

Riigiasutuste rollijaotus kohalike omavalitsuste toetamisel

Mõttepaberi eesmärk on täpsustada erinevate riigiasutuste ülesanded kohalike omavalitsuste (KOV) toetamisel. Kui regionaalsel tasandil on kokku lepitud, et keskne roll KOVide toetamisel kriisides ja nendeks valmistumisel on Päästeametil (PäA), siis rollijaotus ministeeriumide ja Riigikantselei (RK) vahel sama selge ei ole. Mõttepaber pakub välja raamistiku, mille abil rollisulgust suurendada.

Erinevate riigiasutuste rollid lühidalt:

Kõikidel ministeeriumidel on ülesanne kujundada oma valdkonna poliitikat, sh toetada selle rakendamist kohalikul tasandil ja tagada ülesande täitmiseks vajalikud juhised, riiklike ülesannete puhul ka vahendid. Seejuures on iga ministeeriumi ülesanne juba tavaolukorras läbi mõelda, et nende valdkondlikud regulatsioonid arvestaksid ka kriisiaegsete vajadustega.

Riigikantselei (RK) töötab välja riigi kriisireguleerimispoliitika (sh elutähtsate teenuste korraldamise raamistiku) ja koordineerib selle elluviimist riigi tasandil, sh juhhib üleriigilise riskianalüüsi koostamist, koordineerib riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ja riigi kaitsetegevuse kava koostamist ja kooskõlastab kõikide riigiasutuste hädaolukorra lahendamise plaanid (HOLP). Riigikantselei koordineeriv roll hõlmab ennekõike ministeeriume ja teisi olulise kriisireguleerimise ülesandega valitsusasutusi. Puutumus KOV tasandiga on ennekõike õigusruumi ja selle rakendamiseks kesksete metoodikate ja juhendmaterjalide väljatöötamise kaudu.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (REM) kujundab kohaliku omavalitsuse poliitikat ja kohaliku omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise poliitikat ja hoiab kesksel rollil KOV toetus- ja arendusvajaduste koondamisel (koostöös Siseministeeriumi ja PäA-ga) ja nende lahendamisel. Mh prioriseerib REM KOV vajadused planeerimisprotsessides ilmnenud võimelünkade kõrvaldamiseks ja esitab vajadusel sisendi riigieelarve strateegia koostamise protsessi, sh laia riigikaitse investeringute kavasse (v.a elanikkonnakaitse teemades, kus ka KOV toetusmeetmete kujundamisel on juhtroll SIMil). REM esindab KOVe riigi tasandi formaatides ja protsessides, sh õigusloomes – et seda sisuliselt teha, tagab REM, et PäA-l (ja PäA kaudu neil endal) on olemas terviklik tellimus olukorrapildi koondamiseks ja hoidmiseks. Infot saab PÄA tagada üksnes oma ülesannete ja päevuste piires. Juhul kui ilmnenud probleemkohad subsidiaarsuse ja ülesannete jäävuse põhimõtteid arvestades mõistliku aja jooksul ei lahene, viib REM vajaduse korral probleemkohad asjakohasele tasandile otsustamiseks.

Siseministeeriumi (SIM) ülesanne on kavandada ja koordineerida elanikkonnakaitset (EKK), seejuures on EKK laiem kui vaid SIMi haldusalas korraldatavad meetmed. Lisaks on SIMil oluline roll seoses selle haldusalas olevate asutuste – PäA, HäKi, Sisekaitseakadeemia (SKA) jt - ülesannetega ja asutuste suunistamisega kriisivalmiduse teemades laiemalt. SIM korraldab

kahte olulist koostööformaati – SIM ning ELVL elanikkonnakaitse, kriisideks valmisoleku ja siseturvalisuse töörühm ehk SIM-ELVL töörühm (suunaga KOVid) ning EKK nõukogu (suunaga ministeeriumid ja olulisemad EKK asutused).

Päästeamet (PäA) korraldab kriisireguleerimist regionaalsel tasandil, sh nõustades KOVe kriisireguleerimise korraldamisel, korraldades riigiasutuste ja KOVide vahelist koostööd hädaolukordade ennetamisel ja nendeks valmistumisel ja toetades hädaolukorra lahendamist juhtivat asutust teabevahetuse, olukorrateadlikkuse ja koostöö korraldamisel hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra lahendamisel. Hädaolukordadeks valmistumiseks kooskõlastab PäA KOV riskianalüüsid ja HOLPid ning KOV kriisikomisjoni töökorrad. Samal ajal valdkondlikku sisulist suunist tuleb KOVidel küsida vastavat ülesannet omavalt asutuselt. PäA hindab KOV kriisivalmidust läbi kriisivalmiduse indeksi. Indekseerimine viiakse läbi iga-aastaselt koostöös REM-ga. Nõustamise, kooskõlastamise ja haldusjärelvalve kriisireguleerimisalaste ülesannete täitmise ning regionaalsete kriisikomisjonide (RKK) korraldamise kaudu koondub PäA kätte KOV valmisoleku ülevaade ja võimelüngad, mis EKK nõukogu ja elutähtsa teenuse korraldajate (ETKA) ümarlaua vahendusel viiakse seotud ministeeriumide, asutuste ja Riigikantseleini.

Mõttepaber kirjutab erinevate osaliste rollid täpsemalt lahti. Selleks on erinevad KOVide toetamisega seotud tegevused jaotatud nelja suuremasse gruppi: KOV enda teenuste toimimine kriisiolukorras, KOVid kui riiklike ülesannete toetajad, KOVid kui elutähtsa teenuse korraldajad ja KOVide toetus- ja arendusvajadus kriisivalmiduse suurendamiseks. Rollijaotuse juures on oluline rõhutada, et horisontaalset rolli täitvad ministeeriumid ja Riigikantselei ning regionaalsel tasandil keskset rolli täitev PäA ei võta üle erinevate ministeeriumide valdkondlikku rolli, vaid täidavad koordineerivat-toetavat rolli, sh pakuvad keskseid koostööformaate ja -protsesse.

1) KOV enda teenuste toimimine kriisiolukorras

- Peamine vastutus asutuse valmisoleku ja teenuste toimepidevuse eest on KOVil endal. KOV on ETKAna kohustatud koostama riskianalüüsi ja hädaolukorra lahendamise plaani (HOLP) oma haldusterritooriumil korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks. Ehkki muude teenuste osas (nt sotsiaal- ja haridusteenused) kriisiplaani koostamise kohustust enne tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse (TsiRkS) jõustumist ei ole, siis tuginedes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõigetele 1, 2 ja 2¹ on KOVil ülesanne jätkata oma teenuste pakkumist ka kriisiolukorras, seega on laiendatud kriisiplaani koostamine mõistlik ka ilma vastava selge kohustuseta.
- Iga ministeeriumi ülesanne on juba tavaolukorras läbi mõelda, et nende valdkondlikud regulatsioonid arvestaksid ka kriisiaegsete vajadustega. Mh võib see tähendada vajadust

töötada välja nõ kriisiaegsed miinimumstandardid selleks, et tavaolukordade jaoks mõeldud standardid ei takistaks kriisiolukorras kriisi lahendamist ja selle mõjude leevendamist. Selleks, et standardeid saaks rakendada, tuleb need välja töötada KOV võimeid arvestavalt. KOV võimed kaardistatakse riskianalüüsi ja HOLPi koostamise käigus ning nõustavat ja koordineerivat rolli omav PäA koondab üldpildi ja võimelüngad ja toob selle EKK nõukogu ja/või ETKA ümarlaua kaudu seotud ministriumide, asutuste ning Riigikantseleini. Regionaalministeerium tervikpildi hoidjana saab koondinfo KOV võimete ja kõikide valdkondade piirangute kohta ning vajadusel teeb ettepanekud (sh õiguslikud) probleemkohtade lahendamiseks.

- PäA roll on kriisireguleerimise korraldamine regionaalsel tasandil, see hõlmab endas mh KOV riskianalüüside ja HOLPide, KOV kriisikomisjoni töökordade kooskõlastamist ning regionaalsete kriisikomisjonide (RKK) korraldamist. Seejuures nõustab PäA KOVe kriisireguleerimise korraldamisel, korraldab riigiasutuste ja KOVide vahelist koostööd hädaolukordade ennetamisel ja nendeks valmistumisel ja toetab hädaolukorra lahendamist juhtivat asutust teabevahetuse, olukorrateadlikkuse ja koostöö korraldamisel hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra lahendamisel.
- Kui KOV jääb oma ülesannete täitmisel hätta, siis tõstatab ta murekohad RKKs. Esimeses järgus tuleks lahendus leida piirkondlike osaliste koostöös. Lähtutakse lähimuse põhimõttest, kus teemavaldkonna esindaja viib murekoha vajaduse korral järgmistele tasanditele lahendamiseks. Kui ka ministriumi tasandil probleemi lahendada ei suudeta, toob valdkonna esindaja lahendusettepanekud Vabariigi Valitsusse (VV) otsustamiseks. PäA protokollib tõstatatud murekohad ja hoiab KOV kriisivalmiduse osas regionaalset olukorrapilti nii tava- kui kriisiolukorras. Juhul kui vastutav asutus probleemi lahendamisega piisavalt ei tegele, toetab REM vajaduse korral probleemi viimist asjakohasele tasandile (kui asutus on passiivne, siis asjakohasesse ministriumisse, kui ministrium passiivne, siis vajadusel ka VVsse). Elanikkonnakaitse valdkonnas täidab sama rolli SIM.
- Kui üleriigilise olukorrapildi jaoks on vaja KOVidelt sisendit, tehakse tellimus PäA kaudu (sh vältimaks dubleerivaid päringuid). REM tagab selle, et PäA-l on olemas terviklik tellimus olukorrapildi koondamiseks ja hoidmiseks, selleks on loodud ühtse formaadiga küsimustik, mis tagab andmete ühtsuse ja võrreldavuse.

2) KOVid kui riiklike ülesannete toetajad

- Lisaks oma olemuslikele ülesannetele (kommunaalteenused, sotsiaal- ja haridusteenused jne) on KOV nii tavaolukorras kui kriisiajal ka riiklike ülesannete toetaja rollis. Riiklikud ülesanded on reguleeritud valdkondlikes seadustes ja määrustes, nt toimetulekutoetuse maksmine sotsiaalhoolekandeseaduses, evakuaatsiooni toetamine hädaolukorraseaduses jne. Riiklike ülesannete puhul on oluline, et valdkonna eest vastutav ministrium tagab KOVile ülesande teostamiseks ka vajaliku toetuse, sh täpsustab selged ootused riiklikule ülesandele ning tagab, et KOVil oleksid ülesande

täitmiseks vajalikud vahendid. Juhul kui vastutav asutus probleemi lahendamiseks piisavalt ei tegele, toetab REM vajaduse korral probleemi viimist asjakohasele tasandile (kui asutus on passiivne, siis asjakohasesse ministeeriumisse, kui ministeerium passiivne, siis vajadusel ka VVsse).

- Vastutava ministeeriumi ülesanne on tagada, et valdkondlikud regulatsioonid arvestaksid ka kriisiaegsete vajaduste ja võimalustega (nt kriisiaegsete miinimumstandardite kehtestamine tavapäraste nõuete leevendamiseks). KOV ülesanne on valmistuda riigipoolsetest suunistest lähtuvalt talle pandud ülesande täitmiseks. Seejuures on KOVi jaoks kohustuslik vaid seaduses sätestatud ülesannete täitmine, muude suuniste puhul on nende täitmine vaid soovituslik. Koostööformaadiks probleemide lahendamisel on ennekõike valdkondlikud komisjonid ja töörühmad (toimuvad vastutava valdkonna juhtimisel). Üldise olukorrapildi hoidmiseks on oluline ka Pää kaasatus alagrupi töösse.
- Riigi kaitsetegevuse kava (RKTk) koostamisel koordineerib Riigikantselei riigiasutuste tegevusi. Iga riigiasutus peab oma riigikaitseülesande raames sõnastama ja kokku leppima ka ootused KOVidele (eeldusel, et KOVidel on ülesande täitmisel roll). Riigikantselei toetab üleriigilise AK-tasemel väljavõttega RKTkst ja üleriigilise riskianalüüsi jagamisega. TsiRKS jõustumisel tekib ühtne planeerimisprotsess ja -metoodika, kus erinevate asutuste ootused ja KOV suutlikkus nendele vastata koondub ühte KOV kriisiplaani. Riigikantselei tellimisel ja tihedas koostöös Pää, KOVide ja teiste seotud osalistega koostab KPMG KOV kriisiplaani metoodika ning koolitus- ja juhendmaterjalid. Sama protsessi raames (või sellega paralleelselt) lepatakse kokku ka sisuline tööjaotus Pää ja teiste seotud osaliste vahel (st kuidas jõuab riigi terviklik ootus KOVideni).

3) KOVid kui elutähtsa teenuse korraldajad (ETKA)

- CER direktiivi ülevõtmisega muutusid kõik KOVid ETKAdeks, seejuures 46 KOVi jaoks on ETKA ülesanded uued.
- Elutähtsate teenuste (ETT) poliitika üldjuht on RK- see hõlmab endas mh elutähtsate teenuste üldise õigusruumi kujundamist (sh rahvusvahelises koostöös osalemist), üleriigilise riskianalüüsi koostamise juhtimist, ETO toimepidevuse (katus-)strateegia koostamise juhtimist ja riigiasutuste HOLPide kooskõlastamist (sh selle raames tagasisidestamist ja vajadusel nõustamist). Peamiseks koostööformaadiks ETKAdega suhtlemisel on ETKA ümarlaud, kus KOVe esindab Pää. Tulevikus kaasatakse ümarlaua formaati ka Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL).

Pää peegeldab RK rolli regionaalsel tasandil, sh kooskõlastab KOVide riskianalüüsid ja HOLPide ja vajadusel nõustab KOVe. Pää koondab KOVidelt ka infot ETO sündmuste kohta. Pää toetab KOV riskianalüüside koostamisel ühtse (RK poolt ette antud) metoodika rakendamist ja SITIKAS-RISK tööriista kasutamist, vajadusel koondab ja esitab Riigikantseleile tagasiside metoodika uuendamiseks. Seejuures Riigikantselei toetab vajadusel

PäA-d, PäA omakorda KOVe. PäA suhtlus ja vajadusel infokorje KOV elutähtsa teenuse osutajatega toimub KOVide vahendusel. ETT üldpoliitikas võtab edaspidi endale täiendava rolli REM, kelle ülesandeks on veenduda, et ETT poliitika arvestab KOVide vajaduste ja võimalustega. Täpsemate sektoripõhiste (teehoolduse, vee- ja kaugküttesektoris) suuniste andmine jääb ka edaspidi vastutava valdkonnaministeeriumi ülesandeks. PäA ja REM täidavad oma tasanditel keskse kontaktpunkti rolli, kes koondavad KOVide kui ETKAde küsimused ja põhimõttelised murekohad, sisendi õigusloomesse või loodavatesse metoodikatesse jne.

4) KOVide toetus- ja arendusvajadus kriisivalmiduse suurendamiseks

- Regionaalsel tasandil on keskne roll PäA-l, kes nõustab KOVe kriisireguleerimise korraldamisel (sh riskianalüüside ja HOLPide koostamisel ja õppuste korraldamisel) ja korraldab riigiasutuste ja KOVide omavahelist koostööd. Seejuures on oluline, et valdkondlikud erisused/suunised oleksid ka PäA-ga läbi räägitud, vältimaks olukordi, kus erinevad valdkondlikud suunised töötavad üksteisele vastu, ei ole KOVide jaoks arusaadavad vms.
- Keskseks koolitus- ja arendusasutuseks on kujunemas Sisekaitseakadeemia – kus võimalik, tuleks valdkondlikud koolitus- ja arendusvajadused siduda Sisekaitseakadeemia KOV suunaliste tegevustega. Kui see võimalik ei ole, tuleks erinevad tegevused ajatada, vältimaks üheaegselt toimuvaid koolitusi. Oluline on, et koolitus- ja arendustegevused sisustatakse seotud osalisi kaasates ning koolitus- ja arendustegevuste eelarvevajaduste eest seisavad kõik, kelle seatud ülesannete täitmist koolitus- ja arendustegevused toetavad.
- REMil on KOV poliitika ja KOV finantsjuhtimise poliitika kujundajana keskne roll KOV toetus- ja arendusvajaduste koondamisel ja nende lahendamisel. Seejuures saab REM kasutada olemasolevaid koostööplatvorme (ennekõike RKK, aga ka ETKA ümarlaud, JKN ja EKK nõukogu) ja erinevatel osalistel olemasolevat infot (nt PäA näeb HOLPe kooskõlastades erinevate KOVide võimelünki). Mh on REMi roll 1) planeerimisprotsessides ilmnunud võimelünkade kõrvaldamiseks vajaduste prioriseerimine ja esitamine riigieelarve strateegia koostamise protsessi, sh laia riigikaitse investeeringute kavasse; 2) kriisiolukorras riigitasandi formaatides (JKN, kantslerid, VV) KOV olukorrapildi andmine (olukorrapildi loomine toimub tihedas koostöös Päästeameti ja teiste seotud osalistega) ja KOV huvide eest seismine, sh vajadusel teiste valdkondade „nügimine“ seal, kus valdkonna eest vastutaja probleemi lahendamisega ise piisavalt aktiivselt ei tegele; 3) valdkonnaüleste murekohtade puhul kitsaskohtadele/võimelünkadele lahenduste väljatöötamine (koostöös seotud valdkondadega).

Peamised formaadid riigiasutuste suhtluseks KOVidega ja omavahel

Selleks, et riigi sõnumid KOVidele oleksid ühetaolised ja võimalikult vähe koormavad, on oluline KOVidega suhlemiseks ja KOV suunaliste poliitikate ja suuniste arutamiseks ja kokku leppimiseks kasutada ära erinevaid toimivaid koostööformaate. Lihtsustatult toimub riigiasutuste suhtlus KOVidega kolmel tasandil – 1) üks ühele suhtlus üksikute KOV esindajatega, 2) regionaalsed koostööformaadid (keskseks formaadiks regionaalne kriisikomisjon ehk RKK), 3) ministeeriumi(-de) juhitud töögrupid (keskseks formaadiks SIM-ELVL töörühm). Täiendavalt on olemas toimivad formaadid riigiasutuste vahel teemade arutamiseks, otsustamiseks ja Vabariigi Valitsuse otsustustepanekute ettevalmistamiseks - julgeolekukoordinatsiooni nõukogu ehk JKN ja regulaarsed kantslerite nõupidamised, sh Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon ehk VVKK (nõ kantslerite kriisikomisjon). Lisaks on SIM loonud EKK nõukogu, mille üheks töösuunaks oleks KOV kriisivalmidusega seotud küsimuste eelkoordinatsioon ja ühtsete sõnumite-tegevuste kokku leppimine ning Riigikantselei ETKA ümarlaua, mis on peamiseks koostööformaadiks Riigikantselei ning ETKAde omavaheliseks suhtluseks (KOVe esindab formaadis PÄA, tulevikus kaasatakse infovälja ühtlustamiseks ka ELVL).

