



SISEMINISTEERIUM

# Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend

RIIGIASUTUSELE



Kaanefoto: Lõuna päästekeskus

Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend riigiasutustele

Siseministeerium. Tallinn, 2018

# Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend riigiasutustele

# Sisukord

Eessõna	5
1. Mõisted ja lühendid	7
2. Riskianalüüsi koostamine	8
2.1. Üldosa	8
2.2. Analüüsiosa	10
2.3. Võimeanalüüs	24
2.3.1. Hädaolukorra lahendamise juhtimine võimeanalüüsis	29
2.3.2. Elanikkonnakaitse võimeanalüüsis	30
2.3.3. Riski- ja kriisikommunikatsioon võimeanalüüsis	32
2.3.4. Võimeanalüüsi kokkuvõte	34
2.4. Riskianalüüsi järeldused	35
2.5. Riskiankeet	37
Lisa 1. Riskikommunikatsiooni võimeanalüüsi näidis	38

## Eessõna

Uuenenud hädaolukorra seadus (edaspidi *HOS*) loob eeldused, et kriise senisest efektiivsemalt ennetada, nendeks valmistuda ja lahendada. Sellega seoses lasub eri osalistel nii era- kui ka avalikus sektoris mitmesuguseid kriisireguleerimise ülesandeid. Kuigi üldjoontes on *HOS*-st tulenevad ülesanded küll varem kehtinud seadusega võrreldes samaks jäänud, on seaduse rakendamise aluseks olev metoodika kohati märkimisväärselt muutunud või seda on täiendatud.<sup>1</sup>

Üks *HOS*-st tulenev kohustus on koostada hädaolukorra riskianalüüs, mis siinse juhendi koostamise ajal on Vabariigi Valitsuse määrusega (edaspidi *sündmuste ja juhtivate asutuste määrus*) ülesandeks seatud kuuetele riigiasutusele.<sup>2</sup> Juhendi eesmärk on pakkuda neile asutustele selle kohustuse täitmiseks praktilisi suuniseid ja selgitusi. Ühtlasi on juhend teeviidakas teistelegi asutustele, kes on kaasatud riskianalüüside koostamisse või soovivad riske sama metoodika alusel hinnata.

Uues metoodikas on säilinud kõik riskihindamise põhielemendid, näiteks sündmuse toimumise tõenäosuse ja võimalike tagajärgede hindamine ning riskiklassi määramine. Nüüdsest on aga analüüsi koostajaile ette antud kindlad vormid, mille abil muutub sündmuste analüüsimine oluliselt lihtsamaks ja asutuste vahel võrreldavaks. Ühtlasi on uue metoodikaga lisandunud uusi sisuelemente, näiteks stsenaariumite ja võimeanalüüsi koostamine. Viimase põhjal tehakse kindlaks nii kõik hädaolukorra lahendamiseks vajalikud tegevused ja asutuste võime kui ka praegused puudujäägid ehk võimelüngad. See läbi võimaldab riskianalüüsi praeguste nõrkuste parandamiseks meetmeid planeerida. Nii traditsioonilised kui ka lisandunud elemendid moodustavad uue metoodika alusel loogilise ülesehitusega analüüsiteekonna, alates hädaolukorra määratlemisest kuni seda ennetavate ja leevendavate meetmete kavandamiseni.

Stsenaariumipõhine lähenemine muudab riskianalüüsid nüansirohkemaks ja võimaldab hinnata sündmuste tagajärgi kogu valdkonnas. Võimeanalüüsiga saab põhjalikult analüüsida tegevusi nii hädaolukordade ennetamisel, nendeks valmistumisel kui ka lahendamisel. Ühtlasi selgub sealt, milline on asutuste praegune valmisolek, missugused on võimelüngad ja kuidas on võimalik olukorda parandada.

Juhime tähelepanu, et hädaolukorra riskianalüüsides ei hinnata selliste hädaolukordade tekkeriske, mille võib põhjustada ulatuslik elutähtsa teenuse katkestus. Elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks ja seda ohustavate riskide hindamiseks koostavad teenuseosutajad toimepidevuse riskianalüüsi, mille esitavad seejärel kinnitamiseks oma valdkonna korraldavale asutusele.<sup>3</sup> Sellegipoolest võib korraldav asutus vajaduse korral

1 Uue metoodika koostamisel on aluseks võetud rahvusvahelist praktikat nii Soomest, Rootsist, Norrast kui ka Hollandist, mida on seejärel kohandatud Eesti oludele.

2 Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 108 „Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused“.

3 *HOS* § 38 lg 3 p 1 kohaselt koostab elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, mille esitab kinnitamiseks korraldavale asutusele (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank või kohalik omavalitsus).

ka hädaolukorra riskianalüüsi põhimõtete alusel läbi viia täiendava riskihindamise. Ühtlasi tuleb hädaolukorra riskianalüüsides välja jätta kõik sündmused, mis hädaolukorra lävendit ei ületa ja analüüsi koostajale tavaintsidendiks kvalifitseeruvad – keskenduda tuleb vaid hädaolukorra mõõtmetega sündmustele. Muu hulgas tuleb julgeolekuasutusi kaasates pöörata tähelepanu ohtudele, mis tulenevad terrorismist või muudest pahatahtlikest rünnakutest ja võivad mõjutada riskide realiseerumise tõenäosust või tagajärgi.

Juhime tähelepanu, et hädaolukorra riskianalüüsid on HOS-i rakendamise protsessis oluline lüli. Just riskianalüüsid saavad aluseks seaduse jõustamise järgmistele etappidele: hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisele, riskikommunikatsioonile, hädaolukorra ennetamiseks, valmistumiseks ja lahendamiseks meetmete planeerimisele ning asutuste ja riigi tegevusvaru moodustamisele. Seetõttu algab meie ühiskonna valmisoleku tagamine iga valdkonna juhtiva asutuse aktiivsusest ja riskianalüüsi koostamise põhjalikkusest ning läbimõeldud tegutsemisest võimaliku kriisi ajal.

---

**NB!** Juhendis toodud näited on illustratiivsed ega paku valmislahendusi riskianalüüsi koostamiseks.

---

# 1. Mõisted ja lühendid

**halvim tõenäoline stsenaarium** – kõige raskemate tagajärgedega võimalik stsenaarium, mis on piiritletud kindla aja ja piirkonnaga.

**HOS** – hädaolukorra seadus.

**juhtiv asutus** – juhtivate asutuste määruse paragrahvi 2 punktides 1–6 loetletud, riskianalüüside koostamist juhtiv asutus.

**meede** – tegevus, mille eesmärk on parandada asutuste või isikute valmisolekut hädaolukorda vältida või seda efektiivsemalt lahendada.

**riskianalüüsi koostamise määrus** – siseministri 19.06.2017 määrus nr 28 „Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord“. RT I, 22.06.2017, 15.

**riskiankeet** – avalikkuse teadlikkuse suurendamiseks koostatav riskianalüüsi osa, milles esitatakse kokkuvõtte olulisematest elanikke puudutavatest järeldustest, sealhulgas tuuakse esile rakendatavad elanikkonnakaitse ja riskikommunikatsiooni meetmed.

**stsenaarium** – sündmuse võimalik või eeldatav arengukäik.

**sündmuste ja juhtivate asutuste määrus** – Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2017. a määrus nr 108 „Loetelu sündmustest, mis võivad põhjustada hädaolukorra ja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused“. RT I, 28.06.2017, 33.

**võime** – asutuste ja isikute suutlikkus hädaolukorda ennetada, selleks valmistuda või seda lahendada.

**võimeanalüüs** – analüüsiosa, milles lahatakse hädaolukorra ennetamiseks, valmistamiseks ja lahendamiseks vajalikke tegevusi, lahendavate asutuste ja seotud osaliste valmisolekut ja olemasolevaid võimekusi; selgitatakse välja võimelüngad, esitatakse võimelünkade parandamise meetmed, nende hinnanguline maksumus ja ajaraam ning tuuakse esile meetmete rakendamise eest vastutavad asutused. Iga tegevuse juures analüüsitakse:

- 1) tehnika ja vahendite, sealhulgas tegevusvaru olemasolu ja piisavust;
- 2) olukorra lahendamiseks vajaliku isikkoosseisu olemasolu ja piisavust;
- 3) olukorra lahendamiseks vajalike oskuste ja teadmiste olemasolu ning vajaduse korral vajadust väljaõppe järele;
- 4) eeskirjade ja juhendite olemasolu ning ajakohasust.

**võimelünk** – hädaolukorda lahendavate või lahendamisele kaasatud asutuste ja isikute täielik või osaline suutmatust viia ellu hädaolukorra ennetamiseks või valmistamiseks või lahendamiseks vajalikku tegevust.

## 2. Riskianalüüsi koostamine

Hädaolukorra riskianalüüs on, nagu eessõnaski viidatud, palju enam kui ainult mõne riigiasutuse vastutusvaldkonda kuuluvate riskide realiseerumise tõenäosuse ülevaate koostamine. Tegemist on neljaosalise sidusa uurimusega, mis viib konkreetsete järeldusteni, kuidas ja missuguseid analüüsi käigus tuvastatud riske tuleb maandada.

Protsessiskeemina näeb riskianalüüsi koostamine välja järgmine:



Joonis 1. Riskianalüüsi koostamine

### 2.1. Üldosa

**Riskianalüüsi esimesest ehk üldosast selguvad analüüsi metaandmed** – sealhulgas analüüsitav sündmus, analüüsi koostamist juhtinud asutus ning muud protsessi kaasatud asutused. Näiteks politseisündmuse riskianalüüsi koostamist juhib küll Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*), kuid selle lahendamisel on märkimisväärne roll ka Päästeametil ja Terviseametil. Et hinnata riigi tervikvõimet politseisündmusele reageerida, tuleb peale juhtiva asutuse võimekuse analüüsida ka kaasatud asutuste võimekust.

Metaandmete juures loetletakse riskianalüüsi koostanud spetsialistide nimed ning esitatakse riskianalüüsi kooskõlastamise ja kinnitamise kuupäevad.



Täpsemini sisalduvad üldosas järgmised komponendid:

1) **analüüsitav sündmus;**

Sündmused, mille kohta riskianalüüs koostatakse, on loetletud sündmuste ja juhtivate asutuste määruse § 1 punktides 1–6<sup>4</sup>.

2) **riskianalüüsi koostamist juhtiv asutus;**

Riskianalüüsi koostamist juhtivad asutused on kindlaks määratud sündmuste ja juhtivate asutuste määruse § 2 punktidega 1–6. Iga riigiasutus juhib just oma pädevusse kuuluva sündmuse osas riskianalüüsi koostamist.

3) **analüüsi koostamisel osalevad kaasatud asutused;**

Riskianalüüsi koostamine mistahes eelmises punktis loetletud sündmuse osas ei saa olla ainult ühe riigiasutuse töö. Hädaolukordade puhul on juba HOS-is esitatud definitsioonist tulenevalt tegemist sündmustega, mille üheks tingimuseks on mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevuse vajadus<sup>5</sup>.

Seetõttu tuleb ka riskianalüüsis käsitleda sündmust laiemalt, mitte ainult juhtiva asutuse perspektiivi kaudu. Juhtiva asutuse ülesandeks on seega lisaks enda rolli avamisele kaasata riskianalüüsi koostamisse, iseäranis võimeanalüüsi puudutavas osas, ka teised riigiasutused.

4) **riskianalüüsi kooskõlastanud asutused;**

Riskianalüüsi koostamise määruse § 11 lg 1 kohaselt kooskõlastatakse riskianalüüs selle koostamisel osalenud asutuste, asjaomase ministeeriumi ja Siseministeeriumiga. See tähendab, et näiteks juhul, kui Keskkonnaameti riskianalüüsis on kaasatud asutused Päästeamet, Terviseamet ja PPA, tuleb Keskkonnaameti koostatud materjal viimastega kooskõlastada. Kaasatud asutused hindavad riskianalüüsi asjakohasust neid puudutavas osas. Samuti tuleb riskianalüüs kooskõlastada asjaomase ministeeriumiga ehk valitsemisala juhtasutusega. Viimaks tuleb riskianalüüs kooskõlastada ka Siseministeeriumiga.

5) **analüüsi koostamisel osalenud isikud ja nende kontaktandmed;**

Riskianalüüsi üldosas loetletakse riskianalüüsi koostamisel osalenud isikute nimed ja nende kontaktandmed. Riskianalüüsid on 2017. aasta 1. juulil jõustunud HOS-i ja selle rakendusaktide alusel dokumendid, mida vajadust mööda pidevalt uuendatakse. Seetõttu on vajalik, et muutmis- või uuendamisvajaduse tekkimise korral oleks võimalik selle ülesande saanud spetsialistil riskianalüüsi eri osade eest vastutanud töörühma liikmeid kiiresti kaasata.

6) **analüüsi kinnitamise kuupäev.**

Kui riskianalüüsi on kooskõlastanud kaasatud asutused, asjaomane ministeerium ja Siseministeerium, kinnitab selle juhtiva asutuse juht oma käskkirjaga (vt riskianalüüsi

<sup>4</sup> Päästesündmus, politseisündmus või tervishoiusündmus, küberintsident, loomataud ja kiirgus- või tuumaõnnetus.

<sup>5</sup> HOS § 2 lg 1.

koostamise määruse § 11 lg 2). Paragrahvi 11 lõike 3 kohaselt saadetakse kinnitatud riskianalüüs teadmiseks ka Kaitsepolitsei ametile, Välisluureametile ja Siseministerruumile.

### Näide 1. Riskianalüüsi üldosa

<b>ÜLDOSA</b>	<b>Kinnitamise kuupäev:</b> 01.08.2017
<b>Politseisündmus</b>	
<b>Juhtiv asutus:</b> Politsei- ja Piirivalveamet	
<b>Kaasatud asutused:</b> Päästeamet Terviseamet	
<b>Kooskõlastatud:</b> Päästeamet (31.07.2017) Terviseamet (31.07.2017)	
<b>Riskianalüüsi koostajad:</b> Peeter Kaalikas – Politsei- ja Piirivalveamet, telefon, e-post Mati Juurikas – Päästeamet, telefon, e-post Villu Kibuvits – Terviseamet, telefon, e-post	

## 2.2. Analüüsiosa

Analüüsiosast tuleneb riskianalüüsi empiiriline alus. Just siin antakse ülevaade kõigist olukordadest, mida sündmuste ja juhtivate asutuste määruses toodud definitsioon hõlmab. Oluline on, et tähelepanu pöörataks kõigile võimalikele sündmustele, mille toimumine on enamal või vähemal määral tõenäoline. Seejuures tuleb peale minevikusündmuste põhjal saadud õppetundide püüda arvesse võtta ka ettenägematute ohukomponentidega, mida seni ei ole aset leidnud.

Näiteks tuleb Päästeametil, kelle analüüsitav päästesündmus hõlmab ka looduslikest põhjustest tekkinud olukorrad, lühidalt loetleda kõik **loodusnähtused**, sealhulgas need, mida **Eestis või maailmas** veel **toimunud ei ole**, kuid mille esinemise tõenäosus lähitulevikus on suurenenas.

Kuigi sedalaadi sündmustele analüüsi järgmistes osades ülemäära ei keskenduta, peab nendestki andma ülevaate tuleviku huvides, mil selliste riskide realiseerumise tõenäosus võib esile kerkida.

Riskianalüüsi analüüsiosa on üles ehitatud põhimõttel, et iga selle etapp oleks aluseks järgmisele – näiteks on võimalik alles pärast hädaolukorra määratlemist liikuda edasi toimunud sündmuste sisulise analüüsi juurde. Vastasel juhul ei oleks selge, milliste minevikusündmustele tuleb riskianalüüsi järgmises etapis üldse keskenduda, mistõttu võiks riskianalüüsi sattuda ka tavasündmused, mis ei kuulu hädaolukorra määratluse alla, näiteks igapäevased ja väheste tagajärgedega liiklusvariid ja tulekahjud.

Ka halvima tõenäolise stsenaariumi koostamine peab tuginema analüüsi eelmistele etappidele ehk toimunud sündmuste analüüsile ja prognoosile.

#### **Riskianalüüsi analüüsiosa koosneb järgmisest 7 komponendist:**

- 1) hädaolukorda põhjustada võivad sündmuse liigid;
- 2) hädaolukorra määratlus;
- 3) toimunud sündmuste analüüs;
- 4) stsenaariumite koostamine;
- 5) stsenaariumi realiseerumise tõenäosuse hindamine;
- 6) stsenaariumi realiseerumise tagajärgede hindamine;
- 7) stsenaariumile riskiklassi määramine.

Edasises esitatakse kõigist analüüsiosa komponentidest üksikasjalikum ülevaade.

### **1. Hädaolukorda põhjustada võivad sündmuse liigid**

Esiteks tuleb analüüsiosas esitada kõik analüüsitava sündmuse<sup>6</sup> liigid, mida riskianalüüsi järgmistes etappides käsitlema hakatakse. Teisisõnu esitatakse selliste sündmuste loetelu, mis võivad analüüsi koostamist juhtiva asutuse vastutusallas suure tõenäosusega hädaolukorra põhjustada.

Juhtivale asutusele on siiski jäetud võimalus mõni konkreetne sündmus loetelust välja jätta. Sellist otsust tuleb aga põhjendada. Näiteks võib sündmuse loetelust väljajätmine kõne alla tulla juhul, kui mõne sündmuse korral on hädaolukorraks laienemise oht küll olemas, kuid sündmuse olemus on läbi aegade olnud küllaltki muutumatu (nt metsatulekahju) ning juhtiva ja kaasatud asutuste võime sündmust ennetada ja lahendada on sedavõrd suur, et selle kajastamine loetelus ei annaks riskianalüüsile lisandväärtust.

Riskianalüüsi eesmärk on keskenduda vaid sündmustele, mis vastavad hädaolukorra määratlusele. Määratluse sisu selgub aga riskianalüüsi koostamise käigus. Seega on

<sup>6</sup> Sündmuste ja juhtivate asutuste määrase § 1.

iga juhtiva asutuse ülesanne analüüsida, missugused tema vastusala sündmused võivad hädaolukorraks laieneda ja millised mitte. Kui juhtival asutusel on juba ilma põhjaliku analüüsita võimalik tõdeda, et osa sündmuste liike hädaolukorraks ei kasva, või on nende toimumise tõenäosus riskianalüüsi koostamiseks kaasatava ressursikulu suhtes eba-proportsionaalselt väike, ei ole vaja selliseid sündmuste liike riskianalüüsi analüüsiosas põhjalikumalt käsitleda. Sellegipoolest tuleb veenvalt põhjendada, kui mõni sündmuse liik otsustatakse analüüsiosa edasistest etappidest välja jätta. Samuti tuleb eraldi välja tuua sündmuse sellised liigid, mille kriisiks arenemist analüüsitakse mõne muu seaduse, näiteks riigikaitseaduse alusel.

## **Näide 2.** Hädaolukorda põhjustada võivad sündmuse liigid

### **1.1. Hädaolukorda põhjustada võivad sündmuse liigid**

Arvestades HOS-is kirjeldatud hädaolukorra definitsiooni ja tuginedes PPA eksperdi-hinnangule käsitletakse siinses analüüsis ainult neid politseisündmuse liike, mis võivad areneda hädaolukorraks. Hädaolukordi põhjustada võivate politseisündmuste liigid on järgmised:

- a) massiline korratus (sh ka objekti hõivamine);
- b) välismaalaste massiline sisseränne (sh ka massiline piiririkumine);
- c) äkkrünnak (sh pantvangi võtmine);
- d) laevaõnnetus merel ja piiriveekogul;
- e) lennuõnnetus merel ja piiriveekogul;
- f) merereostus.

Analüüsist on kõrvale jäetud politseisündmused (nt maastikuotsingud, pommiähvardused jne), mis ei tekita hädaolukorrale omaseid tagajärgi inimeste elule ja tervisele, keskkonnale ega varale. Samuti ei analüüsita sündmuseid või analüüsitavate sündmuste neid asjaolusid (nt relvastatud piiririkumine), mis ohustavad riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda. Selliseid sündmusi või nende asjaolusid analüüsivad julgeolekuasutused julgeolekuasutuste seaduse ja/või riigikaitseaduse alusel.

## **2. Hädaolukorra määratlus**

Määratluse abil tehakse kindlaks, missuguste tunnuste ilmnemisel on vaadeldava sündmuse korral tegemist hädaolukorraga. Teisisõnu täpsustatakse, millise ulatusega sündmuseid riskianalüüsis analüüsitakse ja mille poolest erineb tavaolukord hädaolukorrast. Tavaolukorra ja hädaolukorra eristamine on riskianalüüsi kvaliteedi seisukohalt oluline, kuna ebaselge määratluse puhul võib riskianalüüsi fookus nihkuda igapäevaste sündmuste analüüsimise juurde, seda aga tuleb vältida.

HOS-ist tulenev hädaolukorra definitsioon on lai ja vajab valdkonnapõhist täpsustamist. Hädaolukorra määratluse esitamise eelistatuim vorm on kindlate tunnuste loetelu. See

võib aga olenevalt valdkonnast keeruliseks osutada. Näiteks ei saa lasta tekkida olukorral, mille kohaselt oleks näiteks 50 inimese hukkumine hädaolukord, kuid 49 inimese korral tavaline intsident. Seetõttu tuleb määratluse koostamisel arvestada kõikvõimalike oluliste asjaoludega, nagu olukorra võimalikud arenguteed ja nende arengukiirus, sündmuse lahendamise ressursimahukus, tavapärasest erinev juhtimiskorraldus või muud asjaolud. Hädaolukorra määratlusse on oluline jätta ka mõningane paindlikkus, et riskianalüüsi koostajatel oleks ruumi toimunud sündmuste analüüsi koostamisel.

Hädaolukorra tegeliku asetleidmise puhul on definitsioon siiski vaid suunav tegur ja selle peamine lisandväärtus väljendub riskianalüüsi koostamisel. Teisisõnu annab määratlus riskianalüüsi koostamisel suunise, milliseid sündmuseid analüüsisiosas käsitleda ja milliseid mitte. Kui vaja, esitatakse hädaolukorra määratlus kõigi sündmuseliikide kohta eraldi.

### Näide 3. Hädaolukorra määratlus

#### 1.2. Hädaolukorra määratlus

Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire koostöö tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

Ülaltoodud tunnustest lähtudes määratakse hädaolukorraks politseisündmused, mis vastavad järgmistele üldtunnustele:

- a) kannatanute arv ületab piirkondliku või üleriigilise raviressursi võimekuse<sup>7</sup>;
- b) lahendamiseks on vaja kaasata ressursse üle riigi või rahvusvahelise abi korras;
- c) lahendamiseks on vaja moodustada üleriigiline staap;
- d) põhjustab üleriigilisi häireid lahendamisel osalevate asutuste toimepidevuses;
- e) toob kaasa muud tõsised ja ulatuslikud üleriigilised või rahvusvahelised mõjud.

### 3. Toimunud sündmuste analüüs

Toimunud sündmuste analüüsis tuleb vaadelda nii riigisiseseid kui ka olulisemaid hädaolukorra mõõtmetega rahvusvahelisi juhtumeid. Vajaduse korral (näiteks juhul, kui riigis ei ole määratlusele vastavate sündmuste kohta üldse praktikat) võib käsitleda ka hädaolukorra ohuks kvalifitseerunud sündmusi ehk olukordi, kus oli tõenäoline, et olukord

<sup>7</sup> Piirkondliku ja üleriigilise raviressursi võimekust analüüsitakse täpsemini stsenaariumi võimeanalüüsis.

oleks võinud hädaolukorraks laieneda, kuid seda ei juhtunud. Riskianalüüsist jäetakse välja need tavasündmused, mille korral ei vasta toimunu reaalne ega ka potentsiaalne ulatus hädaolukorra määratlusele.

Rahvusvahelise praktika osas on mõttekas keskenduda üksnes selliste riikide sündmustele, mis on Eestis juhtunudega sarnased ja võrreldavad. Kui mõne sündmuse kohta ei ole riigisisest ega rahvusvahelist statistikat või see on puudulik, põhjendavad riskianalüüsi koostajad, miks konkreetse juhtumi edasine käsitlemine on riskianalüüsis üldse vajalik.

Toimunud sündmuste analüüs ei tohiks olla pelgalt minevikusündmuste loetelu. Võimaluse korral tuleb toimunud sündmuste analüüsis iga loetelueseme juures vastata järgmistele küsimustele:

1) **mis olid sündmuse toimumise eeldused;**

Missugused tingimused olid täidetud, mis võimaldasid sündmusel aset leida. Näiteks, kõrghoones aset leidva tulekahju korral võivad sündmuse toimumise eeldusteks olla aegunud elektrisüsteemid, omavoliline gaasiseadmete ümberehitamine, tuleohutusnõuete eiramine ja majaanike riskiteadmatus.

2) **mis olid sündmuse toimumise põhjused;**

Kui eeldused on tingimused, mille täitumine loob sündmuse asetleidmiseks vajaliku olustiku, siis põhjuste all peetakse silmas vastamist küsimusele, miks konkreetselt vaadeldav sündmus aset leidis. Näiteks võib tulekahju põhjuseks olla vales kohas suitsetamine, süütamine vmt.

3) **missuguseid tagajärgi sündmus kaasa tõi;**

Tagajärgede juures tuleb käsitleda nii sündmusega kaasnenud materiaalset kahju, tagajärgi inimeste elule ja tervisele, looduskeskkonnale kui ka elutähtsate teenuste toimepidevusele. Samuti tekib mõnede sündmuste puhul oluline, ehkki rahaliselt mõõdetamatu kahju ühiskonnas asetleidvate psühhosomaatiliste ilmingute, riigile rahvusvaheliselt kaasneva mainekahju ja muude taoliste asjaolude tõttu.

Näiteks, Tšornobõli tuumakatastroofi kohta on võimalik esitada nii majandusliku kahju suurusjärg, sündmuse tagajärjel hukkunud ja haigestunud inimeste ligikaudne arv, keskkonnareostusega piirkonna suurus ning mõju, mida radioaktiivseid rususid koristavate inimeste sõidutamine ja nendega tegelemine kiirabile ja haiglatele kui elutähtsa teenuse osutajatele avaldas. Teine näide: alati tugevdavad tuumaelektriijaamades asetleidnud sündmused tuumaenergiavastaste ideede positsiooni ühiskonnas.

4) **kuidas ja missuguse aja vältel sündmus lahendati.**

Viimaks tuleb iga sündmuse juures kirjeldada, missuguse ajaga õnnestus selle lahendamisel olukord kontrolli alla saada või lahendada ning missuguseid ressursse (sh personal, varustus, seadmed ja asutused) olukorra lahendamisel kasutati.

Toimunud sündmuste analüüsi puhul peaksid **mõistlikku üldistusastet** kasutades olema esitatud kõik riskianalüüsi järgmiste etappide, sealhulgas tulevikuproгноosi juures olulist rolli mängivad asjaolud. Analüüsi seda osa soovitame illustreerida ka

graafilise materjaliga, nagu kaardid, analüüside graafiline vormistus, graafikud, statistika kohta diagrammid jmt. Juhime aga tähelepanu, et toetava materjali esitamise eesmärk on riskianalüüsi kvaliteeti parandada, mitte pelgalt mahtu suurendada.

Toimunud sündmuste põhjal tuleb koostada ka **sündmuse taasesinemise lühiprognos**. Teisisõnu, kui mingi sündmus on toimunud, peaksid riskianalüüsi koostajad andma selle juures hinnangu, kuivõrd tõenäoline on, et analoogne sündmus Eestis (uuesti) aset leiab. Toimunud sündmuste analüüsis esitatud info ja nende taasesinemise prognoos on oluline, sest selle alusel koostatakse halvim tõenäoline stsenaarium.

Samuti peaks prognoosis võimaluse korral andma kirjelduse, kuidas võiks toimunud sündmus tulevikus edasi areneda. Prognoosi eesmärk on vältida järeldeste tegemist üksnes minevikusündmuste alusel ning püüda ette kujutada kõik võimalikud tulevikustsenaariumid. Näiteks tuleks välja tuua, et kui praegu võivad hädaolukorra põhjustada torm ja üleujutus, võib tulevikus seda teha ka näiteks päikesetuul, magnetpooluste vahetumine või mõni muu ilmastikunähtus, mida seni pole veel esinenud.

#### 4. Halvima tõenäolise stsenaariumi koostamine

Riskianalüüsi koostamisel tähendab termin „stsenaarium“ sündmuse võimalikku või eeldatavat arengukäiku. Halvim tõenäoline stsenaarium on seega sündmuse selline arengukäik, mille Eestis asetleidmine on juhtiva asutuse hinnangul vähemalt mõistlikul määral tõenäoline ja mis prognoosi järgi toob kaasa kõige raskemad võimalikud tagajärjed.

Halvima tõenäolise stsenaariumi<sup>8</sup> koostamisel on esmatähtis leida mõistlik detailsusaste. Üldreegel on, et stsenaarium tuleb lahti kirjutada võimalikult üksikasjalikult ning esitada sündmuse toimumise kohta muu hulgas selge ajalise ja asukohalise määratluse. Näiteks, päästesündmuse puhul võib selleks olla talvel asetleidev torm, mis põhjustab laiaulatusliku üleujutuse Pärnu linnas. Sel juhul seisneb sündmuse halvim tõenäoline kulg eelkõige selles, et talvel toob selline sündmus tõenäoliselt kaasa rohkem kannatanuid (alajahtunud ja külmakahjustusi saanud isikud) ning kahjustab elektri-, side- ja küttesüsteeme. Üleujutuse asetleidmise on tõenäosust kinnitab sündmuse toimumiskoha geograafiline asukoht, linna paiknemine meretasemest allpool, samuti minevikukogemus.

Stsenaariumikirjeldus peab olema piisavalt üksikasjalik, et võimaldada selle alusel tulevikus hädaolukordadeks valmistuda, sealhulgas õppuseid korraldada. Detailsusastmes võib mööndusi teha üksnes siis, kui suurem detailsusaste ei anna lisandväärtust või takistab analüüsivast sündmuse kõiki nüansse. Näiteks juhul, kui PPA analüüsib ühe võimaliku politseisündmuse liigina äkkrünnakut, võib konkreetse toimumispaiga väljatoomise asemel olla mõistlikum piirduda, kui kirjeldatakse sündmust „rahvarohke üritus“. Vastasel korral võib juhtuda, et sündmuse arengukäigu puhul jäädakse liigselt kinni

<sup>8</sup> Kasutatakse ka terminit „halvim usutav stsenaarium“.

just ühe konkreetse asukohaga seotud võimete ja lahendusvõimaluste juurde ning kui sündmus peaks aset leidma muul rahvarohkel sündmusel, võib ilmnedagi, et mõne olulise asjaoluga on arvestamata jäetud.

Samuti võib stsenaariumi ajalise ja asukohalise detailsuse kohta mööndusi teha, et maandada võimalikult infollekkest tulenevaid riske. Salajaste valdkondade, eelkõige diplomaatilisel tundlike teemade kohta võib esitada stsenaariumid konkreetseid riike või tõenäolisuse asjaolusid esitamata. Kui on vaja, koostatakse aga kõnealust stsenaariumit puudutav kõrgema ligipääsupiiranguga lisa, kus olulised asjaolud siiski esile tuuakse.

Juhtivad asutused võivad stsenaariume ka ühendada või koostada ühe sündmuse kohta mitu stsenaariumi. Näiteks juhul, kui Läänemeres leiab aset ulatuslik naftareostus (olemuselt politseisündmus), jõuab reostus suure tõenäosusega ka rannikule – sel juhul aga on tegu juba päästesündmusega. Seetõttu on väga tähtis koordineeritud lähenemine. Kui koostada mitme sündmuse ühisstsenaarium, aitab see taolisi juhtumeid ka õppustel efektiivsemalt harjutada.

Kokkuvõttes tuleb stsenaariumina kirjeldada reaalselt toimuda võivat, raskeimate võimalike tagajärgedega sündmust. Sündmust tuleb kirjeldada alates sündmuse algusest, anda ülevaade selle arengukäigust ning kuidas ja missuguseid ressursse kaasates see lahendatakse ehk sündmus lõpeb. Samuti tuleb stsenaariumis võimalikult üksikasjalikult kirjeldada, missuguseid tagajärgi selline sündmuste areng endaga kaasa toob. Tagajärgede all tuleb käsitleda nii mõju inimeste elule ja tervisele, looduskeskkonnale, elutähtsatele teenustele kui ka majanduslikku (varaliselt mõõdetavat) ja muud kahju (kaudne kahju, näiteks riigile kaasnev mainekahju, ühiskonnas toimuv radikaliseerumine, eluslooduse hävimine jm negatiivsed muutused). See on oluline, kuna võimaldab tagajärgedele määrata raskusastme riskianalüüsi järgmises etapis, tõenäosuse ja tagajärgede hindamise juures. Tagajärgede raskusaste omakorda on aluseks riskiklassi määramisel, mis võetakse aluseks riskianalüüsi veelgi hilisemates etappides – võimeanalüüsis meetmete plaanidel.

## **5. Stsenaariumi realiseerumise tõenäosuse hindamine**

Stsenaariumi realiseerumise tõenäosuse hindamisel tuleb tugineda kõikvõimalikule usaldusväärsele teabele. Selline lähenemine annab juhtivale asutusele paindliku võimaluse kasutada kõige sobivamat allikat. Näiteks, mõne sündmuse kohta leidub lihtsasti kättesaadavat ja usaldusväärset statistikat (nt ilmastikusündmused), teistel juhtudel võib tõenäosuse hindamiseks aga olla vajalik põhjalikum uuring, asutuseväliste ekspertide arvamuse küsimine jmt.

Tõenäosuse arvutamise skaala on koostatud nii, et see võimaldaks lisaks minevikus toimunud sündmustele arvestada ka prognoosiga. See on vajalik, kuna ühest küljest leidub valdkondi, mille puhul minevikusündmuste alusel on võimalik üsna hästi hinnata sündmuste juhtumise tõenäosust ka tulevikus (näiteks metsatulekahjud), teisalt on osa valdkondades minevikukogemusele raske tugineda. Nii on see näiteks Riigi Infosüsteemide



Ameti vastutusala puhul, kuna IT-valdkonnas on hädaolukorra riskid esile tõusnud alles viimasel paarikümnel aastal ja seetõttu saab tõenäosuse määramisel tugineda suuresti eksperdiarvamusele.

Tõenäosuse hindamise skaala tugineb rahvusvahelisele praktikale, mis on kohandatud Eesti oludega. Kui juhtiv asutus leiab, et mõne stsenaariumi tõenäosust ei ole võimalik määrusega kinnitatud skaala alusel hinnata, võib tõenäosuse hindamiseks kasutada ka mõnda muud meetodit. See tuleb aga enne Siseministeeriumiga kooskõlastada.

#### Näide 4. Tõenäosuse hindamise skaala

Tõenäosuse hindamise skaala					
Sõnaline väärtus	Väga väike	Väike	Keskmine	Suur	Väga suur
Kriteerium	harvemini kui üks kord 100 aasta jooksul	üks kord 50–100 aasta jooksul	üks kord 20–50 aasta jooksul	üks kord 5–20 aasta jooksul	tihemini kui üks kord 5 aasta jooksul
Tõenäosus:	keskmine (üks kord 20–50 aasta jooksul)				

#### 6. Tagajärgede hindamise raskusastmed

Tõenäosuse hindamisest märksa mitmetahulisem on aga stsenaariumi tagajärgede hindamine. **Kui stsenaariumikirjeldus oli halvima tõenäolise sündmuse arengukäigu kirjeldus algusest kuni lõpuni, siis tagajärgede hindamise tabel on sisuliselt selle peegeldus arväärtuste kujul.** Näiteks, kui stsenaariumis on selgitatud, et sündmuse tagajärjel hukub 10 inimest, peab sama info kajastuma ka tagajärgede raskusastmete määramisel.

##### Sündmuse tagajärgi hinnatakse järgmistes kategooriates:

- 1) **inimeste elu ja tervis;**
  - a. hukkunud,
  - b. vigastatud ja haigestunud,
  - c. evakueeritud.
- 2) **vara;**
  - a. otsene rahaline kulu,
  - b. kaudne kulu.

3) **looduskeskkond;**

- a. mõju ulatus,
- b. mõju kestus.

4) **elutähtsad teenused.**

- a. mõjutatud teenuste arv,
- b. teenusekatkestuste pikim kestus.

Edasises selgitatakse iga kategooria ja selles sisalduvate mõõdikute sisu üksikasjalikumalt.

### 1) Inimeste elu ja tervis;

Nagu ülal kirjeldatud, hinnatakse sündmuse tagajärgi inimeste elu ja tervise kategoorias kolme mõõdiku alusel: 1) hukkunud, 2) vigastatud või haigestunud ja 3) evakueeritud.

**Hukkunute all peetakse silmas otseselt sündmuse tagajärjel surnud inimesi.** Arvesse lähevad nii isikud, kelle surm saabus sündmuse algul silmapilkselt (näiteks plahvatuse korral), kui ka sündmuse edasise arengu vältel. Näiteks arvestatakse hukkunute hulka inimesed, kes saavad äkkrünnaku tulemusel raskeid vigastusi ja kelle elu oleks tavatingimustes võimalik veel päästa, kuid konkreetse sündmuse areng ei võimalda kannatanutele õigel ajal arstiabi anda (meedikud sisenevad sündmuse alale alles siis, kui sündmuskoht on neile turvaline).

**Hädaolukorra tõttu vigastatud või haigestunud inimeste all mõeldakse isikuid, kes sündmuse tõttu küll raskelt haigestusid või said raskeid vigastusi, kuid ei surnud sündmuse ajal ega sellega vahetult seostatava ajavahemiku jooksul.** Raskelt haigestunute või vigastustate all mõeldakse neid inimesi, kes vajavad haiglaravi (vähemalt ööpäevast hospitaliseerimist) või kes tuuakse kiirabiga EMO-sse. Kergemaid vigastusi või paanikast tulenevat koormust (näiteks isikuid, kes tulevad ise EMO-sse), tuleks arvestada üksnes elutähtsate teenuste tagajärgede kategoorias kui raskete vigastustega patsientide tegelemisele lisanduvat ehk kui lisakoormust elutähtsa teenuse toimepidevusele. Vahetult sündmusega seostatava ajavahemiku kindlakstegemiseks universaalselt kasutatavat meetodit ei ole ning igal juhtival asutusel tuleb lähtuda erialateadmistest ja kogemustest ning mõistlikkuse põhimõttest.

**Hädaolukorra tõttu evakueeritud inimeste all on oluline eristada kahte tüüpi evakueerujaid:**

- 1) omal jõul evakueeruvad isikud ja
- 2) ametivõimude toel evakueeruvad ja päästetud isikud.

Evakueeritute all tuleb käsitada nimetatud kahest tüübist viimaseid ehk päästetud isikuid, keda viivad evakuaatsioonikohtadesse ametivõimud. Seda tüüpi evakueeritavad

koormavad riiklikke ressursse, mistõttu on tähtis hinnata seda vajadust selleks, et tuvastada võimelüngad.

Esimest tüüpi evakueerujad ehk inimesed, kes liiguvad sündmuse mõjupiirkonnast omal jõul omale pinnale, näiteks maakoju, sõprade või sugulaste juurde, riiklikke ressursse ei koorma, mistõttu neid siin kategoorias esile ei tooda.

Kuna omaalgatuslik massiline evakueerumine võib ummistada tähtsaimad tänavad ja põhimaanteed ning raskendada operatiivteenistuste, näiteks kiirabi tööd, arvestatakse esimest tüüpi evakueerujatega hilisemas, elutähtsa teenuse toimimist puudutava mõju kategoorias.

## 2) Vara

Vara kategoorias hinnatakse sündmuse tagajärgi kahe mõõdiku alusel:

- 1) otsene rahaline kulu ja
- 2) kaudne kulu.

**Otsene rahaline kulu on sündmuse tagajärjel tekkiv otsene varaline kahju.** Otsese varalise kulu all tuleb kajastada, missugust varalist kahju tekitas sündmus kogu ühiskonnale, kõigile sektoritele. Teisisõnu tuleks näiteks ülejutust analüüsidest siin punktis arvestada nii eraisikutele tekitatud varalise kahjuga (kahjustatud hooned, sõidukid, sisustus, elektroonika), ettevõtjatele põhjustatud varalise kahjuga (lisaks eelnimetatule näiteks tööstusseadmed) kui ka kuluga, mis kaasneb avalikule sektorile (teenistujate lisaressursi töösse kaasamine, lisatöötunnid, kannatanute esmavajaduste rahuldamise kulud jt). Seega on otsene rahaline kulu sündmuse põhjustatud kahju väljendatuna rahalises vääringus. Juhime tähelepanu, et vastuolu vältimiseks eraõiguslike õigusaktidega ei kajastata otsese rahalise kulu all ettevõtjatel sündmuse tõttu saamata jäänud tulu<sup>9</sup>. Viimast hinnatakse vajaduse korral kaudse rahalise kulu kategoorias.

**Kaudse rahalise kulu all peetakse silmas sündmuse tagajärjel nii erasektoril hinnanguliselt saamata jäänud tulu kui ka kulu, mida ei ole võimalik või mõistlik rahalises vääringus üldse välja arvutada.** Siin võib näitena tuua hädaolukorra tagajärjel riigi rahvusvahelise maine langemise ja usaldusväärse kahanemise, mille tulemusel võib riik muutuda vähematraktiivseks nii reisisihtkohana kui ka välisinvestoritele. Kui sündmuse tõttu peaks kahjustada saama või hävima mõni oluline riiklik kultuuriväärtus või -sümbol, ei ole võimalik sellist kahju võimalik hinnata ainult rahas, nii nagu pole võimalik rahas mõõta riigi juhtkonna ja jõustruktuuride vastu kaotatud usaldust. Samuti võib kaudse kulu all arvestada hädaolukorra mõju looduskeskkonnale. See tõttu vastavad kaudse rahakulu juures, erinevalt otsesest rahakulust, tagajärgede raskusastmetele sõnaliselt hinnangud (vähetähtis – katastroofiline), mitte konkreetsed rahasummad. Sellegipoolest tuleks nii palju, kui see on võimalik, lähtuda ka kaudse

<sup>9</sup> Võlaõigusseaduse § 128 lg 2 kohaselt tuleb varalisest kahjust rääkides eristada otsest varalist kahju ja saamata jäänud tulu.

kulu suurusjärkude arvestamisel üldjoontes samast skaalast, millest otsese rahakulu mõõdiku puhul.

### 3) Looduskeskkond

Looduskeskkonna kategoorias hinnatakse sündmuse tagajärgi kahe mõõdiku alusel:

- 1) kahjustatud ala suurus ja
- 2) kahjustuse ajaline kestus

**Mõju ulatuse all peetakse silmas otseselt hädaolukorra tõttu keskkonnakahjustusi saanud ala pindala, esitatuna ruutkilomeetrites.** Teisisõnu keskendutakse keskkonnamõju ulatuse puhul keskkonnareostusele kitsas tähenduses, jättes mõju hindamise alt välja mõju liigirohkusele või metsloomade heaolule.

**Keskkonnakahjustuse ajalise kestuse all peetakse silmas seda, kui kaua sündmuse mõju ulatusse jäänud keskkond ja selle normaalne bioloogiline toimimine sündmusest taastub.** Näiteks, Tšornobõli tuumakatastroofi korral oleks kõnealuse meetoodika alusel olnud mõjupiirkonna ulatus 30 km<sup>2</sup> ja mõju kestus kindlasti üle 3 aasta, kuna piirkond on eluks peaaegu täielikult kõlbmatu veel praegugi, aastakümneid hiljem.

### 4) Elutähtsad teenused

Elutähtsate teenuste kategoorias hinnatakse sündmuse tagajärgi samuti kahe mõõdiku alusel:

- 1) otseselt mõjutatud teenuste arv ja
- 2) mõju kestus.

**Hädaolukorrast otseselt mõjutatud teenuste arvu all peetakse silmas elutähtsaid teenuseid, mille osutamine on sündmuse tagajärjel vähemalt oluliselt häiritud<sup>10</sup>.**

Teenus loetakse oluliselt häirituks näiteks juhul, kui vältimatu abi osutamine on tormi ja sellest tekitatud elektrikatkestuse ajal Tartu linnas takistatud, ning kuna haiglad ei suuda uusi patsiente vastu võtta, tuleb viimastel pöörduda muude piirkondade haiglatesse. Samuti loetakse teenus oluliselt häirituks juhul, kui teenusehäirest on mõjutatud enamik selle tarbijaid. Näiteks juhul, kui Tallinnas jääb ühel ja samal ajal mitu linnaosa joogiveeta või tähtsad linnasisesed põhimaanteed on muutunud läbimatuks ning see takistab nii operatiivteenistuste tööd kui ka kogu liikluskorraldust.

Täielikult katkenuks võib elutähtsa teenuse osutamise lugeda juhul, kui selle osutamist ei suudeta tagada kas terve Eesti territooriumil või KOVi pädevusse kuuluvate elutähtsate teenuste puhul kogu omavalitsusüksuse territooriumil.

Üldjuhul tuleb arvestada üksnes selliste elutähtsate teenustega, mida sündmus

<sup>10</sup> Oluliselt häiritud tähendab siinjuures seda, et teenuse osutamine on hädaolukorra tõttu takistatud mingis piirkonnas, näiteks ühe KOVi, maakonna või muul suurel territooriumil.

mõjutab otseselt. Samas võib ühe teenuse tõrge dominoefektina mõjutada ka teiste elutähtsate teenuste toimimist, mistõttu võib tagajärgede määramisel vajaduse korral arvesse võtta ka elutähtsate teenuste ristsõltuvusest tingitud mõjusid.

**Mõju kestuse all peetakse silmas elutähtsa teenuse olulise häire või katkestuse maksimumkestust.** Kuna elutähtsa teenuse olulise häire või katkestuse kestus võib teenuseti märkimisväärselt erineda (nt kohalike teede läbitavus põhimaanteedel ja suuremates linnades taastatakse tõenäoliselt tundide või päevadega, kuid maapiirkonnas võib elektrivarustuse taastamiseks kuluda isegi nädalaid), on juhtival asutusel võimalik tagajärje raskusastme määramisel tugineda kas keskmise pikkusega või kõige kauem vältavale katkestusele.

### Tagajärgede koondhinnangu arvutamine

Kui kõigi ülalloetletud nelja kategooria mõõdikute kohta on vajalik teave kogutud, tuleb tagajärgede tabelis valida neile vastav raskusaste<sup>11</sup>. Näiteks, kui stsenaariumi kohaselt põhjustab sündmus kuni 5 inimese hukkamise, vastab sellele näite 5 kohaselt raskusaste „1”<sup>12</sup>. Sel moel hinnatakse kõiki mõõdikuid.

Oluline on esile tuua info ka selle kohta, kuidas on mõõdikute tulemused saadud. Näiteks, kuidas on järeldatud, et sündmus põhjustab kuni 5 inimese hukkamise või keskkonnahaju 70 km<sup>2</sup> suurusel alal. Teisisõnu peavad stsenaariumikirjelduses ja tagajärgede hindamise juures esitatavad hinnangud põhinema usaldusväärsetel andmetel ja olema omavahel kooskõlas.

Tagajärgede koondhinnangu moodustab kõigi mõõdikute aritmeetiline keskmine. Koondhinnang saadakse nii, et liidetakse kõigi mõõdikute juures kindlaks määratud arväärtused (1–5), seejärel jagatakse saadud summa mõõdikute koguarvuga (9) ja tulemus ümardatakse lähima täisarvuni (vt näide 5).

Kuna põhjalikkusele vaatamata võib tagajärgede raskusastmete hindamise juures alati säilida mõningane subjektiivsus, võib tekkida olukord, kus ühes kategoorias toob sündmus kaasa väga raskeid tagajärgi, kuid teistes ei ole tagajärgi peaaegu üldse. Ühtlasi ei ole määrusega võimalik ette näha kõiki tagajärgede raskusastme mõõtmisel asjakohaseid mõõdikuid. Näiteks, looduskeskkonnale sündmuse poolt avaldatava mõju puhul tuleb praeguse meetodika järgi arvestada kahjustatud ala suuruse ja mõju kestusega kahjustatud alal, kuid mitte näiteks kahjustuse iseloomu (naftareostus, radioaktiivne reostus jmt) tekitatud tagajärgega. Seetõttu võib juhtiv asutus põhjendatud juhtudel otsustada tagajärgede koondhinnangut ühe astme võrra tõsta või langetada.

Juhul kui stsenaariumi tagajärgi ei ole määrusega kehtestatud mudeli alusel võimalik hinnata, võib selleks kasutada ka muud meetodit, mille kasutamine tuleb enne Sise- ja Kaitseministeeriumiga kooskõlastada.

<sup>11</sup> Vt näide 5 leheküljel 19.

<sup>12</sup> Selgituseks: riskianalüüsi meetodika eesmärk ei ole viie inimese hukkamist kui väga traagilist sündmust pidada kuidagi vähetähtsaks. Meetodika abil vaadeldakse kõiki näitajaid üleriigilise hädaolukorra kontekstis.

## Näide 5. Tagajärgede arvutamine

Tagajärgede hindamise raskusastmed						NB! Arvutuskäik
Raskusaste	1	2	3	4	5	
Sõnaline väärtus	Vähetähtis	Kerge	Raske	Vägaraske	Katastroofiline	
<b>I Elu ja tervis</b>						
surnud (arv)	≤ 5	6–15	16–50	51–200	> 200	1
vigastatud või haigestunud (arv)	≤ 15	16–45	46–150	151–600	> 600	3
evakueeritud (arv)	≤ 50	51–200	201–500	501–2000	> 2000	5
<b>II Vara</b>						
otsene rahakulu (mln eurot)	< 1	1–10	11–50	51–100	> 100	4
kaudne rahakulu	vähetahtis	väike	suur	väga suur	katastroofiline	4
<b>III Looduskeskkond</b>						
mõju ulatus (km <sup>2</sup> )	< 1	1–10	11–100	101–1000	> 1000	3
mõju kestus	<1 kuu	1–6 kuud	6–12 kuud	1–3 aastat	> 3 aasta	3
<b>IV Elutähtsad teenused</b>						
otseselt mõjutatud teenused (arv)	0–1	2–3	4–5	6–7	≥ 8	4
kestus	< päev	1–6 päeva	1–2 nädalat	2 nädalat kuni 1 kuu	kauem kui 1 kuu	2
<b>Tagajärgede koondhinnang (arvutuslik)</b>			3,2 (raske)			(1 + 3 + 5 + 4 + 4 + 3 + 3 + 4 + 2) / 9 = 3,2
<b>Tagajärgede koondhinnang (töögrupi otsusel):</b>	<b>raske</b>					

## 7. Riskiklassi määramine

Kui näidetes 4 ja 5 väljendatud kujul on kindlaks tehtud nii **stsenaariumi** tõenäosus kui ka **tagajärgede koondhinnang**, määratakse stsenaariumile nende kahe alusel **riskiklass**. Riskiklassi põhjal paigutuvad stsenaariumid **riskimaatriksisse** (vt tabel 1).

Riskimaatriks on oluline tööriist, et hinnata, missuguste stsenaariumite realiseerumine on kõige tõenäolisem ja võib kaasa tuua kõige raskemad tagajärjed. Riskimaatriksi alusel jõutakse riskianalüüsi tegemise järgmisesse etappi ehk koostatakse info selle kohta, missugustel juhtudel on kõige olulisem tuvastada ja lahendada praegused võimelüngad.

**Näide 6.** Riskiklassi määramine, tuginedes näidetes 4 ja 5 toodud andmetele

<b>Riskiklass (arvutuslik):</b>	Oluline
<b>Lõplik riskiklass (töögrupi otsusel):</b>	Oluline

Riskiklassi määramisel kasutatakse riskianalüüsi koostamise määrusega kinnitatud riskimaatriksit, mida on kujutatud tabelis 1<sup>13</sup>.

**Tabel 1.** Riskiklassid

		TAGAJÄRG					Katastroo- fliline
		Vähetähtis	Kerge	Raske	Väga raske		
TÕENÄOSUS	Väga suur	Keskmine	Oluline	Kõrge	Väga kõrge	Väga kõrge	
	Suur	Keskmine	Oluline	Oluline	Kõrge	Väga kõrge	
	Keskmine	Madal	Keskmine	Oluline	Kõrge	Kõrge	
	Väike	Madal	Keskmine	Oluline	Oluline	Kõrge	
	Väga väike	Madal	Madal	Keskmine	Oluline	Kõrge	

<sup>13</sup> Riskianalüüsi koostamise määruse lisa 4.

Stsenaariumile riskiklassi määramine ja selle riskimaatriksisse paigutamine on lühidalt järgmine:

- 1) tõenäosuse hindamise tabelis (vt näidet 4) on tuvastatud, et sündmuse toimumise tõenäosus on „keskmine“, st et selline sündmus juhtub tõenäoliselt kord 20–50 aasta jooksul;
- 2) tagajärgede hindamise arvutuslik koondhinnang on 3,2 (ümardatult 3 ehk „raske“, vt näidet 7). Kuna töögrupp koondhinnangut ei tõstnud ega langetanud, on tagajärgede lõplik koondhinnang „raske“.
- 3) riskimaatriksist (vt tabelit 1) nähtub, et sündmuse toimumise tõenäosuse „keskmine“ ja tagajärg „raske“ kattuvad riskiklassi „oluline“ juures. Seega paigutub analüüsitav stsenaarium riskimaatriksis oranžile ruudule tähisega „oluline“.

Juhul kui võimeanalüüsi käigus ilmnevad olulised võimelüngad või selgub, et märkimisväärsed võimelünki ei ole, võib juhtiv asutus kooskõlastatult kaasatud asutuste ja isikutega stsenaariumi riskiklassi ühe astme võrra tõsta või langetada. Siiski peaks riskiklassi muutmine olema pigem erandlik ja hästi põhjendatud.

## 2.3. Võimeanalüüs

Siinses peatükis selgitatakse riskianalüüsi koostamise määruse paragrahvi 8.

Võimeanalüüs on riskianalüüsi koostamises oluline uuendus, kuna võimaldab senisest palju detailsemalt kindlaks teha praegu olemasoleva, vajaliku ja puuduva võime. Võimeanalüüsi tulemuste alusel koostatakse ettepanekud võimelünkade lahendamiseks riigieelarve strateegia ja valdkondlike arengukavade rakendusplaanide või programmide raames.

Võimeanalüüsi üldeesmärk on tuvastada võimelüngad ja nende ulatus. Kui võimelünk või selle ulatus esitatakse kas liiga üldisena või on selgusetu, jääb võimeanalüüsi üldeesmärk saavutamata.

Võimeanalüüs tuleb koostada iga analüüsisiosas kirjeldatud stsenaariumi kohta. Võimeanalüüsis analüüsitakse kõiki tegevusi, mida tuleb ette võtta konkreetse hädaolukorra ennetamiseks, selleks valmistumiseks ja olukorra lahendamiseks. Iga tegevuse juures esitatakse selle lühikirjeldus ja avatakse, mida see endast kujutab. Lühikirjeldusega tagatakse, et tegevusest saavad ühtemoodi aru nii juhtiva asutuse, kaasatud asutuste kui ka muude valdkondade spetsialistid, kes võimeanalüüsi alusel tulevikus peavad töötama.

---

**NB!** Kui võimeanalüüsi maht on suur ja riskianalüüsi koostamise määruse lisa 4 ei võimalda materjali ülevaatlikult esitada, võib võimeanalüüsi esitada siinse juhendi lisa 1 toodud kujul.

---

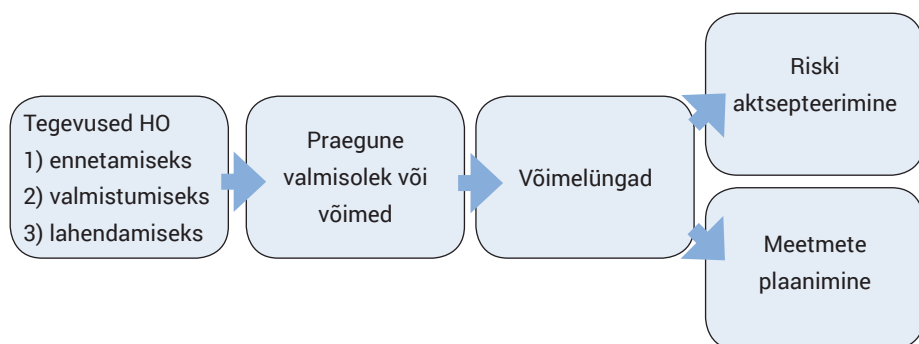


Kui kõik ennetavad, ettevalmistavad ja lahendavad tegevused on kindlaks määratud, analüüsitakse asutuste **valmisolekut** neid ellu viia. Juhul kui kindlakstehtud tegevuse elluviimiseks on ressursse (mistahes ressursiliiki, sh personal, raha, varustus, väljaõpe jmt) vaja rohkem, kui asutusel on võimalik kasutada, ongi tegemist võimelünga. Kui analüüsitava tegevuse puhul on roll mitmel asutusel, näiteks nii PPA-I, Päästeametil kui ka Häirekeskusel, tuleb kaasata nende asutuste spetsialistid ning koostada ülevaade kaasatud asutuste võimetest ja potentsiaalsetest võimelünkadest.

**Juhime tähelepanu, et võimeanalüüs on hädaolukorra riskianalüüsi osa, mis nõuab kõige suuremat detailsusastet.** Nii palju, kui vähegi võimalik, tuleb võimeanalüüsis vältida üldise info esitamist. Üldistamine on lubatud ainult juhul, kui mõne tegevuse puhul tuvastatakse, et võimelünka ei eksisteeri. Kuid sellistelgi puhkudel peab info olema analüüsi lugejale selgesti arusaadav. Näiteks ei piisa möönmisest, et tegevuse elluviimiseks on olemas asutusesisene kord, vaid võimeanalüüsis eeldatakse alati viidet konkreetsele sisekorrale, spetsialistide ametinimetustele ja arvule, varustuseliigile jmt.

Kui võimelüngad on kindlaks tehtud, saab otsustada, kas tuvastatud riske on mõistlik aktsepteerida või plaanitakse võimelünkade lahendamise meetmed. Kui võimelünkade lahendamiseks otsustatakse kavandada meetmed, tuleb koos viimastega, kui mõistlikult võimalik, esitada ka nende ligikaudne maksumus<sup>14</sup>. Tegevuse, praeguse võime, võimelünga ning sellest tuleneva meetme ja selle maksumuse analüüs peab olema piisavalt detailne, et selle alusel oleks võimalik teha rahastustaotlus või ümber suunata olemasolevad teenused ja vahendid.

Võimeanalüüsi ülesehitust on täpsemini selgitatud joonisel 2.



**Joonis 2.** Võimeanalüüsi ülesehitus

<sup>14</sup> See tähendab, et meetmete maksumuse analüüsi tuleb kaasata nii juhtiva kui vajadusel ka kaasatud asutuste finantseksperthe.

Tegevuste loetelu, mida võimeanalüüsis analüüsitakse, peab olema kooskõlas stsenaariumis kirjeldatuga ehk see peab olema vajaduse korral nii detailne, kui stsenaarium seda nõuab.

Näiteks, kui

- stsenaariumis nähakse ette, et sündmuskoht tuleb lokaliseerida, peab seda tegevust käsitlema ka võimeanalüüsis.
- stsenaarium näeb ette kuni 5000 inimese evakueerimise, tuleb täpselt sellise hulga inimeste evakueerimist võimeanalüüsis ka käsitleda.

## Võimeanalüüsi etapid

Võimeanalüüsi esimene etapp ehk **tegevuse kirjeldus** ei eelda vastamist küsimusele „Mida suudetakse praegu?“, vaid „Mida tuleks ideaalis teha?“. Võimeanalüüsi teises etapis ehk **praeguse valmisoleku** juures vastatakse küsimusele „Mis on praegu olemas selleks, et eelmises punktis kirjeldatud tegevus ellu viia?“. Kolmandas etapis ehk **võimelünkade tuvastamise** juures tuleb kirjeldada, mis on praeguse võime juures puudu, et tegutseda tegevuse kirjelduses kirjeldatud, asutuse poolt soovitud viisil. Neljanda samuna kavandatakse tuvastatud **võimelünkade parandamise** meetmeid. Iga meetmega koos esitatakse selle hinnanguline maksumus või fikseeritakse, et maksumuse tuvastamine vajab täiendavat analüüsi ning asutus, mis meetme rakendamise eest vastutab.<sup>15</sup> Põhjendatud juhtudel, näiteks, kui riski maandamiseks vajalik investeeing on riski realiseerumise tõenäosuse suhtes ebaproportsionaalselt suur, võib asutus otsustada riski aktsepteerida.

Olemasolevate ressursside ehk praeguse võime hindamine on tõenäoliselt võimeanalüüsi mahukaim etapp. Täpsemalt tuleb olemasolevate ressursside puhul analüüsida järgmist:

### 1. Tehnika ja vahendite, sh tegevusvaru olemasolu ja piisavus

Siin tuleb hinnata, kas nii hädaolukorda ennetavate, selleks valmistumiseks vajalike tegevuste kui ka lahendustegevuste jaoks on asutustel ja stsenaariumi lahendamise kaasatavatel partneritel olemas õiget tüüpi ja vajalikus koguses tehnikat, varustust ja muid vahendeid. Muu hulgas mõeldakse vahendite all ka varude, näiteks vedelkütuse olemasolu.

Vahendite ja tegevusvaru osas olemasoleva võimekuse hindamine on oluline, kuna neist võib tegevuse elluviimise võimalikkus oluliselt sõltuda. Hädaolukorra ajal, kui näiteks leiab ühel ja samal ajal aset mitu elutähtsa teenuse ulatuslikku häiret, võib aga neid ressursse olla väga keeruline või isegi võimatu õigeks ajaks hankida.

Võimelünkade tuvastamiseks tuleb tehnika ja vahendite kategoorias tuvastada, mis-sugune tehnika ja tegevusvaru ning missugused vahendid on analüüsitava tegevuse

---

<sup>15</sup> Juhul, kui meetme maksumuse tuvastamine vajab täiendavat analüüsi, tuleb liigse abstraktsuse vältimiseks viidata ka sellele, millal vastav analüüs läbi viia planeeritakse.

edukaks elluviimiseks puudu. Juhul kui leitakse, et tehnikat, vahendeid ja tegevusvaru ei ole analüüsitava tegevuse edukaks elluviimiseks piisavalt, on tegemist võimelüngaga.

Juhime tähelepanu, et võimeanalüüsi eesmärk on loetleda just need võimelüngad, mida peale baasvõimekuse on vaja, et stsenaariumis kirjeldatud hädaolukorra ennetada, selleks valmistuda ja seda lahendada. Näiteks võib PPA puhul teatud eri- või massiohjevahendite varu puudumine kujutada endast tehnilise ressursi võimelünka. Tavavarustusse kuuluvate taskulampide puudujääk aga HOSi mõistes võimelünk ei ole, välja arvatud juhul, kui analüüsitava tegevuse elluviimiseks on viimaseid tingimata vaja kasutada. Teisisõnu juhul, kui stsenaariumis kirjeldatud hädaolukorra ennetamiseks, selleks valmistumiseks ja lahendamiseks kasutatakse ainult asutuse baasvõimekust, siis HOSi mõistes võimelünka ei esine.

## **2. Olukorra lahendamiseks vajaliku isikkoosseisu olemasolu**

Tuleb hinnata, kas loetletud tegevusteks on olemas piisav, vajaliku väljaõppega isikkoosseis. Loetleda tuleb, missugused töötajad või ametnikud on tegevuse elluviimiseks vajalikud ning kui võimalik (arvestades vastava teabe juurdepääsupiirangutega), siis ka seda, kus vastav isikkoosseis Eesti territooriumil asub ja hädaolukorra lahendamisel vajaduse korral ümber paikneb.

Võimelünkade tuvastamiseks tuleb vastata küsimusele, kas tegevuse edukaks elluviimiseks on isikkoosseisu puudu ja kui on, siis millises mahus.

Juhul kui tuvastatakse, et isikkoosseisu on tegevuse kirjelduse lahtris viidatud kujul tegutsemiseks ebapiisavalt, on tegemist võimelüngaga.

## **3. Olukorra lahendamiseks vajalike oskuste ja teadmiste olemasolu ehk väljaõpe**

Järgmiseks kirjeldatakse, missugused on vajaliku isikkoosseisu kutseoskused ehk väljaõpe ning muud oskused ja teadmised tegevuse elluviimiseks. Oskuste ja teadmiste hindamine on võimeanalüüsi tabelis otse seotud eelmise lahtri ehk isikkoosseisu hindamisega. Koosmõjus peavad need vastama küsimustele „Missuguste kutseoskustega ja mitmeliikmeline (vajadusel üldistades) isikkoosseis on asutusel konkreetse tegevuse elluviimiseks praegu olemas?“.

Võimelünkade tuvastamiseks tuleb vastata küsimusele, missugused oskused, teadmised ja väljaõpe on nii olemasoleval kui ka tulevikus vajamineval isikkoosseisul puudu, et viia tegevus soovitud kujul (tegevuse kirjelduse lahtris esitatud viisil) ellu.

Juhul kui tuvastatakse, et isikkoosseisu väljaõpe on puudulik nii asutusel kui tema poolt kaasatud partneritel, on tegemist võimelüngaga.

#### 4. Eeskirjad ja juhendid ning nende ajakohasus ja olemasolu

Neljandaks koostatakse ülevaade, missugused on tegevuse elluviimiseks vajalikud töökorrad, juhendid ning kokkulepped nii asutuse sees kui ka asutuste vahel. Seejuures tuleb esitada konkreetse eeskirja või juhendi pealkiri. Mõõnmine, et vajalik kord on olemas, jääb võimeanalüüsis soovitud detailsusastet silmas pidades liiga üldiseks.

Võimelünkade tuvastamiseks tuleb vastata küsimusele, missugused eeskirjad ja juhendid on isikkoosseisul tegevuse edukaks elluviimiseks vältimatult vajalikud. Juhul kui tuvastatakse, et eeskirjad, juhendid ja kokkulepped on puudu või ei ole need ajakohased, on tegemist võimelüngaga.

Võimeanalüüsi käigus on oluline välja selgitada, milliseid võimeid on hädaolukordade ennetamiseks, nendeks valmistumiseks ja lahendamiseks asutustel tegelikult vaja. Seetõttu peab võimeanalüüsi tulemusel olema võimalik otsustada, kas võimelüngad on olulised või kriitilised<sup>16</sup> ja kas nende lahendamiseks tuleb esimesel võimalusel meetmeid rakendada, näiteks langetada juhtimisotsus asutuse vahendid ümber jaotada või taotlema lisavahendeid, või on võimelünki mõistlik praeguseid riske silmas pidades aktsepteerida. Võimeanalüüsi üks tulem võib olla ka hinnang selle kohta, milliseid praegused tegevused saab ära jätta ja ressursid seeasemel hoopis ümber suunata. Tähtis on, et võimeanalüüsi koostamise tulemusena koostataks meetmete loetelu, mille alusel kavandatakse asutuste investeringud ja töö.

Vaatamata asutuste õigusele esitada tegevuste loetelu oma parima äranägemise järgi, on osa tegevuste liike meetoodika kohaselt võimeanalüüsis kohustuslikud. Seetõttu peab tegevuste loetelu tingimata sisaldama järgmiseid kolme kohustuslikku tegevuse liiki:

##### 1) hädaolukorra juhtimisega seotud tegevused;

Olukorra lahendamise juhtimine on ülitähtis tegevus mistahes hädaolukordade lahendamise korral. Ühtlasi on riskianalüüsid tähtis alusteave nii riigiasutustele kui ka elutähtsat teenust korraldavatele kohalikele omavalitsustele, et koostada HOLPid.

##### 2) elanikkonnakaitse tegevused;

Kuna hädaolukordades on prioriteet kaitsta inimeste elu ja tervist, on tähtis, et võimeanalüüsid käsitletaks elanike kaitsmiseks vajalikke meetmeid. Kui stsenaariumis kirjeldatud sündmuse ennetamisel, lahendamisel ja selleks valmistumisel ei ole elanikkonna kaitsmisega seotud tegevusi ette nähtud, tuleb seda põhjendada.

##### 3) riski- ja kriisikommunikatsiooni tegevused.

Eritähelepanu pööratakse ka riski- ja kriisikommunikatsioonile. Kogu kriisireguleerimine, sealhulgas riigiasutuste riskianalüüside koostamine, teenib otse või kaudselt eesmärki säästa inimesid. Riski- ja kriisikommunikatsiooni üldeesmärk on seejuures, et inimesed teaksid, mis on võimalikud ohud, oskaksid eri olukordadeks valmistuda, vahetu ohu korral enda ja lähedaste turvalisuse tagada ning abivajajaid ka ise aidata. Inimeste riskiteadlikkus ja isiklik vastupanuvõime võivad aidata võimalikke

<sup>16</sup>Täpsemini on võimeanalüüsi selgitatud kokkuvõtte ja riskianalüüsi järelduste juures, lk 30–31.

hädaolukordi ennetada või nende tagajärgi leevendada. Kui stsenaariumis kirjeldatud sündmuse ennetamise, valmistumise ja lahendamise korral ei ole riski- ja kriisikommunikatsiooniga seotud tegevusi ette nähtud, tuleb seda põhjendada. Riski- ja kriisikommunikatsiooni erinevust selgitatakse juhendi lehekülgedel 28–29.

Osa tegevusi võivad olla kõigi esitatud stsenaariumite puhul sarnased. Näiteks, nii plahvatusest, tulekahjust kui ka transpordihõnetusest tingitud hädaolukordade lahendamiseks võidakse kasutada ühist juhtimiskorraldust ja rakendada sama hädaolukorra lahendamise plaani. Sellegipoolest on soovitatav ka selliseid tegevusi viitamise asemel kõigis võimeanalüüsid käsitleda, et hõlbustada hilisemat muutmis- või uuendustööd.

Kui nii hädaolukorra ennetamiseks, selleks valmistumiseks kui ka lahendamiseks mõeldud tegevused on loetletud, liigutakse võimeanalüüsi järgmiste etappide juurde, milleks on olemasoleva suutlikkuse ja võimelünkade tuvastamine. Et saada objektiivne tervikülevaade, on võimeanalüüsi selles etapis vaja kaasata kõik asjaspepuutuvad asutused ja spetsialistid, sealhulgas finantsanalüütilise pädevusega personal. **Juhime tähelepanu, et tuvastatud võimelünkade lahendamiseks plaanitavate meetmete detailsuste peab olema sobiv, et teha eelarvelisi ja korralduslikke otsuseid – kui teha võimed kindlaks, tuvastada võimelüngad ja kavandada meetmed üldistatud kujul, ei taga see tegelikult elus rakendatavaid tulemusi.**

### 2.3.1 Hädaolukorra lahendamise juhtimine võimeanalüüsis

Juhtimine on üks võimeanalüüsi tegevuste kohustuslik komponent ja oluline mistahes hädaolukordade lahendamise korral<sup>17</sup>. Hädaolukorra lahendamise eduka juhtimise vältimatuid eeldusi on see, et juhtiv asutus suudaks sündmusi objektiivselt hinnata ehk tuvastada, kas olukord vastab hädaolukorra või selle ohu kriteeriumitele, ning kui see nii on, asuda viivitamata õigusaktide ja HOLP-i kohaselt tegutsema.

Kuivõrd riskianalüüsid on oluliseks sisendiks ka HOLP-de koostamisel ja täiendamisel, siis on oluline hinnata võimeanalüüsi juhtimise osa kooskõla ka kehtiva HOLP-ga.

**Hädaolukorra lahendamise juhtimiseks valmisoleku puhul tuleb seal, kus asjakohane, hinnata järgmist:**

1. Kas juhtival asutusel on olemas pidev valmisolek ja printsiibid, et tuvastada ja otsustada, kas tegemist on hädaolukorraga?
2. Kas hädaolukorra lahendamise juhi määramiseks on olemas põhialused?

<sup>17</sup> Vältimatult on puudulik juhtimine seetõttu ka kriitiline võimelünk, kuna võib tuua kaasa valesid juhtimisotsuseid või otsustamatust, millel võib omakorda olla otsene mõju inimeste elule ja tervisele.

3. Millisel tasandil toimib hädaolukorra lahendamine? Kas lahendamine toimub riiklikul, piirkondlikul või lokaalsel tasandil (sündmuskohal) või kõikidel tasanditel korraga?
4. Kas juhtimisstruktuur rakendub riiklikul, piirkondlikul või lokaalsel tasandil ning millised koostööpartnerid igal tasandil kaasatakse?
5. Millised juhtimisstruktuuri grupid aktiveeritakse, kes sinna kaasatakse ja millisel tasandil?
6. Kas juhtimisstruktuuri rakendamiseks määratud tasanditel on tagatud töökeskkond ja kehtestatud vajalik töökorraldus (sh kokkukutsumise ajakriteeriumid ja võime tagada juhtimisstruktuuri töö seitse päeva nädalas ööpäev läbi)?
7. Kas juhtimisstruktuuridesse koostööpartnerite kaasamiseks kõigil määratud tasanditel on olemas korrad (sh koostööpartneritel olemas seitse päeva nädalas ööpäev läbi tegutsev kontaktpunkt, teada koostööpartnerite liitumise ajakriteeriume ja nende võime osaleda iga päev kogu ööpäeva)?

Kui analüüsitavast stsenaariumist tuleneva hädaolukorra lahendamise juhtimises nähakse ette vajadus rakendada juhtimisstruktuuri eri tasanditel (riiklik, piirkondlik, lokaalne), on soovitatav analüüsida iga rakendatava juhtimistasandi võimeid eraldi.

### 2.3.2. Elanikkonnakaitse võimeanalüüsis

Elanikkonnakaitse on termin, mis hõlmab kõikvõimalikke riigivõimu tegevusi, mille eesmärk on inimesi hädaolukordade tagajärgede eest kaitsta.

Elanikkonnakaitse tegevuste võimeanalüüs peab, samamoodi ülejäänud riskianalüüsiga, olema kooskõlas konkreetse hädaolukorra stsenaariumiga. Konkreetsete tegevuste loetlemine on asutuste otsustuspädevuses, kuid lihtsustatult saab need jaotada järgmistesse kategooriatesse:

#### 1) elanikke vahetu ohu eest kaitsvad tegevused;

Nende tegevuste eesmärk on tagada lahendused, mis pakuvad erinevates kriisiolukordades inimese elule ja tervisele ohu eest vahetut kaitset ning leevendavad seeläbi kriiside raskeid tagajärgi ja kaitsevad inimeste elusid. Sellised tegevused on näiteks organismi vastupanuvõime suurendamine (vaktsineerimine), kodude iseseisva vastupanuvõime arendamine ning ohtlike mõjude eest füüsilise kaitse pakkumine. Vahetu ohu eest kaitsvad tegevused hõlmavad muu hulgas individuaalse vastupanuvõime suurendamist, varjumist, evakuaatsiooni jm tegevusi.

## 2) elanikele abi osutamiseks suunatud tegevused.

Nende tegevuste eesmärk on tagada inimeste elu ja tervise kaitsmiseks vajalik lisaabi olukordades, kus varasema hoiatuse puudumine, sellele mitteametlikult reageerimine, ebapiisav valmisolek või kaitsetegevuste ebapiisavus on juba inimeste elu ja tervist mõjutanud ning see mõju võib veelgi süveneda. Peale inimestele vahetu abi pakkumise kuuluvad siia tegevused, millega toetatakse kogu ühiskonna vastupanuvõimet elanikke kriisides abistada. Sellised tegevused hõlmavad näiteks kiirsekku- mist, jätkuabi, varusid ja välisabi kaasamist.

### **Kokkuvõttes tuleb elanikkonnakaitse tegevuste puhul seal, kus asjakohane, hinnata järgmist:**

1. Kas elanikkonna immuniseerimine või isikukaitsevahendite kasutamine aitavad vältida hädaolukorrast tulenevaid raskeid tagajärgi inimeste elule ja tervisele?
2. Kas kodumajapidamiste sõltuvuse vähendamine elutähtsatest teenustest võib aidata kaasa hädaolukorra mõjude leevendamisele?
3. Kas ohu eest kaitse saamiseks on vajalik ohutsoonist lahkuda?
4. Kas hädaolukorras võib olla vajalik ulatusliku evakuaatsiooni läbiviimine ja millist valmisolekut on selleks vaja?
5. Kas inimeste elu ja tervise kaitseks võib olla vajalik välja kuulutada eriolukord?
6. Kas inimeste elu ja tervise kaitsmiseks on vaja osutada jätkuabi (statsionaarne eriarstiabi, vältimatu sotsiaalabi, psühhosotsiaalne abi, konsulaarabi, hädaabitööd ohutu elukeskkonna taastamiseks jmt)?
7. Kas hädaolukorraga võib kaasneda selliste elu ja tervise kaitsmiseks vajalike kaupade ja vahendite puudus, mille tagamiseks on vaja luua varud: 1) toit ja vahendid, mida elanikkond ise tarbimiseks vajab; 2) vahendid, mis on vajalikud elanikkonnakaitse meetmete elluviimiseks?
8. Kas hädaolukorraga võib kaasneda vajadus taotleda lisavahendeid ja abi välisriikidest?

### 2.3.3. Riski- ja kriisikommunikatsioon võimeanalüüsis

Kuigi nii riski- kui ka kriisikommunikatsioon on, nagu ülalgi mainitud, osa elanikkonnakaitse tegevustest, käsitletakse sellega seonduvaid tegevusi nende olulisuse tõttu võimeanalüüsis eraldi.

Riski- ja kriisikommunikatsiooni põhierinevus seisneb asjaolus, et esimese käigus tehakse tähendab **ennetustegevusi** ehk enne hädaolukorra aset leidmist tehtavat ja teine **lahendustegevusi** ehk tegevusi, mida võetakse ette siis, kui hädaolukorraks või selle ohuks peetav sündmus on juba toimunud.

#### Riskikommunikatsioon

Asutused teevad riskikommunikatsiooni selleks, et inimesed oskaksid ohule vastupanu osutada. Riskikommunikatsiooniga öeldakse, milles seisneb oht, miks ja kuidas peaks erinevateks hädaolukordadeks valmistuma ning kuidas hädaolukorras käituda. Riskikommunikatsioon on hädaolukordade ennetamise ja nendeks valmistumise üks osa, millega saab mõjutada paljude elanike teadmisi, hoiakuid, oskusi ja käitumist.

Oluline on, et võimeanalüüsis järelduks, milliste stsenaariumite korral on vaja riskikommunikatsiooni teha ja milliste puhul mitte. Samuti peab selguma, missuguste asutuste pädevusse riskikommunikatsioon kuulub ja kas selle edukaks tegemiseks on olemas inimesed, vahendid, väljaõpe ja plaanid.

**Kokkuvõttes tuleb riskikommunikatsiooni tegevuste puhul seal, kus asjakohane, hinnata järgmist:**

1. Kas riskikommunikatsiooni tegemine nõuab lisaraha?
2. Millised on riskikommunikatsiooni tegemise kanalid ja kas neid praegu aktiivselt kasutatakse?
3. Kas on olemas personal, kes teeb riskikommunikatsiooni? Kui samas valdkonnas teeb või võiks teha riskikommunikatsiooni ka mõni teine asutus, siis milline ja kas asutuste vahel on kokkulepitud koostöökorraldus?
4. Kas riskikommunikatsiooni tegeval personalil on olemas vajalik pädevus ja väljaõpe? Kui ei, siis milliseid lisaoskusi vajatakse?



## Kriisikommunikatsioon

Kriisikommunikatsioon ehk avalikkuse teavitamine on hädaolukorra lahendamiseiga seotud tegevus ning seda rakendatakse hädaolukorra ajal või vahetult enne selle tekkimist. Kriisikommunikatsiooniga tagatakse, et teave sellest, kuidas juba asetleidnud hädaolukorra mõju vältida või seda vähendada, jõuab elanikeni<sup>18</sup>. Avalikkuse teavitamist korraldab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus, kes võib HOLF-i ja/või (kriisi)kommunikatsiooniplaani kohaselt või muul alusel kaasata teisi osalisi.

Kuna kriisikommunikatsiooni tegemine on sündmuse lahendamise üks osa, on oluline analüüsida ka kriisikommunikatsiooni tegemise suutlikkust. Ressursside hindamisel on vaja arvestada, et kriisikommunikatsiooni kõrval peab vajalikul määral töötama ka igapäevane kommunikatsioon.

### **Kokkuvõttes tuleb kriisikommunikatsiooni tegevuste puhul seal, kus asjakohane, hinnata järgmist:**

1. Kas kriisikommunikatsiooni tegemiseks on olemas kanalid?
2. Kas kriisikommunikatsiooni tegemiseks võib olla vaja muid kanaleid või tehnikat, mida iga päev ei kasuta, ning kas see on olemas?
3. Kas kriisikommunikatsiooni tegemine nõuab täiendavat rahalist ressursi?
4. Kas personalil on olemas turvaline infojagamiskanal või platvorm?
5. Kas on vajalik käivitada kriisiinfotelefon ja kas selle avamiseks on olemas vajalikud vahendid (sh isikkoosseis)?
6. Kui palju on asutusel kriisikommunikatsiooniga tegelevat personali? Kas sellest piisab ja/või on olemas asutusteülesed koostöölepped, et kommunikatsioonistaap ööpäev ringi töös hoida, kuni see vajadus on olemas?
7. Kas kriisikommunikatsiooni tegevatel töötajatel on väljaõpe ja pädevus kriisikommunikatsiooni teha? Kui ei, siis milliseid kutseoskusi on neil veel vaja?
8. Kas asutuse sees on kokku lepitud organisatsiooni kõneisikud ja kas nad on saanud hädaolukorra kriisikommunikatsiooni koolitusi (avalik esinemine, intervjuude andmine jne)?
9. Kas kriisikommunikatsiooni plaan on olemas? Kas see on ajakohastatud ja kasutatav?

<sup>18</sup> Seetõttu on puudulik kriisikommunikatsioon ka vältimatult kriitiline võimelünk, kuna võib jätta inimesed ilma ellujäämiseks olulisest teabest ehk omada otsest mõju elule ja tervisele.

## 2.3.4. Võimeanalüüsi kokkuvõte

Igale võimeanalüüsi lõpus esitatakse ülevaade – **võimeanalüüsi kokkuvõte** – milles tuleb välja tuua järgmine:

- 1) ülevaade olulisematest tegevustest stsenaariumis kirjeldatud hädaolukorra ennetamisel, selleks valmistumisel ja selle lahendamisel – siin tuleb esitada olulisemad võimeanalüüsis kirjeldatud tegevused ning peaksid kajastatud saama kõik tegevused, mis on prioriteetsed stsenaariumis kirjeldatud hädaolukorra ennetamisel, selleks valmistumisel ja selle lahendamisel;
- 2) ülevaade olemasolevast valmisolekust – missugune on asutuste praegune valmisolek stsenaariumis kirjeldatud hädaolukorda ennetada, selleks valmistuda või seda lahendada;
- 3) ülevaade stsenaariumi olulisematest võimelünkadest – millised on võimeanalüüsis tuvastatud olulisemad võimelüngad? Olulisemate võimelünkade väljatoomine annab sisendi ka riskianalüüsi järeldustesse, milles loetletakse üksnes kriitilised võimelüngad<sup>19</sup>.

Võimelünga olulisuse hindamisel tuleks lähtuda järgmisest neljast kriteeriumist:

- a. Kas võimelünk on olemuselt kriitiline ehk kas selle tähelepanuta jätmisel on otsene mõju inimeste elule ja tervisele?
- b. Kas võimelünga lahendamine eeldab sellise meetme väljatöötamist, mis võiks/peaks arenema edasi eelarve lisataotluse koostamiseks või asutusesisese ressursi ümberjaotamiseks?
- c. Kas võimelünga lahendamiseks vajaliku meetme rakendamine eeldab asutuste koostööd?
- d. Kas võimelünga lahendamiseks vajaliku meetme rakendamine eeldab poliitilise tasandi (ministri või Vabariigi Valitsuse tasandi) otsust?

Kui vähemalt ühe ülaltoodud küsimuse puhul on vastus „jah“, tuleb seda võimelünka käsitada olulisena.

- 4) ülevaade oluliste võimelünkade leevendamiseks kavandatud meetmetest – missugused on meetmed, millega tuvastatud olulisi võimelünki lahendada plaanitakse<sup>20</sup>;
- 5) hinnang tõenäosusele, et sündmus võib laieneda hädaolukorraks – kas võimeanalüüsi tulemusel sai kinnitust või lükati ümber riskianalüüsi alguses tuvastatud seisukoht, mille kohaselt võib analüüsitavas stsenaariumis kirjeldatud sündmuste jada hädaolukorraks laieneda;

<sup>19</sup> Kriitilise võimelünga kriteeriume on selgitatud juhendi punktis 2 leheküljel 32.

<sup>20</sup> Juhime tähelepanu, et võimeanalüüsis plaanitavad meetmed peavad olema kooskõlas ka tuvastatud oluliste võimelünkadega, st võimelünkade ja meetmete arv peab üldjuhul kattuma. Erandiks on olukord, kus ühe meetmega on võimalik ühel ja samal ajal lahendada mitu võimelünka.

- 6) hinnang eriolukorra väljakuulutamise vajalikkusele – kas hädaolukorra lahendamine võib vajada eriolukorra väljakuulutamist ja eriolukorra meetmete rakendamist;
- 7) hinnang hädaolukorra lahendamise plaani (edaspidi ka *HOLP*) koostamise vajalikkusele – kas stsenaariumis kirjeldatud olukorra lahendamiseks tuleks koostada eraldi *HOLP*, kas on võimalik koostada ühine plaan mõne teise stsenaariumiga või ei ole plaani koostamine vajalik?

Võimeanalüüsi kokkuvõtte peaks koondama analüüsist selgunud olulisima info, olema ülevaatlik ja vajaduse korral arusaadav ka partneritele, kes analüüsi koostamisel ei osalenud.

Võimeanalüüside kokkuvõtte on omakorda aluseks riskianalüüsi järelduste koostamisele.

## 2.4. Riskianalüüsi järeldused

Järgmiseks esitatakse riskianalüüsis tehtud töö tulemusel saadud järeldused.

### **Riskianalüüsi järeldustes esitatakse järgmised asjaolud:**

- 1) üldhinnang asutuse(te)valmisolekule lahendada hädaolukorda;
- 2) loetelu kriitilistest võimelünkadest;
- 3) loetelu asutusesisestest meetmetest;
- 4) loetelu meetmetest, mis nõuavad mitme asutuse koostööd või ministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse otsust;
- 5) loetelu riskikommunikatsiooni meetmetest ja nende täitmise eest vastutavad asutused;
- 6) loetelu stsenaariumitest, mille lahendamiseks tuleb koostada *HOLP*;
- 7) hinnang, millise stsenaariumi lahendamine võib vajada eriolukorra väljakuulutamist;
- 8) ettepanek hädaolukorra lahendamiseks vajaliku varu, sealhulgas tegevusvaru suuruse kohta.

Loetletud elementide sisu on järgmine:

- 1) **üldhinnang asutuse valmisolekule stsenaariumites kirjeldatud hädaolukordi lahendada;** Üldhinnangu all peetakse silmas riskianalüüsi koostamist juhtiva ja sellesse kaasatud asutuste ekspertide antud teabe põhjal antud lühikest hinnangut, milline on asutuse praegune valmisolek stsenaariumites kirjeldatud hädaolukorra lahendamiseks.
- 2) **loetelu kriitilistest võimelünkadest;** Kriitiliste võimelünkade all peetakse silmas selliseid võimeanalüüsis tuvastatud puudusi, mille lahendamata jätmine kujutab otsest ohtu inimeste elule ja tervisele. Lisaks tuleks kriitilistena käsitada juhtimise, elanikkonnakaitse ja riskikommunikatsiooniga seotud võimelünki juhul, kui ka neil on otsene mõju inimeste elule ja tervisele.
- 3) **loetelu asutusesisestest meetmetest kriitiliste võimelünkade lahendamiseks;** Esitatakse loetelu sellistest võimeanalüüsis tuvastatud kriitiliste võimelünkade lahendusmeetmetest, mille rakendamine on ühe asutuse pädevuses ega nõua ministeeriumilt või Vabariigi Valitsuselt lisaotsust. Selle loetelu põhitarbijad on peamiselt asutuste juhtkonnad.
- 4) **loetelu kriitiliste võimelünkade lahendusmeetmetest, mis nõuavad mitme asutuse koostööd, ministeeriumi või Vabariigi Valitsuse otsust;** Esitatakse loetelu sellistest võimeanalüüsis tuvastatud kriitiliste võimelünkade lahendusmeetmetest, mille rakendamiseks ei piisa ainult ühe asutuse tegevusest, vaid vajavad mitme asutuse koostööd või poliitilist otsust kas ministeeriumi või Vabariigi Valitsuse tasandil. Selle loetelu põhitarbijad on peamiselt asutuste ja ministeeriumite juhtkonnad.
- 5) **loetelu riskikommunikatsiooni meetmetest ja nende täitmise eest vastutavad asutused;** Esitatakse võimeanalüüsi käigus koostatud lahendusmeetmed, mis kuuluvad riskikommunikatsiooni valdkonda, ning asutused, kes nende täitmise eest vastutavad või peaksid vastutama. Riskikommunikatsiooni meetmete esiletoomine annab lähteandmed HOS-i § 10 (riskikommunikatsioon).
- 6) **loetelu stsenaariumitest, mille lahendamiseks tuleb koostada hädaolukorra lahendamise plaan;** Üldjuhul tuleb hädaolukorra lahendamise plaan koostada kõigi stsenaariumite kohta, mis võivad laieneda hädaolukorraks, kuid siin võib olla ka mõningaid erandeid. Näiteks, kui võimalik stsenaarium lahendatakse mõne teise plaani alusel (näiteks PPA lahendab merereostuse kui politseisündmuse PPA reostustõrjereolaani alusel) või koostatakse mitme stsenaariumi ühine plaan.
- 7) **hinnang, millise stsenaariumi lahendamine võib vajada eriolukorra väljakuulutamist;** Siin kirjeldatakse, missuguseid seadusest tulenevaid eriolukorra meetmeid võib olla hädaolukorra lahendamiseks vaja. Seeläbi antakse lähteandmed hädaolukorra lahendamist juhtivale asutusele ja Vabariigi Valitsusele, kes saavad teada, milliste stsenaariumite lahendamiseks võib olla vaja välja kuulutada eriolukord.

8) **ettepanek hädaolukorra lahendamiseks vajaliku varu, sealhulgas tegevusvaru suu-  
ruse kohta.**

Kui võimeanalüüsis tuvastati, et hädaolukorra lahendamiseks on vaja luua teatud vahendite varu, tuleb siin esitada konkreetset ettepanekud vastava varu loomiseks. Näiteks, kui PPA tuvastab massikorratust puudutava võimeanalüüsi käigus, et sündmuse lahendamiseks on vaja luua mõningate massiohjevahendite varu.

## 2.5. Riskiankeet

Riskianalüüsi koostamise määruse § 10 kohaselt lõpeb analüüs riskiankeediga, mille eesmärk on suurendada elanike teadlikkust neid ümbritsevatest ohtudest ning et nad teaksid meetmeid, mida riskide maandamiseks võetakse.

Riskiankeet avalikustatakse ning seda peab olema lihtne ja kerge lugeda, et seda mõistaks ka eriteadmisteta kodanik.

Riskiankeet tuleb koostada iga stsenaariumi kohta, välja arvatud juhul, kui riskianalüüs sisaldab riigisaladust – sel juhul riskiankeeti ei koostata. Riskiankeedis esitatakse kokkuvõtte olulisematest elanikke puudutavatest järeldustest, sealhulgas loetletakse võetavad elanikkonnakaitse ja riskikommunikatsiooni meetmed. Kui riskianalüüsi käigus selgub, et mõni stsenaarium võib oluliselt mõjutada elutähtsa teenuse toimepidevust, esitatakse seegi riskiankeedi kategoorias „Muud meetmed“. Ühtlasi antakse elutähtsa teenuse osutajatele võimaluse korral juhiseid asjaolude kohta, millega nad peaksid arvestama, kui koostavad toimepidevuse riskianalüüsi ja plaane ning kavandavad teenuse toimepidevuse tagamist.

Juhtiv asutus peab riskiankeedi avaldama asutuse kodulehel hiljemalt kahe nädala jooksul pärast riskianalüüsi kinnitamist. **Rõhutame, et avaldada ei tule kogu riskianalüüs, vaid üksnes riskiankeet.** Et vältida inimtegevusest tulenevaid võimalikke ohte, tuleb riskiankeedis avaldatav sisu esitada võimalikult üldisena, üksikasjadesse laskumata.

## Lisa 1. Riskikommunikatsiooni võimeanalüüsi näidis

### Riskikommunikatsiooni korraldamine

#### Tegevuse kirjeldus

Korraldatakse avalikkusele riskikommunikatsioon, keskendudes äkkrünnaku puhuks tegutsemisjuhiste edastamisele.

#### Olemasoleva võimekuse kirjeldus (varustus, personal, väljaõpe, juhendid)

- PPA tehnika ja vahendid: tavapärased töövahendid.
- PPA isikkoosseis: kommunikatsioonibüroo töötajad.
- PPA väljaõpe: kommunikatsioonispetsialisti kvalifikatsioon, riskikommunikatsiooni koolitus.
- PPA eeskirjad ja juhendid: HOS, kommunikatsioonibüroo töötajate töölepingutest tulenev tavapärase töökorraldus, riskianalüüsi juhend (SiM)

#### Võimelüngad

1. Hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus võib olla nii PPA (sündmus ei ole terrorikuritegu) kui ka KAPO (sündmus on terrorikuritegu). Peale selle võib äkkrünnaku toimumise tõenäosus sõltuda üldisest terrorismiohust riigis, mis on aga KAPO pädevuses olev asjaolu. Seetõttu ei pruugi olla selge mõlema asutuse riskikommunikatsiooni ulatus äkkrünnaku sündmuse käsitlemisel. Lisaks on äkkrünnakualase riskikommunikatsiooni varem korraldanud ka Välisministeerium (käitumisjuhised välisreisil viibivatele inimestele).
2. Riigis ei ole kehtestatud .....
3. ....

#### Meetmed ja maksumus

1. Rakendada pädevuste jaotust, kus PPA korraldab äkkrünnaku sündmuse alase riskikommunikatsiooni sõltumata sellest, kas sündmus vastab terrorikuriteo tunnustele või mitte, ning KAPO korraldab riskikommunikatsiooni üldise terrorismi ohtude kohta. (Välisministeeriumi käitumisjuhiste avaldamise ajal HOS-i vastav säte ei kehtinud).
2. Otsustada riigis .....
3. ....

vastutajad: PPA ja KAPO



