# 1.2.6. Planeerimisprotsessi neli etappi

## Planeerimisprotsessi kasutamine

Peatükis kirjeldatud neljaetapiline planeerimisprotsess on soovituslik metoodika, mille eesmärk on aidata määruses sätestatud kriisiplaani koostamise nõudeid süsteemselt rakendada.

Kõigi kriisiplaanide koostamisel ei pea kasutama sama detailset planeerimisprotsessi. Planeerimise ulatus ja põhjalikkus valitakse lähtuvalt kriisiülesandest, plaani tasandist, võimaliku kriisi mõjust, osalejate arvust ning juhtimis- ja koostöökorralduse keerukusest.

Riigi kriisiplaani ja keeruka, mitut valitsemisala või asutust hõlmava kriisiplaani puhul on otstarbekas kasutada kirjeldatud protsessi tervikuna. Ühe asutuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või elutähtsa teenuse osutaja lihtsama kriisiplaani puhul võib etappe ühendada ja kasutada ainult neid töövõtteid, mis on plaani koostamiseks vajalikud.

## Tegevuskava

Tegevuskava on kriisiplaani osa või lisa, milles seotakse kriisiülesande, tegevussuuna või ohustsenaariumi lahendamiseks kavandatud tegevused nende täitjate, alustamise tingimuste, ajastuse, vajalike võimete ja alternatiivsete lahendustega.

Tegevuskava ei ole kriisiplaanist eraldiseisev ülesannete või volituste andmise alus. Selle ulatus sõltub kriisiplaanist, mille osa või lisa see on. Riigi kriisiplaanis võib määrata või täpsustada täidesaatva riigivõimu asutuste kriisiülesandeid. Madalama tasandi kriisiplaani tegevuskava täpsustab selle plaani koostaja ülesannete täitmist ega anna iseseisvalt teistele asutustele või isikutele uusi siduvaid ülesandeid ega loo uusi avaliku võimu volitusi.

Tegevuskava ülesanne on muuta kriisiplaan rakenduslikuks, vastates eelkõige küsimustele: kes, mida, millal, millistel tingimustel ja milliste võimetega teeb.

Eraldi tegevuskava koostamine ei ole vajalik, kui sama teave on kriisiplaani põhidokumendis või muus osas piisavalt selgelt esitatud. Tegevuskava on eriti otstarbekas juhul, kui kriisiülesande täitmine koosneb mitmest ajaliselt või sisuliselt seotud tegevusest, kaasatud on mitu täitjat või tegevusi tuleb rakendada eri stsenaariumide või otsustuskohtade korral.

# Planeerimise etapid

Ava kõik

### Esimene etapp: riskide ja ohtude analüüs

Planeerimise esimese etapi eesmärk on luua ühine arusaam sellest, milleks valmistutakse ja milline mõju võib ohu realiseerumisega kaasneda. Riigi kriisiplaani koostamisel käsitletakse asjakohaseid ohustsenaariume ja nende võimalikku mõju. Muu kriisiplaani koostamisel määratakse plaaniga hõlmatav kriisiülesanne ning asjakohased ohud või ohustsenaariumid ning hinnatakse kriisiülesande täitmiseks vajalikke tegevusi, võimeid, sõltuvusi ja piiranguid.
Riskianalüüs ja kriisiplaan täidavad eri eesmärki. Riskianalüüs kirjeldab, mis võib juhtuda, miks see võib juhtuda ning milline võib olla mõju. Kriisiplaan määrab, milline tulemus tuleb ohu realiseerumisel saavutada ja kuidas selleks tegutsetakse.
Analüüsis tuleb vaadata sündmusest kaugemale. Oluline on tuvastada mõju ahel, kus ühe teenuse või võime häire põhjustab teiste ülesannete ja teenuste häireid. Selleks kaasatakse planeerimisse mõjutatud valdkondade ja teenuste esindajad.

Analüüsis käsitletakse asjakohasel juhul:

1. ohtu või sündmust ja selle võimalikku arengut;
2. mõjutatud ülesandeid, teenuseid ja piirkondi;
3. võimalikku mõju inimestele, riigi toimimisele, majandusele ja keskkonnale;
4. kriitilisi sõltuvusi;
5. ennetavaid ja leevendavaid meetmeid;
6. võimeid ja võimelünki;
7. peamisi oletusi;
8. infolünki ja ebakindlust.

**Esimese etapi väljund**

Esimese etapi soovituslik väljund on:

1. planeerimiseks sobiva detailsusega olukorra kirjeldus;
2. valitud oht või stsenaarium;
3. mõjutatud ülesannete ja teenuste loetelu;
4. peamiste sõltuvuste kaart;
5. olulised oletused ja infolüngad;
6. küsimused, mis vajavad peagi juhi otsust.

### Teine etapp: eesmärkide, prioriteetide ja tegevuskujustuse koostamine

Teise etapi eesmärk on muuta ohu- ja mõjuanalüüs juhitavaks probleemiks. Selles etapis kujundatakse arusaam, milline olukord tuleb saavutada või säilitada ning milline tegevuse põhiloogika võimaldab selleni jõuda.

Üksnes olukorra kirjeldamisest ei piisa. Planeerimismeeskond peab selgitama, miks kriisiplaani vaja on,

milline osa olukorrast vajab riigi või asutuse sekkumist ning millised tagajärjed tuleb esmajärjekorras ära hoida.

**Eesmärk**

Eesmärk kirjeldab soovitud tulemust, mitte üksikut tegevust. Eesmärk peab jätma rakendajale piisava tegutsemisruumi olukorras, kus tegelik kriis ei arene eeldatud viisil.

Hea eesmärk:

1. on seotud lahendatava probleemiga;
2. kirjeldab saavutatavat või säilitatavat olukorda;
3. on arusaadav kõigile osalejatele;
4. võimaldab hinnata tegevuse edukust;
5. arvestab tegelike võimete ja piirangutega.

**Prioriteedid**

Prioriteet annab juhise olukorraks, kus kõiki tulemusi ei ole võimalik korraga saavutada. Prioriteediks kujuneb üldreeglina kõige kriitilisema vajaduse tagamine. Prioriteediga määratakse, milline teenus taastatakse esimesena, millist elanikkonnarühma kaitstakse esmajärjekorras või millisele tegevusele suunatakse piiratud ressurss.

Prioriteet peab olema piisavalt konkreetne, et see aitaks eri asutustel teha omavahel kooskõlastatud valikuid.

**Juhtimise ja koostöö põhiloogika**

Teises etapis määratakse ka kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö põhimõtted. Õigusaktid sätestavad asutuste pädevuse, kuid kriisiplaan peab näitama, kuidas eri vastutajad konkreetses olukorras omavahel seostuvad, milline asutus loob ühise olukorrapildi ning kuidas valmistatakse ette kõrgema tasandi otsused.

See loob aluse ministeeriumide ja asutuste plaanides juhtimise, koordineerimise ja delegeerimise täpsustamiseks.

**Tegevuskujustus**

Tegevuskujustus on kriisiplaani põhiloogikat kirjeldav tekstiline ja visuaalne tervik. Tegevuskujustus esitatakse riigi, ministeeriumi ja valitsusasutuse kriisiplaani osa või lisana. Selle eesmärk on anda terviklik ülevaade sellest, kuidas lähteolukorrast jõutakse soovitud olukorrani.

Lihtsustatult on tegevuskujustus plaani „suur pilt“. Tegevuskujustus seob:

1. lähteolukorra ja soovitud olukorra;
2. eesmärgid;
3. peamised tegevussuunad;
4. tegevuse etapid;
5. kriitilised tingimused;
6. otsustuskohad.

Tegevuskujustus ei pea esitama kõiki ülesandeid. Selle väärtus on terviku nähtavaks tegemine ja ühise arusaama loomine.

Paralleelplaneerimisel osalevad riigi kriisiplaani ja sellest vahetult lähtuvate ministeeriumide kriisiplaanide koostajad planeerimises paralleelselt ning nende vahel toimub pidev teabevahetus. Riigi tasandil kujunevad eesmärgid, prioriteedid, ülesanded ja oletused annavad ministeeriumidele sisendi oma plaanide koostamiseks ning ministeeriumide tagasiside võimaldab täpsustada riigi kriisiplaani.

**Lihtsustatud näide.** Ulatusliku elektrikatkestuse korral võib tegevuskujustus näidata korraga rikke kõrvaldamist, kriitiliste teenuste ajutist tagamist, elanike teavitamist ja abi vajavate inimeste toetamist.

**Teise etapi juhtimisotsus**

Teise etapi lõpus esitatakse juhile:

1. olukorra ja lahendatava probleemi kirjeldus;
2. soovitud olukord;
3. eesmärgid ja prioriteedid;
4. tegevuskujustus;
5. peamised oletused ja piirangud;
6. esialgsed otsustuskohad;
7. tegevuse tingimuslik ajaline kulg;
8. ettepanekud edasise planeerimise kohta.

Esitluse eesmärk on saada juhilt kinnitus plaani kontseptsioonile ja suunised edasiseks planeerimiseks.

## Kolmas etapp: tegevuskavade ja ülesannete koostamine

Kolmandas etapis muudetakse tegevuskujustus täidetavateks tegevusteks ja ülesanneteks. Kui teine etapp vastab küsimusele „Kuidas me tervikuna soovitud olukorrani jõuame?“, siis kolmas etapp määrab, kes, mida, millal, millistel tingimustel ja milliste võimetega teeb.

Planeerimisel eristatakse püsivat kriisiülesannet ning selle täitmiseks kriisiplaanis kavandatavaid tegevusi. Kriisiplaaniga ei looda uut kriisiülesannet ega muudeta seadusest tulenevat pädevust, vaid täpsustatakse, kuidas kriisiülesannet täidetakse.

Tegevuste kavandamisel tuleb vältida kahte äärmust. Liiga üldine ülesanne ei anna täitjale valmistumiseks piisavat alust. Liiga detailne ülesanne võib piirata täitja tegutsemisruumi ning muutuda olukorra muutumisel kiiresti kasutuks. Ülesande detailsus peab vastama plaani tasandile ja kavandatava tegevuse iseloomule.

Vajaduse korral töötatakse välja mitu tegevusvarianti. Eri variandid võivad erineda näiteks tegevuse kiiruse, ressursikasutuse, geograafilise ulatuse või teiste asutuste kaasamise poolest. Tegevusvariantide hindamisel arvestatakse nende sobivust eesmärgi saavutamiseks, teostatavust olemasolevate või kasutusele võetavate võimetega, õiguspärasust ning olulisi piiranguid ja sõltuvusi.

**Ülesannete ja võimete sidumine**

Kriisiplaanis kavandatud tegevused seotakse nende täitmiseks vajalike võimetega. Võimete kirjeldamisel lähtutakse nende tegelikust olemasolust ja kasutatavusest, et plaanis kavandatud tegevused oleksid praktikas teostatavad.

Iga kriisiülesande täitmiseks kavandatud kriitilise tegevuse kohta määratakse:

1. vastutaja;
2. täitja ja toetaja;
3. alustamise tingimus;
4. oodatav tulemus;
5. täitmise aeg või ajaline järjestus;
6. vajalik võime;
7. tegevuse ebaõnnestumise või vajaliku võime puudumise korral kasutatav alternatiiv.

Vajalike võimete hindamisel arvestatakse muu hulgas personali, vahendite ja varude olemasolu ning nende kasutusele võtmise tingimusi, samuti kriisiülesande täitmist piiravaid asjaolusid ja sõltuvusi.

**Tegevuskava**

Vajaduse korral lisatakse kriisiplaani ohustsenaariumist lähtuv tegevuskava. Tegevuskava täpsustab konkreetse ohustsenaariumi korral vajalikud tegevused ja nende korralduse.

Ühe tegevuskavaga võib hõlmata mitu omavahel seotud ohustsenaariumi, kui nende lahendamiseks kavandatud tegevused ja korraldus on valdavalt samad. Samuti võib ühe kriisiplaani juurde koostada mitu tegevuskava, kui ohustsenaariumid eeldavad erinevaid tegevusi või tegevuskorraldust.
Eraldi tegevuskava ei ole vaja koostada, kui vajalik teave on kriisiplaani põhidokumendis või muus osas piisavalt selgelt esitatud.

**Tegevuskava sisu**

Tegevuskavas kirjeldatakse vajalikus ulatuses ohustsenaariumi lahendamiseks kavandatud tegevused ja nende korraldus. Kriitiliste tegevuste puhul lähtutakse eespool kirjeldatud nõuetest vastutaja, täitja ja

toetaja, alustamise tingimuse, oodatava tulemuse, ajastuse, vajaliku võime ja alternatiivse lahenduse määramisel.

egevuskava detailsus sõltub kriisiülesandest, ohustsenaariumist ja plaani tasandist.

**Kolmanda etapi juhtimisotsus**

Kolmanda etapi lõpus esitatakse juhile terviklik tegevuslahendus. Vajaduse korral hõlmab see tegevusvariante ja tegevuskavasid. Juht hindab, kas kavandatud tegevused toetavad seatud eesmärke, kas vajalikud vastutajad ja täitjad on määratud ning kas tegevuste elluviimiseks vajalikud võimed on olemas või kasutusele võetavad.
Juht kinnitab valitud lahenduse või annab juhised selle korrigeerimiseks enne plaani lõplikku vormistamist.

### Neljas etapp: plaani vormistamine, kooskõlastamine ja kinnitamine

Neljandas etapis vormistatakse planeerimise tulemused kriisiplaaniks. Vormistamine ei tähenda üksnes teksti ja lisade kokkupanemist. Selles etapis kontrollitakse, et eri osalejate sisendid moodustaksid terviku ning plaani eesmärgid, ülesanded, võimed ning juhtimis- ja koostöökorraldus oleksid omavahel kooskõlas.

Kooskõlastamise käigus tuleb tagada, et kriisiplaani koostamisse kaasatud asutus või isik osaleb teda puudutava plaaniosa koostamisel ning et kriisiplaani rakendamiseks vajalikud ülesanded ja võimed on asjaomaste osalistega läbi töötatud. Kriisiplaani koostamisse kaasatud asutus või isik tagab plaani rakendamisel kokkulepitud võimed.

Kooskõlastamisel kontrollitakse muu hulgas:

1. pädevust;
2. ülesannete vastuvõetavust;
3. võimete tegelikku olemasolu;
4. koostöökorralduse toimivust;
5. kooskõla teiste plaanidega;
6. ressursside võimalikku konkureerivat kasutust.

Kui kooskõlastamisel jääb lahendamata oluline erimeelsus ülesande, pädevuse, prioriteedi või võime kasutamise üle, viiakse küsimus otsustamiseks pädevale kõrgemale otsustustasandile. Seadusest tulenevat pädevust või vastutust puudutavat vastuolu ei saa lahendada kriisiplaaniga.

Viimati uuendatud 02.10.2026