised teed tegelikult tuleks lahti hoida.“ (Jõgeva vald)

2.2.1.5 Telefoniteenus (kategooria 5)

Telefoniteenuse kadumisest tulenevaid riske peavad **kõik 12 kohalikku omavalitsust väga väikesteks** ning ei arva, et see neid kuidagi mõjutab. Viies intervjuus öeldi, et kui mobiiltelefoniteenus säilib, siis riskid tavatelefonide kadumisest on peaaegu olematud. Paljud uuringus osalenud ei usu, et suurem osa inimesi tavatelefonide teenust veel kasutaksid või kui kasutavad, siis need on üksikud elanikud.

Riskid, mis võivad tekkida tavatelefoniteenuse ära langemisel kohaliku omavalitsuse haldusalas, on:

- 1) **(ET51)** Telefoniteenuse taastamise võimekus ei ole kõikides kohalikes omavalitsustes koostööpartnerite näol kaardistatud või puudub.
- 2) **(ET52)** Numbrid, kellele helistada mobiililevi kadumisel hädaolukorras on kaardistamata. Ehk dokumentatsioonist puuduvad elanike andmed, kes ainult tavatelefonide kasutavad. Sellest tulenevalt ei pruugi saada nendega hädaolukorras ühendust.
- 3) **(ET53)** Mingi osa haigla ja muude asutuste numbritest, milleks on praegu tavatelefonide numbrid, muutuvad kättesaamatuks.

„Kui traadiga telefon katkeb, siis ei ole eriti suur risk.“ (Jõgeva vald)

„...ei juhtu mitte midagi. Ei juhtu selles mõttes midagi, et läbi selle traadiga telefoni ei edastata mitte ühtegi sellist informatsiooni, mis, mis nagu oleks nagu elutähtis.“ (Keila linn)

2.2.1.6 Mobiilsideteenus (kategooria 6)

Teenuse katkestuseks seitsmeks päevaks hindab tõsiseks neli omavalitsust 12-st. Keskmiseks hindab riske kaks omavalitsust. Neli omavalitsust ei hinda mobiilsideteenuse katkemisest tulenevaid riske suureks. Ülejäänud omavalitsused ei oska riske hinnata, kuid kirjeldavad mõningal määral, millised on võimalikud riskid mobiilsideteenuse katkemisel. Mobiilside kadumine muudab kohalike omavalitsuste jaoks olukorra keeruliseks, kuid muude teenuste püsimisel saadakse probleemidega hakkama. Riskid, mis mobiilsideteenuse katkemisest tuleneda võivad, on järgmised:

- 1) **(ET61)** Peamiselt info vahetamisega seotud puudused. Näiteks ei saada kriisiolukorras infot toimuvatest hädaolukordadest ning sündmustest omavalitsuse haldusalas - ei teata keda abistada või kuhu suunata ressursse. Võib tekkida info- ja kommunikatsioonisulg, kus omavalitsuse töötajad, kes viibivad eri kohtades, ei suuda ise tekkivaid olukordi adekvaatselt hinnata ning sellest tulenevalt ei teata kriisi tõsidust kriisikomisjonis.

Ainult ühel omavalitsusel on võimalus mobiiltelefoniteenuse ära langemisel suhelda elektroonilisel teel välismaailmaga, eeldusel, et teised sideühendused on samuti kadunud (tavatelefonid ei ole välisvõrku ühendatud ning ühendus mandriga traati pidi puudub). Ruhnu vallal on olemas ühendus raadiolainetel töötava raadiojaama teel mandri ning välismaailmaga ning kogu ühendus on võimalik akude pealt tööle saada, mistõttu saavad nad hädaolukorras abi kutsuda.

„Meil siis olemas ka kõik need, need, ühesõnaga sõjaväestatud struktuuride raadioside aparatuurid, mis ka seljuhul kui elekter ära kaob, kui mobiilid ära kaovad, siis meie side jääb ikkagi tööle raadiosagedustel. No ütleme, siis töötavadki need raadioside aparaadid. Meil on 3 siis sellist sidesüsteemi praegu, kõik on dubleeritud.“ (Ruhnu vald)

- 2) **(ET62)** Kohalik omavalitsus ei saa ühendust enda koostööpartnerite ja teenusepakkujatega, kellega on hädaolukorra lahendamiseks eelnevad kokkulepped või kelle abi vajatakse. Kogu suhtlus käib mobiiltelefoni teel ning tavatelefonide

olemasolul on tavanumbrid kaardistamata. Lahendused kommunikeerimiseks ettevõtetega, kelle abi vajatakse, puuduvad.

- 3) **(ET63)** Puuduvad kokkulepped ning protseduurid kriisikomisjonidel mobiiltelefoni teenuse katkemisel. Ei ole kokku lepitud alternatiivseid viise, kuidas infot vahetada või kokku saada hädaolukorras.
- 4) **(ET64)** Loodetakse paljuski virgatsitele ehk sotsiaaltöötajatele või muudele ametnikele, kes peavad läbi käima valdade ja linnade kaugemad piirkonnad ning teavitama elanikke ohtudest. See aga tekitab riski olukorras, kus sotsiaaltöötajaid või ametnikke ei ole võimalik kätte saada. Selle ristmõjuna omakorda tekib oht, et omavalitsuse äärealade elanikke, kelle teavitamiseks sotsiaaltöötajad mõeldud oli, ei teavitata toimuvast õigeaegselt.
- 5) **(ET65)** Inimeste ettearvamatu käitumine ja teadmatus informatsiooni puudumisel võib tekkida olukorras, kus nad ei saa võtta ühendust lähedaste, ametiasutuste või omavalitsusega. Psühholoogiline pinge ning paanika võivad tekkida olukorras, kus paljude inimeste jaoks ainukese suhtlusvahendi funktsioneerimine on katkenud.

„Ei olegi võimet. Ja siis on juba nagu üks päev enne maailmalõppu on sella asja nimetus.“ (Jõgeva vald)

„Infosulg on. kõik ju sellest tulenebki. isegi infot ei saa selle kohta, millal mingi side taastub vms.“ (Muhu vald)

„Side tagamine on ju põhimõtteliselt kõige alus. Me ei tea ju isegi kuhu minna, kuhu joosta, kus on üldse probleemid, kui meil puudub side. Kus on abivajadus olemas, kes saaks abistada jne. Kui sidet ei ole, siis kõike seda korraldada, on, on väga keeruline.“
(Tapa vald)

2.2.1.7 Andmesideteenus (kategooria 7)

Andmesideteenuse katkestust peab tõsiseks viis omavalitsust 12-st. Kaks omavalitsust peavad riski keskmiseks. Kuus omavalitsust 12-st peavad andmesideteenuse katkestusest tulenevaid riske pigem väikeseks või väikeseks. Ülejäänud omavalitsused ei oska riske sellisel kujul hinnata, kuid toovad välja erinevaid probleeme ja olukordi, mida see võib endaga kaasa tuua. Omavalitsused, kes ei hinda riske kõrgeks, toovad muuhulgas välja asjaolud, et **kui säilib mobiiltelefoniteenus, siis saab asjad aetud ilma andmesideteenuseta.** Usutakse, et makseteenuse katkestusest tulenevad riskid saab omavalitsus lahendada garantiikirjaga, mis kauplustele esitatakse ning mille alusel

omavalitsus vajalikke kaupu ja teenuseid osta saab. Lisaks loodetakse Kaitseliidu abile. Interneti taastamise võimekus omavalitsustel endil puudub. Loodetakse teenusepakkujate abile.

Riskid, mis võivad tekkida andmeside teenuse katkestusest, loetleti omavalitsuste ametnike poolt ette järgmiselt:

- 1) **(ET71) Kohalike omavalitsuste töö on tugevalt häiritud või lausa seisab, kuna andmebaasid ning töökeskkonnad on paljudel internetis.** Ligi ei saa ka erinevate protsesside menetlemiseks vajalikele andmetele. Samuti jäävad maksmata arved, mille tasumise kohustus omavalitsusel on.
- 2) **(ET72) Andmesideteenus on tugeva ristmõjuga makseteenusele poodides.** Kui maksetenus koos andmesideteenusega kaob, siis ei saa elanikud poodidest vajalikke kaupu ja teenuseid kätte, mille tulemusena võib tekkida toidu ja esmatarbekaupade puudus, mis omakorda võib viia uue tekkiva kriisiolukorrani. Elanike sularahavarusid peetakse minimaalseteks või olematuteks. Mõned omavalitsused usuvad, et nad saavad vajadusel garantiikirjadega poest kauba kätte, mida elanikele edasi müüa või välja jagada.

„Poes, kui internet puudub, siis arvatavasti kassaaparaadid ainult sularahas saavad toimetada, sest kaardimakse süsteemid on kõik läbi võrgu ja kui see ei toimi, siis on lihtsalt sularahas ja kui palju kellegil sularaha on, et selles on küsimus.“ (Paide linn)

„Valla töö kindlasti seisab. Kriis - siis ei olegi mitte midagi. siis seisabki.“ (Lüganuse vald)

2.2.1.8 Elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine (kategooria 8)

Antud teenuse katkemisest tulenevaid riske peetakse kõigist elutähtsatest teenustest üheks väiksemaks. Suureks või väga tõsiseks ei hinda teenuse katkestusest tulenevaid riske mitte ükski omavalitsus. Keskmiseks hindab riske üks omavalitsus. **Väikeseks või väga väikeseks hindab teenuse puudumist 11 omavalitsust 12-st.** Peamiseks põhjuseks, miks omavalitsused teenuse kadumisest tulenevaid riske oluliseks ei pea:

- 1) **(ET81) Kõiki dokumente ning asjaajamist on võimalik dubleerida käsitsi koostamisega.**

- 2) **(ET82)** Lisaks toodi välja asjaolu, et hädaolukorras ei kasutata nagunii elektroonilist isikutuvastamist või digitaalset allkirja, kuna mobiiltelefoniteenusega saab paljud asjad lahendada helistades.

„Kui on kriisiolukord, siis ma arvan, et mitte keegi ei hakka nende digiasjadega jamama. See käib ikka natukene teist teed.“ (Muhu vald)

„Et ainuke risk on nagu see, et ei saa nagu näiteks edastada näiteks abipalvelt vabariigi valitsusele, et või...vabariigi kriisikomisjoni.“ (Saaremaa vald)

Probleemid või peamised murekohad, mis käesoleva teenuse katkestusega tekivad, on omavalitsuste juhtide hinnangul järgmised:

- 1) Arveid ei ole võimalik maksta ning sellest tulenevalt võib omavalitsusel jääda seitsme päeva jooksul teatud kaup saamata. Samuti võib peatuda teatud teenuste edastus omavalitsusele või elanikele.
- 2) Andmebaasidesse sisse logimine on raskendatud, kuna see toimub suuresti elektroonilise isikutuvastuse alusel. Lisaks on häiritud e-teenuses kiireloomuliste toimingute teostamine.
- 3) Tervishoiu teenuse juures võib tekkida probleem digireseptide väljastamisega neile, kellel on vajadus spetsiaalsete ravimite järele.
- 4) Sotsiaaltoetuste väljamaksmine abivajajatele. Omavalitsustel ei ole kassas piisaval hulgal sularaha, siis ei ole võimalik digitaalselt seda koheselt välja maksta.
- 5) Vabariigi Valitsusele ei saa edastada ametlikke abipalveid, sealjuures ei ole seda võimalik teha ka Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile juhul, kui selleks tekib vajadus.
- 6) Sündide ja surmade registreerimine peatub elektrooniliselt. Paberid vormistatakse käsitsi ning nende sisse kandmine süsteemi on võimalik alates teenuse taastumisest.

2.2.1.9 Vältimatu abi toimepidevus (kategooria 9)

Vältimatu abi toimepidevuse all uuriti omavalitsustelt pigem toetavate teenuste (ajutine peavari, toit, vesi, transpordi tagamine) tagamist abivajajatele, kuna hädaolukorras on omavalitsustel sellistes küsimustes pigem toetav ning mitte operatiivteenistusi dubleeriv roll.

Vältimatu abi toimepidevuse all uuriti omavalitsustelt pigem mitte esmaabi andmise võimalust ning meditsiini abi andmise võimekust, vaid toetavate teenuste nagu ajutise

peavarju, toidu, vee ja transpordi tagamist abivajajatele, kuna hädaolukorras on omavalitsustel sellistes küsimustes pigem toetav ning mitte operatiivteenuseid edastav roll. **Uuringus osalenud 12-st omavalitsusest peab võimet vältimatut abi elanikele anda seitsme päeva jooksul piisavaks viis.** Teised omavalitsused peavad võimet kas kehvaks või ei ole nende ressursid käesoleva teenuse tagamiseks kaardistatud. **Kolm omavalitsust 12-st loodavad vältimatut abi tagades Kaitseliidu, Kaitseväe ja vabatahtlike politseinike peale.** Toit ja vesi loodetakse tagada kaupluste ning koostööpartnerite abiga. **Kolm omavalitsust 12-st omavad teatud hulgal ka endale või enda allasutusele kuuluvat toiduvaru, mida on võimalik realiseerida hädaolukorras.** Teised omavalitsused loodavad toitu vajadusel kauplustest saada. Suurimad riskid, mis vältimatu abi tagamisel kohalike omavalitsuse kriisikomisjoni liikmete poolt välja toodi:

- 1) **(ET91)** Ressursside kaardistus – Omavalitsustel ei ole ressursid, mida nad hädaolukorras kasutada saaksid, kaardistatud. Toidutagavarad ning võimekus toitu jooskvalt hankida on kaardistamata. Puuduvad lepingud erasektoriga ehk ei teata tegelikult, milline võimekus neil realselt olemas on ning millisest ressursist võib tekkida puudus. Toidu- ja esmatarbekaupade võimekus on tugevas sõltuvuses kaupluste laoseisudest.
- 2) **(ET92)** Majutuskohtade puudus – Sõltuvalt vältimatut abi vajavate inimeste arvust, ei pruugi omavalitsusel jätkuda hooneid ja ruume, kuhu inimesi paigutada. Väga tugev ristsõltuvus on ka kütmisvõimalustest, kuna omavalitsustel puuduvad vahendid, et kütta keskkütteta ruume. Sellest tulenevalt varieerub ka elanike arv, kellele suudetakse tagada ajutises elukohas soe ja ohutu paiknemine.
- 3) **(ET93)** Kokkulepete puudumine teenusepakkujatega – Kokkulepete puudumisel kaupluste, majutusasutuste, transpordiettevõtete ja teiste ametiasutustega elanike teenindamiseks toob kaasa olukorra, kus omavalitsused ei saa olla 100% kindlad teenuste kättesaadavusega hädaolukorras. Mainitakse küll erinevaid toiduainetetööstusi, põllumehi, transpordiettevõtteid, kui ka kauplusi, kuid reaalselt kokkulepete puudumisel ei pruugi olla nende pakutav ressurss piisav või ei saada seda omavalitsusele sobivatel tingimustel kätte. Sellest tulenevalt ei pruugita tagada vältimatut abi piisaval hulgal elanikele.

„No ma arvan, et siin peaks nagu noh nagu kalkuleerima kokku palju on vallakoole, mis iseenesest taristult nagu suudaksid vastu võtta inimesi ja siis selle köökide võimekuse ja nii-öelda infrastruktuurivõimekuse ehk siis vesi ja kanalisatsioon ja seda arvutust ei ole.“

(Jõgeva vald)

„Meil ei ole sellist ruumi tegelikult, kuhu me reaalselt saaks inimese viia, ei ole tõesti jõudnud tegeleda.“ (Lüganuse vald)

2.2.1.10 Makseteenus (kategooria 10)

Uuringus osalenud omavalitsused hindavad makseteenuse puudumisel tekkivaid riske erinevalt. **12-st omavalitsusest hindab probleemide või riskide tekkimise võimalust pigem suureks või keeruliseks viis omavalitsust.** Väikeseks hindab riske makseteenuse peatumise teenusest tulenevalt neli omavalitsust. Riske ei oska hinnata üks omavalitsus. Peamiste probleemidena, mis makseteenuse katkemisel tekkida võivad, toovad omavalitsuste esindajad välja järgmised riskid:

- 1) **(ET1001)** Elanikel puudub sularaha varu, millega saaksid poes kauba eest tasuda. Selle tulemusena ei saada poest kätte esmatarbekaupu. Kuna omavalitsustel enamjaolt puudub kassa või on seal väga väike hulk raha, ei saa ka nemad sularaha tagada. See on suureks probleemiks eriti linnades, kuna linnainimestel puuduvad omavalitsuse hinnangutel piisavad sularahavarud iseseisvalt hakkama saamiseks seitsmese päeva jooksul.
- 2) **(ET1002)** Lepingute puudumine poodide ja hulgilaudega – Omavalitsustel puuduvad enamjaolt kokkulepped (ka suusõnalised) esmatarbekaupade ja teenusepakkujatega. Seega ei saa olla kindel, et kaup, mida elanikud vajavad ja omavalitsus neile hädaolukorras anda planeerib, üldse saadaval on. Poodidest loodetakse kaupa saada garantiikirjade alusel.
- 3) **(ET1003)** Loodetakse jõustruktuuride peale – Omavalitsused loodavad hädaolukorras toidu ja joogivee saada Kaitseliidu, Naiskodukaitse või Kaitseväe abiga, kuigi kokkulepped varustamiseks neil puuduvad. Jõustruktuurid, kellel on varud enamjaolt enda tegevuseks ei pruugi omavalitsusi vajalikus mahus toetada ning sellest tulenevalt võib tekkida ressursipuudus.
- 4) **(ET1004)** Sularaha või kaupade edastamine elanikeni, kes ei saa seda ise mingil põhjusel hankida, viiakse ellu sotsiaaltöötajate abiga. Teenus võib olla puudulik kuna sellele probleemile ei olda mõeldud.

„No kaitseväel on ikkagi need kuivtoidupakid laos valmis, eksole. Küsida neilt, kas siis Jõhvist või Tapalt jah, et ütleme et olukorras, kus neil seda hetkel vaja ei ole, neil on nad laos olemas, mingi 40 000 pakki.“ (Jõhvi vald)

„Eks siis ongi see, et tuleb tööd juurde jälle sotsiaaltöötajatele, kellele helistatakse ja öeldakse, et selline seis, et mul ei ole ja, siis tuakse nad siis pangaautomaadi juurde kuskil kaugemalt.“ (Paide linn)

„Tõenäoliselt need pensionärid, kes on sukasäärde kogunud, need saavad ja teised inimesed lihtsalt ei saagi kuskilt oma teenust osta. Et kauplustes arveldamine jääb ära. Siin on see koht tõenäoliselt, kus me peame siis võib-olla tõesti nende asutustega rääkima, et on võimalik mingi muu alternatiivsüsteem, kuidas inimene oma toiduainetega varustatud saab.“ (Lüganuse vald)

2.2.1.11 Sularaharinglus (kategooria 11)

Sularaharinglus on teenus, mis seisneb sularaha sissemaksete tegemises maksekontole ja sularaha väljavõtmises maksekontolt ning mille osutamiseks on vajalik ehitiste, seadmete (näiteks pangaautomaatide, pangakontorite jne) või muu taolise, sealhulgas sularahaveo katkematu toimimine, mis võimaldab tarbijatel Eesti territooriumil sularaha kätte saada (Hädaolukorra seaduse seletuskiri, 2017). **Sularaharingluse kadumisel seitsme päeva jooksul hindab riske väikeseks või olematuks 10 omavalitsust 12-st.** Kaks omavalitsust ei hinda teenuse kadumisest tulenevaid riske selles sõnastuses. Sularaharingluse tagamise probleemistikku kirjeldavad järgnevad koodid (või punktid):

- 1) **(ET1101)** Sularahakassad on küll olemas enamustel omavalitsustel, kuid summad, mida seal hoitakse teatud teenuste tagamiseks (näiteks abirahade väljamaksmine, omavalitstusele kaupade ostmine), on marginaalsed ning jäävad pigem kahe- kuni kolmekohaliste summade piiresse kui tuhandetesse.

„Meil veel on mingi kassa jah. Võib-olla teatud hetkel võibolla on ka tuhanded, aga pigem ka sajad. Aga väikesed summad.“ (Põltsamaa vald)

Sellest tulenevalt võib öelda, et omavalitsustel puudub sularahavaru.

- 2) **(ET1102)** Kaheksa kohalikku omavalitsust eeldab, et elanikel ei ole sularahavarusid, või kui on, siis ei ole seda piisavalt. Samuti eeldatakse, et inimesi, kes sularaha kasutavad on väga väike hulk ning sellest tulenevalt ei ole probleemid ka tõsised, kui teenus katkeb. Nenditi fakti, et inimesed on harjutatud sularaha mitte omama ja kasutama ning sellest tulenevalt puuduvad ka varud. Küll aga hinnati sularaha kasutatavust kõrgemaks pigem vanemate inimeste seas, kellel on see sageli ka ainuke maksmise viis. Üks omavalitsus 12-st eeldab, et elanikud, kes arveldavad ainult

sularahas ning kellel puudub elektrooniline maksevõimekus, omavad ka piisaval hulgal varu, et iseseisvalt toime tulla.

- 3) **(ET1103)** Kui toimib makseteenus ning muud elutähtsad teenused, siis ei ole sularaha olemasolu või selle ringluse peatumine probleem.
- 4) **(ET1104)** Pangakontode puudumine sotsiaalklientidel – Paljudel pensionäridel ja sotsiaalklientidel, kellel on sularahaga arveldamine ainus viis, võib tekkida probleem sularaharingluse katkemisel. Sotsiaaltasusid või pensione ei pruugi omavalitsus olla võimeline enda sularahavarudest välja maksma, mistõttu tekib sularahaga arveldavatel elanikel maksevõimetus. Lahendusena sellisele probleemile pakub üks omavalitsus välja sotsiaaltöötajate poolt elanikeni toimetatavad toidupakid.

2.2.1.12 Kaugküttega varustamine (kategooria 12)

Omavalitsustel paluti hinnata kaugküttega varustamise võimekust ning selle katkemisest tulenevaid riske just talvisel ajal, mil see mõjutab inimeste elu ja tervist kõige rohkem. See on kõigist elutähtsatest teenustest üks kõige olulisemaid ning mille katkemine tekitab kõigi omavalitsuste hinnangul väga tõsiseid tagajärgi inimeste elule, tervisele, taristule ja omavalitsuse haldusalas tegutsevate ettevõtete jätkusuutlikule toimimisele. Kaugküte on tugevas ristsõltuvuses elektrist, sest kõik katlamajad sõltuvad elektriteenuse olemasolust. Elekter on oluline katlamajade töös järgmistel põhjustel: põletusahjud töötavad elektriga (maagaasiga katlamajades); pumbad, mis sooja vett trassi torudesse löövad, seiskuvad elektriga varustamise lõppedes. **Kaugküttega varustamise katkemisest tulenevaid riske hindab väga tõsiseks ja suureks 11 omavalitsust 12-st.** Üks omavalitsus, keda kaugküttega varustamine ei puuduta, on Ruhnu vald, kelle territooriumil paiknevatest hoonetest on eranditult kõik lokaalse kütte ehk ahikütte peal. Ülejäänud omavalitsused sõltuvad valdavas enamuses keskküttekatlamajadest, mille töö lakkamisest või teenuse katkestusest tulenevad riskid on eriti suured talvel. **Keskkütte kadumisel on otseselt tekkiv risk kanalisatsioonile ning veevarustusele, mis külmades kütmata majades aeglustub kuni külmumiseni** (mis võib omakorda torud lõhki lüüa ning taristut pöördumatult kahjustada).

Elutähtsa teenuse tagamise peamised probleemid on:

- 1) **(ET1201)** 12-st omavalitsusest omab generaatorit, mis oleks võimeline hoidma töös katlamaja mingil tasemel, ainult üks, kuid tal puudub kütusevarude kohta kaardistus (Valga vald). Ülejäänud **10 kohalikku omavalitsust ei oma magistritöö kirjutamise hetkel 100% täpset kaardistust ega dokumentatsiooni katlamajade generaatorite võimekuse ega kütusevarude kohta**. Ruhnu vallas on kõik hooned ahiküttel toimivad. Enamus omavalitsusi loodab, et kaugkütte teenust osutavatel ettevõtetel on generaatorid olemas. Puudub teadmine ja kaardistus, kas nende generaatorid on piisava võimsusega ning kas on olemas kütusevaru. Neli omavalitsust 12-st ütleb, et nende piirkonnas on olemas lisaks peamisele katlamajale ka varukatlamaja või on olemas ühel katlamajal alternatiivse kütteallikaga kütmise võimalus. Ühe omavalitsuse piirkonnas tegutseb suurtööstus, kes toodab ise nii sooja, kui ka elektrit ning kes suudaks tagada ühe linna osalise elektriga varustatuse. Teine samas piirkonnas asuv linn jääks antud olukorras ilma elektri ja küttega, kuna sõltub teisest katlamajast.
- 2) **(ET1202)** Kortermajade jahtumine ja pumplad – Talvisel ajal jahtuvad majad, mida ei köeta, suhteliselt kiiresti maha. Olulist rolli mängib majade soojustamine, kuid üle 72 tunni ei suuda omavalitsuse kriisikomisjoni liikmete hinnangul ükski maja talvisel ajal ilma kahjustusteta vastu pidada. **Ajavahemik, millal algab talvisel ajal torude külmumine ning potentsiaalne lõhkemine on 24-72 tundi peale kütmise lõpetamist**. Suurimaks probleemiks, mis välja tuli, on asjaolu, et isegi kui katlamajad suudavad tagada keskkütte enda trassis (katlamaja pumbad lõövad sooja vee kortermajadeni), asuvad väga paljude (valdav enamus) kortermajade keldrites omakorda maja pumbad, mis vajavad toimimiseks elektrit. Elektrikatkestuse korral, mille tulemusena jääb kortermaja vooluta ning katlamajast tulev soe vesi ei liigu edasi kuna maja pumbad ei tööta, st vesi ei jõua kortermaja torudesse. Sellistel juhtudel ei ole kasu üksnes katlamaja töötamisest. Isegi kui kortermaja pumplatele suudetaks tagada generaatorid, ei ole sinna välja ehitatud sisendeid, mille otsa saaks generaatorid ühendada, mistõttu paneb see kortermajade süsteemid sõltuma ainult üldelektrist.
- 3) **(ET1203)** Lõhkenud torude taastamine – Kui trassi või elumajade torustik on külma tõttu lõhkenud, siis ei ole taastuvast kaugküttesüsteemist koheselt kasu, kuna torude parandamine ning ühenduste normaalne taastamine võtab väga palju aega. Selle Paaripäevane hädaolukord keskkütte kadumise näol muutuda kordades pikemaks.

- 4) **(ET1204)** Kortermajade ja asutuste kaabeldus – Isegi kui elekter on olemas ning probleem on lihtsalt keskkütte teenust tagavas ettevõttes, kes ei suuda mingil põhjusel kaugkütteteenust tagada, siis tekib probleem kortermajade elektrisüsteemides. Eriti just vanemate kortermajade elektrisüsteemid ei kannataks, omavalitsuse kriisikomisjoni liikmete hinnangul, välja koormust, mis tuleneks sellest, kui inimesed hakkaksid kasutama lokaalseid elektriga toimivaid soojusallikaid (puhurid, radikad jms), mille voolu tarbivus on väga kõrge. See võib tekitada probleemi, kus lisaks keskküttele on kadunud ka elekter, kas majas või mõne alajaama kaitsme väljalülitamise tõttu mõnes piirkonnas.
- 5) **(ET1205)** Katlamajade varugeneraatorite võimsus kaardistamata – Varugeneraatoreid ei pruugi olla katlamajadel piisavalt, mille tulemusena ei saa katlamaja töötada. Isegi kui on olemas mingisugused generaatorid, puuduvad kriisikomisjonidel andmed, kas nende võimsus on piisav, et saaksid oma tööd jätkata.
- 6) **(ET1206)** Puuduvad kokkulepped mobiilsete katlamajade osas – Omavalitsustel on võimalik rentida mobiilseid katlamajasid, mis suudavad katta teatud osa küttevajadusest. Hetkel puuduvad neil kokkulepped ja lepingud selliste katlamajade rentimiseks ja kasutamiseks, mistõttu ei saa nendega hädaolukorras arvestada.
- 7) **(ET1207)** Evakuatsiooniks mõeldud hooned ohus – Evakuatsiooniks mõeldud hooned, kuhu elanikud keskkütte teenuse katkemisel evakueerida tahetakse, ei ole samamoodi köetud ning sõltuvad paljudes omavalitsustes üldisest kaugküttest. Selle tulemusena ei ole isegi kaardistatud evakuatsioonipaikadel tegelikult võimekust inimesi majutada.

„Siis on jama. Siis on sõna otseses mõttes jama. Selle tagama peab soojaettevõtte ...isegi ei oska öelda...7 päevane..no see on...sõna otseses mõttes, siis on süsteem rajalt maas.“
(Jõhvi vald)

„Sel hetkel, kui katlamaja läheb rikki, onju, siis on võimalus rentida kuskilt mobiilseid katlamajasid. Kui kiiresti seda kätte saab...kas 7 päeva jooksul saab kätte, või ei saa eksju. Tegelt on see jama.“ (Tapa vald)

„No ei olegi mingit võimet teenust tagada. See puudub ja võimekus on vaid see, et ta palub siis neid inimesi, kes on autonoomse küttesüsteemiga majades, et inimesed võtaks lahkelt enda juurde elama neid või võtaks sugulased enda juurde, ja pärast seda, kui kõikidel nendel majadel on nagu torud lõhki läinud, siis milline aeg kulub selle peale, et see ära remontida.“ (Jõgeva vald)

2.2.1.13 Kohalike teede sõidetavuse tagamine (kategooria 13)

Kohalike teede sõidetavuse tagamine (mis on samuti üks omavalitsuste tagatavatest teenustest) andis omavalitsustes erinevaid vastuseid. Omavalitsustel paluti hinnata enda võimet kohalikke teid lahti hoida seitsme päeva jooksul talvistes oludes lumetuisuga. **12-st omavalitsusest hindab enda võimekust koos lepingupartneritega hädaolukorras kohalikke teid sõidetavana hoida seitse.** Viis omavalitsust ütlesid, et tugevama tuisu korral ei olda 100% kindel, et kõiki valla teid, milleks neil on kohustus, suudetakse lahti hoida. Riskid ja probleemid, mis antud teenuse katkemisest võivad omavalitsuste jaoks tekkida, on kriisikomisjoni liikmete ja omavalitsuse ametnike jaoks järgmised:

- 1) **(ET1301)** Haldusreformijärgselt on valdade ja linnade territooriumid kasvanud olulisel määral ning igale poole ei pruugita praeguse tehnikaga jõuda. Tugevama tuisu korral loodetakse ka põllumajandustehnika kaasamise peale, kuid selle ressursid ning paiknemine on hetkel suuresti kaardistamata.
- 2) **(ET1302)** Kütusevarude hulk teenusepakkujatel kaardistamata – Kohalikel omavalitsustel puuduvad täpsed andmed kui kaua ja mis tingimustel suudavad teenusepakkujad enda teenuse osutamist jätkata. Elektri katkestuse ajal, kui tanklatest kütuse saamisega probleeme tekib, võib kannatada ristmõju tulemusel kohalike teede sõidetavus, eeldusel, et teehooldusettevõtetal puudub endal võimekus teehooldustehnikale vedelkütust pakkuda.
- 3) **(ET1303)** Teede sõidetamatus tagajärjel ei pääse liikuma operatiivsõidukid ning elanikud. Eriti on ohus piirkonnad, mis asuvad linnadest kaugemal, äärealadel. Samuti on probleemiks kaupade ja teenuste edastamine elanikele.
- 4) **(ET1304)** Olemasoleva tehnika nõrk suutlikkus – Kohalike omavalitsuste teehooldustehnika on saanud vähempakkumiste tulemusena, kus teehooldustehnika valikul on määravaks faktoriks ainult hind. Sellest tulenevalt ei olda võimelised raskemate ilmastikuolude korral teid enam vajalikul määral hooldama ning tulemuseks on kohalike teede sõidetavuse kvaliteedi langus.

„No oma jõududega kindlasti mitte. Nad peavad kindlasti abi paluma kuskilt põllumeestelt kellelt iganes, eks ole.“ (Jõgeva vald)

„Meil on ikkagi põllumajanduspiirkond ja noh, traktoreid millega on võimalik tee lahti lükata või vähemalt tee sisse tallata, jahimeeste džiiptidega, need on olemas, et jah, igaiüks oma fiat Unoga ei saa liikuma, aga me lahendame selle ikkagi kuidagi ära.“ (Põltsamaa vald)

„Kõikidel suurematel põllumajandusettevõtetel on suuremad tankurid olemas või paagid.“ (Tapa vald)

2.2.1.14 Veega varustamine ja kanalisatsioon (kategooria 14)

Veega varustamine ja kanalisatsiooni teenus on elektri- ja kaugkütte teenuse kõrval üks olulisemaid kohalike omavalitsuste hinnangul, mille katkemisel tekivad tõsised probleemid ja ristmõjud. Käesolevas magistritöös on kaks teenust võetud eraldi vaatluse alla, kuna veega varustamise juures käsitletakse vett kui joogivett, mis ei pruugi alati sõltuda kanalisatsiooniga samadest süsteemidest. Intervjuudest tuli välja asjaolu, et veega varustamist on kohalikel omavalitsustel lihtsam tagada kui kanalisatsiooni, kuna seda on võimalik inimesteni toimetada ka muul moel kui mööda trasse. Sellegipoolest hindasid omavalitsused mõlema teenuse katkemisest tulenevaid riske tõsiseks.

Kanalisatsiooni katkemisest tulenevaid riske hindab enda jaoks tõsiseks 11 omavalitsust 12-st. Üks omavalitsus (Ruhnu vald) ütleb, et nende veevõrk (kanalisatsioon) toimib diiseldiiseliiniga, mille kütusevaru on aasta aega. Ühel omavalitsusel on tema haldusalas paiknevas suurimas linnas iseoolne kanalisatsioon, mis tähendab, et kanalisatsioon ei vaja teatud maani voolamisel pumpade abi. Ülekoormuse ning kanalisatsiooni töö seiskumisel on võimalik üleliigne solk keskkonnakahju tekkimise riskiga otse jõkke lasta. Üks omavalitsus ütleb, et kui suudetaks hoida vahepumpasid koos generaatoriga, on võimalik lasta suhteliselt väikese energiakuluga, kuid keskkonnakahju riskiga, solk merre. Kõigi omavalitsuste kanalisatsioonisüsteemid on tugevas sõltuvuses elektrist, mistõttu on elektrikatkestuse ajal generaatorite olemasolu hädavajalik, et pumplaid ning seadmeid töös hoida ning sellega vesi ja kanalisatsioon tagada. Suur probleem on jälle asjaolu, et generaatorite ressursid ning vajadused pumplades on kaardistamata. Kui teatakse, et on olemas generaatorid, siis ei pruugi olla need generaatorid piisavalt võimsad. Lisaks puuduvad andmed kütusevarude kohta. Kanalisatsiooniteenuse katkemisel tekivad omavalitsuste hinnangul järgmised riskid ja probleemid:

- 1) **(ET1401)** Trassid sõltuvad elamute kanalisatsioon hakkab üle ajama – Kortermajadel ning elamutel, kes sõltuvad üldkanalisatsioonist, tekivad probleemid, kui elektrikatkestusel ei pumbata reovett enam ära. Iseoolne kanalisatsioon, ehk torustik, mis ei vaja pumpade abi ära voolamiseks, kas puudub või ulatub ainult teatud maani trassil, peale mida tekib olukord, kus vastutus on elektri jõul töötaval pumbal. Kui see

pump ei tööta, siis hakkab torustik aegamööda täituma ning sõltuvalt trassipikkusest hakkavad reovesi ning kanalisatsiooni jäägid torudest tagurpidi tagasi voolama. Kortermajades tekib selle tõttu suhteliselt kiiresti kaos, kuna torud täituvad elanike arvu tõttu kiirelt.

- 2) **(ET1402)** Ülepumplate generaatorite sisendid välja ehitamata – Pikkadel kanalisatsioonitrassidel on surve hoidmiseks ning edasi löömiseks trasside teatud distantside taha ehitatud vahepumplad, mille eesmärk on hoida trassis survet ning reovett teatud suunas edasi pumbata. Elektrikatkestuse korral ei ole enamustele pumplatele välja ehitatud süsteemi, kuhu saaks ühendada generaatori, et pumplat elektrienergiaga varustada ja töös hoida. See omakorda muudab kasutuks peapumbajaamade või reoveejaamade generaatorite olemasolu, sest kui vahepumplad ei tööta, siis reovee tsirkulatsiooni ei toimu.
- 3) **(ET1403)** Ressursside kaardistus – Ressursse ei ole kohalike omavalitsuste uued või veel kinnitamata kriisikomisjonid kaardistanud. Seega ei ole võimalik hädaolukorraks valmistuda, ostes generaatoreid. Puuduvad andmed pumplate energiavajaduste kohta, millistes pumplates oleks generaatoritest kasu ning kui võimsad need peaksid olema. Samuti puudub ülevaade milline on reoveeettevõtete kütusevaru ja kas seda üldse on.
- 4) **(ET1404)** Sadevee probleem ja üleujutusosalad – Suuremas koguses sadevesi, mis võib üleujutusosalade veetaseme tõusu tekitada, võib kanalisatsiooni tööd häirida või selle peatada. Tulemusena ei jõua kanalisatsioon enam olemasolevat reovett eemale suunata ning selle tase tõuseb süsteemis üle kriitilise piiri, tuues kaasa elamutes uputuse ning kanalisatsiooni töö seiskumise.
- 5) **(ET1405)** Fekaaliautode puudus ning kasuteguri minimaalsus – Fekaaliautosid enamustel omavalitsustel ei ole. Neil, kellel fekaaliauto võimekus teenusepakkujate näol on, ütlesid, et suurtel kortermajadel pole autost kasu, kuna ei suudeta osutada sellist teenuse mahtu, et see maju või selles elavaid elanikke päästaks. Väiksemate elamute puhul on fekaaliautol olukorrale leevendav mõju, kuid selline ressurss, et probleem elimineerida ja riskid maandada kogu ulatuses ainult fekaaliautodega, puudub täielikult.
- 6) **(ET1406)** Kanalisatsiooni katkemisel kaotavad paljud evakuatsiooniks mõeldud paigad (koolid, lasteaiad vms) võime majutada inimesi pikemaks ajaks, kuna need on samuti ühenduses, nagu ülejäänud elamud ja hooned, üldkanalisatsiooniga. Maapiirkondade koolimajad ja ametiasutused võivad olla kuivkäimlatega, mistõttu on need sobilikumad evakuatsiooni paigad. Kaardistus aga puudub, kuna haldusreformijärgselt ei ole sellega tegeletud.

„Ma usun, et enamusest me upume ära, kui elektrit ei ole ja pumplad ei tööta. Me upume kanali sisse ära. st seda, et keldrid on meil kanalit täis.“ (Lüganuse vald)

„Lihtsam on panna generaator taha ja ülepumpamisjaamale ja tagada see valmisolek pigem. Linna puhul on see õigem.“ (Saaremaa vald)

Joogivee puhul on võimalikud probleemid hädaolukorra puhul küll suured, kuid võrreldes kanalisatsiooniga, on joogivee teenuse katkemiseks omavalitsustel lahendusi või alternatiive rohkem. **Viis omavalitsust 12-st ütleb, et neil on olemas võimekus elanikeni joogivett tarnida teenusepakkujate abiga.** Võimekuse all nimetati puurkaevudele mõeldud eraldi generaatoreid, joogivee vedamiseks mõeldud tsisternautosid, veevaru suures mahutis (kuni kolm päeva). Üks omavalitsus 12-st omab toidu ja joogivee varu kuuks ajaks. Teine omavalitsus omab joogivee varu kolmeks päevaks ning kümnel omavalitsusel varu puudub. Vett loodetakse saada poodidest, kuid lepingud poodidega puuduvad kõigil omavalitsustel. Osadel omavalitsustel, kellega liideti haldusreformi käigus ka teisi omavalitsusi, puudub ülevaade täpsemast ressursist uute valdade haldusalades, mistõttu ei ole ka plaane. Probleemidena ja riskidena kaardistati veega varustamise juures muuhulgas järgmised olukorrad:

- 1) **(ET1407)** Majade sõltuvus trassisurve – Joogivee liigutamine pumpade abil elanike kraanideni ja torudesse sõltub sageli üldsurvest trassis. Kui pumbajaamas ei ole piisavalt võimas generaator, mis jõuaks survet üleval hoida, siis ei ole sellest kasu, kuna kraanides surve puudub. Üks omavalitsus nimetas trassisurve puhul ära ka asjaolu, et Päästeamet võtab vett samast süsteemist ning isegi tavaolukorras on süsteemi surve väga nõrk. Kui Päästeamet kustutab kuskil piirkonnas tuld ning võtab vett hüdrantist, mis on üldtrassi veega ühendatud, siis kaob ülejäänud linnas veesurve olulisel määral ära.
- 2) **(ET1408)** Asulad ühe suure pumbajaama taga – Ühe suure pumbajaama taga on paljudes kohalikes omavalitsustes väga palju tarbijaid. Pumba- või veepuhastusjaama töö seiskumise tagajärjel on väga paljud elanikud ilma veeta. Paremas olukorras on need omavalitsused, kellel on süsteemid kas dubleeritud mitme erineva pumbajaama vahel või kes omavad varupuurkaevusid vee edastamiseks.
- 3) **(ET1409)** Joogivett on võimalik kätte saada salvkaevudest, mis paiknevad maapiirkondades või linnapiirkondade eramajade lähedal. Puuduvad võimalused seda

suurtes kogustes elanikeni transportida, kuna paakautosid, mis selleks kvalifitseeruvad ei ole.

- 4) (ET1410) Veesüsteemide peatumisel kaotavad paljud evakuatsioonipaigad hügieenivõimalused, mille tulemusena ei saa sinna pikemaks ajaks majutada ajutisi elanikke. Üldveest sõltuvad on enamasti nii koolimajad, lasteaiad, kui ka muud ametiasutused.
- 5) (ET1411) Poodidega puuduvad lepingud ja kokkulepped joogivee (pudelvee) hankimiseks ning hädaolukorras saamiseks. Loodetakse saada muude teenuste toimimisel kas kohapeal makstes, arve või garantiikirjaga, vajalik hulk joogivett.

„Ühesõnaga tegelikult on see probleem, et joogivett nõ transportida või siis joogivett kasvõi niisama kätte saada...“ (Jõgeva vald)

„Varusid eraldi ei ole. Keilas on üks, kaks, kolm, neli, viis, kümme poodi ja siis minnakse, ostetakse pudelivett, nii palju kui vajalik, et mingid mingid varud, laod on olemas. Aga otseselt selliseid ja selliseid tagavarasid ei ole.“ (Keila linn)

2.2.2 Evakuatsiooni korraldamine (kategooria 15)

Intervjuudest tuli välja, et evakuatsiooni korraldamise osas on omavalitsused pigem võimekad ning suudavad tagada kuni seitsmeks päevaks evakueeritavatele vee, toidu ja evakueerimispunktis paikneva ajutise majutuse. Samuti nõuab regulatsioon, et kohalik omavalitsus oleks võimeline majutama enda evakuatsioonikohtadesse **vähemalt 2% enda haldusalas olevatest elanikest**. Uuringu tulemusena joonistus välja (vt Tabel 1) kolme tüüpi kohalikke omavalitsusi: 1) piisava evakuatsioonivõimega omavalitsused (roheline), 2) piiri peal olevate omavalitsused (kollane) ning 3) ebapiisava evakuatsioonivõimega omavalitsused on tähistatud (punane). 4) Omavalitsused, kes ei ole enda evakuatsioonivõimet kaardistanud, on tabelis märgitud halliga. Omavalitsuste andmed on võetud 2018. aasta 1. jaanuari seisuga.

Alljärgnevalt väljatoodud tabelis (vt Tabel 1) on uuringus osalenud kohalike omavalitsuste nimekiri, elanike arv selles omavalitsusüksuses ning omavalitsuse hinnang evakueerida valitsevas haldusalas teatud arv elanikke. Kui maksimaalne evakueeritavate elanike arv on suurem kui 2% elanikkonnast, siis on kohaliku omavalitsuse võime evakuatsioonis hakkama saada piisav.

Tabel 2. Kohalike omavalitsuste evakuatsiooni võime

Kohalik omavalitsus	Elanikke haldusallas	Evakueeritavate maksimaalne arv (7 päevaks)	2% elanikkonnast	Võimekus
Keila linn	9956	400-500	199,12	PIISAV
Tapa vald	11 252	Ei ole kaardistatud. Hinnanguline 2000	225,04	KAARDISTAMATA
Muhu vald	1946	100	38,92	PIISAV
Saaremaa vald	31 819	1000	636,38	PIISAV
Paide linn	10 898	20-100	217,96	MITTE PIISAV
Jõhvi vald	11 645	1000	232,9	PIISAV
Ruhnu vald	160	200	3,2	PIISAV
Jõgeva vald	13 889	Ei ole kaardistatud. Hinnanguline 3500	277,78	KAARDISTAMATA
Põltsamaa vald	10 012	200-600	200,24	PIISAV
Lüganuse vald	8942	100-200	178,84	EI PRUUGI OLLA PIISAV
Kose vald	7196	50-100	143,92	MITTE PIISAV
Valga vald	16 664	5000	333,28	PIISAV

Tapa valla puhul on andmed omavalitsuse hinnangul kaardistamata, mistõttu ei saa kindlalt väita, millised kohad ning kui paljudel on võimekus mahutada piisaval hulgal elanikke evakuatsioonikohana. Omavalitsuse kriisikomisjoni juhi hinnangul on evakueeritavate arvuks umbes 2000 elanikku. Jõgeva valla puhul on andmed samuti kaardistamata, mistõttu ei saa väita kindlalt, et vald suudab evakuatsiooni käigus ümber paigutada 3500 inimest ning tagada neile ajutine peavari, toit, joogivesi ning magamisase. Lüganuse vald suudab enda hinnangul evakueerida ning ümber paigutada 100-200 inimest. Arvestades valla elanike üldarvu, milleks on 8942 elanikku, siis moodustab kohustuslik 2% 178,84 elanikku. Seda on täpselt omavalitsuse antud vahemikus, mille tulemusena ei saa olla kindel, et evakueeritavate inimeste arv on omavalitsusele võimetekohane.

Kaks omavalitsust 12-st ei ole suutelised käesoleva seisuga evakueerima seaduses ettenähtud 2% elanikest.

Kose vald suudab evakueerida nõutud elanikkonnast umbes pooled ehk 1% (arvestades nende antud hinnangu keskmist, milleks on 75 elanikku) ning Paide linn ainult umbes 0,14% enda kohustuslikust elanike mahust (arvestades nende antud hinnangu keskmist, milleks on 60 elanikku).

Suurimad probleemid ja kitsaskohad evakuatsiooni läbiviimisel, mille kohalikud omavalitsused välja toovad, on enamjaolt:

- 1) **(EV01)** transpordivahendite puudumine;
- 2) **(EV02)** toidu ja joogiveevarude puudumine;
- 3) **(EV03)** majutuskohtade vähesus – ei ole piisavalt evakuatsioonipaiku, kuhu saaks inimesed magama paigutada (puuduvad madratsid, magamiskotid, voodiriided)
- 4) Probleemid elanikega, kes keelduvad elukohast lahkumast – võivad tekkida pinged ning konfliktid evakueeritavatega, kes ei taju riske piisavalt tõsiselt ning keelduvad elukohast lahkumast. Omavalitsuste puudub ka ilma politsei sekkumiseta sunnimehhanism elanike kohustamiseks;
- 5) Puudub dokumenteeritud ja kaardisatud ülevaade ohtlikest aladest ja piirkondadest – puudub dokumentatsioon või kaardistus, mille abil hinnata erinevate piirkondade elanike paiknemist ohtlikes alades, mistõttu ei saa mahuliselt planeerida mingite piirkondade evakuatsiooni. Isikute ja ettevõtete/asutuste varade kaitse evakueeritud ja mahajäetud piirkondades;
- 6) Puuduvad lepingud teiste kohalike omavalitsustega evakuatsiooni läbiviimiseks või korraldamiseks;
- 7) Evakueerimist läbiviiva isikkoosseisu nappus või puudumine; ametnike pädevuse puudumine evakueerimisel; evakuatsioonipaikades turvalisuse korraldamine – omavalitsused tõid välja asjaolu, et isikkoosseisul, kes evakuatsiooni peaks korraldama, võib puudu jääda elavjõust. Pole piisavalt palju pädevaid ametnikke evakuatsiooni korraldamise juures ning kui evakuatsioonipunktides tekib inimeste vahel konflikte siis ei suudeta neid kontrollida;
- 8) Kokkulepete puudumine põllumeeste ja toitlustusettevõtetega, kellelt saaks kaupluste välistamisel hädaolukorras toitu;
- 9) Lepingud piiririikidega (Läti) – Piiriäärsetel aladel puuduvad lepingud välisriikidega, mis lubaks neil hädaolukorras ajutiselt sinna evakueerida. Ruhnu saarelt näiteks oleks Lähti 1 tund sõitu, Saaremaale aga 2 tundi;

- 10) Majutatute registreerimine evakuatsioonipaikades – Evakuatsiooni korral ei pruugi olla majutatute registreerimine piisavas mahus tagatud, ehk isikutuvastamist ja registreerimist ei suudeta nii kiiresti ja vajalikus mahus läbi viia;
- 11) Teiste ametivõimude ja kriisikomisjoni liikmetega informatsiooni koordineerimine ja infovahetus ehk sisekommunikatsioon võib olla puudulik, kuna sidevahendite ära langemisel ei pruugita saada ühendust ning ametiasutused ei koordineeri enda tegevust kohaliku omavalitsusega piisavalt;
- 12) Haldusreformijärgselt andmete puudumine liidetud alade elanike kohta, mille tõttu ei teata täpselt kes ja kus paikneb ning milliseid ressursse kuhu suunata;
- 13) Puudulik evakuatsioonipunktide võimalused ja kaardistus (sealjuures puuduvad asutuste nimekirjad, kuhu ja kui palju evakueerida on võimalik) – Mõned omavalitsused tõid välja, et neil napib piisaval hulgal asutusi ja hooneid, kuhu elanikke evakueerida. Puudub piisav kaardistus, mille põhjal võimet täpselt hinnata;
- 14) Merepääste võimekus ei pruugi olla piisav suurõnnetuse korral merel, mille tõttu on kannatanute evakuatsioon veepealt aeganõudev ning väiksemahuliselt teostatav.

„Hotellidega ja külalistemajadega, seal on inimesed, me maksame, et jah, hotell teeb võib-olla odavama hinna kuna on kriisisituatsioon, aga ma arvan, et 1000 oleks see number, mis me saaksime hakkama, selline maksimum. Siis ei tekiks mingeid turvalisuse riske ka.“ (Saaremaa vald)

„Meil on ju need bussifirmad mis on, need kes sõidavad siin maaliini. Need on ju mingite hangetega, mingite asjade korras on ju suured liinid, kes käivad siin. Et ja mõned üksikud bussid siin baseeruvad mingites teatud kohtades. Aga mingit sellist kokkulepet või asja, et nüüd te peaksite transportima, et seda ei ole. Teine asi, kasvõi Kaitseliit oma transpordivahenditega, see sõltub olukorrast.“ (Jõgeva vald)

„Meil seda varu ei ole. meil toiduvary ei ole. siis me peame minema kammima kõik poed läbi ja korjama lihtsalt ära. kokkuleppeel...meil kuskil ei olle ühtegi... siin majas, ega kuskil midagi varatud...“ (Valga vald)

2.2.3 Kriisikommunikatsioon (kategooria 16)

Kriisikommunikatsiooni mõiste oli üks nendest, mis oli paljudele omavalitsustele võõras või ei teatud täpselt, mida selle all silmas peetakse.

„Kas see tähendab seda, kuidas informeeritakse mingi vastava piirkonna inimesi? Või kuidas informeeritakse kogu seda süsteemi või mida sa silmas pead?“ (Jõgeva vald)

„Ma arvan, täiesti adekvaatne, mis, mis, mis meil siin ikka siin. Komisjon on kõik varustatud mobiilidega, kõigil on olemas side...“ (Keila linn)

Kanalid, mida kriisikommunikatsioonis kasutatakse varieeruvad omavalitsusiti (vt Tabel 2). Näiteks oli neil omavalitsustel, kelle haldusalas tegutseb kohalik televisioon või raadio kindel plaan kasutada kriisikommunikatsioonis seda meediakanalit info edastuseks. Need, kelle vastutusalas selliseid ettevõtteid pole, pigem seda ei maininud ning keskenduvad muudele kanalitele.

Enimkasutatavateks kriisikommunikatsiooni kanaliteks ja vahenditeks, mille abil infot edastatakse, on koduleht, kogukonnapõhine informatsiooni vahetamise võrgustik, telefon ja mobiiltelefon ning sotsiaalmeedia. Mittedigitaalsed vahendid on sama populaarsed kui sotsiaalmeedia (üheksa omavalitsust kasutab). Kodulehel informatsiooni edastamist kriisikommunikatsiooni raames kasutab 11 omavalitsust 12-st. Üheksa omavalitsust kasutab teabe edastamiseks välja kujunenud kogukonnapõhiseid informatsiooni vahetamise võrgustikka. Sinna alla kuuluvad näiteks teenuskeskused, mis on mõnes vallas säilinud omavalitsuse allasutustena, mis siis vastavas piirkonnas valda või linna esindab ning elanikke informeerib. Lisaks külavanemad, päevakeskused jms.

„Ja lokaalsel tasemel on ikka teenuskeskused, kes kohapeal lahendavad, kui mingi probleem tekib.“ (Saaremaa vald)

„Meil on kõikides valdades on teenuskeskused, mille läbi me saame infot edastada. päris infota ei jää. nemad peaksid siis edastama... nendel on otseside kohaliku kogukonnaga, kus nad peaksid saama siis info edastatud.“ (Valga vald)

„Külavanemad on meil näiteks. 49.“ (Lüganuse vald)

Sotsiaalmeedia on kriisikommunikatsioonikanalite osas digitaalsetest populaarseim peale kodulehe. Valdav enamus peab sotsiaalmeedia all silmas *Facebooki*, kus vallal on võimalik enda lehel edastada jooksvalt informatsiooni, mis väga kiiresti internetikeskkonnas edasi levib. *Twitteri* olemasolu on peaaegu olematu, kuid mõned

omavalitsused on sellele mõelnud ning plaanivad tulevikus seda rohkem kasutama hakata.

Mittedigitaalseid infoedastusvahendeid kasutab ka üle poolte uuringus osalenud omavalitsuste. Kasutatakse võimalust panna käsitsi üles kuulutusi informatsioonitulpadele linnas või vallas, kasutatakse ruuporeid informatsiooni edastamiseks lokaalselt (sealhulgas on kokkulepped ka politseiga info edastuseks olemas), lisaks mainiti ka virgatsid, kelleks on omavalitsuse töötajad (mainiti sotsiaaltöötajaid), kes hakkavad sõitma läbi valla või linna territooriumi kaugemaid punkte ning infot hankima või edastama. Hädaolukorra sireen on uuringus osalenud omavalitsustel ainult Ruhnu vallal. Sireeni kasutatakse hädaolukorras kui on vaja kõiki saarel olevaid elanikke teavitada korraga. Sireeni on kuulda saare igasse nurka.

Tabel 3. Kriisikommunikatsiooni infoedastus vahendite kasutatavus omavalitsuste hulgas

Kriisikommunikatsioonis kasutatav informatsiooni edastus võimalus	Omavalitsuste arv, kes nimetas vahendi või kanali.
Sotsiaalmeedia	9 (Keila linn, Tapa vald, Saaremaa vald, Paide linn, Ruhnu vald, Jõgeva linn, Põltsamaa vald, Lüganuse vald, Valga vald)
Telefon ja mobiiltelefon	9 Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Ruhnu vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Keila linn.
Koduleht	11 Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Paide linn, Ruhnu vald.
FM Raadio	5 Jõhvi vald, Lüganuse vald, Paide linn, Saaremaa vald, Valga vald.
Televisioon	2 Lüganuse vald, Jõhvi vald.
E-mail	4 Kose vald, Keila linn, Jõhvi vald, Tapa vald,
Ajaleht	7

	Jõgeva vald, Keila linn, Lüganuse vald, Paide linn, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald.
Mittedigitaalsete teadetetahvlite kasutamine	9 Jõhvi vald, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Paide linn, Ruhnu vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald.
Transpordivahenditega teavitust (ruuporid, virgatsid vms)	6 Jõgeva vald, Jõhvi vald, Paide linn, Põltsamaa vald, Ruhnu vald, Valga vald.
Kogukonnapõhine informatsiooni vahetamise võrgustik (teenuskeskused, külavanemad, külaseltsid vms)	9 Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Ruhnu vald, Saaremaa vald, Tapa vald.
Hädaolukorra sireen	1 Ruhnu vald

Kriisikommunikatsioonis on plaanitud teadete edastamise ainult eesti keeles pooled uuringus osalenud omavalitsused. Lisaks eesti keelele on planeeritud kriisikommunikatsiooni läbi viia ka vene keeles kuus omavalitsust 12-st. Inglise keeles planeeritakse kriisikommunikatsiooni kahes ning rootsi keeles ühes omavalitsuses. (vt Tabel 3)

Tabel 4. Kriisikommunikatsiooni sõnumite edastus erinevates keeltes

Kohalik omavalitsus	Kriisikommunikatsiooni sõnumite keel
Keila linn	Eesti keeles
Tapa vald	Eesti keeles, vene keeles
Muhu vald	Eesti keeles
Saaremaa vald	Eesti keeles
Paide linn	Eesti keeles
Jõhvi vald	Eesti keeles, vene keeles
Ruhnu vald	Eesti keeles, vene keeles, inglise keeles, rootsi keeles
Jõgeva vald	Eesti keeles, vene keeles, inglise keeles
Põltsamaa vald	Eesti keeles
Lüganuse vald	Eesti keeles, vene keeles
Kose vald	Eesti keeles
Valga vald	Eesti keeles, vene keeles

Suurimad probleemid ja puudujäägid, mis intervjuudest välja tulid kriisikommunikatsiooni osas, olid:

- 1) **(KK01)** Puudub võimalus massteavituseks – Omavalitsused kurtsid selle üle, et neil puudub võimalus massteavituse jaoks. Puuduvad kokkulepped SMS-teavituse jaoks, seda nii elanikele, kui ka hädaolukorras kriisikomisjoni liikmete telefonidele informatsiooni edastamiseks. Mõned omavalitsused mainisid, et enne haldusreformi mõnes maakonnas töötas ja toimis SMS-teavituse süsteem. Hädaolukorras saadeti Päästeameti poolt välja SMS kõigile kriisikomisjoni liikmete mobiiltelefonile informatsiooniga, mis ja kus toimub. Peale haldusreformi ning maakondlike kriisikomisjonide kaotamist lõpetati selline teavitusteenus, mis aeglustab oluliselt operatiivset tegutsemist infomatsiooni sulu tõttu.
- 2) **(KK02)** Ülesanded kriisikommunikatsiooni läbiviimiseks pole jaotatud – Probleeme võib tekkida ülesannete jaotusega kriisisituatsioonis teavitustööd tehes. Enamustel omavalitsustel ei ole ära jagatud, mida keegi peab tegema ja keda teavitama ning mis kanaleid pidi. Paremas seisus on need omavalitsused, kellel on kommunikatsiooni peale vastav inimene(sed) tööle võetud ning kes on kriisikommunikatsiooni läbi arutanud.
- 3) **(KK03)** Sidevahendite puudumine – Kui juhtub, et sidevahendite teenus kaob, siis võib tekkida oht sisekommunikatsiooni korraldamisel, kuna omavahel ei saada ühendust. Tekkida võib koordineerimatus ning informatsioon võib minna laialivalguvaks.
- 4) **(KK04)** Personali puudus – Kriisikommunikatsiooni korraldamiseks napib kohalikel omavalitsustel töötajaid, mille tulemusena ei ole inimressurss võimeline korraldama seda iseseisvalt.
- 5) **(KK05)** Hajaasustuspiirkondade teavitamise puudulikkus – Ühest küljest tekib väga suurtel omavalitsustel probleem hajaasustuspiirkondade teavitamisega personali nappuse tõttu, kes ei jõua füüsiliselt kõiki piirkondi teavitada. Teine suur probleem on sidevahendite puudumisel samade piirkondade teavitamine. Kui peab realselt läbi sõitma suuremate omavalitsuste piirkondade äärealad ja hajaasustuspiirkonnad, siis võtab see väga kaua aega, mida kriisikommunikatsioonis lubada ei saa.
- 6) **(KK06)** Väärinformatsiooni levik - Probleemidena mainiti ka väärinformatsiooni levikut, mille tulemusena võib tekkida paanika ning adekvaatne informatsioon sumbuda. Väärinformatsiooni levikut kardeti oskamatute ning vähest

kriisikommunikatsiooni koolitust saanud asutuse enda töötajate poolt, kui ka inimeselt inimesele leviva informatsiooni muutumist pikas teavitusahelas.

- 7) **(KK07)** Kokkulepete puudumine teiste asutustega kriisikommunikatsiooni läbiviimiseks – Paljud omavalitsused, kes nimetasid kriisikommunikatsiooni kanaleid ei oma tegelikult kokkuleppeid teiste ametiasutustega (näiteks raadio või televisioon) kriisikommunikatsiooni sõnumite edastamise osas. See tähendab, et võivad tekkida viivitused ning kommunikatsiooni sulg, kui kokkuleppeid hakatakse alles siis sõlmima, kui kriis juba peal on.
- 8) **(KK08)** Informatsiooni edastamine ainult eesti keeles – Pooled omavalitsused, kes osalesid uuringus, kavatsesid edastada hetke seisuga informatsiooni ainult eesti keeles, tuueks põhjuseks asjaolu, et nende omavalitsusalas elab peamiselt eesti elanikkond. Siiski võib sellest tekkida probleem, kuna ei arvestata muukeelse elanikkonnaga, keda ei pea olema palju, kuid kelle informeerimine kriisi ajal on oluline. Lisaks ei arvestata turistidega ning välismaalastega, kes piirkonnas viibida võivad ning kellele oleks võimalik informatsiooni edastada kasvõi laialt kasutatavas inglise keeles. Paralleelselt vene keeles viivad läbi kriisikommunikatsiooni kuus, kuid inglise keeles ainult kaks omavalitsust.
- 9) **(KK09)** Ohuteavitusprotseduuride ja -süsteemide puudus – Omavalitsustel puudub ohuteavituse protseduur, ehk kindel tegevuste süsteem, mida kriisisituatsioonis läbi viima hakatakse ning mille tulemusena tekib süsteemne teavitus nii sise- kui väliskommunikatsiooni raames elanikkonnale ning teistele ametiasutustele. Ohuteavituse protseduuri puudumisel ei pruugi töötajad teha vajalikke tegevusi ning teavitustöö võib olla puudulik.

2.4 Analüüs ja ettepanekud kohalikele omavalitsustele riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide täiendamiseks

Töös oli püstitatud uurimisprobleem: **milline on haldusreformi käigus moodustatud uute kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada hädaolukorrast tulenevaid riske elutähtsate teenuste pakkumisel, evakuatsiooni läbiviimisel ja kriisikommunikatsiooni korraldamisel?**

Uuringu tulemusena võib väita, et **omavalitsused ei ole valdavas enamuses peale haldusreformi valmis hädaolukordi lahendama**. Kohalike omavalitsuste valmisolekut leevendada riske vähendab peamiselt **ebapiisav ja mittesüsteemne kriisisituatsiooniks ettevalmistamine**, mis on pärast haldusreformi uute territooriumite tekkimise tõttu ning isikkoosseisu vahetuse tõttu minimaalne või olematu. Seda kinnitab ka kriisikomisjonide puudumine, kes peaksid kriisisituatsioonis olukordi lahendama ning otsuseid vastu võtma. Kriisikomisjonide koosseisu olulisust, kuhu oleks kaasatud erinevate valdkondade ja osakondade spetsialistid, rõhutatakse ka teoorias (Mann, 2014) (Nilsson, 2010), mille tulemusena oleks kriiside lahendamine efektiivsem. Selle puudumisel on kohalikel omavalitsustel oht, et kriiside tekkimisel lühikese aja jooksul võib tekkida probleem otsuste vastu võtmisega ametnike puudumisel. Haavatavust suurendab ka asjaolu, et potentsiaalsed ohud varitsevad nii ilmastiku, kui ka inimtekkeliste põhjustega kriisidega pidevalt ning esimeseks reageerijaks neile ohtudele on alati kohalik omavalitsus (Tej, et al., 2014).

Oluliseks teguriks, mis vähendavad kohalike omavalitsuste võimekust riske maandada, on see, et neil puudub ülevaade oma haldusalas paiknevatest ressurssidest. Puudub kaardistus ning kaasaegsete andmete abil koostatud riskianalüüsid, mille abil oleks võimalik vähendada enda haavatavust ka nende teenuste katkemisel, mille tagamise kohustust kohalikel omavalitsustel endil seaduse järgi ei ole. Teooria aga ütleb, et erinevad riskide analüüsid on olulised, sest aitavad vähendada negatiivseid kriisidest tekkivaid mõjusi (Kapucu, 2008; Bonfield, 2009), sõltumata sellest, et seadus ei kohusta hetkel Eestis omavalitsusi tegema riskianalüüsi (omavalitsused, kelle haldusalas elab üle 10 000 elaniku ning asub elutähtsa teenuse pakkuja peavad koostama hädaolukorra lahendamise plaani vastavate seaduses nimetatud teenuste kohta ning analüüsima selle käigus erinevaid riske nende vastutuses oleva teenuse osas). Analüüside puudumine mõjutab aga negatiivselt omavalitsuse haldusalade

võimet tagada paremat turvalisust, mille seose olulisust märgib ka teooria (Ivanyuta, 2016). **Ressursside kaardistus erinevate riskide maandamiseks on üks olulisi haavatavuse maandamisemeetmeid**, sest ka teooria väidab, et kohalike omavalitsuste võimekus sõltub suuresti nende ressursside kaardistusest ning võimest korraldada võimalikult mitmel tasandil erinevate protsesside toimimist kriisisituatsiooni. (Morphet, 2008)

Järgmine oluline tegur, mis vähendab kohalike omavalitsuste valmisolekut ja võimet reageerida erinevatele kriisidele efektiivselt, on kokkulepete puudumine erinevate jõustruktuuride, teiste omavalitsuste ning teenusepakkujatega. Kohalik omavalitsus ei oma iseseisvalt piisavaid ressursse ning ei suuda maandada kõiki riske, mis haldusalas kriisiolukorras tekkida võivad. Küll aga on võimalik minimeerida riske endale vajalikule tasemele, sõlmides erinevate teenusepakkujatega kokkulepped hädaolukorras vastastikuseks abistamiseks või teenuste pakkumisteks. Nii tekiks võimalikult paindlik reageerimine erinevate teenuste katkemisel tekkivale olukorrale (kriisisituatsioonile), mida on võimalik koos koostööpartneritega, kellega on sõlmitud kokkulepped, leevendada ja vähendada. Teenusepakkujad, kellega on sõlmitud kokkulepped ning kelle tagatavad vahendid on omavalitsuse jaoks kõige riskantsemate katkestuste leevendamiseks seotud, võiksid olla kaasatud kriisikomisjoni (kaugküte, vesi- ja kanalisatsioon, elekter). Kokkulepete olulisust erinevatel tasanditel (nii erinevate omavalitsuste, kui ka teenusepakkujate ja jõustruktuuride vahel) rõhutab ka teooria, mis ütleb, et erinevate ressursside kaasamine lähipiirkonnast, aitab kiiremini kriisi lahendada. (Fickes, 2002; Chen, et al., 2013; Sliwa, 2017) Kui on olemas kaardistus (ehk kuskohast vastavaid vahendeid saab) ning kokkulepped, siis on võimalik minimeerida lühikese aja jooksul väga palju kriisisituatsioone juba ennetusfaasis ning kriisi puhkemisel neile lühikese aja jooksul reageerida.

Magistritöö esimesele uurimisküsimusele (Milline on kohaliku omavalitsuse valmisolek dubleerida või asendada erinevaid elutähtsaid teenuseid nende katkestuse korral ning millised riskid kaasnevad erinevate teenuste katkemisel?) vastates peab välja tooma, et kõik elutähtsad teenused on ristsõltuvuses elektrist. Selle tulemusena on kõige olulisemaks teenuseks elektrienergia pakkumine ettevõtetele ja asutustele, kes tagavad muid elutähtsaid teenuseid elektrist sõltuvalt. Elektri kadumisel võivad lakata töötamast kaugküttekatlamaajad, veepuhastusjaamad, pumplad ja puurkaevud, kelle generaatorite varu või võimekuse kohta omavalitsuste kriisikomisjoni liikmetel kindlad andmed puuduvad. Elektri kadumisel pikemaks ajaks, võib tekkida probleem mobiiltelefonide

laadimisega (inimesed ei saa endale abi kutsuda; informatsiooni hankida) ning tanklate mitte töötamisega (ei saa kütust kätte). Kahtlemata on elektrikatkestus kõige ohtlikum elutähtsa teenuse katkestus, mille ristmõjud puudutavad paratamatult kõiki teisi valdkondi. Samas aga võib uuringu tulemusel välja tuua, et kohalik omavalitsus on/ei ole mõelnud elektri katkestusest tuleneva riski maandamisele, kuna riskianalüüsid käesoleva teenuse katkestuseks puuduvad ning kokkuleppeid teenusepakkujatega, kauplustega, ettevõtetega või koostööpartneritega sõlmitud ei ole. Samuti ei ole koostatud ressursikatalooge vajalike seadmete ja ressursside paiknemise ning koguste kohta, mille abil oleks võimalik vajadusel ressursi kasutada. Ise varusid ei omata, mistõttu on just kokkulepped ressursi saamiseks hädaolukorras olulised. Nende komponentide puudumine näitab selgelt, et omavalitsused ei ole valmis pikaajaseks elektrikatkestuseks ning ei suuda sellest tulenevaid riske oma jõududega hetkel leevendada.

Kõige riskantsemateks teenusteks, mille katkemisel tekib vahetu oht elule, tervisele ja taristule, hinnati enamuste omavalitsuste arust elektrikatkestusest tulenevaid kaugküttega varustamise, mobiilside ning vee- ja kanalisatsiooni teenuse toimimise katkestust. Kohalike omavalitsuste valmisolek neid teenuseid pakkuda ja seeläbi riske leevendada, on erinev.

Kaugküttest on sõltuvad enamused kortermajadest, kus elab palju elanikke ning katlamajade võimekus endale ise energiat tagada generaatorite abiga, on kaardistamata. Samuti on kaardistamata kütusevarud või kütuse tagamise võimalused kaugkütte teenuse osutajatele hädaolukorras, et nad suudaksid enda teenuseid töös hoida. Riskantseks muudab kaugkütte kadumise asjaolu, et selle tarbijaskond on väga lai ning sageli varustab üks katlamaja väga suurt hulka omavalitsuse haldusalas olevatest majadest. Olukord on eriti tõsine talvel, kus peale kaugkütte kadumist hakkavad hooned jahtuma ning paralleelselt jahtuvad lisaks keskkütte torudele ka vee- ja kanalisatsioonitorud. Kohalike omavalitsuste valmisolek teenuse katkemisega soetud riske maandada ei ole piisav ning võib tekitada väga ohtlikke olukordi eriti talvel külmaga. Esiteks ei oma omavalitsused valdavas enamuses generaatoreid, mille abil oleks võimalik elektrikatkestustest tulenevaid kaugkütte katkestust leevendada (näiteks hoides katlamaja põletusahjusid generaatorite abiga töös). Kriisikomisjonide puudumine (ning sellest tulenevalt ka komisjonis vastava elutähtsa teenuse osutaja esindaja puudumine) on teine märk sellest, et kui kaugküttega peaks midagi juhtuma (elektrikatkestusest tulenevalt või muul põhjusel), siis ei ole koheselt olemas inimest, kes hakkaks kriisikomisjoni esimehele infot jagama. Selle inimese leidmine võtab aega ning kui peaks tekkima veel ristmõjud sidevahendite

kasutamisele, siis ei pruugita selle inimesega ka ühendust saada. Talvel on aeg väga kriitilise tähtsusega. Ressurssidest ja ohtudest ülevaate mitte omamine võib kaasa tuua olukorra, kus katlamaja on haavatav mingitele kindlatele ristmõjudele (näiteks elektrikatkestusest) ning nende tekkimisel kaotab võime teenust tagada, muutes sellega omakorda haavatavaks ka omavalitsuse ning selle elanikud. Arvestades, et kaasaegsete andmetega riskianalüüsi omavalitsustel ei ole, puuduvad neil ka andmed ja lahendused, kuidas mingeid riske maandada. Kaugkütte osas ei piisa riskide maandamiseks ainult katlamaja riskide hindamisest ning neile reageerimisest. Korterimajade pumplate eripära tõttu (kus pumplad löövad elektri abil hoones keskkütte vee laiali) on vaja valmisoleku saavutamiseks analüüsi kaasata ka korterimajade ühistud, kes oskaksid anda suuliselt hinnanguid, kuidas mingeid probleeme võiks lahendada. See näitab, et praegu ei olda valmis isegi teoreetiliselt olukordi lahendama, reaalselt ressurside ja toimingute tegemisest rääkimata. Paremas seisus olid omavalitsused, kelle elanikel on võimalus toasooja saada alternatiivse küttesüsteemi abil (nt. ahiküte), samuti need, kelle haldusalas asus mitu katlamaja, mis töötasid erineva kütusega.

Vee- ja kanalisatsiooni osas on suurimad riskid samuti elektrist sõltuvad. Pumplate, veepuhastusjaamade ja puurkaevude töö lakkamisel tekib olukord, kus reovesi hakkab torudes kogunema ning peagi tekivad asulates kanalisatsiooni üleujutused, mis toovad endaga kaasa suuri probleeme. Kaardistamata on vee- ja kanalisatsiooniettevõtete võimekus endale ise elektrienergiat tagada ning samuti ka kütusevaru ja vajadus generaatorite töös hoidmiseks. Samuti on kaardistamata ohud ning piirkonnad (hooned), kus kanalisatsiooni katkemine põhjustab vabavoolse kanalisatsiooni puudumise tõttu ummistusi ning üleujutusi. Selles osas on kohalike omavalitsuste võimekus riske maandada samuti erinev, kuid üldtasemel siiski nõrk või väga nõrk. Sarnaselt kaugküttele ei ole esiteks kriisikomisjone moodustatud, mistõttu ei saa olla komisjoni liikmete hulgas hetkel ka veevärgi esindajaid, kellelt nõu või infot küsida otsuste vastuvõtmisel. Teiseks puudub sarnaselt kaugküttele ressurside ning riskide kaardistus, mida on võimalik kriisisituatsioonis kasutada või millest lähtuda vee- ja kanalisatsiooni teenuse katkemisest tulenevate riskide maandamiseks. Nii ei tea teenuse katkemisel (ka elutähtsa teenuse juhtivad asutused) kriisikomisjoni liikmed tegelikult, mida on vaja selleks (milliseid ressursse ja mis mahus), et teenus töös hoida.

Suurimaks probleemiks on kanalisatsiooni katkemisel ülepumplate seiskumine, mille tõttu ei pumbata enam vabavoolsetest trassidest peale tulevad kanalisatsiooni ära ning see hakkab torudest tagurpidi tagasi minema täituvuse tõttu. See omakorda põhjustab aga

kortermajades uputuse, mille tulemusena võivad tekkida ka lisaks hügieeniprobleemidele ka terviseprobleemid (bakterite levik). Teatud omavalitsustel on võimalik keskkonnareostuse hinnaga tühjendada kanalisatsioone veekogudesse (tiigid, jõed, mered), kuid selleks on vaja keskkonnaameti luba. Teine suur probleem, mis tekib elektrikatkestusest tulenevalt antud teenusele, millega omavalitsuste haavatavus märgatavalt suureneb, on puurkaevude ja veepuhastusjaama pumplate seiskumine, mille tulemusena ei ringle enam puhas vesi tarbijateni. Pumplate ja puurkaevude kaardistus on puudulik, mistõttu ei teata, kas neid on võimalik generaatoritega ajutiselt töös hoida üldelektri taastumiseni. See omakorda muudab vee kättesaamise elanikele raskemaks ning mõjutab omavalitsuse üldist turvalisust. Kolmas suur risk puudutab vee- ja kanalisatsiooni ning kaugkütte ristmõju. Kui kaugküte katkeb, siis hakkab külmumatorudes, lisaks kaugkütte veele, ka vee- ja kanalisatsiooni süsteemis olev vesi. Talvisel ajal võivad selle tulemusena purunda torud. Infrastruktuuri taastamine on kallis ning aeganõudev protsess. Riskid elutähtsa teenuse katkemisest laienevad sellisel juhul pikemaajaks, kuna taastuvast teenusest ei ole kasu infrastruktuuri kahjustuste tagajärjel. Kohalikud omavalitsused ei ole riskide maandamiseks valdavas enamuses teinud olulisi samme, mis aitaksid teenust vajalikus mahus taastada või sellest tekkivaid negatiivseid mõjusid leevendada (kaasa arvatud need omavalitsused, kes on seaduse järgi elutähtsa teenuse osutajad). Vee- ja kanalisatsiooni teenuse katkestuseks valmisoleku puudumist näitab muuhulgas asjaolu, et elanike niisutamiseks ei ole eraldi plaane või kokkuleppeid. Kui peaks tekkima veekatkestus ning kraanidest enam joogivett ei tule, puudub enamustel omavalitsustel (kellel on salvkaevud, on paremas seisus) selleks olukorraks plaan, mistõttu jääb valdav osa kortermajades elavaid elanikke joogi- ja hügieeniveeta (poodidega kokkulepped puuduvad, vett vedavate ettevõtetega lepingud puuduvad).

Kaugkütte, vee- ja kanalisatsiooniteenuse puudulik ülevaade ning kriisisituatsiooni mõjusid leevendavate meetmete puudumine panevad kahtlema evakuatsioonipaikade sobivuses. Nimelt on ka enamus evakuatsioonipaiku suure tõenäosusega sõltuvuses üldisest kaugküttest ning vee- ja kanalisatsiooniteenusest, mille katkemisel ei pruugi need paigad enam sobida ning omavalitsuse võime inimesi majutada väheneb olulisel määral.

Keskmiseks hinnati riske järgnevate teenuste katkemise osas: kohalike teede ja riigiteede sõidetavus, sularaharinglus, makseteenus, vedelkütusega ja maagaasiga varustatus, andmeside ja vältimatu sotsiaalabi teenus. Kohalike omavalitsuste riskide leevendamise valmisolek nende teenuste lõikes on erinev.

Maagaasiga varustamisest tulenevaid riske hindasid kõrgeks need omavalitsused, kelle piirkonnas on teatud hoonete kütmine sõltuv maagaasist (Lüganuse vald, Jõgeva vald). Riske ei hinnata väga kõrgeks, kuna teenuse tarbijaid on vähe ning seda on võimalik alternatiivsete kütteallikatega dubleerida või ajutiselt asendada. Riskantseks muudab omavalitsuse jaoks teenuse katkemise asjaolu, kui puudub alternatiivseks kütteallikaks mõeldud seadmete olemasolu või kaardistus, mille tulemusena tekib risk, kus maagaasiga varustamise katkemisel ei suudeta teenust dubleerida ning oluliseks muutub evakuatsioon.

Vedelkütuse tarne katkemisest tulenevaid riske hinnati kohati tõsiseks ning kohati mitte. Kohalike omavalitsuste valmisolek on puudulik neil, kes ei oma kütusevarusid või lepinguid kütust ladustavate firmadega. Teenuse kättesaadavuse ajutiseks katkestuseks ei olda valmis, kuid loodetakse kütusefirmade ning erinevate teenusepakkujate varude peale, kellel on oma edastatava teenuse pakkumiseks oluline vedelkütuste olemasolu. Andmed on siiski kaardistamata ning ei olda kindlad isegi selles, kas kütusefirmadel endil on võimalik enda generaatoritega hoida tanklaid töös ning vedelkütust müüa. Kaardistamata on ka enamustes omavalitsustes koostööpartnerite (näiteks teehooldusettevõtete) kütusevarud. Ehk vedelkütusega varustamise teenuse katkemisel võib rismõjuna seiskuda ka kohalike teede hooldamine, mis on seaduse järgi omavalitsustele kohustuslik elutähtis teenus, mida enda haldusalas pakkuda. Samuti on häiritud operatiivsõidukite tankimine ning elanikkonna nõudlus. Kütuse kättesaamine mõjutab tugevalt ka generaatorite funktsionaalsust, mille töös hoidmiseks on vedelkütuseid vaja. Rismõjudena võib saada saatuslikuks elutähtsa teenuse osutajale, mitte generaatorite puudumine, vaid hoopis generaatoritele vajamineva kütusevarude puudumine.

Andmeside ja makseteenuse rismõju hinnati küll oluliseks, kuid omavalitsusjuhtide hinnangul on võimalik teenust omavalitsuse garantiikirjadega asendada, et jääks püsima teatud kaupade ning teenuste tarne, mille eest omavalitsus tasuda saab. See eeldab aga eelnevalt sõlmitud kokkuleppeid kauplustega, et hädaolukorras kiirendada vajadusel kaupade välja andmine elanikele. Nii säilib esmatarbekaupade tarne elanikele ning elutähtsa teenuse katkestusest tulenevad riskid ei haava elanikkonda sellises mahus. Seega võib öelda, et kohaliku omavalitsuse valmisolek riske leevendada on teoreetiliselt olemas, kuid praktiliselt ei ole kokkuleppeid ning ettevalmistusi tehtud, mistõttu reaalne ja mõõdetav võimekus on minimaalne või puudub.

Kõige paremaks peeti valmisolekut kohalike teede sõidetavuse tagamise osas.

Valmisolek on kõigist nimetatud teenustest, koos partneritega, kõige paremini korraldatud. Olemasolev masinapark on enamasti piisav ning sellega saadakse hakkama. Probleeme võib tekkida tugevate erakorraliste lumesadude korral. Riskid tekivad mõne teise teenuse katkemisel (näiteks vedelkütusega varustamise katkestus, kui tehnohooldustehnikat ei saa tankida ning sellest tulenevalt teenus peatub).

Riigiteede sõidetavusega seotud riske hinnati probleemsemaks, kuna sõidukid, mis hooldavad kohalikke teid, ei ole mõeldud nii suurte trasside lahti lükkamiseks lumest ning omavalitsusel võib jääda puudu tehnikast, et selle elutähtsa teenusega seotud haavatavust iseseisvalt vähendada.

Kõige vähemolulisemaks ning mitte kohalikku elu oluliselt mõjutavaks hinnati

telefoniteenust, elektroonilist isikutuvastamist ja digitaalselt allkirjastamist. Nende teenuste katkemisest tulenevaid riske on võimalik alternatiivsete meetoditega maandada või asendada (kasutada digitaalse allkirjastamise asemel tavalist allkirja ja garantiikirju; mobiiltelefoniteenuse olemasolu korral ei oma tavatelefon mingit tähtsust, kuna kasutajaid on väga vähe). Telefoniteenuse katkemise korral ähvardavad kohalikke omavalitsusi need ohud, mis puudutavad nende inimeste kätte saamist, kelle info vahetamine sõltub tavatelefonist ja seda eriti piirkondades, mis on omavalitsuse keskustest väljaspool või äärealadel, kuhu jõudmine võtab ka aega. Samas on nende kasutajate osakaal suhteliselt väike ning ei mõjuta suurt hulka elanikest. Erivajadustega inimeste kohta on, omavalitsuste hinnangul, sotsiaaltöötajatel olemas ka informatsioon.

Magistritöö teisele uurimisküsimusele

(Milline on kohaliku omavalitsuse võime korraldada massilist evakuatsiooni enda omavalitsusalas?) saab uuringu tulemustele toetudes väita, et enamus uuringus osalenud omavalitsustest (7) suudab seitsme päeva jooksul evakueerida ja ümber paigutada enda vastutusalas piisaval hulgal elanikke (ehk rohkem kui 2% omavalitsuse haldusalas elavatest elanikest), tagades neile seejuures majutuse koos magamisvõimaluse, toidu ja joogiveega. Uuringus osalenud kaks omavalitsust ei olnud enda võimekust ametlikult kaardistanud ning sellest tulenevalt ei ole võimalik nende võimet hetkel ka neil endil hinnata. Kaks omavalitsust 12-st suudavad evakueerida väiksema arvu elanikke, kui neilt seadusega nõutud on.

Suurimad probleemkohad evakuatsiooni läbiviimiseks, mille kohalikud omavalitsused välja tõid, olid majutuskohtade vähesus ning madratsite, tekkide ja patjade mitte piisav hulk. Toit ja vesi loodetakse saada kauplustest ning koostööpartneritelt, kellega siiski

eraldi kokkuleppeid sõlmitud ei ole. Transpordiprobleemid olid pigem väiksema tähtsusega kuna loodetakse bussifirmade ning koostööpartnerite peale, kelle abiga elanikud evakuatsioonikohtadesse vajadusel transportida. Samuti oli mitmetel omavalitsustel olemas oma sõidukid transportimiseks. Väga tõsiseks ohuks, mis võib hakata evakuatsiooniks mõeldud hoonetesse evakueerimist takistama on erinevate teenuste ristmõjud, mis lülitavad välja hoonete kütte- (kui on kaugküttel hoone) või kanalisatsioonisüsteemi. Selle tulemusena ei ole võimalik hoonet, mis on dokumentides planeeritud kui evakuatsiooni punkti, kasutada, ning evakueeritavate võimalik maht väheneb.

Hetkel kehtiva hädaolukorra seaduse alusel korraldab evakuatsiooni Politsei- ja Piirivalveamet, kes kaasab evakuatsiooni läbiviimisesse kohaliku omavalitsuse üksuse tema võimaluste ja pädevuse piires (Hädaolukorra lahendamise... nõuded ja kord, 2017). Ka teooria ütleb, et evakuatsiooni õnnestumiseks tuleb kohalikul omavalitsusel eelnevalt kaardistada ning määrata võimalikud sobivad evakuatsioonipaigad, transpordiks vajalik ressurss, koduloomade, laste või erivajadustega elanike spetsiifika nende majutamisel ja transpordil (Bonfield, 2009; Apte & Heath, 2015). Samuti on hetkel valdavas osas omavalitsustel puudusi ohtlike alade kaardistusega, mille tõttu ei ole riskianalüüsides või muudes dokumentides selgelt välja toodud ohtlikud piirkonnad, kust evakuatsioon tõenäoliselt aset võib leida (ohtlikud tehased, tanklate lähedus, raudtee jms). See läheb vastuollu aga teooriaga, mis loetleb efektiivseks evakuatsiooniks vajalikke ennetusmeetmeid, mille hulka eelmainitud toimingud kuuluvad (Blaich, 2004).

Magistritöö kolmandale uurimisküsimusele (Kuidas on korraldatud kriisisituatsioonis vastavas kohalikus omavalitsuses kriisikommunikatsioon ning milliseid probleeme ja kitsaskohti nähakse selles süsteemis?) vastates saab välja tuua, et kriisikommunikatsiooni mõiste oli omavalitsusjuhtidele pigem võõras ning võimet seda enda haldusalas läbi viia, hinnati väga erinevalt. Oli omavalitsusi, kellel on ka tavaolukorras palgal kriisikommunikatsiooni väljaõppe saanud inimesed, kelle tööülesanded on jagatud ning kehtivad ka kokkulepped erinevate meediakanalitega (raadio, televisioon) kriisiteadete edastamiseks hädaolukorras. Samas oli ka omavalitsusi, kellel puuduvad igasugused plaanid kriisikommunikatsiooni läbi viia. Ka teooria väidab, et toimiv ja hästi korraldatud kriisikommunikatsioon on üks olulistest riske ja haavatavusi vähendavatest meetmetest kriisisituatsioonis (De Vocht, et al., 2015) ning seega on see oluline hädaolukorra lahendamise osa, mille puudumine tekitab kindlasti probleeme kriisisituatsioonis.

Kriisikommunikatsiooni suurimaks probleemiks on kriisikomisjonide liikmete vähene väljaõpe selle korraldamiseks ning töötajate puudus, kelle abil seda hädaolukorras paremini läbi viia. See paneb aga ohtu kriisikommunikatsiooni õnnestumise kohaliku omavalitsuse tasemel, mille tulemusena võib tekkida olukord (mida omavalitsused ka oma intervjuudes mainisid), kus elanikud keelduvad halva või aeglase kriisikommunikatsiooni tõttu informatsiooni usaldamast ning hakkavad vastu töötama (näiteks evakuatsiooni läbiviivatele jõududele (Politsei- ja Piirivalveamet ja omavalitsuse ametnikud)). Ka teooria väidab, et infot oodatakse hädaolukorras võimalikult kiiresti, et ei kasvaks rahulolematuse ning väärinfo levik (Robert, et al., 2009; Reddicka, et al., 2016).

Lisaks on suureks probleemiks uute tekkinud omavalitsuste kordades suurenenud territooriumid, mille äärealadele ei ole kriisikommunikatsiooni korraldamist elektrikatkestuse korral planeeritud või on vallad ja linnad oma uute territooriumitega praeguse võimekuse juures liiga massiivsed. Loodetakse sotsiaaltöötajatele, kes peaksid hakkama elanikke teavitama, kuid nende arv, võimekus ning väljaõpe ei ole piisav, et infot kõigini edastada. Kriisi lahendava personali väljaõpet ja kompetentsi vajalikkust olukorra efektiivseks lahendamiseks rõhutab ka teooria (Steigenberger, 2016). Lisaks on probleemiks asjaolu, et kriisikommunikatsiooni planeerib korraldada ainult eesti keeles pool uuringus osalenud omavalitsustest ning inglise keeles paralleelselt eesti keelega ainult kaks omavalitsust. See seab ohtu piirkondades paiknevad muukeelsed elanikud ning ka turistid, kelle suhtluskeel hädaolukorraks ei ole eesti keel.

Üheks enimmainitud probleemiks nimetati massteavituse võimekuse puudumist, mis osade omavalitsuste hinnangul varasemalt toimus, kuid peale haldusreformi ning maakondade kaotamist enam mitte. Massteavituse eeliseks on suure hulga elanike korruga teavitamine ohtlikust sündmusest ning anda käitumisjuhiseid. Siiski leiavad enamused massteavitust maininud omavalitsused, et seda võiks teha mõni teine asutus, kellel on sellega suurem kogemus ning kelle info oleks operatiivsem. See toetab ka teooriat, mis ütleb, et info peab tulema usaldusväärsest allikast, et seda paremini vastu võetakse ning sellele ka reageeritakse (Robert, et al., 2013) ehk kui seni ei ole omavalitsused kriisikommunikatsiooni teinud, siis peaks seda tegema võimalikult sujuvalt ja järk-järgult meeskonda välja õpetades.

Puudust tunnevad omavalitsuse kriisikomisjonide liikmed nende telefonidele saadetavatest teadetest suuremate sündmuste ajal Päästeameti ja Politsei- ja Piirivalve ameti poolt. Mitmel korral toodi välja asjaolu, et isegi kui nende omavalitsuse haldusalas

on aset leidmas mingi hädaolukord, siis ei teavitata omavalitsuse kriisikomisjoni toimuvast. Märgiti ära, et varasemalt töötas väga efektiivselt SMS süsteem, kus Päästeamet saatis omavalitsuse kriisikomisjonide telefonidele sõnumi sündmuse toimumiskoha sisuga, mis aitas omavalitsuse ametnikke alustada enda valmisolekusse viimist, et vajadusel operatiivteenuseid toetada.

Toetudes uuringu tulemustele ning teooriale tehakse **magistritöös mitmeid ettepanekuid** erinevate teenuste puudumise katkemisest tulenevate riskide võimalike haavatavaust vähendavate meetmete osas, evakuatsiooni läbiviimise paremaks korraldamiseks ning kriisikommunikatsiooni efektiivsuse tõstmiseks.

Uuringu tulemusel selgus, et peamine valmisolekut vähendav tegur on ebapiisav ja mittesüsteemne ettevalmistus. Selle vähendamiseks oleks vaja paika panna vastutavad inimesed, kes oleksid pädevad ning valmis tegema adekvaatseid otsuseid ajakriitilistel hetkedel. Hetkel ei ole enamusi omavalitsusi, kes uuringus osalesid, moodustanud või kinnitanud kriisikomisjone (ainult ühes omavalitsuses oli kinnitatud kriisikomisjon). Sellest tulenevalt puudub isikkoosseis, kes teaks enda vastutust ja ülesandeid kriisi ajal.

Sellest lähtuvalt on vajalik:

Ettepanek 1. Kriisikomisjonide moodustamine ja kvalifitseeritud isikkoosseis.

Kriisikomisjonide moodustamine kriisi ajal on vaevalisem ning aeganõudvam erinevate teenuste ära langemisel, **mistõttu peaks kriisikomisjonid moodustama võimalikult kiiresti**, arvestades asjaolu, et haldusreformi jõustumisest on möödunud kolme kuu. **Kriisikomisjonide koosseisu määramisel peab sinna kaasama võimalikult palju kohaliku omavalitsuse haldusalas tegutsevaid erinevate elutähtsate teenustega seotud ja vastava kvalifikatsiooniga isikuid ning eksperte.** Komisjoni erinevate valdkondadega kursis olevad isikud tagavad komisjoni juhile võimalikult operatiivset ning täpset informatsiooni, mille abil on võimalik erinevate sündmuste lahendamisel arvestada tekkivaid riske ning neid maandada. See toetab ka teooria kohaselt objektiivset ning efektiivset kriiside lahendamist ning elanikkonna maksimaalset heaolu ja turvalisust kriisisituatsioonide ajal (Farazmand, 2007; Mann, 2014; Avery, et al., 2016; Steigenberger, 2016).

Ettepanek 2. Elutähtsate teenuste tagamiseks vajalik kaardistus, ressursikataloog ja riskianalüüs.

Elutähtsate teenustega seotud ettepanekud puudutavad eelkõige elektrikatkestusest tulenevaid riske, kuna selle katkemisest tulenevad ristmõjud ohustavad kohaliku omavalitsuse haavatust kõige olulisemal määral.

Vajaliku ettepanekuna näeb käesoleva magistritöö autor ressursikataloogi, ohtude kaardistuse ja riskianalüüside koostamise olulisust. Selleks **tuleks kaardistada ära kõik ressursid ühtses dokumendis** (mis peaks olema ka paberkandjal dubleeritud elektrikatkestuse puhuks), mis on saadaval omavalitsuse haldusalas ning mille abil oleks võimalik leevendada erinevate kriisisituatsioonide (elutähtsate teenuste tagamisel) negatiivset mõju elanikele. Ressursikataloogis peaks kajastuma seadmete, sõidukite ja tehnika andmed (võimsus, kütuse tarbimine, jne) koos asukoha ning kontaktisikute andmetega (telefoni number, aadress). Omavalitsuste valmisolekut hinnates saab öelda, et hetkel ei ole kaasaegsete andmetega ressursikatalooge kõigil omavalitsustel olemas, kuid olid mõned omavalitsused, kellel olid olemas vastavad andmed paari aasta vanuse seisuga.

Ohtude kaardistusel **tuleks märkida ära** esiteks kaardile **võimalikud ohtlikud piirkonnad** ning seal elavate inimeste arv (võimalusel ka ühistute kontaktid). Teiseks peaks kaardistama ära kõikvõimalikud ohud, mis vastavas piirkonnas erinevate elutähtsate teenuste katkemisel võivad tekkida. Hetkel suudavad omavalitsuse juhid küll sünteesida mitmekesi teoreetilisel tasandil erinevaid ohte ning ka võimalusi nende kaardistamiseks, kuid dokumendid selleks hetkel puuduvad. Oluline on, et haldusreformijärgselt saaks tehtud eriti just uute piirkondade kaardistused (eelmiste omavalitsuste kohta võivad olla paar aastat vanad andmed veel sobivad). Kaardistama peaks omavalitsused ohte prioriteetsuse järjekorras. Ohtude kaardistuse olulisust kriisieelses faasis rõhutab ka teooria (Palttala & Vos, 2012; Frandsen & Johansen, 2017). Kõigepealt hinnata neid ohte, mis võivad tekkida teenustest, mis on kõige ohtlikumad ning mille tagamise eest vastutavad nemad. Teiseks tuleks hinnata ohte, millest tekkivad ristmõjud hakkavad negatiivset mõju avaldama muudele teenustele. Kolmandaks tuleks hinnata neid ohte, mis ei ohusta väga suurt inimeste hulka, kuid mis võivad kaasa tuua inimohvreid või kannatanuid. Kaardistusel tuleks tähelepanu pöörata ka eraldi hoonetele, kus asub suur hulk elanikke (suured kortermajad, õppeasutused, lasteaiad, tehased, suuremad ettevõtted jms).

Ohtude kaardistus ning neile ohtudele vastavad ressursid ja lahendused tuleks panna kirja riskianalüüsi, milles on kajastatud kogu uue omavalitsuse piirkonnas paiknevad riskid. Selle eesmärgiks on anda ülevaade ohtudest, leida ressursid nendega tegelemiseks, pakkuda välja maandamise meetmed. Dokument tuleks teatavaks teha vastavatele ametkondadele ning võimalusel ka avalikkusele, et kõik kriisist potentsiaalselt puudutatud osapooled saaksid ülevaate omavalitsuse võimekusest. Riskianalüüside koostamise olulisust rõhutab ka teooria (O’Leary, 2004; Kapucu, 2008; Bonfield, 2009).

Kaugkütte teenuse osas tuleks hinnata katlamajade üldelektrist sõltumine ning generaatorite olemasolu, et elektrikatkestuse ajal elektrienergiat endale ise toota teatud aja jooksul. Kui omavalitsus vastab elutähtsat teenust korraldava asutuse tingimustele, siis peab ta koostama ka hädaolukorra lahendamise plaani, milles peaks kajastuma kindlasti ka katlamaja varugeneraatoreid puudutav informatsioon ning teave. Generaatorite või muu vajaliku ressursi puudumisel saab ressursikataloogist ülevaate, kuskohast vajalikku ressursi saada. Kui omavalitsus ei ole elutähtsat teenust korraldav asutus, siis ei pea ta seaduse järgi teenuse tagamise eest vastutama. Sellegipoolest ütleb teooria, et sõltumata teenuse tagamise kohustusest erinevatel asutustel, on kohalik omavalitsus see, kes peab kriiside lahendamise juures olema esmaseks reageerijaks (Col, 2007; Enander, 2015; Avery, et al., 2016) ning sellest tulenevalt tuleks käsitleda kaugküttekatlamajadega seonduvaid riske enda riskianalüüsidest ka nendel, kes hetkel ei kvalifitseeru, kui elutähtsa teenuse osutajad.

Oluline aspekt generaatorite kaarditusel on ka kütusevarudega arvestamine. **Tuleb välja arvutada, milline on generaatorit keskmine kütusevajadus ööpäevas. Kajastada see ka riskianalüüsidest või hädaolukorra lahendamise plaanides (minimaalse ajalise perioodi jooksul vajaminev kütuse kogus ning kust seda saab).** Vajadusel hoida katlamajades teatud varu alaliselt sees või sõlmida lepingud kütusefirmadega, kellel on võimalus kütust hoiustada ja transportida ning elektrikatkestuse korral seda omavalitusele või teenusepakkujale tagada.

Analüüsida tuleks kindlasti ka alternatiivsete kütmiss võimaluste olemasolu. Selleks tuleks ära kaardistada kõik elumajad (korterimajad, suuremad elamud), evakuatsiooniks mõeldud asutused, lasteaiad, koolid, hooldekodud jms, et omada ülevaadet, milliste hoonete pumplad, mis kaugkütte vett hoonesse laiali löövad, sõltuvad üldelektrist. Samuti tuleks hinnata kriitiliselt tähtsate hoonete pumplate ümberehituse võimalust ehk luua

sisendid generaatori ühendamiseks, mis suudab katlamajast tulevat kaugkütte vett majas ringi liigutada, et säilitada keskkütte funktsioon hoones.

Vee- ja kanalisatsiooni teenuse juures, tuleb arvestada sarnaste asjadega, millega kaugkütte teenuse puhul. Nimelt on oluline hinnata veepuhastusjaamade, ülevoolupumplate, puurkaevude jms sõltuvust üldelektriteenusest. Esmalt tuleks analüüsida eelnimetatud asutuste ja seadmete elektrienergia vajadus normaalse töö jooksul külmal ajal (soojal ajal kulub energiat vähem). Järgnevalt tuleb hinnata, kas hetkel on elutähtsa teenuse osutajal olemas varugeneraatorid teenuse töös hoidmiseks, kui peaks tekkima üldelektrikatkestus. Kui generaatorid on olemas, siis hinnta, kas nende võimsusest piisab, et teenus töös hoida. Kui generaatoreid ei ole, siis tuleb sõlmida kokkulepped ettevõtete, koostööpartnerite või poodidega, kes oleksid nõus vajadusel generaatoreid minimaalseks vajalikuks ajaks laenama või müüma. Generaatorite kasutamise puhul tuleb arvestada ka kütusevarude vajalikkusega, et seadmeid teatud aeg töös hoida. Sarnaselt kaugkütte teenusele tuleks teenusepakkujal omada, kas piisavat kütusevaru, või sõlmida kohalike tanklate või muude kütust ladustavate ettevõtetega kokkulepped, kus kütust oleks võimalik ka üldelektrikatkestuse ajal saada.

Vee- ja kanalisatsiooni puhul tuleb arvestada talvisel ajal tugevat ristsõltuvust küttesüsteemist. Kui hoone kütmine katkeb, siis hakkavad majad jahtuma ning see toob omakorda kaasa vee- ja kanalisatsioonitorude külmumisohu. Selle vältimiseks on oluline, et hoonet köetakse. Kui hoone küttesüsteem ei toimi ning muid lahendusi enam ei ole, siis on taristu säästmiseks üks võimalus veetorudest vesi välja lasta, mille tulemusena ei külmu nad lõhki. See meede lubab peale küttesüsteemi taasumist vee uuesti torudesse lasta, säästes oluliselt taristu purunemisest tekkivaid kahjusid. Et seda meetet kasutada, peaks eelnevalt olema dokumenteeritud hoonete nimekiri, kus ning kuidas oleks võimalik torusid tühjaks lasta ja millised mõjud sellega kaasnevad. Kanalisatsiooni uputamise vältimiseks tuleks arvestada vastavates piirkondades ka liigveega (sadevee või üleujutusalaadega), mis võivad põhjustada kanalisatsiooni düsfunktsionaalsust.

Vee- ja kanalisatsiooni mitte toimimisega kaasneva mõju puhul peab teadvustama, et katkeb ka kraanivee (joogivee) ressurss, mille tulemusena kaob elanike jaoks kõige vajalikum ressurss ellu jäämiseks. Kui arvestada EMOR uuringu tulemusi (KANTAR EMOR, 2017), siis on Eestis keskmiselt võimalik joogivett koheselt hankida 58 % inimestel, mis tähendab, et sisuliselt pooled inimesed seda ei suuda. Sellest tulenevalt on oluline mõelda omavalitsuse poolt välja lahendus, kuidas joogivesi tagada. Lahendustena

pakkusid omavalitsuse kriisikomisjoni liikmed välja mitmeid võimalusi: 1) Sõlmida poodidega või ettevõtetega, kes ladustavad pudelivett, kokkulepped hädaolukorras joogivee saamiseks teatud koguses; 2) Sõlmida kokkulepped joogivee vedamiseks mõeldud paakautosid omavate ettevõtetega, kelle abil oleks võimalik suures koguses joogivett toimetada elanikeni; 3) Kaardistada piirkonnas asuvad salvkaevud, kuskohast häda korral oleks võimalik joogivett hankida või informeerida elanikke nende avalike kaevude asukohtadest.

Ettepanek 3. Töötada välja oluliste isikute, asutuste ning erivajadustega elanikega suhtlemise võimalus mobiiltelefoniteenuse katkemisel ning alternatiivne kommunikeerimise viis.

Mobiiltelefoni teenuse kadumine oli üks teenustest, mida kohalikud omavalitsused hindasid riskantseks katkestuseks. Teenuse toimepidevuse tagamise eest ei vastuta seadusega kohalikud omavalitsused, kuid arvestades teenuse laia kasutust ning sellest tekkivaid probleeme, peaks olema kohalik omavalitsus maksimaalselt valmis selle teenuse katkemisest tulenevateks riskideks. Haavatavuse vähendamiseks **tuleb hinnata oluliste asutuste ja isikute kontakteerumise võimalused (mis ei sõltuks mobiililevist).** Ühtses ressursikataloogis, kus erinevad mobiiltelefoninumbrid asuvad erinevate teenusepakkujate nimede taga, peaks olema ka muud viisid kontakteerumiseks. Näiteks võiks olla võtmeisikute ja asutuste internetitelefoniid (VOIP – *Voice Over IP*), tavatelefoninumbrid, e-mailid, aadressid, kuhu oleks võimalik sõita realselt kohale. Samuti peaks kajastuma dokumenteeritud kujul ka erivajadustega, liikumisraskustega, hoolekannet vajavate vms elanike asukohad ning plaanid nende inimestega kontakteerumiseks, kui peaks katkema mobiiltelefoni teenus (eriti nende inimeste puhul, kellel on mobiiltelefon ainsaks suhtluskanaliks ning kes paiknevad asukoha poolest omavalitsuse äärealadel, kuhu jõudmine logistiliselt on keeruline). Samuti puudutab teenuse kadumine kriisikomisjonide kogunemist ning tööd. Kriisikomisjoni töö kiiremaks ja efektiivsemaks korraldamiseks mobiiltelefoni teenuse katkemisel, **peaks olema eelnevalt kokku lepitud protseduur või kindlad käitumisjuhised**, millega oleksid kursis kõik kriisikomisjoni liikmed. See hõlbustab kriisi ajal kriisikomisjoni kogunemist ning vähendab tekkivaid riske komisjoniliikmete mitte kätte saamisest mobiiltelefoni teel (mis on hetkel paraku peamine suhtluskanal inimeste vahel). Kriisikomisjoni liikmete, igal ajahetkel, informatsiooniga kursis hoidmise (ka siis, kui mobiiltelefoniteenus peaks katkema) olulisust rõhutab ka teooria (Dobo, 2014). Toimiv kriisikommunikatsioon ka

kriisikomisjoni liikmete vahel kriisi puhkemisel vähendab kriiside tekkimisel olukorrast sündivat kahju (De Vocht, et al., 2015).

Ettepanek 4. Evakuatsiooni paremaks korraldamiseks nii Politsei- ja Piirivalveameti toetamisel, kui ka vajadusel iseseisvalt evakuatsiooni läbi viimiseks, on tehtud käesolevas magistritöös neli ettepanekut.

Esiteks on hetkel on omavalitsuste jaoks kõige suuremaks probleemiks evakuatsiooniks mõeldud hoonete kaardistus (mis hooned ja kui palju realselt inimesi mahutavad). Probleem tekib just pikemaegse evakuatsiooni ja majutamise korral, kuna ei teata, kuidas inimestele tagada magamisasemed ning voodiriided või kust neid saada oleks. Selleks, et saaks hinnata omavalitsuse võimet evakuatsiooni korral tagada inimeste majutus, tuleb kaardistada täpselt ning ametlikult, kui palju madratseid, magamiskotte, tekke, patju vms on võimalik omavalitsusel hankida. Lisaks peaks kajastuma ressursikataloogis koos muu ressursiga ka eelnimetatud varustuselementide võimalikud pakkujad (jõustruktuurid, majutusettevõtted vms) ning kuidas kavatsetakse magamistarbed evakuatsioonikohtadesse toimetada.

Teine oluline ülesanne evakuatsiooni puhul puudutab evakuatsioonipaikade sobivust elektrikatkestuse korral. Evakuatsioonipaikadeks on enamasti üldkasutatavad hooned, kuhu ohu korral inimesed ajutiselt paigutatakse nende hoonete suure mahutavuse, toidutegemis- ning hügieeni tagamise võimaluste poolest (koolimajad, lasteaiad, spordisaalid, majutusasutused, SPA-d jms). Selleks, et hinnata hoonete sobivust ka elektrikatkestuse korral, tuleb eelnevalt analüüsida, kas hoonel säilivad evakuatsioonipaigana kvalifitseeruvad omadused peale elektrikatkestusest tulenevate ristmõjude avaldumist. Näiteks ei pruugi elektrikatkestuse ajal (isegi kui suudetakse kohapeal tagada valgus generaatoritega) toimida enam hoonete kanalisatsioon või kaugküte, mille tulemusena muutuvad hooned kasutuskõlbmatuks ning seda veel eriti suure hulga inimeste majutamise puhul. Hoonete kaardistus on oluline, et oleks võimalik kriisiennetusfaasis planeerida erinevate sündmuste puhul erinevatesse hoonetesse abivajajaid, kes seal realselt (ka pikemaegselt) paikneda suudaks/saaks seaduses ettenähtud inimlikel tingimustel. Evakuatsioonipaikade olulisust, kui sageli ainukest kiiret ja efektiivset ohutust tagavat viisi, toetab ka teooria. (Blaich, 2004; Bonfield, 2009; Kim & Oh, 2015)

Kolmas tegur omavalitsuse haavatavuse vähendamiseks ning efektiivsemaks evakuatsiooni korraldamiseks, on transpordi valdkond. Omavalitsused, kellel puudub

endal transpordivahendite park või kes ei suuda iseseisvalt transportida elanikke ohutusse paika, peaksid kokku leppima piirkonnas tegutsevate transpordiettevõtetega, kelle kasutatavaid sõidukeid oleks võimalik massilise evakuatsiooni korral kasutada. Sageli ei pruugi Politsei- ja Piirivalveametil olla sobivaid sõidukeid või on omavalitsusel vaja ise läbi viia (näiteks Politsei- ja Piirivalveameti korraldusel) enda haldusalas evakuatsiooni. Kokkulepped transpordiettevõtetega kiirendavad inimeste massilist liikumist. Evakuatsiooni marsruudid võimalikesse evakuatsioonipunktidesse tuleks eelnevalt kaardistada ning dokumenteerida, et kriisisituatsioonis aega võita. Kuna kriisiolukorras on aeg määrava tähtsusega ressurss, siis võib omavalitsus, kes omab vastavas piirkonnas tegutseva transpordiettevõttega kokkulepet, olla väärtuslikuks partneriks, kes on suuteline iseseisvalt transportima inimesed enda poolt määratud kohtadesse. Transpordi olulisust, eriti arvestades just ajalist raami, toetab ka teooria (Apte & Heath, 2015).

Neljandaks teguriks evakuatsiooniga seonduvalt on toit ja vesi. Omavalitsused, kelle haldusalasse evakueeritud elanikud toimetatakse, peaksid olema suutelised iseseisvalt tagama elanikele esmase vältimatu sotsiaalabi, mille hulka kuulub ka näiteks toit ja vesi. Selleks peaks omavalitsus toiduvarede puudumise korral omama kokkuleppeid haldusalas tegutsevate asutustega, kellel on alaline toidutagavara ning joogivee pakkumuse võimalus omavalitsusele. **Omavalitsus peaks evakuatsiooniplaanides kajastama, lisaks majutuskohtadele, ka toidu ja vee tagamise suutlikkuse. Arvestada tuleb välja, mitmele inimesele reaalselt ja kui kaua ollakse võimalised tagama toitu ja joogivett, ühtlasi ka kui toit eeldab valmistamist toorainetest, siis hinnata evakuatsioonikoha võimalusi toidu valmistamiseks (ka elektrikatkestuse korral).** Kokkulepid võiks olla võimalik sõlmida toidutöötlemis- ja ladustamisetevõtetega, kes samas haldusalas asuvad (tehased, hulgilaod, poed). Ajakriitilises olukorras, kus ei toimi näiteks makseteenus või on vaja toitu ja vett väga kiiresti, võiks olla nende väljastamise tingimuse aluseks omavalitsuse garantiikiri. Sellega kinnitatakse toitu ja vett väljastavale ettevõttele lepingust kinnipidamist. See võimaldab teha ajakriitilisemaid otsuseid rutem ning transportida vajalikud ressursid abivajajateni. Ajakriitilisust ning kokkulepete olulisust eri asutuste vahel evakuatsiooni läbiviimisel rõhutab ka teooria (Blaich, 2004; Bonfield, 2009).

Ettepanek 5. Kriisikommunikatsiooni paremaks läbiviimiseks tuleb töötada välja riskianalüüs ning protseduur sisekommunikatsiooni ja väliskommunikatsiooni korraldamise jaoks kriisiolukorras.

Sisekommunikatsiooni puudutav ettepanek käsitleb kriisikomisjoni koosseisu ning selle väljaõpet kriisikommunikatsiooniga tegelemiseks. Omavalitsused peaksid võimalusel palkama kriisikommunikatsiooniga tegelevale ametikohale (kui seda ametikohta pole loodud, siis luua vastav ametikoht kriisikomisjoni või anda avalike suhetega tegelevale ametnikule vastutus teostada ka kriisikommunikatsiooni olukorras, kus seda on vaja) vastava kvalifikatsiooniga töötajad. Kui selliseid töötajaid ei ole võimalik erinevatel põhjustel palgata, siis **tuleks kriisikomisjoni koosseisu koolitada kriisikommunikatsiooni valdkonnas.** Selle tulemusena tekib, ka teoorias mainitud, pädev ametnikkond, kelle tegevus maandab kriisides tekkivat pinget, mitte ei võimenda seda. Kriisikommunikatsiooni puhul tuleb arvestada mitte ainult välisekommunikatsiooniga, vaid oluline on ka asutusesisene kommunikatsioon. Selle olulisust rõhutatakse ka teoorias (Coombs, 2015; Laev, 2017).

Väliskommunikatsiooniga seotud ettepanek on töötada välja kohalikul omavalitusel kriisiinfokanal, kust inimesed saaksid infot erinevates situatsioonides. Telefoninumber ning sotsiaalmeediakonto peaks olema kättesaadav kõikvõimalikest infokanalitest, seejuures ka mittedigitaalsetest kanalitest (juhul kui kellelgi ei ole võimalus elektrooniliselt infot ammutada või on toimunud mõne elutähtsa teenuse katkestus, mis mõjutab elektroonilist infoedastust). Omavalitsuse kriisikomisjonis peaks olema eraldi, vähemalt üks, inimene, kes väljastab infot väliskommunikatsiooni tarbeks, et info tuleks kõik ühest kanalist ning ei muunduks läbi erinevate inimeste suust-suhu jutu. Sotsiaalmeedia osas peavad omavalitsused töötama välja kindla plaani, mida ja kuidas teavitatakse. Kriisi ajaks peaksid olema valmis plaanid ning peamised sõnumid tegevusjuhiste ning informatsiooniga. Sotsiaalmeedia kasutamist kriisisõnumite edastamisele toetab ka uuringu teooria (Střítěský, et al., 2015; Wukich, 2016). Samuti peaksid omavalitsused välja töötama kriisiinfotelefoni, kuhu oleks võimalik hädaolukorras helistada. See võiks olla sotsiaalmeedia kõrval teine oluline informatsiooni kanal.

KOKKUVÕTE

Haldusreformijärgselt tekkinud omavalitsuste valmisolek kriisiolukorras iseseisvalt hakkama saamiseks on pigem nõrk ning valmisolek on kas kaardistamata või puudulik ka koos teenusepakkujate abiga. Käesoleva magistritöö kirjutamise hetkest on möödunud haldusreformist rohkem kui neli kuud ning enamustel omavalitsustel puuduvad jätkuvalt kinnitatud kriisikomisjonid, kelle ülesanne on kriiside tekkimisel koheselt reageerida. See tähendab aga seda, et kui kriis peaks tekkima lühikese aja jooksul lähitulevikus, siis ei ole kõige madalamal riigi valitsemistasandil isikkoosseisu, kes sellega koheselt tegeleks.

Magistritöös püstitati uurimisprobleemid, (1) milline on haldusreformijärgsete kohalike omavalitsuste võime tagada hädaolukorras iseseisvalt enda elanikele elutähtsaid teenuseid ning milliste teenuste katkemisel tekivad suurimad haavatavused ja riskid?; (2) milline on omavalitsuse võime korraldada evakuatsiooni ning viia läbi kriisikommunikatsiooni enda haldusalas?

Peamised võimelüngad, läbiviidud uuringu alusel, on ressursside kaardistuse puudumine enamustes elutähtsate teenuste osas. Puuduvad ressursikataloogid või dokumenteeritud ülevaade erinevatest olevatest ressurssidest. Sellest tulenevalt ei tea omavalitsused millisene on nende võime, koos teenusepakkujatega, maandada riske erinevate elutähtsate teenustega seoses, isegi kui need teenused ei ole kohaliku omavalitsuse tagada seaduse järgi. Suureks probleemiks on ka liidetud omavalitsuste andmete puudumine - liidetud valdade ja linnade kohta puudub valitsevatel omavalitsustel informatsioon.

Esimene uurimisküsimus puudutas elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamist enda haldusalas iseseisvalt ning riskide hindamist erinevate elutähtsate teenuste katkemisel haavatavuse seisukohast. Hädaolukorra seadusest tulenevalt peab kohalik omavalitsus tagama enda haldusalas ainult loetud teenuseid. Kriisisituatsioonis, kus kohalik omavalitsus on esmane reageerija erinevatele sündmustele või omavalitsuse ära lõikamisel välismaailmast, on oluline teada, milline on nende võime elutähtsaid teenuseid tagada võimaluste piires nii elanikele kui ettevõtetele. Uurimistulemustest tuli välja, et peamised probleemid kaasnevad elektrikatkestuse korral, mille tulemusena tekivad suured ja ohtlikud ristmõjud teistele elutähtsatele teenustele, milles olulisemateks ning elanikke enim ohustavateks hinnati kaugkütte teenuse, vee- ja kanalisatsiooni teenuse ning mobiiltelefoni teenuse katkestust.

Teine uurimisküsimus uuris evakuaatsiooni korraldamise võimet omavalitsuse haldusalas. Selles küsimuses on omavalitsustel ideed ja mõtted olemas, kuid probleemiks on evakueeritavatele magamistingimuste loomine, toidu ja vee tarnimine. Hooneid, kuhu abivajajad viia, on olemas enamustel, kuid ei olda kindlad, kui paljudele inimestele jätkub või kust üldse saab madratseid, magamiskotte jms. Lisaks puuduvad kokkulepped toitu ja vett ladustavate kaupluste või koostööpartneritega. Nad ei saa olla 100 % kindlad toidu ja vee kättesaadavuse osas, juhul kui on peatunud näiteks makseteenus või andmesideteenus (mille tulemusena omavalitsus ei saa maksta teenuse eest). Transpordi osas puuduvad enamustel omavalitsustel samuti kokkulepped evakueeritavate liigutamiseks ühest kohast teise.

Kriisikommunikatsiooni puudutav uurimisküsimuse vastustest selgus, et paljudes omavalitsustes ei olnud küsimusele mõeldud ning paljud vahendid ning viisid, kuidas kriisikommunikatsioonis suhelda, nii elanike kui asutustega, olid kohapeal tuletatud ning mitte eelnevalt kokku lepitud. Esimeseks suuremaks probleemiks oli fakt, et kriisikomisjonid või omavalitsuse liikmed ei oma protseduuri või juhiseid sideühenduste katkemise korral kokku saamiseks. Lisaks ei olnud sõlmitud erinevate kanalite ja teenusepakkujatega kokkuleppeid, kuigi kanalid olid piirkonnas kohalikul tasandil füüsiliselt esindatud (raadio, televisioon, mobiiltelefonoperaatorid). Üheks suurimaks probleemiks oli sidevahendite teenuse katkestusest tulenev hajaasustusega alade elanike teavitamine isikkooseisu nappuse ning uute omavalitsuste väga suurte alade tõttu. Väiksem, aga ka siiski korduvalt mainitud probleem, oli ka kriisikommunikatsiooni läbiviimise väljaõppe ja koolituste puudumine, mille tõttu ei pruugi isikkooses olla võimeline teavitustööd efektiivselt tegema. Selgus, et kriisikommunikatsiooni planeeritakse pooltes (6) omavalitsustes läbi viia ainult eesti keeles, neljas (4) eesti ja vene keeles ning kahes (2) vähemalt eesti, vene ja inglise keeles.

Töös esitati mitmeid ettepanekuid, milles peamised puudutavad kõige kriitilisemate elutähtsate teenuste katkemisest tulenevate riskide maandamist alternatiivsete lahenduste näol. Pakutakse välja erinevad lahendused elektrienergiat generaatoritega toota ning sellest tulenevalt hoida töös peamisi elutähtsaid teenuseid või maandada nende katkemisest tulenevaid riske, milleks on kaugkütte ning vee- ja kanalisatsiooni olemasolu. Samuti hinnati omavalitsuse ametnike poolt tõsiseks mobiiltelefoni teenuse katkemisest tulenevaid riske. Lisaks tehakse ettepanekud ressursikaardistuse osas, mis annab omavalitsusele võimaluse hinnata enda uutes haldusalades täpsemalt kasutatavat ressursi ning kaardistada olemasolevaid riske ja probleeme. Ettepanekud on tehtud elutähtsate

teenuste, evakuatsiooni ja kriisikommunikatsiooni korraldamiseks või minimaalsel vajalikul hulgal tagamiseks olukorras, kus kõrgendatud ohutaseme või kriisi tõttu ei ole võimalik kasutada tavameetmeid ja lahendusi.

SUMMARY

The local governments' crisis management ability and functioning independently during crises is rather weak. The threats and usable resources in the areas are not specified or documented by the local governments or different service providers who local governments depend on. Estonia's administrative reform was completed 4 months before the present research was started, and most of the local governments still do not have verified crisis committees in place. Consequently, if a crisis situation should arise now, there would be no one to make the decisions at the local government level.

The main focus of the current study is to determine the level of preparedness of the local governments for autonomously dealing with crises after the administrative reform entered into force on 1 January 2018. Also, the study aims to assess the vulnerability of the local governments when different vital services shut down, and what kind of threats may occur. In addition, the research analyzes the local governments' ability to carry out mass evacuation and to manage crisis communication.

Document analysis showed that the main problem for the local governments in providing vital services to the society is the lack of data. The local governments do not have any resource catalogues (mida see tähendab? võibolla instruction manuals?) or other documents which they could use in order to restore, with the help of private companies, the vital services. The local governments do not have an overview of the resources which they could use to solve a crisis situation or ease its impact on the community. The second significant problem is that the local governments have a lack of information regarding which local governments were joined during the administrative reform.

The main problem regarding the disruptions of vital services is a power outage. All the other vital services are connected to the electricity. A power outage has a major influence on the water supply, sewage service, and also central heating. Also, it could disrupt mobile phone services. All these cross-influences could pose a massive threat, especially during winter when these services are critical for people. A lack of mobile phone services will increase the danger even more as people who are in a life threatening situation can no longer call the rescue services for help.

The local governments' ability to independently carry out an evacuation is rather good but there are still some shortcomings which could make a long-term evacuation more difficult. The local governments have to evacuate the buildings but the problem lies in

providing transportation, food, drinking water, and sleeping gear for the evacuees. At the moment the local governments do not have any contracts or agreements with companies who could provide such kind of equipment and resources if needed.

The local governments are not familiar with the term “crisis communication”. There are no procedures in place to provide guidance for crisis communication. Also, there are no agreements or contracts with the service providers (radios, television companies, mobile operators) who could help deliver the information. One of the major problems is informing the people who are located on the perimeter of the local government’ borders. When mobile phones do not work, the local governments’ ability to inform their residents is insufficient. The second problem is the lack of training of the local crisis committees’ personnel who do not have any training in crisis communication.

The main recommendations made by the author of this paper to reduce risks for the local governments during crises are: 1) composing a resource catalogue for the local governments where all the resources available are listed with their locations and contact information; 2) providing generators for when needed to reduce the risks concerning central heating, water and sewage service outages; 3) assessing the problems and risks if mobile phone services are no longer available.

The recommendations for providing vital services, organizing evacuation and managing crisis communication have been made for a situation where routine methods and solutions are not available.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Buzan, B. 1983. *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd

Alcantara, P., 2014. Lessons learned from the Philippine government's response to Typhoon Haiyan. *Journal of Business Continuity & Emergency Planning*, vol 7, no. 4, pp. 335-345.

Alexander, D., 2012. *Principles of emergency planning and management*. Edinburgh: Terra Publishing.

Andrejev, S. 2017. *Kohaliku omavalitsuse ja politsei koostöö turvalisuse tagamisel Narva Politseijaoskonna näitel. Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

Apte, A., Heath, K, S., Pico, A. & Tan, R, H, Y., 2015. Evacuating People with Mobility-Challenges in a Short-Notice Disaster. *Decision Sciences*, vol 46, no. 4, pp. 731-754.

Archer, C., Nugent, N., 2002. Small States and the European Union, Current Politics and *Economics of Europe*, vol. 11, no. 1, pp. 1-10.

Avery, E, J., Graham, M. & Park, S., 2016. Planning Makes (Closer to) Perfect: Exploring United States' Local Government Officials' Evaluations of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 24, number 2. pp. 73-81.

Bærug, O, S., 2017 Successful Crisis Communication: A Case Study of the Norwegian Authorities' Response to an Imminent Terror Threat. Magistritöö, Ås: Norwegian University of Life Sciences.

Baldwin, D. A. 1997. The Concept of Security, *Review of International Studies*, no. 23, pp. 5–26.

Barnard, A., McCosker, H., Gerber, R., 1999. Phenomenography: A Qualitative Research Approach for Exploring Understanding in Health Care. *Qualitative Health Research*, vol 9, No 2, pp. 212-226.

Basolo, V., Steinberg, J, L., Levine, J, B., Cruz, M, A & Huang, C., 2008. The Effects of Confidence in Government and Information on Perceived and Actual Preparedness for Disasters. *Environment and Behavior*, vol 41, pp. 338-364.

- Bilgin, P., 2003. Individual and Societal Dimensions of Security. *International Studies Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 203–222.
- Blaich, W, P., 2004. Fire department perspective on mass evacuation. *Fire engineering*, vol 157, issue 8, pp.89-92.
- Bonfield, T, J., 2009. Comments on “Assessing and Managing Environmental Risk: Connecting Local Government Management with Emergency Management”. *Public Administration Review*, vol. 69, issue 2, pp. 194-197.
- Brauch, H, G., 2011. Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. *Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*, vol 1, pp. 61-106.
- Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J. 1998. *Security - A New framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Cederberg, A., Eronen, P., 2015. How can Societies be Defended against Hybrid Threats? *Strategic security analysis*, no 9.
- Chen, J., Chen, T, H, Y., Vertinsky, I., Yumagulova, L. & Park, C., 2013. Public-Private Partnerships for the Development of Disaster Resilient Communities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 21, number 3, pp. 130-143.
- Col, J., 2007. Managing Disasters: The Role of Local Government. *Public Administration Review*, vol 67, pp. 114-124.
- Connaughton, B., 2010. Symptom or Remedy? Mediating Characteristics of the Irish Central Bureaucracy and their Influence on the Strategic Capacity of a “Small” State. *Halduskultuur – Administrative Culture*, no 11 (1), pp. 111-112.
- Coombs, W, T., 2015. What Equivocality Teaches Us about Crisis Communication. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, vol 23, issue 3, pp. 125-128.
- De Vocht, M., Cauberghe, V., Uyttendaele, M. & Sas, B., 2015. Affective and cognitive reactions towards emerging food safety risks in Europe. *Journal of Risk Research*, vol 18, issue 1, pp. 21-39.
- Dobo, M., 2014. Management of self-defence of the municipalities - preparation for the decision-making process at disasters. *Problems of management in the 21st century*, vol. 9, no. 2, pp. 132-139.

- Drüke, H., 2005. *Local electronic government*, vol 5. London: Routledge.
- Eenma, R. 2003. *Sisejulgeoleku struktuur ja selle õiguslikud alused Eestis*. Magistritöö, Tartu: Tartu Ülikool
- Eesti Keele Instituut., 2017. Kriis. Rmt: *Eesti keele seletav sõnaraamat*. [Võrgumaterjal]
Tallinn: Eesti Keele Instituut. Leitav: <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=kriis&F=M> [Kasutatud: 17.01.2017]
- Eesti linnade ja valdade liit., 2018. *ELVL Põhikiri*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.ell.ee/juhtimine/alusdokumendid/eesti-linnade-liidu-pohikiri/> [Kasutatud 12.05.2018]
- Endander, A., Hede, S & Lajksjö, Ö., 2015. Why worry? Motivation for crisis preparedness work among municipal leaders in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol 23, number 1, pp. 1-10.
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95).
- Farazmand, A., 2001 *Handbook of crisis management*. New York: Marcel Dekker inc.
- Farazmand, A., 2007. Learning from the Katarina Crisis: A global and international perspective with implications for future crisis management. *Public Administration Review*, vol 67, supplement 1, pp. 149-159.
- Fickes, M., 2002. Community evacuation: Ensuring SAFE PASSAGE. *American City & County*, vol 117, issue 17, pp. 70-74.
- Flick, U., 2009. *An Introduction to Qualitative Research*. London, California, New Dehli, Singapore: SAGE Publications Ltd.
- Frandsen, F. & Johansen, W., 2017. *Organizational crisis communication*. London: SAGE Publications Ltd.
- Halásková, R., Halásková, M., 2017. Local governments in EU countries: competences and financing of of public sector. *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration*, Vol. 24 Issue 40, pp. 49-60.
- Haldusreformi seadus (2016)*. RT I, 21.12.2016, 34.

- Han, D, L., Yuan, F. & Urbanik II, T., 2007. What Is an Effective Evacuation Operation? *Journal of urban planning and development*, vol 133, issue 1, pp. 3-8.
- Heath, L, R., 2006. Best Practices in Crisis Communication: Evolution of Practice through Research. *Journal of Applied Communication Research*, vol 34, no. 3, pp. 245-248.
- Heath, R, L., Lee, J. & Ni, L., 2009. Crisis and Risk Approaches to Emergency Management Planning and Communication: The Role of Similarity and Sensitivity. *Journal of Public Relations Research*, vol. 21, no. 2, pp. 123-141.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P., 2007. *Uuri ja kirjuta*.
- Hough, P., 2008. *Understanding Global Security*. Abingdon: Routledge.
- Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord (2017). RT I, 28.06.2017, 39
- Hädaolukorra seadus* (2017). RT I, 03.03.2017, 1.
- Imrovič, M., Švikruha, M., 2015. Source aspects in the reform of local self-government in Slovak Republic. *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration*, vol 22, issue 33. pp. 34-45.
- Ivanyuta, S., 2016. *Analysis of natural and man-made threats for regional security in Ukraine*. EUREKA: Physics and Engineering, no 3, pp. 46-47.
- Jarrard, K, E., 2017. Local Government Law. *Mercer Law Review*, vol 69, issue 1, pp. 205-230.
- Jõgeva valla kriisikomisjoni põhimääruse kinnitamine* (2010). RT IV, 17.10.2013, 35.
- Kaitseministeerium., (2017) *Laiapindne riigikaitse*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.kmin.ee/et/eesmargid-tegevused/laiapindne-riigikaitse> [Kasutatud 20.09.2017]
- Kaitsepolitsei., 2015. *Aastaraamat 2014*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/aastaraamat-2014.pdf [Kasutatud 04.05.2018]

- Kaju, G. 2014. *Kaitseliit sisejulgeoleku ülesannete täitmisel. Magistritöö*, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- KANTAR EMOR., 2017. *Elanikkonna hädaolukorraks valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2017*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rescue.ee/dotAsset/6d114dfb-2c3f-4505-9d63-1b1a339650d4.pdf> [Kasutatud 20.09.2017]
- Kapucu, N., 2008. Collaborative emergency management: better community organising, better public preparedness and response. *Disasters*, vol. 32, no 2, pp. 239-262.
- Kim, J., Oh, S., 2015. Confidence, knowledge, and compliance with emergency evacuation. *Journal of Risk Research*, vol 18, issue 1, pp. 111-126.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus* (2016). RT I, 04.07.2017, 21.
- Kozma, G., Czimre, K., Matyas, S., 2015. Local governments and public security: Position of the public security in the municipal council committees of the local governments of Hungary. *Revista Română de Geografie Politică*, no 1, pp. 38-45.
- Kubiak, M., Gawlowski, R., 2017. Local Security Management in Terms of a Country's Internal Security with Poland as an Example. *Public Policy and Administrations*, vol 16, no 3. pp. 377-389.
- Kunguma, O., Terblanche, L., 2013. *A crisis communication plan for municipalities: The case of the Frances Baard district municipality*. *Communitas*, no 18, pp. 203-221.
- Laev, J., 2017. *Lähtekohad kriisiinfotelefoni mudeli väljatöötamiseks ja rakendamiseks Eestis. Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Laherand, M., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk, lk 87-102.
- Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused* (2017). RT I, 28.06.2017, 33.
- Lõhmus, M., 2010. Eesti 1930. aastate lõpu omavalitsusreform tänapäeva omavalitsusväärtuste valguses. *Riigikogu Toimetised*, no 22.
- Mann, S., 2014. Human resources and emergency planning: preparing local governments for times of crisis. *Public Administration Quarterly*, vol 38, issue 2, pp. 163-205.

Marks, G., 1993. Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. State of the European Community. Rmt: *The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 391-400.

McNabb, E. D., 2010. *Case research in public management*. New York: M.E. Sharpe.

Morphet, J., 2008. *Modern local government*. London: Sage Publications Ltd.

Munteanu R., 2015. Hybrid Warfare – The new form of conflict at the beginning of the century. *Strategic Impact*, no 3, pp. 19-26.

Murakami, M., Nakatani, T. & Oki, T., 2016. Evaluation of Risk Perception and Risk-Comparison Information Regarding Dietary Radionuclides after the 2011 Fukushima Nuclear Power Plant Accident. *PLoS ONE*, vol 11, issue 10, pp. 1-22.

Naghawi, H., Wolshon, B., 2015. Operation of multimodal transport system during mass evacuations. *Canadian Journal of Civil Engineering*, vol 42, issue 2, pp. 81-88.

Newton, K., 1982. Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government. *Political studies*, vol 30, issue 2. pp. 190-206.

Nilsson, J., 2010. What's the Problem? Local Officials' Conceptions of Weaknesses in their Municipalities' Crisis Management Capabilities. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, vol. 18, issue 2, pp. 83-95.

Norwegian Ministry of Justice and Public Security., 2016. *Risk in a Safe and Secure Society Norwegian Ministry of Justice and Public Security On Public Security*. [Võrgumaterjal] Leitav:
https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/norra_white_paper.pdf [Kasutatud 27.12.2017]

O'Leary, M. Measuring Disaster Preparedness: A Practical Guide to Indicator Development and Application. *iUniverse, Inc*.

Ogawa, A., 2014. The right to evacuation: the self-determined future of post-Fukushima Japan. *Inter-Asia Cultural Studies*, vol 15, no. 4, pp. 648-658.

Okas, T., 2015. Kohalike Omavalitsuste koostööliitude roll kohalikus ja piirkondlikus valitsemises. Eesti, Soome ja Saksamaa võrdlev juhtumiuuring. Magistritöö, Tallinna Ülikool.

- Palttala, P., Vos, M., 2012. Quality Indicators for Crisis Communication to Support Emergency Management by Public Authorities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol 20, no. 1, pp. 39-51.
- Radin, A., 2017. *Hybrid warfare in the Baltics*. Santa Monica: RAND corporation.
- Rafał, W., Derenda, Z., 2017. The national critical infrastructure protection program in Poland – Assumptions. *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences*, Issue 16, pp. 151-179.
- Reddick, G.C., 2007. Homeland Security Preparedness and Planning in US City Governments: A Survey of City Managers. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, vol 15, issue 3, pp. 157-167.
- Reddicka, G, C., Chatfield, A, T. & Brajawidagda, U., 2016. Open government process and government transparency in crisis communication: The case of AirAsia QZ8501 crash. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, vol 21, issue 3, pp. 255-271.
- Reiljan, J., Ülper, A. & Puolokainen, T., 2015. The impact of demand factors on the supply of local public services in Estonian municipalities. *Public Finance & Management*, vol. 15 Issue 1. pp. 24-46.
- Renz, B., Smith, H., 2016. Russia and Hybrid warfare – Going beyond the label. *Aleksanteri papers*, no 1.
- Riigikaitseeadus* (2017). RT I, 27.06.2017, 6.
- Riigikantselei., 2011. Kriisireguleerimine. [Võrgumaterjal] Leitav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/valitsuskommunikatsiooni_kasiraamat_02.08.2011.pdf [Kasutatud 16.03.2018]
- Riigikantselei., Siseministeerium., 2018. *Elanikkonnakaitse kontseptsioon*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkerihmad/elanikkonnakaitse_kontseptsioon_15.02.2018.pdf [Kasutatud: 18.02.2018]
- Schäfer,P.J., 2013. *Human and Water Security in Israel and Jordan*. New york, Heidelberg, Dordrecht, London: Springer.

Siseministeerium – Tšehhi Vabariigi tuletõrje- ja päästeameti peadirektoraat,, 2013. *Elanikkonnakaitse kontseptsioon 2020. aastani väljavaatega 2030. Aastani.* [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/tse hhi_cp_kontseptsioon_2020-2030_et.pdf [Kasutatud 27.12.2017]

Siseministeerium., 2016. *Kriisireguleerimine* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kriisireguleerimine> [Kasutatud 06.11.2016]

Siseministeerium., 2016. *Tsiviilkaitse kontseptsioon (Saksamaa).* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/sak samaa_cp_kontseptsioon_2016_et.pdf [Kasutatud 27.12.2017]

Siseministeerium., 2016. *Uus hädaolukorra seadus aitab Eestil paremini kriisidega toime tulla.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/uus-hadaolukorra-seadus-aitab-eestil-paremini-kriisidega-toime-tulla> [Kasutatud 26.12.2017]

Siseministeerium., 2017. *Kriisireguleerimine.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kriisireguleerimine> [Kasutatud 10.12.2017]

Slack, L., 2015. The post-2015 Global Agenda -- a role for local government. *Commonwealth Journal of Local Governance*, issue 16/17, pp. 3-11.

Sliwa, Z., 2017. “Hybrid warfare” – The military security domain’s considerations. *ENDC Occasional Papers*, volume 6, pp. 13–27.

Somers, S., Svara, J,H., 2009. Assessing and Managing Environmental Risk: Connecting Local Government Management with Emergency Management. *Public Administration Review*, vol 69, issue 2, pp. 181-193.

Sootla, G., 2011. Poliitika ja valitsemine riigist kitsamal tasandil. Rmt: *Kogum ja valitsemise alused..* Tallinn: Maurus Kirjastus, lk 518-541.

Sotsiaalhoolekande seadus (2015). RT I, 03.04.2018, 20.

Sotsiaalministeerium., 2018. *Kohaliku omavalitsuse pakutavad teenused*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.sm.ee/et/kohaliku-omavalitsuse-pakutavad-teenused> [Kasutatud 06.05.2018]

Steigenberger, N., 2016. Organizing for the big one: A review of case studies and a research agenda for multi-agency disaster response. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol 24, number 2, pp. 60-72.

Stein, R., Buzcu-Guven, B., Dueñas-Osorio, L., Subramanian, D. & Kahle, D., 2013. How Risk Perceptions Influence Evacuations from Hurricanes and Compliance with Government Directives. *The Policy Studies Journal*, vol 41, no. 2, pp. 319-342.

Stone, M., 2009. Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis. Pariis: *Security Discussions Papers*, Series 1.

Stříteský, V., Stránská, A. & Drábik, P., 2015. Crisis communication on Facebook. *Studia commercialia Bratislavensia*, vol 8, no. 8, pp. 103-111.

Tan, S,F., Morris, A & Bligh G., 2016. Mind the gap: Australian local government reform and councillors' understandings of their roles. *Commonwealth Journal of Local Governance*, issue 19, pp. 19-39.

Tanifuji, E., 2000. isis Awareness and Organizational Response Capabilities in Present Japanese Local Governments: Crisis Awareness Survey Findings. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, vol 8, number 1, pp. 30-41.

Teabeamet., 2016. *Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.valisluureamet.ee/pdf/2016-et.pdf> [Kasutatud 04.05.2018]

Teabeamet., 2017. *Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.valisluureamet.ee/pdf/TA_raport_2017_EST.pdf [Kasutatud 04.05.2018]

Ullman, H, R., 1983. Redefining Security. *International Security*, vol. 8, no. 1, pp 129-153.

Välisluureamet., 2018. *Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.valisluureamet.ee/pdf/2016-et.pdf> [Kasutatud 04.05.2018]

Waldt, G., 2007. *Municipal management: serving the people*. Cape Town: Juta & Company Ltd.

Waltz, K., 1979. *Theory of International Politics*. Massachusetts, London, Amsterdam, Sidney: Addison-Wesley Publishing Company.

Vernik, T., 2011. *Hädaolukorra ja toimepidevuse riskianalüüsi korraldus KOV tasandil (Kohtla-Nõmme vallavalitsuse näitel)*. Lõputöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia

Wiberg H., 1987. The Security of Small Nations: Challenges and Defences. *Journal of Peace Research*, volume 24, no. 4.

Viks, A., 2010. Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse seos majandusliku efektiivsusega. *Riigikogu Toimetised*, no 21, pp. 124-133.

Vilieikiene, E., Janušauskiene, D. 2016. Subjective security in a volatile geopolitical situation: Does Lithuanian society feel safe? *Journal on Baltic Security*, vol 2, issue 2. pp. 109-143.

Wukich, C., 2016. Government Social Media Messages across Disaster Phases. *Journal of Contingencies & Crisis Management*. Vol 24, issue 4, pp. 230-243.

LISA 1. INTERVJUU PLAAN

Intervjuu viiakse läbi kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni juhi (omavalitsuse juhi) poolt määratud isikutega. Vastajate arv ei ole oluline, kuid oluline on, et vastused saaksid kõik hädaolukorra seaduses olevat 14 elutähtsa teenuse punkti, evakuatsiooni korraldamisega seonduv ning kriisikommunikatsiooni läbiviimisega seonduv. Intervjuu küsimused jaotuvad kolmeks suuremaks plokiks: 1) Elutähtsad teenused 2) Evakuatsiooni korraldamine 3) Kriisikommunikatsiooni korraldamine. Vastajateks on kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni liikmed, kelle määrab kohaliku kriisikomisjoni juht (tema puudumisel tema asendaja).

14 elutähtsat teenust käsitletakse kontekstis, et omavalitsus ei saa vertikaaltasandil ehk kõrgemalt tasandilt riiklikku abi ning peab hakkama saama ise hangitava ressursiga 7 ööpäeva.

Kas kuulute omavalitsuse kriisikomisjoni liikmete hulka?

Mitu liiget on omavalitsuse kriisikomisjonis?

Kes on omavalitsuse kriisikomisjoni juht?

- 1) Kuidas hindate Teie kriisikomisjoni liikmena kohaliku omavalitsuse võimet hädaolukorras hakkama saamiseks?
- 2) Millistes sektorites/valdkondades on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võime hädaolukorras hakkama saamiseks pigem puudulik?
- 3) Milliseks hindate kohaliku omavalitsuse võimet hädaolukorras tagada enda elanikele järgmisi elutähtsaid teenuseid:
 1. Elektriga varustamine.
 - Kui kohaliku omavalitsuse ala peaks tabama ulatuslik pikaajaline elektrikatkestus (rohkem kui 48 tundi), milline on kohaliku omavalitsuse võimekus ja ressursid elanikele ja ettevõtetele enda haldusalas elektrienergiat pakkuda/toota?
 - Kas elektrikatkestuseks ning sellest tulenevaks hädaolukorraks on kohalikul omavalitsusel eraldi plaanid ja tegevuskavad?
 - Kui tõsiselt hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

2. Maagaasiga varustamine.

- Milline on kohaliku omavalitsuse võimekus varustada enda elanikke maagaasiga hädaolukorras, kui selle normaalne ja loomulik tarne on mingil põhjusel peatunud?
- Kas ja milline on omavalitsuse hädaolukorra lahendamise plaan, kui elanike varustamisel maagaasiga peaks tekkima tarneraskus ning see ei ole enam võimalik senisel kujul?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

3. Vedelkütusega varustamine.

- Milline on omavalitsuse valmisolek hädaolukorraks, kui senine vedelkütusega varustamine peaks katkema?
- Kas omavalitsusel on selle elutähtsa teenuse tarne jätkamiseks hädaolukorra lahendamise plaan või tegevuskava?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

4. Riigitee sõidetavuse tagamine.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

5. Telefoniteenus.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

6. Mobiiltelefoniteenus.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

7. Andmesideteenus.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

8. Elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske ja millised need on?

9. Vältimatu abi toimepidevus.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

10. Makseteenus.

- Eeldusel, et makseteenus normaalse toimimise on katkenud, milline on kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

11. Sularaharinglus.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

12. Kaugküttega varustamine.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

13. Kohaliku tee sõidetavuse tagamine.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske?

14. Veega varustamine ja kanalisatsioon.

- Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus iseseisvalt nimetatud elutähtsat teenust enda haldusalas tagada, eeldusel, et riigipoolset abi ei ole lähema 7 päeva jooksul loota?
- Millised on suurimad probleemkohad käesoleva elutähtsa teenuse tagamisel?
- Kui tõsiseks hindate kohaliku omavalitsuse jaoks käesoleva teenuse katkemisest tulenevaid riske? Joogivee varud* Paakautod kanalisatsiooni vedamiseks. Fekaali vedamise autod

15. Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võime läbi viia enda haldusalas evakuatsiooni?

- Kui suurele arvule inimestele ning kui kauaks on võimeline kohalik omavalitsus võimeline leidma enda haldusalas ajutist peavarju koos toitlustuse ja muu vältimatu abiga seonduvat? (ettenähtud 2%)
- Kui kauaks on omavalitsus eelnimetatud inimeste arvu võimeline majutama?

- Millised on suurimad probleemkohad evakuatsiooni läbiviimisel ning elanike majutamisel?
- Milliseid lepinguid on sõlmitud teiste omavalitsuste või muude ametiasutustega vältimatu evakuatsiooni korraldamisel hädaolukorras? (suusõnalised lepingud, kokkulepped) Ühtsed kriisikomisjonid?
- Kas omavalitsusel on ametlikult dokumenteeritud ja märgistatud piirkonnad (piirkonna ohutaseme tõttu), kus evakuatsiooni läbiviimiseks on eraldi kavad juhul kui õnnetus peaks juhtuma?

16. Milline on teie hinnangul kohaliku omavalitsuse võimekus viia läbi enda haldusalas hädaolukorras kriisikommunikatsiooni?

- Milliseid kanaleid ning vahendeid kriisikommunikatsioonis kasutatakse? (kriisikomisjoni sideskeem)
- Kas on olemas eraldi ohuteavituse süsteem või protseduur?
- Kas on eraldi andmesideväline ja mittedigitaalne koht, kus elanikele infot antakse?
- Kas kohalikul omavalitsusel on olemas sotsiaalmeedia konto, koduleht, muud digitaalsed kanalid mille kaudu elanikke teavitada?
- Kas infoedastus toimub paralleelselt ka mõnes muus keeles kui Eesti keel? Millistes?
- Kas kohalikul omavalitsusel on kogukonnapõhine infovahetamise võrgustik, mille abil elanikele kriisiolukorras infot edastada?
- kriisikommunikatsiooni korraldamiseks ja läbiviimiseks?
- Millised on suurimad probleemkohad kriisikommunikatsiooni korraldamisel kohalikus omavalitsuses hädaolukorras teie hinnangul?
- Kas on olemas kokkulepped erafirmade või muude ametiasutustega
- Kas omavalitsusel on lepingud või kokkulepped hädaolukorra jaoks erasektoriga? (Ettevõtted, kelle abi andmise kohustus on lepinguga fikseeritud?)
- Kui tihti korraldatakse teie omavalitsuse vastutusalas elutähtsa teenuse katkestusega või mõne hädaolukorraga seotud õppusi?
- Milliseid stsenaariumie olete eelnevalt läbi mänginud?

LISA 2. INTEVJUUDE KODEERITUD TABEL

Kategooria	Kood	Omavalitsused kes mainisid intervjuudes käesolevat teemat
Elektriga varustamine (kategooria 1)	ET11 – Piisava arvu generaatorite puudumine	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn.
	ET12 – Kütusevarude puudumine	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn.
	ET13 – Kokkulepete puudumine generaatorite hankimiseks	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn, Ruhnu vald.
	ET14 – Tegevuskava või protseduur elektrikatkestuse korral	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn, Ruhnu vald.
Maagaasiga varustamine (kategooria 2)	ET21 – Maagaasiga varustamise katkemisest tulenevad kõrged riskid	Lüganuse vald
	ET22 – Maagaasiga varustatuse lõppemisest tulenevad osalised riskid	Põltsamaa vald, Jõgeva vald, Jõhvi vald, Paide linn.
	ET23 – Hädaolukorra lahendamise plaanid maagaasiga varustatuse lõppemise puuduvad kõigil omavalitsustel	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn, Ruhnu vald.
	Vedelkütusega varustamine (kategooria 3)	ET31 – Vedelkütuse varude puudumine
ET32 – Vedelkütusega varustamise plaanid		Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn, Ruhnu vald.
ET33 – Ettevõtete ja asutuste kütusevajadus kaardistamata		Valga vald, Tapa vald, Saaremaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Jõhvi vald, Jõgeva vald.
ET34 – Lepingud hädaolukorrale		Jõhvi vald, Jõgeva vald, Keila linn, Kose vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn.
ET35 – Alarm- ja operatiivsõidukite kütusevaru probleem		Paide linn, Tapa vald, Saaremaa vald, Kose vald.

	ET36 – Ühistranspordi ja transpordist sõltuvate avalike teenuste osutamine on puudulik	Kose vald, Saaremaa vald, Jõhvi vald, Paide linn.
	ET37 – Tanklatest kütuse väljastamine elektri puudumisel probleemne	Valga vald, Saaremaa vald, Jõgeva vald.
	ET38 – Sunnimehhanismide kasutamine kütuse saamiseks hädaolukorras	Saaremaa vald, Jõgeva vald, Põltsamaa vald.
	ET39 – Poodide toiduvaru probleem kütusega varustamisest tulenevalt	Paide linn, Tapa vald.
	ET310 – Koolide ja lasteaedade ajutine sulgemine	Paide linn, Valga vald, Kose vald
	ET311 – Kriisikommunikatsiooni korraldamine keerulisem	Põltsamaa vald
Riigiteede sõidetavuse tagamine (kategooria 4)	ET41 – masinate puudus	Jõgeva vald, Valga vald.
	ET42 – Kaardistamata põllumajandustehnika	Paide linn, Jõhvi vald.
	ET43 – Masinad ei ole mõeldud suurte maanteedel lükkamiseks	Jõgeva vald,
	ET44 – Hooldus sõltub kütusevarudest	Valga vald, Saaremaa vald, Muhu vald, Keila linn, Tapa vald.
	ET45 – Võimalusel on appi vaja põllumajandustehnikat	Jõgeva vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Jõhvi vald.
	ET46 – Riigiteede hooldamisega kannatab valla teede hooldus	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Lüganuse vald, Kose vald.
	ET47 – Riigiteede mitte sõidetavusest tekkivad riskid	Põltsamaa vald, Jõgeva vald, Kose vald.
Telefoniteenus (kategooria 5)	ET51 – Telefoniteenuse (liinide) taastamise võimekus kaardistamata või puudub	Jõgeva vald, Tapa vald, Muhu vald, Kose vald.
	ET52 – Tavatelefoninumbrid eraisikutel kaardistamata	Jõhvi vald, Keila linn, Põltsamaa vald, Paide linn.
	ET53 – Teatud osa asutuste tavatelefoninumbritest kaardistamata	Saaremaa vald.
Mobiiltelefoniteenus (kategooria 6)	ET61 – Info vahetamisega seotud probleemid. Hädaolukordadest teavitamine ja info saamine probleem.	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Saaremaa vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Kose vald, Jõhvi vald.
	ET62 – Kommunikatsiooni puudumine koostööpartnerite ja teenusepakkujatega	Jõhvi vald
	ET63 – Kokkulepete ja protseduuride puudumine kriisikomisjoni liikmete vahel mobiiltelefoniteenuse katkemisel	Jõgeva vald, Paide linn, Muhu vald, Jõhvi vald.
	ET64 – Tuginemine virgatsitele, sotsiaaltöötajatele ja ametnikele, kes peavad infot sõidukitega reaalselt ringi sõites levitama ja hankima	Saaremaa vald, Jõhvi vald,
	ET65 – Inimeste ettearvamatu käitumine, teadmatus ja paanika tekke oht	Jõgeva vald, Paide linn, Põltsamaa vald.
Andmesideteenus (kategooria 7)	ET71 – Kohalike omavalitsuste töö on tugevalt häiritud või seisab	Jõgeva vald, Paide linn, Saaremaa vald, Põltsamaa

		vald, Lüganuse vald, Kose vald, Jõhvi vald.
	ET72 – Ristsmõju maksesideteenusele	Kose vald, Jõhvi vald, Lüganuse vald, Saaremaa vald, Paide linn, Jõgeva vald.
Elektroniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine (kategooria 8)	ET81 – Dokumentide ja asjaajamise dubleerimine käsitsi.	Jõgeva vald, Paide linn, Saaremaa vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Keila linn, Jõhvi vald.
	ET82 – Elektronilise isikutuvastamise kasutamine hädaolukorras pigem välistatud	Valga vald, Tapa vald, Muhu vald, Lüganuse vald,
Vältimatu abi toimepidevus (kategooria 9)	ET91 – Ressursside kaardistamatus	Jõgeva vald, Paide linn, Tapa vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Jõhvi vald.
	ET92 – Majutuskohtade puudus	Jõgeva vald, Paide linn, Tapa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald.
	ET93 – Kokkulepete puudumine teenusepakkujatega	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn, Ruhnu vald.
Makseteenus (kategooria 10)	ET1001 – Elanikel puudub sularaha esmatarbekaupade ostmiseks makseteenuse katkemisel	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Saaremaa vald, Muhu vald, Kose vald, Jõhvi vald.
	ET1002 – Omavalitsustel puuduvad lepingud kaupade müüjatega (poed ja hulgilaod)	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Keila linn, Jõhvi vald.
	ET1003 – Loodetakse jõustruktuuridelt abi saada toidu ja vee osas	Jõhvi vald.
	ET1004 – Sotsiaaltöötajate kasutamine võib olla probleemne mitte piisava isikkoosseisu tõttu sularaha või kaupade koju veol.	Paide linn, Saaremaa vald.
Sularaharinglus (kategooria 11)	ET1101 – KOVi sularahakassades marginaalsed summad või puudub kassa üldse	Tapa vald, Saaremaa vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Keila linn, Jõhvi vald.
	ET1102 – Elanikel puudub sularahavaru	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Keila linn, Jõhvi vald.
	ET1103 - Kui toimib makseteenus ning muud elutähtsad teenused, siis ei ole sularaha olemasolu või selle ringluse peatumine probleem	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Saaremaa intervjuu, Ruhnu vald, Muhu vald, Lüganuse vald.
	ET1104 – Sotsiaaltöötajate abiga tagatav sularaha ja kaupade kätte toimetamine võib olla puudulik.	Jõhvi vald
Kaugküttega varustamine (kategooria 12)	ET1201 – Kaardistuse puudumine generaatorite olemasolu, võimekuse ja kütusevarude kohta.	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Põltsamaa vald, Saaremaa vald, Tapa vald, Valga vald, Paide linn.
	ET1202 – Korterimajade jahtumine ja pumplad	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Saaremaa vald, Tapa

		vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Jõhvi vald.
	ET1203 – Lõhkenud torude taastamine	Jõgeva vald, Valga vald
	ET1204 – Kortermajade ja asutuste kaabeldus	Valga vald, Saaremaa vald
	ET1205 – Varugeneraatorite võimsus kaardistamata	Saaremaa vald, Jõhvi vald.
	ET1206 – Kokkulepete puudumine mobiilsete katlamajade osas	Paide linn, Tapa vald, Muhu vald,
	ET1207	Jõgeva vald, Põltsamaa vald, Muhu vald
Kohalike teede sõidetavus (kategooria 13)	ET1301 – Loodetakse põllumajandusressursi peale, tehnika kaardistamata	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald.
	ET1302 – Koostööpartnerite kütusevarude kaardistuse puudumine	Muhu vald, Kose vald.
	ET1303 – Operatiivsõidukite, elanike ja kaupade liikuvus häiritud	Jõgeva vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Kose vald,
	ET1304 – Olemasoleva tehnika nõrk suutlikkus	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Kose vald,
Veega varustamine ja kanalisatsioon (kategooria 14)	ET1401 - Trassist sõltuvad elamute kanalisatsioon hakkab üle ajama	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Saaremaa vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Keila linn, Jõhvi vald.
	ET1402 - Ülepumplate generaatorite sisendid välja ehitamata	Saaremaa vald.
	ET1403 - Ressursside kaardistus puudulik	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Saaremaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Jõhvi vald.
	ET1404 - Sadevee probleem ja üleujutusosalad	Keila linn.
	ET1405 - Fekaaliautode puudus ning kasuteguri minimaalsus	Tapa vald, Saaremaa vald, Lüganuse vald, Kose vald, Jõhvi vald.
	ET1406 - Kanalisatsiooni katkemisel kaotavad evakuatsioonipaigad võime majutada inimesi	Muhu vald, Lüganuse vald.
	ET1407 - Majade sõltuvus trassisurveest joogivee puhul	Jõgeva vald, Valga vald, Tapa vald, Saaremaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald,
	ET1408 - Asulad ühe suure pumbajaama taga, dubleeritud ühendused	Jõgeva vald, Valga vald, Saaremaa vald, Ruhnu vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Keila linn, Paide linn, Jõhvi vald.
	ET1409 – Joogivee saadavus salvkaevudes	Jõgeva vald, Valga vald, Ruhnu vald, Põltsamaa vald, Paide linn, Muhu vald, Lüganuse vald,
	ET1410 – Evakuatsioonikohtade hügieenivõime kadu veesüsteemi puudumisel	Muhu vald, Lüganuse vald.

	ET1411 – Pudelvee saamise lepingud poodidega	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Tapa vald, Põltsamaa vald, Lüganuse vald, Kose vald, Keila linn, Jõhvi vald.
Evakuatsioon (kategooria 15)	EV01 – Transpordivahendite puudumine	Jõgeva vald, Valga vald, Lüganuse vald, Kose vald.
	EV02 – Toidu ja joogivee varud	Jõgeva vald, Paide linn, Valga vald, Saaremaa vald, Ruhnu vald, Põltsamaa vald, Muhu vald, Lüganuse vald, Kose vald, Keila linn, Jõhvi vald.
	EV03 – Majutuskohtade vähesus, magamiskottide ja madratsite probleem, elukoha turvalisuse tagamine, kokkulepete puudumine teiste omavalitsustega jms	Lüganuse vald, Tapa vald, Kose vald, Paide linn, Jõgeva vald, Jõhvi vald.
Kriisikommunikatsioon (kategooria 16)	KK01 – Puudub kindel massteavituse võimalus	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Valga vald.
	KK02 - Ülesanded kriisikommunikatsiooni läbiviimiseks pole jaotatud	Lüganuse vald, Paide linn, Tapa vald.
	KK03 - Sidevahendite puudumine kriisiolukorras	Jõhvi vald, Keila linn.
	KK04 - Personali puudus	Keila linn, Muhu vald, Ruhnu vald.
	KK05 - Hajaasustuspriirkondade teavitamise puudulikkus	Põltsamaa vald, Tapa vald.
	KK06 – Väärinformatsiooni levik	Ruhnu vald, Jõgeva vald, Kose vald.
	KK07 - Kokkulepete puudumine teiste asutustega kriisikommunikatsiooni läbiviimiseks	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Keila linn, Kose vald, Lüganuse vald, Muhu vald, Paide linn, Põltsamaa vald, Ruhnu vald, Tapa vald.
	KK08 - Informatsiooni edastamine ainult eesti keeles	Keila linn, Muhu vald, Saaremaa vald, Paide linn, Põltsamaa vald, Kose vald.
	KK09 - Ohuteavitusprotseduuride ja süsteemide puudus	Jõgeva vald, Jõhvi vald, Kose vald, Muhu vald, Paide linn, Põltsamaa vald, Tapa vald, Valga vald.