

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Karl Tälli

RS120

**ELANIKKONNAKAITSE PLANEERIMINE
KOHALIKU OMAVALITSUSE ARENGUKAVAS**

Lõputöö

Juhendaja:

Tarmo Kull, MA

Tallinn 2015

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Päästekolledž	Kaitsmine: Juuni 2015
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Elanikkonnakaitse planeerimine kohaliku omavalitsuse arengukavas</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: <i>Civil Protection Planning in Local Government's Development Plans</i></p> <p><i>Lühikokkuvõte:</i> Lõputöö on kirjutatud teemal „Elanikkonnakaitse planeerimine kohaliku omavalitsuse arengukavas.“ Lõputöö põhiosa pikkus on 36 lehekülge ning on jaotatud kolmeks peatükiks. Need omakorda alapeatükkideks. Lõputöö on kirjutatud Eesti keeles ning võõrkeelne lühikokkuvõte on kirjutatud inglise keeles. Käesoleva lõputöö eesmärk on võrrelda kohalike omavalitsuste arengukavasid ning teha ettepanekuid elanikkonnakaitse valdkonna edendamiseks. Lõputöös analüüsitakse 20 kohaliku omavalitsuse arengukava ja nende põhjal on 5 omavalitsuse esindajaga viidud läbi ekspertintervjuud. Omavalitsuste arengukavad valiti omavalitsuses esineda võivate riskiallikate põhjal. Riskiallikaid on 3: üleujutuse ohuga alad, suure tootmistegevusega ettevõtted (sh. ohtlikud ettevõtted) ning omavalitsusi läbivad raudteed. Analüüsi ja intervjuude eesmärk on selgitada välja, kas arengukavades on arvestatud riskide esinemise, leevendamise ning elanikkonnakaitse planeerimisega. Lõputöö tulemusena selgub, et kohalikud omavalitsused vajavad abi riiklikul tasandil. Et kohalik omavalitsus saaks oma elanikkonnakaitsega võimalikult hästi hakkama, peavad nad mõistma, mis on selle tegevuse eesmärk ja suund, kui seda ei mõisteta, siis peab riiklik kriisireguleerimispoliitika kohalikke omavalitsusi toetama.</p>	
Võtmesõnad: arengukavad, kohalikud omavalitsused, elanikkond, riskianalüüs, planeerimine, ohtlikkus, elanikkonnakaitse, tegevuskavad. https://ems.elnet.ee/	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>development plans, local governments, population, risk analysis, planning, dangerousness, public protection, action plans</i>	
Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2014-2017 (VAAK); Päästeameti strateegia 2015-2025 ; Kriisireguleerimise juhend kohalikule omavalitsusele .	
Säilitamise koht: SKA Raamatukogu	
Töö autor: Karl Tälli	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste tööde autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Tarmo Kull	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/Instituudi juhataja	
Nimi: Ain Karafin	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISUKORD.....	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS	6
1. ELANIKKONNAKAITSE TEOREETILISED ALUSED	9
1.1 Lõputöö seos riiklike arengukavade, juhendite ja prioriteetidega.....	9
1.2 Seadusandlusest tulenevad kohustused kohalikule omavalitsusele.....	11
1.3 Elanikkonnakaitse mehhanismid välisriikides	12
2 ARENGUKAVADE ANALÜÜS JA INTERVJUUD.....	16
2.1 Uuringu eesmärk, valim ja protsess	16
2.2 Arengukavade analüüs	17
2.3 Ekspertintervjuud kohalike omavalitsuste esindajatega.....	20
2.4 Intervjuu tulemuste kokkuvõte	22
3 JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD.....	27
3.1 Järeldused	27
3.2 Ettepanekud	28
KOKKUVÕTE.....	30
SUMMARY	31
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	32
LISAD.....	37
Lisa 1. Hädaolukordade nimekiri.....	37
Lisa 2. Intervjuu küsimused	38

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

Arengukava on dokument, mille olemasolu näeb ette seadus. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (Edaspidi KOKS) §9 kirjeldab arengukava järgmiselt: *valla või linna arengukava on dokument, mis sisaldab antud omavalitsusüksuse majandusliku ja sotsiaalse olukorra ning keskkonnaseisundi analüüsi, pikemaajalise tegevuse kavandamise ning edasise arengu suundi ja eelistusi* (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993)

Ekspertintervjuu – Poolstruktureeritud intervjuu vorm, kus uurija huvitub pigem intervjuueeritavatest, kui ekspertidest teatud valdkonnas. Nad on uuringusse kaasatud, kui teatud rühma esindajad. (Laherand, 2008)

Elutähtis teenus - teenus, mis on hädavajalik eluliselt tähtsate ühiskondlike toimingute, tervishoiu, turvalisuse, julgeoleku ning inimeste majandusliku ja sotsiaalse heaolu korraldamiseks. (Tallinn, 2013)

„Elanikkonnakaitse on meetmete süsteem, mille abil omavalitsused tõhustavad inimeste, neid ümbritseva keskkonna ning vara kaitset loodus – ja inimtegevustest põhjustatud õnnetuste vastu. Elanikkonnakaitse põhineb neljal punktil – ennetamine, valmistumine, lahendamine ja õnnetuse eelse olukorra taastamine.“ (Saaremets, 2012)

Evakueerimine – ametkondlikul juhtimisel toimuv elanikkonna või selle osa ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt turvalisemasse asukohta (Päästeamet, 2014)

Kodeerimine – Tekstist teatud väidete esiletõstmine. Kodeerimise peaesmärk on lahutada tekst osadeks ja seda mõista, arendada välja kategooriad ning seada need uuringu edenedes korrastatud süsteemi. (Laherand, 2008)

Transkribeerimine – litereerimine, mis tähendab salvestatud intervjuude muutmist tekstiks ehk sellele kirjaliku kuju andmist. (Laherand, 2008)

Lühendid

BBK – Föderaalne elanikkonnakaitse ja katastroofi abi (*Saksa keeles Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*)

CEP – Tsiviilne hädaolukorra planeerimine (*inglise keeles Civil Emergency Planning*)

DSB – Elanikkonnakaitse ja hädaolukordade planeerimise juhtkond/direktoraat (*inglise keeles Directorate for Civil Protection and Emergency Planning*)

FEMA – Föderaalne hädaolukorra lahendamise agentuur (*inglise keeles Federal Emergency Management Agency*)

HOS – Hädaolukorra seadus

KOKS – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

VAAK – Siseministeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2014-2017

SISSEJUHATUS

Valisin käesoleva teema „Elanikkonnakaitse planeerimine kohaliku omavalitsuse arengukavas“, sest autorile teadaolevalt pole Eestis varasemalt uuritud, kuidas kohaliku omavalitsuse strateegiline planeerimine arvestab riskianalüüsidega ja kas riskianalüüsides pakutud lahendused jõuaksid rahastuseni ning milline oleks kohalike omavalitsuste huvi elanikkonnakaitset puudutavate küsimuste lahendamise tegeleda. Lõputöö on seotud „Siseministeeriumi valitsemisala arengukava (edaspidi VAAK) aastateks 2014-2017“ eesmärgiga, (sealhulgas Siseturvalisuse üldeesmärgiga) milleks on tagada inimeste ja vara suurem turvalisus ning Eesti Vabariigi põhiseaduslik kord (Siseministeerium, 2013).

Kohalikes omavalitsustes tuleb elanikkonnakaitseks planeerida tegevused nii, et vähendada riskidest tingitud võimalike õnnetuste tekkimise tõenäosust või tagajärgi. Probleemiks on jäänud, kuidas kohalikud omavalitsused planeerivad elanikkonnakaitse küsimuste lahendamist ja planeeritavate ressursside ning vahendite kasutamist kohalike omavalitsuste arengukavade keskpikas perioodis, mis on kohalike omavalitsuste peamine strateegilise planeerimise dokument. Pole teada, kas omavalitsuste arengukavades on arvestatud või planeeritakse arvestamist erinevate võimalike riskide esinemisega ning millised on või oleksid meetmed, et riskide esinemise tõenäosust vähendada ning tagada elanike elu, tervise ja vara turvalisus?

Lõputöös keskendutakse 20 erinevale kohalikule omavalitsusele, kus on olemas tõsised riskiallikad, mis võivad õnnetuste esinemisel olla ohtlikud kohaliku omavalitsuse elanikkonna elule, tervisele, varale ja keskkonnale. Riskiallikaid käesolevas lõputöös on käsitletud kolm: üleujutuse ohuga alad, suure tootmistegevusega ettevõtted (sh. ohtlikud ettevõtted) ning omavalitsust läbivad raudteed.

Käesoleva lõputöö eesmärk on võrrelda kohalike omavalitsuste arengukavasid ning teha ettepanekuid elanikkonnakaitse valdkonna edendamiseks.

Dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuudest saadud andmete ja kitsaskohtade põhjal saab teha kohalikele omavalitsustele ettepanekuid ja järeldusi, kuidas elanikkonnakaitse planeerimist läbi arengukavade võimalikult hästi välja töötada.

Selleks, et lõputöö eesmärgini jõuda, on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- Elanikkonnakaitse lähtekohad ja seadusandlusest tulenevad kohustused kohalikele omavalitsustele. Näited välisriikides (USA, Norra, Holland, Rootsi, Saksamaa) toimivast elanikkonnakaitse süsteemidest;
- Võrrelda 20 kohaliku omavalitsuse (Tallinna linn, Narva linn, Keila linn, Tartu linn, Kunda linn, Kuressaare linn, Kohtla-Järve linn, Jõhvi linn, Pärnu linn, Sillamäe linn, Haapsalu linn, Saue linn, Paide linn, Paldiski linn, Jõgeva linn, Puurmani vald, Rakke vald, Tamsalu vald, Väike-Maarja vald ja Kambja vald) arengukavasid, kelle piirkonnas asuvad elanikkonnale potentsiaalselt ohtlikud riskiallikad ning leida arengukavadest elanikkonnakaitse korralduse ja planeerimise kohta kitsaskohad. Lisaks viia läbi ekspertintervjuud 5 kohaliku omavalitsusega (Narva linn, Jõgeva linn, Väike-Maarja vald, Puurmani vald ja Rakke vald), et selgitada välja, millised on probleemid elanikkonnakaitse protsessis ning milline on kohalike omavalitsuste nägemus, huvi, arusaam ja võimalused elanikkonnakaitse küsimuste lahendamise suhtes.
- Teha kohalikele omavalitsustele ettepanekuid, kuidas elanikkonnakaitse planeerimist paremini arengukavade abil luua, et kohalikud omavalitsused saaksid oma pikaajalistes planeeringutes arvestada riskidega ning tagada elanikkonna turvalisus.

Eesmärgi saavutamiseks kasutatakse dokumendianalüüsi ja viiakse läbi ekspertintervjuud kohalike omavalitsuste esindajatega, et selgitada välja kohalike

omavalitsuste arusaam ja huvi antud valdkonna suhtes ning võimalused elanikkonnakaitset puudutavates küsimustes.

Käesolev lõputöö koosneb kolmest peatükist, mis omakorda koosnevad alapeatükkidest. Esimeses peatükis antakse ülevaade elanikkonnakaitse planeerimise teoreetilistest alustest, seadusandlusest tulenevatest kohustustest kohalikele omavalitsustele ja on võrdluseks toodud elanikkonnakaitse näiteid välisriikidest. Välisriikideks on valitud Norra, Hollandi, Rootsi, Saksamaa ning kõrgelt arenenud kriisireguleerimis süsteemiga Ameerika Ühendriigid.

Lõputöö teine peatükk keskendub dokumendianalüüsile, mis uurib kohalike omavalitsuste arengukavasid ning seda, kas arengukavades on arvestatud riskide leevendamise või esinemise tõenäosuse ning tagajärgedega elanikkonna elule, tervisele ja varale. Uuringu teine pool on ekspertintervjuud. Ekspertintervjuud on viidud läbi Narva ja Jõgeva linna ning Väike-Maarja, Puurmani ja Rakke valla esindajatega, et selgitada välja probleemid elanikkonnakaitse ülesannete lahendamises ning uurida välja, kuidas üks või teine omavalitsus mõistab ja huvitub elanikkonnakaitse süsteemist. Lõputöö kolmas peatükk sisaldab autoripoolseid järeldusi ja ettepanekuid kohalikele omavalitsustele elanikkonnakaitse paremaks sidumiseks arengukavaga..

Käesoleva uurimuse abil, saab teha kohalikele omavalitsustele ettepanekuid ja jagada nõuandeid, kuidas elanikkonnakaitse ülesandeid võimalikult hästi siduda strateegilise planeerimisega ning seeläbi oleks kohalikel omavalitsustel võimalus luua võimalikult hea elanikkonnakaitse süsteem.

Lõputöö autor soovib tänada juhendajat Tarmo Kulli ja kõiki teisi, kes aitasid kaasa lõputöö valmimisele.

1. ELANIKKONNAKAITSE TEOREETILISED ALUSED

1.1 Lõputöö seos riiklike arengukavade, juhendite ja prioriteetidega

„Päästeameti strateegia aastateks 2015-2025“ kirjeldab tegevusi, kuidas Päästeamet oleks edaspidises tulevikus ennetav elanikkonnakaitse organisatsioon (Päästeamet, 2014). Ka Siseministeriumi dokumendis „Valitsemisala arengukava 2014-2017“ (edaspidi VAAK) tuuakse esile, et siseturvalisuse üldeesmärk on tagada inimeste ja vara suurem turvalisus ning Eesti Vabariigi põhiseaduslik kord (Siseministerium, 2013). See hõlmab eelkõige koostööd riigi elanikega, et elanikkonna seas ohutusalast teadlikkust tõsta. Päästeameti soov on, et kõik, sealhulgas ka kohalikud omavalitsused, annaksid oma panuse turvalise elukeskkonna loomisele (Päästeamet, 2014).

Kõige rohkem puudutab elanikkonnakaitset „Kriisireguleerimise juhend kohalikele omavalitsusele,“ mis on Päästeameti koostatud juhend. Selles juhendis on sätestatud kohalike omavalitsuste roll Eesti kriisireguleerimissüsteemis. Erinevate hädaolukordade ja elutähtsate teenuste osaliste või täielike katkestuste korral saab kohalik omavalitsus leevendada mõjude tagajärgi elanike tervisele, varale ja keskkonnale. Kohalike omavalitsuste kaasamine Päästeameti või Politsei- ja Piirivalveameti vastutusalal aset leida võivate hädaolukordade lahendamisele võimaldab Pääste-, Politsei- ja Piirivalveametil kiiremini leida sündmuste lahendamiseks vajalikke ressursse, et saada parem ülevaade kohalikest oludest ja korraldada kiiremini elanike teavitamist. Seeläbi on koostööga võimalik vähendada õnnetustest tulenevaid negatiivseid tagajärgi. Headeks näideteks koostööst on ühine tegutsemine sellistes hädaolukordades: ulatuslikud üleujutused, lumetorm „Monika“ ajal Padaoru teesulg, erinevad

rannikureostusjuhtumid, raskete tagajärgedega õnnetused transpordivahenditega või sügistormid. Seetõttu ongi Päästeamet koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga koostanud kohalikele omavalitsustele juhendi, mille eesmärk on anda soovitusi ja näpunäiteid elanikkonna kaitse korraldamiseks. (Päästeamet, 2014)

Juhendis on koostatud loend hädaolukordadest, mille puhul kaasatakse olukorra lahendamisesse ka kohalikud omavalitsused (Päästeamet, 2014). Loend on toodud välja käesoleva lõputöö lisa 1.

Täpsustavalt on „Kriisireguleerimise juhendis kohalikule omavalitsusele“ kirjeldatud võimalused, kuidas kohalikud omavalitsused saaksid hädaolukordade ära hoidmiseks riske leevendada. Kui kohalikud omavalitsused arvestavad riskianalüüsidest kajastatud kitsaskohtadega, siis nende alusel planeeritakse elanikkonnakaitseks vajalikud tegevused ja leevendusmeetmed. Suure tõenäosusega nõuavad tegevused finantseerimist ning kui vahendeid koheseks rahastuseks pole, saab planeerida riske maandavaid tegevusi aastate lõikes nii, et eesmärki oleks võimalik siiski täita kaugemas tulevikus. Kui tegevusi planeeritakse aastate lõikes, siis tuleks need kirjutada sisse kohaliku omavalitsuse arengukavasse, mis on omavalitsuste peamine strateegilise planeerimise dokument. (Päästeamet, 2014)

Siinkohal hea näide on üleujutusohu, mis ähvardab Eestis mitmeid piirkondi ja omavalitsusi. Mitmed kohalikud omavalitsused on alustanud tegevuskavade väljatöötamist, et kuidas tormide ja üleujutuste käigus tegutseda. Sellised omavalitsused Eestis on näiteks Pärnu ja Võru, kelle kodulehtedelt võib leida informatsiooni, kuidas käituda üleujutuse korral.

1.2 Seadusandlusest tulenevad kohustused kohalikele omavalitsusele

Arengukavade koostamise puhul tuleks kohalikul omavalitsusel siduda arengukava olemasoleva riskianalüüsiga. Seda kinnitab ka Hädaolukorra seadus (edaspidi HOS). HOS-i §6 lõige 1 ütleb, et hädaolukorra riskianalüüs on dokument, milles kirjeldatakse üleriigiliselt või vajaduse korral regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil hädaolukorda, seda põhjustavaid ohtusid, hädaolukorra tõenäosust ja tagajärgi. HOS §6 lõige 8 ütleb, et hädaolukorra riskianalüüsi arvestatakse asjassepuutuvate asutuste arengukavade koostamisel. (Hädaolukorra seadus, 2009)

„Hädaolukorra seaduse kommenteeritud käsiraamatus“ (Maurer, Ross, Räim, & Saar, 2014) on §6 puhul seitsmele esimesele lõikele selgitused juures, kuid §8 kohta selgitus puudub, mis just puudutab arengukava ja riskianalüüsi vahelist seost. Siiski ütleb Hädaolukorra seaduse §6 lõige 8 sisuliselt seda, et kui kohalikus omavalitsuses ehk asjassepuutuvas asutuses on tehtud hädaolukordade kohta riskianalüüsid, siis peaksid need analüüsid olema kajastatud ka kohalike omavalitsuste arengukavades.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi KOKS) on kohaliku omavalitsuse kohustused elanikkonnakaitse korraldamisel toodud välja §6 – Omavalitsuste ülesanded ja pädevus. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993)

KOKS §6 lõige 1 sätestab omavalitsusüksuse ülesande (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993): *Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.*

Selle järgi juhindudes on kohalike omavalitsuste arengukavades kajastatud **KOKS §6 lõikest 1** tulenevad kohustused ja elanikkonnakaitse justkui tagatud, kuid elanikkonnakaitse ei hõlma ainult KOKS §6 lg 1 nimetatud tegevusi. Elanikkonnakaitse peaks sisaldama ka valla või linnaelanike turvalisuse tagamiseks väljatöötatud meetmeid, mis tõhustavad inimeste ja neid ümbritseva keskkonna ning vara kaitset loodus – ja inimtegevustest põhjustatud õnnetuste vastu.

1.3 Elanikkonnakaitse mehhanismid välisriikides

Hollandis on haldusüksused jaotatud 12 provintsiks, mis koosneb 431 kohalikust omavalitsusest. Kohaliku omavalitsuse tasandil on igal omavalitsusel moodustatud üksus, mis tegeleb elanikkonnakaitse küsimuste ja probleemide lahendamisega. Kohaliku omavalitsuse roll on elanikkonna seas ohutusalast teavet tõsta, leevendada riske ja võimalusel hädaolukordadeks valmistuda. Kui kohalikul tasandil esineb hädaolukord, siis on kohaliku omavalitsuse linnapea või vallavanem selle hädaolukorra lahendamise juht. Kui olukorra lahendamine pole kohalikule omavalitsusele piisavalt jõukohane, läheb olukorra juhtimine automaatselt üle regionaalsele tasandile ning kohaliku omavalitsuse linnapea või vallavanem allub regionaalsele hädaolukorra juhile. (European Commission, 2014)

Rootsi elanikkonnakaitse struktuur on alates 2002. aastast teinud suuri muudatusi (Swedish Emergency Management Agency, 2009). Kull (Kull, 2012) toob oma magistritöös esile, et Rootsi kohalikud omavalitsused mängivad väga olulist rolli elanikkonnakaitset ja hädaolukorraks valmisoleku planeerimisel.

Suure hädaolukorra või sõja ajal on kohaliku omavalitsuse täidesaatev võim kõrgemaks tsiviilseks otsustajaks kohaliku omavalitsuse piires ja vastutav hädaolukorra lahendamise juhtimisel kohalikul tasandil (Swedish Emergency Management Agency, 2009). Rootsis on kõikidel ametkondadel ja kohalikel omavalitsustel kohustus koostada oma alade paiknevate riskide ja hädaolukordade

esinemise võimaluse kohta riskianalüüsid, et tasakaalustada Rootsi hädaolukordade planeerimise mehhanisme (Swedish Emergency Management Agency, 2009).

Euroopa Komisjoni kodulehel on kirjeldatud, et Rootsi elanikkonnakaitse (European Commission, 2014) puhul on kohalikele omavalitsustele meetmete väljatöötamisel kõvasti abiks Maavalitsus. Nimelt toetab Maavalitsus neid pideva juhendamise, treeningutega ning koostab õppuseid.

Norras on 19 maakonda ning 430 kohalikku omavalitsust. Norra pealinn Oslo on osaliselt nii maakond kui ka omavalitsus. 2003. aastal loodud DSB (*Directorate for Civil Protection and Emergency Planning*) on Norras toimiv organisatsioon, mis koordineerib ja teeb ettepanekuid ministriumitele, maavalitsustele ja kohalikele omavalitsustele hädaolukordadeks valmisolekuks. DSB planeerib ja koordineerib kriisireguleerimis alaseid tegevusi, mida kohalikud omavalitsused saavad arvestada oma pikaajalistes strateegilistes plaanides. (DSB, 2012)

Norra kohalike omavalitsuste esmane ülesanne hädaolukorra esinemise puhul on tagada elutähtsate teenuste toimepidevus. Kohalik omavalitsus valmistub hädaolukordadeks läbi riskide ja võimalike tagajärgede hindamise. Heaks näiteks sobivad kohaliku omavalitsuse riskianalüüsid. Igal kohalikul omavalitsusel peab olema olemas päästeteenistuse üksus, kes aitaks neid igasuguste hädaolukordade lahendamise puhul. Lisaks peab kohalik omavalitsus seadusest tulenevatele nõuetele tagama turvalisuse ka tervishoiusektoris, mis on elanikkonnakaitse puhul äärmiselt tähtis. (European Commission, 2014)

Saksamaa Liiduvabariik on föderaalne vabariik, mis asub Kesk-Euroopas. Saksamaa koosneb 16 osaliselt suveräänsest liidumaast (osariigist), kellel on oma parlament ja valitsus. Enamik liidumaid on jaotatud väiksemateks maakondadeks ja kohalikeks omavalitsusteks. Saksamaal toimiv elanikkonnakaitse on jaotatud neljaks tasandiks: riiklik, regionaalne, maakondlik ja kohalik tasand. Kõigil tasanditel on põhieesmärgiks kaitsta riiki ja selle elanikke.

Saksamaa haldusüksuste hädaolukordadeks valmisoleku eest vastutab Föderaalne elanikkonnakaitse ja katastroofi abi organisatsioon (*Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance*) (BBK, 2015). See on tagatud läbi selle, et organisatsioon vastutab haldusüksuste, sealhulgas kohalike omavalitsuste pideva juhendamise ja koolitamise eest seoses erinevate riskide ning hädaolukordadeks valmisolekuga. Saksamaal on liiduvabariikidel täpselt sama roll nagu Eestis kohalikel omavalitsustel. Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada sotsiaabi ja -teenuseid, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti. (European Commission, 2014)

Hädaolukorra esinemise puhul on juhtivaks asutuseks haldusüksus, olgu see siis valla-, linna- või maakonnapõhine sündmus. Haldusüksuse esimees (vallavanem, linnapea või maavanem) on vastutav kogukonna juhtimise ja reageerimise eest hädaolukorra puhul käitumisele ja võimalusel lahendamisele. Vastavalt vajadusele ja olukorra tõsidusele saab haldusüksuse esimees kaasata hädaolukorra juhina abilisi, alustades oma personalis olevatest ametnikest ja teiste ametite esindajatest. (nagu näiteks politsei, kiirabi, sõjavägi. jne) (European Commission, 2014) Saksamaa Põhiseaduse kohaselt on kõikidel Saksamaa osariikidel kohustus lahendada hädaolukord, kui see on tekkinud (European Commission, 2014).

Ameerika Ühendriikides on kriisireguleerimine kõrgelt arenenud ja kõikvõimalikeks hädaolukordadeks valmisolek üsna hästi tagatud. See tuleneb kindlasti ka sellest, et Ameerikas on võetud õppust varasematest intsidentidest ja nende põhjal on töötatud välja meetmete süsteemid. Olgu nendeks siis looduskatastroofid, rünnak riigile võõrvõimu poolt (sealhulgas ka terroristlik rünnak), küberrünnak või mõni muu inimese või looduse poolt põhjustatud hädaolukord, mis võib tõsiselt kahjustada või ähvardada riigi turvalisust.

Federal Emergency Management Agency (edaspidi FEMA) on Ameerika Ühendriikides tegutsev riiklik organisatsioon, mille missiooniks on toetada

kohalikke omavalitsusi ja sealseid esmaseid reageerijaid, et rahvuslikult tagada koostöö, kindlustunne ja valmisolek riskide esinemisel. (FEMA, 2015)

FEMA (FEMA, 2015) üks põhieesmärke on kaasata kohalike omavalitsusi riiklike hädaolukordade juhtimise süsteemi väljatöötamisprotsessi. See on alustala selleks, et luua süsteem, mis oleks terviklik, riskipõhine ning vajadusel kõikidele stsenaariumitele lahendusi leidev.

Täna sel päeval on Ameerika Ühendriikides elanikkonnakaitse süsteem ehitatud üles nii, et hädaolukordade esinemise puhul on kohalikel omavalitsustel ehk osariigis asuvatel linnadel ja asulatel esmane kohustus tegeleda hädaolukorraks valmisoleku ja selle lahendamise. Naaberosariigid, suurlinnad ja riiklikud organisatsioonid (FEMA, *National Guard* (USA relvajõud), *Law Enforcement* (politseijõud) jne), pakuvad vajadusel lisajõudu, abi ning jagavad näpunäiteid olukorra lahendamiseks. (FEMA, 2015)

2 ARENGUKAVADE ANALÜÜS JA INTERVJUUD

2.1 Uuringu eesmärk, valim ja protsess

Lõputöö eesmärgini jõudmiseks viis autor läbi dokumendianalüüsi ning ekspertintervjuud. Dokumendianalüüsi jaoks sai töö autor andmed ja arengukavad enda poolt valitud kohalike omavalitsuste kodulehekülgedelt.

Analüüsimiseks valis töö autor 20 kohalikku omavalitsust. Valim kohalikest omavalitsustest ja nende arengukavadest tuli läbi riskiallikate, mida ühes või teises kohalikus omavalitsuses esineda võib. Riskiallikatena käsitletakse käesolevas lõputöös üleujutusohuga alasid, raudteid ning suure tootmistegevusega ettevõtteid (sh. ohtlike ettevõtteid). Omavalitsuste ja nende arengukavade välja selgitamisel kasutas töö autor Päästeameti koostatud koondnimekirja suurõnnetuse ohuga ettevõtetest (Päästeamet, 2013) ning Maa-ameti kaardirakendusi (üleujutuse rakendus, ohtlike ettevõtete rakendus, raudteede paiknemine kaardil)

Arengukava analüüsi käigus avastatud kitsaskohtade tõttu on käesolevas lõputöös kajastatud autori poolt läbiviidud ekspertintervjuud, mis viidi läbi 20 uuritud arengukava põhjal selekteeritud 5 kohaliku omavalitsusega ja seal töötava esindajaga. Intervjueeritavate kohalike omavalitsuste esindajad valis lõputöö autor selle põhjal, millised piirkonnad olid teatud elanikkonnakaitset puudutavate tegevustega tegelenud. Intervjuude kokkuvõtte on koostatud lähtuvalt sellest, millised olid suurimad probleemid ühes või teises kohalikus omavalitsuses elanikkonnakaitse teemat puudutavatel küsimustel.

2.2 Arengukavade analüüs

Kohalike omavalitsuste arengukavade analüüsimisel kasutati järgmisi märksõnu: elanikkond, oht, ohud, riskid, elu, tervis, elanikkonnakaitse, üleujutus, raudtee, suurõnnetuse ohuga ettevõtted, reostus, turvalisus, keskkonnaoht, vähendada riske, elanik, planeerimine, kriisikomisjon, riskianalüüs.

Autor keskendus dokumendianalüüsis:

- Kohalikus omavalitsuses esineda võivate riskide kajastamisele arengukavas;
- Ohtude leevendamiseks väljatöötatud või planeeritavatele meetmetele;
- Elanikkonna kaasamisele riskide maandamise suhtes;
- Sotsiaal – ja tervishoiule;
- Keskkonnariskide mõjule;

Järgnevas tabelis on välja toodud arengukavade analüüsimise tulemus. Märgisega „+“ on tähistatud riskid, mis ühes või teises kohalikus omavalitsuses esinevad ning sõnadega „JAH,“ ja „EI,“ on välja toodud riskide kajastatavus arengukavades ja võimalikud leevendusmeetmed.

Tabel 1. Kohalike omavalitsuste arengukavade analüüsi kokkuvõte

Kohalik omavalitsus	Riskid			Kas riskid on avaldatud arengukavas	Leevendusmeetmed
	Üleujutus-oht	Raudtee	Suure tootmistegevusega ettevõtted (sh. ohtlikud ettevõtted)		
Tallinna linn	+	+	+	JAH	JAH
Narva linn	-	+	+	EI	EI
Keila linn	-	+	+	JAH	JAH
Tartu linn	+	+	+	EI	EI
Kunda linn	-	+	+	JAH	JAH
Kuressaare linn	+	-	+	EI	EI
Kohtla-Järve linn	+	-	+	EI	EI
Jõhvi linn	+	+	+	JAH	JAH
Pärnu linn	+	-	-	JAH	EI

Sillamäe linn		+	+	JAH	JAH
Haapsalu linn	+	+	-	EI	EI
Saue linn	-	+	-	JAH	EI
Paide linn	+	-	-	EI	EI
Paldiski linn	-	+	+	JAH	JAH
Jõgeva linn	-	+	+	JAH	EI
Puurmani vald	+	-	-	EI	EI
Rakke vald	-	+	+	JAH	EI
Tamsalu vald	-	+	-	JAH	JAH
Väike-Maarja vald	-	+	+	JAH	EI
Kambja vald	-	+	+	EI	EI

Kõige selgemalt on elanikkonnakaitse ja riskidega arvestanud Tallinna linn. „Tallinna linna arengukavas aastateks 2014-2020“ on planeeritud tegevused raudteeriskide vähendamiseks, võimalike üleujutusriskide uuringud ja seire; tööstuspiirkondades keskkonnaohtlike veoste vähendamise planeerimine. Tallinna arengukava tegevuskava põhjal võib öelda, et planeeringud on kajastatud arengukavas ning ka elanikkonna kaasamine ja võimalikest ohtudest teadvustamine on arengukavasse toodud sisse tähtsa prioriteedina. (Tallinn, 2013)

Enamjaolt on analüüsitud arengukavades ikkagi teatud riske mainitud. Probleemiks on see, et riskidele pole arengukavas pakutud välja lahendusi. Hea näide on, et paljudes arengukavades on toodud välja riskallikana linna või valda läbiv raudtee. Näiteks on selle välja toonud Jõgeva linn, Keila linn, Jõhvi linn, Saue linn ja Tamsalu vald oma arengukavades. Enamikes arengukavades pole välja toodud, millised oleksid võimalikud eesmärgid riskide vähendamiseks. „Tamsalu arengukavas“ on kirjeldatud, et omavalitsus teeb tihedat koostööd Eesti Raudteega (Tamsalu, 2014). Koostöö on lai mõiste ning täpset seletust sellele arengukavas avaldatud pole. „Tallinna linna arengukavas aastateks 2014-2020“ on kirjeldatud lisaks raudtee võimalikele ohtudele ka tegevused, kuidas Tallinna huvides korraldada raudteetransport ning seeläbi vähendada ohtlike veoste vedu (Tallinn, 2013). Veel on Tallinna arengukavas mainitud, et elanikkonnale tuleb edastada infomaterjale hädaolukordadeks ettevalmistumisel ja hädaolukorras

käitumisel (Tallinn, 2013). Just info edastamine elanikkonnale ning ettevalmistus peaks olema igal kohalikul omavalitsusel koos riskidega arengukavas kajastatud. Kahjuks analüüsi tulemusel võis sellist tegevust leida vaid vähestest arengukavadest.

Arengukavade puhul võis leida ka silm märgatavaid sarnasusi. Analüüsid Kunda linna ja Rakke valla arengukavasid, avastas töö autor tõsiasja, et mõlemas arengukavas on kajastatud riskid ja osalised leevendusmeetmed täpselt sõnasõnalt samad. (Kunda; Rakke, 2013)

Väljavõte Kunda ja Rakke arengukavast: *Looduse reostuse ja katastroofide oht. Ohu olulisteks allikateks on materjalide käitlemine (suuremad ettevõtted) ja vedu (maantee, raudtee), millega kaasnevad ohud tootmise tehnoloogiast, logistilisest korraldusest ja inimkäitumisest – näiteks tervisekahjustused, vara hävimine, õhusaaste, müra, vibratsioon, suurõnnetused (plahvatused, põleng). Lahendused: järelevalve suurendamine nii elanike kui ettevõtete riskikäitumise, tootmistegevuse ja kasutatavate tehnoloogiate suhtes.* (Kunda; Rakke, 2013)

Seoses eelnevaga tekkis töö autoril küsimus, kas omavalitsused on oma riskid ja leevendusmeetmed ka reaalset läbi mõelnud või kopeeritakse üksteise pealt dokumentatsiooni teksti maha.

Enamikes analüüsitud omavalitsustes on olemas reaalne ülejutusohu. Selle kohta pole aga ühtegi märgatavat enamikes arengukavades. Ainult mõni üksik, nagu Pärnu, Tallinn ja Jõhvi, on toonud välja oma arengukavas võimaliku ülejutusohu ning selle likvideerimiseks leevendusmeetmed.

Tööstus ja ettevõtlus on tänapäevases elukeskkonnas pidevas arengus. Kohalikud omavalitsused on enamjaolt arvestanud tööstusettevõtete tootmise ning toodangu ladustamisega. Siiski on arengukavasid, kus pole kirjeldatud, millised võivad olla ühe või teise ettevõtte ohud elanikkonna elule ja tervisele. Näiteks Kambja valla arengukavas, kus asub ohtliku ettevõtte nimekirja kuuluv Reola Gaas AS, pole kirjeldatud ühtegi võimalikku riski, mis oleks ka kohaliku omavalitsuse elanikkonnale ohtlik. (Kambja vald, 2013) Vastupidi on aga Sillamäe puhul.

„Sillamäe linna arengukavas aastateks 2013-2020“ on rõhutatud seda, et viimaste aastate suurimad muudatused on just toimunud tööstusrajoonis ja selle põhjal on ka kirjeldatud võimalikud ohud ja leevendusmeetmed.

Väljavõte Sillamäe linna arengukavast. „*Sadamarajatistena on nii kaid, keemia-, väetise- ja naftaterminalid kui raudtee olulise keskkonnamõjuga objektid. A-kategooria ohtlikud ettevõtted on BCT AS, Alexela Sillamäe AS, Tankchem AS ja Molycorp Silmet AS. Seetõttu kaasnevad sadama tegevusega linnale ka erinevad riskid: keskkonnariskid (näidatud keskkonnamõjude hinnangutes), riskid inimestele ja varale ning sotsiaalsed riskid (eelkõige seoses reisisadamaga). Oluline on sihipärane tegevus riskide maandamiseks: keskkonnaseire programmi loomine, analüüside arvestamine otsuste tegemisel, elanike teavitamine ja valmisolek ohuolukordadeks. Tagada tuleb veoste käitlemisega kaasnev ohutus nii sadamas, raudteel kui Tallinna maanteel.*“ (Sillamäe, 2013)

Arengukavade analüüsi tulemusega võib töö autor öelda, et arengukavade koostamisel on võetud arvesse elutähtsad teenused ning nende toimepidevus. Paraku on riskide maandamisega seonduv elanikkonnakaitse jäänud siiski kohati keskpäraseks. Kindlasti peaks arengukavas ja tegevuskavades planeeringutena olema kajastatud ka need punktid.

2.3 Ekspertintervjuud kohalike omavalitsuste esindajatega

Ekspertintervjuud on käesoleva lõputöö uuringu teine pool. Ekspertintervjuude eesmärk on selgitada välja põhjused, miks enamik kohalikke omavalitsusi ei ole oma strateegilises planeerimises arvestanud riskide esinemise tõenäosustega või riskide leevendamiseks meetmeid välja töötanud. Ekspertintervjuude põhjal üritab autor teha järeldused ja mõista kohalike omavalitsustes elanikkonnakaitse küsimustega seonduvaid probleeme. Ekspertintervjuud on viidud läbi Narva linna, Jõgeva linna, Väike-Maarja valla, Puurmani valla ja Rakke valla esindajatega. Lõputöö autor soovis kuue intervjuueeritava omavalitsuse abil anda ülevaadet

sellest, kuidas on nendes omavalitsustes elanikkonnakaitse küsimused lahendatud ja seeläbi kuidas saaksid ka teised omavalitsused rakendada sarnaseid meetmeid.

Intervjuud viidi läbi nii, et eelnevalt võttis töö autor intervjuueeritavatega telefonikõne kaudu ühendust ning küsis intervjuueeritavalt nõusolekut intervjuudes osalemiseks, tutvustades neile ka võimalust jääda intervjuudes osalemise puhul anonüümeks. Intervjuueeritavad olid kõik nõus osalema nimeliselt ning käesoleva lõputöö tabelis 2 on välja toodud intervjuueeritavate andmed. Töö autor edastas enne intervjuud kõigile intervjuueeritavatele elektronposti teel intervjuu küsimused. See tähendab, et neil oli võimalus end küsimustele vastamiseks paremini ette valmistada. Töö autor salvestas intervjuud arvuti helisalvestiga, olles sellest eelnevalt intervjuueeritavaid teavitanud ning saanud neilt nõusoleku nende ütluste lindistamiseks. Intervjuueeritavatega lepiti peale küsimuste tutvumist kokku intervjuu läbiviimiseks sobivad kuupäevad. Intervjuu helisalvestised transkribeeriti programmi Transcribe! Version 8.40 abil ning selle põhjal koostas lõputöö autor intervjuu tulemustest kokkuvõtte. Kodeerimise puhul kasutas töö autor programmi Microsoft Word, kuhu koondas kokku kõigist intervjuudest tähtsamad punktid. Keskmiselt kestsid läbiviidud intervjuud 25-30 minutit.

Tabel 2. Koondtabel intervjuus osalenud kohalikest omavalitsustest ja nende esindajad

Kohalik omavalitsus	Intervjuueeritav	Ametikoht	Kuupäev ja aasta
Rakke vald	Andrus Blok	Rakke vallavanem	30. märts 2015
Puurmani vald	Margus Möldri	Puurmani vallavanem	02. aprill 2015
Väike-Maarja vald	Indrek Kesküla	Väike-Maarja vallavanem	06. aprill 2015
Jõgeva Linn	Ants Prii	Jõgeva abilinnapea	07. aprill.2015
Narva linn	Urmas Tokman	Narva linnakantselei nõunik	08. aprill 2015

Lisaks saatis töö autor intervjuu küsimused ka Tallinna Linnakantselei juhtivspetsialistile Mark Sepale. Tema poolt sai lõputöö autor intervjuu küsimustele vastused elektronposti teel.

Uuringus koostatud ekspertintervjuu küsimused ja intervjuueeritavate poole pöördumine on välja toodud käesoleva lõputöö lisa 2.

2.4 Intervjuu tulemuste kokkuvõte

Kohalike omavalitsuste enda huvi elanikkonnakaitse planeerimise suhtes võib võtta sisuliselt kokku järgmiselt: kohalik omavalitsus saaks kõige paremini elanikkonnakaitse ülesandeid läbi strateegilise planeerimise siis rakendada, kui kohalikul omavalitsusel on ettekujutus, mida strateegiline planeerimine ja elanikkonnakaitse endast täpselt kujutavad. Kuna elanikkonnakaitse on nii lai mõiste ja üheski seadusandlikus dokumendis seda käsitletud pole, siis tekivadki probleemid käesoleva teema mõistmises ja sidumises strateegilise planeerimisega. Elanikkonnakaitse küsimuse puhul võib rääkida sisuliselt mitmest asjast – elanike kaasamine, elutähtsate teenuste toimepidevus, koostööst teiste asutustega (Kaitseliit, Päästeamet, Politsei – ja Piirivalveamet) ning riskianalüüside olemasolul ka neist, riskianalüüsides, kui need on olemas. Praegu saavad kohalikud omavalitsused kindlalt ära teha ja on juba teinud näiteks ressursikataloogide koostamise. See on tähtis, sest nii oleks ülevaade kohalikul omavalitsusel endal kui ka koostööpartneritel (nt. Päästeametil) võimalikest vahenditest, mida saab vajadusel kasutada. (Blok 2015; Möldri 2015; Kesküla 2015; Prii 2015; Tokman 2015)

Kohalike omavalitsuste eelarveliste vahendite puhul selgus tõsiasi, et omavalitsuste eelarved on aastatega järk-järgult vähenenud, kuid kohustusi on see eest rohkem. Mis puudutab erinevaid elanikkonna ohutust mõjutavaid riske ja nende leevendamist, siis selle raames pole eelarveliste vahendite vähesuse tõttu riskide leevendamisega tegeletud. Kohalike omavalitsuste esindajad arvasid, et kui pikaajalisi planeeringuid teha, siis peaksid rahalised vahendid elanikkonnakaitse planeerimiseks tulema otse loomulikult riigilt, kuid sellega peaks kaasnema konkreetne tegevus või käsk kohalikule omavalitsusele. Kui lihtsalt niisama anda raha või püstitada ülesanne, siis see süsteem ei toimi. Sellisel juhul peaks ikkagi omavahel olema koostöö ning jaotunud ülesanded. (Blok 2015; Möldri 2015; Kesküla 2015; Prii 2015; Tokman 2015)

Jõgeva ja Narva intervjuude käigus arenes vestlus teemal seoses Ukraina sõjalise olukorraga ning võimalikest sõjalistest ohtudest ka Eestile. Nii Jõgeva kui Narva sõnul on sellises situatsioonis, kus oleks vaja inimesi kuhugi varjenditesse evakueerida võimaliku sõjalise ohu puhul, tegemist olukorraga, kus ilmtingimata peaks tulema riigilt juhendamine ja rahastus. Sellises situatsioonis ei suuda kohalik omavalitsus oma vahenditega võimalikke riske maandada. Lisaks pole enam säilinud varjendeid ning nende loomine poleks samuti kohalikule omavalitsusele jõukohane. Kunagises tsiviilkaitstes oli see võimalik ja teostatav. (Prii, 2015; Tokman, 2015)

Väga huvitava arvamuse esitas Jõgeva abilinnapea Ants Prii: „*Probleemi tekitab veel see, et riiklik ülesanne üldiselt püstitatakse linnapeale või vallavanemale. Tegelikult hakkab aga planeerimisprotsess ja eelarveliste vahendite jagamine pihta volikogust. Siinkohal võib-olla lähenetaksegi valele inimesele. Kui volikogu otsustab, et nö. ennetustegevusteks tuleb anda mingi summa ning annab valitsusele suunise, et selle asjaga tuleb kohalikul omavalitsusel tegeleda. Siis see asi läheb alles käima. Praegusel momendil lähenetakse linnapeale. Linnapea ju tegutseb tegelikult etteantud eelarve järgi ja kui tal selle rea peal etteantud summasid pole, siis ongi see tegevus pigem mänguline.*“ (Prii, 2015)

Intervjuu tulemustel selgus, et kohalikel omavalitsustel on huvi elanikkonnakaitse küsimuste lahendamise suhtes ja mingil tasandil on teostatav. See huvi aga avaldub erinevalt. „*Pigem on see huvi jäänud füüsiliseks, kui psühholoogiliseks.*“ (Kesküla, 2015) Siinkohal on peetud silmas pigem seda, et sellised lihtsamad tegevused nagu koostöö riiklike asutustega (Päästeamet, Politsei – ja Piirivalveamet) või ennetuslikud tegevused (näiteks kodukülastused) on kohaliku omavalitsuse võimuses ära teha. Lisaks ka veel vabatahtlikud seltsid ja nende tegevuste toetamine, suudavad kohalikud omavalitsused toime tulla. (Blok, 2015; Möldri, 2015; Kesküla, 2015; Prii 2015)

Elanike kaasamise puhul rõhutati, et elanikke alati kaasatakse, kuid sel juhul tuleb arvestada sellega, kas elanikele ka probleemide lahendamine huvi pakub. Üldiselt on elanike huvi keskpärane ning kui toimuvad näiteks arengukavade avalikud arutelud, siis on elanike osavõtt tagasihoidlik. Kohalik omavalitsus saab muidugi seda huvi suurendada läbi erinevate ürituste ja ka vabatahtlike seltside. (MTÜ-d, vabatahtlik päästeteenistus, Punane Rist) Kaasamine on alati üks tähtis osa elanikkonna puhul ning targem on kaasata igal võimalusel, isegi kui huvi on väike. (Blok 2015; Möldri 2015; Kesküla 2015; Prii 2015; Tokman 2015)

30.03.2015 lõputöö autori meiliaadressile vastatud kirjas selgitab elanike kaasamise teemat Tallinna linnakantselei juhtivspetsialist Mark Sepp järgmiselt, et kohaliku elanikkonna kaasamine planeerimistegevusse avalikustamiste kaudu on lisaks kohustuslikkusele oluline aspekt, mis tagab eri osapoolte vajaduste parema teadvustamise ja kajastatuse arengudokumentides.

Seoses riskianalüüsiga selgus, et Jõgeval on aastast 2007 koostatud riskianalüüs. Teiste omavalitsuste puhul on ta kas koostamisel või pole sellega algust tehtud. Siiski on kohalike omavalitsuste esindajad sellel arvamusel, et riskianalüüsi ja arengukava vahel peaks olema kindel seos (Blok 2015; Möldri 2015; Kesküla 2015; Prii 2015; Tokman 2015). „Riskianalüüs on üheks arengukava osaks (M. Sepp 2015, e-kiri 30.03.).“ Omavalitsuste esindajad andsid mõista, et hetkel pole need kaks dokumenti omavahel seotud ning kohalikul omavalitsusel võiks ikkagi olla kohustus koostada omale riskianalüüs. Siis avalduksid riskianalüüsiga avastatud riskid ja leevendusmeetmed, mida saaks tulevikus siduda arengukavade ja arengukavade tegevuskavadega. Arengukavad ja riskianalüüsid peaksid üksteist kinnitama sellega, et seal peaksid olema kajastatud mõlema dokumendi puhul kindlad tegevused ning selleks vajaminev ressurss. Need kaks dokumenti peaksid üksteist tugevalt toetama, siis oleks võimalik sellele nõ. elanikkonnakaitsele või kriisireguleerimisele eraldada ka rahalisi vahendeid. (Blok 2015; Möldri 2015; Kesküla 2015; Prii 2015; Tokman 2015) „*Kui me räägime siin kahe dokumendi omavahelisest seosest, siis ei tohiks ta jääda*

selliseks suureks mulliks, et hästi ilusad mõtted on kirjas, aga tegelikult teostada pole võimalik (Möldri, 2015).“

Elanikkonnakaitsega seonduvaid probleeme jäid enamasti sellesse valdkonda, et juhul kui nüüd midagi peaks juhtuma, siis näiteks inimeste evakueerimine ja paigutamine võib olla keeruline ja oskamatu protsess, kuigi on olemas kohad, kuhu inimesi evakueerida ja võimalused transpordiks, majutuseks ja toitlustuseks. (Kesküla, 2015). Narvas arvati, et just teavitamine mingisuguse ohuolukorra puhul võib-olla probleemne, sest see avaldus 2013. aasta sügisel imiteeritud raudteeõppuse ja elanikkonna evakuatsiooni ajal kui õppuse käigus tuli politseil ükselt uksele käia teavitamas saabunud ohu kohta (Tokman, 2015). Jõgeval peeti enne majanduskriisi suurimaks probleemiks Jõgevat läbivat raudteed, kus toimus ohtlike veoste vedu ning mis on ka tänasel päeval ikkagi riskallikas (Prii, 2015). Rakke puhul ei osatud ühtegi probleemi koheselt välja tuua ning varasemaid näiteid samuti polnud, kuigi mainiti lubjatehase ja raudtee võimalikke ohtusid (Blok, 2015). Puurmanis arutles töö autor koos intervjuueeritavaga sellel teemal pikemalt ning kokkuvõttes võib öelda, et väikeste probleemide lahendamine on tegelikult ainult infoküsimus ning nende lahendamine on ka väikesele omavalitsusele jõukohane. Mis puudutab aga suuri riske, siis nende jaoks jääb oma jõududest väheks (Möldri, 2015).

Koostööd omavalitsustes asuvate ettevõtetega, kiideti heaks ning leiti, et probleemide puhul ollakse võimelised üksteist aitama, sealhulgas ka elanikkonda kaasata (Blok 2015; Möldri 2015; Kesküla 2015; Prii 2015; Tokman 2015).

Kuna Puurmani oli ainuke üleujutusohuga intervjuueeritav kohalik omavalitsus, siis sealsete üleujutuste suhtes arvati, et väiksemate kevadiste üleujutustega tullakse toime ning nendega ei kaasne suuri riske. Loomulikult on mõnele ettevõtjale üleujutuse näol tegemist äärmiselt ebameeldiva olukorraga. Siiski on siiani sellised olukorrad lahendatud sujuvalt ning elanikkonda on alati võimalikkudest üleujutusohuga kaasnevatest riskidest teavitatud. (Möldri, 2015)

Seoses raudteede ja raudtee riskidega väideti, et sellises olukorras ei oskaks omavalitsus koheselt midagi ette võtta ning oleks vaja sellekohast õppust. Ka Narva kirjeldas, et nende 2013. aasta raudteeõppusel tekkisid probleemid just seoses evakuatsiooni ja teavitamisega. Narva oli samas ka ainuke, kes kinnitas, et neil on hea koostöö Eesti Raudteega. Teised omavalitsused kinnitasid, et Eesti Raudteega koostööd teha on olnud keerukas ning seetõttu pole ka tulnud jutuks õppuste planeerimine. (Blok 2015; Möldri 2015; Kesküla 2015; Prii 2015; Tokman 2015)

Kriisikomisjonide töö kohta esitatud lisaküsimusele vastati küllaltki sarnaselt, et kriisikomisjonid peavad vähe istungeid. Sellegipoolest on seal arutus just teemad, mida on ühelt või teiselt koolituselt ja õppuselt õpitud ning nende samade teemade läbi omavalitsuses riskide ja probleemide hindamine. (Blok 2015; Möldri 2015; Kesküla 2015; Prii 2015; Tokman 2015)

Intervjuu tulemuste põhjal saab lõputöö autor teha kohalikele omavalitsustele järeldusi ja ettepanekuid elanikkonnakaitse planeerimisega seonduvate kitsaskohtade suhtes.

3 JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

3.1 Järeldused

Arengukavade analüüs ei andnud head ülevaadet elanikkonnakaitse planeerimisest ning sellega seonduvatest probleemidest. Just intervjuud olid need, mis aitasid lõputöö autoril mõista, millised on omavalitsuste üldised probleemid antud valdkonna käsitlemiseks.

Kui arvestada ainult arengukavadega, siis pole arengukavades kajastatud tegevusi, mida käesoleva lõputöö eesmärk sisaldas. Võib tuua ka mõningaid erandeid, kuid üldises pildis on arengukava kasutatud dokumendina, mis käsitleb valla või linna valdkondade arendusi. Põhiline rõhk arengukavade puhul on majandusel, haridusel ja sotsiaalsel heaolul. Kriisireguleerimine või elanikkonnakaitse on väga kaudselt arengukavades kajastatud ning selle põhjal võib töö autor öelda, et pikaajalistes planeeringutes pole omavalitsused kahjuks arvestanud riskide esinemise ja elanikkonnakaitse küsimuste lahendamiseks.

Läbi kohalike omavalitsuste intervjuude selgus, miks ei ole elanikkonnakaitse küsimustega laialdaselt tegeletud. Põhjuseid võib lugeda kokku 3: Puuduvad oskused, puuduvad vahendid ning puudub sellega tegelemiseks aeg.

Kohalike omavalitsuste läbiviidud intervjuude tulemusi analüüsid selgus, et ennetavaid tegevusi on tegelikult palju keerulisem läbi viia, kui nõ. füüsilisi tegevusi, mida tuleb juba ühe või teise ohu ajal teha. Näiteks, kui tekib olukord, kus on vaja teatud piirkonnas inimesi evakueerida, siis sellega leidsid enamik intervjuueeritavaid, et see on võimalik ja korraldatav. Selliseks tegevuseks on olemas vahendid ja vajaminev ressurss. Mida tänasel päeval pole, on aga õppuse baasil kogemus sellist olukorda läbi mängida.

Uuringu peamiseks järeltuleks võib pidada, et kohalikud omavalitsused vajavad abi riiklikul tasandil. Kohalik omavalitsus saaks oma elanikkonnakaitsega võimalikult hästi hakkama siis, kui nad mõistavad, mis on selle tegevuse eesmärk ja suund. Kui tegevuse eesmärki ja suunda ei mõisteta, siis peab riiklik kriisireguleerimispoliitika kohalikke omavalitsusi toetama.

3.2 Ettepanekud

Arengukavasid uuendatakse igal aastal. Selle protsessi käigus peaksid kohalikud omavalitsused tõsiselt kaaluma ka arengukavade sidumist riskianalüüsiga, kui need on koostatud. Arengukavas peaksid kajastuma riskid ning riskide tagajärjed elanikkonnale ja keskkonnale. Läbi selle saaksid kohalikud omavalitsused edaspidises planeerimises hakata mõtlema selle peale, kuidas neid riske leevendada. Head näited on Jõhvi valla, Keila, Sillamäe ja Tallinna linna arengukavad, kus on koostatud riskianalüüs ja sealt avastatud kitsaskohad toodud välja arengukavas.

Kohalik omavalitsus võiks elanikkonna seas koostada selliseid küsitlusi, mis annaksid ülevaate elanikkonna teadlikkusest võimalikest ohtudest ja nende puhul käitumisest. Hiljem saaks nende põhjal teha kokkuvõtte arengukavas, millised on elanikkonna arvamused, teadmised neid ümbritseva keskkonna võimalikest ohtudest ja kuidas nad käituksid sellises olukorras.

Arengukavas peaksid olema kajastatud kõik kohalikus omavalitsuses tegutsevad ettevõtted ning see, mida ettevõttes toodetakse. Enamjaolt on kajastatud ettevõtte, tema tegevusala ja töötajate arv, kuid konkreetselt pole määratud, mida täpselt toodetakse ja mis kogustes. See annaks samuti hea ülevaate sellest, millised on ettevõtetega seonduvad ohud. Selleks peab aga olema kohaliku omavalitsuse ja ettevõtete vahel pidev infovahetus ning hea koostöö.

Rahalised vahendid on äärmiselt tähtsad, et kohalikud omavalitsused saaksid tegeleda elanikkonnakaitse küsimustega. Siinkohal tuleks jälgida seda, kuidas neid rahalisi vahendeid jaotada. Riigi poolt peaks tulema kohalikule omavalitsusele konkreetne ülesanne ja rahastus. Siinkohal tuleb mängu riigi ja kohaliku omavalitsuse üksteise mõistmine ja omavaheline koostöö.

Riigi poolt tuleks luua õigusruum, mis oleks suunatud just kohalikele omavalitsustele ja elanikkonnakaitse meetmete väljatöötamisele. See tagaks, et kohalikel omavalitsustel oleks õiguslik alus, mille põhjal elanikkonnakaitse süsteemi arendada. Hetkel on Päästeameti poolt koostatud ainult juhend kriisireguleerimiseks kohalikus omavalitsuses, mis on küll hea abivahend, kuid millele lisaks oleks vaja riikliku ja õiguslikku juhendit.

Kriisikomisjonide kaasamine arengukavade koostamisesse on äärmiselt tähtis, sest kriisikomisjoni poolseid tähelepanekuid saab kasutada arengukavas. Näiteks kriisireguleerimisplaanidega arvestamine kohaliku omavalitsuse arengukavas annab ülevaate sellest, mida tuleks plaanide elluviimiseks rakendada. Lisaks koos kriisikomisjoniga käitumisjuhiste väljatöötamine ühe või teise hädaolukorra puhul. Käitumisjuhised võib-olla ei peakski otseselt kajastuma arengukavas. Neid võib rakendada hoopis kohaliku omavalitsuse kodulehel.

Ettepanekute puhul, kuidas ühte või teist tegevust rakendada, on eelduseks see, et kõnealune teema leiaks ka edasist uurimist.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli võrrelda kohalike omavalitsuste arengukavasid ning teha elanikkonnakaitse valdkonna edendamiseks ettepanekuid. Lõputöö uurimuses üritas töö autor selgitada välja, kas kohalikud omavalitsused on oma strateegilises planeerimises arvestanud ka võimalike riskide esinemise tõenäosusega ja elanikkonnakaitset puudutavate küsimustega.

Uurimuse tulemusena selgus, et kuigi kohalikud omavalitsused enamjaolt teavad oma piirkonnas esinevaid riske, siis nende leevendamiseks pole otseseid tegevusi välja mõeldud. Elanikkonnakaitse on ühelt küljelt äärmiselt lai mõiste ning teisalt ei ole seda üheski õiguslikus aluses otseselt lahti seletatud. Probleem seisneb ka selles, et paljudes omavalitsustes puuduvad vahendid ja eelkõige oskused elanikkonnakaitset, kui sellist süsteemi välja töötada.

Lõputöö autor esitas dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemusel mõned ettepanekud, kuidas elanikkonnakaitset läbi strateegilise planeerimise (arengukavade) võimalikult hästi välja töötada. Kõige tähtsamaks ettepanekuks peab lõputöö autor, et kõik võimalikud elanikkonda ja keskkonda mõjutada võivad riskid peavad arengukavas kajastuma ning seeläbi tuleb planeerida riski leevendamiseks meetmeid, et pikas perspektiivis oleks võimalik kohalikel omavalitsustel suurendada oma piirkonna ja elanikkonna seas turvalisust.

Lõputöö käigus läbiviidud dokumendianalüüs oli vajalik juhtimaks tähelepanu puudustele kohaliku omavalitsuse strateegilises planeerimises. Saadud tulemusi arvestades ja autori poolt väljapakutud ettepanekute rakendamisel on võimalik parandada elanikkonnakaitse kvaliteeti kohalikes omavalitsustes, et luua edaspidi turvalisem ja riskivaba elukeskkond. Siinkohal peab kohalik omavalitsus saama abi ja juhendamist Päästeametilt ning riiklikult kriisireguleerimispoliitikalt.

SUMMARY

The topic of the present thesis is “Civil Protection Planning in Local Government’s Development Plans”. The paper is written in Estonian and the summary is in English. The thesis principal length consists of 36 pages and is divided into 3 chapters and subchapters. The thesis also has 2 charts in the second chapter. The objective of this thesis was to study local governments’ strategic planning and possibilities about developing public protection.

The thesis focuses on 20 different local governments and analysis of the documents which examine the local government development plans and whether development plans are taken into account in mitigation of risk or probability of occurrence and the consequences to life, health and property. The second part of the research consists of analyzing interviews which were conducted with representatives from local governments to identify the problems surrounding public protection and binding it with strategic planning.

As a result, the author of the thesis identifies that local governments require assistance at the national level. In order to protect the population of local government and to be able to cope as well as possible, they must realize that it is the objective and direction of public protection. If it is not understood, then the local authorities must get the support of the National Crisis Management.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

DSB Norwegian Directorate for Civil Protection, 2012. Local and Regional Civil Protection. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.dsb.no/en/toppmeny/English/Preparedness-on-a-regional-and-local-level1/> [Kasutatud 02.01.2015]

European Commission, 2014. Country Profiles: Vademecum - Civil Protection [Võrgumaterjal] Leitav: http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/menu/2.html [Kasutatud 02.01.2015]

Federal Emergency Management Agency, 2015. About the Agency. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.fema.gov/about-agency> [Kasutatud 02.01.2015]

Federal Emergency Management Agency, 2015. Disaster Process and Disaster Aid Programs. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.fema.gov/disaster-process-disaster-aid-programs> [Kasutatud 02.01.2015]

Haapsalu, 2014. Haapsalu linna arengukava 2015-2024 [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.haapsalu.ee/arengukava-2015-2024> [Kasutatud 20.12.2014]

Hädaolukorra seadus 2009

Jõgeva 2014. *Jõgeva linna arengukava aastani 2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://jogeva.kovtp.ee/arengukavad> [Kasutatud 20.12.2014]

Jõhvi, 2014. *Jõhvi valla arengukava 2014-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.johvi.ee/?q=node/120> [Kasutatud 21.12.2014]

Kambja vald, 2013. *Kambja valla arengukava 2014-2021*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.kambja.ee/kodanikule/juhtimine/arengukava> [Kasutatud: 21.12.2014]

Keila, 2013. *Keila linna arengukava 2013-2025*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.keila.ee/arengukavad> [Kasutatud 20.12.2014]

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 1993

Kohtla-Järve, 2007. *Kohtla-Järve arengukava 2007-2018*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.kohtla-jarve.ee/index.php?area=1&p=static&page=arengukava> [Kasutatud 28.12.2014]

Kull, T. 2012. *Hädaolukordade lahendamiseks vajaliku kriisijuhtimise täiustamine Tallinnas*. Magistritöö. Tallinn. Tallinna Tehnikaülikooli Sotsiaalteaduskond

Kunda, 2013. *Kunda linna arengukava 2013-2025*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.kunda.ee/arengukavad> [Kasutatud 20.12.2014]

Kuressaare, 2013. *Kuressaare linna arengukava 2014–2020 (2030)* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.kuressaare.ee/uus/arengukavad/> [Kasutatud 30.12.2014]

Laherand, M-L., 2008. Kvalitatiivne uurimusviis. Tallinn: OÜ Infotrükk

Maurer K, Ross M, Räim T ja Saar P. 2014. *Hädaolukorra seaduse käsiraamat*. Tallinn Sisekaitseakadeemia

Narva 2014. *Kohalik omavalitsus. Elanikkonnakaitse*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://narva.ee/ee/linnakodanikule/kohalik_omavalitsus/elanikkonnakaitse// [Kasutatud 27.12.2014]

Narva 2013. *Narva linna arengukava 2008-2018* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.narva.ee/ee/linnakodanikule/kohalik_omavalitsus/pohimaarus,_arengukavad,_planeering// [Kasutatud 30.12.2014]

Paide, 2014. *Paide linna arengukava aastateks 2011 – 2020 ja visioon aastani 2035* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://paide.kovtp.ee/arengukavad> [Kasutatud 02.01.2015]

Paldiski, 2014. *Paldiski linna arengukava aastani 2025*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.paldiski.ee/index.php?id=11387> [Kasutatud 03.01.2015]

Puurmani, 2012. *Puurmani valla arengukava 2013-2025* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.puurmani.ee/arengukavad> [Kasutatud 02.01.2015]

Pärnu 2011. *Pärnu linna arengukava aastani 2025* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.parnu.ee/index.php?id=975> [Kasutatud 10.01.2015]

Päästeamet, 2013. *Suurõnnetuse ohuga ettevõtete nimekiri seisuga september 2013* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.rescue.ee/kemikaaliohutus/ohtlikudettevotted> [Kasutatud 15.11.2014]

Päästeamet, 2014. *Kriisireguleerimise juhend kohalikule omavalitsusele 2014*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.rescue.ee/vvfiles/0/KOV%20kriisireguleerimise%20k2siraamat.pdf> [Kasutatud 27.12.2014]

Päästeamet, 2015. *Päästeameti strateegia 2015-2025*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.paasteamet.ee/et/paasteamet/organisatsioon/strateegia.html> [Kasutatud 20.01.2014]

Rakke 2013. *Rakke valla arengukava 2014-2025*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://rakke.ee/index.php?id=75> <http://rakke.ee/index.php?id=75> [Kasutatud 20.12.2014]

Saue, 2007. *Saue – kodune linn arengukava 2007-2017*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://uus.saue.ee/index.php?page=246&> [Kasutatud 27.12.2014]

Saaremets, V. 2012. *Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni ülesanded elanikkonnakaitse korraldamisel KOKS'i ja HOS'i alusel*. Lõputöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia

Sillamäe 2013. *Sillamäe linna arengukava 2013-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.sillamae.ee/et/sillamae-linna-arengukava> [Kasutatud 21.12.2014]

Siseministeerium, 2014. *Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2014-2017*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/17410/> [Kasutatud 20.12.2014].

Swedish Emergency Management Agency, 2009. *International CEP Handbook. 2009. Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.msb.se/en/Products/Publications/Publications-from-the-MSB/International-CEP-Handbook-2009/> [Kasutatud 20.12.2014]

Tallinn, 2013. *Tallinna linna arengukava 2014-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.tallinn.ee/est/arengukava> [Kasutatud 20.12.2014]

Tallinn, 2013. *Tallinna linna kriisireguleerimisalased tegevused*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-kriisireguleerimisalased-tegevused> [Kasutatud 01.02.2015]

Tamsalu, 2014. *Tamsalu valla arengukava aastateks 2015-2021*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://tamsalu.kovtp.ee/arengukavad> [Kasutatud 20.12.2014]

Tartu 2011. *Tartu linna arengukava aastateks 2013-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav:

http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=6&page_id=56 [Kasutatud 23.12.2014]

Väike-Maarja 2014. *Väike-Maarja arengukava aastateks 2015-2018*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://www.v-maarja.ee/?part=html&id=22> [Kasutatud 03.01.2015]

LISAD

Lisa 1. Hädaolukordade nimekiri

Hädaolukorrad, mille esinemise korral kaasatakse koostöösse ka kohalikud omavalitsused. (Päästeamet, 2014):

- ulatuslik metsa- või maastikutulekahju;
- üleujutus tiheasustusalal;
- riigisisese tekkepõhjusega kiirusõnnetuse või ülepiirilise levikuga tuumaõnnetuse põhjustatud kiirgushädaolukord;
- raskete tagajärgedega torm;
- ulatuslik rannikureostus;
- suurõnnetus ohtlike kemikaale käitlevas ettevõttes või muus tööstus- või laohoones;
- tulekahju, pahvatus või varing, mille tagajärjel saab vigastada palju inimesi;
- ulatuslik keskkonnareostus sisemaal;
- paljude inimeste tervisekahjustused või hukkumine jää tekkimisel või lagunemisel (siseveekogudel);
- erakordne külm;
- raskete tagajärgedega õnnetus raudteel;
- raskete tagajärgedega õnnetus maanteel;
- raskete tagajärgedega õhusõidukiõnnetus (maismaal või siseveekogul);
- raskete tagajärgedega laevaõnnetus (sadamas).

Lisa 2. Intervjuu küsimused

Tere!

Mina olen Sisekaitseakadeemia Päästekolledži lõpukursuslane Karl Tälli. Ma kirjutan lõputööd teemal „Elanikkonnakaitse planeerimine kohaliku omavalitsuse arengukavas“ ning lõputöö uuringus viin läbi intervjuusid kohalike omavalitsuste esindajatega. Kas Teie oleksite nõus osalema intervjuus, et minul kui lõputöö autoril oleks lisaks arengukavade analüüsile võimalik saada paremat ülevaadet elanikkonnakaitse probleemidest kohalikus omavalitsuses?

Intervjuu küsimused on järgmised:

- 1) Kuidas saaksid kohalikud omavalitsused elanikkonnakaitse ülesandeid võimalikult hästi siduda strateegilise planeerimisega? (Arengukavade, eesmärkidega)
- 2) Kuidas Te tajute, kas kohalikus omavalitsuses leitakse eelarvelisi vahendeid selle valdkonna edendamiseks?
- 3) Kuidas Te näete pikaajaliste plaanide realiseerimiseks rahalisi vahendeid? Kas see peaks olema kohaliku või riikliku tasandi küsimus?
- 4) Kuidas Te hindate oma kohaliku omavalitsuse huvi elanikkonnakaitse panustamise suhtes?
- 5) Kas kohalik omavalitsus peaks kaasama planeerimisesse ka omavalitsuste elanikud? Kui jah, siis kuidas?
- 6) Kas Te osalesite viimasel omavalitsuse arengukava koostamisel? Millist arvamust Teilt küsiti?
- 7) Kas kohalikul omavalitsusel on koostatud riskianalüüs? Kui on, siis kuidas on riskianalüüs ja arengukava omavahel seotud? Kuidas nad võiksid olla seotud?
- 8) Nimetage mõned omavalitsuse elanikkonnakaitse probleemid, mis ei ole leidnud lahendust või mille lahendamine on keeruline?