

EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE KRIISIDEKS VALMISOLEKU TEENUSE TASEME HINDAMISMUDELI ARENDAMINE JA TULEMUSED

ESTA KAAL, TERJE LILLO

Võtmesõnad: omavalitsuse teenus, kriisideks valmisoleku teenus, teenustase, hindamismudel

Ülevaade. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS, 1993) § 6 alusel osutavad omavalitsused oma ülesannete täitmisel mitmeid avalikke teenuseid. Teenustaseme järjepidev seire sarnastel alustel ja tulemuste avalikustamine võimaldab valdkonna arenguvastutusega ametitel ja omavalitsustel koostöiselt teenust arendada ning rahuldab elanike õigustatud huvi selle taseme kohta. Kasutusel olnud hindamismudel ei pakkunud siseturvalisuse arengukava 2020–2030 eesmärkide täitmiseks ja omavalitsuse kriisideks valmisoleku võimekuse suurendamisele suunatud tegevuskava koostamiseks piisavalt teadmispõhist sisendit. Artikli eesmärk on tutvustada probleemi lahendamiseks algatatud Eesti omavalitsuste kriisideks valmisoleku teenuse hindamismudeli arendusprotsessi, andmete kogumist, tulemusi ja nende avalikustamist ning rakendamist. Uus hindamismudel sisaldab 24 kriteeriumit ja 55 mõõdikut (millest 24 dokumentide ja 31 küsitluse andmetel põhinevat). 2021. aasta kriisideks valmisoleku teenustase Eesti keskmises omavalitsuses oli 6 (skaalal 0–9) ja vastas edasijõudnu lävendile. Päästeamet on kaardistanud teenuse arenguvajaduse ja algatanud koolitus- ja rahastusprojekte, et toetada omavalitsuste kriisideks valmisoleku teenuse taseme tõstmist.

SISSEJUHATUS

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS, 1993) § 6 alusel osutavad omavalitsused avalike ülesannete täitmisel mitmeid avalikke ja üldhuviteenuseid. Avalikud teenused on avalikkusele järjepidevalt pakutavad teenused, kaubad, info või muu hüve, mida osaliselt või täielikult korraldab avalik sektor (Lember *et al.*, lk 8). Üldhuviteenused tagavad elanikele harjumuspäraste ja vajalike teenuste kättesaadavuse. Nende eriliik on elutähtsad teenused, millel on tugev mõju ühiskonna toimimisele, inimeste elule ja tervisele ja mida kasutab enamik riigi või kohaliku omavalitsuse elanikke. Nendeks on gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, teede söidetavuse, telefoni- ja andmeside-, elektroonilise isikutuvastamise, makseteenuse ja sularaharingluse tagamine (Siseministeerium, [s.a.]a). Elutähtsate teenuste kättesaadavuse eest vastutab riik või avaliku halduse asutus (sh riigiasutus, omavalitsus) või nende tellimisel avalikkusele teenust osutav ettevõte.

Rahandusministeerium kogub andmeid kõigi omavalitsuste avalike teenuste taseme hindamiseks täna juba 29 teenuse kohta (Rahandusministeerium, 2022a). Kriisideks valmisoleku teenuse taseme seirega alustati aastal 2018. Seireandmeid selle teenuse taseme hindamise 4 kriteeriumi ja 19 mõõdiku kohta kogusid kohalikud omavalitsused haldusjärelvalvet teostavatele ametitele (s.o Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet¹) hädaolukorra seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise kohta esitatud aruandlusest. Need andmed aga hõlmasid ainult osa kohaliku omavalitsuse seaduse järgse kriisideks valmisoleku teenuse sisust. Puudus terviklik andmestik omavalitsuse kriisijuhtimise süsteemi valmisoleku ja arendusvajaduse kohta, see omakorda ei toetanud siseturvalisuse arengukava 2020–2024 alameetme 3.3.2 „Kriisideks valmistumine“ (Siseministeerium, [s.a.]b., lk 93–94) rakendamist.

Kitsaskoha ületamiseks seati Päästeameti kriisireguleerimise valdkonna 2021. aasta tegevuskavas (Päästeamet, 2020) eesmärgiks luua õigusraamile toetuv ja omavalitsuse vaates terviklik pilt kriisideks valmisoleku teenuse oodatavatest tegevustest, samuti pakkuda ülevaadet saavutatud tasemest nii omavalitsustele endile kui ka kaasatud ametitele ja kodanikele, kellel on sellisele teabele õigustatud huvi. Teenustaseme seire peab täitma nii kontrollifunktsiooni nõutud dokumentide täitmise üle kui ka toetama osapoolte vahelist sisulist koostööd ja partnerlust kriisideks valmisoleku tagamisel.

¹ Politsei- ja Piirivalveamet seiras ulatuslikuks evakuaatsiooniks valmisolekut aastatel 2018–2020.

1. MUDELI TEOREETILINE, SEADUSANDLIK JA RAKENDUSLIK RAAMISTIK

Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste kooskõlastatud tegevus (HOS, 2017, § 2). Hädaolukorra muudab kriisiks eelkõige ühiskonna haavatavus selles (Orru *et al.*, lk 73).

Orru *et al.* loodud maatriks haavatavuse hindamiseks (2022, lk 81, joonis 1) eristab üksikisiku ja ühiskondlike tugisüsteemide seisundit ning nende toimevõimet kriisiolukorras, sh: 1) indiviidi isiklik võimekus ja oskused, 2) ühiskondlikud tugivõrgustikud, 3) elutähtsad teenused ja vahendid ning 4) avalikud tugistruktuurid. Kõik maatriksi kategooriad on otsesemalt (nt 2 ja 3) või kaudsemalt (nt 1 ja 2) omavalitsuse avalike teenuste mõjuväljas. Kaudsemalt avaldub mõju informeerimise ja koolituste kaudu, mis on suunatud a) elanike võimekuse ja oskuste tõstmiseks oma haavatavuse vähendamisel ning b) ühiskondlike tugivõrgustike (naabrid, ühingud) ettevalmistamiseks kriisiolukorras tegutsemiseks. Otseselt ja tugevalt mõjutab elanike haavatavuse määra omavalitsuse tehniline ja institutsionaalne toimevõime elutähtsate teenuste ja vahendite (nt vesi ja kanalisatsioon, küte, elekter, transport, kommunikatsioon) ning avalike tugistruktuuride (nt sotsiaal-, haridus-, tervishoiu-, pääste- ja teavitusteenus) tagamine kriisiolukorras.

Nagel ja Nagel (2022, lk 43) arutlevad, et mõiste „kriis“ üldtunnustatud definitsiooni pole kriisisotsioloogid veel pakkunud, küll aga on kirjeldatud selle eriomaseid tunnuseid, nagu ootamatus, soovimatus, juhitamatus, enneolematus ja sellest põhjustatud ebakindlus ning oht, mille negatiivseid tagajärgi kriisijuhtimine süsteemse pingutusena püüab vähendada. Selleks peaks kriisijuhtimine hõlmama kriisi ajatelge, selle kõiki põhifaase, milleks on Jaquesi (2004, p. 150, viidatud Nagel ja Nagel 2022, lk 45 kaudu) järgi kriisiks valmisolek, kriisiennetus, kriisisündmuste juhtimine ja kriisijärgne taastamine.

Kriisireguleerimine on seaduse tähenduses meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist ja hädaolukorra lahendamist (HOS, 2017, § 2 lg 3). Hädaolukorra seadus annab kohalikele omavalitsustele (KOV) kriisireguleerimise (HOS, 2017, § 6), hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise (HOS, 2017, § 9–18) ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks õiguslikud alused (HOS, 2017, § 36–41).

Hädaolukorra seadusele tuginedes täpsustavad omavalitsuste kriisideks valmisoleku tõstmise teenuse sisu ja tegevusi riigikaitseadus (RIKS), elanikkonnakaitse kontsept-

sioon (EKKK), mis kinnitati valitsuse otsusega 15.02.2018, ja Päästeameti (2019) välja töötatud soovitud kohalikele omavalitsustele kriisideks valmisoleku tõstmiseks.

Eelnevale toetudes mõistame artikli kontekstis omavalitsuse kriisideks valmisoleku all olukorda, kus omavalitsus on kriisireguleerimise ülesande täitmiseks valmis, st on analüüsitud elutähtsate ja üldhuviteenuste toimepidevust kriisiolukorras, selleks on loodud eeldused ja toimimisplaan, tagatud on kriisijuhtimise võimekus (sh nii kriisi lahendamisel kui olukorra taastamisel) ning on loodud eeldused elanike teavitamiseks ja abistamiseks kriisi ajal.

Komplekssete nähtuste – mida omavalitsuse kriisideks valmisoleku teenus kahtlemata on – kirjeldamiseks ja seireks kasutatakse koondnäitajaid (ingl *composite indicators*), mida eesti keeleruumis tähistatakse ka sõnaga „indeks“. Selles koondatakse üksiktunnused kindla raamistiku (mudeli) alusel üheks integreeritud näitajaks. Koondnäitajaid kasutatakse poliitika kujundamisel, võrdlusel ja/või taseme hindamisel (OECD, 2008, lk 15).

2008. aastal OECD välja antud koondnäitajate loomise käsiraamat kirjeldab tegevusetapid riikide ülestesotsiaalmajanduslike näitajate näitel (2008, lk 27). Etappide sisu lühikokkuvõtte on järgmine:

- 1) Teoreetilise raamistiku loomine koondnäitaja üksiknäitajate valikuks ja omavahel lõimimiseks eesmärgipärase sobivuse põhimõttel.
- 2) Andmete valik lähtuvalt nende asjakohasusest ja ammendavusest nähtuse kirjeldamisel, mõõdetavusest, kättesaadavusest ja rakendatavusest analüüsis.
- 3) Näitajate koondamine ja kaalumine lähtuvalt loodud teoreetilisest raamistikust ning arvestades nende omavaheliste seoste tugevust ja kompenseeritavust.
- 4) Koondnäitaja stabiilsuse ja tundlikkuse analüüs, et leida optimaalne tasakaal koondnäitaja võimele mitte n-ö üle reageerida andmete puudumise või erandlike väärtuste, meetoodiliste valikute vm tõttu, samas säilitades sisulise tundlikkuse eristada tasemeid ja peegeldada toimunud muutust ajas.
- 5) Koondnäitaja kasutatavuse hindamine juhtimisotsuste toena. Reaalsete andmetega läbi arvatud koondnäitaja struktuur peab olema läbipaistev ja üksiknäitajad ka eraldivõetuna informatiivsed.
- 6) Koondnäitaja visualiseerimine ja esitlemine viisil, mis toetab selle tõlgendamist ja tähenduse omistamist, nt kontekstis teiste avaldatud asjakohaste näitajatega. Võimalusel kaaluda erinevate koondnäitajate omavahelise (võimalusel põhjusliku) seose leidmist regressioonanalüüsis.

Koondnäitaja on protseduuriliselt lihtsalt konstrueeritav ja pakub hoomatavat ja kasutatavat kirjeldust komplekssetest nähtustest ning võimaldab seirata muutusi neis, mistõttu on need kasutusel väga erinevate valdkondades (Libório *et al.*, 2022, p. 1074).

Piiranguteks on asjaolu, et tugevalt integreeritud näitajad kaotavad tähenduslikkust (neid on raske mõtestada) ja oma tundlikkust reageerida toimunud muutustele. Teisalt on tulemus tundlik alamnäitajatele kaalude määramise protseduuris ja ekspertarvamuse kasutamisel subjektiivsetest faktoritest tekkivale võimalikule veale (Libório *et al.*, 2022, p. 1074). Talubo jt (2022, p. 3) viitavad, et nende uuritud artiklites on ekspertide ja teadlaste kõrval koondnäitaja arendusse kaasatud liialt vähe erinevate sidusrühmade esindajaid.

Eesti omavalitsuste avalike teenuste teenustaseme arvutusloogika on loodud rahvusvahelise praktika eeskujul rahandusministeeriumi tellimusel 2018. aastal Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskuse (RAKE) ja Geomedia OÜ koostöös (Sepp *et al.*, 2018). Selle kohaselt hinnatakse omavalitsuste teenuseid kirjeldavaid kriteeriume eristavas astmestikus 0–9, eristades seal kolme lävendit: baastase (1–3), edasijõudnu (4–6) ja eeskujulik (7–9) (Rahandusministeerium, [s.a.]). Mõõdiku täitmist hinnatakse binaarsel skaalal (jah/ei). Kriisideks valmisoleku taset oli juba varasemalt (2018 ja 2019) hinnatud 4 dokumendivaatlusele tugineva kriteeriumi ja 19 mõõdiku kaudu, mis võeti üle ka uude mudelisse.

Päästeameti püstitatud eesmärk arendustimile nägi ette õigusraamile toetuva ja omavalitsuse vaates tervikliku kriisideks valmisoleku teenuse kriteeriumite ja mõõdikute süsteemi väljatöötamist, mis kirjeldaks omavalitsuselt oodatavaid tegevusi ja saavutatud taset nii omavalitsustele endile kui ka kaasatud ametitele ja kodanikele ning võimaldaks seadusega nõutud dokumentide täitmise kontrolli ja toetaks sisulist koostööd ja partnerlust kriisideks valmisoleku tagamisel.

2. HINDAMISMUDELI ARENDUSPROTSESS

Teenustaseme koondnäitaja, antud juhul kriisideks valmisoleku teenustaseme hinnangu arenduses (nagu ka uue teabe loomisel üldiselt) on kaks põhimõttelist teed: induktiivne lähenemine (detaililt üldisele) või deduktiivne lähenemine (üldiselt detailseks). Induktiivset lähenemist on asjakohane kasutada, kui soovitakse hõlmata esmalt kõiki tegureid, mis on uuritava nähtusega (nt toimetulek kriisis) seotud, ning järgmises etapis detailsust vähendada. Valiku kitsendamiseks kasutatakse statistilisi meetodeid (nt peakomponentide analüüs) ja/või Delphi meetodit (Fletcher & Marchildon, 2014), millega määratakse ekspertide paneeli konsensuslik seisukoht kriteeriumite ja/

või nende kaalumiskoeffitsientide teemal. Seda lähenemist on katastroofi valmisoleku koondnäitajate (ingl *community disaster resilience index*) loomisel kasutanud Cox & Hamlen (2015) ja Talubo *et al.* (2022) oma uurimisprojektis ning nende loodud kirjanduse ülevaate põhjal (pp. 23–25, tabel A1) mitmed teised uurijad. Talubo jt alustasid Islandi kogukonna katastroofivalmisoleku (ingl *community disaster resilience, CDR*) näitajate määramisel 219 võimalikust näitajast, mida projekti arendustiimi kuulunud eksperdid kitsendasid 144-ni. Edasi kitsendati näitajaid ekspertide paneelis (Delphi meetodil) 111-ni, need jagunesid peakomponentide analüüsis 22 kriteeriumigruppi (Talubo *et al.*, 2022, p. 4). Siin nimetatud artiklid avavad ainult kolme esimest OECD koondnäitaja arendusprotsessi etappi; järgmisi etappe, nt kontseptuaalse mudeli näitajate mõõdetavuse, tulemuste rakenduslikkuse hindamise ja avaldamise tööetappe, ei avata.

Artikli aluseks olevale arendusprojektile püstitatud ülesanne oli kitsamalt sihistatud – kirjeldada kriisideks valmisoleku taset omavalitsuse pakutava teenusena (hüvena) – ja raamistatud seadusandlike aktide (KOKS, HOS) ning kasutusel oleva Sepp *et al.* (2018) loodud teenustasemetete arvutusloogikaga, mistõttu valisime deduktiivse lähenemise, mille tööetappe ja sisu kirjeldame järgnevatel peatükkides.

2.1. Kriisideks valmisoleku teenuse hindamise kriteeriumite ja mõõdikute valik

Arendusprotsessi raamistikuks valisime kaasava lähenemise, täpsemalt osalus-tegevusuuringu (ingl *participatory action research*) formaadi, kus teadlaste ja kogukonnas esindajate tihedas koostöös luuakse kogukondadele vajalik teoreetiline ja rakenduslik teadmine eesmärgiga esile kutsuda või toetada kindlat sotsiaalset muutust. Osalus-tegevusuuringu iseloomulikud tunnused on järgmised: (a) osalusmudeli väljatöötamine ja edendamine sotsiaalteaduste valdkonna uuringutes, (b) teadmise rakendusliku vormi eelistamine statistiliste teadmiste empiirilisele vormile, (c) kohalike kogukondade mobiliseerimine probleemide tõhusaks ja süstemaatiliseks lahendamiseks, (d) arengupoliitiliste sekkumiste toetamine, (e) kohalike sidusrühmade, nende kogemuste ja mõtteviisi kaasamise toetamine sotsiaalmajanduslike teooriate ja poliitika loomisel ning (f) taotlus leevendada ebavõrdsust teadmistes ja teabevoogude kasutamises (Coghlan & Brydon-Miller, 2014). Osalus-tegevusuuringut on ka varem kasutatud kriisideks valmisoleku koondnäitaja mudeli loomisel (Palubo *et al.*, 2022, pp. 23–25, tabel A1).

Löfströmi (2011, lk 4) järgi iseloomustavad tegevusuuringut praktika parendamisest ajendatud küsimus; tsükiline protsess, kus vajadusel pööratakse tagasi eelmisesse

etappi; analüüs protsessi käigus ja koostööpõhine olemus. Tegevusuuringu põhimõtted – eneserefleksioon ja kriitika dialoogi, koostöö, vastastikuse õppimise ja tegevuse kaudu – sõnastas Kurt Lewin (1940, viidatud Coghlan & Brydon-Miller, 2014 kaudu) ja need on aluseks ka osalus-tegevusuuringule.

Lisaks eelnimetatud printsiipidele raamistas protsessi Bransoni (1978) sõnastatud arendusprotsessi mudel ADDIE (ingl *analysis, design, development, implementation, evaluation*), milles rakendati nii mudeli kontseptuaalse kirjeldamise kui praktilise elluviimise etappides analüüsi, kavandamist, väljatöötamist, teostust ja kokkuvõtvat hindamist, mis võib tagasipöörduvalt olla uue tsükli analüüsi etapp ja sisend esialgse kavandi täiendamiseks.

Kohalike omavalitsuste kriisivalmiduse teenustaseme hindamise koondnäitaja arendusse olid kaasatud eri rollides järgmised osapooled (detailsem ülevaade tabelis 1):

- TLÜ metoodikaeksperti (artikli autor) roll oli arendust toetava osalus-tegevusuuringu metoodiline raamistamine, andmekogumismeetodi ja vahendi väljatöötamine ja piloteerimine, mudeli kontseptuaalse raamistiku täiendamine arutelude põhjal;
- Päästeameti hädaolukorraks valmisoleku osakonna KOV kriisivalmiduse nõunik (teostab ka KOV kriisireguleerimisalaste ülesannete täitmise haldusjärelevalvet ning seiret, ühtlasi artikli autor) andis sisendi kriteeriumite ja teenustasemete mõõdikute määramiseks;
- Päästeameti regionaalsete päästekeskuste (PäK) valmisoleku büroode (VOB) omavalitsuste (KOV) suuna ametnikud (kokku 12 inimest) valideerisid hindamiskriteeriumite ja mõõdikute valiku ja sõnastuse, kogusid esimese aasta andmed (poolstruktureeritud intervjuud) ning andsid sisendi metoodika arenduseks, tulemuste mõtestamiseks ning rakendamiseks;
- rahandusministeeriumi andmehaldur panustas olemasoleva teenustasemete arvutusmetoodika ekspertiisi minuomavalitsus.ee andmehalduse eksperti rollis;
- kohalike omavalitsuste esindajatest 4 kaasati andmekogumisvahendi piloteerimisse ning kõik 79 KOV-i andsid intervjuusid ja tagasisidestasid kogutud tulemusi².

² Enne tulemuste avalikustamist minuomavalitsus.ee lehel saadeti omavalitsusele andmed ülevaatomiseks 7 päeva jooksul. Muutmistaoatlusi tuli 8, millest rahuldati 6 (täiendati andmeid) ja millest 2 päringut tehti arvutusmetoodika selgituse küsimiseks.

Kriisideks valmisoleku teenuse mõõdikute seadmisel kasutati KOV-i teiste teenuste hindamiseks kasutusel olevat hindamismudelit (Rahandusministeerium, [s.a.]; Sepp *et al.*, 2018), mille kohaselt igale kriteeriumile määratakse kuni kolm mõõdikut (baas-, edasijõudnu ja eeskujuliku taseme mõõdik). Igal kriteeriumil ei ole eristatud kõiki tase-meid: mõnes on mõõdik vaid baastaseme täitmisele, mõnel vaid eeskujulikule tase-mele, et väärtustada olukordi, kus omavalitsus teeb valdkonnas seaduslikku kohustust omamata midagi olulist lisandväärtust andvat (Rahandusministeerium, [s.a.]).

Kriisideks valmisoleku teenuse 24 kriteeriumile sõnastati kolmes järjestikuses eksper-tide aruteluvoorus konsensuslikult 55 mõõdikut, millest 24 dokumendipõhised (vaat-lusandmed) ja 31 küsitluspõhised andmed.

3. UURINGU METOODIKA

3.1. Andmekogumine teenustaseme hindamiseks

Andmekogumisel kasutati vaatluspõhist lähenemist (dokumendi- ja meediasisu-analüüsi) ning omavalitsuse esindajate küsitlust. Varasemalt seirati ka õigusaktide täitmist omavalitsustelt Päästeametile esitatud dokumentide põhjal. Olemasolevat vaatlus- ja tulemuste kodeerimise juhendit ja andmetabelit laiendati kodulehede sisuanalüüsi teemadega. Vaatlustulemused dokumenteeriti binaarsel (jah/ei) skaalal Exceli töölehel, kus oli lisaks ka vaba kommentaari väli. Dokumendi ja kodulehede analüüsi teostas jaanuaris Päästeameti hädaolukorraks valmisoleku osakonna KOV kriisivalmiduse nõunik.

Küsitluspõhine andmekogumine planeeriti mõõdikutes, mille kohta dokumenteeritud andmed puuduvad. Erinevate küsitlusviiside – struktureeritud intervjuu ja isetäide-tava (veebipõhise) ankeedi – eeliseid ja piiranguid arvestades tehti kaalutletud otsus esimesel andmekogumise aastal kasutada intervjuu vormi ning küsitlevatena Pääs-teameti hädaolukorraks valmisoleku büroo ametnikke, kes sihtrühmaga koostööd teevad. Intervjuude dialoogiline vorm võimaldab nii vastajal kui küsijal esitada täp-sustavaid küsimusi, et teha põhjendatud otsus mõõdiku täitmise või mittetäitmise osas. Samuti toetab see omavalitsuse mõistmist nõuete täitmise suhtes ja pakub ametnikele täpsemat pilti hetkeolukorrast ja võimalikest koostöökohtadest. Intervjuu aluseks oli 24 küsimusest koosnev kava, mis sisaldas abiküsimusi ning kodeerimisju-hendit küsitlejale.

Nädal enne andmekogumise algust saadeti omavalitsuste juhtidele Päästeameti pea-direktori nimel e-kiri, milles tutvustati intervjuude eesmärki, läbiviijaid ja tulemuste

kasutusala. Kutse lisadeks olid intervjuu küsimused ning teenuse sisu ja nõuete täpsustamise huvides ka Päästeameti soovituslik juhend „Kohaliku omavalitsuse valmiduse saavutamine kriiside lahendamiseks“. Järgmise sammuna võtsid omavalitsustega kontakti Päästeskuste valmisolekubüroode kohalike omavalitsuste suuna ametnikud, et leppida kokku intervjuu toimumise aeg. Vastajaid informeeriti, et nende vastused seotakse ja avaldatakse koos omavalitsuse nimega, kuid vastaja isikut mitte. Küsitlustulemus dokumenteeriti intervjuu käigus kodeerimisjuhendi alusel binaarsel (jah/ei) skaalal Exceli töölehel, kus oli võimalik lisada ka vaba kommentaar. Intervjuud toimusid aprillis 2021. Vastasid kõigi 79 omavalitsuse esindajad. Intervjuu pikkus jäi vahemikku 45–90 minutit.

Kaasava tegevusuuringu protsessist annab ülevaate tabel 1 ja selle raames välja töötatud kriteeriumitest ja mõõdikutest tabel 3 tulemuste peatükis.

Tabel 1. Kriisideks valmisoleku teenuse hindamismudeli väljatöötamise etapid, tegevused, osapooled ja periood

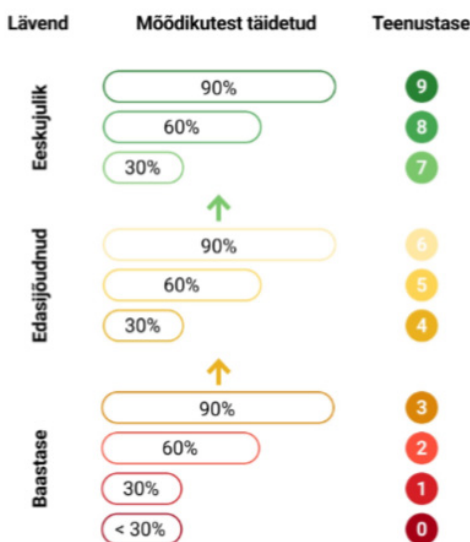
ETAPP	TEGEVUS	KAASATUD	PERIOOD
I MUDELI KONTSEPTUAALNE ARENDUS			
Analüüs	HOS-ist ja aktidest kriteeriumite määramine	PÄA, TLÜ	01.–02.2020
Kavandamine	Kriteeriumite süstematiseerimine ja andmeallikate määramine	PÄA, TLÜ	08.–11.2020
Kavandamine	Kriteeriumite mõõdikute sõnastamine ja andmekogumismeetodi ja -vahendi disain	TLÜ, PÄA, RAM	11.–12.2020
Teostamine	Andmekogumisvahendi piloteerimine	TLÜ, 4 eri tüüpi KOV-i esindajat	01.2021
Hindamine	Piloteerimistulemusele tuginedes mõõdikute sõnastuse täpsustamine	PÄA HVO, PÄK VOB, SIM, RAM, TLÜ	01.–02.2021
Hindamine	Andmekoosseisu sobivuse kontroll arvutusmetoodikale	PÄA, RAM	02.2021
II HINDAMISMUDELI RAKENDAMINE: andmekogumine			
Analüüs	Andmekogumise vahendi ja tulemuste dokumenteerimisformaadi täiendused	PÄA, RAM, TLÜ	02.2021
Kavandamine	Andmekogumise ettevalmistus: uuringu kutse jt vastajale saadetavate materjalide koostamine; intervjuud läbiviivate ametnike koolitus	TLÜ, PÄA HOV osakonna KOV kriisivalmiduse nõunik	02.2021
Teostamine 1: prooviintervjuud	Prooviintervjuud vähendatud valimiga ja tulemuste arvutamine	PÄA VOB ametnikud, RAM	03.2021

ETAPP	TEGEVUS	KAASATUD	PERIOOD
Hindamine	Tulemuse tutvustamine prooviintervjuudes vastanud KOV-idele	PÄA HOV osakonna kriisivalmiduse nõunik	03.2021
Analüüs	Prooviintervjuude kogemuse ja KOV-ide tagasiside mõtestamine. Andmekogumise protseduuri täpsustamine.	PÄA HVO, PÄK VOB, TLÜ	03.2021
Teostamine 2: dokumendivaatlus	KOV-ide eelmise perioodi aruandluse (dokumendi)vaatlus	PÄA HOV osakonna kriisivalmiduse nõunik	02.2021
Teostamine 2: kodulehtede vaatlus	KOV-ide kodulehtede proovivaatlus, vaatlusjuhendi täpsustamine; rakendamine ja andmebaasi lisamine	PÄA HOV osakonna kriisivalmiduse nõunik, TLÜ, RAM	02.2021
Teostamine 2: intervjuud	Uuringukutsete saatmine, aja kokkulepped ja intervjuud	PÄA HVO, PAK VOB, 79 KOV-i	03.–04.2021
III HINDAMISMUDELI RAKENDAMINE: andmeanalüüs			
Analüüs	Andmekoosseisu kontroll	RAM andmehaldur	04.–05.2021
Kavandamine	Andmete liitmine minuomavalitsus.ee andmebaasi	RAM andmehaldur	04.–05.2021
Teostamine	Teenustasemeti arvutamine	RAM andmehaldur	04.–05.2021
Hindamine	Teenuse hindamise tulemuse jagamine PÄA ja KOV-ide tagasiside saamiseks	PÄA juhid, PÄA HVO, 79 KOV-i	06.2021
Analüüs	Tagasiside mõtestamine ja rakendamine	PÄA HVO, RAM	06.2021
IV HINDAMISTULEMUSE AVALDAMINE JA RAKENDAMINE			
Analüüs	Tulemuste analüüs võrdluses kõigi teiste hinnatavate KOV-i teenustega	RAM	06.2021
Kavandamine	Ettevalmistused tulemuste avalikustamiseks	RAM, PÄA HVO kriisivalmiduse nõunik	07.2021
Teostamine	Tulemuste avaldamine minuomavalitsus.ee ja nende avalikud esitlused huvigruppidele	PÄK VOB ametnikud, 79 KOV-i	08.2021
Hindamine, analüüs ja kavandamine	Tulemustepõhine uue perioodi tegevuskava koostamine ja arutelud regioonidega; sihistatud konsultatsioonid ja koostöö omavalitsuste ja Päästeameti vahel	KOV-ide juhid, PÄK VOB ja PÄA HOV osakonna kriisi-valmiduse nõunikud	09.2021 (<i>ja edasi</i>)

Tabelis kasutatud lühendid: Tallinna Ülikool (TLÜ), Päästeamet (PÄA), hädaolukorras valmisoleku osakond (HOV), päästekeskus (PÄK), valmisolekubüroo (VOB), siseministerium (SIM), rahandusministerium (RAM) ja kohalik omavalitsus (KOV).

3.2. Teenustaseme arvutamine ja avaldamine

Teenustase arvutatakse igale määratud kriteeriumile kuni kolme (baas-, edasijõudnu ja/või eeskujulik) mõõdiku alusel. Teenustaseme 9-punkiline skaala on jagatud kolmeks samanimeliseks lävendiks: baas-, edasijõudnu ja eeskujulik tase. Baastaseme mõõdikud mängivad rolli skaalal 0–3, edasijõudnu lävendi mõõdikud skaalal 4–6 ja eeskujuliku lävendi mõõdikud skaalal 7–9 (Rahandusministeerium, [s.a.]). Seda illustreerib joonis 1.



Joonis 1. Kohaliku omavalitsuse teenustaseme määramine (kuvatõmmis lehelt <https://minuomavalitsus.fn.ee/et/andmed-ja-metoodika/metoodika>)

Näiteks, et saavutada teenustaset 3, peab omavalitsusel olema täidetud 90% kriteeriumide baastaseme mõõdikutest; kui baastaseme mõõdikutest on täidetud vaid 60%, siis määratakse tase 2 ja kui ainult 30%, siis on teenustase 1. Sama loogika kehtib edasijõudnu ja eeskujuliku lävendi kohta. Kõigil kolmel lävenditasemel teenitud punktide summa annab teenustaseme koondhinnangu. Juhul kui baastaseme mõõdikutest ei ole täidetud 90%, siis edasijõudnu ja eeskujuliku taseme mõõdikute täitmisest kogutud punkte täismahus ei arvestata. Näiteks, kui edasijõudnu taseme mõõdikud on omavalitsusel 90% täidetud, aga baastasemel jääb täitmine alla 90%, siis baastaseme mõõdikutest omistatakse 2 punkti ja edasijõudnu tasemest vaid 1 lisapunkt. See annab kokku teenustaseme 3. Kui sama omavalitsus täidab ka baastaseme 90% ulatu-

ses, siis lähevad arvesse kõik 3 edasijõudnu lüvendis teenitud punktid ja omavalitsuse teenustase on 6. (Rahandusministeerium, [s.a.]

Teenustaseme koondhinnang arvutatakse üksikute mõõdikute keskmisena, mitte kriteeriumigruppide keskmiste keskmisena. Hindamise tulemused nii koondhinnangu kui detailse vaatenäga iga mõõdiku kohta avaldatakse veebilehel minuomavalitsus.ee interaktiivsel töölaual rakenduse Microsoft Power BI toel. Tulemusi tutvustavale seminarile palutakse omavalitsuste ja teiste sidusrühmade esindajad, et tulemusi mõtestada ja perioodil suurema arenguhüppe teinud omavalitsusi tunnustada.

3.3. Hindamismetoodika arenduse jätkutegevused

Teenuse hindamise kriteeriumite struktuur ja arvutusloogika võimaldab teenuse taseme hindamist paindlikult kohandada võimalikele seadusandluse täiendustele ja täpsustustele, mis kirjeldavad ootusi omavalitsuste tegevustele kriisideks valmisoleku tõstmisel.

Küsitluspõhiste andmete kogumine intervjuu vormis pakkus hindamismudeli rakendamise esimesel aastal lisaväärtust teenusele asetatud ootuste ja tegeliku olukorra mõistmisel nii omavalitsustele kui andmete kogujale. Alates 2023. aastast kogutakse küsitluspõhised andmed isetäidetava veebiankeedi vormis, mis vähendab küsitleva ametniku mõju kogutud andmetele ja tulemustele. Seeläbi on kriisideks valmisoleku teenuse küsitluspõhine andmekogumine ühtlustatud ja integreeritud omavalitsuste muude teenuste taseme hindamise andmekogumisse. Standardiseeritud intervjuu küsimused kohandab isetäidetava ankeedi vormi rahandusministeeriumi omavalitsuste teenuste hindamise töörühm, kes haldab andmekogumise, analüüsi ning andmete avaldamise tervikprotsessi. Andmeid kogutakse poolelioleva aasta esimeses kvartalis eelneva kalendriaasta kohta. Dokumendi- ja kodulehtede vaatlust viib läbi Päästeamet igal aastal, küsitluspõhiseid andmeid kogutakse omavalitsustelt üle aasta.

4. TULEMUSED

4.1. Kohalike omavalitsuste kriisideks valmisoleku teenuse uus hindamismudel

Hindamismudel hõlmab kõiki riigilt omavalitsusele seatud ülesandeid kriisideks valmisoleku saavutamisel ja koosneb 24 kriteeriumist, mis jagunevad kahte teema- ja viide kriteeriumigrupi järgnevalt:

I teema: KRIISIDEKS VALMISOLEKU TÕSTMINE

1. Kriisireguleerimisalaste nõuete täitmine (kriteeriumid 1–7)
2. Kriisijuhtimise võimekuse tagamine kriisi ajal (kriteeriumid 8–12)
3. KOV-i abi tagamine elanikele kriisi ajal (kriteeriumid 13–17)
4. Riskikommunikatsiooni korraldamine (kriteeriumid 18–20)

II teema: KRIISILAHENDUS- JA TAASTAMISVÕIMEKUSE TÕSTMINE

5. Kriisilahendus- ja taastamisvõimekuse tõstmine (kriteeriumid 21–24)

Kriteeriumitest, nende seadmise õiguslikest alustest ja andmekogumise viisist annab täpsema ülevaate tabel 2.

Tabel 2. Kohaliku omavalitsuse kriisideks valmisoleku teenuse hinnatavad tegevused, kriteeriumid, õiguslikud alused ja andmete kogumise viis (jätkub järgmisel lehel)

NR	ALUS	HINNATAV TEGEVUS	KRITEERIUM	KOGUMISVIIS
I KRIISIKS VALMISOLEKU TÕSTMINE				
1. Kriisireguleerimisalaste nõuete täitmine				
1	HoS	Omavalitsusüksuse kriisikomisjoni põhimääruse kehtestamine ja põhimääruse eelnõu kooskõlastamine PÄA-ga	KOV-i kriisikomisjon toimib	Dokumendianalüüs
2	HoS	Omavalitsusüksuse kriisikomisjoni tööplaan ja aasta kokkuvõtte esitatud regionaalsele KK-le	Kriisikomisjoni töö on planeeritud	Dokumendianalüüs
3	HoS	Elutähtsa teenuse (ETT) toimepidevuse nõuete (määruse) kehtestamine	ETT toimepidevuse nõuded on kehtestatud	Dokumendianalüüs ³
4	HoS	Elutähtsa teenuse osutaja (ETO) toimepidevuse riskianalüüsi kinnitamine	ETO riskianalüüs on kinnitatud	Dokumendianalüüs
5	HoS	Elutähtsa teenuse osutaja (ETO) toimepidevuse plaani kinnitamine	ETO toimepidevusplaan on kinnitatud	Dokumendianalüüs
6	HoS	KOV-i hädaolukorra lahendamise plaan (HOLP) on koostatud ja kooskõlastatud PÄA-ga	HOLP on koostatud ja kooskõlastatud	Dokumendianalüüs
7	HoS	Omavalitsus on seiranud ja suunanud ETO ja üldhuviteenuse osutajate korraldatavate toimepidevuse kontrollimise õppuste korraldamist	ETO toimepidevuse õppust on seiratud	Dokumendianalüüs

³ Kriteeriumid 3–6: dokumendianalüüs üle 10 000 elanikuga omavalitsuste puhul, väiksemates küsitlus.

NR	ALUS	HINNATAV TEGEVUS	KRITEERIUM	KOGUMISVIIS
2. Kriisijuhtimise võimekuse tagamine kriisi ajal				
8	HOS § 6, EKKK 10.2.5	Kriisivaldkonda koordineeriv isik on määratud ja tema ülesanded ametjuhendis toodud	Kriisireguleerimise teemadega tegelev isik on määratud	Küsitlus
9	PÄA 2019	Omavalitsuse kriisijuhtimise struktuuri koosseis, olulised asendused ja kokkukutsumise viis ning selle alternatiiv on määratud	Kriisi juhtimise struktuur on loodud	Küsitlus
10	HoS	Omavalitsuse hädaolukorras valmisolekuga seotud kriisireguleerimisõppus on korraldatud	Vähemalt üks KOV-i kriisireguleerimise õppus kahe aasta kohta	Küsitlus
11	PÄA 2019	Oluliste teenusepakujate asukohtade, kontaktisikute ja kontaktide nimekiri on olemas ning ajakohane ja kiirelt leitav	Oluliste teenuseosutajate info on kaardistatud	Küsitlus
12	PÄA 2019	Kaardistatud on ressursid, millega tagatakse hädaolukorras omavalitsuses ETT osutamine	ETT ressursivajadus on teada	Küsitlus
3. KOV-i abi tagamine elanikele kriisi ajal				
13	HoS	Evakuatsioonikohad on määratud ja evakueerimise protsess kirjeldatud	Evakuatsioonikohtade plaan on koostatud	Dokumendi-analüüs
14	HoS	Evakuatsioonikohad on tagatud	Evakuatsioonikohtade ulatus	Dokumendi-analüüs
15	KOKS, SHS ⁴ , EKKK 9.1.2	Omavalitsusel on valmisolek hädaolukorras riskirühma kuuluvatele isikutele abi tagamiseks	Riskirühmadele on hädaolukorras abi tagatud	Küsitlus
16	EKKK 9.1.3	On leitud vabatahtlike võrgustik, kes on valmis toetama omavalitsuse sotsiaaltöötajaid hädaolukorra ajal	Vabatahtlike kaasamine riskirühmade abistamisse	Küsitlus
17	EKKK 9.2.2	On loodud võimekus kriisiaja vältimatu sotsiaalabi tagamiseks	Võimekus tagada kriisiajal ulatuslik ja vältimatu sotsiaalabi	Küsitlus
4. Riskikommunikatsiooni korraldamine				
18	HoS	Kriisialased käitumisjuhised ja igapäevane teave elanikkonnale on omavalitsuse kodulehel kättesaadavaks tehtud	Kriisideks valmisoleku info kodulehel	Kodulehe sisu analüüs

⁴ Sotsiaalhoolekande seadus, SHS, 2015. RT I, 21.04.2020.

NR	ALUS	HINNATAV TEGEVUS	KRITEERIUM	KOGUMISVIIS
19	HoS, RIKO	Täiendav hädaolukorraks valmisoleku teemaline riskikommunikatsioon väljaspool omavalitsuse veebilehte	Info väljaspool veebilehte	Küsitlus
20	HoS, EKKK, RIKO	Kogukonna võrgustikud ja partnerasutused on kaasatud elanikkonna informeerimisse	Kogukond ja partnerid on kaasatud elanike informeerimisse	Küsitlus
II KRIISILAHENDUS- JA TAASTAMISVÕIMEKUSE TÕSTMINE				
5. Kriisilahendus- ja taastamisvõimekuse tõstmine				
21	PäA 2019	Kriisiolukorras on kriisijuhtimise struktuuri kuuluvatel inimestel toimepidev ruum, sh üldise side- ja elektrikatkestuse korral on toimiv sideühendus jm tehniline varustus	Kriisijuhtimise ruum on toimepidev ja vajaliku varustusega	Küsitlus
22	PäA 2019	Kriisijuhtimise struktuuri määratud inimesed on viimase kolme aasta jooksul läbinud kriisireguleerimise koolitused	Omaavalitsusel on koolitatud teenistujad, kes lahendavad kriise	Küsitlus
23	EKKK	Omaavalitsus on pikaajalise kriisiolukorras võimeline pakkuma täiendavat psühhosotsiaalset abi kriisi ohvritele ja nende lähedastele	Võimekus täiendada psühhosotsiaalse abi pakkumiseks kannatanutele	Küsitlus
24	HoS, PäA 2019	Viimase kriisi või õppuse hindamistulemusi on analüüsitud ja vajadusel koostatud tegevuskava riskide maandamiseks tulevikus	Omaavalitsus on analüüsinud viimase kriisi või õppuse tulemusi	Dokumendianalüüs ⁵

Kriteeriumite baastaseme mõõdikuks on seatud seadustega kohustuslikud, eelkõige HOS-ist ja selle rakendusdokumentidest tulenevate kriisireguleerimisalaste ülesannete täitmine. Edasijõudnu tase näitab, mida eeldatakse kriisideks hästi valmisolevalt ja toimepidevalt omavalitsuselt. Eeskujuliku taseme mõõdik kirjeldab täiendavaid ja asjakohaseid võimekusi ning tegevusi kriisideks valmisoleku tõstmisel. Näiteks võib tuua ülesanded, mis on HOS-i järgi ainult üle 10 000 elanikuga omavalitsustel. Kui väiksem omavalitsus on sellise lisaülesande vabatahtlikult võtnud ja täitnud, siis annab see KOV-ile boonuspunkte. Kui mitte, siis märgitakse tulemuseks „ei hinnata“.

⁵ Kriteerium 24 dokumendianalüüs üle 10 000 elanikuga omavalitsuste puhul, väiksemates küsitlus.

Teenuse baastaseme kirjeldamiseks määrati 19 mõõdikut, edasijõudnu taseme kirjeldamiseks 20 mõõdikut ja eeskujuliku taseme kirjeldamiseks 16 mõõdikut, kokku 55 mõõdikut. Kriisideks valmisoleku teenuse 24 kriteeriumile määratud mõõdikute süsteemist annab ülevaate tabel 3.

Tabel 3. Kohaliku omavalitsuse kriisideks valmisoleku teenuse hindamiskriteeriumid, tasemed ja nende mõõdikud (jätkub järgmisel lehel)

NR	Kriteerium	Baastase	Edasijõudnu tase	Eeskujulik tase
I KRIISIKS VALMISOLEKU TÕSTMINE				
1. Kriisireguleerimisalaste nõuete täitmine				
1	KOV-i kriisikomisjon toimib	<i>Põhimäärus on kehtestatud, eelnõu kooskõlastatud ja kohtutakse kord aastas</i>	<i>Kriisikomisjon koguneb protokollilise otsusega vähemalt kaks korda aastas</i>	<i>Kriisikomisjon koguneb protokollilise otsusega vähemalt kolm korda aastas</i>
2	Kriisikomisjoni töö on planeeritud	<i>Tööplaan ja aasta kokkuvõtte esitatud regionaalsele KK-le</i>		
3	ETT toimepidevuse nõuded on kehtestatud	<i>ETT toimepidevuse nõuete määrus on kehtestatud</i>		
4	ETO riskianalüüs on kinnitatud	<i>ETO riskianalüüs on kinnitatud</i>	<i>Teiste oluliste objektide toimepidevus on kirjeldatud</i>	
5	ETO toimepidevusplaan on kinnitatud	<i>ETO toimepidevusplaan on kinnitatud</i>		
6	HOLP on koostatud ja kooskõlastatud	<i>HOLP on koostatud ja kooskõlastatud</i>		
7	ETO toimepidevuse õppust on seiratud	<i>Viimase kahe aasta jooksul on suunatud ja seiratud vähemalt ühte õppust</i>		
2. Kriisijuhtimise võimekuse tagamine kriisi ajal				
8	Kriisireguleerimise teemadega tegelev isik on määratud	<i>Kriisivaldkonna tööd koordineerib KOV-i juht</i>	<i>Koordineerimiseks on määratud eraldi teenistuja</i>	<i>Ülesanne kajastub teenistuja ametijuhendis</i>
9	Kriisi juhtimise struktuur on loodud	<i>Koosseis, asendusliikmed ning kokkukutsu- mise viis tavaolukor- raks on määratud</i>	<i>Kokkukutsumise alternatiivne viis on side katkestuse ajaks määratud</i>	

NR	Kriteerium	Baastase	Edasijõudnu tase	Eeskujulik tase
10	Vähemalt üks KOV-i kriisireguleerimise õppus kahe aasta kohta	<i>Viimase kahe aasta jooksul on toimunud üks õppus</i>	<i>Õppused toimuvad igal aastal</i>	<i>Kahe aasta kohta on kolm või enam õppust</i>
11	Oluliste teenuse osutajate info on kaardistatud	<i>Koordineerival isikul on oluliste teenuste pakkujate kontaktid olemas</i>	<i>Vajalikud kontaktid on lihtsalt leitavad ka teistele töötajatele</i>	<i>Kontakte ajakohastatakse regulaarselt</i>
12	ETT ressursivajadus on teada		<i>Ressursid on kirjeldatud (on ressursiplaan)</i>	<i>Plaani on värskendatud aruandeaastal</i>
3. KOV-i abi tagamine elanikele kriisi ajal				
13	Evakuatsioonikohtade plaan on koostatud ⁶	<i>Evakuatsioonikohad on määratud</i>	<i>Elanike evakueerimise protsess on kirjeldatud</i>	<i>Kohtade riskasutatus ja transport koos teiste KOV-idega hinnatud</i>
14	Evakuatsioonikohtade ulatus	<i>Määratud 2–5%-le elanikest</i>	<i>Määratud 6–10%-le elanikest</i>	<i>Tagatud 10%-le elanikest</i>
15	Riskirühmadele on hädaolukorras abi tagatud	<i>Sotsiaalhoolekande seaduse mõistes riskirühma kuuluvad isikud kaardistatud</i>	<i>Riskirühmade abistamise võimalused hädaolukorras on planeeritud</i>	<i>Kriisikomisjon vaatab kindla ajavahemiku järel läbi riskirühmade abistamise plaanid</i>
16	Omavalitsus kaasab vabatahtlikke riskirühmade abistamisse		<i>Hädaolukorra toetavad KOV-i naiskodu- kaitse, kaitseliit ja/ või vabatahtlikud päästjad</i>	<i>Hädaolukorras on abiks lisaks teisi vabatahtlikke võrgustikke</i>
17	Omavalitsusel on võimekus tagada kriisiajal ulatuslik ja vältimatu sotsiaalabi	<i>Eelarves on vahendid ette-nägematuks olukordadeks või võimalus kasutada vahendeid reservfondist</i>	<i>Abi osutamiseks on kokkulepped partneritega</i>	<i>On arvestatud vajadusega osutada vältimatut abi ka piirkonnas viibivatele teiste valdade elanikele</i>
4. Riskikommunikatsiooni korraldamine				
18	Kriisideks valmisoleku info kodulehel	<i>Veebilehel on hädaolukorras oluliste isikute kontaktid</i>	<i>Veebilehel on käitumisjuhised kriisiolukordadeks ja viide mobiilirakendustele Ole Valmis.</i>	<i>Veebilehel on kirjeldatud KOV-i kohalikud ohud ja käitumisjuhised nende korral</i>
19	Info väljaspool veebilehte	<i>Muudes kanalites on tutvustatud elutähtsate teenuste katkestusest tingitud riske ja käitumisjuhiseid</i>	<i>Muudes kanalites on räägitud hooajale omastest ilmastikuriskidest ja jagatud käitumisjuhiseid nendeks</i>	<i>KOV on korraldanud kriisivalmisoleku teemalisi avalikke (sh veebipõhiseid) üritusi</i>

⁶ Andmed kriteeriumi 13 kohta ei ole minuomavalitsus.ee lehel sisuga 30.01.23 avalikustatud.

NR	Kriteerium	Baastase	Edasijõudnu tase	Eeskujulik tase
20	Kogukond ja partnerid on kaasatud elanikke informeerimisse	<i>Kogukonnavõrgustikud on kaasatud elanikele info jagamiseks piirkonna ohtudest ja käitumisjuhustest</i>	<i>Korteriühistud on informeeritud ja informeerivad elanikke</i>	<i>Kohalike elutähtsate ettevõtetele on toimiv koostööformaad</i>
II KRIISILAHENDUS- JA TAASTAMISVÕIMEKUSE TÕSTMINE				
5- Kriisilahendus- ja taastamisvõimekuse tõstmine				
21	Kriisijuhtimise ruum on toimepidev ja vajaliku varustusega		<i>Kriisijuhtimise kesksuks on olemas toimepidev ruum, mis ei ole PÄA või PPA ruum</i>	<i>On olemas alternatiivne kogunemiskoht, mis on samuti toimepidev</i>
22	Omavalitsusel on koolitatud teenistujad, kes lahendavad kriise		<i>Vähemalt pooled kriisijuhtimisstruktuuri kuuluvad inimesed on läbinud vähemalt ühe kriisireguleerimislase koolituse</i>	<i>Vähemalt pooled kriisijuhtimisstruktuuri kuuluvad inimesed on läbinud vähemalt ühe kriisireguleerimislase koolituse, mis lõpeb omandatud teadmiste hindamise/rakendamisega</i>
23	Psühhosotsiaalne abi kannatanutele		<i>Omavalitsusel on töötaja/teenusepakkuja täiendava psühhosotsiaalse abi andmiseks</i>	
24	Omavalitsus on analüüsinud viimase kriisi või õppuse tulemusi	<i>Viimast kriisi või õppust on hinnatud ja tulemused on analüüsitud</i>	<i>Analüüsi järeldused on viidud omavalitsuse kriisikomisjoni aruteluks/otsusteks</i>	<i>Kriisikomisjon on analüüsi põhjal teinud otsuse HOLP-i kohta</i>

Järgnevas peatükis avaldatud 2021. aasta teenustaseme hinnang on leitud 23 kriteeriumi lõikes, põhinedes 52 mõõdikul, sealhulgas pärinesid 21 mõõdiku andmed dokumendianalüüsist ja koguti 2022. jaanuaris ning 31 mõõdikut toetuvad 2021. aasta kevadel läbi viidud mudeli testimise käigus korraldatud intervjuude andmetele 2020. aasta kohta. Mõõdikutel puuduvad väärtusi ei esinenud. Kriteeriumit nr 13 „Evakuatsiooni kohtade plaan on koostatud“ andmeid ei ole 2021. aasta tasemehinnangusse liidetud. Tulemused on esitatud minuomavalitsus.ee lehel (Rahandusministeerium, 2022b).

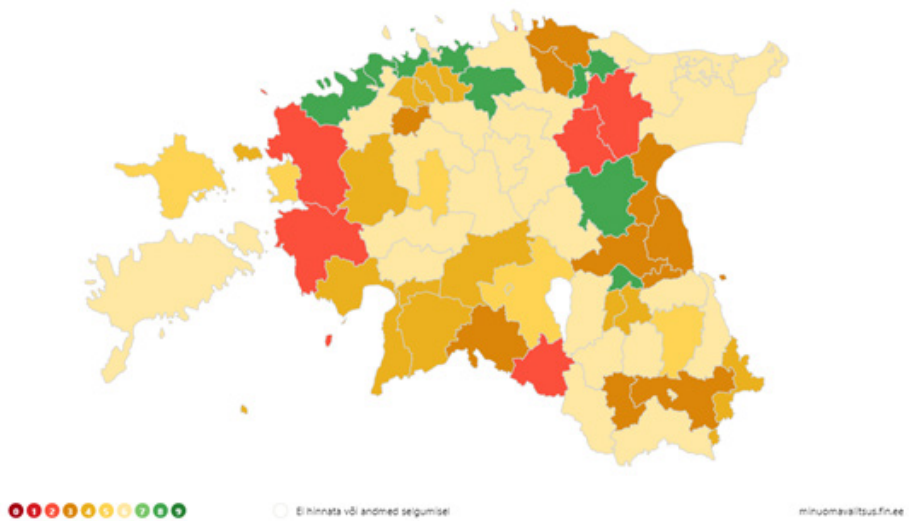
4.2. Kohalike omavalitsuste kriisideks valmisoleku teenustaseme hindamise tulemused

Eesti kohalike omavalitsuste (n = 79) kriisideks valmisoleku teenustaseme keskmine näitaja 2021. aasta kohta on 6 (skaalal 0–9), mis vastab edasijõudnu tasemele ja on

ühtlasi kõrgeim keskmine teenustase omavalitsuse 18 hinnatava teenuse seas. Kriisideks valmisoleku teenuses on 10% (n = 8) omavalitsustest saavutanud eeskujuliku taseme (tase 8); 68% (n = 54) edasijõudnu tasemele (tase 4–6); 13% (n = 10) on baastasemel (tase 3) ja 9% (n = 7) omavalitsustest jäid baastasemest allapoole (tase 2).

Eeskujulikul tasemel kriisideks valmisoleku teenust pakuvad Anija, Harku, Jõgeva, Jõe-lähtme, Lääne-Harju, Rakvere vald, Tallinna linn ja Tartu linn. Baastaset ei täitnud Väike-Maarja, Vinni, Tõrva, Lääneranna, Lääne-Nigula ja Kihnu vald ning Loksa.

Üldpildi omavalitsuste teenustasemetest annab joonis 2.



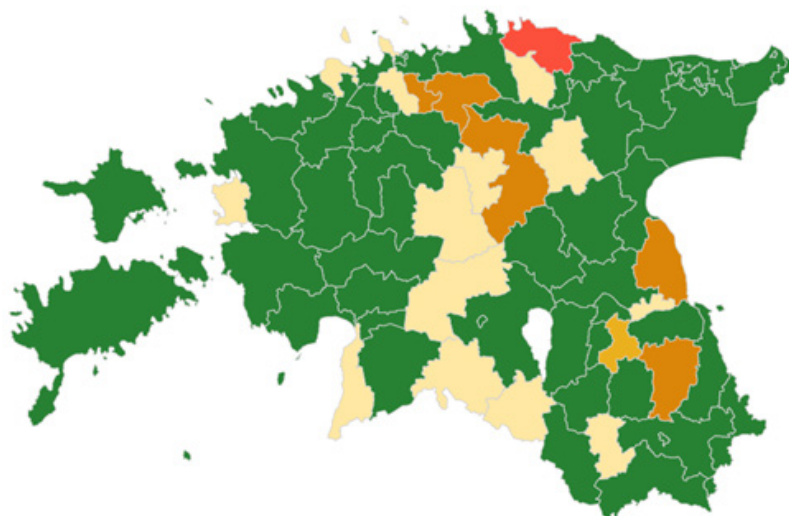
Joonis 2. Kriisideks valmisoleku teenustaseme koondnäitajad kohalike omavalitsuste lõikes 2021. aasta kohta (kuvatõmmis minuomavalitsus.ee lehel tehtud andmepäringust)

Teenustaseme koondnäitaja väärtusel ei olnud märkimisväärset seost omavalitsuse elanike arvu ($r = 0,277$), omavalitsuse eelarvemahu ($r = 0,268$), tulukusega ühe elaniku kohta ($r = 0,179$), asustustiheduse ($r = 0,208$) ega tagamaalisuse⁷ koefitsiendiga ($r = -0,345$). Ka regressioonanalüüsi mitmene korrelatsioonikordaja (kaasatud elanike

⁷ Rahandusministeeriumi koostatud elanikkonna hajutatuse näitaja, mis põhineb Statistikaametil infol kooliealiste laste paiknemise kohta paikkondades (kus hoonetevaheline vahemaa ei ole suurem kui 200 m) või neist väljaspool. Koefitsienti kasutatakse riikliku tasandusfondi toetuste jagamise aluseks. (Lang *et al.*, 2021)

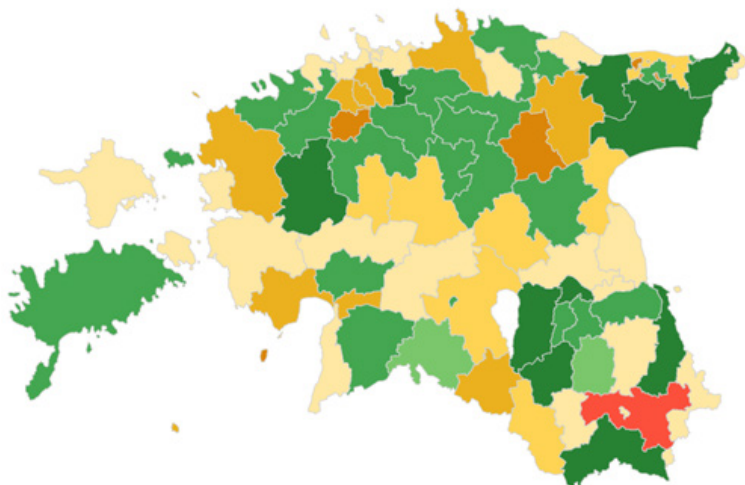
arv, tagamaalisus, tulukus) jäi pigem madalaks ($r = 0,475$): mudel kirjeldas 22,5% valmisoleku teenustaseme koondnäitaja tegelikust varieeruvusest ($R^2 = 0,225$) ja keskmiselt osutus prognoositud näitaja vales 1,5 punkti võrra ($SEM = 1,5$).

Teenustaset kirjeldavast 5 kriteeriumigrupist oli Eesti keskmisena kõige kõrgemal ehk eeskujulikul tasemel (tase 9) kriisireguleerimise alaste nõuete täitmine, mille mõõdikutest enamikku on dokumendianalüüsina seiratud ka enne mudeli uuendamist (2018–2020). Uue mudeli raamistikus hinnatuna jõudsid selles lätendile eeskujulik 73% ($n = 58$) ja edasijõudnu 19% ($n = 14$). Baastaseme saavutas 6% ($n = 5$) ning 1% ($n = 1$) omavalitsustest ei olnud veel baastaseme nõudeid täitnud (vt joonis 3).



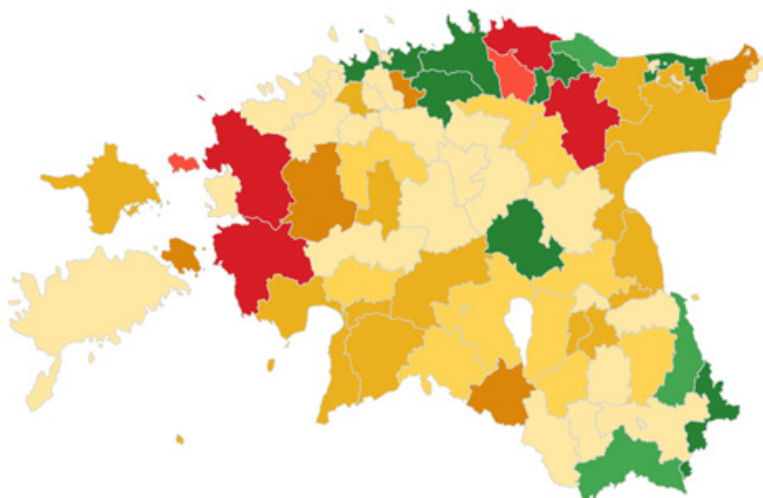
Joonis 3. Kriisireguleerimisealaste nõuete täimise tase kohalike omavalitsuste lõikes 2021. aastal (kuvatõmmis minuomavalitsus.ee lehel tehtud andmepäringust)

Elanikele kriisiajal abi tagamise võimekuse kriteeriumite grupi koondnäitaja on Eesti keskmisel omavalitsusel edasijõudnu lätendil (tase 6). Omavalitsuste lõikes oli teenus lätendil eeskujulik 42% ($n = 33$), edasijõudnu 52% ($n = 41$) ja baastaseme lätendil 5% ($n = 4$) ning üks ei olnud veel baastaseme nõudeid täitnud (vt joonis 4).



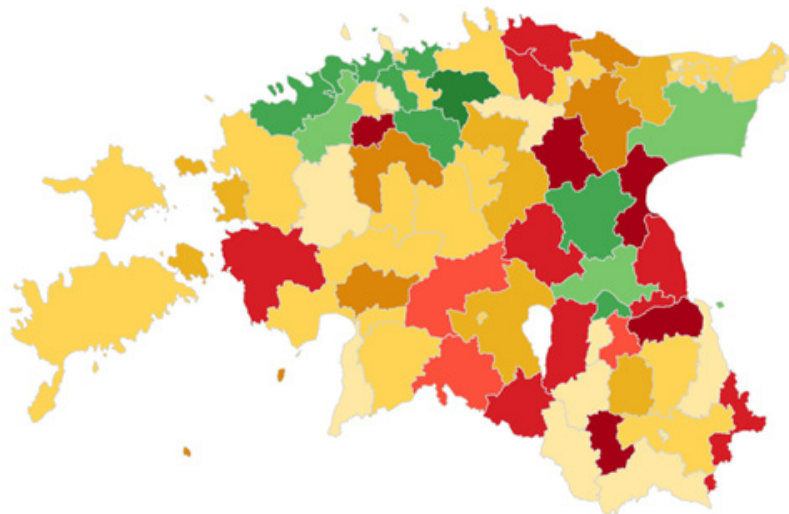
Joonis 4. Elanike kohaliku omavalitsuse poolse kriisi ajal abi tagamise võimekuse tase 2021. aastal omavalitsuste lõikes (kuvatõmmis minuomavalitsus.ee lehel tehtud andmepäringust)

Kriisi ajal kriisijuhtimise võimekuse tagamise kriteeriumite grupi koondnäitaja on Eesti keskmisena tasemel 5, mis vastab samuti edasijõudnu lävendile. Omavalitsuste seas jõudis eeskujuliku lävendini 14% (n = 11), edasijõudnu lävendini 72% (n = 57) ja baastase lävendini 6% (n = 5); baastaset ei täitnud 8% (n = 6) omavalitsustest (vt joonis 5).



Joonis 5. Kriisi ajal omavalitsuse kriisijuhtimise võimekuse tagamise tase kohalike omavalitsuste lõikes 2021. aastal (kuvatõmmis minuomavalitsus.ee lehel tehtud andmepäringust)

Eesti keskmine omavalitsus on kriisilahendus- ja taastamisvõimekuse loomises samuti tasemel 5, mis märgib edasijõudnu lävendit, kuhu kuulub 53% (n = 42) omavalitsustest. Eeskujuliku lävendi ulatus 16% (n = 13), baastasemeni 9% (n = 7) ning 22% (n = 17) ei täitnud veel baastaseme nõudeid. (vt joonis 6).

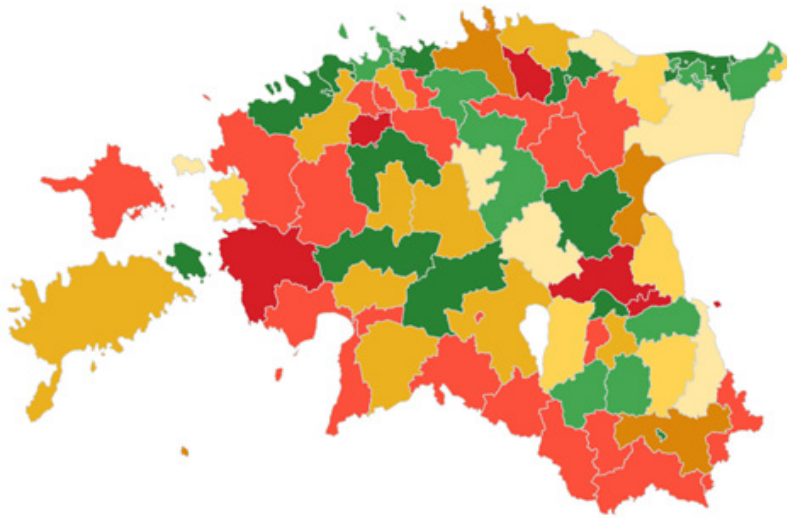


Joonis 6. Kohaliku omavalitsuse kriisi lahendus ja taastamisvõimekuse tase 2021. aastal omavalitsuste lõikes (kuvatõmmis minuomavalitsus.ee lehel tehtud andmepäringust)

Keskmisel Eesti omavalitsusel on edasijõudnu lävendi kolmest tasemest (4, 5 ja 6) kõige madalam tulemus elanikkonna suunalises riskikommunikatsiooni korraldamises (tase 4). Selles on eeskujuliku lävendi saavutanud 33% (n = 26), edasijõudnu 28% (n = 22) ja baastasemel 5% (n = 4). Paraku ligi iga kolmas (34%, n = 27) omavalitsus ei täitnud selles ka baastaseme nõudeid (vt joonis 7).

Omavalitsuste teenustasemete võrdlus maakaardi vaates annab nii omavalitsusele kui kodanikule olukorrast lihtsalt mõistetava ülevaate ning motiveerib ka omavalitsusi analüüsima, millistes kriteeriumites on võimalik edasi liikuda. Veebileht minuomavalitsus.ee (Rahandusministeerium, 2022b) pakub ka omavalitsuse interaktiivset töölauda, mis võimaldab detailvaadet teenustasemete andmetele üksikkriteeriumite (kriisiks valmisoleku teenuses 24) lõikes⁸, võrdleb omavalitsust teenuse Eesti mediaantasemega ning esitab teenustaseme dünaamika alates 2018 (sisaldas ainult 4 dokumendianalüüsis hinnatud kriteeriumit).

⁸ <https://minuomavalitsus.fin.ee/et/omavalitsuse-detailvaade>.



Joonis 7. Kohaliku omavalitsuse elanike suunalise riskikommunikatsiooni korraldamise tase 2021. aastal omavalitsuste lõikes (kuvatõmmis minuomavalitsus.ee lehel tehtud andmepäringust)

5. JÄRELDUSED JA JÄTKUTEGEVUSED

Omavalitsuste kriisiks valmisoleku teenuse laiendatud hindamine võimaldas Päästeametil detailsemalt teenuse tagamise kitsaskohad kaardistada ning arendada meetmed taseme parandamiseks. Peamised järeldused hindamise tulemustest olid järgmised:

- 1) Kriisilahendus- ja taastamisvõimekuse tõstmise kriteeriumigrupis, milles 22% omavalitsustest ei täida baastaset, tuleb tõsta omavalitsuste kriisijuhtimise toimepidevust (nt kriisijuhtimisruumide alternatiivside ja generaatorite toel); tuleks planeerida tegevusi omavalitsuste kriisimeeskonda kuuluvate ametnike kriisijuhtimise alaste teadmiste ja oskuste (sh kriisi või õppuse järelmite analüüsi ja valmisoleku) parendamiseks; kriisivaldkonda koordineeriva ametniku määramine ja koolitamine on oluline, sest kriisivaldkond vajab konkreetset vastutajat, järjepidevust ja valdkonna tundmist.
- 2) Elanikesuunalise riski- ja kriisikommunikatsiooni korraldust tuleb edendada neis 34%-s omavalitsustest, mis ei ole jõudnud baastasemeni. See tähendab sihistatud koostöö vajadust omavalitsuse ja päästekeskuste kriisivalmisoleku spetsialistide vahel.

3) Pigem nõrk seos teenustaseme hinnangu ja omavalitsuste peamiste sotsiaalmajanduslike näitajate (elanike arv, asustustihedus, tagamaalisus, tulukus ühe elaniku kohta, eelarve maht) vahel viitab tõenäosusele, et nende objektiivsete näitajate kõrval võivad teenustaset kujundada muud näitajad, nt omavalitsuse ametnike valdkonnaalased teadmised, ajaressurs teenuse arendamiseks, juhtimisvalikud vms.

Teenustaseme hindamiste järelduste põhjal algatati mitmeid koolitusi KOV-ide juhtidele ja kriisivalmiduse eest vastutavatele ametnikele, näiteks „Kõrgem elanikkonakaitse kursus“ (2022 aastal kolm kursust) ja „Kriisireguleerimise kunsti“ regionaalsed koolitusseminarid. Alustati omavalitsusekesksete kriisivalmisoleku tõstmise nn pakettkoolitustega, mis on individuaalse lähenemisena tulemuslik koostöövorm nii omavalitsuse kui Päästeameti vaates. Lisaks koolitustele avas Päästeamet 2022. aasta KOV-ide kriisivalmiduse suurendamiseks projektide taotlusvooru (eelarve 2,28 miljonit eurot), et toetada omavalitsuste kriisijuhtimise ruumidesse alternatiivside loomist (SAT-telefonide soetamist ja paigaldamist) ning generaatorite soetamist koos ühendusvalmiduse loomisega.

Teenustaseme hinnangu pikema aegrea jälgimisel tuleb silmas pidada, et koondnäitaja muutus võib tuleneda ka uute kriteeriumite lisandumisest seiresse; see toimus näiteks kriisiks valmisoleku teenuse puhul 2021 aastal. Seetõttu on soovitatav taseme arengut vaadata ka üksikute kriteeriumite lõikes. Interaktiivne töölaud minuomavalitsus.ee lehel võimaldab vaadata kriteeriumite arvutamise algandmeid ja omavalitsusel kontrollida enda kohta avaldatud andmete korrektsust.

Kuna minuomavalitsus.ee andmebaas kujutab endast suurt standardiseeritud andmestikku, võiks välja töötatud metoodikat täiendavalt analüüsida, nt teha regressioonanalüüsi erinevate teenuste koondnäitajate omavahelise seose hindamiseks, mida soovitab OECD (2008, lk 17–18 ja 27).

TÄNUSÕNAD

Artikli autorid tänavad Jako Vernikut, Päästeameti hädaolukorraks valmisoleku osakonna nõunikku, panuse eest KOV-ide kriisideks valmisoleku näitajate valikusse, samuti kõiki hädaolukorraks valmisoleku KOV suuna ametnikke, kes arendusse aega panustasid. Täname Piret Zahknat, toonast rahandusministeeriumi KOV finantsjuhtimise osakonna peaspetsialisti, andmetabelite koosseisu ja loogikakontrolli ning esimese vaatlusaasta tulemuste arvutuste eest. Suur tänu rahandusministeeriumi veebilehe minuomavalitsus.ee meeskonnale, kellega koostöös kohalike omavalitsuste kriisideks valmisoleku teenuse hindamise tulemus asjaosaliste ja avalikkuseni jõuab.

ESTA KAAL

Tallinna Ülikooli Balti filmi, meedia ja kunstide instituudi uurimismeetodite lektor;
Tervise Arengu Instituudi terviseturunduse keskuse ekspert

E-post: esta.kaal@tlu.ee

Esta Kaal kaitses Tartu Ülikoolis 2008. aastal teadusmagistri kraadi meedia ja kommunikatsiooni erialal. Aastatel 1991–2012 töötas ta AS Emoris uuringuekspertina, sealt siirdus tööle Tallinna Ülikooli. Koostöö Päästeametiga algas 2007. aastal. Päästeala edendamisel tehtud töö eest on teda 2018. aastal tunnustatud pääste-teenistuse medaliga.

TERJE LILLO

Päästeameti KOV kriisivalmiduse nõunik

E-post: terje.lillo@rescue.ee

Terje Lillo kaitses sotsiaalteaduse bakalaureuse kraadi Tallinna Ülikoolis sotsiaaltöö erialal 2004 aastal. Ta on avalikus teenistuses täitnud rolle, mis annavad mitmekülgse kogemuse omavalitsuste töökorralduse ja teenustega: linnavalitsuse sotsiaalnõunik, sotsiaalosakonna juhataja, abivallavanem, maavanema nõunik ja Eesti Linnade Liidu asedirektori arendustegevuste alal. Harjumaa turvalisuse nõukogu koordinaatorina vastutas siseturvalisuse valdkonna arendamise ja koordineerimise, maakondlike partnerite ja võrgustike arendamise ja haldamise eest. Päästeameti KOV kriisivalmiduse nõunik alates 2018. aastast.

KASUTATUD ALLIKAD

- Branson, R. K., 1978. The Interservice Procedures for Instructional Systems Development. *Educational Technology*, 18(3), pp. 11–14.
- Coghlan, D. & Brydon-Miller, M. toim., 2014. *The SAGE Encyclopedia of Action Research*. Vol. 2. London: SAGE Publications Ltd. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://dx.doi.org/10.4135/9781446294406> [Kasutatud 12.12.2018].
- Cox, R. S. & Hamlen, M., 2015. Community Disaster Resilience and the Rural Resilience Index. *American Behavioral Scientist*, 59(2), pp. 220–237.
- Fletcher, A. J. & Marchildon, G. P., 2014. Using the Delphi Method for Qualitative, Participatory Action Research in Health Leadership. *International Journal of Qualitative Methods*, 13(1), pp. 1–18.
- Hädaolukorra seadus, HOS (2017) RT I, 17.05.2020, 1.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, KOKS (1993) RT I, 05.02.2019, 9.
- Lang, A., Sandre, S.-L., Kallaste, E. ja Sõmer, M., 2021. *Alushariduse ja lapsehoiu uuring*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://centar.ee/failid/alushariduse_raport/metoodika-1.html# [Kasutatud 27.03.2023].
- Lember, L., Parrest, N. ja Tohvri, E., 2011. *Vabäühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:77332> [Kasutatud 27.03.2023].
- Libório, M. P., Ekel, P. P., Figueiredo, L. R., Bernardes, P. & da Silva, L. M. L., 2022. Consensus-Based Sub-Indicator Weighting Approach: Constructing Composite Indicators Compatible with Expert Opinion. *Social Indicators Research*, 164(3), pp. 1073–1099.
- Löfström, E., 2011. *Tegevusuuringu käsiraamat*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:103280/107855/page/1> [Kasutatud 29.11.2019].
- Nagel, H. ja Nagel, A.-M., 2022. Avaliku sektori kriisitsustamist mõjutavad tegurid koroonakriisi algfaasis Saaremaa valla ja Tallinna linna kriisiüksuste näitel. *Turvalisuskompas*, 1, lk 43–72.
- OECD, 2008. *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.oecd.org/els/soc/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide.htm> [Kasutatud 10.11.2018].

- Orru, K., Hansson, S., Klaos, M., Nero, K., Torpan, S. & Siimsen, I., 2022. Kuidas mõista ja vähendada ühiskonna haavatavust kriisides?. *Turvalisuskompass*, 1, lk 73–87.
- Päästeamet, 2018. *Juhitud partnerlus kohalike omavalitsustega. Lähteülesanne*. Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2019. *Soovitused kohaliku omavalitsuse valmiduse saavutamiseks kriiside lahendamisel*. Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2020. *Kriisireguleerimise valdkonna tegevuskava 2021*. Tegevus: Kohalike omavalitsuste parem valmisolek kriisideks ja elutähtsate teenuste toimepiidvus. Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2021. *Kohaliku omavalitsuse valmiduse saavutamine kriiside lahendamiseks. Juhendmaterjal*. Tallinn: Päästeamet.
- Rahandusministeerium, [s.a.]. *Kohalike omavalitsuste teenustasemed ja hindamis-metoodika*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://minuomavalitsus.ee/metoodika/hindamismetoodika> [Kasutatud 12.01.2021].
- Rahandusministeerium, 2022a. *Keskmise omavalitsuse teenustasemed 9 valdkonna ja 29 teenuse lõikes*. [Interaktiivne töölaud] Leitav: <https://minuomavalitsus.ee/local-government-units> [Kasutatud 12.02.2023].
- Rahandusministeerium, 2022b. *Kohalike omavalitsuste teenustasemed kriisideks valmisoleku valdkonnas*. [Interaktiivne töölaud] Leitav: <https://minuomavalitsus.ee/valdkond/kriisideks-valmisolek> [Kasutatud 16.01.2023].
- Riigikaitseeadus, RIKS* (2015) RT I, 12.03.2015, 1.
- Riigikantselei, 2018. *Elanikkonnakaitse kontseptsioon*, EKKK. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/rakke-ja-ekspertruhmad> [Kasutatud 05.12.2019].
- Riigikantselei, 2020. *Riskikommunikatsioon*, RIKO.
- Sepp, V., Noorkõiv, R. ja Veemaa, J., 2018. *Kohalike avalike teenuste tasemete seire metoodika väljatöötamine ja testimine ning analüüsi läbiviimine*. Lõpparuanne. [Võrgumaterjal] Leitav: https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-05/kov_teenuste_metoodika_lopparuanne.pdf [Kasutatud 23.11.2020].
- Siseministeerium, [s.a.]a. *Elutähtsad teenused*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/elutahtsad-teenused> [Kasutatud 21.01.2023].
- Siseministeerium, [s.a.]b. *Programm „Siseturvalisus 2020–2024“*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030#programm-arengukava> [Kasutatud 21.03.2023].

Sotsiaalhoolekande seadus, SHS, 2015. RT I, 21.04.2020.

Talubo, J. P., Malenab, R. A., Morse, S. & Saroj, D., 2022. Practitioners' Participatory Development of Indicators for Island Community Resilience to Disasters. *Sustainability* (2071–1050), 14(7), p. 4102.