Riigikontroll
II auditiosakond

Nr.20033

Riigi valmisolek hädaolukorraks

Auditi plaan

Auditijuht: Juhani Lemmik
Vanemaudiitor: Janno Veskimets
Vanemaudiitor: Alina Undrits

Tallinn 2006

Sisukord

1. AUDITI AJEND 3

2. AUDITIGA HÕLMATAV PROBLEEM JA SELLE OLULISUS 3

3. AUDITI EESMÄRK 3

4. AUDITEERITAVAD 4

5. VARASEMAD KONTROLLIMISED. 4

6. AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS 4

7. AUDITEERITAVA SEISUKOHAD JA SISEAUDIT 7

8. AUDITI KORRALDAMIST MÕJUTAVAD RISKID 9

9. AUDITI EELDATAV TULEMUS 10

10. VAJATAVAD RESSURSID 10

11. ETTEPANEK 9

LISAD 12

LISA 1 Kasutatud mõisted 11
LISA 2 Kriisireguleerimist reguleerivate õigusaktide loetelu 12
LISA 3 Hädaolukorraks valmisoleku kujunemise etapid 15
LISA 4 Hädaolukordade riskianalüüsi mudel 16
LISA 5 Kriisireguleerimise juhtimine 17
LISA 6 Kriisireguleerimise planeerimine 18
LISA 7 Auditi metoodika, eeldatavad järeldused ja ettepanekud 19

1. Auditi ajend

Auditi "Riigi valmisolek hädaolukorraks" nr 20033 läbiviimine põhineb Riigikontrolli 2006.a. tööplaanil.

2. Auditiga hõlmatav probleem ja selle olulisus

Puudub kindlustunne, et riigi valmisolek on piisav tagamaks hädaolukorras inimeste elu ja tervise, vara ning keskkonna kaitse.

Eestis ette tulnud hädaolukorrad (Pärnumaa 2001. aasta metanoolimürgistuse juhum, 2005. aasta jaanuaritormist tingitud üleujutus Pärnu- ja Läänemaal, 2006. aasta Loode-Eesti ranniku naftareostus) on näidanud, et hädaolukordades tegutsemiseks ei ole oldud piisavalt ettevalmistatud.

Võimaliku hädaolukorra puhul on riigi kindlustatus materiaalsete ressurssidega väga halb *(Vabariigi Valituse kriisikomisjoni 14.01.2004 istungil tehtud järeldus)*. Eestis ei ole reaalselt riigireservi arendatud ning olukorra parandamiseks toimub tegevusvaru põhise riigireservisüsteemi loomine *(tegevusvaru põhise riigireservi arengukava aastani 2006)*. Alates 01.01.2006 moodustab ministeerium oma valitsemisalasse kuuluvas elutähtasas valdkonnas riigi tegevusvaru *(hädaolukorraks valmisoleku seaduse §7 lg 10)*(vt lisa nr 1-2).

Kriisireguleerimine hõlmab:

- Ennetavad tegevused - seotud riskianalüüsiga, millest tulenevalt toimub riskide maandamine, kasutades ohte vältivaid meetmeid (järelevalve, teavitustöö jne) ja ohte leevendavaid meetmeid (lahendamiskavad, tegevusvaru, riskide maandamine kindlustussüsteemi kaudu jne);
- Reageerimist ettevalmistavad tegevused (sh regulatsioonide väljatöötamine);
- Reageerimine;
- Tagajärgede likvideerimine (endise olukorra taastamine).

Senine kogemus on viidanud puudustele kõikides kriisireguleerimise valdkondades.

Hädaolukorraks valmisolekule hinnangu andmine on kahtluseta oluline, kuna puudutab ühiskonda tervikuna. Käesoleval ajal rõhutab teema olulisust äsjase naftareostusega seonduv, samuti leviv linnugripp ning pandeemia tekke risk. Tulenevalt riigi kohustusest ja ühiskonna ootustest tuleb tagada riigi valmisolek hädaolukorraks. Riigikontroll saab kavandatava auditi abil anda vajalikku informatsiooni hädaolukorraks valmisoleku kohta ja aidata oma järelduste ning ettepanekutega kaasa valmisoleku parandamisele.

3. Auditi eesmärk

Auditi kitsam eesmärk on hinnangu andmine võimaliku hädaolukorra väljaselgitamiseks ja hindamiseks tehtavale riskianalüüsile, kriisireguleerimisplaanile (sh hädaolukorra lahendamise kavale) ja selle täitmise võimekusele.
Auditi laiem eesmärk on järelduste ja ettepanekute kaudu aidata kaasa hädaolukorraks valmisoleku tagamisele, sh elanikkonna parema informeerituse saavutamisele.

4. Auditeeritavad

Siseministeerium (sh valitsemisala), Keskkonnaministeerium (sh valitsemisala), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (sh valitsemisala), Sotsiaalministeerium (sh valitsemisala) ja Põllumajandusministeerium (sh valitsemisala).

5. Varasemad kontrollimised.

Riigikontrolli auditid:

- kontrolliaruanne nr 2-5/04/9 23.02.2004 "Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal";
- kontrolliaruanne nr 2-5/04/114 23.11.2004 "Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine".

6. Auditi ulatus ja käsitlusviis

Auditis käsitletavad hädaolukorrad:
I Loomataud (linnugripp, suu- ja sõrataud)

- Põllumajandusministeerium (Veterinaar- ja Toiduamet, Veterinaar- ja Toidulaboratoorium);
- Sotsiaalministeerium (Tervishoiuamet),
- Siseministeerium.

II Pandeemia (gripipandeemia jt)

- Sotsiaalministeerium (Tervishoiuamet, Tervisekaitseinspektsioon);
- Siseministeerium.

III Ulatuslik reostus merel, rannikul

- Siseministeerium (Piirivalveamet, Päästeamet);
- Keskkonnaministeerium(Keskkonnainspektsioon);
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Veeteede Amet).

IV Transpordiõnnetusega seotud hädaolukord (ohtlike veoste kogunemine tiheasustusega punktides)

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Raudteeinspektsioon, Maanteeamet);
- Siseministeerium (Päästeamet);
- Keskkonnaministeerium (Keskkonnainspektsioon);
- Sotsiaalministeerium (Tervishoiuamet).

Audit hõlmab riskianalüüsi, kriisireguleerimisplaani (sh hädaolukorra lahendamise kava) ja selle täitmise võimekuse hindamist (vt lisa nr 3-6).

Riik on hädaolukorraks valmis siis, kui:

1) hädaolukord on õigesti hinnatud;
2) hädaolukorras tegutsemine on õigesti planeeritud;
3) on loodud eeldused kriisireguleerimisplaani (sh hädaolukorra lahendamise kava) täitmiseks.

Valmisolekut hinnatakse iga hädaolukorra puhul eraldi. Peab olema tagatud vajalikul tasemel valmisolek ehk olukorrast tulenev optimaalne valmisolek.

1. Kas hädaolukord on õigesti hinnatud?

1.1 Kas on selgitatatud välja miks, kus ja kuna võib juhtuda?
- Kas riskianalüüsi metoodika sisaldab kõiki olulisi komponente?
- Kas riskianalüüsi metoodikat rakendatakse õigesti?

1.2 Kas hädaolukorra tekkimise tõenäosus ja tagajärgede ulatus on õigesti hinnatud?
- Kas riskianalüüsi metoodika võimaldab hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja tagajärgede ulatust õigesti hinnata?
- Kas võimalike hädaolukordade tekkimise tõenäosus on õigesti hinnatud?
- Kas võimalike hädaolukordade tõttu tekkida võiva kahju ulatus on õigesti määratud?
- Kas on rakendatud meetmeid hädaolukorra ärahoidmiseks ja tagajärgede leevendamiseks?
- Kas on tuvastatud hädaolukorra lahendamise kava vajadus?
- Kas toimub hädaolukordade tekkimise tõenäosuse ja tagajärgede ulatuse pidev ja regulaarne ülevaatamine?

2. Kas hädaolukorras tegutsemine on õigesti planeeritud?

2.1 Kas rollijaotus (kes mida, millal ja kuidas teeb) on selge?
- Kas on nimetatud võtmeisikud nimeliselt koos ametinimetustega ning asetäitjad kes on vastutavad kindlate tegevuste eest hädaolukorras?
- Kas plaan on ühilduv teiste plaanidega?
- Kas plaan käsitleb haavatavate gruppide kaitset hädaolukorras (lapsed, pensionärid)?
- Kas plaan on läbi vaadatud ja aktsepteeritud kõikide osapoolte poolt kellele on määratud vastutus?
- Kas plaan on olemas kõikides asutustes kellele on määratud vastutus?
- Kas on määratletud millal plaan käivitub?
- Kas on määratletud ettevõtete ja vabatahtlike organisatsioonide kaasamine hädaolukorras?

2.2 Kas on määratud kindlaks ressursside ja teenuste vajadus?
- Kas on ülevaade valdkonna ressurssidest?
- Kas on kaardistatud ressursside ja teenuste vajadused?
- Kas on määratud ressursside eest vastutaja?
- Kas on dokumenteeritud järelvalve korraldus ressursside kasutamise kohta?

2.3 Kas plaani hinnatakse, testitakse ja täiendatakse pidevalt ja regulaarselt?
- Kas on nimetatud võtmeisikud nimeliselt koos ametinimetustega ning asetäitjad kes on vastutavad plaani haldamise ja pideva täiustamise eest?
- Kas on korraldatud plaani täiendamine ja täiendatud plaanide olemasolu kõikides asutustes kellele on määratud vastutus?
- Kas plaani korrigeeritakse vastavalt olukorra muutustele?
- Kas plaani testitakse regulaarselt?

3. Kas on loodud eeldused kriisireguleerimisplaani (sh hädaolukorra lahendamise kava) täitmiseks?

3.1 Kas vajalikud ressursid on olemas?
- Kas igas elutähtsas valdkonnas on olemas optimaalne tegevusvaru?
- Kas on info olemasolevate ressursside kohta?
- Kas on märgitud kõik lepingute ja kokkulepetega tagatud ressursid?

- Kas on teada teised hädaolukorras ressurssidega varustajad?
- Kas materiaalseid ressursse hoiustatakse ja uuendatakse nõuetekohaselt?
- Kas inimesed on vajaliku ettevalmistusega (koolitused, õppused)?

Finantsressursid

- Kas on olemas selge hädaolukorras tegutsemise kulude arvestamise kord? (kes peab pidama arvestust, kes peab andma hinnangu)
- Kas on olemas selge lisaressursi taotlemise kord? (kes peab esitama taotluse, millal)

Materiaalsed ressursid

Ruumid

- Kas on olemas kriisikeskus (sh alternatiinve kriisikeskus)?

Transport

- Kas on olemas transport inimeste ja varustuse õigeaegseks kohaletoomiseks?

Sidesüsteemid

- Kas sidesüsteemid võimaldavad operatiivset infovahetust - ORS?

Masinad/seadmed

- Kas on olemas vajalikud masinad ja seadmed?
- Kas masinaid hooldatakse/remonditakse regulaarselt?

Tõrjevahendid/vaktsiinid

- Kas on olemas vajalikud tõrjevahendid ja vaktsiinid?

Varustus jms

- Kas on olemas vajalik varustus: joogivesi, söök, soojad tekid jne?

Inimesed

- Kas on olemas kriisireguleerimise meeskond (sh reservmeeskond)?
- Kas võtmeisikutel on kompetents, et võtta kiiresti vastu õigeid otsuseid?

3.2 Kas on rakendatud meetmeid puuduvate ressurside saamiseks?

- Kas on info puuduvate ressursside kohta?
- Kas on tehtud pikajaline investeeringute kava puuduvate ressursside saamiseks?

3.3 Kas ressursid on vajaduse korral kättesaadavad?

- Kas on fikseeritud kõikide ressursside kogus ja asukoht ning kohaletoomiseks vajalik transport?
- Kas on koostatud kõikide ressursside kohaletoomise täpne ajagraafik?

Põhiküsimus	Hindamiskriteerium
1. Kas hädaolukord (HO) on õigesti hinnatud?	
1.1. Kas on selgitatud välja miks, kus ja kuna võib juhtuda?	1. Kasutatav riskianalüüsi metoodika sisaldab kõiki olulisi komponente. 2. Metoodikat on õigesti rakendatud.
1.2. Kas hädaolukorra tekkimise tõenäosus ja tagajärgede ulatus on õigesti hinnatud?	1.Kasutatav riskianalüüsi metoodika võimaldab hädaolukorra tekkimise tõenäosust ja tagajärgede ulatust õigesti hinnata. 2.Metoodikat on õigesti rakendatud. 3.Toimub HO tekkimise tõenäosuse tekkimise ja tagajärgede ulatuse pidev ja regulaarne ülevaatamine. 4. On rakendatud meetmeid hädaolukorra ärahoidmiseks ja tagajärgede leevendamiseks? 5. On tuvastatud HOLK vajadus.
2. Kas hädaolukorras tegutsemine on õigesti planeeritud?	
2.1. Kas rollijaotus (kes mida, millal ja kuidas teeb) on selge?	Hädaolukorraks tegutsemiseks on koostatud plaan, mis sisaldab selget ülevaadet kes teeb mida, millal ja kuidas.

2.2 Kas on määratud kindlaks ressursside ja teenuste vajadus?	1. On olemas ülevaade valdkonna ressurssidest. 2. Vajalikud ressursid ja teenused on kaardistatud. 3. Ressursside eest vastutajad on määratud. 4. Tagatud on ressursside kasutamise järelevalve.
2.3 Kas plaani hinnatakse, testitakse ja täiendatakse pidevalt ja regulaarselt?	1. Plaani pidev ja regulaarne täiendamine on korraldatud (tagatud on täiendatud plaanide edastamine kõigile osapooltele). 2. Plaani haldamise ja pideva täiustamise eestvastutajad on määratud. 3. Tagatud on plaani korrigeerimine olukorra muutustele vastavalt. 4. Tagatud on plaani regulaarne testimine.
3. Kas on loodud eeldused kriisireguleerimisplaani (sh hädaolukorra lahendamise kava) täitmiseks?	
3.1. Kas vajalikud ressursid on olemas (finantsressursid, materiaalsed ressursid ja inimressursid)?	1. Vajalikud ressursid on olemas: - inimesed on vajaliku ettevalmistusega; Isikud, kes vastutavad hädaolukorras tegutsemise eest, omavad vajalikku kompetentsi st. on vastava haridustasemega ja/või on korraldatud vastavasisulisi koolitusi, õppusi. - materiaalsed ressursid on töökorras, nõuetekohaselt hoiustatud ja uuendatud; - finantsressursid on proportsionaalses kooskõlas võimaliku hädaolukorra prioriteetsusega. 2. On märgitud kõik lepingute ja kokkulepetega tagatud ressursid. 3. Vajalike materiaalsete ressursside säilimist kontrollitakse vähemalt kord aastas. 4. Riskianalüüsis välja toodud meetmetega ja plaanis ettenähtud ressurssidega arvestatakse riigieelarve projekti koostamisel. 5. Igas elutähtsas valdkonnas on olemas optimaalne tegevusvaru. 6. Tegevusvaru säilimist kontrollitakse vähemalt kord aastas. 7. Elutähtsa valdkonna eest vastutava ministeeriumi esitatud riigi tegevusvaru moodustamise kavaga arvestatakse riigieelarve projekti koostamisel.
3.2 Kas on rakendatud meetmeid puuduvate ressurside saamiseks?	1. Puuduvad ressursid on kaardistatud. 2. Puuduvate ressursside osas on koostatud pikajaline investeeringute kava.
3.3 Kas ressursid on vajaduse korral kättesaadavad?	1. Hädaolukorras tegutsemiseks vajalikud ressursid on vajadusel kättesaadavad. 2. Tegevusvaru on vajadusel kättesaadav: - füüsilisi tegevusvarusid hoitakse hajutatult; - lepingute alusel hoitav tegevusvaru on koguses, mis vajaduse korral garanteerib füüsiliste tegevusvarude olemasolu ja kättesaadavuse.

Täpsem metoodika on esitatud lisas nr 7.

7. Auditeeritava seisukohad ja siseaudit

Kuna kriisireguleerimisalal on juhtivministeerium Siseministeerium, siis on toimunud kohtumised Siseministeeriumi esindajatega.

29.11.05 toimunud kohtumisel tutvustati auditi eesmärke Siseministeeriumi esindajatele (sisejulgeoleku asekantsler Kalev Timberg, sisejulgeolekupoliitika osakonna juhataja Hannes Kont, kriisireguleerimisbüroo juhataja Raine Eenma). Siseministeeriumi seisukoht oli, et

esitatud probleemipüstitus on õige. Siseministeerium väljendas ootust, et audit aitab kaasa probleemi avalikkusele teadvustamisele, kavandatavate reformide teostamisele ja valdkonna rahastamise prioriteetsuse selgitamisele. Kontaktisikuks määrati sisejulgeolekupoliitika osakonna kriisireguleerimisbüroo juhataja Raine Eenma.

27.12.05 toimunud kohtumisel Raine Eenmaga arutati läbi, milliseid hädaolukordi auditis võiks käsitleda. Arutati järgmiseid hädaolukordi:

- Meretranspordiga seotud hädaolukorrad (ulatuslik reostus merel);
- Maismaatranspordiga seotud hädaolukorrad (ohtlikud veosed);
- Epideemia (gripiepideemia, SARS jt);
- Loomataud (linnugripp jt);
- Kiirgusõnnetus (avarii naaberriigi tuumaelektrijaamas);
- Terrorismiakt (lähtutakse terrorismivastase tegevuse tegevuskavast).

07.03.2006 toimunud kohtumisel Siseministeeriumi esindajatega (sisejulgeoleku asekantsler Kalev Timberg, kriisireguleerimisbüroo juhataja Raine Eenma) edastati auditi menetlusteade ja arutati auditi plaani projekti. Kohtumisel tehtud ettepanekutest lähtuvalt täiendati auditi plaani projekti.

Teistes auditeeritavates ministeeriumides on sisuline infovahetus toimunud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kriisireguleerimise osakonna nõuniku Mati Iilaga; Põllumajandusministeeriumi haldusosakonna nõuniku kt Styna Eermaga; Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna peaspetsialisti Martin Kadaiga; Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja –tehnoloogiaosakonna peaspetsialisti Eduard Sizoviga. Ministeeriumid edastasid oma valitsemisalas esineda võivate hädaolukoradade lahendamise kavad või koostatavate kavade projektid.

Alustatud on kontaktide loomist Euroopa Liidu riikides kriisireguleerimist juhtivate struktuuride esindajatega. Kavas on kaasata sõltumatu välisekspert ning teha koostööd asjaomaste rahvusvaheliste organisatsioonide esindajatega.

8. Auditi korraldamist mõjutavad riskid

Auditi risk	Hinnanguline olulisus (1-4)	Maandamise meede
Auditeeritava teemaga seotud risk.	1	Teema eelnev arutelu kõikide kaasatud osapooltega
Auditi ajaplaani ületamise risk. Suur info hulk, palju intervjueeritavaid. Väliseksperdi kaasamisel on oht, et ekspert on hetkel hõivatud ning saab töö teostada arvestatust hiljem.	4	Aktiivne suhtlemine auditeeritavatega. Info edastamiseks piisava aja andmine. Meeskonnasiseselt on vajalik ajaressursi ja tööülesannete arukas planeerimine, kokkulepped ja vahetähtajad.
Koostöö. Kogutud andmete kvaliteet ja ajagraafikus püsimine.	2	Võimalikult täpselt kirjeldada antav sisend ja pidev koostöö.
Meeskonna ebakompetentsuse risk. Ei suudeta ise toodetud info põhjal teha objektiivseid järeldusi ja asjakohaseid ettepanekuid ning tagada tähelepanekute kaetust tõendusmaterjalidega.	2	Võimalusel eksperdi kasutamine. Pidev enesetäiendamine auditeeritaval teemal, sisulised arutelud.
Auditi sõnumi veenvuse risk. Saadud andmete ebapiisav kvaliteet, mille tõttu ei ole võimalik teha adekvaatseid järeldusi.	1	Auditi vajaduse rõhutamine, probleemide väljatoomine.
Auditeeritavate koostöövalmidusega seotud risk. Info kättesaamine raske. Auditeeritav ei saa auditi lähenemisest aru ning ei aktsepteeri meeskonna tehtud järeldusi ja ettepanekuid.	1	Konstruktiivne ja avatud suhtlemine auditeeritavatega (arvestatakse auditeeritava huvide ja olukorraga, jagatakse pidevalt infot, kooskõlastatakse intervjuud ja aruande eelnõu).
Auditi eesmärgi mittetäitmise risk. Auditi eesmärk on liiga ambitsioonikas. Eelselgituse käigus on olukorda valesti hinnatud ja auditi raames ei suudeta koguda piisavalt tõendusmaterjale.	2	Eelselgituse käigus olukorrast tõese pildi saamine, probleemide testimine ja intervjuud. Auditi probleemi selge sõnastamine. Auditi fookuse tutvustamine auditeeritavale.
Meeskonnatöö risk. Meeskonnaliikmed jäävad olulistes küsimustes eriarvamustele ega suuda saavutada konsensust.	2	Meeskonna rollijaotuse arutelud ja hea koostöötahe, eelnevatest lepetest kinnipidamine ehk toetumine auditi ettepanekus kokkulepitule ning auditijuhi kaasamine sisulistesse aruteludesse.

9. Auditi eeldatav tulemus

Auditi eeldatavad järeldused ja ettepanekud on esitatud lisas nr 7.

Eeldatav põhisõnum avalikkusele või parlamendile.
Riik peaks saavutama optimaalse valmisoleku taseme hädaolukorraks. Selleks tuleb:

1) hädaolukord õigesti hinnata;
2) hädaolukorras tegutsemine õigesti planeerida;
3) luua eeldused kriisireguleerimisplaani (sh hädaolukorra lahendamise kava) täitmiseks.

10. Vajatavad ressursid

Auditi viib läbi meeskond koosseisus: auditijuht Juhani Lemmik, vanemaudiitor Janno Veskimets, vanemaudiitor Alina Undrits.

1) inimesed:

Orienteeruv ajaressurss inimtöötundides alates auditi ettepaneku kinnitamisest	
Auditi meeskond (kokku)	1050
Peakontrolör	40
Metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistus	20
Riigikontrolör	10
Välissuhete teenistus	20
Toimetaja	50
Avalike suhete teenistus	20
Oponeeriv meeskond	20
Orienteeruv ajakulu kokku	**1230**

2) ajakava:

Tegevus	Tööjaotus	Tähtajad	Tulemus
Auditi plaani siseläbirääkimised	Riigikontrolör MPA Ü. Madise Meeskond	14. märts	Ettepanekud auditi plaani täiendamiseks
Auditi plaani kinnitamine	Ü. Madise Meeskond	15. märts	Kinnitatud auditi plaan
Auditeerimise algus ja hindamiskriteeriumide tutvustamine auditeeritavatele	E. Vällik Meeskond	17. märts	Kirjad auditeeritavatele
Leidude kogumine –intervjuud (sh protokollimine ja kooskõlastuse saamine, objektikaartide täitmine) ja dokumentide analüüsimine, ekspertide kaasamine.	Meeskond	8. mai	Protokollid, andmebaas, Kokkuvõtted
Esialgsete järelduste ja ettepanekute arutelu auditeeritavatega.	Meeskond	15. mai	Kooskõlastatud järeldused ja

			ettepanekud.
Aruande eelnõu kirjutamine	Meeskond	1. juuni	Aruande eelnõu
Aruande eelnõu oponeerimisprotseduuri läbimine ja muudatuste tegemine aruandes	Meeskond Ü. Madise 2 oponeerijat	5. juuni	Oponeerijate arvamus, täiendatud aruande eelnõu
Aruande eelnõu toimetamine	Meeskond toimetaja	12. juuni	Toimetatud aruande eelnõu
Aruande eelnõu siseläbirääkimised ja muudatuste tegemine aruandes	Riigikontrolör Meeskond Ü. Madise MPA	20. juuni	Aruande eelnõu
Aruande eelnõu saatmine auditeeritavatele	Meeskond E.Vällik	22. juuni	Kiri, aruande eelnõu
Auditeeritava tagasiside aruande eelnõule	Meeskond	14. juuli	Vastused aruande eelnõule
Aruande lõplik koostamine ja vormistamine	Meeskond	14. august	Aruanne
Aruande väljasaatmine ja avalikustamine	Meeskond Ü. Madise AST	August	Aruanne
Auditi hindamine	Ü. Madise Meeskond	August	Meeskonna enesehinnang
Auditi promotsioon vastavalt suhtluskavale	Ü. Madise Meeskond	September	Diskussioon

3) kulude eelarve (välislähetused, kulud väliseksperthinnangule, tõlketeenus jms kokku ..... kr).

11. Auditeeritava seisukohad ja siseaudit

Palun kinnitada auditi plaan ja sellest tulenevalt korrigeerida tööplaani auditi lõppemise tähtaja osas.

Ülle Madise Peakontrolör	Juhani Lemmik Auditijuht	JannoVeskimets Vanemaudiitor	Alina Undrits Vanemaudiitor

Kasutatud mõisted **LISA 1**

Hädaolukord – sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab inimest elu ja tervist, riigi julgeolekut, elutähtsat valdkonda, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste kooskõlastatud tegevus *(hädaolukorraks valmisoleku seaduse §2 lg 1).*

Kriisireguleerimine - riiklik meetmete süsteem, mis on ette valmistatud ja kasutusele võetud riigiasutuste poolt koostöös kohalike omavalitsuste, ettevõtjate ning kriisireguleerimisele kaasatud mittetulundusühingute ja sihtasutustega, et tagada hädaolukorras ühiskonna turvalisus *(hädaolukorraks valmisoleku seaduse §2 lg 3).*

Riigi tegevusvaru – hädaolukorras elutähtsa valdkonna toimimist tagav füüsiline või lepingutega garanteeritud ressurss *(hädaolukorraks valmisoleku seaduse §2 lg 6).*

Elutähtsad valdkonnad ja neid korraldavad ministeeriumid on:

- avaliku korra kaitse, tulekustutus- ja päästetööd, andmepankade kaitse korraldus (Siseministeerium);
- elektri- ja gaasisüsteemi toimimine, esmatarbekaupadega varustamine, elekter- ja postiside ning transpordi korraldus (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium);
- toiduainetega varustamise korraldus (Põllumajandusministeerium);
- finantssüsteemi toimimine (Rahandusministeerium);
  tervishoiu-, sotsiaalkindlustuse ja –hoolekande korraldus, psühhosotsiaalse abi osutamine, põgenike ja evakueeritute abistamine, tööjõuarvestus (Sotsiaalministeerium);
- kultuuriväärtuste kaitse korraldus (Kultuuriministeerium);
- kiirgus- ja keskkonnakaitse ning kiirgus- ja keskkonnaseire korraldus (Keskkonnaministeerium)*(hädaolukorraks valmisoleku seaduse §7 lg 2).*

Riskianalüüs – analüüs esineda võivate hädaolukorade väljaselgitamiseks ning määramaks hädaolukordade tüübid ja nende esinemise tõenäosuse koos võimalike tagajärgedega, mille põhjal koostatakse vastavad reguleerimise plaanid *(riiklik kriisireguleerimisplaan).*

Riiklik kriisireguleerimisplaan – dokument, millega kirjeldatakse kriisireguleerimissüsteemi toimimist tervikuna. Plaanis sätestatakse kriisireguleerimise üldpõhimõtted, määratakse kindlaks valitusasutuste ja kohalike omavalituste vastutusalad ja ülesanded, kirjeldatakse hädaolukoradade lahendamise üldiseid põhimõtteid, teabevahetuse ja elanike teavitamise korraldust*(riiklik kriisireguleerimisplaan).*

Ministeeriumi kriisireguleerimisplaan – dokument vastavalt ministeeriumi valitsemisalas olevate elutähtsate valdkondade toimimise ja elanikkonna kaitse vajadustele. Plaan koostatakse süstemaatilise protsessi loomiseks, mis võimaldavad ära hoida, valmistuda ja reageerida võimalikele hädaolukordadele.

Hädaolukorra lahendamise kava – dokument, millega kirjeldatakse hädaolukorra lahendamise mehhanismi vastutuse jagunemist, töökorraldust ja ministeeriumi ja allasutuste ülesandeid üldises kriisireguleerimise mehhanismis.

Kriisireguleerimist reguleerivate õigusaktide loetelu **LISA 2**

Seadused:

- **Päästeseadus** (RT I 1994,28,424);
- **Veeseadus** (RT I 1994,40,655);
- **Riigipiiri seadus** (RT I 1994,54,902);
- **Piirivalveseadus** (RT I 1994,54,903);
- **Eriolukorra seadus** (RT I 1996,8,164);
- **Erakorralise seisukorra seadus** (RT I 1996,8,165);
- **Kemikaaliseadus** (RT I 1998,47,697);
- **Loomatauditõrje seadus** (RT I 1999, 57,598);
- **Veterinaarkorralduse seadus** (RT I 1999,58,608);
- **Hädaolukorraks valmisoleku seadus** (RT I 2000,95,613);
- **Tervishoiuteenuste korraldamise seadus** (RT I 2001,50,284);
- **Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus** (RT I 2003,26,160);
- **Kiirgusseadus** (RT I 2004,26,173);
- **Rahvatervise seadus** (RT I 2004,45,315);

Määrused:

- Vabariigi Valitsuse 21.12.1999 määrus nr 393 "**Eriti ohtlike loomataudide nimekirja kehtestamine**";
- Vabariigi Valitsuse 01.08.2000 määrus nr 259 "**Eriti ohtlike loomataudide nimekirja kehtestamine**";
- Vabariigi Valitsuse 20.09.2000 määrus nr 305 "**Merereostuse avastamise ja likvideerimise ülesande täitmise korrastamine**";
- Vabariigi Valitsuse 02.10.2001 määrus nr 312 "**Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse, koosseisu ja esimehe kinnitamine**" (RT I 2001,80,484);
- Vabariigi Valitsuse 23.01.2002 määrus nr 44 "**Kiirabi, haiglate ning pääste- ja politseiasutuste kiirabialase koostöö kord**" (RT I 2002,12,61);
- Vabariigi Valitsuse 25.01.2002 määrus nr 55 "**Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus**" (RT I 2002,15,84);
- Vabariigi Valitsuse 20.05.2002 määrus nr 166 **"Hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele"** (RT 2002,43,279);
- Vabariigi Valitsuse 10.07.2002 määrus nr 222 "**Tervishoiukorraldus hädaolukorras**"(RT I 2002,62,380);
- Vabariigi Valitsuse 23.07.2002 määrus nr 237 "**Eesti sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel otsingu ja päästetööde tegemise, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord**" (RT I 2002,66,403);
- Vabariigi Valitsuse 26.09.2003 määrus nr 245 "**Kaitseväe pääste- ja hädaabitöödel osalemise kord**" (RT I 2003,63,421);
- Vabariigi Valitsuse 13.11.2003 määrus nr 281 "**Nakkushaiguste tõrjeks tehtava rahvusvahelise koostöö ja teavitamise nõuded ning kord**" (RT 2003,72,483);
- Vabariigi Valitsuse 27.11.2003 määrus nr 297 "**Nakkushaiguste esinemise ja haigestumise ohutegurite kohta teabe edastamise kord ja edastatavate andmete koosseis**" (RT I 2003,76,512);
- Vabariigi Valitsuse 27.11.2003 määrus nr 298 "**Eesti riigipiiril eriti ohtlike nakkushaiguste leviku tõkestamise kord ja tingimused**" (RT I 2003,76,513);

- Vabariigi Valitsuse 11.05.2004 määrus nr 185 "**Siseministeeriumi põhimäärus**" (RT I 2004,42,291);
- keskkonnaministri 31.12.2003 määrus nr 89 "**Keskkonnainspektsiooni põhimäärus**" (RTL 2004,3,30);
- keskkonnaministri 09.07.2004 määrus nr 90 "**Kiirguskeskuse põhimäärus**";
- keskkonnaministri 14.07.2004 määrus nr 93 "**Sekkumis- ja tegutsemistasemed ning hädaolukorrakiirituse piirmäär kiirgushädaolukorras**";
- põllumajandusministri 18.02.2000 määrus nr 5 "**Laboratooriumide poolt teatamiskohustusliku ja reageerimiskohustusliku loomataudi kahtlusel või diagnoosimisel esitatava teatise vormi- ja sisunõuded ning esitamise kord**" (RTL 2000,30,387);
- siseministri 26.06.2001 määrus nr 78 **"Maakonna ning valla ja linna riskianalüüsi metoodika"** (RT I 2001,95,613);
- siseministri 12.05.2003 määrus nr 55 "**Ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte teabelehe, ohutusaruande ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise ja esitamise kord ning suurõnnetuse ohuga ettevõtete loetelu pidamine**" (RTL 2003,61,874);
- siseministri 23.12.2004 määrus nr 74 "**Päästeameti põhimäärus**";
- sotsiaalministri 07.10.2003 määrus nr 113 "**Vaktsiinide ja immuunglobuliinide soetamise, jaotamise, säilitamise ja veo ning külmahela toimimise kord**" (RTL 2003,108,1705);
- sotsiaalministri 31.10.2003 määrus nr 116 "**Immuniseerimise korraldamise nõuded**" (RTL 2003,115,1829);
- sotsiaalministri 31.10.2003 määrus nr 117 "**Haiglanakkuste seire, ennetamise ja tõrje abinõude ning sellekohase teabe edastamise kord ning mikrobioloogia- ja viroloogialaborist haiglanakkuse laboratoorse seire ning mikroobide ravimresistentsuse uurimuse tulemuste Tervisekaitseinspektsioonile edastamise kord**" (RTL 2003,117,1875);
- sotsiaalministri 31.10.2003 määrus nr 119 "**Nakkusohtliku materjali käitlemise kord**" (RTL 2003,115,1831);
- sotsiaalministri 31.10.2003 määrus nr 120 "**Nakkushaige tahtest olenematu ravi kohaldamise otsuse tegemise kord**" (RTL 2003,116,1850);
- sotsiaalministri 31.10.2003 määrus nr 123 "**Nakkushaiguste tõrje nõuded**" (RTL 2003,116,1853);
- sotsiaalministri 10.11.2003 määrus nr 126 "**Karantiininõuded ja nende täitmise järelevalve kord**" (RTL 2003,117,1876);

Korraldused:

- Vabariigi Valitsuse 17.09.2002 korraldus nr 618-k "**Riiklik kriisireguleerimisplaan**" (RTL 2002,112,1631);
- Vabariigi Valitsuse 12.12.2005 korraldus nr 738 "**Ministeeriumidevahelise komisjoni moodustamine merenduse, merekaitse ja reostustõrje küsimuste lahendamise koordineerimiseks**";
- Vabariigi Valitsuse .....2006 korraldus nr ...-k "**Ministeeriumide ja maakondade riskianalüüsi kokkuvõte 2005**";

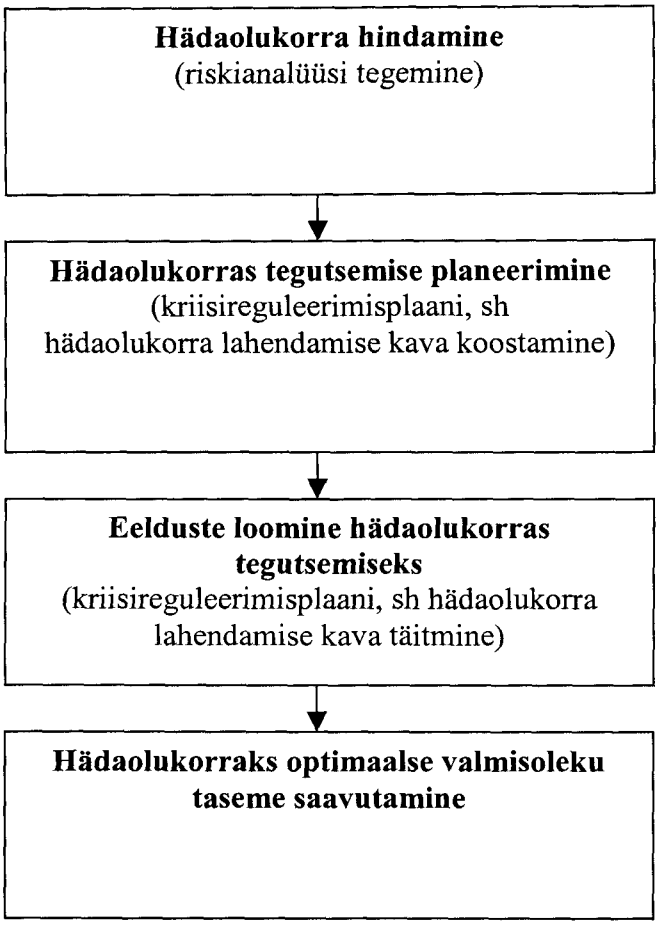
Käskkirjad:

- keskkonnaministri 17.09.2003 käskkiri nr 652 **"Keskkonnaministeeriumi kriisireguleerimismeeskonna moodustamine ning töökorralduse ja kokkukutsumise kord"**;
- Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kantsleri 30.10.2003 käskkiri nr 52 **"Kriisireguleerimismeeskonna ülesannete, kokkukutsumise korra ja töökorralduse kinnitamine"**;
- siseministri 11.03.2003 käskkiri nr 102 "**Maakondlike kompleksõppuste ajakava aastani 2005**";
- siseministri 24.11.2003 käskkiri nr 514 "**Piirivalveameti reostustõrjeplaan**";
- Ministri ... käskkiri nr... **"ministeeriumi riskianalüüs"**;
- Ministri ... käskkiri nr... "**ministeeriumi kriisireguleerimisplaan**";
- Ministri ... käskkiri nr... "**ministeeriumi kriisireguleerimismeeskonna moodustamine ning töökorralduse ja kokkukutsumise kord**";

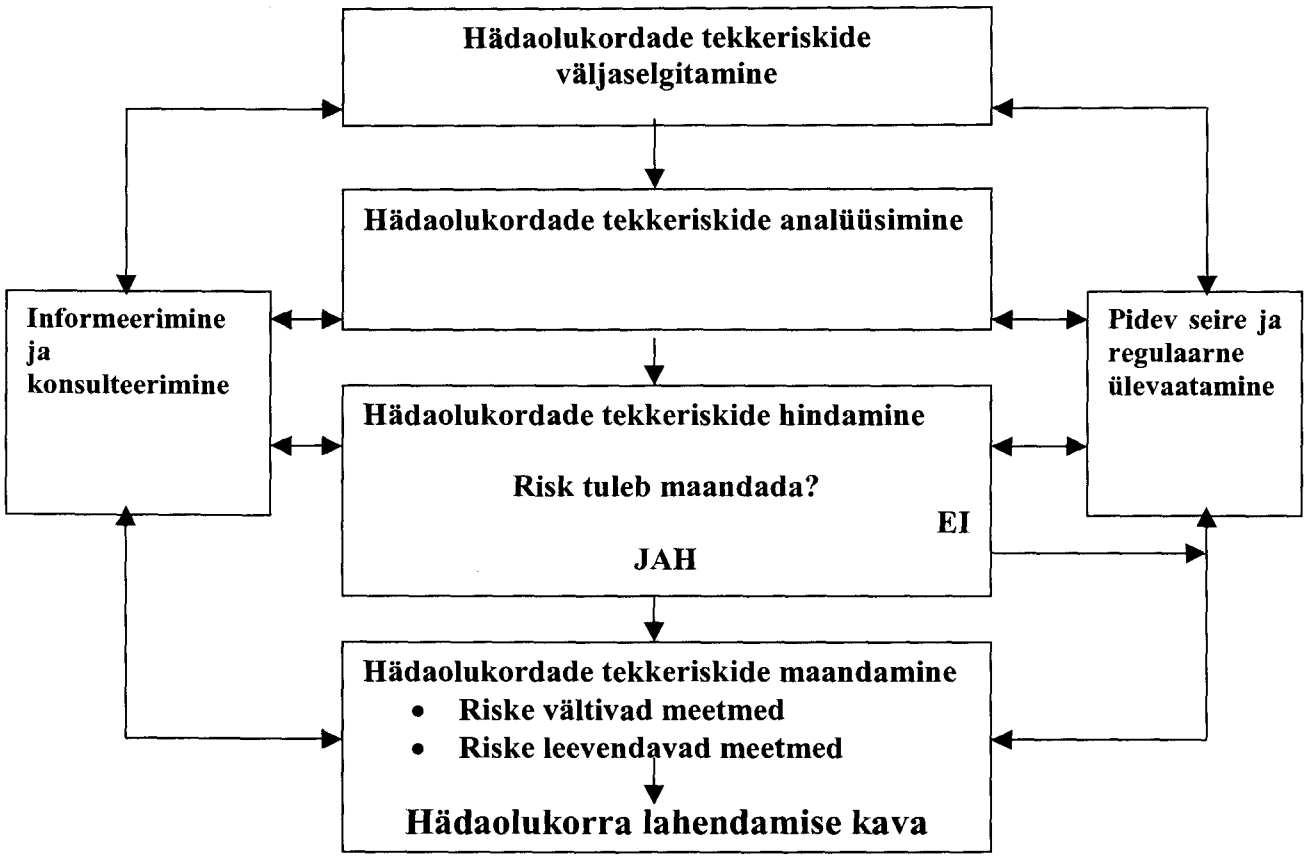
Kavad ja kokkuvõtted:

- "**Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused**" (RT I 2001,24,134);
- "**Terrorismi ennetamise riiklik kava**";
- **"Terrorismivastase tegevuse tegevuskava"**;
- "**Päästeteenistuse arengukava 2005-2009**";
- "**Tegevusvaru põhise riigireservi arengukava aastani 2006**" Vabariigi Valitsuse 18.11.2004 kabinetinõupidamisel heakskiidetud;
- "**Ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõte 2004**" Vabariigi Valitsuse 03.03.2005 kabinetinõupidamisel heakskiidetud;
- "**Merekeskkonna kaitse parema korraldamise tegevuskava aastateks 2005-2007**" Vabariigi Valitsuse 31.03.2005 istungil heakskiidetud;
- "**Ministeeriumi riskianalüüsi ajakava ja metoodika 2005**" Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 15.06.2005 otsus nr 11;
- "**Ministeeriumide ja maakondade riskianalüüsi kokkuvõte 2005**" Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 22.02.2006 istungil heakskiidetud.

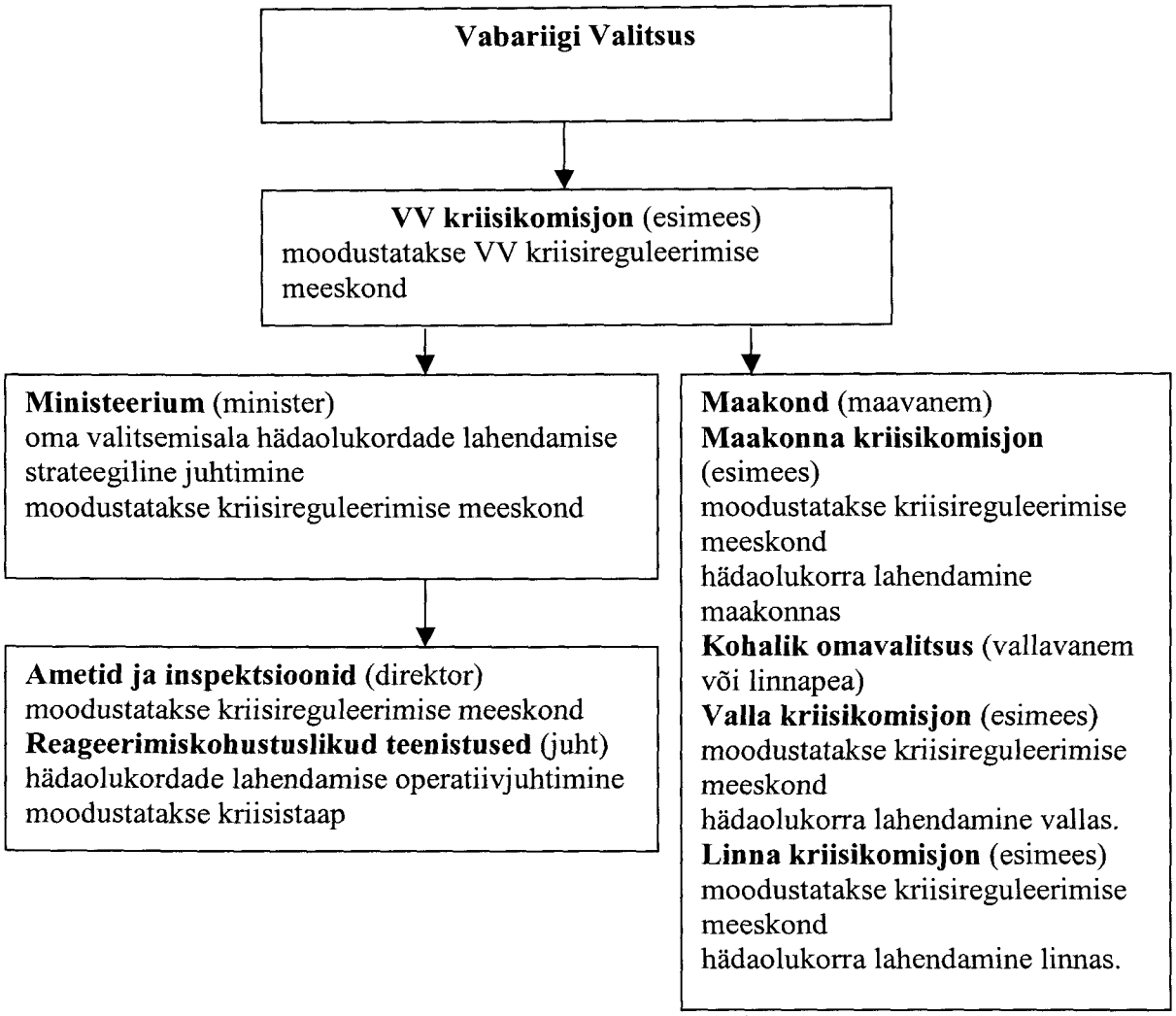
HÄDAOLUKORRAKS VALMISOLEKU KUJUNEMISE ETAPID LISA 3



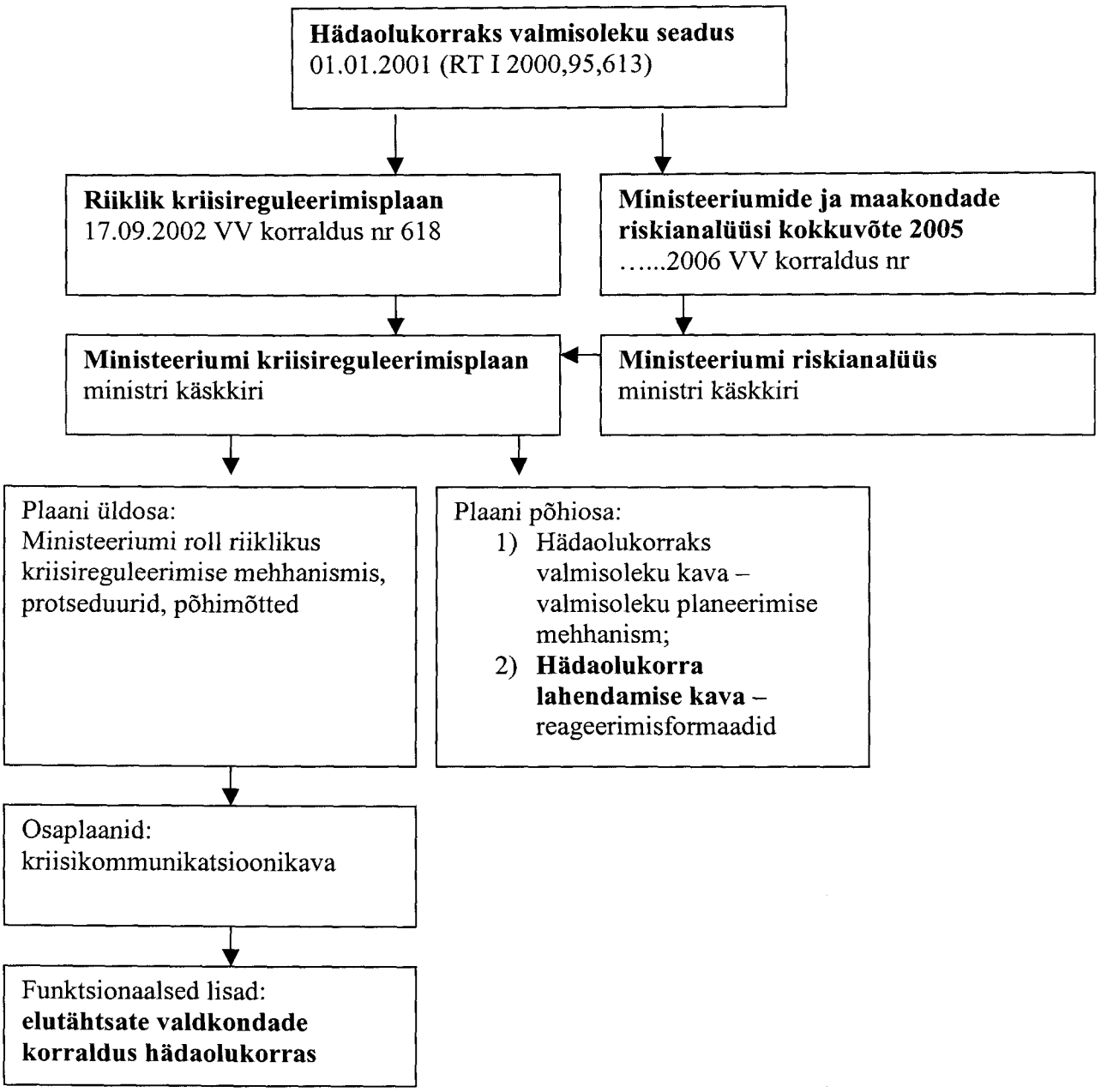
HÄDAOLUKORDADE RISKIANALÜÜSI MUDEL **LISA 4**



KRIISIREGULEERIMISE JUHTIMINE **LISA 5**



KRIISIREGULEERIMISE PLANEERIMINE **LISA 6**



Auditi metoodika, eeldatavad järeldused ja ettepanekud

LISA 7

1. tasandi alaküsimus	2. tasandi alaküsimus	Kriteeriumid	Metoodika	Tööpaberid	Eeldatavad järeldused	Eeldatavad ettepanekud
1. Kas hädaolukord (HO) on õigesti hinnatud?	**1.1 Kas on selgitatud välja miks, kus ja kuna võib juhtuda?**	Kasutatav riskianalüüsi metoodika sisaldab kõiki olulisi komponente.	Dokumendi analüüs kus analüüsitakse Eestis kasutatava riskianalüüsi metoodikat. Intervjuud isikutega kes teevad riskihinnanguid lähtudes metoodikast.	Aruanne. Hinnang Eestis kasutatava riskianalüüsi metoodika sobivusele (baseerub intervjuudel).	Kasutatav riskianalüüsi metoodika sisaldab/ei sisalda kõiki olulisi komponente. Metoodikat on rakendatud/ei ole rakendatud õigesti. Siseministeeriumi võimalused hädaolukordade väljaselgitamise ja hindamise koordineerimisek s pole kooskõlas antud volitustega. Metoodika vajab täiendamist; Ministeeriumid rakendavad metoodikat ebaühtlaselt.	Viia kooskõlla siseministeeriumi vastutused ja volitused hädaolukorra väljaselgitamise ja hindamise koordineerimisel Töötada välja senisest selgem metoodika ja metoodika rakendamise põhimõtted ministeerimis lähtuvalt valdkonnast Kaaluda IT lahenduste loomist läbi mille on hädaolukorra valmisoleku planeerimine lihtsam, kiirem ja kvaliteetsem.
		Metoodikat on õigesti rakendatud.	Dokumendi analüüs Intervjuud metoodika rakendajatega: kas ja kuidas järgiti metoodikat.	Protokollid. Hinnang metoodika õigesti rakendamise kohta		

	1.2. Kas hädaolukorra tekkimise tõenäosus ja tagajärgede ulatus on õigesti hinnatud?	Kasutatav riskianalüüsi metoodika võimaldab hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja tagajärgede ulatust õigesti hinnata.	Dokumentide analüüs. Intervjuud isikutega kes teevad riskihinnanguid lähtudes metoodikast.	Aruanne. Hinnang Eestis kasutatava riskianalüüsi metoodika sobivusele. (baseerub intervjuudel).	Hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja tagajärgede ulatust on hinnatud adekvaatselt/ ebaadekvaatselt. Metoodikat on rakendatud/ei ole rakendatud õigesti.	Töötada välja senisest selgem metoodika ja metoodika rakendamise põhimõtted. Kaaluda IT lahenduste loomist läbi mille on hädaolukorra valmisoleku planeerimine lihtsam, kiirem ja kvaliteetsem.
		1 Metoodikat on õigesti rakendatud; 2 On rakendatud meetmeid hädaolukorra ärahoidmiseks ja tagajärgede leevendamiseks? 3 On tuvastatud HOLK vajadus.	Dokumentide analüüs, intervjuud: kas ja kuidas järgiti metoodikat. Võrdlevanalüüs kus uurime kui tõenäoliseks hinnatakse olulisemate hädaolukordade toimumist Soomes, Lätis, Leedus ja Rootsis ning mis on nende prognoositavad tagajärjed ja maandamise vajalikkus. Võrdlus analoogsete eesti hädaolukordadega. Dokumendi analüüs.	Protokollid. Hinnang metoodika õigesti rakendamise kohta Võrdlustabel koos analüüsiga.		
		Toimub HO tekkimise tõenäosuse tekkimise ja tagajärgede ulatuse pidev ja regulaarne ülevaatamine.	Intervjueerime hädaolukorra eest vastutajad.	Protokollid ja aruanne kus antakse hinnang seire tegemise kohta.		

2. Kas hädaolukorras tegutsemine on õigesti planeeritud?	**2.1. Kas rollijaotus (kes mida, millal ja kuidas teeb) on selge?**	Hädaolukorraks tegutsemiseks on koostatud plaan, mis sisaldab selget ülevaadet kes teeb mida, millal ja kuidas	Iga valitud hädaolukorra puhul nõuame ametlikult kinnitatud plaani. Kui ametlikult kinnitatud plaan puudub, nõuame 15. Märtsi 06 seisuga projektversiooni. Nõuame seda kõikidelt asutustelt kel lasub vastutus hädaolukorras tegutsemiseks. Dokumentide analüüs vastavalt kriteeriumitele.	Aruanne: Hinnang plaanidele analüüsitud hädaolukordade lõikes.	Plaanid on ametlikult kinnitamata ja/või aegunud. Planeerimise kvaliteedi tase on erinev sõltuvalt hädaolukorrast Riigi valmisolek hädaolukordadeks on üldiselt nõrk kuna plaanides ei ole selge kes teeb mida, millal ja kuidas. Riigil puudub ülevaade ressurssidest ja teenustest mida vajatakse hädaolukorraks valmisoleku tagamiseks. Hädaolukorra plaane ei vaadata perioodiliselt üle, mistõttu pole tagatud nende ajakohasus	
	2.2 Kas on määratud kindlaks ressursside ja teenuste vajadus?	1. On olemas ülevaade valdkonna ressurssidest. 2. Vajalikud ressursid ja teenused on kaardistatud. 3. Ressursside eest vastutajad on määratud. 4. Tagatud on ressursside kasutamise järelevalve.	Vt eelmise punkti metoodikat Vt eelmise punkti metoodikat.			

	2.3 Kas plaani hinnatakse, *testitakse ja* täiendatakse pidevalt ja regulaarselt?	1. Plaani pidev ja regulaarne täiendamine on korraldatud (tagatud on täiendatud plaanide edastamine kõigile osapooltele). 2. Plaani haldamise ja pideva täiustamise eestvastutajad on määratud. 3. Tagatud on plaani korrigeerimine olukorra muutustele vastavalt. 4. Tagatud on plaani regulaarne testimine.			Puudub ülevaade olemasolevatest ressurssidest ja hädaolukorras tegutsemiseks vajaminevatest ressurssidest.	

3. Kas on loodud eeldused kriisireguleerimisplaani (sh hädaolukorra lahendamise kava) täitmiseks?	**3.1. Kas vajalikud ressursid on olemas (finantsressursid, materiaalsed ressursid ja inimressursid)?**	1. Vajalikud ressursid on olemas: - inimesed on vajaliku ettevalmistusega; Isikud, kes vastutavad hädaolukorras tegutsemise eest, omavad vajalikku kompetentsi st. on vastava haridustasemega ja/või on korraldatud vastavasisulisi koolitusi, õppusi. - materiaalsed ressursid on töökorras, nõuetekohaselt hoiustatud ja uuendatud; - finantsressursid on proportsionaalses kooskõlas võimaliku hädaolukorra prioriteetsusega. 2. On märgitud kõik lepingute ja kokkulepetega tagatud ressursid. 3.Vajalike materiaalsete ressursside säilimist kontrollitakse vähemalt kord aastas. 4.Riskianalüüsis välja toodud meetmetega ja plaanis ettenähtud ressurssidega arvestatakse riigieelarve projekti koostamisel. 5.Igas elutähtsas valdkonnas on olemas optimaalne tegevusvaru. 6.Tegevusvaru säilimist kontrollitakse vähemalt kord aastas. 7.Elutähtsa valdkonna eest vastutava ministeeriumi esitatud riigi tegevusvaru moodustamise kavaga arvestatakse riigieelarve projekti koostamisel.	Selgitada välja plaanis ettenähtud ressursid. (dokumendi analüüs); Teha vajadusel juhuvalik varudest ja kontrollide nende kättesaadavust, olemasolu ja kasutatavust (sh. lepingud ettevõtjatega); Intervjuud võtmeisikutega selgitamaks nende kogemusi ja teadmisi tegutsemaks hädaolukorras; Dokumendi analüüs: kui sageli on viidud läbi õppusi, treeninguid, koolitusi eesmärgiga omandada kogemust hädaolukorras valmisolekuks.	Aruanne, kus iga hädaolukorra lõikes on kaardistatud vajalikud varud ja ressursid ja antud hinnang nende kasutatavusele Aruanne, kus iga hädaolukorra lõikes on antud hinnang kompetentsi olemasolule;	Riigil puuduvad eeldused hädaolukorras tegutsemiseks kuna puuduvad ressursid, mis on ettenähtud plaanides hädaolukorra puhuks; Ressursse kas pole olemas, või on nad kasutamiskõlmbatud või pole neid võimalik kättesaada. Riigil olemasolevad varud võimaldavad toime tulla väikese ulatusega hädaolukordadega; Inimeste arv ja nende kompetents ei ole sageli piisav hädaolukorras tegutsemiseks.	Muuta eelarvestamise põhimõtteid viisil, mis tagaks minimaalsete varude olemasolu hädaolukorraks. Teha rohkem, võimalikult laiapinnalisi õppusi eesmärgiga tõsta võtmeisikute kompetentsi hädaolukorras tegutsemiseks. Teha regulaarset järelvalvet planeeritud ressursside olemasolu, kasutatavuse ja kättesaadavuse kohta.

	3.2. Kas on rakendatud meetmeid puuduvate ressurside saamiseks?	1.Puuduvad ressursid on kaardistatud. 2.Puuduvate ressursside osas on koostatud pikaajaline investeeringute kava.	Dokumentide analüüs: kas puuduvad ressursid on kaardistatud ja koostatud pikaajaline investeeringute kava;			
	3.3. Kas ressursid on vajaduse korral kättesaadavad?	1. Hädaolukorras tegutsemiseks vajalikud ressursid on vajadusel kättesaadavad. 2. Tegevusvaru on vajadusel kättesaadav: - füüsilisi tegevusvarusid hoitakse hajutatult; - lepingute alusel hoitav tegevusvaru on koguses, mis vajaduse korral garanteerib füüsiliste tegevusvarude olemasolu ja kättesaadavuse.	Vaatlemine: valimi alusel kontrollitakse ettenähtud (nii hädaolukorras tegutsemiseks vajalikud ressursid kui ka tegevusvarud) ressursside olemasolu ja kasutatavust			