

TALLINNA ÜLIKOOL

Ühiskonnateaduste instituut

Riigiteaduste suund

Hannes Nagel

**KOHALIKU OMAVALITSUSE KRIISIÜKSUSTES OTSUSTAMIST MÕJUTANUD
TEGURID COVID-19 KRIISIS – JUHTUMIUURING TALLINNA LINNA JA
SAAREMAA VALLA NÄITEL**

Magistritöö (30 EAP)

Juhendaja: emeriitprofessor Erik Terk, PhD

Tallinn

2021

Autorideklaratsioon ja lihtlitsents

Mina, Hannes Nagel:

1. olen koostanud magistritöö iseseisvalt. Teiste autorite uurimistööd, olulised seisukohad kirjandusest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud;
2. annan Tallinna Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisis – juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel“

mille juhendaja on emeriitprofessor Erik Terk,

- 2.1 reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu repositooriumis alates lõputöö positiivsele tulemusele hindamisest kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
- 2.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu repositooriumis alates lõputöö positiivsele tulemusele hindamisest kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. olen teadlik, et punktis 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitset reguleerivatest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Töö autor: _____

(digitaalne) allkiri, kuupäev

Töö on kaitsmisele lubatud.

Juhendaja: (Erik Terk, emeriitprofessor) _____

(digitaalne) allkiri, kuupäev

LÜHIÜLEVAADE

Hiinas 2019. aastal lokaalsena alanud nakkuslevik muutus kiiresti rahvusvaheliseks sektorite üleseks kriisiks, mille juhtimisel on peamine roll avalikul sektoril (sh. riigi, regiooni, aga ka kohalikul tasandil).

Magistritöö eesmärgiks oli kirjeldada 2020. aasta kevadtalvel puhkenud COVID-19 kriisis kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegureid ja tegurite seosemustreid Saaremaa valla ja Tallinna linna näitel perioodil 26.02-18.05.2020. Lisaks kirjeldas uuring kahe suurürituse – Saaremaal Kuressaare võrkpallimängud ja Tallinnas F. Kirkorovi kontsert – kui kohalike omavalitsuste jaoks probleemteema haldamise ajal toimunud otsustamist.

Uuringu tulemusena tuvastas autor enim kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamist esimeses laines uuritud perioodil mõjutanud teguritena ajasurve, stressi ning meedia ja avalikkuse surve. Seejuures tajusid otsustajad nende tegurite mõju otsustamisele tugevamalt Saaremaal, kus kriis oli tõsisem.

Autor jaotas uuringus tegurid sisemisteks (üksusesisesed – stress, abitus, grupisurve, enda heaolu eest hoolitsemine) ja välisteks (üksusevälised – ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu, keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve) – uuringus ilmnes, et enim mõjutasid otsustamist just välised tegurid. Uuringus osalejad tõid lisanduvate otsustamist mõjutanud teguritena esile ka varasemate kogemuste olulisuse, riskitaju ja emotsioonid.

Suurürituste kui potentsiaalselt kõrge nakkusohuga sündmuste otsustamisprotsessi kirjeldades hinnati kõrgeimaks ajasurvet, meedia ja avalikkuse survet, info olemasolu ja abitust. Ka nende sündmuste puhul tunti tegurite mõju tugevamalt seal, kus olukord oli tõsisem – Saaremaal.

Kriisiüksuste kaardistamisel tuvastati Tallinnas 3 koroonakriisi hallanud kriisiüksust, Saaremaal 2. Mõlemas omavalitsuses kasutati vähemalt ajutiselt nii juba olemasolevaid ja dokumenteeritud kriisiüksusi kui formaliseeriti uusi üksuseid, aga esines ka üksuste dokumenteerimata jätmist. Riiklike kriisiüksuste uurimisel selgus, et riigis oli 6 kriisijuhtimise tasandit.

Seosekordajate analüüsis ilmnes, et 13 teguri koosmõju avaldus statistiliselt olulisel määral – sellest lähtub, et tegurid ei mõjuta vaid otsustamist, vaid ka teisi tegureid.

Võtmesõnad: otsustamine, COVID-19, VUCA, kriisijuhtimine, mõjutegurid, kohalik omavalitsus

ABSTRACT

Novel coronavirus outbreak that started in the late days of 2019 in China, quickly developed into an international cross-sectoral mega crisis that is mostly managed by public sector organisations (on state, region and local level).

The aim of this master's thesis was to describe the factors that influenced decision-making in the first wave (February 26th – May 18th 2020) of the COVID-19 crisis on the local level based on the example of the Municipality of Saaremaa and the City of Tallinn. Factors that influenced decision-making on two international events – CEV Challenge Cup volleyball quarterfinal played in Kuressaare (Saaremaa) and the concert of an international superstar F. Kirkorov in Tallinn were also studied.

The results of the study indicate that the most important influencing factors of decision-making in the first wave were time pressure, stress and the pressure from media and the public. The influence was felt greater in Saaremaa where the situation escalated to a severe local crisis.

The studied factors were divided into internal (stress, helplessness, group pressure and wellness) and external (time pressure, pressure from the media and the public, availability of information, pressure from the central government or other institutions). The external factors were the predominantly influencing factors in the studied local government's crisis units. Decision makers also pointed out the following factors as important influencers of decision-making: previous experience, risk perception and emotions.

In the case of the studied international events, the most important influencing factors were time pressure, pressure from the media and the public, availability of information and helplessness. The pressure was again felt more seriously in Saaremaa.

In the mapping of crisis units, 3 managing units were identified in Tallinn and 2 in Saaremaa. Different units were included into the decision-making – some were formalised before the crisis started, others were formalised *ad hoc* and there were also units that were not documented at all. There were 6 levels of crisis management put in place in the national level in Estonia.

Correlation analysis revealed 13 statistically relevant interactions between factors, which indicates that the factors do not just influence decision-making, but each other as well.

Key words: decision-making, COVID-19, VUCA, crisis management, factors, local government

SISUKORD

Sissejuhatus	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	10
1.1 Kriis ja kriisijuhtimine	10
1.1.1 Probleemteema ja kriis.....	10
1.1.2 Organisatsioonid kriisis ja avalik sektor	13
1.1.3 Viirushaiguste puhangud kui kriis – väljakutse avalikule sektorile.....	14
1.1.4 Viiruskriis Eesti õigusruumis.....	15
1.1.5 Kriisijuhtimine	17
1.1.6 Organisatsioonilised süsteemid kriisi lahendamisel	19
1.2 Otsus ja otsustamine kriisis.....	22
1.3 VUCA raamistik kui kriiside määratlemise tööriist	24
1.3.1 Organisatsiooni toimetulek VUCA keskkonnas	26
1.4 VUCA raamistiku kasutamisest rakenduslikes uuringutes.....	27
1.4.1 VUCA raamistikus otsustajaid mõjutavad tegurid.....	30
1.4.2 Sisemised tegurid	32
1.4.3 Välised tegurid	38
1.5 Hüpoteesid	44
2. METODOLOOGILINE RAAMISTIK	46
2.1. Uurimisprobleemi püstitus	46
2.2. Uuringu ajaraam ja valim	47
2.3. Uurimismetoodika	50
2.3.1. Ankeetküsitlus.....	51
2.3.2. Intervjuu	51
2.4. Uurimisskeem ja piirangud.....	53
3. ANALÜÜSI TULEMUSED	55
3.1 Tallinna ja Saaremaa COVID-19 kriisiüksused	55
3.2 Ankeetküsimustiku vastused	57
3.2.1 Vastanute üldandmed ja profiil	57
3.2.2 Kriisiüksuste töökorralduse muudatused ajas ja kaasamine	58
3.2.3 Kriisiüksuse kogunemine ja arusaam funktsioonidest.....	64
3.2.4 Otsustajate hinnangud kriisiüksuse tööle, kvaliteedile ja tulemuslikkusele	66

3.3 Esimeses koroonalaines kriisiüksustes otsustamist mõjutanud põhitegurid.....	69
3.3.1 Ajasurve	71
3.3.2 Stress	73
3.3.3 Meedia ja avalikkuse surve	76
3.3.4 Abitus.....	81
3.3.5 Grupisurve mõjurid ja ilmingud.....	83
3.3.6 Info olemasolu	85
3.3.7 Enda heaolu eest hoolitsemine.....	91
3.3.8 Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve	94
3.3.9 Põhitegurite korrelatsioonianalüüs	99
3.4 Otsustamist mõjutanud lisategurid	103
3.4.1 Varasemate kogemuste olulisus	103
3.4.2 Riskitaju	107
3.4.3 Emotsioonid	111
3.5 Juhtumianalüüs: võrkpallimängud Saaremaal ja Kirkorovi kontsert Tallinnas.....	115
3.5.1 Juhtumite vahetuid otsustajaid mõjutanud tegurid ja nende mitmetahulisus.....	115
3.5.2 Mis tegi otsustamise eriti raskeks?	118
3.5.3 Saaremaa – Kuressaare võrkpallimängude juhtum.....	119
3.5.4 Tallinn – Kirkorovi kontserti juhtum	125
3.5.5 Saaremaa ja Tallinna juhtumite võrdlus	130
3.6 Hüpoteeside paikapidavus	133
4. KOKKUVÕTE.....	136
4.1 Järeldused edasiseks	142
Kasutatud kirjandus.....	148
Lisa 1. Ankeet.....	165
Lisa 2. Intervjuu kavand	168
Lisa 3. Intervjuude valimi ülevaade	169
Lisa 4. Ankeedile vastanute profiil.....	170
Lisa 5. Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste peamiste otsuste koondtabel	171
Lisa 6. Riigiülene juhtimine eriolukorra tingimustes 2020. aastal	173
Lisa 7. Nädisintervjuu	174

Sissejuhatus

"Numbrid panevad mõtlema, kas me pole tõesti midagi aastaga õppinud." – Üllar Lanno,
Terviseameti peadirektor 26. veebruar 2021 (Delfi, 2021)

2019. aasta detsembris Hiinas avastatud uus nakkus seadis kogu maailma äärmusliku määramatuse tingimustesse. Nakkuspuhangutes kui nähtuses iseeneses pole midagi uut – alates väikeste jahi- ja korilusgruppidest esimeste asulate ja moodsate metropolide tekkeni on ühiskondade üksteisest kasvav sõltuvus pakkunud haiguste levikuks soodsaid tingimusi. Erinevad haiguspuhangud on tänapäevalgi üsna sagedased, ent mitte iga haiguspuhang ei saavuta pandeemiataset. Jätkuvad koroonapuhangud mõjutavad maailmamajandust, tarneahelaid, turismi, tervishoiuteenuste kättesaadavust, avalike teenuste pakkumist ning riikide ja kogukondade igapäevast toimimist. Sellise ulatuse ja majandussektorite, aga ka poliitikavaldkondade ülese kriisiga ei ole moodne maailm ja selles tegutsevad avaliku sektori institutsioonid, sõltumata oma arenguastmest, lähiajaloos kokku puutunud.

Kriisi puhkedes ei olnud pikalt selge, milline kulg uuel viirushaigusel on ning kuidas seda ravida, millised on efektiivseimad nakkusleviku tõkestamise meetmed, kes on haavatavad elanikkonnagrupid ning kas ja millal saabub tõhus vaktsiin. Tegemist on kaasaja pretendenditu kriisiga, mis vajab siiani tugevat avaliku sektori poolset kriisijuhtimist.

Eestis tuvastati esimene COVID-19 nakatunu 26. veebruaril 2020 ja kaks nädalat hiljem, 12. märtsil kuulutas Vabariigi Valitsus seoses viiruse riigisisese leviku laienemisega välja eriolukorra (Terviseamet, 2020a, lk. 6). Päev varem oli WHO klassifitseerinud COVID-19 globaalseks pandeemiaks (ERR, 2020a). Kui Maailma Tervishoiuorganisatsiooni roll pandeemias on omada selget ülevaadet maailmas toimuvast ning anda teaduslikus vaates parimat võimalikku nõu, siis reaalne otsuste tegemine erinevate viiruse tõkestamise meetmete, aga ka kogukondade ja majanduskeskkonna toimimise toetamine – ehk kokkuvõtvalt kriisijuhtimine – on nii riikide keskvalitsuste, aga ka regionaalsete ja kohalike omavalitsuste õigus ja ka seadusega pandud kohustus.

Toona rakendas koos Eestiga enam kui 180 riiki erinevas ulatuses elanikkonna liikumispiiranguid, et aeglustada viiruse levikut (Han jt., 2020, lk. 1525) ning ennetamaks

tervishoiusüsteemide ülekoormamist. Viimast ei suudetud siiski paljudes riikides vältida või tehti seda erinevatel aegadel ja varieeruva eduga. Eestis piirdus olukorra tumedaim punkt regionaalse suurkolde isoleerimisega Saaremaal ja kõrge nakatumisnäitajaga pealinnas.

Kriisijuhtimine on paljuski otsustamine, aga otsused ei sünni aga vaakumis, neid mõjutavad mitmesugused tegurid (Thomas, 2019, lk. 28), mille mõju otsustajatele pole COVID-19 kriisis autorile kättesaadavate andmete alusel veel uuritud. Üks põhjalikumaid otsustajaid mõjutavate tegurite kriisialane uuring on läbi viidud 2017. aasta USA Põhja-California osariigi maastikupõlengute kontekstis, Thomase (2019) poolt, kes on ka üks peamisi autoreid teoreetilises raamistikus.

Otsustamist mõjutavaid tegureid on vaja uurida seetõttu, et otsustajatel lasuv vastutus on autori hinnangul võrreldav või isegi suurem tervishoiutöötajate vastutusest. Võib isegi öelda, et tervishoiutöötajate ja –süsteemi, aga ka kogu ühiskonna toimetulek on otseses sõltuvuses avalikul sektori tasandil tehtud otsustest. Näiteks Tallinna näitel ulatus otsuste potentsiaalne mõju kolmandikule riigi elanikkonnast kui arvestada pealinna mõju Harjumaale.

Vähem tähelepanu on saanud kohalike omavalitsuste tasandil otsustamine. Seejuures on selgus kriisiüksuste poolt kriisi juhtimiseks vastu võetud otsuste kohta olemas – igal internetiühendusele ligipääsu omaval huvilisel on võrdlemisi lihtne uurida, *mida* kohalikul tasandil otsustati. Seda, *milliste* otsustamist mõjutavate tegurite taustal otsused kohalikes omavalitsustes sündisid, antud kriisi näitel Eestis uuritud pole.

Eelnevast lähtuvalt on magistritöö eesmärgiks kirjeldada 2020. aasta kevadtalvel puhkenud COVID-19 kriisis kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegureid ja nende seosemustreid Saaremaa valla ja Tallinna linna näitel. Magistritöös uuritakse otsustamist mõjutanud tegureid nii üldises ajaraamis (kevadine laine kui periood 26.02-18.05.2020), aga ka kahe suurürituse (Saaremaal Kuressaare võrkpallimängud ja Tallinnas F. Kirkorovi kontsert) kaudu.

Magistritöös korraldati modifitseeritud kujul Thomase (2019) läbiviidud uuringut, see võimaldas katsetada meetodika töökindlust oluliselt mastaapsema, nn. megakriisi (Helsloot, Boin, Jacobs ja Comfort, 2012) tingimustes, milleks COVID-19 pandeemia on osutunud (Boin, Lodge ja Luesink, 2020, lk. 189).

Uurimiseesmärgist lähtuvalt püstitab autor järgmised uurimisküsimused:

1. Millised tegurid ja kuidas mõjutasid otsustajate hinnangul kohaliku omavalitsuse kriisisüksus(t)es otsustamist?
2. Milliste tegurite mõju hinnati otsustamise mõjutamise seisukohalt kriisiüksuste otsustajate poolt kõige olulisemaks?
3. Milliste tegurite vahelised seoses avaldusid statistiliselt olulisel määral suurimate mõjutajatena?
4. Kuivõrd erinesid Tallinna ja Saaremaa otsustajate tunnetatud mõjutegurid?

Eraldi pöörab autor uuringus tähelepanu kriisijuhtimise institutsionaalsele poolele. Alauurimisküsimustes otsib autor vastuseid järgnevale:

- a. Kuhu asetus kohalik omavalitsus riiklikus kriisiüksuste võrgustikus?
- b. Millised olid Tallinna linna ja Saaremaa valla organisatsioonisesed kriisiüksuste võrgustikud?

Kriisijuhtimisalaste otsustusprotsesside uurimine kohalikul tasandil on väga aktuaalne seetõttu, et sellel tasandil lasuvad teatud kohustused ja ülesanded, mille täitmine tuleb kriisisituatsioonis tagada. Lisaks tõi 2020. aasta OECD (2020, lk. 9) uuring välja, et COVID-19 mõju kohalikele omavalitsustele on väga suur või suur 63% Euroopa Liidu liikmesriikide regioonides või omavalitsustes ning sedagi, et mõju ulatus oli üle 250 000 elanikuga omavalitsustes suurim. Väiksemates omavalitsustes (elanikkond vahemikus 10 000 - 50 000) nagu näiteks Saaremaal (elanike arv ca 31 000) on kriisi mõjud väiksemad (samas, lk. 9). Uuringus kaardistati ka omavalitsusi enim mõjutanud tegurid, milleks olid Euroopa Liidu üleselt tehniliste vahendite ja seadmete puudus, inimressursi puudus, õiguslikud takistused aga ka keskvalitsuse ja teiste riigiasutuste koordineeritud tegevuse puudumine (samas, lk. 10).

Eesti omavalitsuste haldusreformijärgset toimetulekut kriisisituatsioonides on viimati uurinud Sildnik (2018, lk. 84) ning tema töö tulemusena selgus, et reformi järgselt on omavalitsuste võimekus kriisiolukorras iseseisvalt toime tulla (sh. koos teenusepakkujate abiga) pigem nõrk ning valmisolek on parimal juhul puudulik või täielikult kaardistamata. Samas tuleb arvesse võtta, et Sildnik (2018) uuris oma töös kommunaalvaldkonnast lähtuvaid elutähtsaid teenuseid ja näiteks valmisolekut evakuatsiooniks – koroonapandeemia väljundid avanevad teistes valdkondades.

Uurimismeetodiks on kombineeritud meetod, milles kasutatakse nii dokumendianalüüsi, ankeetküsitlust, poolstruktureeritud intervjuud kui ka korrelatsioonianalüüsi. Otsustajad annavad uuringu jaoks sel moel olulist kvantitatiivset ja kvalitatiivset sisendit, mis täiendavad teineteist.

Magistritöö põhiosa koosneb neljast peatükist. Esimestes alapeatükkides käsitleb autor kriisi ja kriisijuhtimise põhimõisteid, avaliku sektori konteksti selle juures ja seostab teema koroonakriisi eripäraga. Sellest lähtudes loob autor teoreetilise raamistiku, defineerib töö seisukohast olulised mõisted ja püstitab hüpoteesid. Teises peatükis antakse ülevaade metodoloogilisest raamistikust, mis hõlmab endas nii valimi ja ajaraami põhjendust kui ka uurimismeetodite ja –skeemi kirjeldust. Kolmandas peatükis tutvustatakse kvantitatiivse (ankeetküsitluse) ja kvalitatiivse (intervjuude) analüüsi tulemusi koos peamiste otsustamist mõjutavate tegurite korrelatsioonianalüüsiga. Neljandas peatükis võetakse töö olulisemad tulemused kokku ning autor esitab oma töö tulemustest lähtuvalt ka järeldused edasiseks.

Autor esitas 30. märtsil 2021 magistritöö Tallinna Raestipendiumi konkursile ning 3. mai 2021 Tallinna Linnavalitsuse õppe- ja teaduskoostöö komisjoni protokollilise otsusega on magistritöö pälvinud 2021. aasta Raestipendiumi.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Magistritöö teooriaosa koosneb viiest alapeatükist. Esimeses alapeatükis määratleb autor kriisi ja selle mõju organisatsioonile. Lisaks toob autor esile kriisijuhtimise seisukohast kandva rolliga kriiside lahendamisel kasutatavad organisatsioonilised süsteemid. Teises alapeatükis määratleb autor otsust ja otsustamist kriisis.

Kolmandas alapeatükis tutvustab autor organisatsioonide toimetulekut kriisides läbi kriisimääratlemise raamistiku (VUCA), mida kasutatakse mastaapsete kriiside ohjamisel. Neljandas alapeatükis annab autor ülevaate põhilistest kriisis otsustamist mõjutavatest teguritest kirjanduse ja seniste uuringute põhjal. Viiendas alapeatükis on esitatud uuringu hüpoteesid.

Olulisemad uuringud ja autorid, kellele teoreetiline raamistik tugineb on Thomas (2019), Thompson (2014), Stern (1999; 2003), Jaques (2007; 2010, 2014), Janis (1972, 1982, 1983), Janis ja Mann (1976, 1977), Holsti (1965, 1972) ning Ahituv jt. (1998).

1.1 Kriis ja kriisijuhtimine

1.1.1 Probleemteema ja kriis

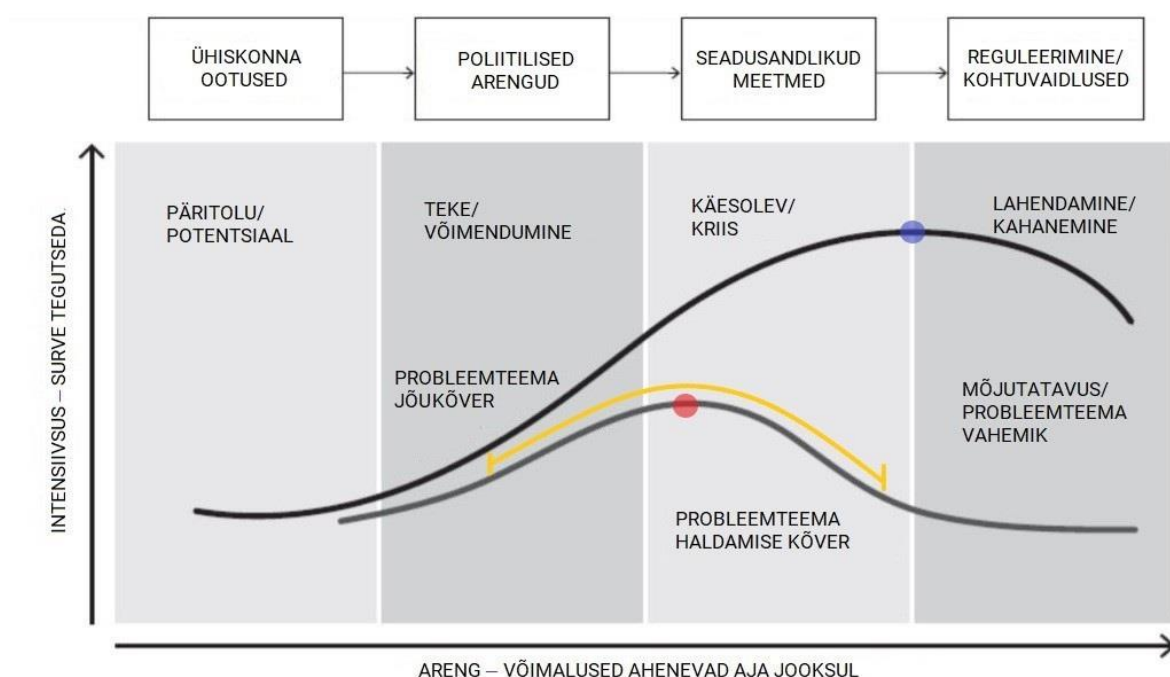
Igast probleemist ei arene kriis – seda peamiselt tänu asjaolule, et enne kriisi puhkemist nähakse märke probleemteemast (ingl. *issue*), mida King (2015, lk. 19) defineerib kui organisatsiooni sisemist või välist lahendamata asja, seisundit või juhtumit, millel on märkimisväärne mõju organisatsiooni toimimisele või huvidele. Kuigi eesti keelde saab terminit ('*issue*') mitmeti tõlkida (nt. teema, probleem, küsimus), on sellel inglise keeles olulisust ja võimalikku negatiivset mõju markeeriv konnotatsioon – näiteks Oxfordi^a sõnaraamatus defineeritakse seda kui tähtsat teemat või otsest probleemi – autor käsitleb magistritöö raames selle eestikeelse vastena sõna „probleemteema“.

Probleemteema tekib ühe või mitme osapoole võetud, kavandatud või ettevõetavate meetmete tagajärjel, mis võivad viia eraviisiliste läbirääkimiste ja kohanemiseni, tsiviil- või kriminaalasjadeni või muutuda seadusandlike või regulatiivsete meetmete kaudu avaliku korra küsimuseks (Hainswort ja Meng, 1988, lk. 18-30). Planeerimatu ja soovimatu nähtusena on see

^a Oxfordi sõnaraamat (2021). Võrgulehel https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/issue_1 (28.04.2020).

organisatsiooni sisemine või väline juhtum, mille jätkumisel on oluline mõju organisatsiooni toimimisele, arengule või selle tulevastele huvidele (Regester ja Larkin, 2002, lk. 42).

Üheaegselt võivad avalduda ka mitu probleemteemat, mis vajavad küll erinevas faasis reageerimist, ent võimaldavad kriiside puhkemist ennetada (Jaques, 2007, lk. 148; 2014, lk. 38). Jaquesi (2014) probleemteema elukaare neljafaasiline mudel (vt. joonis 1) toob esile organisatsiooni kriisieelsed võimalused probleemteemaga tegelemisel – kriisi arenedes vähenevad otsustajate sekkumisvõimalused ning neile langeb osaks suurem surve tegutseda kuna passiivsuse korral suureneb probleemteema poolt hõivatav vahemik ja tekitatav kahju.



Joonis 1. Probleemteema elukaare mudel (Allikas: Jaques, 2014, lk. 38; autori täiendustega).

Mudelist lähtub ka see, et probleemteema haldamise intensiivsuse kõrgpunkt (punane täpp) peab saabuma enne kriisi kõrgpunkti (sinine täpp) – sellisel juhul möödub probleemi halduskoormuse aktiivne faas (kollane joon) enne, kui kriis jõuab tippu (sinine täpp). Mudel sedastab, et mida varem kriisiga aktiivselt tegelema hakkad, seda rohkem on selleks erinevaid meetodeid ja aega ning kriisi intensiivsuse langus saabub kiiremini. Autori hinnangul on mudel väga oluline ka COVID-19 kriisidele reageerimisel nii kohalikul, regionaalsel, riiklikul aga ka rahvusvahelisel tasandil. Näiteks koroonakriisis tähendab probleemteemaga tegelemine kas mõne ürituse keelamist, piirangumeetmete kehtestamist, toetusmeetmete väljatöötamist jne.

Probleemteema ja kriis on omavahel seotud – esimene võib eskaleeruda kriisiks (Jaques, 2014, lk. 7). Sellest tulenevalt saab autori hinnangul probleemteema elukaare mudeli abil vaadelda ka COVID-19 kriisiga seotud sündmusi kohaliku omavalitsuse kui organisatsiooni tasandilt lähtudes.

Probleem markeerib tühimikku täheldatud ja soovitud seisundi vahel (Rittel ja Webber, 1973). Selline lõhe on olemas igas kriisis, viirusekriisis näiteks lõhe kiiresti kasvava nakatunute arvu ja üldise soovi vahel, et elanikkond oleks terve (Brinks ja Ibert, 2020, lk. 276). Samas pole eelnevate autorite poolt kirjeldatud tühimiku olemasolu kriisi puhkemise jaoks piisav tingimus. Kriisis ilmnevad ka määramatus, kiireloomulisus ja oht (Boin, 't Hart, Stern ja Sundelius, 2005, lk. 2).

Seeger, Sellnow ja Ulmer (1998, lk. 233) on kriisi organisatsiooni seisukohalt määratlenud spetsiifilise, ootamatu sündmuse või sündmuste jadana, mis tekitab kõrge määramatuse ja ohu või tajutava ohu organisatsiooni esmatähtsate eesmärkide täitmisele. Stern (1999, lk. 45) käsitleb kriisi tervikuna, mis võib kesta nädalaid või kuid ja kui integreeritud otsustusprobleemi, mis loob otsustajatele ja valitsusasutustele kõrgendatud stressiga keskkonna. Kuna kriis on madala tõenäosusega, ent suure mõjuga sündmus, võib see sageli tekkida ootamatult ning üllatada (Klein ja Eckhaus, 2017, lk. 227). McNair'i (2016, lk. 16) kohaselt peavad poliitikakujundajad, aga ka meedia siiski sel hetkel, kui olukorda identifitseeritakse kriisina, ka olukorrale vastavalt käituma.

Boin jt. (2005) poolt esile toodud määramatus, kiireloomulisus ja oht, mis näiteks koroonakriisi algperioodil väljendusid nii teadmiste puudumises (nt. nakatumisviisid ja haigusjuhtumite kulgemiste erinevused), mitmetahulistest signaalides (nt. anomaalsed ja raskesti märgatavad sümptomid, samuti ka asümptomaatilised juhtumid), epideemia vastu võitlemiseks elujõuliste vahendite puudumises (nt. efektiivse ravimi ja vaktsiini puudumine) kui ka piiritlemata ajaraamis (nt. millal vaktsiin ja vaktsineerimine muutub reaalseks) – need on vähesed pandeemiakriisi algushetkedel ebakindlust tekitavatest aspektidest (Brinks ja Ibert, 2020, lk. 276).

Stern (1999, lk. 45) rõhutab ebakindluse ja kiireloomulisusega toimetulekuks rakendatava mehhanismina tegutsemist. See väljendub avalikus sektoris peamiselt otsustamisena. Kuna tegutsemine toimub määramatuse tingimustes, puuduvad ka rutiinid ja tegevusel on tugevalt improvisatsiooniline või eksperimentaalne iseloom (Boin ja Rhinard, 2008). Samuti tuleb

Sterni (2003, lk. 215-216) kohaselt kriisides olemasolevaid administratiivseid ja operatiivseid ressursse uutel viisidel rakendada – iga kriis on eripärane ning nõuab harjumuspäraste tegutsemisviiside kohandamist ja olemasolevate ressursside paindlikku kasutamist. Koroonakriisi muudab keeruliseks ka asjaolu, et see ei ohusta mitte ainult elanike elu ja tervist, vaid ka majandushuve, ühiskondlikke ja poliitilisi institutsioone.

Boin jt (2005, lk. 4) on kirjeldanud ka olukordi, kus probleem võib eskaleeruda sügavaks kriisiks, seejärel taanduda ja siis uuesti naasta. Taoline olukord on iseloomulik just koroonakriisile, mille kestust mõõdetakse lainetes. Selline tänaseks praktikas realiseerunud kriisidünaamika vaid rõhutab poliitikakujundajate otsuste tähtsust koroonakriisi tingimustes, kus viiruspuhangu tõrjeks kehtestatud meetmed, olles ühiskonna ja majanduse seisukohast spetsiifilised probleemteemad, võivad areneda läbimõtle mata tegutsemise korral eelpool Boin jt. (2005) poolt kirjeldatud olukorraks.

1.1.2 Organisatsioonid kriisis ja avalik sektor

Iga organisatsiooni huvides on probleeme ja kriise võimalikult vara tuvastada – tagajärgedega tegelemine on reeglina märksa keerulisem, aeganõudvam ja kulukam. Lando (2014, lk. 6) toob esile sellegi, et ükski organisatsioon pole kriisi suhtes immuunne ning erineda saab vaid kriiside suurusjärg. Teooriast lähtub, et kriisid on vältimatud – küsimus pole selles *kas* kriis tuleb, vaid *millal*.

Organisatsioone kui kriiside tekkimisel kesksel kohal olevat üksust on kirjeldanud Hermann (1963, lk. 66). Avalikku sektorit peetakse laialt levinud arusaama järgi muutustele tugevalt vastupidavaks nende kõrges suutlikkuses taluda järske muutusi ja kriise (Rochet, Keramidas ja Bout, 2008, lk. 63). Üksikisikutel on organisatsiooni kriisis hakkamasaamisel tähtis roll, aga kriisijuhtimisega kaasas käiv nii organisatsiooni sisene kui väline ootus ja vastutus on avalikus sektoris võimendatud eelkõige organisatsiooni juhtidele, kelleks on ka poliitikud kui otsustajad.

Efektiivne kriisijuhtimine nõuab aga spetsiifilisi teadmisi – seega on põhjalik ja professionaalne kriisijuhtimise alane ettevalmistus kodanike turvalisuse tagamisel avaliku halduse üheks põhieesmärgiks (Kapucu ja Van Wart, 2006). Lisaks on igat tüüpi kriisidel potentsiaal areneda poliitilisteks – seda nii majanduses, keskkonnas, militaarvaldkonnas ning seda põhjusel, et nende haldamiseks ettevõetav kriisijuhtimine võib sisaldada riiklikul tasandil määratud

eripäraste ressursside kasutamist, aga ka keskselt juhitud organiseerumist (nt. ametiasutuste puhul) (McNair, 2016, lk. 12).

Kui kriis tabab valdkondi, mis laienevad mitmele haldusjurisdiktsioonile, kandub vastutus reageerimise koordineerimise (aga ka otsustamise) eest sageli piirkondlikule, riiklikule või teatud tüüpi kriiside korral rahvusvahelisele võimule (Boin jt., 2005). Sama kehtib ka kriiside puhul, mis on geograafilises mõttes piirkondlikud, kuid mille sügavus ja keerukus ületavad kohalike omavalitsuste toimetulekuvõimet (samas), mis avaldus ka Saaremaa puhul koroonakriisis 2020. aasta kevadel.

Avaliku sektori toimetulek kriisis on seega otseses sõltuvuses ettevalmistusest, koostöövõimest kui ka riigi võimest analüüsida piirkondlikku hakkamasaamist, aga ka suutlikkusest õigeaegset suunamist ja vajadusel sekkumist rakendada.

1.1.3 Viirushaiguste puhangud kui kriis – väljakutse avalikule sektorile

Brändström, Bynander, ja t' Hart (2004, lk. 208) on tõdenud, et hea avalik juhtimine peaks tuginema hoolikatele kaalutletud seostele mineviku, oleviku ja tuleviku vahel. Seda ei tohi unustada ka viiruskriisides. Kuigi 2020. aasta kriis suunas tähelepanu teravalt uut tüüpi koroonaviirusele, on tegu juba mitmenda nakkushaiguse puhanguga viimase 20 aasta jooksul – maailm on rahvusvahelises mastaabis pidanud rinda pistma nii sea- ja linnugripi, SARSi, MERSi kui Ebola puhangutega, ning viimati enne koroonapandeemia puhkemist Zika viirusega (Khubchandani, Jordan ja Yang, 2020, lk. 6). Siinkohal tuleb arvesse võtta, et need viiruspuhangud on jäänud oma tõsistes mõjudes valdavalt regioonipõhisteks, kestuselt üldjuhul lühemateks ning seega globaalsetelt mõjudelt ka väiksemateks.

Globaliseerunud maailm võimaldab nakkushaigustel kiiresti levida ning 21. sajandi üks tõsisemaid väljakutseid seisneb just epideemiate ja pandeemiatega toimetulekus. Viirushaiguste puhangute puhul on tegemist Moynihani (2008) viidatud tõenäoliselt kogetava kriisiga, ning kuivõrd nakkushaiguste leviku tõkestamine kuulub eksklusiivselt avaliku sektori pädevusse, on see autori hinnangul ka sõjaolukordi ja äärmuslikke looduskatastroofe kõrvale jättes avaliku sektori organisatsioonidele üks suurimaid väljakutseid. Ometigi on Carmeli ja Schaubroeck (2008, lk. 177) märkinud just pandeemiad ja loodusõnnetused nendeks kriisitüüpideks, mille

puhul on organisatsioonide ettevalmistus pigem madalal tasemel, sest oluliselt suurem tõenäosus on puutuda kokku organisatsioonist endast või majandusest esile kerkiva kriisiga.

COVID-19 pandeemia esimese laine ajal oli enim puudu riikidevahelisest koordineeritud reageerimisest ja koostööst, mida ilmestavad ka Euroopa Liidu probleemid kriisireguleerimisel. Liikmesriigid tegutsesid enamasti lokaalselt vastavalt oma valitsuste juhiste, mis põhjustas liikmesriikide vahel pingeid – üheks näiteks on siinkohal piiride sulgemine, mis tekitas olukorra, kus inimeste vaba liikumine kui üks Euroopa Liidu põhiõigusi sattus löögi alla.

Kõik avaliku sektori kriisijuhtimise aspektid puudutavad üht või teistpidi otsustamist – info kogumine, jagamine, kriisijuhtimise juhtrollide määramine, vastutuse määratlemine ja eri tasandite koordineerimine. Seda kõigil tasanditel, nii kohalikul, regionaalsel kui riiklikul, samuti globaalsel. Kohaliku omavalitsuse roll inimeste aitamisel on Eestis aastate jooksul muutunud aktuaalsemaks. Selle tugevdamise tarbeks tegutses aastatel 2015-2017 Riigikantselei alluvuses ka elanikkonnakaitse rakkerühm (Riigikantselei, 2021). Kõiki eelnimetatud kriisijuhtimise tasandeid ühendab üks eesmärk – teha parimaid võimalikke otsuseid ning seejuures ongi otsustamine üks organisatsiooniliste kriiside juhtimise põhivahendeid.

Pandeemiate puhul on seadustes määratud, millise organisatsiooni pädevusse kuulub kriisi juhtimine ehk otsuste langetamine üldtasandil, aga nagu koroonakriis on selgelt näidanud, tuleb otsuseid vastu võtta ka nii-öelda rohujuuretasandil – riikidel on nt oma kriisikomisjonid või töörühmad, kohalikel omavalitsustel on kriisikomisjonid või kriisistaabid ning veelgi allapoole minnes leiab neid ka näiteks haiglate ja hoolekodude juurest.

Järgnevas peatükis kirjeldabki autor viiruskriisile reageerimise põhimõtteid lähtuvalt Eesti õigusruumist andmaks ülevaadet viiruskriisi juhtimise seadusandlikest võimalustest riigis.

1.1.4 Viiruskriis Eesti õigusruumis

Eesti õigusruumis on erineva tasandi organisatsioonidele seadusega sätestatud kohustused, mida tuleb täita sõltumata kriisi olemasolust, loomust, kestusest ja suuruselt. Seadusandluse kohaselt väljendub kriis ohuna elanikele või põhiseaduslikule korrale, mille erinevad tüüpe ja mõõtmeid reguleerivad järgmised seadused – hädaolukorraseadus (edaspidi *HOS*), erakorralise seisukorra seadus ja riigikaitse seadus.

Lähtudes magistritöös püstitatud eesmärgist kirjeldab autor edaspidi vaid HOSi kuna juriidiliselt on COVID-19 viirusepuhang (epideemia) kontrolli alt väljunud tervishoiusündmus. Selle lahendamiseks tuleb riigil, täpsemalt keskvalitsusel, rakendada meetmeid, mis piiravad inimeste ja ettevõtjate põhiõigusi ning igapäevast tegutsemist (HOS, 2017, § 26-33).

Terviseamet (2011, lk. 9; 2018, lk. 27-28) on viimase kümnendi jooksul korduvalt hinnanud epideemiaid Eestile väga raskete tagajärgedega ja suure tõenäosusega tervishoiusündmuse riskiks (vt. tabel 1 – grupp **B4**).

TÕENÄOSUS	TAGAJÄRG				
	vähetahtis (1)	kerge (2)	raske (3)	väga raske (4)	katastroofiline (5)
väga suur (A)					
suur (B)			massiline mürgistus	epideemia	
keskmine (C)					
väike (D)					
väga väike (F)					

värvilegend	madal	keskmine	oluline	kõrge	väga kõrge
-------------	-------	----------	---------	-------	------------

Tabel 1. 2018. aasta tervishoiusündmuste riskianalüüsi riskimaatriks (Allikas: Terviseamet, 2018, lk. 27; autori täiendustega).

Tabelist 1 lähtub, et Terviseameti kui pädeva tervishoiukriiside tõenäosust hindava ja valitsusasutuse, aga ka ohuhinnanguid koostava riigiameti hinnangul püsis epideemia viimase kümne aasta jooksul stabiilselt suure tõenäosusega ning teooriast lähtub, et seega on see üks kriisidest, milleks avalik sektor oleks pidanud valmistuma.

Võimalike tagajärgede maandamiseks ja vähendamiseks on väga oluline kriisideks valmistuda. Kuivõrd antud töö eesmärgiks ei ole uurida ennetusmeetmeid, toob autor siinkohal välja vaid ennetuse tähtsuse mõtestamise ühe oluliseima lähtekoha – tähtis on meele pidada, et iga organisatsiooni kriisijuhtimise võimekus peaks vastama tõenäoliselt kogetavate kriiside olemusele (Moynihan, 2008), seejuures tuleb autori hinnangul mainitud tõenäosuse hindamisse eksperte kaasata.

Eestis on nakkushaiguste kontekstis mastaapseid suurõppuseid meditsiinilise võimekuse proovile panemiseks vähe toimunud (ERR, 2019) – neist olulisemad on 2006. aasta pandeemiaõppus „Pandora“ ja 2019. aasta õppus „Pattaya tuul“, mis simuleeris isikukaitsevahendite kasutamist SARS-CoV-2 sarnase haiguse keskkonnas ja 2020. aasta sügisese

planeeritud õppus „*Wuhani vaikus*“ (Regionaalhaigla, 2020) realiseerus juba koroonakriisi teise lainena.

Koroonakriisi esimeses laines kehtinud hädaolukorraseaduse redaktsioon, mis sätestab põhimõtte, et iga asutus vastutab oma kriisireguleerimise ülesannete täitmise eest (HOS, 2017, § 3 lg 1; § 6), annab aluse eelduseks, et kohalikud omavalitsused oli pigem orienteerunud seaduse järgi kommunaalvaldkonna ehk teist tüüpi kriiside lahendamisele ja nendeks valmistumisele (samas, § 36 lg 4; § 37).

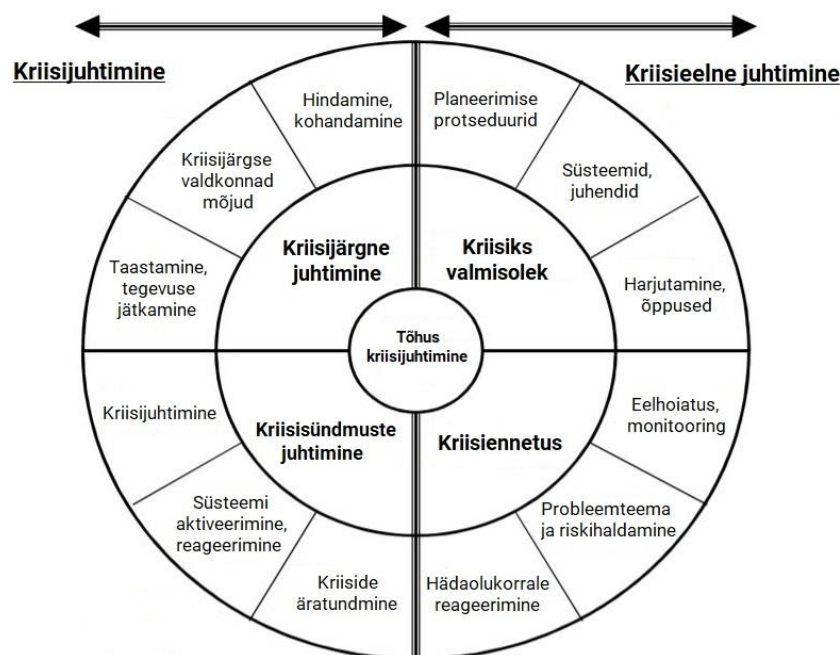
Sellele viitavad ka mõned varasemad uuringud. Näiteks Saaremets (2011, lk. 2) on uurinud kohaliku omavalitsuse kriisiüksuse väljakutseid Lääne-Eesti näitel, kus põhiprobleem seisnes ressurssides – aeg, inimesed, vahendid ja finants. Sildnik (2018, lk. 84) on esile toonud haldusreformijärgselt tekkinud omavalitsuste nõrga valmisoleku kriisiolukorras iseseisvalt hakkama saada – valmisolek on kas kaardistamata või puudulik, seda ka koos teenusepakkujate abiga. Samuti selgus Sildniku magistritöös (samas, lk. 69) asjaolu, et kohalike omavalitsuste endi hinnanguil on ka pärast haldusreformi kõige riskantsemateks teenusteks, mille häirimise korral on ohus inimeste elu ja tervis, kaugküte, mobiilside ning vesi ja kanalisatsioon ning need omakorda on kõik sõltuvusest elektrist. See tõstatab omakorda küsimuse võimalike kriisiolukordadega arvestamisest haldusreformi planeerimisel.

1.1.5 Kriisijuhtimine

Jaques'i (2009, lk. 281) kohaselt tekkis kriisijuhtimine kui eraldiseisev distsipliin pärast Teist maailmasõda. Kuigi teadlased on eriarvamusel ses osas, mis puudutab moodsa kriisijuhtimise kui eraldi teadusharu teket, seostatakse seda nii 1982. aasta Tylenoli mürgitamise skandaali (Heath ja Palenchar, 2009, lk. 366) kui ka 1986. aasta Tšornobõli tuumakatastroofiga, kus viimane tõi erilisel esile kriisikommunikatsiooni olulisuse (Falkheimer ja Heide, 2006, lk. 180). Mõlemad juhtumid andsid teadusharu arengule uue hoo (Jaques, 2009, lk. 282).

Coombs'i (2014) uuringu tulemuste kohaselt seisneb kriisijuhtimise põhiväärtus selle võimes ennetada ja vähendada kahju, mida kriis võib organisatsioonile ja selle sidusrühmadele tekitada. Bundy, Pfarrer, Short ja Coombs'i (2017, lk. 1663) järgi hõlmab see nii organisatsiooni juhtide tegevust kui suhtlust, mis püüab vähendada kriisi tõenäosust ning tööd kriisist tuleneva kahju minimeerimiseks.

Jaques (2007, lk. 150) eristab kriisijuhtimist kirjeldavas mudelis (vt. joonis 2) nelja peamist faasi, millest kaks kuuluvad kriisieelse juhtimise (kriisiks valmisolek ja kriisiennetus), üks vahetu kriisijuhtimise (kriisisündmuste juhtimine) ning üks kriisijärgse juhtimise valdkonda (kriisijärgne juhtimine). Saabuvaid kriise käsitletakse mudelis probleemteemadena, mis võivad, aga ei pruugi kriisideks areneda. Samas juba realiseerunud kriisi haldamise faasis eristub Jaques'i (2007, 2010) kohaselt kriisiaegne ja –järgne juhtimine, mida mõjutavad otseselt ka organisatsiooni ülesehitus ja juhtimine. Siinkohal on oluline märkida, et mudelis tulevad esile tegurite omavahelised suhted ning eristatakse ka kriisijuhtimise kui valdkonna arendamist organisatsioonis ja aktiivsete kriiside juhtimist.



Joonis 2. Probleemteema ja kriisijuhtimise suhestumise mudel (Allikas: Jaques, 2007, lk. 150).

Bigelow, Fahey ja Mahon (1993, lk. 29) uuringu tulemuste järgi ei tohiks kriisi vaadelda mittelineaarses konstruktsioonis järjestikuste etappidena, vaid seotud protsesside ja tegevuste kooslustena, mis Jaques'i (2010, lk. 12) kohaselt võivad nii kattuda kui ka sageli samaaegselt toimuda. Näiteks probleemteema haldamine ja kriisijuhtimine või nendeks valmistumine ei pruugi alati liikuda ühes suunas.

Kriisijuhtimise mehhanismide disaini ja kasutamist mõjutavad omakorda mitmed tegurid nagu seire, õppimine, otsustamine, koordineerimine, kommunikatsioon, juhtimine aga ka taastevõimekus (Bouckaert, Galli, Kuhlmann, Reiter ja Van Hecke, 2020, lk. 766) – neil

teguritel on määrav roll kriisijuhtimise protsessis kui tervikus (Mitroff, 1994). Stern (1999, lk. 40) toob esile sellegi, et viisid, kuidas poliitikakujundamine on kriisiolukorras praktikas organiseeritud ja struktureeritud (erinevalt paberkandjal seisvast), mõjutab tugevalt nii teabe liikumist, poliitilise haldusjõu jaotust, koostöösse suhtumist kui ka konflikti süsteemiga.

Kriisijuhtimise üks lahutamatu osa on ka kriisikommunikatsioon. Kehv kriisisuhtlus võib kaasa tuua juhtotsustajate jaoks probleeme, kuna nende kriisijärgne juhikarjääri säilimine sõltub Boin jt. (2005, lk. 148) kohaselt paljuski oma versiooni juhtunust „turustamisest“, mida suunavad olulisel määral meedia tõlgendused (samas, lk. 1, 3). Siinjuures kaldub meedia kriisiuudiste kajastamisel rõhutama pigem organisatsiooni kui individuaalset vastutust (An ja Goweri, 2009, lk. 111), ent see ei vähenda avalike juhtide vastutust ühiskonna ees, millest juhindub ka Eesti avalik sektor (ATS, § 51). Sildniku (2018, lk. 74) kohaselt on Eesti omavalitsusjuhtidele kriisikommunikatsiooni mõiste pigem võõras ning võimekus kriisikommunikatsiooni tagada väga erinev.

Järelikult on sisemine ja väline kriisikommunikatsioon hädavajalik (Kešetović, 2020, lk. 151) ning kriisijuhtimise üks komponente, mida saab käsitleda ka kui avalikku teenust, mida tuleb kriisiolukorras elanikele pakkuda vähendamaks määramatust ja uue kriisi tekkimise võimalust. Sealjuures viitab Bavel jt. (2020, lk. 463) ka rahvusvähemuste kogukondade suuremale tõenäosusele olla pigem ettevaatlikumad või tõrjuvamad neile antavate rahvatervise juhiste suhtes, mille üheks põhjuseks võib olla usaldamatus. Seda aitaks maandada paremini sihistatud teavituskampaania koostöös organisatsioonidega, keda kogukondades usaldatakse (samas, lk. 463).

Valitud kriisijuhtimise ja otsustamise stiil sõltub Berger jt. (2020, lk. 6) kohaselt poliitikakujundajate omadustest – näiteks millistest tingimustest või käitumispõhimõtetest nad tahavad kinni pidada või kui ettevaatlikku strateegiat soovivad kujundada.

Järgnevalt toob autor esile avaliku sektori organisatsiooni jaoks oluliseid struktuurseid süsteeme, millel on kohaliku omavalitsuse tasandi kriisijuhtimises määrav roll.

1.1.6 Organisatsioonilised süsteemid kriisi lahendamisel

Avalike juhtide üheks põhivastutuseks on inimeste elu ja toimetuleku kaitsmine, mida tavaoludes võidakse teha rutiinselt, ajas väljakujunenud kogemuste, praktikate ja protseduuride

toel ning olles kindel, et mineviku õppetunnid on seejuures teejuhiks (Kettl ja Fesler, 2008). Stern (2003, lk. 213) tõdeb, et kriisis otsustajad seisavad tavapärase teadmiste toetumise idee kokku kukkumisel vastamisi väljakutsega kohandada enda mõtlemist ja rutiine väga keerulistes ja stressirikastes oludes.

Comfort'i (2007) järgi on avalike juhtide jaoks otsustamine ebakindel just tundmatutes oludes, mistõttu muutub see kohanemisprotsessiks, kus oluline roll on tunnetusel, suhtlemisel, koordineerimisel ja kontrollil. COVID-19 pandeemia tingimustes osutus just nende funktsioonide täitmine otsustamisel eri kontekstides kriitiliseks, kusjuures avalikul sektoril oli raskusi nii kriisi sügavuse, ulatuse kui letaalsuse äratundmisega (Comfort, Napucu, Ko, Menoni ja Siciliano, 2020, lk. 617).

Seetõttu on kriisijuhtimise üheks põhiliseks töövahendiks *otsustamine*, mis eeldab organisatsioonis vastutuse võtmist ehkki võib olla vähem protsessipõhine ja tagajärgedele keskendunud, kui seda on varem arvatud (Thomas, 2019, lk. 1). Samas põhjustavad kriisid ka paradokse, kus kõik eeldavad ja ootavad juhtidelt vastutuse võtmist, ent kriisikeskkonna tingimused muudavad selle väga raskeks ja kohati soovimatuks (Boin jt., 2005, lk. 144). Siinkohal on jätkuvalt aktuaalne Helsloot'i (2008, lk. 67) soovitus avalikul sektorile – kriisijuhtimise tõhustamiseks tasub võtta enesekriitiline hoiak.

Baekkeskov'i (2016, lk. 397) kohaselt sõltub tõhus poliitikakujundamine tugevalt ka ekspertide nõuannetest. Organisatsiooni kui süsteemi kriisis juhtimisel on väga oluline, et otsustajad oleksid võimelised tõlgendama valdkonna ekspertide poolt edasi antud teadmisi, et tagada teaduslike tõendite tõhus integreerimine otsustamisprotsessi (Rubin ja Vried, 2020, lk. 277).

Samas on ekspertide ja otsustajate vaheline suhtlus kriiside ajal täis väljakutseid, kus domineerib määramatus, aja- ja poliitiline surve (Salajan, Tsolova, Ciotti ja Suk, 2020, lk. 2). Stern'i (2003, lk. 214) kohaselt tuleb arvestada asjaoluga, et ka ekspertnõu baseerub tihtipeale tõlgendustel ja mitmetähenduslike andmete pealt tehtud hinnangutel. Stern'i (2003) ettepaneku kohaselt peaksid otsustajad probleemi adekvaatseks hindamiseks olema teadlikud ekspertide vahel toimunud vaidlustest mõne teema või küsimuse osas – seda ka kriisiolukorras. Vastasel juhul – kui otsustajal on vaid ühe tugeva eksperdi arvamus ning eksisteerib nn. eksperdi-monopol, võib otsustaja Janis'e (1989) järgi muutuda selle ekspertarusaama pantvangiks ning võrreldavate otsustusalternatiivide kaalumise võidakse kõrvale jätta.

Stern (2003, lk. 215) märgib olulise aspektina ekspertnõu kuulamise juures sedagi, et poliitiline ja administratiivne autoriteet on ikkagi lõpuks see, kes vastutab – seda isegi keeruliste ja näiliselt tehniliste kriisiprobleemide lahendamisel. Stern (2003) kirjeldab ka asjaolu, et just neile on antud valijate poolt poliitiline mandaat ning kui midagi läheb valesti, võetakse nemad vastutusele – mitte teatud juhtudel võrdlemisi anonüümseks jäävad eksperdid.

Koroonakriisi loodud määramatuse poolt domineeritud keskkond on suunanud organisatsioone üles ehitama paindlikkust ja kohanemisvõimet. Üheks väljakutseks on ka mitmel erineva tasandil asuva osapoolte tegutsemise kiirendamine, mis eeldab muutuste kombineerimist nii ülalt-alla ja alt-üles, kui ka otsustusprotsesside tulemusena kehtestatud meetmete omavahelist kooskõlla viimist kui ka ekspertide ja kriisijuhtide või kriisijuhtide ja poliitikute ühendamist (Bouckaert jt., 2020, lk. 769).

Efektiivse sekkumisloogika rakendamiseks pandeemiakriisi tingimustes on tarvis sidusaid tegevuse ja juhtimise standardiseeritud juhiseid (Bouckaert jt., 2020, lk. 769). Stern (2003, lk. 216) märgib samas, et ükski käsiraamat ega detailne kriisiplaan ei asenda loovat mõtlemist, mis võimaldab otsustajal probleeme läbi improviseerimise lahendada. Samas toob Stern (2003) välja, et taolised *ad hoc* lahenduste sobivused on selgelt muutlikud ning Sagan'i (1993, lk. 133) kohaselt võivad improviseeritud lahendused viia hoopiski uute probleemideni, mis nõuavad omakorda improviseerimist. Otsuste tegemisel on seega juhiste ja improviseerimise kui taktika kõrval oluline kaasata ka operatiivselt vajalikku ressursi nii inimeste kui teadmiste/oskuste näol – mõlemad on olulised tõhusa süsteemi komponendid.

Üheks levinumaiks organisatsioonitasandil rakendatavaks kriisijuhtimise süsteemiks on ajutise töökorraldusliku struktuuriga *kriisistaap*, mis vastavalt vajadusele muudab (Siseministeerium, 2016, lk. 16) või lõhub organisatsiooni tavapärase struktuuri sidumaks endaga teisi vajalikke puuduvaid kompetentse (BSI^b, 2008, lk. 24). Kriisistaabi tuumikmeeskond koosneb juhust ja väiksemast arvust oluliste ülesannete täitjatest, kellele saab vastavalt vajadusele juurde liita täiendavat personali või abigruppe (samas, lk. 25).

Boin jt. (2005, lk. 51) järgi ei võta paljusid kriitilisi otsuseid vastu üksikud juhid ega väiksem grupp kõrgemaid poliitikakujundajaid. Ka Stern (2003, lk. 207) toob esile, et kriiside kompleksisusest lähtuvalt on tavapärane, et kriisilahendamise otsustusprotsessidesse on

^b BSI – Saksa Infotehnoloogia Turbe Amet (sks. 'Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik').

kaasatud lausa rohkem kui üks otsustusgrupp. Väiksem planeeritus võimaldab tekkida ka uutel organisatsioonilistel vormidel (Boin jt., 2005, lk. 147). Sellest lähtub, et otsustamise juures on oluline otsustamist kureeriva üksuse paindlikkus, ekspertide kaasamine ja üldine võrgustikuna toimimine ning ka võime vajadusel ümberorganiseeruda.

Ekspertidest koosnevate töörühmade ja piisavalt kõrgetasemelise sidesüsteemidega varustatud kriisistaapide moodustamise vajaduse kõrval on oluline ka volituste delegeerimise ja detsentraliseerimine, et tagada täpsus ja õigeaegsete otsuste tegemise kiirus enne kriisi süvenemist (Al-Dabbagh, 2020, lk. 10). Kuigi otsustamise delegeerimine võib tunduda juhtide jaoks kontraproduktiivne, tõstab see siiski pigem organisatsiooni vastupanuvõimet, mitte ei vähenda seda (Boin jt., 2005, lk. 51).

Oluline on märkida, et kriisitüüp määrab ka otsustusprotsessi kaasatud isikud (Stern, 2003, lk. 206). Näiteks koroonakriisis saavad tõenäoliselt enim kaasatud tervishoiu, epidemioloogia või sotsiaalvaldkonna eksperdid, kuigi kriisijuhtimine kui valdkond iseenesest nõuaks ka kriisijuhtimisele spetsialiseerunud isikute kaasamist. Eraldi tuleb esile tuua ka COVID-19 viiruse ohu potentsiaali – kriisiüksuse tasandil ei ole otsustaja vaid otsustaja – igaüks on ka potentsiaalne patsient või kannatanu. Rollide põimumine ja sunnitud paindlikkus võib aga kriisijuhtimist halva stsenaariumi korral oluliselt mõjutada, ka negatiivselt.

1.2 Otsus ja otsustamine kriisis

Baumann, Fluke, Dagleish ja Kern'i (2014) kohaselt on otsus tegevussuuna määramiseks tehtud valik. Sõltumata tehtud otsusest seisavad otsustajad alati valikute tegemisel stressiga silmitsi ning seda saab leevendada vaid millegi äraotsustamisel – seega on valiku tegemise vajadus iseenesest on juba stressiallikas (Lewin, 1931, lk. 141).

Nagu rõhutab Stern (1999) mõjutavad otsustamist domineerivad institutsionaalsed reeglid ja asjakohasuse normid. Kriisisituatsioonis on need aga küllalt komplitseeritud ja eripärased. Otsused tuginevad hinnangutel, mis eeldab olukorra, tõenäosuse, tagajärgede ja põhjuste mõistmist ning hõlmab õppimise ja teadmistega seotud küsimusi nagu ka erinevusi reaalse keskkonna vahel koos inimese arusaamaga konkreetse keskkonna reaalistest tingimustest (Simon, 1997). On kirjeldatud ka paradoksi – mida tõsisem on otsustajate ees seisev kriis, seda väiksem on tõenäosus rakendada efektiivset otsustamist (Holsti, 1972a; Lebow, 1981; Janis, 1982a).

Kriisi ajal ei ole tegevusetus ja otsustamata jätmine jätkusuutlik võimalus, sest need valikud ainult süvendavad olukorra tõsidust. Samas otsuse langetamisega protsess tihti ei lõpe vaid loob vaid sisendi, mis ajendab uue otsustusprotsessi käivitamise, mis on seotud juba otsuse rakendamisega.

Koroonakriis on osutunud sügavaks väljakutseks peaaegu kõigi avaliku halduse valdkondadele (Boin ja 't Hart, 2020, lk. 342-343), mistõttu poliitikakujundajate jõupingutused varieeruvad põhimõttelisest lähenemisviisist (otsustamine põhineb pigem põhimõtetel kui informatsioonil) kuni pragmaatilise lähenemiseni (katsetamine ning improviseerimine piiratud tagasiside tingimustes).

Berger jt. (2020, lk. 2) on seda uue nakkushaiguse ilmnemise esimeses etapis ilmestanud poliitikakujundajate püüdega puhangu tõkestamiseks erinevate meetmeid luua ja neid rakendada. Juhul kui esmased meetmed ei saavuta oma eesmärgi, on poliitikakujundajad järgmises etapis sunnitud kaaluma teistsugust lähenemist. Viiruspuhangu tõkestamise rangete meetmete (nt. liikumiskiirangud, ettevõtlusele kehtestatud kiirangud jne) rakendamisel on oluline roll nende ulatusel, ajastusel ja kestusel (samas, lk. 2). Iga otsusega kaasnevad ka kõrvalmõjud, millega tuleb arvestada ning need paistavad pandeemia kontekstis eriti teravalt välja.

Üks otsustusteooria loojatest Simon (1960) on rõhutanud, et organisatsiooni otsused varieeruvad oma keerukuses ning organisatsioon ei pruugi osata varem kogemata probleemi ilmnemisel käituda (Lee ja Stintsoni, 2014, lk. 14). Eriti kehtib see kriisiolukordade puhul. Sellistes olukordades on praktiliselt võimatu kehtestada rutiine, tegevusjuhiseid ja protseduure, kuna iga situatsioon on unikaalne ja ootamatu (Jones, 2013). Need tingimused viitavad aga VUCA raamistiku kriisi- ja otsustuskeskkonnale (Thomas, 2019, lk. 136, 139).

1.3 VUCA raamistik kui kriiside määratlemise tööriist

Warren Bennis (2007) oletas, et peamisteks maailma stabiilsuse ohuks on juhtimine nii suureneva üleilmastumise kui ka pandeemiate kontekstis. Viimastel on suur potentsiaal paigutada organisatsioonid, kogukonnad ja elanikkonnad heitlikku, ebakindlasse, keerukasse ja mitmetahulisesse VUCA keskkonda (Shufutinsky, DePorres, Long ja Sibel, 2020, lk. 20).

COVID-19 pandeemia kui megakriisi sarnaste olukordade juhtimiseks ja kaardistamiseks on Bennis ja Nanus'e (1985) poolt loodud VUCA raamistik, mida rakendati esmalt 1987. aastal USA sõjaväe poolt. Raamistikku kasutati külma sõja järgse turbulentse ning vastuolulise (Çiçeklioğlu, 2020, lk. 230) maailmakorra, ebasoodsate tingimuste (Nangia ja Moshin, 2020, lk. 931) ja uut tüüpi ettearvamatute sõjalise tegevuse defineerimiseks (Millar, Groth ja Mahon, 2018). Tänapäeval kasutatakse seda laialdaselt ka riskiohjes, äris, hariduses ja strateegilises juhtimises (Brodie, 2019, lk. 23) jt. valdkondades.

VUCA mõiste on akronüüm, kus tähed tähistavad nelja kriisi iseloomustavat tunnust: V (heitlikkus ingl. *volatility*), U (määramatus ingl. *uncertainty*), C (keerukus ingl. *complexity*) ja A (mitmetahulisus ingl. *ambiguity*). VUCA raamistik (vt. joonis 3) võimaldab markeerida keskkonda, kus Bennett'i ja Lemoine (2014a, lk. 311-317) järgi tegelevad otsustajad olukordadega, mis muutuvad kiiresti ja ettearvamatul moel, kus kriitiline teave pole kättesaadav ning teineteist sageli vastastikku ettenägematul viisil mõjutavaid keskkonnast tulenevaid elemente on palju ning need kujundavad tegevustes ebaselged prioriteedid. Selline otsustuskeskkond sarnaneb autori hinnangul paljuski kaosega.



Joonis 3. VUCA raamistiku maatriks (Allikas: Bennett ja Lemoine, 2014b, lk. 27; autori täiendustega).

Nagu joonisest 3 lähtub, koosneb VUCA raamistik neljast mõjurist, mis võimaldavad kaardistada sündmusi (eelkõige kriise) ja neile sobilike lahendusviise leida. VUCA on raamistiku kujul kriiside määratlemiseks loodud tööriist, mille kasutamise eesmärk on keeruliste kriiside juhtimisse selgust tuua. Kuigi Bennett ja Lemoine (2014a, lk. 312) järgi on organisatsiooni juhid VUCA raamistiku tunnustest teadlikud kuna nende erinevuste mõistmine toetab juhtimist, puudub siiski laialdane teadmine sellest, mida organisatsioonid ja juhid peaksid tegema ühe või teise VUCA tunnuse ennetamiseks või mitmega tegelemiseks (Thebe, 2015).

Bernstein'i (2014, lk. 114) kohaselt hõlmavad VUCA keskkonna jaoks vajalikud juhtimisoskused kõiki valdkondi ja organisatsiooni suurus, ent juhid ei ole täielikult valmis VUCA maailma läbivateks väljakutseteks. Valmisoleku puudumine võib Millar jt. (2018) uuringu kohaselt põhjustada organisatsiooni juhtides nii stressi, vaimset kurnatust kui ka pärssida organisatsiooni võimet ebastabiilses keskkonnas tegutseda, mis on tingitud eelpool mainitud VUCA mõjuritest.

Rimita (2019, lk. 2) uuringu kohaselt on vaid vähesed juhid valmis kogema VUCA mõjurite tõttu esile kerkivate väljakutsetega ning kasutavad pigem traditsioonilisi lineaarseid juhtimisvõtteid. Need ei võimalda Jaques'i (2007, 2014) kohaselt aga probleemteemadele paindlikult reageerida kuna viimased võivad VUCA keskkonnas avalduda just ootamatult ja mitme kaupa erinevas ulatuses. Sellest järeldub, et kriisikeskkonnas, millel on VUCA raamistiku tunnused ei oma ka erineva suurusega kohalikud omavalitsused (nt. Tallinn vs Saaremaa) põhimõttelisi eeliseid üksteise ees.

Thebe (2015, lk. 86) uuringu kohaselt ei teadvuste paljud organisatsioonid VUCA keskkonda või saavad sellest valesti aru kuna selle tunnused esitavad erinevaid väljakutseid ja seetõttu vajavad ka eri lahendusi ja reageerimist. Seetõttu on VUCA tingimustes võimatu piisavalt planeerida ja valmistuda kõikvõimalikeks ettenägematuteks olukordadeks (Camp, 2020, lk. 37).

Tabelis 2 (vt. magistritöös lk. 26) on defineeritud akronüümide taga peituvad raamistiku osad, lisatud on ka COVID-19 kriisist vastav näide ning heitlikkuse, määramatuse, keerukuse ja mitmetahulisuse võimalikud maandamise viisid. Tabeli esimene ja kolmas lahter on algpäraselt pärit Bennett ja Lemoine (2014a, lk. 313) loodud teooriast ning magistritöö autori poolt on lisatud keskmine, pandeemiakriisi näiteid kirjeldav lahter.

	Mis see on?	COVID-19 näide	Kuidas seda tõhusalt lahendada?
Volatility (heitlikkus)	Suhteliselt ebastabiilne muutus; teave on olemas ja olukord on arusaadav, kuid muutused on sagedased ja mõnikord ettearvamatud.	Kõik on heitlik ja muutused, mis võivad olla kiired, dramaatilised ja ettearvamatud, toimuvad iga päev – nakatumiskordaja R meenutab aktsiaturgu, mis viib raskustesse korraga nii ettevõtteid kui inimesed. Kriis toob kaasa ka majandus- ja sotsiaalmõjusid – pankrotte ja töökohtade kadumisi; mis sunnib jooksvalt otsustama.	<i>Väledus</i> on heitlikkusega toimetuleku võti. Ressursid tuleks agressiivselt suunata paindlikkuse potentsiaali loomisele ja toetamisele.
Uncertainty (määramatus)	Puuduvad teadmised selle kohta, kas sündmusel on tähenduslikke tagajärgi; põhjus ja tagajärg on küll mõistetavad, kuid pole teada, kas sündmus tekitab olulisi muutusi.	Otsustajad ja ühiskond tervikuna seisab silmitsi määramatusega – küsimusi on rohkem kui vastuseid nii toimiva ravi, vaktsiini saabumise kui ka kehtestatud karantiini ja meetmete osas, mis seavad aegamisi ohtu inimeste sissetulekud, töökohad ja seeläbi heaolu ja toimetuleku.	<i>Informatsioonil</i> on määramatuse vähendamisel kriitiline tähtsus. Organisatsioonid peaksid liikuma olemasolevatest teabeallikatest kaugemale, et nii uusi andmeid koguda kui ka probleeme uutest vaatenurkadest kaaluda.
Complexity (keerukus)	Paljud omavahel ühendatud osad moodustavad keeruka teabe- ja protseduurivõrgu, mis on sageli mitmevõimilised ja keerdunud, aga ei pruugi tingimata kaasa tuua muutusi.	Pandeemia mõju on valdkondade ülene – üksteise järel satuvad raskustesse tervishoid, ettevõtjad, ühiskondlik elu tervikuna ning iga valdkond vajab erinevaid eri ulatuse ja keerukusega lahendusi ja meetmeid. Need ei pruugi siiski toimida, sest valdkonnad on üksteisest sedavõrd sõltuvad, et ühe valdkonna toetamine võib tekitada rahulolematust teistes.	Organisatsiooni sisemise tegevuse <i>restructureerimine</i> , et see vastaks välisele keerukusele, on kõige tulemuslikum ja tõhusam viis väljakutselise vastamiseks. Organisatsioonid peaksid püüdma oma tegevusi ja protsesse 'sobitada' keskkonna keerukuse peegeldamiseks.
Ambiguity (mitmetahulisus)	Puuduvad teadmised 'peamiste mängureeglite' kohta; põhjust ja tagajärge ei mõisteta ning puudub pretsedent oodatavate prognooside tegemiseks.	Puuduvad universaalsed meetmed ja tavad, mida organisatsioonid saaks kriisi tekitatud probleemide lahendamisel kasutusele võtta ilma, et need uusi väljakutseid ei põhjustaks. Suured ühiskondlikud erinevused ei võimalda kõiki meetmeid edukalt rakendada kui poliitikakujundajate otsused ei leia piisaval määral toetust ja mõistmist.	<i>Ekspimenteerimine</i> on vajalik mitmetahulisuse vähendamiseks. Olukordades, kus endised reeglid enam ei kehti, saavad juhid ainult aruka katsetamise abil kindlaks teha, millised strateegiad on kasulikud ja millised mitte.

Tabel 2. VUCA raamistiku erisused (Allikas: Bennett ja Lemoine, 2014a, lk. 313, autori täiendustega).

COVID-19 pandeemia loodud keskkond avaldub tervise- (nii personaalselt indiviidi kui institutsionaalselt tervishoiusektori tasandil), sotsiaal- ja majanduskriisina, ent tervishoius on see pretendenditu (Pandit, 2020; Camp, 2020, lk. 38). Rahvusvahelise kriitika osaliseks on saanud pandeemia käsitlemine ja juhtimine nii kohalike ja keskvalitsuste kui ka erasektori ja tervishoiuvaldkonna juhtkondade tasanditel (Walker, 2020). Kokkuvõtvalt vastab koroonakriis magistriröö kontekstis autori hinnangul Bennett ja Lemoine (2014) VUCA raamistiku tunnustele.

1.3.1 Organisatsiooni toimetulek VUCA keskkonnas

Minciu, Berar ja Dobrea (2020, lk. 236) järgi seisavad organisatsioonid VUCA keskkonnas sageli silmitsi otsustusprobleemidega, sest soovitud tulemuste, tulemuslikkuse ja eesmärkide

saavutamiseks tuleb teha rida otsuseid vajalike ressursside ja nende jaotamise osas. Sealjuures peab Jaques (2000) efektiivse kriisijuhtimise kui valdkonna juhtimise suurimaks barjääriks just selgete eesmärkide puudumist ja soovimatust või võimetust tegutseda. Gregory (2005) järgi on see eriti ilmne just nendes kriisisituatsioonides, milles peitub suur oht rahvatervisele. Seega on eelmainitu oluline ka COVID-19 pandeemia kui kriisi juhtimises.

Keerukas ja mitmetahulises keskkonnas tuleb mõned otsused langetada kiiresti ilma täiendava täiemahulise võimaluseta teavet töödelda. Kuigi otsuste tegemist mõjutavad mitmed olulised tegurid, on Bennett ja Lemoine (2014) järgi VUCA keskkonnas edukamad need otsustajad, kes tunnevad, mõistavad ja omavad kogemusi erinevatest juhtimisstiilidest.

Varasematel kogemustel ja neile tuginevatel instinktidel on Moore (2014, lk. 228-229) uuringu järgi oluline roll strateegilises mõtlemises ka VUCA keskkonnas. Thomase (2019, lk. 1) käsitluse järgi mõjutab kriisisituatsioonis otsustamist oluliselt ka otsustustegurite sujuvus ja muutlikkus, juhi ja meeskonna usaldustase ning juhi heaolu. Seetõttu on otsustamisprotsess VUCA keskkonnas üha keerulisem, kuna enamikul juhtudel võib üksikisiku tasandil tehtud otsus käivitada sündmuste ahela terves organisatsioonis (Minciu jt., 2020, lk. 252).

Nangia ja Moshini (2020, lk. 931) järgi on varasemate uuringutega tuvastatud küll erinevaid organisatsioone kriisiolukordades mõjutavad VUCA tegureid ja väljakutseid, ent vähe on uuringuid, mis selgitaksid neid väljakutseid, millega tuleb otsustajatel kokku puutuda pandeemiast tingitud VUCA keskkonnas.

Järgnevas alapeatükis tutvustab autor VUCA raamistiku keskkonnas otsustajaid mõjutavaid tegureid ja kohandab need vastavalt magistritöö eesmärgist lähtuva uurimuse läbiviimiseks.

1.4 VUCA raamistiku kasutamisest rakenduslikes uuringutes

VUCA raamistikku on kasutatud mitmetes uurimisvaldkondades. Näiteks on raamistiku abil uuritud organisatsioonide juhtimist (Brodie, 2019; Çiçeklioğlu, 2020), juhtide strateegilist mõtlemist (Moore, 2014), muutuste katalüsaatoreid (Oriesek ja Scwarch, 2020), juhtimist mõjutavaid tegureid (Pandit, 2020), sealhulgas pandeemia ajal (Nangia ja Moshin, 2020) ning on uuritud ka kriisijuhtimise käigus otsustamist mõjutanud tegureid looduskatastroofi (Thomas, 2019) kontekstis. Eelkõige on VUCA raamistikku kasutatud siiski kriisiolukordades toimuva juhtimise ja otsustamise uurimisel.

Magistritöö eesmärgist lähtuvalt toob autor välja Thomas’e (2019) väitekirja, milles uuriti põimunud ja muutuvaid kontekstuaalseid otsuste langetamist ning mõtestamist mõjutavaid tegureid looduskatastroofi tingimustes. Täpsemalt käsitles Thomas (2019) 2017. aasta Ameerika Ühendriikide Põhja-California hiidmaastikupõlengute kriisijuhtimises toimunud otsustamist läbi VUCA mudeli, milles kaardistati lisaks otsustusprotsessidele ka kriisiüksuste otsustajaid otsustamisel mõjutanud tegureid (Thomas, 2019, lk. 8).

Thomas (2019) keskendus maastikupõlengute kriisijuhtimises osalenud organisatsioonide otsustusprotsesside uurimises just VUCA kriisidele iseloomulikele teguritele. Thomas’e (2019, lk. 29) uuringu tulemustena kirjeldati ka peamisi kriisiüksuse otsustajaid mõjutanud tegureid, mida Thomas (2019) kategoriseeris sarnaselt Boin, Kofman-Bos ja Overdijk (2004) ja Baumann jt. (2014) uuringutele sisemisteks ning välimisteks (vt. tabel 3). Näiteks Baumann, Dagleish, Fluke ja Kern (2011, lk. 5) kohaselt moodustavadki otsuste tegemise süsteemse keskkonna erinevad sisemised ja välised tegurid, mille erinevad kombinatsioonid mõjutavad otsuseid ja tulemusi mitmel viisil.

TEGUR	TÜÜP
Stressireaktsioon	Sisemised
Eneseidentiteet	
Varasemad kogemused	
Kognitiivsed eelarvamused ja kalduvused	
Grupi ühtsus ja psühholoogiline turvalisus	Välimised ja organisatsioonilised
Sotsiaalsed ja ühiskondlikud faktorid	
Ajasurve	
Piiratud info	

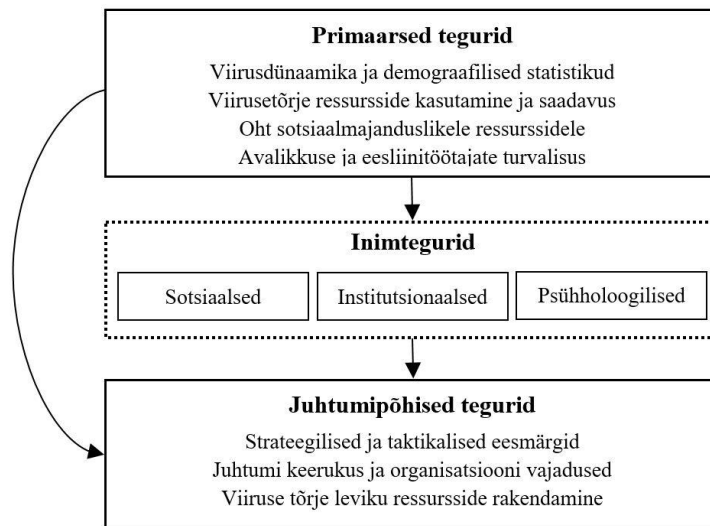
Tabel 3. Otsustusprotsesse mõjutavate tegurite tüübid ja näited (Allikas: Thomas, 2019, lk. 29).

Välimiste tegurite all eristuvad Baumann jt. (2011) järgi ka kogukond ja selle hoiakud ning seadusruum, milles tegutsetakse. Sisemiste tegurite all toob Thomas (2019) esile ka enda heaolu eest hoolitsemise olulisust ning Sedek, Kohta ja Tyszka (1993) uuringu abitust.

Samas mõjutavad otsustusprotsesse ka teised faktorid, nagu näiteks riskitaju (Pidgeon, 1998; Cori, Bianchi, Cadum ja Anthonj, 2020, lk. 2), emotsioonid (Lerner, Li, Valdesolo ja Kassin, 2014, lk. 46-48; Moore, 2014, lk. 190), vähem uurituna otsustaja sugu ja vanus (Thomas, 2019, lk. 36) aga ka keskvalitsuse reageerimise aspektid (Maor ja Howlett, 2020, lk. 233-235).

Varasemalt on Thompson (2014, lk. 638) samuti maastikupõlenguid uurides kriisijuhtimise otsustusprotsessides otsustajaid mõjutavaid tegureid kategoriseerinud kolmeks, mida autor kohandas magistritöö eesmärgist lähtuvalt koroonaviiruse kriisile vastavaks. Thompson’i

(2014, lk. 637-638) autori poolt kohandatud kontseptuaalse mudeli (vt. joonis 4) järgi teevad kriisijuhid seega otsuseid strateegiatele, taktikatele ja organisatsiooni vajadustele tuginedes, et rakendada viiruse leviku tõrjeks eraldatud ressursse, mis omakorda lähtuvad viirusdünaamikast ja demograafilistest statistikutest tagamaks avalikkuse ja eesliinitöötajate turvalisus.



Joonis 4. Konseptuaalne mudel juhtumipõhiseid otsuseid mõjutavatest teguritest (Allikas: Thompson, 2014, lk. 638; autori täiendustega).

Sealjuures kujutab viiruse leviku mõju ohtu sotsiaalmajanduslikke ja viiruse tõrje peatamiseks eraldatud ressurssidele (nt. isikukaitsevahendid, hingamisaparaadid jne.). Samas, sotsiaalsed, institutsionaalsed ja psühholoogilised tegurid omavad märkimisväärset mõju juhtumipõhisele otsustamisele (Thompson, 2014, lk. 637) ning võivad toimida ka läätsena (samas, lk. 638), läbi mille tajutakse, mõistetakse ja toimitakse peamiste tegurite ja nendega seotud riskide suhtes.

Arvestades kiireid muutuseid nii sotsiaalsel, majanduslikul, poliitilisel kui ka tehnoloogilisel areenil, on COVID-19 pandeemiast kujunenud VUCA maatriksisse sobituva kriisi ideaalnäide (Nangia ja Moshin, 2020, lk. 931). Autor rõhutab siiski, et sarnaselt Thomas'ele (2019) on ka Thompson (2014) oma originaalmudelis käsitlenud probleemlikana maastikupõlengut. Koroonakriis ja (hiid)maastikupõleng erinevad spetsiifikalt nii ajalises, terviseriski suuruses, võimalikes lahenduskäikudes inimeste päästmises (evakuatsioon vs pikaajalised piirangud) nagu ka lahenduskäikude keerukuses. Ühtlasi lisab pandeemiaks arenenud koroonakriis VUCA raamistikku ka rahvusvahelisuse ja esmapilgul hoomamatult suure majanduskahju. Mõlemal juhul esineb siiski määramatust, mitmetahulisust, keerukust ja heitlikkust – tegemist on

komplekssete juhtumitega, mille lahendamine eeldab spetsiifilisi teadmisi ja varasemaid kogemusi. Siiski tuleb arvestada ka teatud eripäradega.

Kuna koroonakriis on keskvalitsuse tasandilt juhitud kriis, on autori arvates oluline uurida ka kohalike omavalitsuste otsustajate hinnanguid koostööle keskvalitsuse ja selle allasutustega. Viimased on kohaliku omavalitsuse jaoks ühtaegu nii koostööpartnerid, juhiste andjad aga ka nende täitmise kontrollijad. Seetõttu on kohaliku omavalitsuse kriisiüksuse otsustaja jaoks tegemist olulise välise mõjutajaga. Keskvalitsus ja ka riigiametid (nt. Sotsiaalministeerium, Terviseamet, Päästeamet jne) sõltuvalt valdkonnast, annavad ohuhinnanguid, mida suunatakse allapoole organisatsioonidele täitmiseks. Thomas'e (2019) uuringus keskastme olulist rolli küll esile ei tulnud, aga siinjuures tuleb arvestada, et Thomas (2019) uuris maastikupõlenguid, mille puhul on otsustamiskäik vähem mõjutatud poliitikast, strateegiad varasema praktika tõttu selgemad ja poliitilist ebakindlust seetõttu vähem.

Kuivõrd ka COVID-19 kriisi puhul kehtivad üldjoontes sarnased tingimused (mis erinevad küll mastaabilt) ning pandeemiat saab kirjeldada läbi VUCA-keskkonna elementide, keskendub autor oma töös eelkõige Thomas'e (2019) uurimistöös esile toodud sisemiste ja välimiste tegurite jaotusele.

1.4.1 VUCA raamistikus otsustajaid mõjutavad tegurid

Stern (2003, lk. 38) on täheldanud, et varastes otsustamisele keskendunud uuringutes kasutati arvutit kui metafoori mõistmaks inimaju funktsioneerimist – see tähendas, et informatsiooni töötlemist käsitleti nn. “külma” protsessina, mis pole mõjutatud emotsioonidest, motivatsioonist ega hinnangutest.

Kriisiüksuse otsustajad on Janis'e ja Mann'i (1977, lk. 45) kohaselt siiski eelkõige emotsionaalsed olendid, mitte masinad. Kognitiivse revolutsiooni käigus tõusiski huvi just emotsiooni ja motivatsiooni ning otsustamise seoste ning prevaleerivaks uurimisvaldkonnaks (nt. uuritud Janis, 1982 poolt) tõusid vastanduvalt nn. “kuumad” kognitiivsed protsessid seoses otsustamisega (samas). Janis ja Mann (1977) on kirjeldanud seda järgnevalt:

"Näeme inimest mitte kui külma kala, vaid soojaverelist imetajat – mitte kui ratsionaalset kalkulaatorit, mis on alati valmis parimat lahendust välja töötama, vaid kui sõltuvat otsustajat, kes on sisse piiratud konflikt, kahtluse, mure, igatsuste, antipaatiade ja lojaalsuste poolt." – Janis ja Mann (1977, lk. 15)

Stern (2003, lk. 38) nagu ka mitmed varasemad uurijad (nt. Janis ja Mann, 1977, lk. 52-53; Bovens ja 't Hart, 1995, 1996) on toonud esile eelmainitud asjaolu võimekust mõjutada informatsiooni töötlemist ja eetiliste hinnangute andmist, aga ka nende panust erinevate poliitfiaskode tekkes. Kriisisituatsioonis otsustamist kirjeldanud Holsti (1976, lk. 29-30) ja Hopple (1980, lk. 6) kohaselt tuleb otsustajaid mõjutavaid psühholoogilisi tegureid uurida just sellistes olukordades, mida iseloomustavad rutiinsuse puudumine, mitmetahulisus, informatsiooni üleküllus, sündmuste ettearvamus ja ülikõrge stressitase.

Stern (2003, lk. 38) on märkinud, et võib küsida, kas individile mõjuvad tegurid on grupi perspektiivist olulised – indiviidi mõjutatus teatud tegurist võiks ju olla kompenseeritud läbi kollektiivse pidurduse. See tähendaks, et ühe inimese viga saaks parandatud läbi teise grupi liikme valvsa infotöötuse (Janis ja Mann, 1977, lk. 179-180). Stern (2003, lk. 38) on järeldanud, et ka grupid ja organisatsioonid on siiski paratamatult erinevatest otsustusprotsessi häirivatest patoloogiatest mõjutatud. Näiteks on ta esile toonud, et grupiotsustamine on justkui kahe teraga mõõk – grupidünaamikal on jõudlusele märkimisväärne mõju ning ka grupid kipuvad kalduma ühetaolisusele või sarnasusele ehk konformsusele, jne (samas, lk. 212-217).

Stern (2003) tõi välja viis põhilist järelduste plokki kriisiolukorras grupis otsustamise tõhustamiseks:

- Väikestes gruppides peituvad omad ohud (nn. kahe teraga mõõga metafoor);
- Tavapärasest teadmisest lähtumine võib valeks osutuda;
- Tasub arvestada sellega, et ekspertnõu ei asenda poliitilist vastutust;
- Improviseerimine ja loovus olulised ka kriisis;
- Abi tasub otsida ka väljastpoolt;

(Stern, 2003, lk. 212-217).

Janis'e (1982b, lk. 260-276) kohaselt võimaldab teadvelolek võimalikest otsustamist häirivatest taju, kommunikatsiooni ja organisatoorsetest teguritest maandada nende mõju. Seetõttu on oluline uurida, millised tegurid ja kuivõrd otsustamist mõjutavad ning tulemustest lähtuvalt seda ka otsustajaile endile tutvustada – otsustamisel teguritest mõjutatud olemise teadvustamine on ülioluline edaspidiste häirete vältimiseks.

1.4.2 Sisemised tegurid

Järgnevalt toob autor esile kolm Thomas'e (2019) ja Thompson'i (2014) kriisiuuringutes kaardistatud peamist sisemist tegurit, mis nende uuringute järelduste kohaselt otsustamist mõjutavad.

Stress

Buheji, Jahrami ja Dhali (2020, lk. 10) sõnul tekib stress olukorras, kus inimene tajub keskkonna stiimulite nõudmisi kõrgematena kui on tema võime neid nõudmisi täita, leevendada või muuta. Stressisituatsioonis viibimine põhjustab nii füsioloogilisi, emotsionaalseid, kognitiivseid ja käitumislikke reaktsioone (samas, lk. 10).

Kriisisituatsioonis otsustamist uurinud teadlaste hulgas on arusaam, et mida tõsisem on kriis, seda suurem on kaasnev stress – nende vahelist seost iseloomustatakse läbi ohu tõsiduse, ajapuuduse ja üllatusmomendi olemasolu, mis kõik suunavad otsustajat tegutsemisviisi valima (Holsti, 1976; Lebow, 1981, lk. 236-237; Janis, 1982a, lk. 132). Thomas'e (2019) järgi on füsioloogilise-kognitiivse ressursside kättesaadavuse lõhe suurus korrelatsioonis inimese stressitasemega. Uuritud on ka tajutud kontrolli ja tunnetatud stressi seost. On täheldatud, et kui tajutav kontrollitunnetus suureneb, väheneb stress ja kui stress väheneb, alaneb ka tajupiiri kitsenemine – see tähendab, et inimesed märkavad asjaolude inspekteerimisel enam (George, 1986).

Siiski erineb inimeste võime stressile tõhusalt reageerida märkimisväärselt (Buheji jt., 2020, lk. 10). Stern (1999, lk. 39) tõi esile stressitekitaja ja konkreetse osapoole toimetulekuvõime vahelise seose – suur stress ei halvenda jõudlust kui seda tasakaalustab kõrge toimetulekuvõime. Entin ja Serfaty (1990, lk. 59-60) on positiivsest küljest leidnud, et teatud stress võib stimuleerida valvsust ja pingutusi.

Ühe hüpoteesi kohaselt võib stressi ja jõudluse suhet iseloomustada läbi ümberpööratud U (ingl. *inverted U*) (Lebow ja Stein, 1994, lk. 331-338) – stressi puudumist on seostatud ka madala võimekusega, keskmine stressitase toob läbi kõrgendatud erksuse ja motivatsiooni kaasa kõrge jõudluse ning liigne stress toob kaasa järk-järgult alaneva jõudluse (Stern, 2003, lk. 39). Mitmed uuringud toovad esile stressi ja grupi tulemuslikkuse kõverjoonelise seose alternatiivide kaalumisel – stressi mõõdukale tasemele tõusmine väljendub suuremas ettevaatlikkuses, ent kui

stress muutub intensiivseks siis ettevaatlikkus väheneb (Shapiro ja Gilbert, 1975, lk. 36; Holsti ja George, 1975, lk. 278).

Nii Holsti (1989, lk. 25-37) kui Brecher'i (1993, lk. 521-539) kohaselt keskenduvad üksikisikud stressi mõjul ajalises fookuses lühiajalisele suunale, kalduvad konservatiivsusele kitsendamaks ja süvendamaks oma tähelepanu, ent on samas ka ärrituvusele altimad. Stressi mõjul konservatiivsusele kaldumist on täheldanud ka Lehner, Seyed-Solorforough, O'Connor, Sak ja Mullin (1997) – kriisilukorrast tekkinud pinge põhjustab nii kaalutletud otsuste alternatiivide vähenemist ning kallutab indiviide varem valitud tegevussuuna tugevdamisele, seda kahtluse alla seadmata.

Kõrge stressimäära mõju ulatub ka grupikäitumisse – kõrgendatud pinge tingimustes kipub otsustajate ring väiksemaks muutuma (Holsti ja George, 1975, lk. 288; Hermann, 1972, lk. 197). Janis (1982) on kirjeldanud, et stress võib väikestesse gruppidesse tuua või intensiivistada ja tugevdada konformsusele kalduvust nii nõuandvates kui ka otsustusgruppides. Sellest lähtub, et stressirikkad kriisid toovad kaasa otsustajate ringi kahanemise, üksikisikute pika perspektiivi taju (ajalises vaates) hägustumise ning kaldumise pigem riske vältiva käitumise kasuks otsustada.

Üks pikaajalisi pingeolukorra võimalikke tagajärgi on ka stressist indutseeritud läbipõlemine, seda eriti koroonakriisi laadsetes pikka aega kestvates kriisides. Siinjuures on oluline mainida, et stress ja läbipõlemine on küll omavahel seotud, aga pole samatähenduslikud – kui läbipõlemine on inimese jaoks alati negatiivne nähtus, siis stress iseenesest ei pruugi seda olla (Aasamäe, 2020, lk. 22).

Läbipõlemine on nii isiklike kui organisatsiooniliste pikaajaliste tagajärgedega emotsionaalne seisund, mille põhjustajateks on tööga seonduvad keerulised probleemid ja pinged (Arhangelski, 2015, lk. 12). Üheks kõrge stressi kõrvalmõjuks võib olla murdepunkt, kus nii poliitikakujundajad kui kriisijuhid on sündmuste survega ülekoormatud sel määral, et nad ei ole võimelised enam tegutsema, mille tulemusena arenevad sündmused omasoodu (t' Hart, Rosenthal ja Kouzmin, 1993). Autor käsitleb magistritöö raames taolist seisundit abituseks – olukord, kus otsustaja ei ole olukorrast tingitud surve tõttu võimeline tegutsema.

Kokkuvõtvalt võib stressireaktsioon olla lühiajaliselt ka kasulik nähtus, mis võimaldab indiviidil muutunud situatsioonile adekvaatsemalt reageerida, ent pikaajalises stressil on

vastupidine toime indiviidile ning seeläbi ka organisatsioonile kuna see soodustab väsimuse, konfliktide, vigade ja läbipõlemise teket.

Riskitaju

Otsustusstrateegia valik on otseses seoses riskitajuga. Riskitunnetust on kirjeldatud kui indiviidide intuiitiivseid ohuhinnanguid ebameeldivate tagajärgedega olukordadele, millesse nad on sattunud või võivad sattuda (Slovic, 1987; Slovic ja Peters, 2006). Riskitaju kujunemine on mõjutatud mitmetest individuaalsetest, sotsiaalsetest, kultuurilistest ja kontekstuaalsetest teguritest (Cori jt., 2020, lk. 3).

Riskitaju mõjutavad ka mitmed konkreetse olukorra spetsiifikast lähtuvad asjaolud, nagu näiteks:

- a) *Vabatahtlikkus* – kui risk võetakse vabatahtlikult, nt. suitsetamise või kiiruse ületamise puhul, nähakse seda madalamalt. COVID-19 pandeemiaga kaasnenud riskid ei ole vabatahtlikult võetud ning toovad seega kaasa kõrge riskitaju;
- b) *Teadmised* – tundmatuna vastuvõetud riski nähakse ohtlikumana. Uus viirus oli ka teadlaskonnale tundmatu ning seega on koroonakriis toonud ka sellest aspektist kaasa kõrgendatud riskitaju;
- c) *Nähtavus* – nähtamatut riskiallikat (nt. radiatsioon, viirus) tajutakse ohtlikumana kui nähtavat (silma nähtav keemiline reostus, põleng);
- d) *Usaldus* – kui kriisi juhtivaid isikuid usaldatakse, ei tunnetata riski niivõrd kõrgena. Avalike institutsioonide valitud kriisijuhtimise strateegia õõnestamisel avalikus informatsioonis kaasneb aga usalduse langus ja see võib omakorda kaasa tuua hirmunivoo tõusu.

(Slovic, 1992).

Slovic ja Peters (2006, lk. 322) eristavad riskitaju kui tunnet ja riskitaju kui analüüsi – esimene neist on seotud pigem instinktiivse ohutunnetusega, analüüs pigem aga loogilise arutluse ja teaduslike kaalutlustega. Inimesed lähtuvad igapäevastest otsustes indiviididena just pigem riskitajust kui automatiseeritud tundest ning kuna see on omadus, mis on inimesel liigina aidanud ellu jääda, on see ka inimestele omasem riskihinnangu moodustamise viis (samal, lk. 322).

Lähtuvalt arutluskäigust, mille kohaselt on ka avaliku sektori poliitikakujundajad ennekõike inimesed ja seejärel otsustajad, seisavad nemadki vastamisi konfliktiga, kus ristuvad riskitaju kui intuitsioonil baseeruv tunne ning riskitaju, mis põhineb teaduslikul analüüsil ja arutlusel. Damasio (1994) on välja toonud, et riskitaju kui tunne või kui arutlev analüüs ongi omavahel pidevalt suhestuvad süsteemid ning tänu nendevahelisele interaktsioonile jõutakse ratsionaalsuseni.

Ka tegutsemisviiside kohta käivaid riskihinnanguid kujundatakse seega mitte vaid sellest lähtudes, mida inimesed konkreetse olukorra kohta *mõtlevad*, vaid lähtuvalt ka sellest, mida nad *tunnevad* – kui otsustajate tunded on tegutsemisviisi suhtes positiivsed (see meeldib neile), näevad nad riske madalana ja kasu kõrgena ning kui nad näevad mõnda tegutsemisviisi pigem negatiivsena (see ei meeldi neile), hindavad nad ka sellest saadava kasu madalamaks ja kaasnevad riskid kõrgemaks (Finucane, Alhakami, Slovic ja Johnson, 2000). Finucane jt. (2000) uuring tõestas sedagi, et selline tendents kerkib eriliselt esile ajakriitilistes olukordades, kus analüütilist kaalutlusaega on pigem napilt.

Olukordade interpreteerimist (Fiske ja Taylor, 1991, lk. 14), aga ka otsustusprotsesse – ja käitumist (Thomas, 2019, lk. 31) mõjutavad olulisel määral just eelnevad kogemused. Baumann jt. (2014) on väitnud, et varasemad kogemused on otsustamist soodustavad tegurid. Näiteks kalduvad kriisi suurenemisel otsustajad täiendama objektiivse olukorra arusaama täiendava infoga oma varasematest kogemustest (Paige, 1968, lk. 295; Holsti ja George, 1975, lk. 281). Riskitaju on emotsionaalse poole pealt tugevalt seotud nii hirmu kui vihaga ning neil kahel tundel on riskitajule vastandlik mõju – hirm võimendab riskihinnanguid ning viha maandab neid (Lernen jt, 2003). Moore (2014, lk. 189, 206) uuring, mis rõhutab füüsilise ja vaimse kohanemisvõime olulisust keskkonnamuutustega VUCA oludes, viitab ka laia spektri emotsioonide (sh. hirmu, pettumuse, lootuse, kurbuse jne) mõjule otsustamisel, mida strateegilisel mõtlemisel kogetakse individuaalselt (samas, lk. 206, 228).

Stern'i (2003, lk. 210-211) kohaselt tuleb olukorra hindamisel arvestada ka teatud lõksude olemasoluga – need hõlmavad nii võimalikku ülehindamist (valmisolek, reageerimisvõimekus, abistajad) kui ka alahindamist (probleemi tõsidus, tehnilised keerukused, määramatus). Oluline on neid lõkse märgata – siis saab keskenduda nende vältimisele läbi asjakohase strateegia arendamise (samas, lk. 210-211).

Riskitaju on uuritud ka soo lõikes ning üldises plaanis kõnelevad need sarnasest trendist – naised muretsesvad riskide pärast rohkem kui mehed ning seejuures on ebaselge, miks see nii on (Slovic, 2000). Küll aga on hilisemad uuringud seadnud kahtluse alla naiste ja meeste riskitaju erinevuste põhjusliku seose bioloogiliste erinevuste tõttu, pigem nähakse seoseid poliitilistes ja sotsiaalsetes faktorites (samas).

Rühmakuuluvus ja rollitaju

Burke ja Stets'i (2009, lk. 118) kohaselt on isiku identiteedi üheks tugipunktiks sotsiaalne rühm, millesse kuulumise alusel kipuvad inimesed end sageli tuvastama. Nad (samas, lk. 3) toovad esile sellegi, et kuna inimesed saavad täita paljusid rolle ja olla liikmed paljudes rühmades, on inimestel enamasti mitu erinevat sotsiaalsest rühmakuuluvusest tulenevat identiteeti. Thomas'e (2019, lk. 30) ja Stets ja Serpe (2013, lk. 31) kohaselt võivad sotsiaalsed sidemed või grupiliikmed hõlmata nii ettevõtteid, meeskondi, töötajaid, juhte aga ka perekondi jne. Sellest tulenevalt on Stets ja Burke (2014, lk. 60) arvanud, et inimesed võtavad omaks identiteedi, mis on igas olukorras kõige silmatorkavam.

Ashforth ja Mael'i (1989, lk. 34) kohaselt liigitavad inimesed sageli ennast ja teisi läbi gruppidega samastumise sotsiaalsetesse kategooriatesse – see võimaldab inidiviidil rõõmu tunda ka grupi staatusest ja edust (samas, lk. 21). Teisalt toob grupiliikmete kategooriatesse liigitamine tulenevalt grupisisisest või -välisest positsioonist paratamatult kaasa „meie-nemad“ suhtumise (Burke ja Stets, 2009, lk. 118). Grupidünaamika võib seejuures ka koosseisu muutumatuna püsimisel tundide või isegi minutite lõikes otsustusprotsessides erineda (Stern, 2003, lk. 192).

Kriisijuhtimise eesmärgiga üksuseid luuakse kas formaalselt või *ad hoc* põhimõttel (Stern, 2003, lk. 47). Kriisisituatsioonidele on omane seegi, et kõige olulisemad otsused tehakse või kujundatakse väikestes gruppides (Janis, 1982). Taoliste vajaduspõhistelt ning pigem väikese suurusega loodud uutes otsustusüksustes, kuhu võivad kriisiotsustamise eesmärgil koonduda ka igapäevaselt koostööd mitte tegevad isikud, kaasnevad ka teatud eripärad.

Stern'i (2003, lk. 193) uuringust lähtus, et väiksed grupid kipuvad riske hindama lähtuvalt halvimalt võimalikust stsenaariumist. Stern'i (2003, lk. 192) kohaselt väheneb kriisiolukorras konfliktidele osaks saav poliitiline ja kultuuriline tolerants ning grupid liiguvad oma otsustes konformsuse poole. Konformsusele kaldumist on eriti näha vastloodud gruppide puhul, mida

tihti just kriiside juhtimises rakendatakse (Stern, 2003, lk. 212-213). Uute gruppidega kaasnevaid probleeme on Stern ja Sundelius (1994) kirjeldatud ka kui uue grupi sündroomi (ingl. *new group syndrome*).

Seejuures on oluline välja tuua ka grupi juhtimise olulisust kriisioludes, mida on toonitanud mitmed uuringud (Janis, 1982; 't Hart, 1994) ning mida pikem on kriis, seda olulisem on tunda otsustavate üksuste tõhusat juhtimist (Paige, 1968, lk. 289; 1972, lk. 52). Stern'i kohaselt (2003, lk. 192) tekib juht kriisis ka sellistes gruppides, kus enne pole seda olnud.

Kuna kriiside ajal on otsustamine ebakindel ja puudub teave, annavad inimesed sageli „endast parima“, teadmata kindlalt, kas nende otsused annavad positiivseid tulemusi (Thomas, 2019, lk. 33). Ühe äärmusena võib soov end hästi näidata avalduda koosmõjus paanikaga, mille mõjul rakendatakse kõige primitiivsemaid otsustusviisi valikuid, millest üheks on „tee nii, nagu teised ümberkaudsed“ (Lebow, 1981, lk. 110).

Organisatsiooni muutuste ja õppimise kontekstis on Schein (1993) võrrelnud grupi liikmete usalduse, austuse ja inimestevahelise usalduse olemasolu psühholoogilise ohutusega. Schein'i (1993) järgi võimaldavad psühholoogiliselt turvalises organisatsioonis avatud suhtlus ja avatus liikmetel probleeme tõhusamalt lahendada ja ka riskida, kuna liikmed tajuvad, et eksimise korral ei karistata neid.

Rühmakuuluvus ja rollitaju, aga ka vastloodud grupi eripära on organisatsiooni ja selle otsustusprotsesside juures olulise kaaluga mõjutaja, mille millele tuginedes mitte ainult ei langetata vaid ka põhjendatakse tehtud otsuseid. Samas võib see põhjustada ka liialt polariseerivat grupitunnetust, mis suurel määral esile kerkides ei pruugi koostööd teiste organisatsioonidega soodustada.

Magistritöö eesmärgist lähtuvalt käsitletakse analoogselt Thomas'e (2019) uuringule sotsiaalse seisundiga seotud otsustajate riski tagajärgi, grupiliikmete usaldust ja enesekindlust ka grupiühitsuse ja psühholoogilise turvalisuse aspektist lähtuvalt.

1.4.3 Välised tegurid

Lisaks sisemistele teguritele mõjutavad kriisi tingimuste otsustusprotsessides kriisijuhte, poliitikakujundajaid ja otsustajaid sõltumata nende ametiprofiilist ka välised tegurid, mida organisatsioonil on üldjuhul keeruline kontrollida ning endale soodsas suunas kujundada. Järgnevalt toob autor esile kolm Thomas'e (2019) ja Thompson'i (2014) kriisiuuringutes kaardistatud peamist välimist tegurit, mis nende uuringute järelduste kohaselt otsustamist mõjutavad.

Info olemasolu

Kui enamikes kriisides vähendatakse kiiresti ebakindlust väljakujunenud teabe kogumise ja analüüsimise meetodite ehk mõtestamise abil, siis COVID-19 kriisi unikaalsus avaldub pideva uue määramatuse tekkimisega, mis sunnib otsustajaid ja poliitikakujundajaid pimesi tegutsema (Boin jt., 2020, lk. 191). Kriisijuhtimisel otsivad otsustajad lisateavet ja teevad otsuseid mittetäieliku teabe või mõlema põhjal (Thomas, 2019, lk. 34).

Kriisist tingitud stressi kasvades kipub ka vajadus täiendava teabe otsimise järele kasvama, ent infootsingud võivad muutuda ka juhuslikumaks ja vähem tulemuslikumaks (March ja Simon, 1958, lk. 116). On täheldatud, et kriisis võib tekkida ka olukord, kus otsustaja võtab süvenemata vastu igasugust infot ning seda määramata, kas kättesaadav info on relevantne, usaldusväärne või üldse abiks (Lebow, 1981, lk. 114). Samas võib stressi suurenemine tõsta ka indiviidi jäikust ja suletust uue info suhtes (Paige, 1972, lk. 49; Holsti ja George, 1975, lk. 279-280).

Infovoog võib seejuures tulla ka mitteametlikest allikatest – Holsti (1965) kohaselt muutuvad kriisiolukordades tavapärased kommunikatsioonikanalid järk-järgult ülekoormatuks ning suurenev hulk infot liigub mittetraditsiooniliste kanalite vahendusel. Seetõttu on kriisiolukorras stressi suurenemisel suurem kalduvus tugineda ka erandlikele kui improviseeritud suhtluskanalitele (Holsti, 1972b, lk. 75). Juhul, kui esineb vastandlikku informatsiooni, toob see kaasa keskendumise grupisisesele kommunikatsioonile ning välised partnerid jäetakse kõrvale – see toob aga kaasa olukorra, et uue informatsiooni osakaal väheneb (Janis, 1972).

Kriisisituatsioonis laekub otsustajatele nii palju uut infot, et see ähvardab inimvõimekust selle info kasulikuks muutumises ületada – seetõttu on vaja infot sorteerida ning palju ka välja jätta (Stern, 2003, lk. 37). See, mis inimesel parasjagu mõtteis on (hetke kognitiivne “agenda”),

mõjutab suuresti keskkonnast tulevate signaalide monitoorimist ja sorteerimist ning ka nende tõlgendamist (samas, lk. 37). Taoline valikulisus kõneleb ühest nn. kognitiivse revolutsiooni käigus täheldatust – indiviidide võimekus informatsiooni omandada ja töödelda on piiratud (samas, lk. 37).

Boin ja McConnell'i (2007, lk. 54) kohaselt võib kriisisündmustes olla puudus just usaldusväärsest teabest, mida võivad soodustada kommunikatsioonitõrked ja kuulujuttude ringlemine. Teabe puudumist koos kehva teabeotsinguga on pakutud madala kvaliteediga otsuste tegemise üheks peapõhjuseks (Welch, 1989). Teisalt selgus Ahituv jt. (1998, lk. 168) uuringu tulemusena, et täieliku informatsiooni olemasolu parandab küll otsustuste tulemusi, kuid mitte alati statistiliselt olulisel määral. Kogu informatsiooni olemasolu olulisuse kõrval pidasid uurijad tähtsaks (samas, lk. 169) ka kogemuse mõju – sarnastes olukordades olnud isikud teavad, kuidas stressirikaste oludega toime tulla. Samas tuleb arvestada, et COVID-19 on oma unikaalsuselt just sellist tüüpi kriis, mille kogemust Eesti kohalike omavalitsuste kriisiüksuste, aga ka riigitasandi otsustajatel üldjuhul pole.

Strateegiliste otsuste tegemise kogemustega isikud suudavad ka info ülekülluse oludes paremini kasulikku infot selekteerida (Ahituv jt., 1998, lk. 157). Ahituv jt. (1998) järeldasid (samas, lk. 170), et kogemuste olemasolu on oluline faktor, mis mõjutab informatsioonivooga toimetulekut ja selle kriitilist hindamist ajasurve tingimustes, seda vähemalt militaarvaldkonna näitel.

Ajasurve

Ahituv jt. (1998, lk. 156) on ajasurvet otsustamise aspektist defineerinud kui ebapiisavat aega spetsiifilisele probleemile tõhusaima lahenduse leidmiseks. Holsti (1965) kohaselt tunnetavad otsustajad kriisi kõrghetkele lähenedes järjest suuremat ajasurvet. Kriisiaegadel on täheldatud ka tõusu tajutud kiiresti otsustamise vajaduses (Young, 1967).

Ajasurvel on otsustusprotsessidele märkimisväärne mõju. Sündmuste kiire areng viib otsustajad tunnetatud vajaduseni kiiresti tegutseda selleks, et omada situatsiooni üle jõupositsiooni, kapitaliseerimaks olukorrast tingitud võimalusi, vastaste ees edumaa saavutamiseks, meediast üks samm ees püsimiseks ning otsustavuse demonstreerimiseks ja paljuks muuks – ning seda kõike infopuuduse oludes (Stern, 2003, lk. 203). Seega on kiiresti arenevate olude juures tugev soov ja isegi vajadus otsustada, aga infot informeeritud otsusteks napib.

Wright'i (1974) ning Svenson jt. (1985) kohaselt suunab ajasurve otsustajad negatiivset infot tõsisemalt kaaluma ning seeläbi riskantseid otsuseid vältima. Ajasurvel on mõju ka psühholoogilise tunnetatud stressitaseme tõusule (Holsti, 1971). Edland ja Svenson (1993) on järeldanud, et inimeste otsustusvõime täpsus väheneb ajasurve kontekstis.

Mida pikem on otsustamise aeg [kriisiolukorras], seda suurem on ka konsultatsioonide maht isikutega, kes ei kuulu otsustusüksuse keskmesse (Paige, 1972, lk. 52). Janis (1983) on toonud välja, et kui stressitase on väga kõrge, kipub otsustaja enneaegselt lõplikku valikut tegema – see tähendab tegema otsuseid ilma kõigi alternatiivide kaalumisetä. Klein, Calderwood ja Clinton-Cirocco (2010) on leidnud, et ajapiirangud suunavad inimesi valdavalt eelistama isiklikke kogemusi otsustusvõimaluste kaalumise asemel.

On täheldatud, et otsustajad võivad kõrgendatud stressi tingimustes muutuda valikuliselt ohuilmingutele tähelepanematuks ning võivad toetada ka selgelt negatiivsete mõjudega lähenemisviise läbi liigsele optimismile toetumise (Janis ja Mann, 1977, lk. 58). See toob omakorda kaasa otsustusprotsessi pikenemise ning kulutab seega aega kui niigi vähest ressursi (Sawatzky, 2019, lk. 8). Sellega tekitatakse aga veelgi suurem ajasurve, mis tekitab suletud ringi – on veelgi vähem aega, endiselt vähe infot ja palju segadust.

Ahituv jt. (1998, lk. 169) on militaarvaldkonna uuringutes leidnud, et ajasurvest on eriti mõjutatud vähese kogemusega otsustajad, sest nad vajavad info töötlemiseks rohkem aega. Samas uuringus on leitud kogemuse ja otsustusprotsessi vahel teinegi seos – suuremate kogemustega enesekindlamad otsustajad teevad vähem otsuseid ning toetuvad enam esialgselt paika pandud plaanile, seda vastupidiselt vähese kogemusega isikutele, kelle otsuste tegemise sagedus on kõrgem (sammas, lk. 169). Samuti toodi esile sedagi, et olenemata otsustaja kogemusest tehakse otsustusprotsesside alguses rohkem otsuseid kui lõpupoole – uurijad järeldasid sellest, et üldiselt tajutakse hästi viimase-minuti otsuste väikest mõju (sammas, lk. 169). Ahituv jt. (1998, lk. 170) tõstatavad ka küsimuse – kas tegu on ikka kogemuse mõjuga või on tegelikult asi selles, et kõrgematele positsioonidele saavad vaid teatud isikuomadustega otsustajad ning seega võib tulevastel uuringutes selguda, et tõhusamad otsustusprotsessid tulenevad hoopis otsustaja individuaalsetest joontest.

Autor peab oluliseks märkida, et suur osa uuringuid on keskendunud ajasurvele ja otsustamisele ühe ülesande lühiajalise lahendamise kontekstis (Ordóñez, Benson ja Pittarello, 2015, lk. 535), ent see ei ole aga VUCA kriisi tingimustes realistlik. Sellele viitab ka Jaques'i (2007)

konstrueeritud probleemteema- ja kriisijuhtimise mittelineaarne suhtemudel (vt. magistritöös alapeatükk 1.1.5, joonis 2), mis toob esile erinevate tegurite omavahelised suhted.

Mudel rõhutab, et mittelineaarses konstruktsioonis ei tohiks selle osasid vaadelda järjestikuste etappidena (Bigelow jt., 1993, lk. 29), vaid seotud ja integreeritud protsesside ja tegevuste klastritena. COVID-19 pandeemia kui ebatavalise kriisi kontekstis on see oluline just seetõttu, et ühelt poolt on otsuseid vaja kiiresti, ent näiteks andmete kogemine või piirangute väljatöötamine ja kehtestamine võtab aega. Samuti on meetmete mõju näha ajaviitega. Otsustajad võivad end leida ka nn. nõiaringist – kehtestad piirangu – avalikkus muutub rahulolematuks, sest majandus kannatab – leevendad meetmeid, et majandust turgutada – tood kaasa uue laine ja kokkuvõttes pikemad kannatused majandusruumile – kehtestatud uued meetmed. Seejuures on otsustajad seda väsinumad, mida kauem kriis kestab ning sama kehtib ka piirangumeetmetest puudutatud ettevõtete, valdkondade ja elanike kohta.

Sotsiaalsed ja ühiskondlikud faktorid

Inimesi mõjutavad otsuste tegemisel ka erinevad sotsiaalsed tegurid. Üheks taolistest teguritest on sotsiaalsed normid – näiteks see, mida inimene tajub teisi tegevat või mida nad arvavad, et teised kiidavad heaks või mitte (Cialdini ja Goldstein, 2004). Sellest tuleneb ka soov teistelt sotsiaalse heakskiidu nimel õppida (Wood, 2000). Kuigi inimesi mõjutavad normid, on nende arusaamad neist sageli ebatäpsed (Miller ja Prentice, 1996), mis võib omakorda tuleneda erinevatest kultuuridimensioonidest (Markus ja Kitayama, 1991).

Kultuuril võib olla tugev mõju sellele, kas organisatsioon võtab vastutuse, pakub vabandust või asetab süü kuskile mujale (Ray, 1999). COVID-19 pandeemia ajal on kultuuri olulisus avaldunud ka ühiskondliku „ranguse“ vs „lõtvuse“ näol (Bavel jt., 2020, lk. 463-464), sest kultuurid, mis seavad vabaduse eespoole turvalisusest, võivad pandeemia koordineerimisega raskusse sattuda, mis toob omakorda esile rangemate meetmete eelise (Gelfand jt., 2011).

Samas võib kultuuriruumis toimuda ka poliitiline polariseerumine, mis ilmneb näiteks kodanikuühiskonna suhtumises ja ühiskonna lõhestumises (Iyengar, Lelkes, Levendusky, Malhotra ja Westwood, 2019, lk. 129). Need võivad endaga kaasa tuua laiemaid poliitilisi tagajärgi, mis langetab usaldust ning võib soodustada erakondlike sõnumite eelistamist avaliku teabe asemel, mis võivad omakorda kahjustada rahvatervist (Bavel jt., 2020, lk. 464).

Organisatsiooni kriisis otsustamisest annaks parema arusaama sotsiaalsete tegurite edasine uurimine üksikute kriisijuhtide osas (Thomas, 2019, lk. 35).

Kultuuriruum mõjutab sedagi, kuidas organisatsioon erinevate sidusrühmadega suhtleb (Stephens, Malone ja Bailey, 2005, lk. 395). Sidusrühmadega suhete hoidmine on oluline – organisatsiooni juhtkond võib ühel päeval pidada ühte sidusrühma ebaoluliseks ning leida end järgmisel päeval olukorras, kus sama grupp nõuab organisatsiooni täielikku tähelepanu (samas, lk. 393-394). Kui organisatsiooni keskkond on keeruline ja ebastabiilne, ületavad sisemised ja välised sidusrühmad kriisi sattudes piire ning saavad seeläbi kriisi osapoolteks (Lerbinger, 1997).

Stephens jt. (2005, lk. 394) hinnangul teevad paljud organisatsioonid oma peamiste sidusrühmade kohta ekslikult positiivseid oletusi, mida ollakse kriisi ajal sunnitud ümber hindama. Samuti võivad sidusrühmade sidemed kriisi ajal muutuda võistlusteks ning stressirohke sise- ja välissuhtlus võib konflikte soodustada (Mitroff ja Kilmann, 1984). Organisatsiooni kommunikatsioonieesmärgid võivad püüda teavitada, veenda või motiveerida teatud sidusrühmi tegutsema (Ray, 1999). Samas on kriisi ajal sõnumite põhieesmärgiks "kahjude kontrollimine", et vältida negatiivseid muutusi suhetes oma väliskeskkonnaga (Sturges, 1994). Lerbinger (1997) mainib seejuures, et eesmärgiks võib olla seegi, et organisatsioon kasutab võimalust avalikkusele oma missioonist, väärtustest ja tegevustest rääkimiseks.

Otsustusprotsesside toimimise üle ei domineeri Klijn, van Twist, van der Steen ja Jeffares (2016, lk. 1042) kohaselt üks keskne kehand – otsustuskava agenda luuakse pidevas erinevate osapoolte ja strateegiate vahelises võitluses. Üks avaliku sektori otsustusprotsesse mõjutavaks ühiskondlikuks osapoolteks on ka meedia ning selle rolli avaliku sektorit puudutavate kriiside otsustusprotsesside mõjutajana on keeruline ülehinnata.

Näiteks Cobb ja Elder on oma uuringutes (1972, 1983) demonstreerinud meedia võimet otsuste tegemise perspektiivist probleemteemade prioriteetsuse mõjutamisel. Klijn jt. (2016, lk. 1042) järeldavad sellest, et meedia on oluline probleemi raamistamise osapool ning samuti ka määramisel, kui palju tähelepanu mõni probleem otsustajate poolt saab ning kas seda kaasatakse ka otsustamist vajavate teemade hulka. Seejuures tuleb arvestada, et meediapoolne tähelepanu osutamine toodab omakorda veelgi rohkem meedia tähelepanu (samas, lk. 1043).

Bennett'i (2009) kohaselt on meedia juhitud meedialoogikast, mida Klijn jt. (2016, lk. 1039) kirjeldavad kui väljaannete pidevat uudisväärtusega teemade otsimist ning eriti selliste, mida saaks isikustada, dramatiseerida või konfliktina raamistada. On täheldatud sedagi, et poliitikakujundavad kohanevad meedialoogikaga läbi oma tegevuse dramatiseerimise, pigem lühikeste teadete edastamise ning just selliste probleemteemadega tegelemise, millel meedias hästi läheb (samas, lk. 1044).

McNair (2016, lk. 14) on kirjeldanud ka meedia iseseisvat võimet kriise luua sinna, kus neid enne polnud, seda ka ühiskondlikku tunnetust valesti kajastades või liialdades. Ta märgib, et meedia ei „tooda“ selliseid kriise meelega (kuigi sedagi juhtub) – pigem on see uudismeedia rutiinidega kaasas käiv tendents (samas, lk. 20). Varasemalt on Cook (2005) kirjeldanud kaasaja meedia ees seisvat väljakutset – ühelt poolt on neil surve reklaamitulude suurendamiseks läbi järjest suureneva auditooriumi meelitamise ja samal ajal kahanevad nende eelarved ning seetõttu on meediamajad sunnitud töökohti kärpima.

Taolist soodumust on tajutud ka kodumaise meedia uurimisel. Einmanni (2010, lk. 95) intervjuudes töid ajakirjanikud esile, et tunnetavat pinget ning see avaldub „klikisurvena“ – töötades leitakse end tihti olukordadest, kus oluliseks kriteeriumiks on kiirus ja klikkide arv, aga ka omanikest lähtuvat huvi kirjutada müüvalt. Kooskõlas Cook'i (2005) kirjeldatud kaasaja meedia väljakutsetega mainisid Einmanni (2010, lk. 95) intervjueeritud ajakirjanikud, et „meediaorganisatsioonid ei pööra tähelepanu niivõrd sisu arendamisele, kui ellujäämisele“.

Sama on ajakirjanikke intervjueerides täheldanud ka Must (2017, lk. 78) – ajakirjaniku töös on segunenud turunduslik tegevus ja oma toodangu levitamine, seda tiheda *online*-meedia konkurentsiga tõttu. Must (2017) märgib sedagi, et kuigi ajakirjanikud kirjeldavad oma valvekoera positsiooni, muudab *online*-meedia tootmistsükkel ja muud kohustused selle komplitseerituks.

1.5 Hüpoteesid

Tulenevalt magistritöö esimese peatüki alapeatükkidest 1.1 kuni 1.4 käsitletud teoreetilistest lähtekohtadest seab autor siinkohal magistritöös järgnevad hüpoteesid:

Hüpotees 1. *Meedia ja avalikkuse surve on kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamise oluline mõjutaja.*

Hüpotees 1 lähteallikaks on meediat kui märkimisväärset otsustusprotsesside mõjutajat esile toonud uuringud, millistest käsitleti eelmainitud alapeatükis McNair'i (2016), Cobb ja Elder'i (1972, 1983) ning Klijn jt. (2016) uuringuid. Meedia kui otsustusprotsesside olulise mõjutaja rolli kirjeldas autor alapeatükis 1.4.3.

Hüpotees 2. *Stress on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.*

Hüpotees 2 lähtub alapeatükis 1.4.2 käsitletud autorite töödest, nt. Holsti (1976, 1989), Holsti ja George (1975), Stern (1999, 2003) ning Lebow ja Stein (1994). Nende järeldustest lähtub, et stressi ja jõudluse ning tulemuslikkuse vahel on otsene seos ning stress suunab otsustajaid keskenduma lühiajalisele vaatele, samuti ka konservatiivsusele kalduma ehk vähem riske võtma.

Hüpotees 3. *Ajasurve on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.*

Hüpotees 3 lähtub alapeatükis 1.4.3 käsitletud autorite töödest, nt. Ahituv jt. (1998), Janis (1983), Janis ja Mann (1977), kes kirjeldasid ajasurvet kui olulist otsustamist mõjutavat tegurit. Mainitud autorite kohaselt muudab ajasurve otsustamist ennatlikumaks, valikulisemaks ning sellega tulevad paremini toime kogemustega otsustajad.

Hüpotees 4. *Info olemasolu on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.*

Hüpotees 4 lähtub alapeatükis 1.4.3 käsitletud autorite töödest, nt. Holsti (1965, 1972b), Ahituv jt. (1998), Boin jt. (2020) ja Boin ja McConnel (2007), kes kirjeldasid info olemasolu kui olulist otsustamist mõjutavat tegurit. Mainitud autorite uuringute järeldustest lähtub, et COVID-19 sarnastes kriisides avaldunud määramatus teabe olemasolu osas muudab otsustamise infopuuduse tõttu teataval määral pimesi kobamiseks, mis võib omakorda kaasa tuua info saamiseks improviseeritud suhtluskanalite kasutamist ning sarnaselt ajasurvega tulevad ebaühtlase infovoo (üleküllus vs puudus) paremini toime kogenud otsustajad.

Hüpotees 5. *Kogemustega otsustajad on kriisiüksuste seisukohalt olulised panustajad.*

Hüpoteesi 3 ja 4 juures ära toodud peamised autorid toonitavad kogemustega isikute paremat toimetulekut nii ajasurve kui infopuudusega. Sellest lähtuvalt seab autor hüpoteesiks, et kogemustega otsustajaid väärtustatakse otsustusüksustes oma panuse tõttu.

Hüpotees 6. *Kriisiüksuseid luuakse nii formaalselt kui ka ad hoc põhimõttel.*

Hüpotees 6 lähtub alapeatükis 1.4.2 käsitletud Stern'i (2003) kirjeldatud teoreetilisest alusbaasist, mille kohaselt luuakse kriisiüksuseid kas formaalselt või *ad hoc* põhimõttel.

Hüpotees 7. *Kohalike omavalitsuste kriisiüksused kui uued ja võrdlemisi väikesed grupid on ja võrdlemisi väikesed grupid on oma otsustes pigem konformsed ning konflikti vältivad.*

Hüpotees 7 lähtub alapeatükis 1.4.2 käsitletud autorite töödest, nt. Janis (1982), Stern (2003) ning Stern ja Sundelius (1994), kelle tööde järeldustest lähtub, et enim otsuseid tehakse väikestes gruppides, mis on kriisiolukordades loodud pigem *ad hoc* põhimõttel ning need üksused kalduvad konformsusele ja väldivad konflikte.

Hüpotees 8. *COVID-19 pandeemia kriisijuhtimisega tegelevad otsustajad tunnetavad VUCA raamistikust tulenevaid mõjusid nagu heitlikkus, määramatus, mitmetahulisus ja keerukus.*

Bennis ja Nanus'e (1985) loodud VUCA maatriksit on kasutatud kriisijärgse turbulentse ning olude vastuolulise (Çiçeklioğlu, 2020) maailmakorra ning ebasoodsate tingimuste (Nangia ja Moshin, 2020) keskkonnas (vt. magistritöös alapeatükk 1.4). Sellest tulenevalt püstitabki autor hüpoteesi, et sarnases otsustajate jaoks vastuolulises ja ebasoodsas pandeemiakriisis ilmnevad sarnased tegurid.

2. METODOLOOGILINE RAAMISTIK

Magistritöö teise peatüki esimeses alapeatükis kirjeldatakse uurimiseesmärgi- ja probleemi püstitust koos uurimis- ja alauurimisküsimustega. Teises alapeatükis piiritletakse uuritav ajaraam ja põhjendatakse valimit. Kolmandas alapeatükis põhjendatakse valitud uurimis-metoodika sobivust ning neljandas alapeatükis tuuakse kokkuvõtvalt esile ka magistritöö uurimiskeem ja asjakohased piirangud.

2.1. Uurimisprobleemi püstitus

Magistritöö eesmärgiks on uurida 2020. aasta esimeses kvartalis puhkenud COVID-19 kriisis kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegureid ja püüda tuvastada kriisijuhtimise puhul ilmnenu seosmusteid nende tegurite vahel. Autor hinnangul on kohaliku tasandi uurimine oluline seetõttu, et kohalik omavalitsus on kodanikule lähim kokkupuutepunkt avaliku sektori ja riigiga. Samuti on omavalitsustel kriisisituatsioonis seadustega määratud kohustus teatud ülesannete täitmise eest vastutada.

Lisaks on otsustamist kui protsessi mõjutavaid tegureid vajalik uurida seetõttu, et see annab võimaluse mõjutegureid teadvustada. Ühe olulise järeldusena valdkonna uurimise tulemustest ongi toodud välja, et teadvelolek taju, kommunikatsiooni ja organisatoorsetest häiretest võimaldab nende ilmnemise sagedust ja tõsidust tulevikus vähendada (Janis ja Mann, 1977; Janis, 1982b, lk. 260-276).

2020. aasta COVID-19 viiruspuhangu esimese laine ajal tuli poliitikakujundajatel otsuseid langetada VUCA raamistiku tüüpi kriisi- ja otsustuskeskkonnas, mida iseloomustasid suur heitlikkus, määramatus, keerukus ja mitmetahulisus.

Autor lähtub uurimisprobleemi püstitusel asjaolust, et meil on olemas vastus küsimusele *mida* 2020. aasta COVID-19 viiruspuhangu esimese laine perioodil otsustati (uuritud omavalitsuste puhul vt. lisa 5, tabel 18), ent puudub ülevaade ja arusaam sellest, millised tegurid ja kuivõrd võisid otsustusprotsesse kohaliku omavalitsuse tasandil mõjutada.

Magistritöö eesmärgist tulenevalt püstitas autor tabelis 4 esile toodud uurimis- ja alauurimisküsimused, millele on lisatud juurde neile vastuste saamiseks uuringus kasutatavad andmekogumise meetodid.

UURIMISKÜSIMUS	ANDMEKOGUMISE MEETOD
1. Millised tegurid ja kuidas mõjutasid otsustajate hinnangul kohaliku omavalitsuse kriisisüksus(t)es otsustamist?	- Kvantitatiivne analüüs – ankeetküsimustik. - Kvalitatiivne analüüs – poolstruktureeritud intervjuud.
2. Milliste tegurite mõju hinnati otsustamise mõjutamise seisukohalt kriisiüksuste otsustajate poolt kõige olulisemaks?	- Kvantitatiivne analüüs – ankeetküsimustik. - Kvalitatiivne analüüs – poolstruktureeritud intervjuude analüüs.
3. Milliste tegurite vahelised seoses avaldusid statistiliselt olulisel määral suurimate mõjutajatena?	- Kvantitatiivsete andmete korrelatsioonianalüüs (programmiga RStudio, versioon 1.3.1093).
4. Kuivõrd erinesid Tallinna ja Saaremaa otsustajate tunnetatud mõjutegurid?	- Kvantitatiivseid tulemuste võrdlemine tegurite olulisuse järjestuse osas Tallinna ja Saaremaa lõikes.
ALAUURIMISKÜSIMUSED	ANDMEKOGUMISE MEETOD
a) Kuhu asetus kohalik omavalitsus riiklikus kriisiüksuste võrgustikus?	- Dokumendianalüüs.
b) Millised olid Tallinna linna ja Saaremaa valla organisatsioonised kriisiüksuste võrgustikud?	- Otsustusprotsesside lühikirjeldused kvalitatiivse analüüsi poolstruktureeritud intervjuude baasil.

Tabel 4. Uurimisküsimused koos planeeritud andmekogumise meetoditega (Allikas: autori koostatud).

Thompson'i (2014) uuringu tulemusi arvesse võttes peab autor vajalikuks kohandada Thomas'e (2019) tegurite koosseisu koroonakriisi eripäradega vastavaks (vt. tabel 5), et oleks võimalik anda vastuseid magistritöös püstitatud uurimis- ja alauurimisküsimustele. Tabelis 5 on näha tegurid, mille uurimisele magistritöös keskendutakse.

TEGUR	TÜÜP	ANKEET VÕI INTERVJUU
Stress	SISEMISED	11a, 11b, 11g, 12a
Riskitaju		14b, 14c, 14d, 14e
Rühmakuuluvus ja rollitaju		7, 8, 11e, 12d, 15
Info olemasolu	VÄLIMISED	10a, 11f, 12e
Ajasurve		9, 11d, 12c, 14a
Sotsiaalsed ja ühiskondlikud faktorid		11c, 11h, 12b, 13, 14f, 14g
- Võimalikud otsustajate poolt esile toodud lisategurid	intervjuu	

Tabel 5. Koroonakriisi otsustajaid mõjutavad sisemised ja välised tegurid (Allikas: autori koostatud).

2.2. Uuringu ajaraam ja valim

Uuritav periood jääb ajavahemikku 26.02-18.05.2020. Autor valis uuritava perioodi alguseks 26. veebruari, mil COVID-19 viirusest lähtuv oht muutus Eesti jaoks aktuaalseks läbi esimese nakatunud inimese tuvastamise (Terviseamet, 2020b). Kuupäev on oluline sellegi poolest, et

sel päeval moodustati Vabariigi Valitsuse poolt valdkonnaülene koroonaviiruse leviku tõkestamise töörühm (Vabariigi Valitsus, 2020a). Uuritav periood lõpeb üheskoos eriolukorraga, mil kinnitatud COVID-19 diagnoosi oli saanud 1774 inimest ning viirusega surnud isikuid 64 (Terviseamet, 2020c). Autor märgib olulise aspektina, et kuupäev 18. mai 2020 markerib vaid eriolukorra, mitte koroonakriisi lõppu.

Valimisse kaasati kahe Eesti omavalitsuse – Tallinna linna ja Saaremaa valla – kriisiüksuste otsustusprotsessides osalenud isikud, kes tegelesid eelpool mainitud ajavahemikus COVID-19 leviku tõkestamisega. Autor tuvastas valitud ajaperioodil kriisiüksuste otsustusprotsessides osalenutena 80 isikut, seejuures neist Tallinnast 66% (53) ja Saaremaalt 34% (27). Neile saadeti ka uuringus osalemise kutse ning ankeetküsimustik (vt. lisa 1).

Valimisse kaasatud omavalitsuste peamised erinevused ja sarnasused on esile toodud tabelis 6. Tabel toob omavalitsuste suuruste ja nendele kättesaadavate ressursside kõrval esile ka teised olulised tegurid, mida on magistritöös läbiviidava uuringu ja COVID-19 kriisi seisukohalt vaja arvestada.

KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕRDLUSTABEL		
Kohalik omavalitsus	Tallinna linn ^{c,d,e}	Saaremaa vald ^{f,g,h}
Elanike arv	437 619	31 073
Asustustihedus (in/km ²)	2 745,9 in/km ²	11,4 in/km ²
Pindala (km ²)	159,3 km ²	2 718 km ²
Elanike osakaal riigis	33,4%	2,3%
Eestlaste osakaal	52,8% (2020)	97,9% (2019)
Kohaliku omavalitsuse töötajate arv	ca 20 000	ca 1600
Kohaliku omavalitsuse 2020.a eelarve (eurodes)	ca. 823 700 000 EUR	ca. 55 600 000 EUR
Kohaliku omavalitsuse haiglate arv	3	1

Tabel 6. Valimi moodustavate kohalike omavalitsuste võrdlustabel (Allikas: autori koostatud).

Ühe oluliseima asjaoluna on paslik esile tuua, et lisaks seob omavalitsusi eriolukorra eelne otsustusprotsessiga seonduv rahvusvahelise suurürituse toimumise üle otsustamise olukord (Tallinnas Kirkorovi kontsert ja Saaremaal Kuressaare võrkpallimängud), mis lokaalsete probleemteemadena pälvisid mõlemad suurt meedia ja avalikkuse tähelepanu, ent mille otsustusprotsessid olid oma lahendustes ja tagajärgedes erinevad.

^c Statistikaamet (2021a). Tallinn. Võrgulehel <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/piirkonnad/harjumaa/tallinn> (28.04.2021).

^d Tallinna Linnavalitsus (2020a). Tallinn arvudes 2020. Võrgulehel <https://www.tallinn.ee/Tallinn-arvudes-2020.-pdf,-19-MB> (28.04.2021).

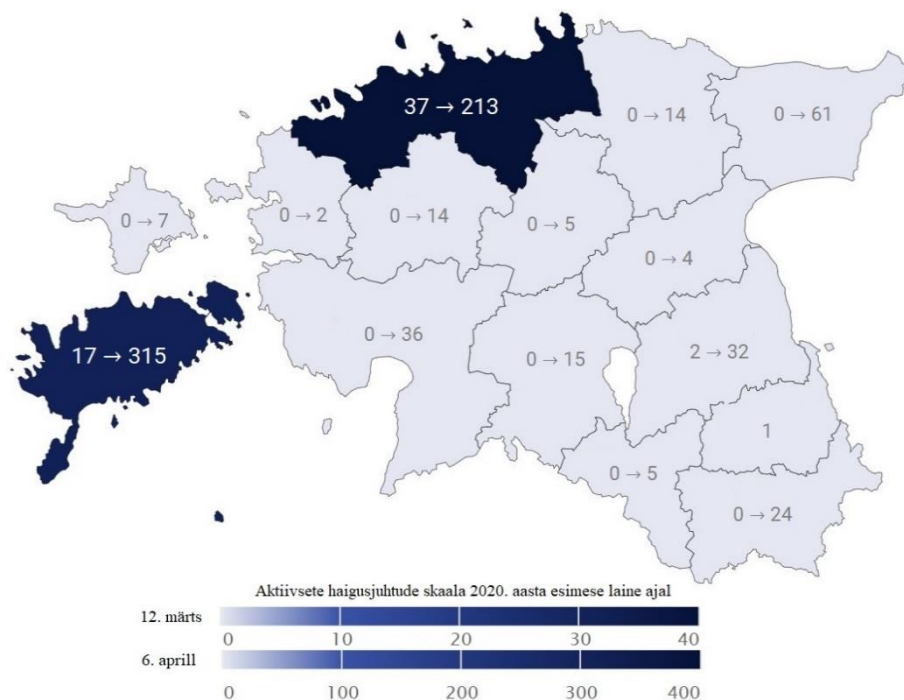
^e Tallinna linna 2020. aasta eelarve (RT IV, 19.12.2019, 6, 109) Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/419122019006> (28.04.2021).

^f Statistikaamet (2021b). Saaremaa. Võrgulehel <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/piirkonnad/saaremaa/saaremaa-vald> (28.04.2021).

^g Saaremaa valla 2020. aasta eelarve (RT IV, 07.02.2020, 109) Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/407022020109> (28.04.2021).

^h Statistikaamet (2021c). Statistika andmebaas. Võrgulehel <https://andmed.stat.ee/et/stat> (28.04.2021).

Lisaks eristusid Harjumaa (sh. domineerivalt Tallinn) ja Saaremaa esimese laine alguses ja keskel teistest piirkondadest kõrgete nakatumisnäitajatega, mis on kajastatud joonisel 5. Joonis toob esile nakatumisnäitajad maakondade lõikes eriolukorral algul, 12. märtsil ja ka laine haripunktis 6. aprillil. Enim nakatumisi tuvastati esimeses laines samuti Saaremaal ja Harjumaal (Terviseamet, 2020d).



Joonis 5. COVID-19 haigusjuhtude skaalal esimese laine ajalⁱ (Allikas: Koroonakaart, 2021; autori täiendustega).

Olukorra tõsidust nendes kahes maakonnas markeerib ka asjaolu, et esimese laine ohvritest 39% pärines Saaremaalt ja 9,5% Tallinnast (Liive, 2020). Samuti langes enim meditsiinisüsteemi koormusest Tallinnas ja Kuressaare haiglas – 70% riigis haiglaravi vajanud patsientidest raviti just seal (samas).

Tallinnas ja Saaremaal tuvastati dokumendianalüüsi (info baasil, mis oli protokollides ja kriisiüksuste liikmeks määramise käskkirjades) abil kevadises otsustusprotsessides osalenutena algselt 40 isikut. Otsustajatega peetud konsultatsioonide (telefonivestluste) käigus ilmnas asjaolu, et kõiki kriisiüksuste koosolekuid ei jõutud sündmuste kiire arengu tõttu protokollida ning tegutsenud kriisiüksustesse kaasati isikuid sageli ka jooksvalt. Seetõttu oli võimatu tuvastada kõiki kriisiüksuste otsustusprotsessides osalenud isikuid vaid kättesaadavatele dokumentidele tuginedes.

ⁱ Joonisel markeerib nool maakonna tasandil nakatunute arvu kasvu ajas kahe kuupäeva võrdluses.

Autor esitas ankeetküsitluse ettevalmistamiseks otsustusvõrgustikke täpsustavaid teabepäringuid, laekunud vastustest ilmnes, et otsustusprotsessidesse kaasatud isikute ring oli oluliselt laiem, kui käskkirjadest ja protokollidest tuvastada võis (40 isikut). Valimisse lisandunud isikute võrdlemisi suurest osakaalust (samuti 40 isikut) järeldeb autor, et uuring sai õigel ajal läbi viidud – inimesed veel mäletasid, keda isikuliselt kaasati. Samas ei saa välistada, et keegi jäi valimist välja, sest teda polnud dokumenteeritud ning inimestel ei tulnud mõni isik lihtsalt meelde. Arvestades eelnevat kaasaski autor küsitlusse ühtekokku 80 Saaremaa ja Tallinna kriisiüksuste otsustajat.

2.3. Uurimismetoodika

Sotsiaalteadustes jagatakse empiirilisi meetodeid sageli kvantitatiivseteks ja kvalitatiivseteks (Lagerspetz, 2017, lk. 57), mille puhul esimene käsitleb arvude kujul esitatavat teavet ja teine teavet, mida arvuliselt väljendada on kas ebaotstarbekas või võimatu (samas, lk. 122). Öunapuu (2014, lk. 25) järgi on mõlemad erinevate funktsioonidega komponendid pigem üks tervik ja erinevate võimalike meetodite hulk piiramatu (Lagerspetz, 2017, lk. 299).

Kasutatakse ka kombineeritud meetodit (ingl. *mixed method*), Tashakkori ja Creswell (2007, lk. 4) määratlevad seda kui uurija poolt andmete kogumist ja analüüsimist integreerides leide ja tehes järeldusi, kasutades ühe uuringus raames mõlemaid lähenemisviise või meetodeid. Schoonenboom ja Johnson (2017, lk. 110) märgivad, et selline komponentide ühendamine võimaldab laiendada ja ka tugevdada uuringu järeldusi.

Autori hinnangul võimaldabki kombineeritud uurimismeetod püsitatud uurimisküsimustele kõige paremini vastuseid leida ja hüpoteeside paikapidavust kontrollida – need eeldavad nii kvantitatiivse kui ka kvalitatiivse meetodi kasutamist (vt. magistritöös alapeatükk 2.1, tabel 4).

Autor seab tegurite kirjeldamise ja uurimise lähtekohaks ka Thompson'i (2014) ja Thomas'e (2019) uuringutes esile toodud tegurid ja nende jaotused (vt. magistritöös alapeatükk 1.4, tabel 3 ja joonis 4) uurimaks, kas hiidmaastikupõlengute kontekstis kasutatud otsustamist mõjutanud tegurite uurimiseks kasutatavat lähenemist VUCA kontekstis saab rakendada ka kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustamist mõjutavate tegurite uurimisel pandeemiakriisis.

2.3.1. Ankeetküsitlus

Ühiskonna uurimisel on üheks levinuimaks meetodiks ankeetküsimustiku kasutamine (Lagerspetz, 2017, lk. 156) – see võimaldab kaardistada nii hoiakuid kui arvamusi (samas, lk. 157). Kuna tänapäeval korraldatakse neile vastamist enamasti elektrooniliselt (samas, lk. 179), võimaldab see vastajatel ankeeti täita neile sobival ajal ja jätta vastamise ka vabatahtlikuks (samas, lk. 158, 166). Magistritöö ankeetküsitluse (vt. lisa 1) eesmärgiks oli kaardistada otsustajate hinnangud lähtuvalt Thomas’e (2019) ja Thompson’i (2014) uuringutes esile kerkinud mõjuteguritest ning koguda ka vajalikke baasandmed intervjuude paremaks planeerimiseks.

Autor lähtus ankeedi koostamisel lihtsuse ja kasutajasõbralikkuse põhimõtetest (Lagerspetz, 2017, lk. 166, 179-180). Samas on oluline, et ankeedile vastaja arusaam ei erineks suure ulatuses sellest, mida ankeedi koostaja on suutnud ette näha, vastasel juhul ei pruugi see anda usaldusväärseid tulemusi (samas, lk. 141). Ankeetküsitlus viidi läbi SoGoSurvey^j tarkvarateenuse (ingl. *‘Software as a Service, SaaS’*) platvormil ning oli täitmiseks avatud perioodil 17. detsember 2020 kuni 26. veebruar 2021.

2.3.2. Intervjuu

Teiseks levinud andmete kogumise meetodiks on intervjuu (Õunapuu, 2014, lk. 170). COVID-19 kriis on uudne nähtus – Denscombe (2003, lk. 165) järgi sobib intervjuu nii tundmatu valdkonna kui ka tundliku, raske ja personaalse teema, valdkondade aga ka emotsioonide uurimiseks. Magistritöö raames on see oluline aspekt kuna uurimisteema valdkond on kriisis otsustamine – see vastab igati Denscombe (2003) mainitud aspektidele nagu tundlikkus, raskus ja emotsioonid.

Autor kasutab kvalitatiivsete andmete kogumiseks poolstruktureeritud (ingl. *semi-structured*) intervjuud, kus vastajat informeeritakse eelnevalt intervjuu alateemadest, ent kõik küsimused pole täpselt sõnastatud ega järjestatud ning intervjuueerija hindab jooksvalt kas ja mida küsida (Õunapuu, 2014, lk. 170-171) lähtudes saadud vastustest. Seetõttu on autor ettevalmistanud väiksema hulga küsimusi, millest osad lähtuvad isiku poolt ankeedis antud vastusest, aga jätnud ruumi ka jooksvalt tekkivatele küsimustele ja mõttearendustele – see võimaldab vastajal rääkida

^j SoGoSurvey. Võrgulehel www.sogosurvey.com (28.04.2021).

ka seda, mida küsitleja ei oska oodata (Lagerspetz, 2017, lk. 141). COVID-19 pandeemiast lähtuvast ohust ja vastajate piiratud ajaraamist mõjutatuna viis autor intervjuud läbi kombineerides nii veebi- (st Zoom, Skype või Teams platvormide) kui telefonivahendusel vestlemist.

Intervjuud viidi läbi ajavahemikus 19. jaanuar kuni 4. veebruar 2021. Kuigi autor oli algselt seadnud eesmärgiks kuni 8 intervjuu läbiviimise, intervjuueriti lõpuks 15 kriisiüksuse liiget, sest võtmeisikutega intervjuudes viitasid nad olulist sisendit andvatele spetsialistidele ja organisatsiooni välistele ekspertidele, keda soovitasid tungivalt intervjuuerida täpsema ülevaate saamiseks. Autor viis seega läbi 15 (sh. üks kirjalik) intervjuud, mille raames kogunes salvestuste näol sisendit 10 tunni ja 46 minuti ulatuses. Intervjuud varieerusid kestuselt 15-81 minutit, intervjuu keskmiseks kestuseks oli 46 minutit. Täpsem ülevaade toimunud intervjuudest on toodud lisas 3 (vt. tabel 16).

Merton, Fiske ja Kendall'i (1990) kohaselt tuleks intervjuude puhul kasutada üldist struktuuri. Sellest tulenevalt koostas autor intervjuu kavandi (vt. lisa 2) tuginedes järgmistele punktidele: alustada üldise avatud küsimusega, et luua kontakt; liikuda edasi konkreetsemale teemale; tugineda konkreetsele juhtumile, et hoomata otsustusprotsesse mõjutanud tegureid pingeolukorras; uurida üldiseid hinnanguid ning küsida üle, kas intervjuueritavatel on täiendavaid kommentaare uuringu käigus käsitletu osas (samal).

Saunders, Kitzinger ja Kitzinger (2015, lk. 617) kohaselt on anonüümsuse idealiseeritud arusaam see, et isikut ei saa tema poolt esitatud andmete põhjal kunagi tuvastada. Seevastu Van den Hoonaard (2013, lk. 141) järgi võib osalejatele täieliku anonüümsuse tagamine olla kvalitatiivsete uuringute puhul „saavutamatu eesmärk”. Autor genereeris vastajate anonüümsuse tagamiseks igale ankeedi saajale siiski unikaalse koodi (nt. LC3).

Võttes arvesse magistritöö teema delikaatsuse astet, valimisse kaasatud isikute kui avalike organisatsioonide juhtide (ning osaliselt ka avaliku elu tegelaste) ja tippspetsialistide tuvastamise kõrget tõenäosust ja intervjuueritavate soovi jääda anonüümseks, peab autor vajalikuks rakendada maksimaalset anonüümsuse tagamist. See tähendab intervjuude transkriptsioonides nimede ja objektide muutmist umbisikuliseks ja/või üldsõnalisemaks. Samal ajal on autor teadlik sellest, et Saunders jt. (2015, lk. 617) kohaselt eeldab anonüümsuse tagamine kahe konkureeriva prioriteedi tasakaalustamist – maksimeerida osalejate identiteedi kaitset ning säilitada samal ajal andmete väärtus ja terviklikkus.

2.4. Uurimisskeem ja piirangud

Autor uurib magistritöös koroonakriisi esimeses laines kui VUCA kriisikeskkonnas kohaliku omavalitsuse tasandil otsustamist mõjutanud tegureid, seda läbi kombineeritud meetodi.

Kombineeritud meetodit kasutav uuring sisaldas järgmisi etappe:

- dokumendianalüüs – autor esitas andmete täpsustamiseks pädevatele organisatsioonidele teabepäringuid;
- intervjuu eelankeet (vt. lisa 1) oli avatud vahemikus 17.12.2020 – 26.02.2021;
- poolstruktureeritud intervjuud (vt. lisa 3) toimusid vahemikus 19.01.2021 – 04.02.2021, intervjuu kavand on kajastatud lisa 2 all.

Empiiriline osa moodustub mainitud kolmest etapist, mida autor kirjeldab uuringuskeemile tuginedes täpsemalt tabelis 7.

I etapp	II etapp	III etapp
1. Uuringu sihtrühma valimi suuruse ja ajaraami määratlemine, taustainfo ja olukorra kirjelduse koostamine.	5. Ankeetküsimustiku veebilinki ja kaaskirja edastamine uuringu sihtrühmadele ja nende poole otsustusprotsessidesse kaasatud ekspertidele ja sidusrühmade esindajatele.	9. Autor viib läbi punktis 4. kirjeldatud sisemiste ja välimiste tegurite võrdluse saadud sisendile tuginedes.
2. Dokumendianalüüsi ja infopäringute teostamine, et kirjeldada Tallinna linna ja Saaremaa valla COVID-19 viirusetõrje kriisiüksuseid ja nende tegutsemist koos neid toetava sidusvõrgustike tuvastamisega.	6. Küsitluse käigus saadud numbriliste andmetega koondtabeli koostamine ja selle suunamine RStudio (versioon 1.3.1093) andmetöötlemise programmi.	10. Punktis 7. ja 9. saadud andmete töötlemine, andmeanalüüs RStudio (versioon 1.3.1093) programmiga.
3. Kohalike omavalitsuste kriisiüksuste ja nende sidusvõrgustike otsustusprotsessides tegutsemist kujutava mudeli koostamine, mis võimaldab vaadelda kohaliku tasandi kriisi juhtimise keskkonda enne ja pärast eriolukorra väljakuulutamist.	7. Intervjuude läbiviimine Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste liikmete ja nende sidusrühmade esindajatega, kes osalesid esimese aine ajal otsuste tegemise juures. Eesmärk on viia läbi vähemalt 8 (4+4) intervjuud, et saada esinduslik valim.	11. Teooriaosa ja kogutud andmete analüüsi järgsete seoste loomine. Uurimis- ja alauurimisküsimustele vastuste koostamine, hüpoteesidele vastamine. Kokkuvõtte, soovitude ja lühiülevaadete koostamine.
4. Thompson (2014) ja Thomas (2019) uuringutele tuginedes peamiste VUCA raamistiku kriisikeskkonna otsustamist mõjutavate sisemiste ja välimiste tegurite defineerimine ja nende baasil asjakohase küsitluse küsimuste koostamine – uuringuga kogutavad baasandmed aitavad autoril intervjuusid paremini ette valmistada.	8. Intervjuude transkribeerimine, mis võimaldab sisendit kodeerida analüüsi tarbeks, et eristada hiljem ühiseid ja erinevaid, sisemisi ning väliseid tegureid, mis otsustamist kriisiüksustes mõjutasid. Tallinna ja Saaremaa juhtumite kirjeldamine.	12. Tulemuste esitamine ja esitlemine asjakohastes formaatides ja viisidel.

Tabel 7. Uuringuskeem üldistatud kujul (Allikas: autori koostatud).

Autor toob siinkohal esile piiranguna võimaliku COVID-19 pandeemia esimese lainega kaasnenud katsumuste mõju, mistõttu ei pruugi sihtrühmad soovida enam meenutada või avada toonaseid sündmusi. Autor soovib märkida, et kuigi magistritöö panustab ka ajaloolise mälu talletamisse, võimaldab see toonast keskkonda ja otsustamist mõjutanud tegureid rekonstrueerida vaid piiratud ulatuses.

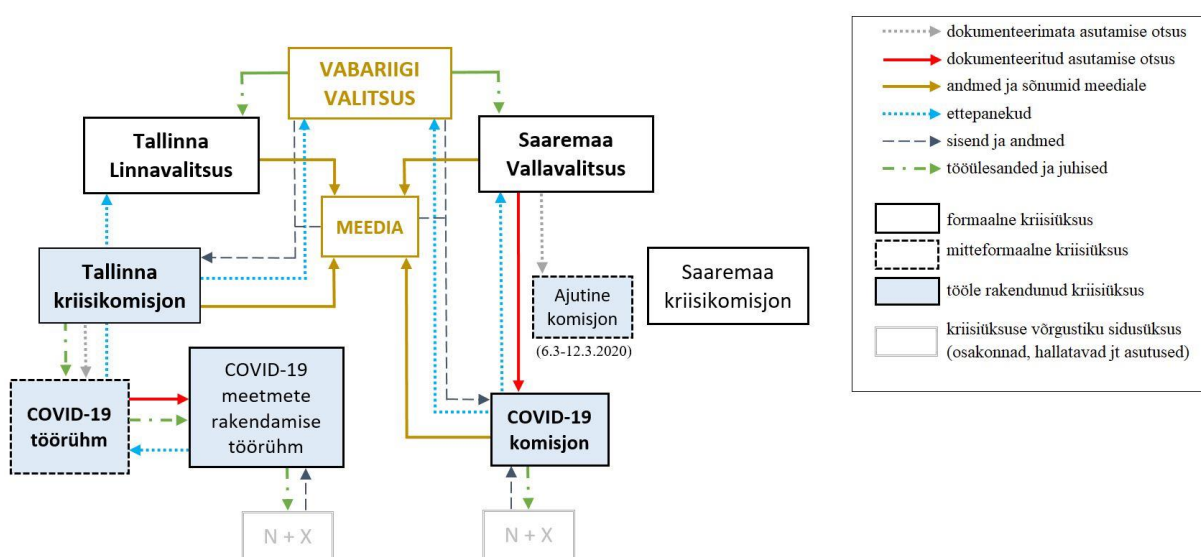
3. ANALÜÜSI TULEMUSED

Magistritöö raames viidi läbi kolmeetapiline uuring. Järgnevates alapeatükkides kirjeldatakse magistritöö tulemustena omavalitsuste lõikes moodustatud formaalseid, aga ka informaalseid kriisiüksuseid ning nendes otsustamist mõjutanud tegureid ning nende seoseid. Ühtlasi tuuakse otsustamisprotsesse paremini ilmestavate näidetena rahvusvahelise suurürituse eriolukorra eelse otsustamist mõjutanud tegurite näited nii Saaremaalt (Kuressaare võrkpallimängud) kui Tallinnast (Kirkorovi kontsert).

Oluline on märkida, et töös viidatakse mõlema omavalitsuse kriisiga tegelenud gruppidele (st. komisjonidele, -staapidele ja -töörühmadele) läbivalt kui kriisiüksustele. Töös ei uuritud omavalitsuste poolt kehtestatud COVID-19 meetmeid, aga need on taustainfona tollaste otsuste spektri paremaks tajumiseks välja toodud magistritöö lõpus (vt. lisa 5, tabel 18).

3.1 Tallinna ja Saaremaa COVID-19 kriisiüksused

2020. aasta eriolukorra ajal loodi riigis mitmeid erineva tasandi kriisijuhtimise mehhanisme (Terviseamet, 2020e, lk. 2, 7). Magistritöö eesmärgist lähtuvalt keskendus autor Tallinna ja Saaremaa haldusterritooriumil tegutsenud COVID-19 kriisiga tegelenud kriisiüksustele. Ühe tulemusena kaardistati uuringus saadud info abil Tallinna ja Saaremaa omavalitsuste kriisiüksuste võrgustikud koos otsustusprotsessides reaalselt osalenud üksustega, mis on esitatud visualiseeritud kujul mudelina joonisel 6.



Joonis 6. Koroonakriisi esimese laine Tallinna ja Saaremaa kriisiüksused (Allikas: autori koostatud).

Mudelist lähtub, et kuigi nii Tallinnas kui Saaremaal olid kriisi puhkemisel formaalsed kriisikomisjonid (vastavalt Tallinna kriisikomisjon ja Saaremaa kriisikomisjon), jäid need mõlemad otsustamisest sisuliselt kõrvale. Autor tuvastas Tallinna puhul selle, et 31. jaanuaril 2018 linnavalitsuse määrusega moodustatud kriisikomisjoni (TKKPM, 2018) koosseisu uuendati enne eriolukorra kehtestamist 18. veebruaril 2020 (Tallinna Linnavalitsus, 2020b) ning see käis koos vaid paaril korral kriisi alguses (3., 9. ja 13. märtsil). Samas moodustati üsna pea eraldi, informaalne COVID-19 töörühm. Uurimisel selgus, et pealinnas ei dokumenteeritud selle kriisiüksuse loomist. Selle kõrvale omakorda moodustati 12. märtsil 2020 linnapea käskkirjaga COVID-19 meetmete rakendamise töörühm, mille ülesandeks oli kriisijuhtimisega vahetult tegeleva töörühma poolt tulnud otsuste rakendamine (Tallinna Linnavalitsus, 2020c).

Saaremaa vallas mindi ametlikust kriisikomisjonist täielikult mööda, see ei kogunenud kordagi, algselt juhtis kriisi ajutine komisjon, mille vormistamiseni ei jõutudki. 13. märtsil moodustati aga vallavanema käskkirjaga uus, COVID-19 komisjon (Saaremaa Vallavalitsus, 2020a).

Märgistus $N+X$ joonise 6 (vt. magistritöös lk. 55) alaosas markeerib seda, et joonisel nähtavate kriisiüksuste all oli veel teadmata hulk erinevaid ametite ja osakondade kriisiüksusi, lisaks ka allasutuste (SA, OÜ, MTÜ, AS) kriisiüksusi, kes joonisel olevate üksuste otsustest juhindusid.

Mudel kirjeldab uuritavate kohalike omavalitsuste vaatest ka olulisi sidusüksusi – nii Tallinna kui Saaremaa jaoks asus kõrgeimal keskvalitsuse tasand – sealt saadi kriisijuhtimist korraldanud valitsusametite kaudu (Terviseamet ja Päästeamet) tööülesandeid ja juhiseid. Omavalitsused suhtlesid aktiivselt meediaga ning seda koordineerisid omavalitsuste kommunikatsiooniosakonnad. Meediale andsid sisendit nii juhtimistasand valla- või linnavalitsuse näol, kui ka vahetud kriisiüksused oma esindajate kaudu (nt. intervjuude vormis).

Intervjuude abil õnnestus teatud ulatuses rekonstrueerida ka kriisiüksuste töövoogude, sise- ja välissuhtluse võrgustike korraldust. Mudel annab noolte abil (vt. legendi joonisel 6, lk. 55) ka ülevaate sellest, kuidas ja millised omavalitsuse kriisiüksused COVID-19 esimese laine ajal opereerisid ning omavahel suhestusid.

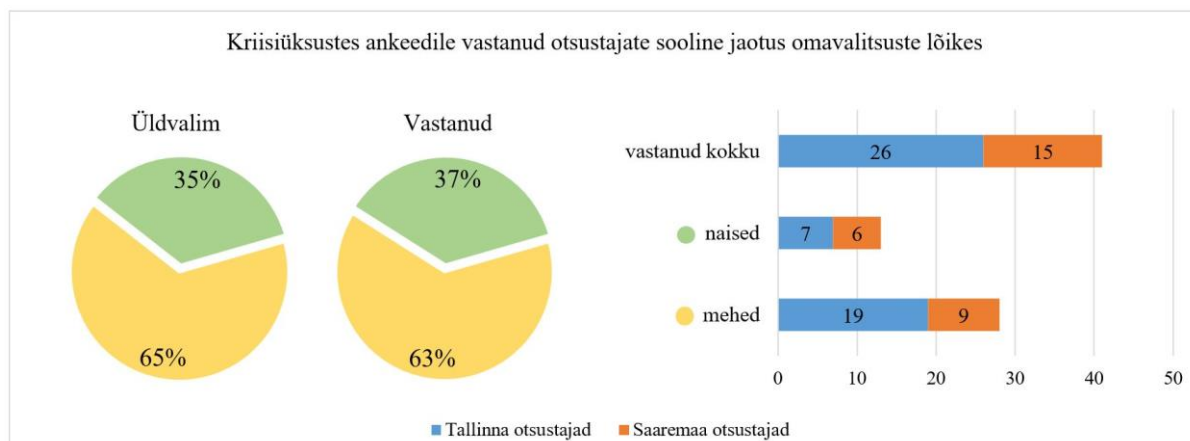
Riikliku kriisijuhtimise võrgustiku toonast seisu tuleb samuti tulemuste tõlgendamisel arvestada – see annab toonasest otsustuskeskkonnast, aga ka kriisivõrgustike killustatusest ning kaasatud üksuste rohkusest laiemat ülevaate. Joonis sellest võrgustikust (vt. lisa 6) ilmus algselt 6. juulil 2020 Politsei- ja Piirivalveameti ajakirja 'Radar' väljaandes number 31 (Ruul, 2020, lk. 63). Dokumendianalüüsi ja intervjuude käigus saadud lisainfo abil täiendas autor riigiülese

kriisiüksuste võrgustiku 2020. aasta eriolukorra aegset juhtimise joonist lisades sellele täiendava mõõtme Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste ja nende sidusrühmade juhtimisahelate kujul (vt. lisa 6, joonis 16).

3.2 Ankeetküsimustiku vastused

3.2.1 Vastanute üldandmed ja profiil

Ankeetküsimustik saadeti 80 (53 Tallinnas ja 27 Saaremaal) kohaliku omavalitsuse kriisiüksuses otsustamisse kaasatud isikule. Tuvastatud otsustajatest 35% (28) olid naised ja 65% (52) mehed. Ankeedile vastas 41 otsustajat, neist olid 37% (15) naised ja 63% (26) mehed – täpsem sooline jaotus on esile toodud joonisel 7).



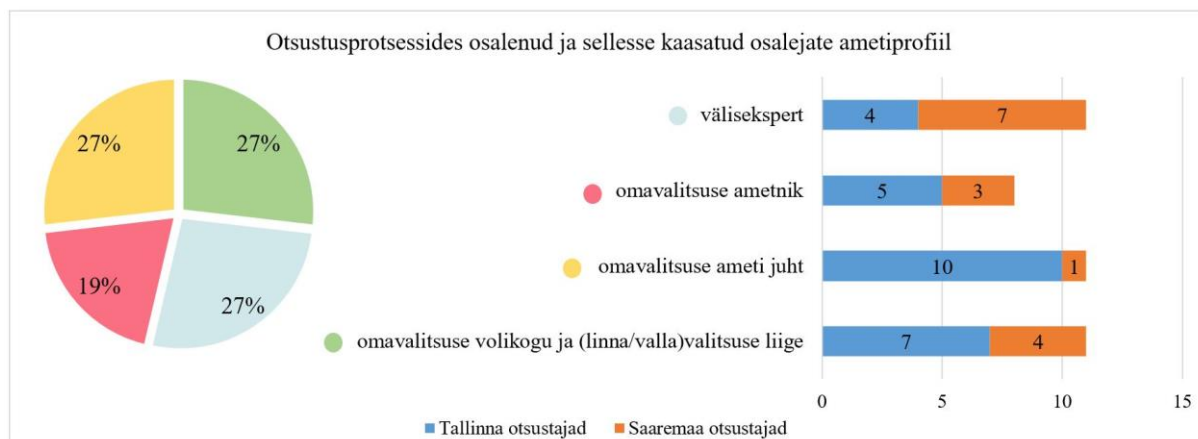
Joonis 7. Ankeedile vastanud kriisiüksuste otsustajate sooline jaotus (Allikas: autori koostatud).

Vanuselises jaotuses oli enim esindatud vanusevahemik 46-55 aastat (14), millele järgnes 36-45 aastat (13). Enim ankeedile vastanud otsustajaid oli seega vanusevahemikus 36-55 (66%). Vastajate seas ei olnud alla 26. aastaseid isikuid.

Ankeedile vastanute seas oli enim avaliku halduse töövaldkonna esindajaid 29% (12), millele järgnesid sotsiaal- 19% (8) ja avalike suhete valdkonna 17% (7) isikud. Hariduse osas oli vastanutest 98% (40) kõrgharidus ja 2% (1) keskeriharidus.

Otsustajatel paluti ankeedis esile tuua ka viimase omandatud hariduse valdkond, mis jaotatud kahte kategooriasse – reaal (32%) ja sotsiahumanitaar (68%). Valimis oli esindatud kokku 16 eriala esindajaid, kelle seas oli enim juriste 19,5% (8), ajakirjanduse ja kommunikatsiooni 9,7% (4) ning avaliku halduse 9,7% (4) erialaga isikud.

Otsustajad grupeeriti ametiprofiili alusel nelja peamisse kategooriasse. Esimeses kategoorias on *omavalitsuse volikogude ja (linna/valla)valitsuste liikmed, omavalitsuse ameti juhtide* kategooria hõlmab endas omavalitsuse organisatsioonide ja/või nende suuremate allüksuste juhte. *Omavalitsuse ametnike* kategoorias on teenistuste, osakondade kui muude väiksemate allüksuste juhid ja spetsialistid. *Välisekspertide* kategoorias on vastajad, kes esindavad kaasatud välisorganisatsioone erinevate ametiastmete lõikes.



Joonis 8. Otsustajate ametiprofiilide jaotus (Allikas: autori koostatud).

Omavalitsuse töötajaid esindavad kolm kategooriat jaotuseid võrdselt – igaühes 11 isikut, mis moodustab otsustusprotsessides osalejatest ühtekokku 81%. Omavalitsuse väliste ekspertidena oli vastajate seas 8 isikut (vt. joonis 8) ning 2020. aasta esimese laine ajal kaasati Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustusprotsessidesse uuringu raames tuvastatud vähemalt viie erineva organisatsiooni (Terviseamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitseliit, Kuressaare Haigla ja Päästeamet; vt. lisa 4, tabel 17) esindajad.

3.2.2 Kriisiüksuste töökorralduse muudatused ajas ja kaasamine

Vastajatel paluti hinnata ka kriisiüksuse koosseisu muudatusi. Üle 64% (25) väitis, et nende kriisiüksuses toimusid perioodi jooksul koosseisu muutused. Seevastu 36% (14) vastajat oli veendunud, et nende kriisiüksus jäi töötama samaviisi kui ta oli kriisiperioodil algul kuni eriolukorra lõpuni ning kaks vastajat jätsid küsimusele vastamata.

Kui Saaremaa COVID-19 komisjonis jaotusid hinnangud võrdlemisi ühtlaselt siis Tallinna COVID-19 töörühmas domineeris rohkem koosseisu muutuste toimumise arvamus, mis viitab sellele, et Saaremaa kriisiüksus oli koosseisult pigem stabiilne.

Üle 48% vastanutest arvas, et kriisiüksustesse formaalselt mittekuuluvate inimeste kaasamine toimus sageli, enamikul istungitest (sh nõupidamised, koosolekud jms). 34% vastanutest arvas, et üksuseväliseid inimesi kaasati vahetevahel, ent enamikel juhtudel mitte. Samas erinesid hinnangud selles osas Tallinna ja Saaremaa otsustajate vahel neljakordselt. Sellest lähtub, et Saaremaal kaasati väliseid isikuid pigem vahetevahel, Tallinnas selgel enamikul istungitest. Esines ka vastuseid, mille kohaselt toimus kaasamine vaid mõnel üksikul juhul.

Siinkohal tuleb arvesse võtta, et teatud isikuid võidi kaasata üksikud korrad ning nendeni ei pruukinud jõuda kõik koosolekute kutsed. Samas võis esineda ka olukordi, kus isikuid kutsuti, aga nad olid osalemiseks liiga hõivatud. Sellistel puhkudel puudub neil ülevaade nendele koosolekutele kaasatud inimestest, kuhu nad ei saanud minna või kuhu neid ei kaasatud.

Kriisis kaasamist mõtestati järgnevalt ning kaasamisprotsesside kohta sõnasid otsustajad järgmist:

"[...] need on sellised partnerid, kellega omavalitsus igapäevaselt ei, ei tee koostööd." (T3)

"[...] tuleb kaasata võimalikult palju spetsialiste selleks, et mitte pärast nagu kahetseda (paus) kui kriis tuleb." (T6)

"[...] me kaasasime rohkem eksperte, noh võimalusel alati eksperte. Võimalusel alati küsisime riigi mingisuguste valdkondlike asutuste arvamust." (S3)

Saaremaa intervjuueeritavad tõid siiski esile ka väliste partnerite esindajate kaasamist:

"[...] vallavalitsuse saalis siis iga päev esialgu hommikul ja õhtul toimus kogunemine ja osa staabiliikmeid ja ka spetsialiste, keda me kaasasime seal perearstide esindaja ja ka Terviseameti ja riigi esindajad osalesid siis kas vastavalt Teamsi või ka ZOOMiga, mis oli just riigi poolt, oli ZOOMis." (S1)

"[...] noh, spetsialiste ikka oli erinevaid seal – Terviseameti esindajad käisid läbi, noh, haigla esindajad olid olemas, aga lisaks sellele siis noh Päästeameti inimesed, et nemad ka ju vahetasid nagu isikuid, [...]" (S4)

Saaremaal kui kriisi epitsentris väärtustati enim Päästeameti poolt pakutud abi ja ameti töötajate teadmisi. Kirjeldatakse olukordi, kus Päästeamet tegi vaid tundidega mõne teema selgeks:

"[...] Päästeamet tuli meile väga suurte jõududega appi, et Päästeamet, kaasasime veel mingeid asju, kui me palusime, et mida sellega teha, siis Päästeameti omad nemad teevad meile näiteks nelja tunniga selle teema selgeks ja siis tutvustavad õhtusel koosolekul või järgmiseks päevaks, et sõltus teemast." (S2)

"[...] Päästeametilt oli meil on väga suur tugi, kes osales kriisistaabi töös eee füüsiliselt või noh, selles mõttes nagu jah nad oli kohal. Ja, ja just selles mõttes, et nende sellist mentorlust oli nagu tunda, et nad on harjunud erinevate kriisidega nagu koos toimima ja selles mõttes ka see, et neil oli nagu väga selline selge käsujoon ja selge suhtluskanal ka riigiga noh, ütleme siis vabariigi keskvalitsusega." (S3)

Saaremaa otsustajad tõid esile ka Kaitseliidu ja Politsei- ja Piirivalveameti kaasamise olulisust:

"[...] üheks suureks aruteluks oli oli algfaasis siis nende proovide võtmise telgivalve, et kuna seal vahendid asjad ja noh, otsustasimegi, et nad jäävad sinna sisse et neid ei pea igapäevaselt vedama nagu noh, haigla majja nii-öelda peamajja tagasi ja hommikul siis jälle nii-öelda telgid ära sisustada, vaid kui vastuvõtt telkides lõppes, siis vahendid jäid telki. Ja, ja see algselt oligi Kaitseliidu valvata, [...] tegelesime ka COVID-positiivsete transpordiga ja, ja see oligi selles mõttes kriisikomisjoni selline kokkulepe, et Kaitseliit sellega tegeleb." (S4)

"[...] ja selles mõttes hästi sellised abivalmis lisaks hinnatud spetsid. Et eee seda on nagu tooks hea koostööna välja siin, tegelt ka Politsei ja Piirivalvamet ja Kaitseliit, kellega meil oli nagu väga hea koostöö [...]" (S3)

Tallinnas, kus Päästeametil sügava kriisi tekkimise puudumise tõttu kriisijuhi rolli ei tekkinud, hinnati enim koostöö Politsei- ja Piirivalveametiga:

"[...] Politsei ja Piirivalveametiga, kellega mina töötasin kõige rohkem otseselt mina hindan seda eee väga tõhusaks seda koostööd." (T4)

"Väljast poolt no me suhtlesime ja ma arvan, et esialgu Terviseametiga aga see kontakti ei olnud kõige parem esialgu, politseiga oli väga hea kontakt ja koos noh, Päästeametiga aga Päästeameti ka meil väga palju kokkupuuteid ei olnud. [...]" (T8)

Samas märkis üks Tallinna intervjuueeritav, et politsei nõu ja teadmisi ei olnud alati lahendatava probleemi spetsiifikast tulenevalt võimalik otsustamisprotsessis rakendada:

"Meile tundus nagu, et, et kui me peame siin otsustama oma lasteadeade koolide selliseid küsimusi, et see riigiga koosolek, see komisjon, kus meil oli politsei ja nii edasi et nendele nagu rolli andmine nagu nendel ei tunnetanud seda rolli hästi. Et mis, mismoodi nad meil abiks saaksid olla? Meile tundus, et me peame nagu oma linna asjad nagu lahendama ennekõike nagu ise ära. Ja siis see komisjon nagu, nagu liikus rohkem kui linnasiseselt." (T5)

Enim kommenteeriti koostööd Terviseametiga:

"[...] ma ei taha jälle midagi nagu pahasti öelda ei Terviseameti kapsaade ega kellegi teise. Aga aeg-ajalt mulle tundus, et see Terviseameti info ei ole väga-väga nagu okei, sest et väga palju oli neid muutuvaid tegureid seal see, mis on jällegi teisest küljest ka arusaadav, sest et noh, olukord oligi kõigi jaoks keeruline." (S4)

"Side loomulikult oli, aga noh nad lausa igapäevaselt koosolekutel ei osalenud aga kõige tihedam kontakt oli loomulikult Terviseametiga." (T1)

"Eee minna küll eee oleks siis võib-olla tahtnud, et eee et Terviseametist spetsialistid eee oleksid paremini kursis, meie sisediskursusega, et oleksid paremini eee kursis sellega, et miks linn küsis nende käest ühte või teist asja eee just selle nimel, et neil oleks aru saada, meie nagu loogika ja et eee nemad nagu meelsamini läheks kaasa mingite küsimustega, mis me oleme nagu tõstnud, kus me nägime, et meie arusaamad olukorrast erinevad." (T4)

"Aga ikkagi jah, ütleme riigi ja terviseametiga, see suhe oli algul väga-väga keeruline." (S1)

Üks Tallinna intervjuueeritavatest tõi näite koostöö heast sujumisest Terviseametiga:

"No näiteks mingi hetk me saime aru, et peame korteriühistutele väga selgelt ütlema mida nad peavad tegema oma trepikodade puhastamisel. Ja ka Terviseamet oli soovinud, et linn võtaks proaktiivse positsiooni ja siin me oleme tegelikult saanud leppida kokku, et me korraldasime elektroonilised koosolekud, kuhu kutsusime piirkonniti

korteriühistud ja kuhu millega liitusid ka Terviseameti spetsialistid ja jagasid soovitusi ning selgitasid korteriühistutele kuidas üks või teine asi peaks toimima ehk kuidas nad peaksid oma trepikodasid puhastama. Et, see on üks selline näide, kus nagu nii-öelda meie soov läks kiiresti täide." (T4)

Saaremaal tunti kriisi algusest Terviseameti kohalolekust puudust. Tallinna poolelt kirjeldati hoopis seda, et linnast käidi Tervisametil abiks:

"Aga kust võib-olla kõige rohkem nagu hakkas ikkagi pigistama ja siin ei saa mitte kuidagi kritiseerida Saaremaa esindust, on Terviseamet. Terviseamet oli meil esimene kord koha oli ka vist teinekord kohal ja võib-olla paar korda veel, aga sisuliselt ma arvan kolme-nelja päevaga Terviseameti ressursid nagu läksid nii lõhki ja need inimesed, kes Saaremaal olid, nendel lihtsalt ei old aega käia meie kriisistaabis vaid nad kustutasid tulekahju igal pool, kus vähegi oli Saaremaal, et see nagu oli see, kus jäi võib-olla puudu." (S2)

"[...] meil näiteks linnast inimene lõpetas oma päevatöö linnas ära ja siis läks õhtul terviseameti staapi appi, nii-öelda näiteks kas kommunikatsiooni haldama. [...]" (T9)

Mainiti ka kaasamisvõimaluste paranemist ajas:

"Aga mida aeg edasi, seda rohkem oli võimalik läbi arutada, seda rohkem ma ütles saime oli võimalik erinevaid sisendeid küsida, oli võimalik kaasata eee eksperte oli võimalik paluda [...]" (S2)

"[...] lõpupoole tuli meil ka pista rinda nagu sellega, kus siis ka riik noh, nii-öelda toibus. Siis tekkis see, et noh, ma ütlen niisugune veider, ütleme siis juba lõpuks tahtsid kõik nagu tükki sellest saada – nii Sotsiaalkindlustusamet ja, ja kõik tahtsid küll nõustajaid meile saata kui eee kui koolitajaid, kui noh, aga meil ei olnud see hetk aega niisuguste asjadega tegeleda [...]" (S1)

Terviseameti kohta mainitakse muuhulgas seda, et kuigi nende esindus oli ametlikult ka kriisikomisjoni koosseisu määratud, ei osalenud nad siiski vähemalt alguses Tallinna koosolekutel. Tallinnal oli enim koostööd Terviseameti ning Politsei- ja Piirivalveametiga, koostöö Päästeametiga oli pigem vähene. Samas toodi kaasamise juures Tallinna intervjueeritavate poolt esile ka kitsaskohti, vähest vajadust ja pigem enda inimressurssidele toetumist. Tallinna vastanute puhul eristub selgesti arusaam (64% ulatuses), et üksustesse mittekuuluvate inimeste kaasamine toimus sageli, ja enamikel kohtumistest – küll aga tuuakse kaasamise all eelkõige näiteks enda organisatsiooni inimesi, aga ka teemast lähtuvalt eksperte teistest ametitest (nt. Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet):

"Tähendas seda, et sinna kaasati need inimesed kes muidu seal ei olnud. Sotsiaaltervishoiuamet, samuti kutsuti esinema eee siis Terviseameti esindajad, [...]" Et see noh, kaasamine toimus ikkagi nagu selle põhjal, mida parasjagu seal arutati," (T3)

Mainiti sedagi, et otsustamisse kaasati neid oma asutuste spetsialiste, kes otsuse rakendamistööd pidid hiljem ellu viima:

"[...] kuna linn on selline väga keeruline nagu struktuur, millel on väga palju teenuseid, väga palju protsesse, mis said kuidagi kriisi poolt mõjutatud nende meetmete ja protsesside üle otsustamisel just kaasati väga palju vastava valdkonna spetsialistid, kes neid protsesse peavad ka siis kuidagi vastavalt ümber ehitama või eee või kuidagi seadistama." (T4)

"Eee seal olid kaasatud erinevad linnaametid, kõik kindlasti kõik linnaosavanemad, kõik abilinnapead, ka teised ametnikud, aga (kolleegi – autori märkus) all on veel Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet." (T6)

Tallinna näidetest lähtub, et kaasamiseks peeti ka oma organisatsiooni seest kriisiüksusesse alaliselt mittekuuluvate töötajate juurde toomine, kuivõrd Saaremaa otsustajad tõid esile pigem Päästeameti ja Tervisemeti, st. organisatsiooniväliste isikute kaasamist. Seda võib selgitada ka olukorra tõsiduse varieerumine, aga ka ressursside erinevus, Tallinnal on eraldi näiteks Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, siis Saaremaal on vaid osakond. Seda toetavad ka järgmised näited:

"[...] vastavaid otsuseid said nagu öelda sõnastada ja pakkuda just selle valdkonna spetsialistid siis vastavalt, kas Sotsiaal- ja Tervishoiuametist või siis linnaosavalitsuste eee sotsiaalhoolekande osakondadest. Kui küsimus puudutas ma ei tea mänguväljakute spordiväljakute sulgemist, mis oli teatavasti selline praktika, mida päris palju rakendati kevaldel siis siin said kaasa rääkida Keskkonna- ja Kommunaalameti ja linnaosavalitsuste juhtkondade esindajad." (T4)

"Eehh minul on pigem tunne, et on kaasatud piisavalt, vähemalt minul ei ole kordagi tekkinud tunnet, et mina kui lihtsalt ühe Tallinna (linnaosa esindaja – autori märkus) on kuidagi otsustest kaugemale jäänud, kui ma oleks tahtnud." (T4)

"No mis puudutab linnasüsteemi, siis kõik olid kaasatud [...]" (T8)

Autor oletab, et see võib olla mõjutatud ka kriisi teravusskaala erinevustest ning sellestki, et Tallinn ja Saaremaa on organisatsioonidena väga erineva suurusega (vt. magistritöös alapeatükk 2.2, tabel 6).

"Aga linnas meil seda (spetsialistidel rääkida laskmine – autori märkus) probleemi või tunnet ei olnud." (T1)

"Loomulikult kuulates osapooli eee ja kuulates ka linnavalitsuse liikmed, kes lõpp kokkuvõttes on linna eest vastutavad. Ja loomulikult volikoju esimees oli selles protsessis ka kaasas koogu aeg." (T1)

Tallinna poolt toodi esile, et kriisi tunnistasid omaks nii poliitikud kui ametnikud – see oli „kõigi oma“:

"[...] üks asi oli hea, et noh ei põgenenud kriisi eest ei poliitikud ega ametnikud. Kriis oli reaalselt kõigi oma." (T1)

Samas toodi esile ka seda, et kaasatud saamise määras ka füüsiline distants ametitest-ministeeriumidest – Tallinnal oli lihtsam kaasatud saada:

"Ma ütleksin, et jah, me saime kaasata ja, ja ise olime ka kaasatud on ilmselt tänu sellele, et me oleme ikkagi pealinn ja kõik need osapooled asuvad ka siin. Meie jaoks oleks oli see kergem minna Terviseametisse nõupidamisele, Sotsiaalministeeriumisse, nagu käisime." (T6)

Intervjueeritavad rõhutasid, et nad kaasasid spetsialiste ja eksperte nii organisatsiooni seest kui väljast, aga otsused tehti siiski ise:

"Nooo ma mõtlesin seda, et me ju suhtlesime eee Tallinnas Terviseametiga ja siis suheldi ka nii-öelda väga isiklikuks läks see asi see, et helistati siis ministritele ja peaministrile ja et see muutus niisuguseks, et me ikkagi tegime noh lõpuks oma otsused ise [...]" (S1)

"Meile tundus, et me peame nagu oma linna asjad nagu lahendama ennekõike nagu ise ära. Ja siis see komisjon nagu, nagu liikus rohkem kui linnasiseselt." (T5)

"Aga nõupidamisel otsustati ja ütleme, et seda valla kriisistaapi juhtis vald ja noh, vald andis välja ka otsused." (S5)

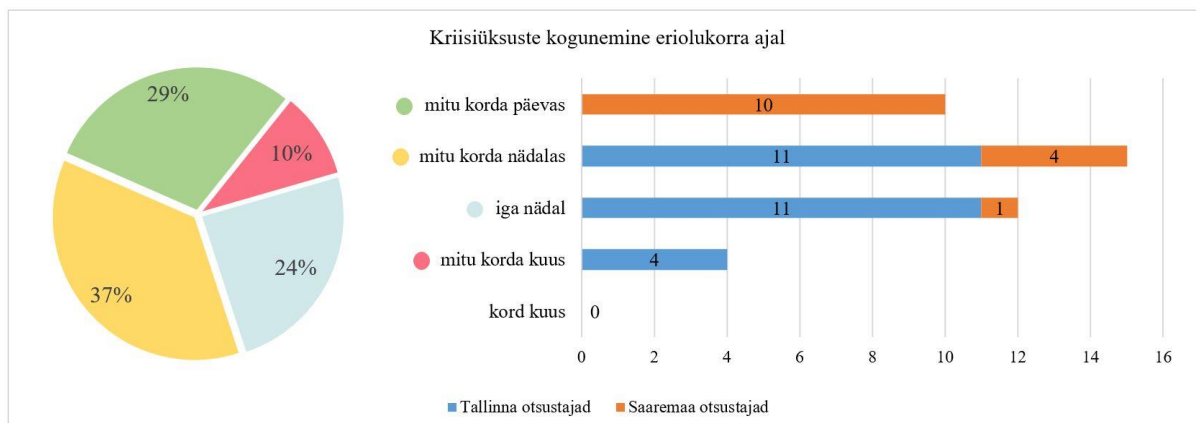
Leidis kinnitust ka Janis'e väide, mille kohaselt kujundatakse või tehakse kõige olulisemad otsused väikestes gruppides (Janis, 1982). Kohalike omavalitsuste kriisi juhtrühmade töökorralduste muudatuste hindamisel oli seega domineeriv arvamus, et kriisiüksuses toimusid koosseisu muudatused ning seejuures toimus kriisiüksustesse formaalselt mittekuuluvate inimeste kaasamine sageli. Kriisis kaasamist mõisteti kui koostööd ametite või isikutega, kellega igapäevaselt koostööd ei tehta. Otsustamisesse kaasati ka neid isikuid, kes pidid hiljem otsuseid rakendama hakkama.

Välistest partneritest väärtustati eriti Päästeametit kui koostööpartnerit, seda eriti Saaremaal kui esimese laine kriisi keskmes. Saaremaa valla jaoks muutus Päästeamet põhituumikule lisanduvaks abijõuks, millele lisandusid hiljem veel vabatahtlikud ning abi saadi ka kohalikelt elanikelt. Tallinna puhul väljendus lisanduv abijõud selles, et muidu põhitööga hoopis millegi muuga tegelenud isikud võtsid endale uue rolli kriisihaldajatena. Välistest partneritest tõsteti Tallinna vastajate poolt esile koostööd Politsei- ja Piirivalveametiga. Mõlemad omavalitsused tundsid puudust Terviseameti abist, rohkemast kättesaadavusest ja kohalolekust.

Autori hinnangul tulenevad siinsed erinevused taaskord peamiselt kriisi sügavuse erinevustest uuritud omavalitsustes. Lisaks võivad erinevad arusaamad tuleneda sellest, et mõnda vastajat võidi kaasata üksikud korrad ja tal võib puududa tervikpilt kõigist kohtumistest.

3.2.3 Kriisiüksuse kogunemine ja arusaam funktsioonidest

Ankeetküsimustikus paluti vastajatel hinnata oma kriisiüksuse sageduslikku kogunemist uuringuperioodil. Ilmneb, et Saaremaa puhul käidi koos väga tihedalt, üks või isegi mitu korda päevas, Tallinnale oli valdava osa vastanute hinnangul iseloomulik tihedus „vähemalt kord nädalas“, mille täpsem ülevaade on esitatud joonisel 9.



Joonis 9. Otsustajate hinnang kriisiüksuse kooskäimistele eriolukorra ajal (Allikas: autori koostatud).

Omavalitsuste kriisiüksuste kooskäimiste erinevust ilmestavad ka järgnevad näited Tallinnast:

„Nemad käisid siis iganädalaselt koos vahest isegi rohkem, mitu korda nädalas vastavalt sellele, kuidas tööde järjekord või nii-öelda probleemide kerkimise järjekord oli.“ (T5)

"[...] aga sellest sai niisugune regulaarselt alguses tihedamini pärast natukene harvemini kooskäiv eee moodustis, [...] (T1)

Saaremaa kriisiüksus kogunes perioodil 13.-19. märts kaks korda päevas (sh nädalavahetustel), 20. märts - 30. aprill üks kord päevas (sh. nädalavahetustel) ning 1.-17. maini tööpäeviti üks kord päevas. Saaremaa otsustajad tundsid mainitud kriisiüksust termini „staap“ kaudu.

Esimesed kaheksateist päeva – perioodil, kui vallavanem viibis koroonaviirusesse nakatumise tõttu kodukontoris (ERR, 2020b) juhtisid staapi vahetustega abivallavanemad, hiljem vaheldumisi (ülepäeviti) vallavanem ja abivallavanemad. Lähtuti põhimõttest, et staabi juht peab realselt ja füüsiliselt kohal olema – seega võeti vastu põhimõtteline otsus, et staapi ei juhita distantsilt, ei karantiinist ega isolatsioonist.

"[...]põhimõtteliselt staapi juhtis füüsiliselt kohal olev inimene [...] põhimõte oli see, et staapi juhtisid ilma eranditeta abivallavanemad esimesed 18 päeva. Kui (vallavanem – autori märkus) tagasi läks, siis oli nii, et eee ülepäeva juhtisid, (vallavanem – autori märkus) ja mõnel päeval siis mõni abivallavanem. Aga jah see oli rotatsiooni korras ära jagatud, kes olid terved ja kes said kohal käia." (S2)

Samas toodi Saaremaalt esile ka distantstsilt töötamise eeliseid:

"[...]...seal [staabis – autori märkus] on nagu neid segavaid faktoreid rohkem, keegi tahab tulla rääkima siis sa pead, juba see liikumisaeg võtab aega seal." (S2)

Tallinna poolelt mainiti, et neile oli väga oluliseks füüsilise ruumi olemasolu staabi koosolekute jaoks. Seejuures peeti tähtsaks nii ruumikust kui digilahenduste olemasolu – selleks sobiks vastavatud esitluskeskus linnavalitsuse maja esimesel korrusel:

"[...] 19. veebruaril avasime linnavalitsuse hoones oma uue pressikeskuse, mis on esimesel korrusel, kus on kõik elektroonilised IT-lahendused, kõik vajalikud lahendused olemas. Ja seal on õhku, sel on ruumi. Linnavalitsuse maja muidu on vana maja, siin ei ole naljalt õhku ega ruumi. Et ma ei kujuta ette, kuidas me oleksime neid koosolekuid üldse pidada saanud, kui meil ei oleks olnud seda kohta" [...] me saime selle (esitluskeskuse – autori märkus) lahti ja praktiliselt esimene suur töö oligi nõ koroonastaap [...] me koqunesimegi seal esimesel korrusel." (T1)

Kriisiüksuste otsustajatel paluti ankeedis hinnata ka oma kriisiüksuses arusaamade selgust sellest, mida komisjon peaks tegema ja kuidas tegutsema. 44% (18) otsustajatest pidas arusaamade selgust algperioodil ebaselgeks ja hiljem selgeks, Tallinnas oli sel arvamusel 38,5% (10) ja Saaremaal 53,3% (8) vastanutest.

44% (18) vastanute hinnangul oli arusaam küllalt selge kogu perioodi jooksul, kusjuures erinevused omavalitsuste lõikes olid märkimisväärsed – kui Tallinnas oli vastav määr 50% (13), siis Saaremaal 33,3% (5). Seevastu arusaamad olid keskmiselt selged kogu perioodi jooksul 12% (5) vastanud otsustajale, mis sarnanes omavalitsuste lõikes – Tallinnas 11,5% (3) ja Saaremaal 13,3% (2).

Eelnevast lähtub, et Saaremaa puhul käidi koos väga tihedalt, üks või isegi mitu korda päevas, Tallinnale oli valdava osa vastanute hinnangul iseloomulik kriisiüksuse kogunemise tihedus vähemalt kord nädalas. Saaremaal eksisteeris füüsiline staap, mida juhtis kohal olev inimene. Tallinnal oli samuti oluline ühe kriisijuhtimise põhiruumi olemasolu, milleks oli linnavalitsuse uus esitluskeskus.

Enamike otsustajate (kokku 88%) jaoks oli arusaam kriisiüksuse rollist kõige selgem kas olukorra lõpuks või läbivalt kogu protsessi vältel. Arusaam sellest erines siiski omavalitsuseti – kriisi tulipunktis Saaremaal hindasid otsustajad kriisiüksuse rolle arusaadavaks kogu perioodil vaid kolmandik vastanuist, Tallinnas pooled.

3.2.4 Otsustajate hinnangud kriisiüksuse tööle, kvaliteedile ja tulemuslikkusele

Ankeetküsitluses paluti otsustajatel hinnata oma kriisiüksuse töö kvaliteeti ja tulemuslikkust. Kuigi üle 51% (21) otsustajatest pidas oma kriisiüksuse tööd kvaliteetseks ja tulemuslikuks nii alg- kui lõpp-perioodil, erines selliste hinnangute määr omavalitsuste lõikes – Saaremaal 60% ja Tallinnas 48%. 14,6% (6) otsustajate hinnangul oli see perioodi algul madalam ja lõpus kõrgem. Seevastu 9,8% (4) otsustajat oli mõnevõrra kriitilisem hinnangu osas ja hindas töö kvaliteeti ja tulemuslikkust rahuldavalt nii perioodi alguses kui lõpus.

9,8% (4) otsustajat kasutas 'muu vastuse' võimalust, millest toodi esile näiteks järgmist:

"Saaremaa puhul raskendas tööperioodi algust asjaolu, et mujal Eestis sarnast kriisi polnud ning uusi lahendusi ja praktikaid tuli ise välja töötada. Seetõttu ei hinda ma tööperioodi alguse tulemuslikkust madalaks – ehkki nädalate lõikes kvaliteet paranes." (V2, Saaremaa, ankeetvastaja kommentaar 'muu vastus' all)

"Kvaliteeti ei oska hinnata. Aga kui tulemuslikkuse mõõdikuks on vajalike otsuste langetamine, siis komisjon vajalikke otsuseid langetas. Niisama juttu oli vähe." (V37, Tallinna ankeetvastaja kommentaar 'muu vastus' all)

Intervjueeritud otsustajad kirjeldasid kriisiüksustes ka perioodi keerukat algust ja sujuvamat lõpp-perioodi järgmistele näidetega:

"See periood on olnud väga ebahühtlane, et algus oli väga segane." (T6)

"Muidugi lõpus läks kogu aeg paremaks, et alguses oli nagu päris kaos." (T9)

"[...] see algus läkski natukene vaevaliselt, sellepärast et ta tuligi nii äkki ja ootamatult noh, sellisel kujul ja keegi ei teadnud midagi sellest viirusest midagi, kuidas käituda ja kuidas teha, [...]" (S4)

Intervjueeritavad tõid esile sedagi, et vaatamata segastele asjaoludele said nad siiski hakkama ning murekohad ületati üsna kiiresti:

"[...] aga no saime hakkama, aga ega siin me ei saa endale lubada väga palju seda sellist nagu paanitsemist ja üle mõtlemist, nagu me peame kiiresti tegutsema siin linnavalitsuses [...] nii et ma võin öelda, et saime väga kiiresti sellest sellest (algusaja raskustest – autori märkus) üle. Ega meil teisi variante ei olnudki." (T7)

"[...] aga kui ma liitusin 12. märtsil kriisikomisjoniga, noh, siis oli selles mõttes juba juba nendel nii-öelda palju tööd ja palju infot olemas olukorra kohta, mis toimub ja kuidas toimub." (S4)

Tallinnas toodi esile ka eksimuste andestatavust – otsustajate sõnul oli olukord oli selline, et polnud võimalik ainult õigeid otsuseid langetada:

"[...] kuskil keegi pani mingisuguse piiranguga või mingisuguse meede meetmega või mingisuguse sammuga või otsusega mööda siis ma arvan, nagu, et see on kindlasti vabandataw sellepärast et see uus olukord, keegi ei tea mis, mis edasi saab ja siis tuleb lihtsalt kiiresti otsuseid langetada." (T7)

"Minu meelest need otsused olid õiged, kui, kui mõni neist võib-olla ei olnud kõige parem noh olukord oli lihtsalt selline, nagu, et seal ei olnud võimalik ainult sajaprotsendiliselt õigeid otsuseid langetada [...]" (T7)

Omavalitsuste otsustajad kirjeldasid enda kriisiüksuste tegutsemine konstruktiivse ja asjalikuna:

"[...] noh, otsustusprotsess ma arvan, selles mõttes, et Saaremaa kriisikomisjon töötas kindlasti suhteliselt hästi, et mingid tegevused või, või planeeringud nagu otsuste taha ei jäänud." (S4)

"Et ma ütleks, et valla poolt sujus see asi paremini, kui oleks julgenud arvata." (S5)

"Need prognoosid, mida teadlased tegid, kui nägid Saaremaa Saaremaa nakkuse seisu, tehti prognoose. Neid oli küll rohkem kui üks ja neid tuli erinevate kohtade pealt. Aga kõik nad olid oma prognoosis nii umbes kümme korda karmimad kui meie lõppseis. Nii nakatanute kui surnute kui haiglakohtade vajaduse osas. Me tulime umbes kümme korda paremini välja, kui need prognoosid pakkusid." (S4)

"[...] see kriisikomisjonis töötas väga hästi ja ma arvan, et kui peaks uus kriis tulema, siis, siis kindlasti kindlasti seda tuleb rakendada [...]" (S4)

"[...] kõik said aru, et tegemist on väga kriitilise olukorraga kõik said aru, et kaalul on elud ja eee kõik proovisid anda endast parima, et see nagu tulemuslikkus oleks võimalikult kõrge ja olukorrast kõik [...]" (T4)

Otsustajad tõid esile ka arvamusi, et mõnes aspektis tagant järele mõeldes reageeriti üle:

"Kui, kui see nagu plahvatus toimus, siis mulle tundub, et võib-olla kohati reageerisime üle või muretsesime üle, et mulle tundub, et seda oli suurelt riigi tasandil." (S3)

"[...] iseasi, kas kõik (otsused – autori märkus) olidki tegelikult lõpuni vajalikud. Aga seda me saame, saime teada hiljem [...]" (T4)

"No üks need otsused tulevad, see viirus oli veel niivõrd uus, et noh, tagantjärele tundub see mänguväljakute ja koeraplatside kinni panemine üsna-üsna küsitav. Tänapäevase teadmise pealt täna seda enam ei tee. Aga noh, Eesti rahvatarkus ütleb, et parem karta kui kahetseda no eks me selle järgi ju käitusime." (T1)

"No nüüd me oleme kõik ära õppinud, ma saan aru. Aga, aga sel hetkel küll kindlasti mitte me see, see oli äratus ilmselgelt. Me ei mõelnud ju tookord niimoodi aasta tagasi nagu me, nagu me praegu mõtleme ja praegu on jälle oht, et me reageerime üle. Noh, eks me siis reageerisime ka üle ilmselgelt, aga aga, aga, aga aga nii oli." (S1)

Mõned intervjuueeritud pidasid vajalikuks esile tuua soovitusi tulevasteks kriisiolukordadeks ja rõhutasid aspekte, millele esimeses laines oleks vaja olnud enam tähelepanu pöörata:

"[...] kõige-kõige nagu kasulikum, on see, et nii palju kui võimalik eee säilitada tavapärane juhtimisstruktuur, säilitada tavapärane otsustus nagu struktuur, et et nagu see on kõige nagu olulisem, [...]" (S2)

"[...] meie moodustasime eraldi komisjon, võib-olla tasubki eraldi komisjon moodustadagi, selline mehhanism mehhanism, kus räägitakse läbib omavalitsuse et murekohad, seisukohad ja siis on nagu kindel esindaja, kes edastab need või vahendab neid riigiga või lepitakse väga selgelt kokku selle." (S3)

"Ma soovitan-soovitaks kindlasti julgust selleks, et abi paluda. Vajadusel, ja kindlasti mõistust valides valides töötajaid ja juhte, et see kriis näitas seda kui vajalikud on oskused ja teadmised." (T6)

"[...] kui nagu veel kui saaks asja korrata oleks algusest peale inimestele rääkinud, et nad võtaks rahulikult, et nad mõtleks selle peale, kuidas oma elu ümber korraldada, natuke pikemaid plaane eee nagu arvesse võttes kuidas hoida oma vaimset tervist selleks, et pidada sellele pikale kriisile vastu." (T4)

Kriisiüksuste otsustajatel paluti ankeedis hinnata oma kriisiüksuse tööd ka eriolukorra lõpus. 78% (32) otsustajatest hindas oma kriisiüksuse tööd eriolukorra lõpus pigem selgeks ja efektiivseks. See erines mõneti omavalitsuste lõikes – Saaremaal oli vastav näitaja üle 86% (13) aga Tallinnas 76% (19). Samas hindas 17% (7) otsustajatest oma kriisiüksuse tööd selgeks ja efektiivseks, mis samuti erines omavalitsuste lõikes – Saaremaal oli vastav näitaja üle 13,3% (2) ning Tallinnas 20% (5). Eraldi tõi 5% (2, vaid Tallinnast) otsustajatest esile sedagi, et eriolukorra lõpus oli kriisiüksuse töö samas seisus nagu eriolukorra alguses.

Tallinna ja Saaremaa otsustajaid tõid intervjuudes esile otsustamise lihtsamaks ja efektiivsemaks muutmist:

"[...] pärastpoole olid olid need nii-öelda ka otsustusprotsessid juba minu meelest isegi selle võrra lühemad, et ma ütlen, et kuna oli olemas juba teadmine, et mismoodi ja kuidas süsteemid töötasid, kas või seesama kaitseliidupoolne transport, mida me tegime, siis nii erinevate hooldekodud kui haiglate vahel." (S4)

"[...] eriolukorra lõpupoole ma arvan, et kui, kui oli natuke selgem selle koroonaviirusega seonduvad asjaolud siis oli ka kergem orienteeruda otsuste vastu vastuvõtmisel [...]" (T5)

Samas mainiti sedagi, et otsustusprotsessides vaatamata toimunud õppimisele muutuseid ei täheldatud:

"Ma ei ütleks, et eriti. Mõned asjad võib-olla võtsid vähem aega, kuna me oleme seda läbi teinud juba, et see ei olnud nii uus. Üldiselt eee väga see (otsustusprotsess – autori märkus) palju ei muutunud." (T6)

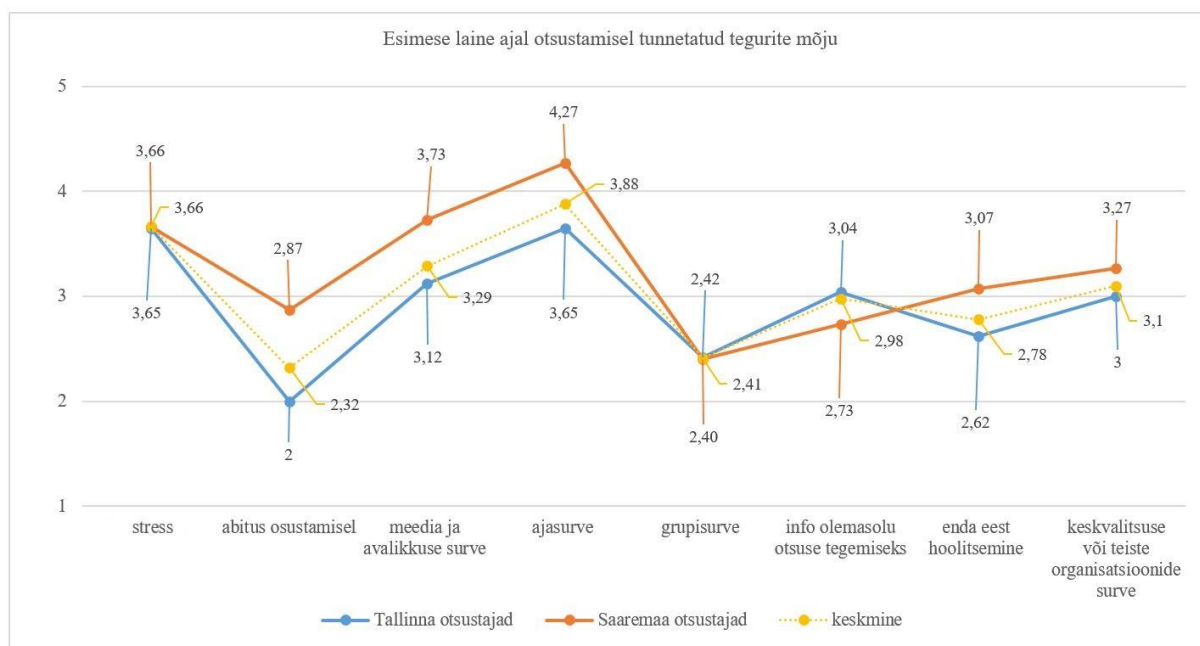
"[...] ma ütleks, et selles olukorras, kus me ennast leidsime selle kriisi alguses ma arvan, et needsamad otsused ja komisjoni tegevus oli ka päris heal tasemel, nii et selles mõttes võib-olla se tase, tase taseme, erinevus oli olemas, aga see oli minu meelest loogiline ja loomulik. Ja seega ma ütleks nagu nii alguses kui ka lõpus selle komisjoni töö oli täiesti okei." (T7)

Eelnevast lähtub, üle 51% otsustajatest pidas oma tööd ühtlaselt kvaliteetseks kogu uuritava perioodi vältel. Siiski kirjeldati ka keerulisemat algusperioodi. 73% vastanuist hindas samuti kriisiüksuse tööd eriolukorra lõpus efektiivseks. Siiski kirjeldati kogu perioodis tegutsemist konstruktiivse ja asjalikuna ning seejuures toodi esile ka hilisemat arusaama sellest, kui keeruline on taolistes oludes õiget otsust langetada. Samuti märgiti tagantjärele vaates teatavaid ülereageerimise juhte.

3.3 Esimeses koroonalaines kriisiüksustes otsustamist mõjutanud põhitegurid

Võttes eeskujuks Thompson'i (2014) ja Thomas'e (2019) uuringuid, uuris autor magistritöö raames kaheksa teguri mõju ulatust 2020. aasta kevadises koroonakriisis otsustamisele kohalike omavalitsuste kriisiüksustes. Nendeks teguriteks olid stress, abitus, meedia ja avalikkuse surve, ajasurve, grupisurve, info olemasolu, enda eest hoolitsemine, ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve. Ankeedis paluti vastajatel mainitud tegurite mõju 5-palli skaalal hinnata, seejuures 5 tähistas maksimaalset ja 1 minimaalset mõju.

Ülevaade vastanute poolt antud hinnetest tegurite mõjule on joonisel 10 keskmistena esile toodud. Sellest lähtub, et kolme oluliseima mõjutegurina tunnetati **ajasurvet** (3,88), **stressi** (3,66) ning **meedia ja avalikkuse survet** (3,29). Neile järgnesid **keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve** (3,10), **info olemasolu** (2,98), **enda eest hoolitsemine** (2,78), **grupisurve** (2,41) ja **abitus** (2,32). Autor liigitab Thomas'e (2019) mudelist lähtuvalt enim otsustajaid mõjutanud tegurid (ajasurve, meedia ja avalikkuse surve) **väliste tegurite** ning stressi **sisemise teguri** alla.



Joonis 10. Esimese laine ajal otsustamisel tunnetatud tegurite mõju omavalitsuste ja otsustajate keskmiste osas (Allikas: autori koostatud).

Väliste (keskkonnast lähtuvate) ning sisemiste (üksusest lähtuvate) tegurite võrdluses hinnati otsustajate poolt tõsisemaks väliste tegurite (ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu, keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve) mõju – nende tegurite keskmine

oli 3,31/5, sisemiste tegurite (stress, enda eest hoolitsemine, grupisurve ning abitus) keskmine oli 2,79/5.

Saaremaa ja Tallinna otsustajate keskmisi võrreldes (vt. tabel 8), selgus, et tegurite järjestus kattub omavalitsuste võrdluses olulisuselt. Tegurite mõju tundi tugevamalt Saaremaal – kaheksa põhiteguri keskmine tajutud mõju viie palli skaalal oli Tallinnas 2,94/5 ja Saaremaal 3,25/5. Mõlema omavalitsuse kriisiüksuste otsustusprotsesse enim mõjutanud tegurid ajasurve, meedia ja avalikkuse surve ning stress.

ÜLDVALIM	TALLINN	SAAREMAA
1. Ajasurve (3,88)	1. Ajasurve (3,65)	1. Ajasurvet (4,27)
2. Stress (3,66)	2. Stress (3,65)	2. Meedia ja avalikkuse survet (3,73)
3. Meedia ja avalikkuse surve (3,29)	3. Meedia ja avalikkuse surve (3,12)	3. Stressi (3,66)
4. Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve (3,10)	4. Info olemasolu (3,04)	4. Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve (3,27)
5. Info olemasolu (2,98)	5. Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve (3,00)	5. Enda eest hoolitsemine (3,07)

Tabel 8. Üldvalimi, Tallinna ja Saaremaa enim otsustamist mõjutanud tegurid keskmiste kaupa (Allikas: autori koostatud).

Ajasurvet hindasid Saaremaalt vastanud isikud kõrgemalt (erinevus 0,62 ühikut). Stressitaset hindasid tõsiseks mõjuriks nii Tallinna kui Saaremaa kriisiüksustes osalenud vastajad ning seda suhteliselt samaväärselt (erinevus 0,02 ühikut) – kui arvestada kriisi sügavuse erinevust on see omaette huvitav leid. Meedia ja avalikkuse surve tuli tegurina tõsisemalt esile Saaremaal (erinevus 0,61 ühikut), mida saab samuti Saaremaa kui kriisi survepunktile osutatud meediatähelepanuga seletada.

Tallinna vastajate tunnetatud abituse määr oli Saaremaal tunnetatust pea ühiku võrra madalam (2 vs 2,87), mis autori hinnangul võib tuleneda asjaolust, et Saaremaal oli kriisi tipphetk vaadeldud ajaperioodil raskem ja sügavamate tagajärgedega kui Tallinnas. Grupisurvet hinnati võrdselt mõjutavaks teguriks (erinevus 0,02 ühikut), suurem vahe esines otsustamiseks saadaoleva info tunnetuses, seda hindas kõrgemalt Tallinn (erinevus 0,31 ühikut).

Enese vajaduste eest nagu uni, toitumine, liikumine, lähedastega suhtlemine jms. heaolu toetavaid tegevusi peeti tegurina olulisemaks Saaremaal, erinevus Tallinnaga 0,46 ühikut. Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide survet tunnetasid üle keskmise määra mõlemad omavalitsused, seejuures teravamalt kriisi keskmesse asetunud Saaremaa otsustajad (erinevus Tallinnaga 0,27 ühikut). Täpsem ülevaade on esile toodud joonisel 10 (vt. magistritöös lk. 69).

Järgnevates alapeatükkides kirjeldab autor tegurite kaupa intervjuudes selgunud mõjutegurite väljundite näiteid, mida illustreerivad otsustajate sõnad. Tegurite järjestus on vastavuses ankeedis saadud hinnangutega – olulisemast ebaolulisemaks. Viimases alapeatükis tutvustab autor ka põhiteguri korrelatsioonianalüüsi, millest selguvad tegurite vahelised seosed.

3.3.1 Ajasurve

Tallinna ja Saaremaa kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas ajasurve mõju 46,7% (7) intervjuueeritute kokku 15 korral läbi kolme väljundi: (1) kiiresti otsuste tegemise vajadus, (2) ülesannete rohkus kombineeritud ajanappusega ning (3) ajasurve perioodilisus. Järgnevalt kirjeldab autor kolme väljundit läbi otsustajate intervjuudes toodud näidete.

1. Kiiresti otsuste tegemise vajadus

Kiirete otsuste tegemise vajaduse juures tõid intervjuueeritavad korduvate märksõnadena esile „kiiresti“ või „kiire“, samuti ka aja „kriitilist tähtsust“ ja seda, et „aega ei ole“. Seejuures mõjutas ajasurve ka arvamuste küsimist, otsuste võimalike tagajärgede analüüsimist ja ka otsuste mõju (sh. majandusliku) hindamist – seda kõike polnud võimalik ajasurve tõttu teha.

Samuti toodi esile teemade rohkust, mis otsuseid vajasisid:

"Me arutasime, jah, me sageli kui meil oli ka kaks koosolekut päevas mingid asjad, tahtsime täpsustada, mingeid asju tahtsime küsida, aga noh, kriisi on ju teada, et aeg on nagu ülimalt kriitilise tähtsusega ja mingid otsused tegime väga ja väga kiirelt." (S2)

"No otsuseid tuli teha ju väga kiiresti ja meil ei olnud aega võtta näiteks mingisuguste abimeetme või piirangu - paneme eee mingisuguse huvikeskuse kinni, hinnata selle mõju, et kas see töötab või ei tööta, kuulata kedagi ära, hinnata majanduslikke kahjusid, et seda ei saa seda tuli kõike kiirelt teha. Ja õhtul lepidi kokku ülesanne hommikuks pidi see olema tehtud." (T5)

"Ja et ajasurve oli selles mõttes noh, võib olla ilmestabki seda, et neid teemasid üldist, nii palju, millega tuli tegeleda." (T9)

Samas toodi Saaremaal esile seda, et eriolukorra ajal oli pidevalt kiire, eriti ajamahukana kirjeldati kohalikega suhtlemist, kes liikumispiirangu tõttu koju ei saanud:

"[...] see kaks kuud oli nagu, nagu see liikus ikka ülikiiresti, et kõik tegid kõike ja, ja ja need, need inimesed, kes väljas olid, et need ikka absoluutselt igal rindel nagu töötasid." (S1)

"[...] meil oli väga-väga palju siis neid, kes tahtsid siis koju tulla noh, kas Soomest või kuskilt välismaalt töölt ja ja, ja noh, vaat seal oli ka üks surve, et inimesed, kes ei pääsenud koju Saaremaale, et eee ka selle poolega tegelemine oli väga ajamahukas [...]" (S1)

Otsustajate poolt kirjeldatud kiirete otsuste tegemise vajadusele on viidanud ka Young (1967) ja Holsti (1972), mis toob esile asjaolu, et otsustajad tajusid kriisi kulgedes ja kõrghetke lähenedes järjest suuremat ajasurvet (vt. magistritöös alapeatükk 1.4.3). Kõrge stressi tingimustes tehti otsustajate poolt ka enneaegselt lõplikke valikuid – algusperioodil seati esikohale seati otsustamine iseenesest, seda ajasurve mõjul.

Samuti ilmnes, et esimese laine algusperioodil tehti analoogselt Ahituv jt. (1998) uuringu tulemustele otsustusprotsesside alguses rohkem otsuseid kui lõpupoole. Samas täheldas autor intervjuude käigus ka Ahituv jt. (1998) poolt tõstatud küsimust – kas ajasurve juures on määrav pigem kogemuse mõju või pigem otsustajate (kui kõrgemale positsioonile määratu) individuaalsed isikujooned.

2. Ülesannete rohkus kombineeritud ajanappusega

Toodi esile ka koosolekute, aja- ja planeerimise puuduste näiteid:

"Vahetevahel isegi ei olnud ju mingi ime, kui koosolek oli kaks tundi ja vahetevahel oli ju tunne, et see kõik ju osa inimesi üldse ei puuduta. Aga kuivõrd kõik oli vaja hoida ühes inforumis siis noh kõik kuulasid kõiki. Kui olid kooli jutud siis kõik olid teadlikud, kui IT-haldusjutud siis kõik kuulasid kõik ära ka [...]" (T1)

"Mäletan, et päeva jooksul nõupidamistega hõivatud olla kuuel-seitsmel nõupidamisel, osad neist pikemad kui tund aega oli see, mis võttis suure osa ajast. Millalgi tuli tegeleda oma staabiga, ilma Skype'iga nõupidamisi, aga ütleme, need elektroonselt nõupidamisi oli viis kuni seitse päeva sees." (S5)

Saaremaal nähti lahendusena koosolekutel osalemise kui tööülesande jagamist kriisiüksuste liikmete vahel:

"[...] siis me hakkasime neid koosolekuid jagama, sest see aja tapmine juba läks läks nii palju suureks, et päris tööd ei jõuagi teha." (S5)

Lisaks toodi esile koosolekute dokumenteerimise puudulikkust, mis tekitas olukorda, kus kriisiüksuste liikmed pidid kõigil koosolekutel olema – vastasel juhul oleksid nad kogu infost ilma jäänud:

"Vahel tuli alguses ette ka memode hilinemist, mis tähendas, et kui sa koosolekul polnud, siis sa veel mõnda aega ei teadnud mida räägiti või otsustati [...]" (T9)

3. Ajasurve perioodilisus

Otsustajad tõid esile ka ajasurve perioodilisuse külge – ajasurve vähenes kuude lõikes, murdepunktina nimetatakse aprillikuud 2020. aastal, seda nii Tallinnas kui Saaremaal:

"Ja alates aprillist aprillis noh, ütleme, viiendast kümnendast kuupäevast siis oli küll nii, et oli (paus – autori märkus) aega teatud asju analüüsida näiteks erinevaid ettevõtete-ettevõtete, siis kaasamist, ettevõtete piiranguid, kas suurettevõtted tohivad lahti olla, ei tohi lahti olla, siis oli aega nagu selliseid asju rohkem teha. Kaks eraldi nagu perioodi." (S2)

"Muidugi kriisi kestel tekkis rohkem aega otsuseid läbi arutada, võrrelda ja paremini formuleerida. Et kriisi alguses võeti otsuseid vastu väga kiiresti eee kriisi lõpupoole otsuste vastu võtmiseks hakati võtma nagu rohkem aega." (T4)

Ajasurve kui mõjuteguri puhul kirjeldasid otsustajad enim kiiresti otsustamise vajadus – see leid kinnitab ka Stern'i (2003, lk. 203) tõdetut, sündmuste kiire areng viib otsustajaid soovini kiiresti tegutseda. Selle teguri ühe väljundina kirjeldati ka ülesannete rohkust, mis süvendas ajapuuduse tunnetamist.

Autor meenutab siinkohal, et ajasurvet kui tegurit hinnati enim otsustajate poolt enim survet avaldanud teguriks (3,88/5 palli süsteemis) – seega tõestavad ajasurve mõju kui eraldiseisva teguri olulisust nii kvalitatiivsed kui kvantitatiivsed andmed ning see leid on kooskõlas ka (Young, 1967) tulemusega, mille kohaselt tõuseb tajutud otsustamise vajadus just kriisiaegadel.

Seejuures tuleb otsustajate poolt kõrgena tunnetatud ajasurve asetada eelnevate uuringute konteksti, millest näiteks Wright'i (1974) ning Svenson jt. (1985) kohaselt suunab ajasurve otsustajad riskantseid otsuseid vältima ning Edland ja Svenson'i (1993) järgi väheneb ajasurve all ka inimeste otsustusvõime täpsus.

Kokkuvõtvalt kasutasid otsustajad ajasurve kui teguri kirjeldamiseks seda, et otsustada tuli kiirelt, ülesandeid oli palju ning aega nappis. Samas viidati vähesel määral sellele, et ajasurve oli perioodiline ehk hakkas kriisi kulgedes järk-järgult vähenema alates aprillikuust 2020. aastal. Erinevus uuritud omavalitsuste vahel seisnes selles, et erinevalt Tallinnast oli Saaremaal enamasti kuni eriolukorra keskpäigani pidevalt kiire. Saaremaa otsustajad tundsid tugevamalt ajasurvet, mis tuleneb autori hinnangul sealse probleemteema kiirest eskaleerumisest.

3.3.2 Stress

Tallinna ja Saaremaa kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas stressirohkuse mõju 73,3% (11) intervjueeritute kokku 69 korral läbi kolme väljundi: (1) töökoormuse kasv ja pikad tööpäevad, (2) Elanike ootuste tajumine kui stressiallikas ning (3) adrenaliini jõul töötamine.

1. Töökoormuse kasv ja pikad tööpäevad

Töökoormuse suurenemise ilmetamiseks tõid intervjueritavad enim esile seda, et tööpäevad algasid vara ja lõppesid hilja, aga ka seda, et kriisiaja tööülesannete täitmine tuli tavapärastele tööülesannetel lisaks – neidki tuli täita.

"Tööpäevad algasid sageli vara nii 7:30 niimoodi ja kestsid kaua, et, et noh, see on selline tüüpiline kriisiolukorra töörežiim." (T3)

"Ja noh tundide arv ütleme nii, suurenes ka, aga mitte väga mitte väga märkimisväärselt, sest nagu igal juhul (organisatsiooni – autori märkus) juhtimine tähendab, et sa oled 24/7 nagu tööl." (T8)

"Et tihti oligi nii, et meil näiteks linnast inimene lõpetas oma päevatöö linnas ära ja siis läks õhtul terviseameti staapi appi, nii-öelda näiteks kas kommunikatsiooni haldama. Noh, et see ei ole nagu väga jätkusuutlik [...]" (T9)

Lisaks üldisele töökoormuse kasvule toodi esile ka asjaolu, et lisanduvad ülesanded olid täiesti uuest valdkonnast:

"Lisandusid koosolekud ja COVIDiga seotud ülesanded. Et inimestele tulid täiendavad tööülesanded peaaesjalikult valdkonnad ja teemad, millega ei ole ju keegi varem suuresti kokku puutunud." (T5)

"Seal sujuvalt nagu tuli igasuguseid muid jooksvaid ülesandeid ka, [...]" (S3)

"[...] kujutame ette, et mulle antakse circa seitsekümmend inimest, kes pole elu sees selle asjaga kokku puutunud ja nüüd pannakse nad nagu kassipojad vette ujuma no loomulikult on see kõva survega." (T2)

Üks Tallinna intervjueritav tõi esile, et pealinna ametnike töökoormust mõjutas ka ümberkaudsete omavalitsuste valik oma teenindused sulgeda:

"[...] ka kõrval asuvad omavalitsused, et kes näiteks panid oma kontorid kinni, et kui avalikke teenuseid tahtsid saada, siis pidid helistama ja leppima kokku ehk et vastuvõtudele polnud võimalik saada kas või mingid perekonnaseisutoimingud. Kuhugi peab ju inimene minema siis ta tuleb Tallinnasse. See tekitas siis inimestes inimestele nagu täiendavat koormust ja survet juurde." (T5)

Kõrge stressitaseme ühe põhjusena toodi Saaremaal välja inimressursi puudust. Inimressursi kui stressi põhjustavad teguri puuduse leevendamiseks astuti saarel ka teatud samme, seda Päästeameti näitel:

"Aga meil oli nagu totaalne, ütleme, inimressursi puudus." (S1)

"Selle leevendamiseks kutsusime Päästeametist mandrilt inimesi, kellele andsime vastavalt tööd [...] juurde me võtsime kuna Päästeametis ei ole inimesi, kes tunneb viirusi ja nakkusi, siis me oma staapi võtsime ühe infektsiooniarsti Tallinnast ja meditsiinikõrgkoolist ühe õppejõu, kes siis siin nii, ütleme pool vabatahtlikult olid siin osalemas [...] Miks meil oli lihtne? Terve Eestimaa oli meie selja taga, reservi oli palju ja vastu tulevaid inimesi oli palju." (S5)

2. Elanike ootuste tajumine kui stressiallikas

Otsustajad tõid esile, et üheks oluliseks stressiallikaks olid nii elanike poolsed ootused kui ootused iseendale seoses teenuste pakkumisega.

"Meie pidime ju siin tegelikult ju elanikele seda teenust tagama. Kuidas me seda teeme, kui meile tulevad sellised juhised, mis omavahel üldse ei seostu? See oli see stressi allikas." (T2)

"Põhiline surveregur oli tegelik olukord, millesse kohalikud sattusid ja nende ootused." (V11, Tallinna ankeetvastaja vastus 'muu vastus' all)

"[...] siin on oluline lihtsalt see, et linnaosavalitsus on eee kohalikele elanikele selline esimene asutus, mis on kõige lähedamal [...] oli tunne, et inimeste ootused ma mõtlen meie elanike ootus meile on päris kõrge. Ja eee kui nii-öelda nii-öelda me tahtsime nendele ootustele vastata ja pakkuda inimestele seda mida nad vajavad." (T4)

Valitsus võttis mitmel juhul vastu otsuseid, mille tagajärjel langes otsene surve kohalikule omavalitsusele – ootused tõusid. Näiteks eriolukorra kehtestamisel ootasid kohalikud ettevõtjad vallalt, et nad töötaksid ettevõtetele toetusmeetmete rakendamise heaks:

"Sellega (erialukorra kehtestamine – autori märkus) kaasnes näiteks ettevõtjate poolt kohe surve, et vald seisaks siis selle eest, et ettevõtjad, ettevõtjatel tuleksid toetusmeetmed samamoodi noh, seal ikkaqi oli roll selles, et et KOV siis tegeleks selle teavitusega, mida see isolatsioon, tähendab." (S3)

"Kui kui valitsus teeb otsuse, mis puudutab ettevõtjaid näiteks restoranide lahtiolekut või, või, või noh, selliseid asutusi siis see surve on kohe oma kohalikule omavalitsusele, kui tegemist on näiteks rendipindadega, et, et noh, see, see surve lihtsalt tuleb tuleb kiiremini kohaliku omavalitsuse tasemel." (T3)

3. Adrenaliini jõul töötamine

Kirjeldati ka adrenaliini peal töötamist ja tunnet, et „terve Eestimaa on meie selja taga“, samuti seda, et „stress on sellistes olukordades normaalne nähtus“:

"Mulle üldiselt nagu äksion (action - autori märkus) eee ülesanded mõnes mõttes isegi vahest meeldivad. Need on huvitavad, nendel on kindel algus ja teatud lõpp ja nende neid on nagu põnev lahendada." (T5)

"Mis ma tundsin oli see, adrenaliin toidab ikka päris pikalt. [...] Esialgu on ju seda adrenaliini ja toimetamist on palju ja kõik inimesed arvavad, et ma jäängi seda tegema, aga aga, aga tegelikult oma inimeste peale mõtlema ja sellega tuleb tegeleda." (S5)

"Stress on loomulikult sellistes olukordades täiesti normaalne nähtus ja seda tulebki aktsepteerida. See käib kaasas ka selle ohutundel ja selle tunnetamisega nüüd, [...]" (S4)

Üks vastaja tõi esile, et nende organisatsioonis muutus olukord huvitavast ohtlikuks ja reaalseks isiklikus plaanis sel hetkel, kui organisatsiooni sees hakkasid inimesed haigestuma:

"[...] kui juba omade hulgast oli (haigestumine – autori märkus). Siis, siis oli, siis oli selge, et siin ei ole enam huvitav vaid ohtlik. Nüüd aga noh, see on kriisiolukorras, see nii ongi. Aga jah see oli see hetk. Muidu oli kuulda, et mõnel kolleegil isa tuli Venemaalt või Valgevenest ja tõi kaasa ja noh, see oli lihtsalt huvitav teada aga juba kui kolleegide hulgas oli see siis oli reaalne." (T1)

Stressi kui mõjuteguri uurimisel koroonakriisi 2020. aasta esimeses laines kriisiüksuste otsustajate puhul ilmnas, et mõne inimese jõudlust ei vähenda ka suur stress – seda aitab tasakaalustada kõrgem personaalne toimetulekuvõimekus, millele on viidanud oma uuringutes ka Stern (1999). Lisaks kirjeldasid mitmed Tallinna ja Saaremaa otsustajad, et vaatamata kõrgele stressile, tajusid nad seda pigem ka teatud ulatuses valvsust ja pingutusi stimuleeriva ergutina, millele on viidanud oma uuringutes nii Stern (1999) kui Entin ja Serfaty (1990).

Tallinna ja Saaremaa otsustajad viitasid kriisi tõsidusele, mis tekitas neile märkimisväärselt stressi, mis omakorda kaasnes ajasurve, ootamatuste ja survele valida tegutsemisviise sarnaselt Holsti (1976), Lebow'i (1981) ja Janis'e (1982) uuringute tulemustele. Mitmed otsustajad kirjeldasid kuidas neilt või nende kolleegidelt oodati enam kui tollane võimekus oli, mis tõstis omakorda stressitaset – taolisele võimekuse-stressitaseme suhtele on viidanud ka Buheji jt. (2020).

Mõned otsustajad tõid siiski esile ka teatud määral olukorra üle tajutavat kontrolli, mis on oluline George (1986) poolt uuritud stressimaanduse allikas. Kontrollitunnetus tulenes asjaolust, et omavalitsused jõudsid tegeleda ka tavapäraselt omavalitsuste poolt pakutavate teenuste osutamise ja lisaks anti endast parim, et elanike ootustele vastata. Sealjuures avaldub Brecher'i (1974, 1993) käsitus kriisireageerimist uurivast 'analüütikust' ka kohaliku omavalitsuse tasandil kuna avalik sektori peab jälgima kuidas eri osapooled kriisi tajuvad ja selles tegutsevad ning seda vaatamata järskudele muutustele ja kriisile, millele on tähelepanu juhtinud Rochet jt. (2008).

3.3.3 Meedia ja avalikkuse surve

Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas meedia ja avalikkuse surve mõju 60% (9) intervjuueeritutest kokku 25 korral läbi nelja väljundi: (1) meedia infonälg, (2) proaktiivne kommunikatsioon, (3) klikipõhine meedia kui olukordade võimendaja ja otsustusprotsessi mõjutaja ning (4) eri sihtrühmadeni jõudmise eripärad.

1. Meedia infonälg

Meedia infonälg väljendumist kirjeldati kui rohkeid meediapäringuid, suurt huvi ning ootust selgele infole:

"See meedia ja avalikkuse surve väljendub lihtsalt rohketes meediapäringutes, et see huvi on hästi suur. Kui oli noh, näiteks juba aru saada, et on vaja mingi otsus langetada, ma ei tea et, et et kui on, ma ei tea koolid lähevad kas distantsopele üle või või kas nad lähevad ja kuidas see töökorraldus on. [...] peaaegu kõik meediakanalid esitavad päringuid, soovivaid intervjuusid saada, et, see surve väljendub selles, et nad noh, tahavad kiiresti vastuseid, mis on, mis on arusaadav sellepärast, et et kogukond ootab neid vastuseid." (T3)

"[...] meist taheti nagu ka, et oodati kogu aeg väga-väga selgelt infot, mis on ju noh, ilm-ilmselge, et see kommunikatsiooni eee kriisikommunikatsioon peaks olema üli-üliselge nõndaviisi [...]" (S1)

Saaremaa vastajad mainisid, et meedia huvi oli „täiesti tuntav“ või „andis tunda“ ning üks vastaja mainis, et see „poleks pidanud nii tihe olema“:

"Ajakirjanduse huvi meie tegemiste vastu ja see, kuidas me mingeid asju nagu korraldame, oli täiesti tuntav." (S3)

"Lisaks sellele oli seal aeg-ajalt ka igasuguseid muid väliseid kõnesid nii-öelda ja soovivaldusi nagu meedia poolt, et kuidas ikkagi sellega ja kuidas sellega ja vot see on nagu see koht, et et mida, noh, ma oleks tahtnud, et võib-olla, et see ei oleks pidanud päris nii tihe nagu oleme, sellepärast ma nagu ütlesin, et selline ajakirjanduse surve aeg-ajalt nagu annab tunda [...]" (S4)

"Ja, ja soovi nagu infot teada saada, et noh, see oli ikkagi väga suur." (S2)

2. Proaktiivne kommunikatsioon

Mõlema omavalitsuse otsustajad pidasid proaktiivset kommunikatsiooni oluliseks. Samas toodi esile sedagi, et info jagamine tuleb hästi läbi mõelda ning selles vallas mõtlematul tegutsemisel võivad olla negatiivsed tagajärjed:

"[...] mõned muudki kogemused ütlevad seda, et probleemide eest ei maksa ära põgeneda. Noh, kui on jama, tuleb öelda, tuleb vaadata, kuidas seda öelda, enne kui öelda, tuleb mõelda, mida öelda, aga ütlemata ei saa olla." (T1)

"[...] peame mõtlema hoolikalt kuidas me säilitame inimeste usaldust riigiametite vastu ja kuidas me põhjendame neid otsuseid neile, mida me teeme. Sest kui me tahame, et inimesed, järgiksid mingeid nagu piiranguid, mingit soovitusi mingeid reegleid lisaks sellele, et me neid jõustame mingite keeldude-käskudega kõige paremini, nad töötavad siis, kui inimesed ise saavad aru, miks nad tehtud ja järgivad neid vabatahtlikult. [...] ma arvan, et me oleks pidanud tegema paremat tööd. Me kõik ma mõtlen, riik kogu süsteem." (T4)

Saaremaalt toodi esile meedia infovajaduse enda kasuks tööle panemist läbi proaktiivse kommunikeerimise:

"Algul oli meil ka kommunikatsiooniga probleem, aga selle me saime üsna-üsna kiiresti ja väga eee hea koostöö oli meil siis meie Saarte Häälega ja Kadi raadioga. Ehk ehk selle me saime, aga muidugi oli infot ikkagi noh, pillutatud [...]" (S1)

"Iga päev sisuliselt kõik Eesti ajalehed, kõik eesti raadiod ja televisioonid kogu aeg siis kas otse said mind kätte või siis läbi meie kommunikatsiooniosakonna. Et see oli nagu noh, väga suur, mis on iseenesest ka mõistetav, et see tegi meile mõnes mõttes ka asja lihtsamaks, et kommunikeerida mingeid asju, et mida rohkem me olime nagu pidis seda vähem tuli igasuguseid kõnesid kodanikelt ettevõtjatelt valda umbes, et miks te seda tegite, seda, miks te tegite teist." (S2)

"[...] ka ise üritasime väga palju anda infot välja. Meil oli iga päev esialgu kaks korda hiljem ükskord siis kas staabijuht või keegi valitsuse liikmetest andis intervjuu kohalikkude raadiosse. Et selles mõttes püüdsime ise ka väga palju välja kommenteerida." (S3)

Märgiti ka seda, et infojagamist tehti samamoodi, nagu varasemates kriisides – järgnevad näiteid kõnelevad naturalistlikust otsustamisest infojagamise valdkonnas:

"Ma võin näiteks ka Kurkse kriisist rääkida. Selles mõttes, kui see Kurkse õnnetus juhtus. Täpselt sama teema oli ja seal oli, piirivalvel oligi pandud sedasama moodi, pressiaeg oli kindlaks määratud. Ja oligi väga selgelt paika pandud, et infot antakse sellel ajal. Ja, ja minu meelest see on kriisi üks selline oluline nagu koht, mis tulebki paika panna, sellepärast et kui sa seda ära ei reguleeri, siis tulebki sinu nii-öelda töö ajal ehk siis sündmusega tegelemisel tegelema hästi palju selliste väliste asjaoludega, mis pärsivad ja häirivad sinu kriisi lahendamise protsessi." (S4)

"Ma ei saa vabandust, mul tuleb siinkohal meelde aga mul oli võimalus töötada (kolleegiga – autori märkus) (ametis – autori märkus) siis kui Estonia õnnetus juhtus. See oli ilmselge kriis [...] kui see juhtus, siis helistas (kolleegi nimi – autori märkus) ka minule [...], et midagi niisugust juhtunud [...] proovisin talle selgeks teha, et (kolleegi nimi – autori märkus) me peame midagi ütlema! See asi läheb muidu hapuks ja (kolleegi nimi – autori märkus) ütles, et tead kontrollime veelkord see ei saa ju nii olla. Aga noh, tagantjärele saab [...], aga noh, keegi ei julgenud võtta vastutust ja öelda, et see on juhtunud." (T1)

Lisaks mainiti, et riigi tasandil sooviti ka kohaliku omavalitsuse infokampaaniate sisu kontrollida:

"Noh, näiteks ootused, et me noh, kasutaksime neid neid samu sõnumeid mida siis on näiteks Riigikantselei poolt välja töötatud või Sotsiaalministeeriumi poolt välja töötatud ja ja, ja, ja võib-olla soovi seal noh, kui me, kui me valmistasime, et seal mingisugust kampaaniat noh, näiteks see kätte käte puhastamine ja, ja distantsi hoidmine ja sellised asjad, et et siis siis eee võib-olla soov seda seda kontrollida või. Et et noh, arusaadav, et, et iseenesest on väga õige [...]" (T3)

3. Klikipõhine meedia kui olukordade võimendaja ja otsustusprotsessi mõjutaja

Meedia olukordade võimendamise all toodi esile järgmist:

"Noh see asi võib-olla paistis aeg-ajalt dramaatilisemalt välja kui see tegelikult oli." (T1)

"Nojah, see oli see, kui tõmmati meedias üles, et riik vastandub linnale või linn vastandub riigile isegi ma ei tea, kumba pidi seda öeldi päeva lõpuks. Et see oli nagu see koht, kus see asi käis nagu koguaeg pinda [...]" (T2)

"Et pluss veel meedia sageli nagu mingid asjad võimendas üle." (S2)

Tallinna otsustajad tõid esile ka meedia klikipõhisust, rääkimise vajadust aga ka seda, et justkui seati kahtluse omavalitsuse hakkama saamist:

"[...] meedia on meil täis emotsioone. No me ju teame noh, meedia on üritanud noh see ralli on ju käinud ka, et siin on nii mõnigi väljaanne vahele jäänud oma valed numbritega kevadperioodil eksole. Kust kurat need numbrid võtsid ei tea, pärast olid nagu vait noh nende nakatumiste ja surmadega. Et noh seal meedias ikkagi käis hoolimata kõigest käis ju oma ralli. Nemat tahtsid ju oma klikke saada eksole [...]" (T1)

"No ja tegelikult selle kriisi algusest peale oli nagu tunne, et just Tallinna võimu võim on nagu nii-öelda meedia ja üldse avalikkuse fookuses. Eee selles osas, eee selles osas eee no kui nii-öelda eee kuidas nagu tegeletakse selle kriisiga, kui-kuidas saadakse hakkama, kui operatiivselt tegutsetakse, eee kas meid ikka nagu rakendame kõik need paremad teadmised ja nii edasi. Et eee see tunne ta oli nagu nii-öelda, vahetu, see oli pidev eee aga ma arvan, et see on ka nagu arusaadav ja täiesti põhjendatud." (T4)

Lisaks toodi esile sedagi, et Saaremaa puhul oli meedia tegevusel seoses võrkpallimängudega esimese laine ajal mõju ka edaspidistele otsustele ja see ulatus isegi teise lainesse aastal 2021:

"Ma arvan, et see kuidas meedia ikkagi tegelikult pigem võimendas seda võrkpallimängu otsust (paus – autori märkus) see kindlasti nagu pani minu meelest tugeva templi kõigile järgmistele tegevustele, kus me väga nagu mõitlesime läbi, kuidas me teeme ja pigem olime alati ettevaatlikumad kui, nagu julgemad. Minu meelest on see saatnud, noh kui ma võin öelda, et vallavalitsus selliseid otsuseid, mis puudutavad analoogseid juhtumeid, siiamaaani, et pigem nagu käitutakse võimalikult ettevaatlikult." (S3)

"See on minu subjektiivne arvamus, aga esiteks ma ei tea kuivõrd kursis Sa tegelikult oled – meil on kaks maakonnalehte - see tähendab seda, et mis on nagu Eesti mõistes erakordne, et mujal on ikkagi üks maakonnaleht ja teisalt konkureerivad omavahel ja kuna see koroona-kriis sai alguse sellest võrkpallimängus Saaremaal, siis mis olid seotud noh, vallavalitsuse otsusega siis igat meie järgnevalt otsust või vallavalitsuse tegevust, nagu jälgiti väga teraselt. Seda kindlasti Saaremaal koha peal kui ka üleriigiliselt [...]" (S3)

4. Eri sihtrühmade ni jõudmise eripärad

Üks Saaremaa intervjuueeritav tõi esile, et neil oli keeruline just noori kui sihtrühma kätte saada:

"[...] me ei leidnud üles sihtgruppe, et me saime alles hiljem, kui oli analüüsiaeg ja siis selgus, et tegelikult Kadi raadiot ikkagi noored üldse ei kuula noh, mida me tegelikult ju teadsime, onju ja et see sihtgruppide kättesaamine, et see oli noh, natuke raskendatud ütlema." (S1)

Tallinna kui mitmerahvuselise ja –keelse linna kriisiüksuste otsustajad tõid teravalt esile venekeelse elanikkonna haavatavust viirusepuhangus ja püüdeid nendeni jõuda:

"Kindlasti meie eripäraks oli see, et meil oli venekeelne elanikkond päris suurelt luubi all." (T9)

"[...] me peame lähtuma sellest, et kui me vaatame jõukuse jaotamist nagu Tallinnas siis Lasnamäel eee on rohkem nii-öelda inimesi, kellel võivad olla sotsiaalsed raskused kui paljudes teistes Tallinna linnaosades, mis tähendas seda, et koroonaviiruse ja koroonaviiruse kriisimõju oli majanduslikult vahetum inimestele, kes siin elavad." (T4)

Toodi esile ka seda, kuivõrd ajamahukas on venekeelse kommunikatsiooni planeerimine – see pole vaid tõlkimine, vaid ka töö palju rohkemate kanalitega kui eestikeelsete sihtrühmadeni jõudmiseni vaja läks:

"Noh keeleline aspekt mängis ainult seda rolli, et eee oli vaja nagu suunata lisaressurssi [...] oli vaja lihtsalt topelt ressurssi suunata kommunikatsiooni, sest venekeelne kommunikatsioon ei tähendab ainult tõlkimist see tähendab ka nagu eee eraldi pingutusi ja ma ei tea võib jutumärkides „kaks korda rohkem kanaleid“, kus seda infot levitada. Nii et see oli lihtsalt rohkem tööd ja tegelikult nagu muud midagi, ma arvan." (T4)

Venekeelse viirusinfo ja ennetusmeetmete kohta käiva teavituse puudulikkuse kui kohaliku omavalitsuse jaoks tõsise riskifaktori maandamiseks hakkas Tallinn esimest korda ajaloos venekeelseid pressikonverentse pidama. Seejuures on oluline märkida, et esimeses laines ei teinud venekeelseid брифinguid ega pressikonverentse ei Terviseamet, Sotsiaalministeerium, Riigikantselei ega Vabariigi Valitsus:

"[...] ühel hetkel me ju panime tähele, et eee meie erinevad keelegrupid käituvad väga erinevalt. Meil olid probleemid selgelt." (T1)

"Et eee näiteks noh, Tallinn alustas kevadel eriolukorra ajal esimest korda ajaloos venekeelset pressikonverentside tegemist. Sellepärast et jõuti järeldusele, et, et eee venekeelne sihtrühm ei saa piisavalt infot ja venekeelseid pressikonverentse või брифinguid ei teinud Terviseamet, ei Sotsiaalministeerium ega Riigikantselei ja Vabariigi Valitsus samuti mitte." (T3)

Lisaks venekeelsete pressikonverentsidega alustamisele kaasas Tallinn info levitamiseks koostööpartnerina ka telekanali PBK. Selle otsusega kaasnenud tagajärgi kirjeldati järgnevalt:

"[...] venekeelset pressikonverentsi, mis toimub iga nädal eee kandis toona üle ja kannab ka praegu üle ETV Pluss ja kui me, kui me nende sama samadel eesmärkidel tegime näiteks koostöölepe, et me saaksime näidata uudiseid PBKs, kus on, kus on väga noh, arvestatav auditoorium kuskil sihtauditoorium 60 000 - 70 000 venekeelset inimest, siis see tekitas omakorda nagu vastureaktsiooni või surve, et et noh, miks me seda tegime. [...] kõik venelased ju teavad, miks te osalete, miks te selle PBK'ga koostööd teete, et see on väga-väga halb." (T3)

Tallinna intervjuueeritavad tõid esile ka vene keelt kõnelevate isikute ja piirkondade suhtes eksisteerivate eelarvamuste tõttu tekkinud vastandumist:

"Märkusi tuli ka Päästeametist, tuli ka Terviseametist, et meil eee ikkagi (linnaosa elanikud – autori märkus) ja (linnaosa elanikud – autori märkus) käitused kohati üsna süüdimatult [...]" (T1)

"No ma arvan, et mina võin öelda niimoodi, et kui võrdleme Saaremaad ja Lasnamäed siis üks asi, mis segab selles kriisis, segab siamaani eee on ühiskonnas valitsevad eelarvamused eee vene keelt kõnelevate inimeste kohta. Eee nagu teeb keerulisemaks olukorraga toimetulemist inimeste jaoks see kui objektiivseid probleeme proovitakse

taandada mingite abstraktsioonide või mingite eee vale arusaamade või stereotüüpide, et kui nii-öelda kaela, kui proovitakse olukorda lihtsustada. Lasnamäel on kõrge nakatumine, sest siin elavad venelased, kes ei tarbi Eesti meediat." (T4)

Meedia oli mõjutegurite võrdluses kolmandal kohal. Seda näitajat tuleb tõlgendada arvestades eelnevaid uuringuid, kus on kaardistatud meediasurve mõjusid otsustamisele, näiteks Cobb ja Elder'i (1972, 1983) ja Klijn (2016) kohaselt on meedial võime probleemteemade tähtsuse tunnetamist mõjutada. See tõlgendub koroonakriisi olukorda suurürituste toimumise üle käivate otsustusprotsesside kõrges prioriteetsuses (nt. Kuressaare võrkpallimängude juhtum). Otsustajate poolt mainiti ka meedia klikisurve-loogikat, mida on Eesti ajakirjanikke töötamist ja rolle uurides tõdenud ka Einmann (2010).

Omavalitsuste meedia ja avalikkuse surve kui teguri võrdlusest ilmneb, et Saaremaa otsustajad tundsid suuremat mõju – see tuleneb autori hinnangul sealse probleemteema kiirest eskaleerumisest ja seetõttu piirkonda teravalt puudutavast meedia huvist. Tallinnas kui mitmerahvuselises linnas toodi esile venekeelse elanikkonna haavatavust ja nendeni jõudmise eripärasid kommunikatsioonivaldkonnas. Samas toodi Tallinnas esile sedagi, et meedia õhutas omavalitsuse ja keskvalitsuse vastandumist, lisaks tunnetati meediaväljaannete lähtumist klikijanust, ent samas mõisteti, et kõrgendatud meediahuvi koroonakriisi on paratamatu. Saaremaal toodi esile, et meediat suudeti kriisi kõrghetkel enda kasuks tööle panna, seda läbi proaktiivse kommunikeerimise.

3.3.4 Abitus

Tallinna ja Saaremaa kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas abituse mõju 46,7% (7) intervjuueeritutest kokku 7 korral läbi nelja väljundi: (1) lootusetuse tunne – elu on jäädavalt muutunud ning (2) tunnetatud omapäi jäetus.

1. Lootusetuse tunne – elu on jäädavalt muutunud

Intervjuueeritavad tõid esile järgmiseid abituse näiteid, kirjeldati ka lootusetuse tunnet ning sedagi, et mingi hetk tajuti – tulemas on pikemat sorti kriis ning „nüüd on nagu jäädavalt elu muutunud“:

"[...] sel hetkel arvatagi, et Saaremaal käib nagu sisuliselt käib (paus – autori märkus) võtab väga-vega palju inimeste elusid, et pigem oli selline nagu noh, lootusetuse tunne, et noh nii läks ja eee nüüd on nagu jäädavalt elu nagu muutunud." (S2)

"No me ju ei sel moel, et me ju ei teadnud, ei omanud ettekujutust viiruse kulgemisest, et millise kuluga ta nagu on. Justkui nagu eeldus oli meil, et et see mingi kolm, kolme kuu teema. Vaadata neid abimeetmeid ja piiranguid, mis me kehtestasime ja valitsus tegi eriolukorra suhteliselt lühikeseks ajaks ka mõneks kuuks. Me tegime abimeetodid kolmeks kuuks. Et kolm kuud, lahendatud, möödas ning elu läheb edasi. Ja siis läheb ja läheb ja läheb [...]" (T5)

2. Tunnetatud omapäi jäetus

Nii Tallinnas kui Saaremaal tunnistati kas üksioleku või omapäi jäetuse tunde tekkimist ning tasandite eraldatust. Üks otsustaja sõnas, et ilmselt oli see olukorra uudsuse tagajärg:

"[...] lõpuks siis oli nagu minu isiklik subjektiivne tunnetus, et me tihtilugu olime teatud kohtades üksi." (S3)

"Eee julgen öelda, et eee me suht nagu jäetud omapäi, mitte eee mitte meelega keegi tahtis kohalikele omavalitsustele liiga teha, lihtsalt eee olukorda oli nii uus." (T6)

"Aga ma julgen ikkagi öelda, et see nii-öelda üleüldine teavituse pool oleks võinud olla pisut koordineeritum. Ja ma arvan, et tegelikult see ei olnud ainult Tallinna mure vaid see nii-öelda riikliku taseme teavituse koordineerimine jäi, jäeti omavalitsused natukene omapäi." (T1)

Kirjeldati ka seda, et riigil ja omavalitsusel olid mõnede aspektide puhul eri nägemused:

"[...] Aga jah, et meil ikkagi omavalitsusel, Tallinna linnal ja keskvalitsusel olid nagu erinevad nägemused eee mõnede aspektide puhul." (T8)

"Pigem on, pigem on sedasi, et kusagil keegi tähtsad inimesed ja mina olen ju, noh, kuidas ütelda, ma olen, ma olen küll Saaremaal tähtis mees oma meelest, aga, aga suured kriisiinimesed toimetavad kusagil mujal ja teevad tähtsaid asju, tähtsaid otsuseid." (S5)

Kriisis tekkinud suur pinge ja ülekoormus avaldus teatava abitusest neis olukordades, kus otsustajad tajusid aeg-ajalt nõudmisi kõrgematena kui nende võimeid neid täita – seda on varasemalt näidanud Buheji jt. (2020) ja Thomas (2019). Otsustajate poolt kirjeldatud omapäi jäetuse tunne võis seda võimendada.

Läbivaks tendentsiks oli see, et kohalike omavalitsuste otsustajad oskasid abitust kui eraldi tegurit välja tuua, aga selle täpsemate väljundite selgitamisel peale tunde iseenda jäädi sõnades hätta. Intervjuudes kirjeldasid abituse tunde kõrval Saaremaal ka lootusetust, Tallinnas esialgset segadustunnet, mis ilmnas rasketes reageerimisvariantide vahel otsustamisel. Mõlemas omavalitsuses leidis neidki otsustajaid, kes tunnetasid omapäi jäetust ja erinevate tasandite kaugust üksteisest.

3.3.5 Grupisurve mõjurid ja ilmingud

Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas grupisurve mõjurite ja ilmingute mõju 73,3% (11) intervjueeritustest kokku 54 korral läbi kahe väljundi: (1) tugeva juhi, süsteemi ja distsipliini olemasolu ning (2) arutelud, vaidlused ja eriarvamused. Siinjuures käsitleb autor grupisurve all ka Thomas'e (2019, lk. 166-167, 173-174) poolt esile toodud grupiühtsuse ja psühholoogiline turvalisuse aspekte, mida on eespool kirjeldatud rühmakuuluvuse ja rollitaju all (vt. magistritöös alapeatükk 1.4.2).

1. Tugeva juhi, süsteemi ja distsipliini olemasolu

Tallinna otsustajatest intervjueeritud isikud kirjeldasid oluliseima grupiühtsust toetava tegurina tugeva ja olukorda tõsiselt võtva liidri olemasolu, kelle jaoks oli struktuur ja süsteem oluline:

"[...] linnapea oli äärmiselt tõsiselt võtnud seda olukorda ja selle suhtumisega ta ka teisi inimesi heas mõttes nakatas." (T4)

"[...] tähendab reaalne Tallinna puhul oli see, et linnapea sekkus algusest peale, et ta võttis selle kriisi enda omaks ei läinud loperdama ja see on oluline [...] ta sai aru, et see on sellega ei ole enam nalja see on noh nii-öelda tõsine asi [...] selge on see, et kriisilukorras peab keegi otsustama ja meil tegelikult oli selles olukorras linnapea." (T1)

"[...] tänu sellele, et linnapea on väga selline süsteemne inimene, kes, kel, kes oskab süsteemi tuua, struktuuri jälgida, tänu sellele meil oli väga selgelt ülesannete jaotused, selgelt väljavaated, mida on vaja, mis järjekorras teha. Ja tänu sellele meil oli nagu millestki kinni haarata." (T6)

"[...] oligi selline ühine tunne, et eee me oleme koos eee ühise vaenlase vastu." (T8)

Samuti toodi pealinna poolt esile, et kõike, milles kokku lepiti, pidi tegema – seega oli otsustusprotsess ja otsuste ellu rakendumine „tõhus ja toimiv“.

"[...] kokkulepetest pidi kinni pidama, kas nad olid siis formaliseeritud või mitte, aga nad olid protokollid kantud ja mis oli protokollis seda pidi tegema." (T1)

"Et et noh, selles mõttes see oli, see oli kindlasti tõhus ja, ja, ja toimiv. Et ei olnud, et need, et kui midagi otsustati, et midagi tehakse ära, siis kõik need asjad, mis otsustati, et need juhtusid." (T3)

Ka Saaremaa otsustajad tõid esile ka selget struktuuri, samuti ka kohaliku omavalitsust kui omaette laiapõhjalist süsteemi:

"[...] meil olid ka juhtimisel ära jagatud siis eee noh, väga selge struktuur oli meil koosolekutel väga selge. [...] valda meil on kogu aeg üles ehitatud ikkagi süsteemina, see ei seisa nagu ühe-kahe inimese õlgade peal see peab olema ikkagi laiapõhjaline. [...]" (S2)

"[...] nii nagu lahingutes, et kui juht surma saab, siis on määratud, kes on järgmine juht, noh meil on need asjad nagu paigas [...]" (S4)

2. Arutelud, vaidlused ja eriarvamused

Saaremaa otsustajad kirjeldasid diskussiooni mahtu otsustamisprotsessis sõnadega „omajagu“, „ohjeldati väga hästi“ ja „ei ole kordagi päris selliseks laadaks läinud“. Üks intervjuueeritav mainis, et just arutelude ja diskuteerimise osa oli otsustusprotsessides lausa „nauditav“:

"[...] meil käivad otsustusprotsessid natukene teistel alustel ja teistmoodi, aga see ei ole selles mõttes nagu probleem, et et seda diskussiooni arutelu oli kriisikomisjonis omajagu." (S4)

"[...] selle kaheteist inimese töö juures ei ole kordagi päris selliseks laadaks läinud, [...] ohjeldati väga hästi see jooksvalt ära. Et kellel on sõna ja kes kuidas saab sõna ja, ja, ja kuidas otsustusprotsessid käivad, et see oli päris päris nauditav." (S5)

"Mina julgeks väita, et atmosfäär, oli see nii hea, kui sellel hetkel sai olla." (S2)

Mainiti, et kriisiüksustes esines arutelusid, aga eriarvamuste protokollki kandmiseni ei jõutud:

"Et selles suhtes meil nagu niisuguseid vaidlusi, vaidlusi ei, vaidlusi ei, ei olnud. Et me noh me kuidagi, jah, nii palju tajusime seda, seda, seda kriisi ikkagi ühel moel." (S1)

"Ehh, me protokollki selliseid asju minu teada ei märkinud, et keegi oleks nüüd väga soovinud, et tema eriarvamus oleks saanud kajastatud protokollis. Eks ikka aeg-ajalt ikka on, keegi on eriarvamusel ja, aga, aga nendest sai räägitud, põhjendatud minu meelest see töötas ja toimis selles mõttes normaalselt [...]" (S4)

"Selleks lausa ei läinud, et lausa protokollki eriarvamusi oleks kantud." (T1)

Toodi esile, et kõik said oma seisukohad sõnastada ning üks Saaremaa otsustaja tõi esile ka, kuidas aruteludes ümberotsustamine toimus:

"[...] kõik said omad seisukohad juurde öelda." (S2)

"Linna puhul ei olnud probleemi, kes on poliitik ja kes ametnik, kes on ametijuht ja kes poliitik." (T1)

"Veidike ikka aga survet kui sellist ei olnud. Et kui oli mingi probleem, keegi pakkus sellele lahenduse ja kui siis veerand tundi hiljem keegi vaikne inimene vaikselt nurgas istudes sellele lahendusele natukene uut külge keeras, et see asi saaks veel täiuslikum, siis selliseid asju oli küll. Et, et noh, nad olid nagu sellised ajaliselt tulenevad nii nii kiiresti mured nagu peale ja siis ja siis see esimene lahendus, aga, aga teeme hoopis nii ja paneme noh. Sellist ümberformuleerimist natukene oli ja, ja samas jälle noh, ütleme, et ka see esimene otsus oli, oli kiires ajas tehtud ja tahabki võib-olla natukene seedimist ja ümbersättimist kuigi järgmine teema juba oli käsile võetud, aga siis tuldi uuesti selle eelmise teema juurde tagasi, et et aga me saaksime veel parema tulemuse kui me, kui me selliselt seda teeksime. Oli küll, aga kõik need olid nagu õige suunaga." (S5)

Tallinna poolt toodi näide isikukaitsevahendite kui defitsiitse ressursi jagamise ümber käinud aruteludest:

"[...] mäletan, kuidas löödi ka lahinguid selle nimel, kes saab ja kust saab maske ja kui palju saab [...] Maske reaalselt ei olnud eee ja jõuti nii-öelda maski tiikkide ja visiiride lugemiseni, [...] tekkis see olukord, et on omane

kriisiolukorras igaks juhuks varuda soola, tikke ja WC-paberit noh jah mis poodides toimus. [...] igaks juhuks ju ka ametiasutused proovisid hankida maske ja, ja kindaid [...] mida noh, võib olla nii väga ei olnudki tol hetkel nii väga vaja aga igaks juhuks, oli vaja. Ja sellest tekkis ma mäletan, alguses natuke probleeme, et „Miks? Miks sul neid maske nii palju vaja, kui inimesed töötavad kodus? Seleta mulle ära miks on maske vaja kui seal istub üks administraator? Et noh sel tasemel käis see need asjad, mis täna õnneks enam üldse teemaks ei ole. Aga see oli see alguse värk.” (T1)

Kui teemad said Saaremaa kriisiüksustes läbi räägitud, siis võeti need ka konsensuslikult vastu:

"[...] lõppkokkuvõttes ikkagi teemad said kõik nagu läbi räägitud ja ja põhimõtteliselt no ütleme niimoodi ka konsensuslikult nagu vastu võetud ja, ja plaanid paika pandud." (S4)

"Eee üldiselt kah...kasutasime konsensususe põhimõtet, vaid võib-olla mõnel üksikul korral kogu selle ütleme siis, neljakümne päeva jooksul oli olukordi, kus me pidime siis või, või noh, jäädi nagu eri arvamustele, aga, aga pigem see oli ülimalt haruldane, et tavaliselt isegi me pidime ja kui keegi jäi alguses eriarvamusel, siis minu nagu seisukoht oli see, et ma eraldi proovisin ära selgitada, miks me nii midagi teeme." (S2)

Seega ilmnes, et otsustajad pidasid kriisiüksuses kui grupis oluliseks tugevat juhti, aga ka süsteemi ja distsipliini, mis võimaldasid pidada arutelusid ja vaielda. Tugeva grupijuhtimise olulisust kriisioludes on esile toonud ka Janis (1982a) ja 't Hart (1994). Paige (1968, 1972) on märkinud, et pikem kriis nõuab otsustusüksuste efektiivset juhtimist ning see on järelikult oluline ka koroonakriisis kui lainetena mõõdetavas VUCA keskkonnas.

Uuritud kriisiüksustes suudeti vestluste ja selgituste kaudu vaatamata vaidlustele jõuda üksmeelele ning eriarvamuste protokollimisest hoiduti. Seda võib käsitleda ka teatava konformsusena uues ja väikses grupis, nt. Janis (1982a) on kirjeldanud, et pigem ühele arvamusele kaldumine avaldub väikestes rühmades just stressioludes. Kinnitust leidis ka Stern'i (2003) käsitletu, mille kohaselt luuakse kriisijuhtimise eesmärgiga üksuseid nii formaalselt kui ka *ad hoc* – näiteks Tallinnas põhiliselt kriisijuhtimisega tegelenud üksust ei formaliseeritud esimese laine. Saaremaal algselt kriisi juhtinud töörühm ei jõudnud samuti ühtegi dokumenti, aga selle baasilt loodi 13. märtsil 2020 uus komisjon.

3.3.6 Info olemasolu

Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas info olemasolu mõju otsustamisele 93,3% (14) intervjuueeritutest kokku 42 korral läbi kahe väljundi: (1) infopuudus – Terviseametist oli keeruline infot saada ning (2) soov olla riiklikku kriisikomisjoni kaasatud. Siinjuures käsitleb autor info olemasolu all nii Thomas'e (2019, lk. 35-36) poolt esile toodud

info piiratud ja puuduse kui Holsti (1972) ja Paige (1972) kommunikatsioonikanalite olulisuse aspekte.

1. Infopuudus – Terviseametist oli keeruline infot saada

Infopuudust kui üht enim esile toodud alategurit kirjeldati nii puuduva arusaamana sellest, mida uus viirushaigus endast kujutab, kui ka usaldusväärse info puudusena. Infopuudus tekitas ka pinget ning tõdeti, et infot ei olnud otsustamiseks piisavalt:

"[...] koroona keegi midagi ei teadnud [...]" (T8)

"Usaldusväärset infot kahjuks oli väga napilt - viirus oli siiski tundmatu." (S6)

"[...] ja infot oli nagu esialgu vähe [...]" (S3)

"Hmm vahest ei olnudki teavet otsustamiseks piisavalt." (T5)

Üks Tallinna intervjuueeritavatest märkis, et info saamine oli üks tõsisemaid probleeme. Saaremaalt mainiti, et alati prooviti teha informeeritud otsust:

"[...] põhiraskust tulenes hoopis selliste administratiivsete küsimustega ja informatsiooni liikumisega siis seda ei saadud paika just nimelt selles mõttes, et kuidas see linna jõuab ja ega ta tänagi korras ei ole ütlen ausalt. Lehest loeme, mida, mida otsustatakse." (T2)

"[...] üritasime või noh, ütleme, et vallavalitsus proovis ka ikkagi teha informeeritud otsust. Et, et seda jah, alus alusmaterjali otsustamiseks rohkem." (S3)

Infopuuduse leevendamiseks nähti esmase valikuna Terviseameti poole pöördumist. Nii Tallinna kui Saaremaa otsustajad tõdesid, et keskvalitsusest või Terviseametilt oli keeruline vajalikku infot saada:

"Muidugi, me olime vahel pahased, sest me ei saanud riigi käest ees ka infot, mis oli arusaadav, sest ka riigi jaoks oli see uus olukord [...] noh Terviseametil siiski on olemas terve osakond epidemiolooge, kes ju kelle jaoks see konkreetne haigus ka ei olnud mingi noh imeasi, noh ka meditsiinilises mõttes on ju väga noh kindlad reeglid, et-et mida, noh mida nagu teha onju. Aga, aga seda meiega nagu ei jagatud [...]" (S1)

"[...] ei saa öelda, et ka keskvalitsus andis väga operatiivselt või väga selgelt infot [...]" (T8)

"[...] me ikkagi kriisikomisjonis üsna palju tegime neid päringuid ka Terviseametile, et et mismoodi ja kuidas käituda või teha. Aga sealt ei tulnud alati sellist adekvaatset infot nende asjade kohta." (S4)

"Et, et lihtsalt oli, noh kõik küsimused ei saanud vastuseid ja kõik küsimused ei ole siiani vastuseid saanud." (T3)

Kirjeldati ka seda, et oodati rohkemat kui pressiteateid:

"[...] vot seal praktilises suunas jäi, jäi nagu puudu, ma ei oska isegi öelda, kes adressaat on, on see Terviseamet, Stenbock, valitsuse kommunikatsioon, kes oleks pidanud selle hetkel võtma teavitusiniitsiatiivi, mitte piirduma ainult pressiteadetega." (T1)

Infot tuli pidevalt juurde hankida, vahel ka keset koosolekut. Terviseameti puhul toodi näide sellest, et neid ei olnud võimalik info juurde saamise eesmärgil alati tabada:

"[...] esimene kolmandik kriisist oli otsuseid vaja suhteliselt kiiresti ja, ja meil ei olnud aega nagu täiendavat infot, väga palju koguda vaid pidime piirduma sellega, mis me sel hetkel oli käes ja ka koosoleku ajal saatsime siis inimesi välja telefoniga küsima täiendavat infot, et mingi asja kohta." (S2)

"Ja siis ma hakkasin uurima. No kus ma ikka uurin. Helistasin, saatsin Terviseameti juhtkonnale meili, helistasin. Ei saa, ei olnud vastust, saatsin sõnumi. Neil oli pressikonverents." (T6)

Konkreetses näide ühe juhtumi kohta tuli Tallinna otsustajalt, kuidas nad proovisid edutult suurte kortermajade ühistute toetamiseks Terviseametilt infot saada nakatunute majanumbri täpsusega asukoha kohta. Teine Tallinna vastaja märkis, et just sellel – probleemi läheduse tajumisel on oluline roll ohutunnetuse tekkel:

"Meie probleemiks oli see, et eee meile ei antud seda infot kortermaja täpsusega vaid meile anti nende kortermajade numbrid viie kaupa. Kujutame ette et, meil on eee koroonaviiruse kolle eee Kivila tänaval ja me tahame teada mis majas on koroonaviiruse kolle. Ja selleks, et selle majatühistu esimehega ühendust ja instrueerida teda kuidagi aidata ja toetada. Selle asemel antakse majanumbri ja öeldi, et teil on nakatunu Kivila majades 1-5 eee mis nagu tegi meie tööd oluliselt keerulisemaks ja mis tähendas seda, et m pidime inimestele ütlema, et teie majas võib olla koroonakolle aga meie ei tea ei oska öelda täpselt. Ja see on nüüd selline aspekt, mida me ei suutnud lahendada." (T4)

"[...] kriis tuleb omaks teha. Noh, vot seesama asi, eks ole, et võib-olla see tundub nii kauge ja pole nagu õieti meie asi. [...] oma kodutänav uudis on kõige tähtsam. Inimene on seal ja elab. Kui saarlased said teada, mis jama neil on juhtunud, nende jaoks tundus see ka, et väga kauge, aga siis oli see kodutänav uudis ja noh oli väga karmilt kodutänavas. Aga ka ilmselt teistele oleks see kasulik, et kui sul seal kas või naabertänavas on positiivne no siis anna teada, et see jama on kohal, see ei ole mingi võõras mure." (T1)

Saaremaalt kirjeldati Terviseameti rahulolematust kohalikus haiglas toimuvaga ning seda, et olukorra parandamiseks ettepanekuid ei laekunud. Ka üks Tallinna otsustaja sõnas, et riigi tasandil oodati rohkem abi haiglate töö koordineerimisel:

"[...] see Terviseametiga nagu see, see pool oli tajutavalt sihuke, et nad nad ikkagi nagu noh, ei olnud ka väga rahul meie haiglas toimuvaga ja natuke uuriti ja noh, mitte ainult meie haiglat, aga ka teisi seal Võru ja mis oli, et aga, aga samas oli see, et kellegil mingeid ettepanekuid, et kuidas olukorda lahendada.. noh meditsiinilisest küljest ei olnud." (S1)

"Haigla ise ootas ikkagi niisugust väga tugevat meditsiinilise poole sekkumist, nii et nii et nagu kõik ootasid." (S1)

"Võib-olla mõnedest asjadest, oli nagu puudu, et tundsi puudust, et oleks nagu eee rohkem abi teatud küsimustes, näiteks haiglate töö koordineerimisel. [...] olime selles olukorras, et haiglad on linna omandis, aga kriisi ajal peab nende tööd koordineerima Terviseamet. Ja meie jaoks oli see koordineerimine algselt puudulik, et haiglate tööd oleks pidanud koordineerima ühtlasemalt." (T6)

Spekuleeriti selle üle, mis võis olla info kättesaamise raskuste põhjustajaks:

"Olin veidi kursis ka Terviseameti staabi tegemistega eee ja ma tean, et seal olid ka inimesed ikkaagi noh, kas läbipõlenud või läbipõlemise äärel. [...] see on see nagu x-faktor, millega tihti ei arvestata, et et inimene ei ole nagu robot, et jah, meil on kriis aga kriisi ajal just tuleks tegelikult täiendavat tööjõudu värvata. [...] ma ütlesin kogu see Terviseametiga suhtluse pool oleks olnud palju lihtsam kõigile kui neile oleks sinna kaasatud eee täiendavat tööjõudu kriisi ajaks, et jah, nad võtsid küll, ma kordan teistest riigiametitest appi ka linnast aga need olid inimesed, kellel ega neil see põhitöö ära ei kadunud, mida nad tegid." (T9)

"Aga noh, vahetevahel aga mäletan, oleks nagu tahtnud ka Terviseameti käest selgemaid ja kiiremaid just nimelt selgemaid sõnumeid. Aga noh kui on kriis siis nii ongi." (T1)

Töö käigus küsiti infopäringuga Terviseametist välja ka isikukoosseisus toimunud arvuliste muudatuste info ning selgus, et perioodil 1. jaanuar kuni 18. mai 2020 muutus sealne töötajate kooslus arvuliselt vaid 0,85 töökoha raames – jaanuaris 252,3 ja mais 253,15 (Terviseamet, 2021).

"[...] minu jaoks on tõeliselt kummastav, et kuidas ei mõeldud selle peale et kriisi ajal aja, ajal mil Terviseamet vajab täiendavat tööjõudu nagu sellist, kus palgatakse, palgatakse päriselt inimesed sinna appi. Et inimesed ei peaks oositi magamata, et olema magamata staabis näiteks." (T9)

Küll aga tõdeti, et aja möödudes paranes vähemalt teatud aspektides info saamine ka Terviseametist:

"[...] pärastpoole hakkasid üsna normaalselt jooksmas (paus – autori märkus) Terviseameti andmed seal." (S4)

"Ja üks näide seisnes näiteks sellest, millist informatsiooni anti Tallinnas linnaosavalitsustele seoses koroonaviiruse kolletega. Et eee oli aeg, kui eee meile ei jagatud üldse infot selle kohta, kus meil need kolded on ja mingi hetk see hakkas juba tulema siis, kui noh hakkasime seda ka aktiivselt küsima." (T4)

Samas soovisid hooldajate koolitamise puhul nii Sotsiaalkindlustusamet kui ka Terviseamet kohaliku omavalitsuse jaoks märtsikuus isegi liigagaralt abistada. Omavalitsus eelistas kohaliku ametikooliga operatiivseid koolitusi – väliste inimeste vastuvõtu jaoks ei olnud kriisis aega:

"[...] märtsis või, või tekkiski see, et nii Sotsiaalkindlustusamet kui ka Terviseamet, et noh, siis oli, oli see, et kõik tahtsid nagu nõustada, kõik tahtsid juhtida, kõik tahtsid koolitada kõik, aga meie olime alles ju selleks hetkeks noh, meil asjad küll toimusid, aga me niisuguses nõustamise ajas kuidagi ei olnud sellepärast et ega poolitamise ajas, et me tegime oma ametikooliga kiirelt koolitused hooldajatele ära, aga et me väljast inimesi saaksime sel hetkel eee

vastu võtta ja nendega oleks meil aega tegeleda, et nemad siin nagu koolitaks ja nõustaks ja ja nii-öelda kätt hoiaks, et vot see periood oli niisugune huvitav jah, et et see ei olnud jah...tore, mõnes mõttes." (S1)

Piiratud infol oli ka oma mõju otsuste kohalikul tasandil elanikele kommunikeerimisel:

"Vabariigi Valitsuse segased sõnumid oluliselt mõjutasid tööd." (V37, Tallinna ankeetvastaja vastus 'muu vastus' all)

"[...] me peame kindlasti harima ka elanikkonda, sest praegu on näha ka sellist radikaliseerimist. Seda on näha sotsiaalmeedias kõige-kõigepealt, et inimestel ei ole piisavalt eee haridust, mis seal salata, teadmisi, nad ei saa aru, on väga vihased ja väsinud ja nad radikaliseeruvad." (T6)

Üks intervjuueeritav tõi välja sedagi, et info puudus oli üks aspektidest, mis tõi kaasa eriolukorra:

"[...] kui võrrelda nakatumisnäitajaid praegu ja siis siis tegelikult meil ei peaks justkui olema eriolukorda, et kui vaadata, mis numbrite pealt valitsus eriolukorra kehtestas ehk et hirmud olid ju ka suuremad, selle kaupa teadlikus, COVID viirusest oli oluliselt madalam ja kui ei ole teadlikkust, no see tekitabki ju ebakindlust. Ja kui on ebakindlus siis on ju ka riskiohutunne kindlasti kõrgem. Aja jooksul on see muutunud." (T5)

Nii Tallinna kui Saaremaa otsustajad tõid esile, et neil oli sageli probleeme info kättesaamisega keskvalitsuse tasandi pädevalt ametiasutuselt – Terviseametist, mistõttu sundis määramatus otsustajaid teatud määral pimesi tegutsema, ehkki see aja möödudes paranes. Taoliste olukordade tekkimisvõimalustele kriisis on viidanud ka Boin jt. (2020). Sellest tulenevalt tõid otsustajad esile otsustamist olemasoleva aga ka mittetäieliku teabe põhjalt, mis ilmnas ka Thomas'e (2019) VUCA raamistikku uuringus. Intervjuueeritavad kirjeldasid sedagi, et infopuuduse ületamiseks kasutati ka alternatiivseid kommunikatsioonikanaleid, mille tekkele, kasutusele ja olulisusele kriisiolukordades on tähelepanu juhtinud Holsti (1965, 1972).

2. Soov olla riiklikku kriisikomisjoni kaasatud

Tallinna intervjuueeritavad soovisid, et pealinna esindaja oleks riiklikus kriisikomisjonis. Seda selleks, et riigipoolsete otsuste tegemise informuumi kaasatud olla:

"[...] et palju lihtsam oleks olnud ju see, kui minu hinnangul kui vähemalt Tallinna puhul, kui Eesti kõige suurem omavalitsus, meie inimene oleks kaasatud otse nagu kas Päästeameti staapi või riikliku kasvõi valitsuse juurde, mis iganes, et et ei ole noh, meie aega oleks see nagu hästi palju kokku hoidnud. Me oleks saanud reaalselt kriisiga rohkem tegeleda, lahendamisega tegeleda." (T9)

"Pealinna esindaja, näiteks omavalitsuste esindajad. Tallinna, Tartu näiteks oleks võinud seal juures olla, et me mitte niimoodi võistu ei saatnud sinna, ei saadaks sinna oma ettepanekuid. Et nüüd palun, meie arvates võiks rakendada järgmist abinõud, meedet, et seda, ma pidasin seda silmas. Sinna (riikliku komisjoni – autori märkus) oleks võinud meid juurde võtta. Sest nendel on meile mõju [...] Noh, aga me saime nagu rohkem nagu eee nii-öelda ülevalt alla stiilis korraldusi. Ja see, nagu tundus meile imelik." (T5)

"Ja noh, kuna ja omavalitsusel eee on minu meelest hästi raske, et me pidime ühelt poolt nagu kohaliku elaniku jaoks pole vahet - kogukonnad, riik, et eee vallalt oodatakse selgitusi, et miks on nii või teistpidi ja samas kui meilt oli selline meie info, mis põhines üksnes selle Vabariigi Valitsuse korralduse seletuskirjaga, selle najalt pidime nagu suutma inimestele selgitada, et, et mõnes mõttes me olime nagu keerulises olukorras, et ei, võib-olla me ei suutnudki siis omalt poolt nii hästi nagu selgitada, sest me ei tea kõiki nende otsuste tagamaid." (S3)

Mainiti ka seda, et ka riiklikule komisjonile olnud kasu saada Eesti suurimalt omavalitsuselt tagasisidet, otsest infot ning vaidlused oleks saanud pidada seal:

"[...] No ja ma arvan, et riigikomisjoni liikmetele tegelikult oleks väga kasulik saada otse tagasisidet otse informatsiooni ja otse ka arvamusi ka analüüsi suurema omavalitsuse poolt. [...] Oleks palju parem, kui me vaidleks komisjoni koosseisu sees, mitte meedia kaudu aga noh, erinevad signaalid tulid valitsuse poolt. Valitsus muutis enda signaale, me pidime selle peale reageerima, et pigem tekitas segadust." (T8)

Nii Saaremaalt kui Tallinnast toodi esile kõrgemate tasandite kursis hoidmise ajamahukust – see oli üks mõjuteguritest, mida oleks saanud omavalitsuste vahetul kaasamisel riikliku komisjoni leevendada:

"SKA-l ja Terviseametil olid väga sarnaseid teemasid ja küsimusi, aga mõlemad tunniajased istumised siis noh, selge see, et millalgi tahab Ratas (peaminister – autori märkus) rääkida ja millagi tahab president kuulata ja kõiki neid tuleb ka valgustada, et Saaremaaga on väga pahasti ja tahtsid nagu osa saada sellest, kui see asi, et kui palju kõik said kaasa aidata." (S5)

"[...] seal töötempo oli nii pingeline, et lihtsalt kellegiga rääkida ja ja, aga, aga noh, sa pidid ka nendega suhtlema, vastama nendele [...]" (S1)

"[...] kogu see raporteerimine, see võtab ka nagu aega ja kui sa pead raporteerima nagu kui noh, mitmesse kohta, kus võib-olla digilahendus ei ole kõige parem, see kulutab sinu aega [...]" (T9)

Samas tõdeti, et vaatamata Tallinna esindaja ametlikule kaasamata jätmisele oli linnapea kui kriisijuht valitsuse liikmetega kontaktis.

"[...] sinna siis kaasati inimesi aga noh Tallinna ametlikult tegelikult sinna koosseisu ei kaasatud linnapead ei kaasatud aga linnapea oli loomulikult kontaktis ka valitsuse liikmetega." (T1)

Info saamiseks kasutati Tallinna näitel ka teisi kanaleid peale riiklikult kättesaadavate:

"[...] ühesõnaga otsisin informatsiooni igalt poolt [...] isiklikult kaasasin ikka esinevad erinevaid väliskolleege, kellega ma olen jõudnud, nagu selle lühikese aja jooksul, mis ma olen olnud ametis, enne kriisiaega kontakti luua ja noh, näiteks Helsingi sotsiaalvaldkonna tervishoiu valdkonna abilinnapealt kuulda, mida nemad teevad [...]" (T6)

"[...] aga ma ütlen veelkord, meil põhivõrkust tegeles hoopis selliste administratiivsete küsimustega ja informatsiooni liikumisega siis seda ei saadud paika just nimelt selles mõttes, et kuidas see linna jõuab ja ega ta tänagi korras ei ole ütlen ausalt. Lehest loeme, mida, mida otsustatakse." (T2)

"[...] võib-olla suhtlus hakkas käima, hakkaksid käima natuke teiste kanalite pidi eee sellest, mis just puudutab sotsiaalintervisioiniametit." (T4)

Teistest allikatest saadi vähemalt Tallinna näitel seega piisavalt infot:

"Et see info oli tegelikult olemas, info liikus päris sundimatut info liikus vahel kiiremini kiiremini kui seda Stenbocki jõudis formaliseerida. Noh, tegelikult ei saa öelda, et Tallinn oleks olnud kuidagimoodi infost ilma." (T1)

Otsustajaid tõid esile spetsiifilise ja usaldusväärse teabe puudumist ning intervjueeritavate näited kõnelevad ka lisateabe otsimisest ning otsustamisest mittetäieliku teabe oludes, mida on uurinud (Thomas, 2019, lk. 34). Tallinna otsustajate näidete põhjal ilmses ka Holsti (1965) uuringus esile kerkinud mitteametlike infoallikate olulisus ja kasutamine kriisisituatsioonis. Tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada ka Welch'i (1989) uuringu järeldustega, mille kohaselt on teabe puudumine koos kehva teabeotsinguga madala kvaliteediga otsuste tegemise üheks peapõhjuseks ning teisalt sedagi, et see ei pruugi siiski statistiliselt olulisem määral otsuste tulemusi mõjutada (Ahituv jt., 1998).

Info puudumine põhjustas mõlema omavalitsuse näitel ka kommunikatsioonitõrkeid avaliku sektori tasandite vahel, mida on oma uuringute tulemustes kirjeldanud ka Boin ja McConnell (2007). Puudulik info avaldas mõju ka sõnumite ja suuniste vahendamisel omavalitsuste elanikele, seda peeti eriti problemaatiliseks Tallinnas. Seevastu Tallinna otsustajate soov olla kaasatud riiklikku kriisijuhtimise üksusesse haakub osaliselt ka Bouckaert jt. (2020) uuringus esile toodud soovituselga tõhustada kriisijuhtimise koostööd erineva tasandi osapoolte vahel kehtestavate meetmete kooskõlastamisel.

3.3.7 Enda heaolu eest hoolitsemine

Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas enda heaolu eest hoolitsemist kui otsustusprotsessi mõjutavat tegurit 46,7% (7) intervjueeritutest kokku 14 korral läbi kahe väljundi: (1) füsioloogiliste vajaduste ja turvalisusvajaduse täitmine ning (2) läbipõlemine ja selle ennetamine. Samas ilmses analoogselt Thomas'e (2019, lk. 104-105, 155-158) uuringule, et Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajad hindasid heaolu mõju otsustusprotsessidele sarnaselt oluliseks.

1. Füsioloogiliste vajaduste ja turvalisusvajaduse täitmine

Enda eest hoolitsemist mõtestati nii organisatsioonilisel kui isiklikul tasandil. Organisatsiooni tasandi mõttes prooviti Tallinnas aru saada, kuidas kõige paremini pea 20 000 linna palgal olevat isikut „ohutus olukorras hoida“:

"[...] hästi oluline on siinkohal märkida, et COVID-19 kriis puudutas ka linna kui tööandjat väga suuresti, et tihti vaadatakse ainult seda poolt, et linn kui teenusepakkuja või linn kui kohalik omavalitsus. Aga Tallinna linn on ka Eesti kõige suurem tööandja, meil töötab üle kahekümne tuhande inimese organisatsioonis. Seega linna üks ülesanne oli kuidagi neid kahtekümmend tuhandet inimest oma töötajaid ohutus olukorras hoida [...]" (T9)

Isiklikul tasandil mainiti Tallinna poolt näiteks toidukordade vahelejäämist ning tööaja pikemaks venimist ka struktuuri allosades. Saaremaa poolt mainiti liikumise olulisust, värskes õhus aja veetmist, aga ka unetundide piisavust:

"Ja et noh, kui me siin (autori märkus – valdkonna) inimestena naljatades vahel ütleme et, et viimati sõin kriisi alguses et või noh, kui kriisi veel ei olnud, et see tähendab siis seda, et tihti jäid lõunad vahele väga paljudel inimestel. Kojumineku aeg oli üheksa, kümme õhtul tuled hommikul kell kaheksa tööle ja sa lähed kell kümme õhtul majast minema. Et see oli nagu linnavalitsuse liikmetel niikuinii kaksikümmend neli tundi. Aga see nagu koormust nihkus ka allapoole. Struktuuris oli ülisuur koormus." (T9)

"Tegelikult needsamad unetunnid, need liikumised, see nii-öelda vaba aeg värskes õhus olek, et noh, me teadsime kohe, et see nii öelda ei lõppe ju niipea ära." (S2)

2. Läbipõlemine ja selle ennetamine

Läbipõlemist prooviti ennetada, seda eriti Saaremaal. Näiteks kirjeldati, et koheselt pandi paika inimeste rotatsioon ning mõnel korral tuli ka otsustajatele nende tervise hoidmiseks staapi füüsiline kohaletulek keelata:

"[...] teadsime kohe, et see kriis kestab ikkagi Hiina, Itaalia näitel, et väga-väga pikalt, et selles valguses nagu kohe algusest peale rotatsiooni paika panema ja inimestele kogu aeg ütlema, et te ei pea lõpuni vastu, kui ei tee nagu endale ka neid nii-öelda puhkepäevi kodus. [...] kriisi ajal nad (kriisiüksuse liikmed – autori märkus) pidasid vastu selle nelikümmend päeva seda intensiivset perioodi tänu sellele, et me ikkagi käskisime puhata, rotatsiooni teha." (S2)

"Vahepeal pakkus keegi rohkem juhtida kriisistaapi siis (keelati – autori märkus) selle ära, et ei nüüd sa oled kaks päeva eemal, kui sa tahad vaata Teamsist seda ei saa keelata [...] ma julgeks väita, et nii palju me suutsime ikkagi õigel ajal puhkust anda, et keegi kriisi ajal nagu meeskonnast välja ei kukkunud." (S2)

Tallinnas toodi läbipõlemise ennetamist esile eelkõige kommunikatsiooniteenistuse poolelt, ka seal kasutati roteerumist:

"Meediaga nojah meediaga ajakirjanikul on alati kiire aga noh tegelikult meil linna poolt vaadatuna suutsime oma kommunikatsiooni siiski püsti hoida. Ja me tegelikult ka ju tegime selle, selle lahendus, ära, et võtsime nii-öelda tervete inimeste vahetused kasutusse ja ütleme, et alla kümne päeva kaupa, et noh, meil tegelikult läkski roteerumine käima mõned inimesed ainult olid noh kogu aeg siin [...]" (T1)

Vabade päevade andmist kirjeldati järgnevalt:

"[...] inimestele tuleb anda natukene hingetõmbeaega, kasvõi üks-kaks päeva. Et, et korraks nagu nii-öelda välja saada ja, ja siis uuesti jälle edasi toimetada." (S4)

"[...] kas ma siis ise proaktiivselt võtsin juba eelnevalt inimesega ühendust või kus siis inimesed ise võtsid siis (vallavanemaga – autori märkus) ühendust ja ütlesid, et nemad enam ei suuda või nad tahavad vabaks võtta." (S2)

Üks intervjuueritav Saaremaalt tõi esile, et üksikutest vabadest päevadest ei piisanud:

"Ja, ja millalgi ma tegin mõned vabad päevad. Aga noh, seda oli, seda oli natuke vähe, vähem kui peaks, et teisi inimesi, ma ei lasknud siin nii palju ringelda ja samuti vallastaabis andsin teada, et ärgu kõrvetagu inimesi." (S5)

Märgiti ka Päästeameti eeskuju:

"Päästeamet näitas, kuidas nemad seda teevad eee rotatsiooni saadeti vägisi inimesed tagasi puhkama nädalaks ajaks Tallinnasse. Siis tulid uuesti need samad inimesed. Kõik see on nagu professionaalide poolt ju läbi-läbi mõeldud ja me proovisime nii palju kui võimalik samu süsteeme kasutada." (S2)

Ka peaminister tundis huvi Saaremaa otsustajate vastu pidamise suhtes:

"[...] ja mis seal salata, (peaminister – autori märkus) Ratas küsis mu käest mitu korda, kas sa ikka suudad." (S5)

Intervjuueritav Tallinnast kirjeldas ka vähemalt ühte meeskonnaliiget, kes stressi tagajärjel haiglasse sattus.

"Füüsiliselt eee ei pidanud vastu [...] kui ma nüüd jälle teisi kolleege vaatan, siis noh mõni mees lõpetas haiglas noh." (T2)

Üks intervjuueritav Saaremaalt võttis läbipõlemise ennetamise ja vaimse tervise hoidmise olulisuse kokku järgnevalt:

"[...] kui nagu veel kui saaks asja korrata oleks algusest peale inimestele rääkinud, et nad võtaks rahulikult, et nad mõtleks selle peale, kuidas oma elu ümber korraldada, natuke pikemaid plaane eee nagu arvesse võttes kuidas hoida oma vaimset tervist selleks, et pidada sellele pikale kriisile vastu. Me oleks nagu kindlasti võinud nii-öelda nagu mõelda selle peale, kuidas paremini toetada meie kohalikke ettevõtjaid eee ja teha niimoodi, et see normaalne elu jätkuks võimalikult palju." (T4)

Otsustajad puutusid kokku Buheij jt. (2020) poolt esile toodud stressi tekitatud füsioloogiliste mõjudega. Isiklikul tasandil kirjeldati enese heaolu eest hoolitsemises esinenud puudusi seoses toitumise, piisava unetundide saamise ning puuduva suhtlusena.

Organisatsioonilisel tasandil kirjeldati ka organisatsiooni töötajate ohutuse eest seismist ning muret selle üle ning ka läbipõlemise ennetamist. Nende tegurite negatiivse mõju maandamisele

aitasid kaasa Schein'i (1993) poolt käsitletud organisatsiooni psühholoogilise turvalise aspektid – grupisisene tunnetatud usaldus ja eksimuste andestamine.

Kõrvalt tajuti ka kolleegide läbipõlemist ning kirjeldati läbipõlemise ennetamiseks ettevõetud samme. Samas selgus, et Päästeametil kui otsustamisesse kaasatud osapoolel oli selge arusaam läbipõlemise ennetamiseks rakendatavatest meetmetest ning omavalitsused õppisid Päästeameti kui efektiivse kriisikorraldaja pealt ka oma inimesi läbipõlemast hoidma.

3.3.8 Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve

Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas keskvalitsuse või teiste avaliku sektori organisatsioonide mõju 73,3% (11) intervjueeritute kokku 90 korral läbi nelja väljundi: (1) riigipoolne nõrk juhtimine ja vähene tugi, (2) riiklikult koordineerimata segased juhised, (3) seadusruumi ebaselgus ja (4) „üks lahendus sobib kõigile“ lähenemise problematika.

1. Riigipoolne nõrk juhtimine ja vähene tugi

Omavalitsuste kriisiüksuste otsustajad märkisid, et nad ei tunnetanud koroonakriisi juhtimise riiklikul tasandil selgust – ei saadud aru, kes kriisi juhib:

"Selle kriisi puhul ei ole see olnud selge, kes seda ees lahendab. [...] on olnud Terviseamet, kes on seda tervise osa nagu mingil määral püüdnud juhtida, siis on Vabariigi Valitsus teinud otsuseid, siis midagi teeb seal Sotsiaalministeerium. Aga kui on küsimus noh, näiteks ees majanduskahjude või kriisi mõjude leevendamises siis kes seda juhib, kes või et noh, tegelikult puudub nagu selline selge üheselt mõistetav aparaat, et kes selle kriisi lahendamise eest vastutab. Et tõenäoliselt erinevatel põhjustel ei ole sellist kriisimeeskonda selleks puhuks moodustatud." (T3)

Üks näide selge kriisijuhi puudumise tagajärjest on seotud Saaremaa võrkpallimängude toimumisega – omavalitsus küsis arvamust nii Terviseametilt kui Sotsiaalministeeriumilt ning arvamused olid vastanduvad. Sellisel juhul on keeruline aru saada, kelle juhiseid järgida:

"Kõige nagu selline standardsem või klassikaline näide on selle sama kurikuulsa võrkpallimänguga seotud. Tegelikult selle võrkpallimängu osas ju sai konsulteeritud nii võrkpallimängu enda korraldajal kui vallavalitsusel, Terviseametiga kui ka Sotsiaalministeeriumiga. Et, nüüd siis noh, nagu seda on hiljem ka meediast nagu analüüsitud, et seisukohad olid mõnes mõttes vastukäivad [...]" (S3)

Lähtuvalt sellest, et puudus selge aparaat, kes kriisi juhiks, tekkis ka kohalikule omavalitsusele surve:

"[...] aga Vabariigi Valitsus ei saa kunagi olla sellise kriisi rakkerühm, kes otseselt selle igapäevase lahendamise tegeleb. Ja seetõttu, kuna need noh, ütleme otsused olid ka erinevad ja võib-olla ootused, mida kohalik omavalitsus peab tegema, erines nendest otsustest, mida siis Vabariigi Valitsus tegi, siis tekkis ka see tekkis ka see surve." (T3)

Saaremaa, kui esimese kriisi tulipunkti otsustaja kirjeldas ka riigipoolse kogemuse ja teadmise puudumist, mis põhjustas omakorda vähest tuge. Tallinnast kirjeldati, et riigis oli tegelikult kogemus olemas küll – kriise on varemgi olnud, seda lihtsalt ei kasutatud:

"Olles esimene maakond kriisisituatsiooni sattununa puudus riigil tervikuna kogemus ja seetõttu ka toemehhanismid olid madalad." (S1)

"[...] kui seda koroonakriisi vaadata, siis tundub, et nagu Eestis ei oleks nagu üldse mingit kriisireguleerimise-kriisikommunikatsioonialast teadmist olemas nagu see kõik oleks null. Et, see mind kõige rohkem üllatas, et kuidas see on, kuidas see on võimalik lahendada kriisi viisil, et mitte kasutada üleüldse mingisuguseid valdkonna teadmisi ja kogemusi ja teadmust. See kehtib nagu kogu kriisi lahendamise mõttes nagu üldriiklikul tasandil." (T3)

"[...] teades, mida oleks pidanud riik tegema sellise olukorra hmm planeerimisel või sellise ikkagi sellise olukorra lahendamise planeerimisel, siis no no ütleme nii, et kui ma rääkisin neid samu asju Terviseameti juhtkonnale kui see uus juhtkond paika tuli, eks ole, siis need asjad olid tegemata noh." (T2)

Tallinnast kirjeldati ka seda, kuidas prooviti oma ekspertide toel riigitasandit toetada:

"[...] me rääkisime konkreetsetest asjadest, mis moodi peaks tegema. Hakkame sellest peale, mismoodi on vaja planeerimist korraldada, missugustele sammastele peab see toetama, mis peab olema juhtimistasandite pädevused ja nende otsustus eee ulatus, nende kirjeldused ja noh, nad ei, nad ei saanud üldse aru, mitte milleksti minu mõistes. [...]" (T2)

2. Riiklikult koordineerimata segased juhised

Intervjueeritavad märkisid, et valitsuse ja riigiametite tasandilt antud otsused olid vahel segased ja neis oli keeruline orienteeruda:

"[...] vahel näiteks ka valitsuselt tulnud korraldused suunised eee ja signaalid ei olnud võib-olla väga konkreetsed, mis on ka loogiline ja arusaadav selle pärast, nagu ma ütlesin, juba mitu korda, nagu see oli täiesti uus olukord ja loomulikult siis kõik olid ettevaatlikud ja üritasid ikkagi tegutseda ka ettevaatlikult, mitte mitte raiuda kohe, et paneme kõik kinni [...]" (T7)

"[...] aga mina ei saanud aru, mida nad (Terviseamet - autori märkus) tegelikult kavatsevad teha." (T2)

"[...] hästi oluline oli anda inimestele selgeid sõnumeid, aga seda oli keeruline teha, kuna need sõnumid olid vastukäivad ka kriisikommunikatsioonis ministrite poolelt, et KOV saab teha nii palju, kui me saame." (T9)

Kui olid koordineerimata juhised antud, nõuti ka nende kohest täitmist. Lisaks toodi esile, et juhtiva ministeeriumi (Sotsiaalministeeriumi) roll kriisijuhtimises oli väga tagasihoidlik:

"[...] riigi poolt jäi väga tagasihoidlikuks juhtiva ministeeriumi roll just nimelt selle kriisijuhtimise ja strateegilise juhtimise eee mõistes. [...] igaüks (ministeeriumid – autori märkus) saadab oma paberi, nüüd mina küsin kas keegi neid üldse kusagil koordineerib? [...] Ei koordineeritud, sest nad ei osanud seda teha. Puudus keskne riiklik koordinatsioon, mis oleks ütelnud, et nüüd me teeme niimoodi, arvestades nende erinevate teiste valdkondade mõjusid." (T2)

"[...] esiteks riik kehtestas mingeid piiranguid ja siis nõudis, et hakake kohe täitma. Ja teiseks eee nõuti, et omavalitsused peavad tagama oma teenuste kättesaadavuse ja Tallinn võttis kohe algusest peale positsioonid meie oma teenuste kättesaadavuse koha pealt mingeid järeleandmisi ei soovi teha, et kõik teenused peavad olema ja jätkuvalt kättesaadavad." (T5)

Kirjeldati ka seda, et ministeeriumid üritasid omavalitsuse peal n.ö „telefonidõigust“ rakendada – telefoni teel ülesandeid anda:

"Samal ajal hakati justkui nagu ministeeriumidest helistama, et kuulge, et tehke nüüd seda teist ja kolmandat. Nii-öelda ülesandeid jagama aga noh riik ei saa mingi telefonidõigusega meile ülesandeid anda, et seal on oma subordinatsioon ja suhtlemiskord." (T5)

"[...] meile ei antud juhtiva ministeeriumi poolt mitte mingisugust indikatsiooni missugune see plaan tegevuses peab olema? [...] neil ei olnud plaani. Ei olnud ennem, ei tulnud ka kriisi ajal mingit plaani. Tulid ainult käsud. Tehke nüüd, jookskes seda, aga käsud olid taktikaliselt taktika taseme käsud noh." (T2)

See tõi ka otseseid raskusi kohalike omavalitsuste kriisijuhtimise otsustusprotsessidesse:

"[...] see hakkaski käima kohalikus omavalitsuses sellise pendlina sellepärast, et kui me teeme nii, nagu üks ministeerium ütleb, siis tegelikult me haavame kohe teist eee seda valdkonda. No kõige lihtsam näide paneme koolid kinni, missugune mõju transpordile, kas haridusministeerium arvestas sellega? Ei arvestanud. Kas MKM arvestas sellega, et haridusministeerium paneb koolid kinni? Ei arvestanud. Noh, oligi Kõrt-Pärtli särk." (T2)

"Algaasis oli natukene keeruline kogu selle selle asja nii-öelda teavituspool. [...] Me ei saanud päris täpselt aru, mida nüüd prindib riik ja milliseid flaiereid ja kus levitab Terviseamet ehk riik, kas me saame nende käest ainult nii-öelda failiabi või paberiabi?" (T1)

Üks Tallinna otsustaja tõi esile, et nad pidid juhiste koordineerimatuse tõttu seda koordinatsiooni ise riigi eest ära tegema hakkama:

"[...] milles oli küsimus, oli see, et et riigi institutsioonide poolt edastatud juhised või mingisugused sellised märgukirjad, nad olid omavahel seostamata. Mille tagajärjel tegelikult ju oligi linn olukorras kus tahes pidi hakkama tegelema nende riigipoolsete juhiste koordineerimisega. Vot see oli probleem." (T2)

Intervjueeritav Tallinnast sõnas, et lõpuks pidid nad probleemi lahendamiseks peaministri poole pöörduma:

"[...] peaaegu iga ministeerium hakkas midagi arvama või epideemia kohta, et ja saatma ka enda mõtteid laiali ja siis nagu meil tekkis küsimus, mida see tähendab eee missugune juriidiline jõud on sellistel meilidel [...] Siis me pöördusime ka peaministri poole, et ta peaks olema täpsem hmm lahti kirjutama töökorralduse, et kes ja missuguseid soovitusi ja korraldusi valitsuse poolt annab." (T8)

3. Seadusruumi ebaselgus

Omavalitsuste otsustajad tõid esile, et seadusruumi ebaselgus tunnetati nii üldisemalt aga ka spetsiifilisemates valdkondades, nt. tööõiguses:

"Õigusaktides juhtimise kirjeldus on minu seisukohalt ebapiisav, mille tagajärjel tegelikult peaks olema tehtud selliselt, et on olemas mingisugune juhtimistasand, tal on öeldud, mida ta tohib teha, üks ole, või mis, mida ta mida, mis on tema eesmärk ja siis sellest lähtuvalt tema toimetab nii ülesse poole alla käsu andmisel kui ülevalt poolt käsu saamisel." (T2)

"Mis oli teemaks olid ka igasugused tööõiguslikud küsimused sellest aspektist, et kui isik ei saanud tööl käia, sest ta oli COVID-positiivne kuidas see haigushüvitiste maksmine käib [...] ja et kui inimene on näiteks lähikontaktne, et kas ta saab siis seda haigushüvitist või mitte [...]" (S3)

"[...] kui rääkida veel kitsaskohtadest, siis probleemiks kujunes muidugi kohati see, et eee Politsei- ja Piirivalveamet korraldas seda parvlaeva, ütleme siis eee liikumiskiirangut seal mmm...mandri ja saarte vahel, et siin oli noh, arusaadav ka, et esimest korda kuid siin oli palju ebaselgust. Vabariigi Valitsus andis justkui ühte seisukohti aga PPA-l olid teised seisukohad. Et siin oli nagu ka see, et kes võib liikuda ja millal võib liikuda, et PPA tõlgendas kohati seda Vabariigi Valitsuse korraldust erinevalt siis eee Riigikantseleist." (S3)

Saaremaalt toodi esile ka konkreetsemalt seadusliku aluse puudumist, mis puudutas ülesannete jaotust Kaitseliidu kaasamise näitel:

"Muidugi meie probleem oli natukene aega algfaasis see, et Terviseamet ei andnud Kaitseliidule aluses sellist kaasust kohe tegutseda. Sest et Saaremaal ikkagi läks asi hulluks ja, ja pärast küll see kaasus tuli. Aga siis oli meie jaoks juba selles mõttes nii-öelda noh, natuke hilja hilja selles mõttes, et kuna seda kaasust ei saanud siis tuligi selline otsus riigi kriisikomisjonide poolt, et kaasata siis vabatahtlike ühing selle nii-öelda tegevuse eest vastutavaks." (S4)

"[...] selles mõttes selliseid töid nagu keegi peab maksma millegi eest. Ja seal oligi, et kui need ülesanded määrati, noh siis ongi küsimus selles, et hästi, et kui kaasust ei ole, siis Kaitseliit teeb oma raha eest ja kas teeb, on küsimus on ju, sõltuvalt sellest, milline on ressursside kasutuse maht ja ulatus nii edasi või siis, kui on kaasas, siis on selge, et siis nende tegevuste eest läbi kohaliku omavalitsuse siis lõppkokkuvõttes maksab siis riik nii-öelda." (S4)

4. „Üks lahendus sobib kõigile“ lähenemise problemaatika

Tallinna intervjuueeritavad kritiseerisid riigitasandi ühetaolist lähenemist – toodi esile seda, et omavalitsuse suurusel, elanike arvust ja asustustihedusest lähtuvalt oleks pidanud kohalikule tasandile antud suunistes erisusi tegema:

"[...] Tallinn on ju selles mõttes huvitavas olukorras [...] me oleme võrdselt Keila linnaga, Kohila vallaga nii et me oleme noh, selles mõttes üsna naljakas olukorras mitte ainult selle kriisi aga ka natukene muudel juhtudel ka." (T1)

"[...], kui keskvalitsus püüab panna 5000 elanikuga valda ja Tallinna linna ühesugustesse raamidesse siis see on juba algusest peale määratud läbikukkumiseks." (T2)

"[...] need kohad, kus linnal tekkis nagu erinev seisukoht, võrreldes Vabariigi Valitsusega, et need olid just tingitud sellest, et et oli see, see seisukoht kujundatud koole või konkreetset seda sihtrühma arvestades. Et kui võib-olla Vabariigi Valitsus tegi, tegi otsuse noh mis, mis eee võib olla väiksemates omavalitsustes, oli täiesti asjakohane, siis nii suure omavalitsuse, nii suurte koolide puhul näiteks isegi noh, see olukord on teistsugune [...]" (T3)

Saaremaa otsustajad tõid ka näite omavalitsuse soovidega mitteamvestamisest – saar oli pikalt kinni olnud, oht möödas ja seda sooviti omavalitsuse, riigi kui ka kohaliku kogukonna poolt mandriga liikumisteks avada. Ajaraam, millal seda sooviti, erines aga omavalitsuse ja riigi tasandil hinnanguliselt 7-10 päeva ulatuses. Hilinenud avamine tekitas nii vallale kui ka Politsei- ja Piirivalveametile ka täiendava halduskoormuse inimeste kõnedele ja kirjadele vastamise näol:

"[...] kui me tegime taotlused, et meid jälle avatakse, et meie olime siis juba saanud järje peale märtsis, siis küll see jäi nagu venima." (S1)

"[...] kui me palusime näiteks, et seal tehakse mingisuguseid leevendusi või võtta see piirang siis noh maha, siis seda tehti hoopis teises ajaraamis kui meie seda ette kujutasime [...] mingil hetkel nagu saarlaste jaoks tekitas tõesti küsimuse, et need karmimad piirangud... eee, et kas need on enam vajalikud ja põhjendatud, et kui nakatumisnäit ja, ja haigestunute arv oli juba oli juba langenud [...] kuna need piirangud tulenesid riigi otsustusprotsessist, oli nagu eee ka meie jaoks kohati ebaselge, miks miks täna me juba nendest piirangutest ei saa vabaneda. [...]" (S3)

"[...] oleks pidanud Saaremaa avama nädal varem. Oleks seda kriitikatulva ja seda politsei ja, ja siis ka Kaitseliidu ressursi täiesti nagu ebaotstarbekat kasutamist jäänud oluliselt vähemaks. Seal jäid nagu nagu ütleme nädal võib-olla isegi kümme päeva hiljaks. [...] Politsei sai sadu ja sadu telefonikõnesid ja emaile päevas. Vald sai väga ja väga palju eee probleemseid telefonikõnesid päevas [...]" (S2)

Liikumispiiranguga tegelemine oli Saaremaa vallale kõige mahukam tööloik:

"Ja ma julgen väita, et üle poole ajast me tegelesime tegelikult selle liikumispiiranguga siis seal salata." (S2)

Erinevalt Thomas'e (2019) uuringu VUCA kriisi- ja otsustuskeskkonnast hiidmaastikupõlengute näol, pidas autor vajalikuks uurida, kuivõrd otsustajad tunnetasid välise tegurina keskvalitsuse või teiste avaliku sektori organisatsioonide mõju, mille olulisust on rõhutanud Boin jt. (2020), Bouckaert jt. (2020) ning pandeemiakriisis avaldunud probleeme avanud nii Walker (2020) kui Maor ja Howlett (2020).

Kriisiüksuste otsustajad töid keskvalitsuse ja teiste oluliste organisatsioonide surve väljendustena esile riigipoolset nõrka juhtimist, aga ka segaseid juhiseid ja seadusruumi ebaselgust ning liigselt ühetaolist lähenemist omavalitsustele olenemata nende eripärast. Nendes aspektides ilmnevad eripärased hõõrdumised ning poliitiline surve, mida on kui otsustamist mõjutavad tegurit koroonakriisis täheldanud Bouckaert jt. (2020).

Selliste olukordade ennetamiseks peaks Brecher'i (1974, 1993) sõnutsi riigitasand suhtuma kriisidesse kui uuriv „analüütik“, kes jälgib erinevaid tendentse ning astub vajadusel negatiivsete mõjude ennetamiseks vastavaid samme. Varasemalt on sellele juhtinud tähelepanu ka Saaremets (2011) ja Sildnik (2018), kes on esile toonud Eesti kohalike omavalitsuste kriisiüksuste väljakutseid keskvalitsuse tasandil ressursside osas.

3.3.9 Põhitegurite korrelatsioonianalüüs

Tabelis 9 on ära toodud põhitegurite keskmised (M), standardhälve (SH) ning kriisiüksuste otsustajate poolt hinnatud kaheksa teguri vahelised korrelatsioonid. Põhitegurite keskmiste järjestus on juba varasemast tuttav ning kajastus joonisel 10 (vt. magistritöös täpsemalt lk. 69).

Tegur	M	SH	1	2	3	4	5	6	7
1 Stress	3.66	0.91							
2 Abituse tunne	2.32	1.01	.39* [.10, .62]						
3 Meedia ja avalikkuse surve	3.29	1.17	.31 [.00, .56]	.39* [.09, .62]					
4 Ajasurve	3.88	1.12	.40** [.10, .63]	.43** [.14, .65]	.43** [.14, .65]				
5 Grupisurve	2.41	1.02	.29 [-.02, .55]	.40** [.11, .63]	.23 [-.08, .50]	.48** [.20, .69]			
6 Info olemasolu	2.98	0.91	-.52** [-.72, -.26]	-.40** [-.63, -.11]	-.11 [-.40, .20]	-.32* [-.57, -.02]	-.20 [-.48, .11]		
7 Enda eest hoolitsemine	2.78	1.15	-.14 [-.43, .17]	-.11 [-.40, .20]	-.17 [-.46, .14]	-.43** [-.65, -.14]	-.13 [-.42, .18]	.07 [-.25, .37]	
8 Keskvalitsus või teiste organisatsioonide surve	3.10	0.89	.20 [-.12, .48]	.22 [-.10, .49]	.26 [-.05, .53]	.39* [.09, .62]	.31* [.00, .56]	-.24 [-.51, .07]	-.10 [-.40, .21]

Märkus: M (mediaan) ja SH (standardhälve). Nurksulust olev väärtus tähistab iga korrelatsiooni 95% usaldusintervalli. Usaldusvahemik on usutav valimi korrelatsioonide vahemik, mis võis põhjustada valimi korrelatsiooni (Cumming, 2014). * tähistab $p < .05$. ja ** tähistab $p < .01$.

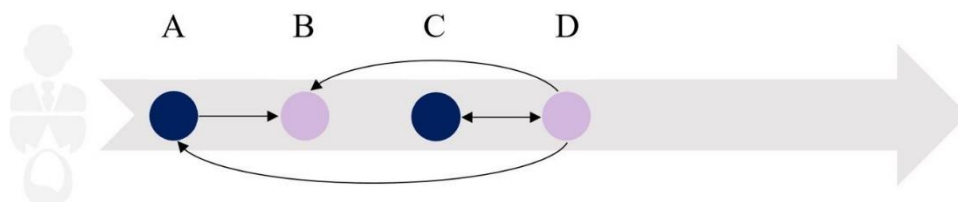
Tabel 9. Põhitegurite vahelised seoste keskmised, standardhälve ja seosekordajate keskmised (Allikas: autori koostatud).

Üksikult hinnates ilmnesid olulisimad seosed tabelis 10 esile toodud sõltumatute ja sõltuvate tegurite vahel – mõju tähistab ühe ühiku (näiteks 1 → 2) suurst tõusu ↑ või langust ↓ (näiteks 2 → 1) teguri hinnangutes otsustajate poolt. Autor toob siinjuures esile selle, et see, mida saab käsitleda sisendina ja väljundina lähtub autori hinnangust ja situatsiooni mõistmisest.

SÕLTUMATU TEGUR	SÕLTUV TEGUR	MÕJU
1. Ajasurve	Grupisurve	.53** ↑
2. Info olemasolu	Stress	-.53** ↓
3. Stress	Info olemasolu	-.52** ↓
4. Ajasurve	Stress	.49** ↑
5. Ajasurve	Keskvalitsuste või teiste organisatsioonide surve	.49* ↑
6. Ajasurve	Abitus	.48** ↑

Tabel 10. Statistiliselt oluliste tegurite tähtsamaid seosed (Allikas: autori koostatud).

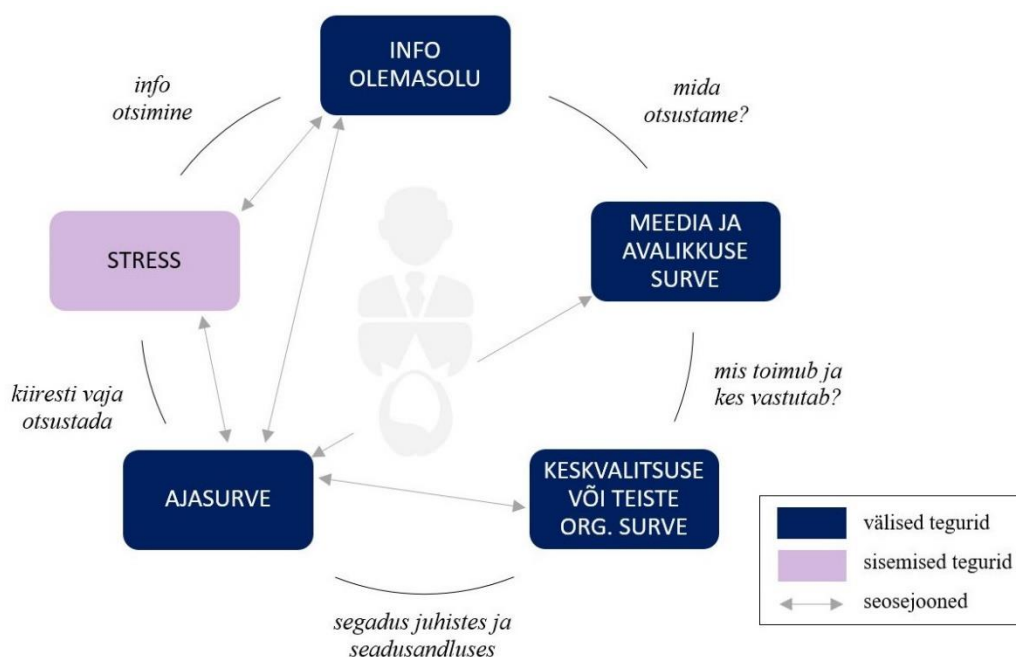
Võttes eelnevat arvesse, koostas autor lihtsustatud kujul omavalitsuste COVID-19 kriisiüksuste otsustamist mõjutavate tegurite mõjuahela (vt. joonis 12), mis toob esile kriisiolukorra otsustuskeskkonna mitmetahulisuse. Joonisel, kus nt. A tegur mõjutab B tegurit, mida ühtlasi mõjutab D tegur, mis omakorda mõjutab A tegurit võib esineda ka C ja D tegurite vastastikuna mõju jne.



Joonis 12. COVID-19 kriisiüksuste otsustamist mõjutavate tegurite mõjuahela (Allikas: autori koostatud).

Joonisel 12 kujutatud mõjuahelat saab uuringu tulemustele tuginedes kirjeldada järgmiselt – kohaliku omavalitsuse jaoks algas koroonakriis info olemasolu probleemiga (st. infopuudus), millega paralleelselt tekkis tugev meedia ja avalikkuse huvi, kus paralleelt püüdis keskvalitsuse olukorda hallata kohati ka omavalitsustega mitteametades ning see kokku põhjustas ajasurve, mis viis omakorda väga kõrge stressitasemeni. Samas tulenes autori hinnangul ajasurve ka otsustajate objektiivsest vajadusest teha teatud kriitilised otsused ära ilma milleta oleks võinud tekkida suurem(ad) probleem(id) – isegi siis kui näiteks meedia ja keskvalitsus ei oleks survet avaldanud. Nagu ülal kirjeldatud lihtsustatud mõjuahela joonisel, saavad ka mõjutegurid olla üksteisest ka otseses sõltuvuses, mida ka korrelatsioonianalüüs kinnitas.

Intervjueeritud otsustajad kirjeldasid ka tegurite ja nende mõju maandamist esimese laine ajal – nt. meedia ja avalikkuse surve parem haldamine läbi proaktiivse kriisikommunikatsiooni oli peamine vahend meediasurvest tuleneva töökoormuse ja seeläbi ka stressitaseme vähendamiseks. Samas infopuuduse leevendamine läbi ekspertide kaasamise aitas vähendada ka meedia survet kuna eksperte sai kasutada kõneisikutena, otsustes sai tugineda nende hinnangutele ja kriisijuhid said enam otsustamisele keskenduda. Need on vaid mõned näited tegurite omavahelisest sümbioosist ja nende maandamiseks ette võetud tegevustest (sh. otsustest).



Joonis 13. Peamised otsustamist mõjutanud tegurid ja nende seoste väljendused (Allikas: autori koostatud).

Intervjuudest ja ankeetküsitlusest saadud sisendi kombineerimisel ilmnes joonisel 13 kujutatud peamiste otsustamist mõjutanud tegurid ja nende seosed. Autor juhib siinkohal tähelepanu, et see ei ole lineaarne, tegurid võivad üksteist mõjutada nii järjestikku kui kaootiliselt vastavalt otsustamise spetsiifikale (vt. magistritöös ka joonist 12, lk. 101).

Autori hinnangul lähtub intervjueeritavate vastustest seegi, et selline mõjuahel muutus esimese laine ajal võrdlemisi korduvaks mustriks, mis oli küll erines arvestades otsustusspetsiifikat aga oli ka üldiseks esimese laine iseloomustavaks otsustamist mõjutavaks jõuks. See lähenemine on vastavuses ka mitmete kriisijuhtimise teoreetikute arusaamadega, kes on öelnud, et kriise ja selle faase ei tohiks mittelineaarses konstruktsioonis vaadelda järjestikuste etappidena (Bigelow

jt., 1993), vaid seotud ja integreeritud protsesside ja tegevuste klastritena, mis võivad kattuda või toimuda sageli samaaegselt (Jaques, 2010).

3.4 Otsustamist mõjutanud lisategurid

Lisateguritena käsitletakse neid mõjureid, mille olulisus kerkis esile uurimistöö raames läbiviidud 15 intervjuu käigus. Sellega eristuvad lisategurid põhiteguritest, mis anti uuringus osalenutele hindamiseks ja kirjeldamiseks ette. Lisategurite esile toomine intervjuueeritavate poolt oli võimalik tänu intervjuude poolstruktureeritud formaadile, mis jättis uute teemade üle arutamiseks ajalise mahu.

Intervjuude käigus ilmnas, et 2020. aasta kevadise COVID-19 esimese laine aegset VUCA kriisi- ja otsustuskeskkonda iseloomustasid lisateguritena sisemiste teguritena kategoriseeritavad mõjurid:

- riskitaju (mainiti 60 korral);
- varasemad kogemused (mainiti 28 korral);
- emotsioonid (38 korral).

Järgnevates alapeatükkides tuuakse esile intervjuueeritavate poolt mainitud lisategurid ning nende väljundid.

3.4.1 Varasemate kogemuste olulisus

Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas varasemate kogemuste mõju 93,3% (14) intervjuueeritutest kokku 28 korral läbi kolme eristuva väljundi: (1) isikliku tasandi kogemuse olemasolu positiivne mõju, (2) organisatsioonilise tasandi kogemuste puudumiste negatiivne mõju ning (3) ebarealistlikud ja vähesed kriisiõppused.

1. Isikliku tasandi kogemuste olemasolu positiivne mõju

Varasematest kogemustest kõneledes alustasid intervjuueeritavad isiklikust tasandist – mainiti, et otsustajad ise olid „*kõik kogenud inimesed*“. Seda toetab ka asjaolu, et otsustajate ringi ei

kaasatud ühtegi alla 26-aastast isikut. Teadmised ja kogemused „*olid kasulikud*“ esimeste kiirete otsuste tegemisel:

"[...] Et kõik olid selles mõttes noh, kõik on kogenud inimesed nagu, et inimesed ikkagi teavad, et on olnud on erinevaid olukordi." (T7)

"No võib-olla need teadmised või kogemused olid kasulikud esimeste kiirete otsuste ammutamisel eee kuna nagu oli arusaadav, kuidas peaks info liikuma, oli arusaadav nagu väga oluline on juhiste väga täpne täitmine oli arusaadav eee miks on väga oluline selline vahearuannete tekkimine." (T4)

Otsustajate seas oli inimesi, kes olid ise ka varem kriisiõppuseid korraldanud või kes olid ise avalikus sektori poolt kriiside manageerimist nt. kriisikommunikatsiooni poolelt (nt. Kurkse õnnetus, Estonia hukk) või ka tervishoius kriisijuhtimise kaudu (nt. HIV-viiruse Eestisse jõudmine) läbi teinud:

"[...] olen suurema osa oma teadlikust tööelust tegelenud kriisikommunikatsiooniga [...]" (T3)

"[...] seda (paanikat – autori märkus) aitas leevendada tegelikult see, et meie meeskonnas olid eee nii meediku haridusega inimesi kui pikaajaseid eee juba ka ütleme eee noh vanuses viiskümmend pluss seal kuuskümmend, kes olid eee läbi elanud erinevaid niisuguseid eee kriise [...]" (S1)

"Ma ei saa vabandust, mul tuleb siinkohal meelde aga mul oli võimalus töötada (kolleegiga – autori märkus) (ametis – autori märkus) siis kui Estonia õnnetus juhtus." (T1)

"[...] olen näinud nii noh, ütleme Eestis kui tuli HIV-viirus ja, ja sellega võitlust." (S1)

"[...]mu taust on selline, et et ma olen tegelikult hullemates olukordades olnud, see tähendas minu jaoks ei ole minuga, see ei olnud noh minu jaoks nii väga midagi erilist [...]" (T2)

Toodi esile ka kevadiste kogemuste mõju sügisele 2020 ja kevadele 2021 – toimus õppimisprotsess ning esimese lainega võitlemisest ammutati teadmisi teises laines toimetuleku jaoks:

"[...] kui me võrdleme kevadist ja eee sügist perioodi omavahel [...] siis inimesed olid sügisel ja siiaamaani on põhimõtteliselt, nagu see kriis ei ole veel möödas, inimesed on paremini ettevalmistatud, inimesed juba teavad enam-vähem, millega tegemist, eee juba on olemas vaktsiin, seda teavad ka kõik. Ühesõnaga praegu ma arvan, inimeste lähenemine on pragmaatilisem ja tänu sellele ka rahulikum." (T7)

"Täna, täna teadmise pealt oleme ju palju kogenenumad ja meedia opereerib juba (ohkab – autori märkus) hoopis teistmoodi neid teemasid." (T1)

2. Organisatsioonilise tasandi kogemuste puudumiste negatiivne mõju

Organisatsiooni tasandist rääkides kostsid otsustajate poolt pigem negatiivsemad toonid ning üldiseks sõnumiks oli vähene ettevalmistus. Nendest elementidest, millega kohalikud omavalitsused olid jõudnud tegeleda, toodi esile järgmist:

"Koostasime 2019 organisatsiooni kriisiplaani ja sellega kaasnesid ka koolitused." (S6)

"[...] Saaremaa vald oma kriisimeelsuses oma varasemat kriisiharjutuste ja õppuste ja, ja üldine kriisideks valmispanek oli ka hea pinnase üldise seda asja selliselt ette võtta." (S5)

"[...] kohalikul omavalitsusel on kohustus teha plaanid ka nagu nendele kriisidele, mis on ju riskianalüüsis hinnatud." (T3)

Toodi esile, et kohalik omavalitsus polnud sellist tüüpi kriisiks valmis – epideemia ei kuulunud riskianalüüsis hinnatud kriiside alla, seetõttu puudus ka ettevalmistatud plaan. Kirjeldati ka arusaama „kriis võib tulla iga hetk“ mõistmise olulisust ning sedagi, et sellistes olukordades aitaks hakkama saada just see sama lähenemine „kui tekib mingi eriolukord, siis sa käivitad mingi skeemi, mis oli varem läbimõeldud“:

"[...] noh, rääkimata sellest, et kohalikul omavalitsusel on kohustus teha plaanid ka nagu nendele kriisidele, mis on ju riskianalüüsis hinnatud. Ja epideemia olukorras tegutsemine noh, ei olnud kindlasti ei kuulunud kuidagi kohaliku omavalitsuse hinnatud riskide hulka. Et, selles mõttes tegutsemine ei olnud mingi ettevalmistatud plaani alusel." (T3)

"[...] kriis võib tulla iga hetk, et ja ei ole võimalik olla valmis erinevateks kriisideks aga on võimalus olla valmis kriisiks kui selle selliseks [...] kui tekib mingi eriolukord, siis sa käivitad mingi skeemi, mis oli varem läbimõeldud. [...]" (T8)

Vastaja Tallinnast märkis, et pandeemiakriisi võimalikkuse peale polnud ka kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni tasandil tõenäoliselt kunagi mõeldud. Lisaks kirjeldas teine vastaja samast omavalitsusest seda, et kui ka kriisiloludes jääb otsustusüksuses osalev poliitik vaid poliitikaga tegelema ning tal pole kriisi juhtimiseks pädevust, võib see ohtlikuks osutuda:

"[...] ja lihtsalt, ma arvan, nagu selle selle komisjoni liikmed pole kunagi mõelnud, et see kriis võib sellisel kujul tulla." (T7)

"[...] meil on poliitiline süsteem, noh et meil on kohaliku omavalitsuse juhtkond ja riigi riigis, noh, kõik see on praegu väga politiseeritud läbi politiseeritud, et sinna võivad sattuda inimesed, kes tahavad tegeleda poliitika ja nad ei pruugi alati olla pädevad, sorry aga see nii. See on hmm kohati isegi ohtlik [...]" (T6)

3. Ebarealistlikud ja vähesed kriisiõppused

Kirjeldati ka seda, et varasemate kriisiõppuste keskkond polnud reaalse kriisiga võrreldav (nt. ajalises kestuses). See tähendab, et kriisiõppustest saadud kogemusi ei saanud kogemustest lähtuva otsustusprotsessi tugipunktina rakendada:

"[...] need kriisiõppused ja need kriisikoolitused, mis vähemalt meie tasemel on läbi viidud, ei arvestanud sellega, et meil on kriisiolukord, mis kestab.. palju ta seal kestis mingi poolteist kuud, nagu et ta oli pigem selline otse, ta oli alati nagu kiire, kiiremini saabuvate nagu tagajärgedega." (T4)

"[...] noh, me teadsime kohe, et see nii õelda ei lõppe ju niipea ära. See ei ole mingi üleujutuse õppus, mis meil on tavaliselt olnud, et me hakkame hommiku tegema ja lõunaks on [...] teadsime kohe, et see kriis kestab ikkaqi Hiina, Itaalia näitel, et väga-väga pikalt [...]" (S2)

Üks intervjuueeritav kirjeldas, et pandeemiaõppused on jäänud pigem tervishoiusektori pärusmaaks, kohalikud omavalitsused midagi sarnast teinud pole. Saaremaa intervjuueeritav kirjeldas, et KOVis oldi arutatud üleujutuste, elektrikatkestuste või tormi mõjude üle, aga „tegelikult on midagi muud“. Lisaks kirjeldati, et kriisiõppuseid on üleüldse vähe olnud ning see tekitas tunnet, et „ma pole selleks valmis“:

"Ma arvan, et võib-olla pandeemiaõppus kui sellist on tehtud, ainult on siis kui Ebola kriis oli, et haiglad tegid seda õppust, et siis aga mingit KOVi või selline, ma arvan, et pandeemiaõppust ma arvan, et ükski KOV pole teinud." (T9)

"[...] on arutatud, mis on Saaremaa kriis – võib-olla on üleujutus, võib-olla toimunud võib torm, elektrikatkestus aga võib olla kõik korraga? Noh ei, tegelikult on midagi muud." (S5)

"Seda (õppuseid – autori märkus) on olnud aga ma ise hindasin, et seda on liiga vähe olnud, ma ei ole valmis. Ja, ja ka teised ei ole piisavalt valmis." (S5)

Märgiti ära seegi asjaolu, et kriisiõppuste taotlusi oli vähemalt Saaremaal tehtud rohkem kui koolitusi toimunud. Selle põhjusena toodi esile Saaremaa kui piirkonna „nurgatagust“, mis kõneleb ääremaastumise mõjudest ka avaliku sektori tasandil. Sama vastaja sõnas, et ka teise valdkonna kriisiõppused oleksid abiks olnud:

"Ja natukene aga neid taotlusi olen ma teinud rohkem, kui oled saanud koolitusi. Ütleme siia nurgatagusele inimesele väga palju, väga palju osaks pole saanud." (S5)

"Aga ükskõik mis kriisi läbi õppides läbi harjutades ta saab paremale tasemele ja see tasub ära." (S5)

Kirjeldati ka konkreetsetes valdkondades esinenud teadmatuse mõjusid – toodi näiteid olukordadest, kus haiglatöötajad ei osanud alguses korrektselt isikukaitsevahendeid kasutada ning nakkust viidi töötajate riskasutuse tõttu eri osakondadesse laiali. Saaremaal pöörati isikukaitsevahendite korrektsele kasutusele tähelepanu ka COVID-positiivsete transpordis:

"[...] ka haiglas toimub väga palju niisugust riskasutust, vaid ka inimeste riskasutust, ehk siis liikusid ühest osakonnast teise, sellega viidi ka seda nakkust nagu laiali ja ei peetud oluliseks neid isikukaitsevahendeid, neid ei osatud kasutada. Ehk noh, välja tulid nagu sotsiaali nõrkused [...]" (S1)

"[...] nende COVID-19 patsientide ja nende positiivsete transportimine ehk siis seal on küsimus alati selles, et kas inimesed on piisavalt hästi selga pannud oma kaitsevahendid. Kas meil on kõik asjad ikkagi tehtud nii nagu peab olema tehtud ja nii edasi, nii edasi, nii et sealt tekivad sellised teatud nii-õelda kohad, millele sa pead nagu kogu aeg mõtlema." (S4)

Varasemate kogemuste olemasolu peeti kohalike omavalitsuste otsustajate poolt väga oluliseks ning need aitasid ka tunnetatavat segadust või isegi paanika teket ennetada. Mõnel puhul toodi esile ka isiklikke näiteid ja kogemusi kriisidest, mis ulatusid toimusid 20 ja enam aastat tagasi. Baumann jt. (2014) lähtub, et varasemate kogemuste olemasolu on nii otsustamist soosivaks teguriks, aga toetab ka olukorra mõistmist (Paige, 1968). Nii Tallinna kui Saaremaa kriisiüksuste otsustajad tõid esile kogemusega kaasatud isikute panuse ja olulisuse, mis on kooskõlas Ahituv jt. (1998) uuringu tulemustega, mille kohaselt tulevad suuremate kogemustega isikud otsustusprotsessides nii ajasurve kui puuduva informatsiooniga paremini toime.

Kui otsustajad tõid isiklikul tasandil olemasolevat kogemust esile pigem positiivse külje pealt ja mahukana, siis kohaliku omavalitsuse kui organisatsiooni tasandil toodi esile vähest ettevalmistust, mille väljunditeks oli pandeemia-tüüpi kriisiplaani puudumine, aga ka reaalse kriisiga võrreldamatutes tingimustes õppustel saadud kogemuste vähesuse mõju.

3.4.2 Riskitaju

Tallinna ja Saaremaa kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas riskitaju mõju 73,3% (11) intervjueeritute kokku 60 korral läbi nelja eristuva väljundi: (1) Riskitaju erinevus Tallinnas ja Saaremaal, (2) maskikandmise problemaatika kui näide esimese koroonalaine aegsest ohutajust, (3) avaliku sektori kommunikatsioonivalikud avalikkuse riskitaju mõjutajana ning (4) mitmed mandri omavalitsused ei võtnud kriisi alguses tõsiselt.

1. Riskitaju erinevus Tallinnas ja Saaremaal

Tallinna ja Saaremaa otsustajate ohutunnetus oli 2020. aasta esimese laine alguses küllaltki erinev. Tallinna intervjueeritavad kirjeldasid seda, et viiruspuhangu tõsidusest saadi aru juba jaanuarikuu lõpus või veebruari alguses:

"Peaaegu ka siinkohal välja tooma, et tegelikult pealinnas me saime selle tõsidusest nagu aru juba suhteliselt nagu jaanuarikuus [...]" (T9)

"No ma arvan, et veel enne eriolukorda ehk tegelikult meil see kriisikomisjon sel teemal tuli kokku ja me kutsusime kohale ka terviseameti esindaja, vot ma täpselt ei mäleta oli see jaanuari lõpp või mingi veebruari algus [...]" (T8)

Seejuures on oluline mainida, et olukorra tõsiduse mõistmine oli Tallinna kriisiüksuses pigem homogeenne:

"[...] Keegi ei kavatsenudki vait olla ja teha paremat nägu kui asi on. Pigem oli linn siin isegi natuke rohkem mures kui riik tervikuna." (T1)

"Et, et et ikkagi mina sain aru, et, et minu kolleegid Tallinnas kõik mõistsid selle selle koroona tõsidust noh, lihtsalt erinevates aspektides." (T3)

"Eee nii et mul oli tunne, et kõik vajalikud võtmeisikud suhtusid, piisava tõsidusega tekkinud olukorda." (T4)

Tallinnas teravdas otsustajate riskitaju tiheasustuse olemasolu ja arusaam, et teatud vahendite osas valitses üsna varakult defitsiit:

"[...] nagu, kui eriti, kui me hakkame Saaremaaga võrdlema, siis me peame nagu ütlema, et meil on olemas rida erinevusi - esiteks asustus, meil on väga tihe asustus, mis soodustab viiruse levikut." (T4)

"Siis kui ma ise hakkasin otsima isikukaitsevahendeid eee helistasin kohalikule tarnijale eee ja noh kõik oli juba läbi müüdnud. See oli 31. jaanuar, kusagilt ei olnud saada mitte midagi noh juba sel see oli kuu aega enne kui koroona jõudis meile sisuliselt." (T6)

Saaremaa intervjuueeritavad tõid esile seda, et saareks olemine kui eraldi asjaolu alandas ohutunnet. Ei usutud, et Saaremaale kui mandrist isoleeritud piirkonda viirus jõuaks – tõsisem kriis oli sel hetkel Hiinas ja värskelt Itaalias, otsustajate sõnul „see kõik tundus kusagil kaugel“ ning viirus tuli ootamatult „puraki selga“:

"[...] ega meil ei olnudki sellel hetkel koroona kohta, see hetk ei olnud eee meil mingit, mingit niisugust infot ega hoiatust. [...] me ei saanud seda ei Terviseametilt ega, ega kuskilt [...] et nende olukord on niisugune, et see asi jõuab siia Saaremaale kuidagi mingisuguse tempoga jah." (S1)

"Küll jah, meie seast, mina ja, ja veel mitmed inimesed nägid, kuidas, kuidas väljamaal haigla ukse ees inimesed surevad ära, sest haigla on täis, hapnikku ei ole võimalik ukse eest pakkuda ja, ja, ja kuidas siis need sõjaväeautod arvatavasti jahe jahtuvate koormatega sõidavad haiglate juurest ära. Aga, aga see kõik tundus kusagil kaugel. Hiina on kaugel ja Itaalia peaaegu sama kaugel. Et, et see, see ohutunne ei olnud alguks meis piisavalt hea ja, ja peale selle, me oleme Saaremaal, me oleme nagu piiratud, et see kusagil mujal kui üldse maandub, siis kusagil mujal. Aga eks me lõikasime näppu [...]" (S5)

"[...] alguses ju, olgugi, et jah, see viirus tuli ju Saaremaale nagu väga-väga suure laviinina kohe nagu puraki selga. Ja ilmselt ma arvan, ma ka ise ei uskunud, et ta võib nii nakkav olla, [...]" (S4)

Samas tõi ka üks Tallinna intervjuueeritav esile, et päris alguses oli neil sarnane tunnetus ning homogeenses arusaamises olid ka pealinnas lõhed. Samuti toodi esile, et Saaremaa oli hoopiski Tallinna jaoks kaugel punkt, kus see kõik toimub ning olukorra ohuaste tõusis pealinnas jaoks siis, kui riigis oli 10 surmajuhtumit:

"See algas ilmselt ju tunnetusega, et see meid ei puuduta, see on kuskil kaugel." (T5)

"Ja siis oli mulle vastuseks eee kolleegidelt minuga võrsetel ametipostidel kolleegide poolt, et eee see ei jõua kunagi siia ja-ja, et see on ma kunstlik paanika eks ole." (T6)

"Algul oli ju tunnetus, et see on kuskil Saaremaal, eks ju. Et ta nagu meist kaugemal aga ma arvan, et siis, kui see number jõudis sinna kümne surmani. [...] siis haarati, et tegelikult on asi ikkagi kurjast ja ka aga, et sellest tuleb nagu väga tõsiselt suhtuda, see teadmine tuli ikkagi üsna-üsna kiiresti." (T5)

2. Maskikandmise problemaatika kui näide esimese koroonalaine aegsest ohutajust

Sellest ajast, kui oht oli reaalsemaks muutunud ning kutsuti kokku kriisiüksuste koosolekuid, tõi üks intervjuueritav Saaremaalt ilmeka näite tollase segaduse ja ohutaju kohta, mis väljendus ebaselguses maskikandmise osas. Siinkohal tasub meenutada, et kriisi alguses ei osanud ka Maailma Tervishoiu Organisatsioon kindlalt öelda, kas maski kandmine on piisavalt tõhus ennetusmeede.

"[...] meil oli kokku lepitud reegel, et kõik kannavad maski ja siis seal oli nii, et et keegi laseb oma maski jälle lonti...[...] Selleks, et härra saaks rääkida oma mõtte ära ta laseb maski eest ära – (manitsevalt valju tooniga tuli öelda – autori märkus) EI LASE MASKI EEST ÄRA, ME KÕIK KANNAME MASKI! Nagu lasteaed, et, see reegel, mis on tehtud sealt püütakse jälle üle astuda. Aga noh, ütleme et kümnest inimesest üks või kaks selliselt siis vajadid pidevat meeldetuletamist." (S5)

Sarnane näide – kõrgema tasandi (st. keskvalitsuse otsustajate) madala ohutaju ilmnemise kohta toodi näide Saaremaalt, mida eri ministrid kriisi kõrghetkel külastasid.

"[...] noh, ministrid nad tulid niisuguselt uljalt maski ees ei olnud, tahtsid kätelda nagu nagu ikka, aga aga noh, meie selleks ajaks olime ikkagi ikkagi hoopis teisest staadiumist, et meil inimesed ikkagi haigestusid järjest...olid surmajuhtumid. Ja noh, meie jaoks ei olnud kätlemine ega ilma maskita olemine üldse, üldse variant." (S1)

Üks Tallinna intervjuueritav mainis, et kui käidi koosolekul, kus need samad ministrid olid värskelt Saaremaalt tagasi tulnud – polnud neil maski ees.

"Noh ma käisin ka näiteks ministeeriumis, kus olid inimesed, kes tulid Saaremaalt. Ja nad ei olnud maskiga [...] need inimesed ei kannu maski, mis ma siis sette ette ka panen nagu loll, noh selline tunne oli." (T6)

Intervjuueritav Saaremaalt märkis, et nad tundsid ka nende olukorra tõsiduse pisendamist:

"Et jah, meie taju oli see, et ei mõistetud seda hetkeseisu, milles meie siis elasime, see, see tunne oli. Ja sellist noh mõnel moel on see ka arusaadav, sest nad tõesti ei näinud, me nägime seda [...] meie probleemi nagu esialgu siiski pisendati [...] meie olime siiski niisugune esimene suur kolle ja ja me me nagu tajusime seda, et seda ei võeta nagu tõsiselt eee meie nagu seda muret." (S1)

3. Avaliku sektori kommunikatsioonivalikud avalikkuse riskitaju mõjutajana

Üldsuse riskitaju ja avaliku sektori poolt kriisi sügavust hindavat kommunikatsiooni tagantjärele hinnates toodi esile järgmist:

"Aga mul on tunne, et osa meie armsast Eestimaast elab mingisuguse tunde, et noh ega seda nüüd öieti meie mure pole." (T1)

"Praegu võetakse seda üsna sellise eee tavapärase rutiinina. Tuleb järgida ettevaatusabinõusid, tuleb järgida linna kehtestatud kui linnavaatest rääkida kehtestatud meetmeid, reegleid, abinõusid. Aga sellist nagu ohutunnet on kindlasti vähem." (T5)

"[...] ma arvan, kõige suurem viga mis me oleme teinud aga võib-olla me saanudki seda mitte teha on see, et me justkui sisestasime inimestesse tunnet, et see viirus kiiresti tuleb, kiiresti läheb. Eee ja ma arvan, et meie inimestel tekkis tunne noh, et nüüd natuke peame vastu veel ja siis kõik lõppeb ja me naaseme normaalsesse ellu [...] jamad ei pruugi lõppedes siis kui sina ise seda arvad. See on võib-olla selline kõige olulisem." (T4)

Intervjueeritav Saaremaalt mainis, et sellest hetkest, kui saare ja mandri vaheline liikumispiirang kaotati, kadus ka inimeste ohutaju.

"[...] juba sealt aprilli keskpaigast, kui hakkas või siis ka siis, kui Saaremaal jälle lahti tehti, siis oli, loomulikult oli keeruline, ei saanud enam eee noh, inimesed ei mõistnud enam, et ohtu ei ole, ei tulnud eee paari sada surma tuli vaid ainult paarkümmend surma, kes ja proovi siis inimestele öelda (paus) ta on ikkagi äärmiselt ohtliku asjaga tegu või midagi sellist." (S2)

4. Mitmed mandri omavalitsused ei võtnud kriisi alguses tõsiselt

Üks Saaremaa intervjueeritav tõi esile, et nad proovisid oma kriisiüksuse poolt ka teistele, mandril asuvatele omavalitsustele, juba esimeses laines selgitada olukorra tõsidust ja anda näpunäiteid, mida teha võimalikuks kriisisituatsiooniks valmistumisel. Mure mandri olukorra pärast väljendus ka algses otsuses liikumispiirang mandri ja saare vahel kehtestada – seda asjaolul, et saarel esimeses laines olles ei tunnetatud, et mandri omavalitsused olukorra tõsidust adusid:

"Kui meie olime siin suure noh, epitsenter või kuidas ma ütlen...[...] pole ju päris ilusasti öeldud, aga sel perioodil, kui meie olime suure pasa sees, sel perioodil, ei vaadanud mandri omavalitsused selle pilguga näiteks oma hooldekodusid, et keda ma paneksin infektsiooniarsti-infektsiooni inimesena, sellesse hooldekodusse, kui ta (viirus – autori märkus) jõuab mandrile. [...] see pani mind imestama, kuidas nii rahulikult suudetakse ja nädala aja pärast küsib siis koosoleku läbiviija valdadelt, et „Kas te olete leidnud infektsiooni inimesi (arste – autori märkus)? Mitte ühte jah ei tule kuskilt." (S5)

"[...] miks me seda tegime (liikumispiirang Saaremaa ja mandri vahel – autori märkus), oli see – ei ole tunnet, et mandril võetakse seda asja tõsiselt ja see asi ei tohi laialt mandrile jõuda inimeste liikumisega. Me lootsime, et vähendame mandrilt liikumist. Lihtsalt selline pilk jäi siin, et kui valdade juhid on koos kusagil TEAMSis või Skypes ja siis lastakse neile rääkida, siis, siis apaatselt kuulevad. [...] ilma infektsiooni, infektsioonivaldkonda tundmata, nad lootsid sellest värgist läbi tulla [...]" (S5)

Riskitaju tasemete erinevuse põhjustel omavalitsustes oli autori hinnangul lisaks asustustihedusele ja vahendite defitsiidile ka oma roll elanikkonna sotsiaalses ja kultuurilises koosseisus, mille olulisust on Cori jt. (2020) oma uuringus esile tõstnud. Slovic ja Peters'i (2006) poolt esile toodud riskitaju kui tunnetuse ja analüüsi eristumine on oluline ka valimisse kaasatud omavalitsuste puhul kuna Saaremaa otsustajad kriisieelsel ja algperioodil pigem lähtusid tunnetusest ning Tallinna otsustajad olid nii ajaliselt kui inforuumilt erineval positsioonil – Saaremaa võrkpallimängude seonduv probleemteema aktiivne kajastus meedias ja erinevad ohuhinnangud võisid autori arvates suunata sealseid otsustajaid analüüside suunas.

Vastukäivad signaalid, mida keskvalitsuse tasandil anti näiteks maskikandmise osas, tekitasid Brinks ja Ibert'i (2020) uuringuga sarnaselt ka Tallinna ja Saaremaa otsustajates ebakindlust, mis mõjutas mõnel juhul ka kriisiüksuse liikmete riskitaju. Keskvalitsuse kriisikommunikatsiooni, mille kandvat rolli kriisijuhtimise mehhanismide disaini ja kasutamisel on uurinud Bouckaert jt. (2020) osutus sarnaselt Kešetović'i (2020) uuringu järgi ülioluliseks koroonakriisi tingimustes, ent seda peeti mõlema omavalitsuse intervjueeritute poolt osaliselt ebaõnnestunuks.

Kokkuvõtvalt olid ohutunde alahindamise osas koroonakriisi algperioodil Tallinna ja Saaremaa kriisiüksused erineval positsioonil – intervjueeritavate sõnadest lähtus, et Tallinnas mõisteti olukorra tõsidust juba jaanuaris-veebruaris 2020. Seevastu Saaremaa algselt madalama ohutaju põhjuseks oli autori hinnangul asjaolul, tunnetati kohaliku omavalitsuse kui saare teatavat eraldatust ja ohutust, samuti ka viirusepuhangu kaugust (algne puhang Hiinas, Itaalias) ning seegi, et ka Terviseametist ei saadud tõsisele ohule vastavaid soovitusi.

Enim näiteid nii kohaliku kui riigitasandi otsustajate individuaalse ohutaju ilmingutest toodi maskikandmise tõsiselt võtmise erisuste näiteid. Lisaks toodi esile, et Saaremaa valla poolt tunti esimese laine kriisis muret ka mandril asuvate omavalitsuste pärast, kes ei võtnud Saaremaa kriisiüksuse otsustajate hinnanguil tollast kriisi piisavalt tõsiselt.

3.4.3 Emotsioonid

Tallinna ja Saaremaa kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajatest kirjeldas emotsioonide mõju 73,3% (11) intervjueeritutest kokku 38 korral läbi viie väljundi: (1) hirmu tundmine, (2) tulised ja kirglikud arutelud, (3) toimetulek prognoositavate ja reaalsete surmajuhtumitega, (4) avalik kriitika kriisi kõrghetkel ning (5) pingutuse järelkajad.

1. Hirmu tundmine

Emotsioone kirjeldades mainiti enim negatiivse alatooniga tunnete esinemist. Hirmu kirjeldades tõid omavalitsuste kriisiüksuste otsustajad esile erinevaid aspekte – hirmu enda pereliikmete võimaliku nakatamise pärast, aga ka üldiselt ärevust ja kartust viiruse ees.

"[...] kui sa elad nii-öelda pere keskel, nagu mul on ikka selline korralik perekond nagu (pereliikmete arv – autori märkus) liiget nagu (lastearv – autori märkus) ja põhimõtteliselt loomulikult siin tahes-tahtmata tekib tunne, et mis, mis hakkab juhtuma, kui näiteks nagu mina haigestun ja, ja tont teab, mis sealt edasi [...]" (T7)

"Aga ikkagi mul vahest selline stress väljendub selles, et ärkad öösel ja hakkad köhima ja mõtled, et koroonaga on juba siin noh sellised mõtted kui sa tegeled terve päev sellega." (T6)

Järgnev näide Tallinna kriisiüksuse otsustajate kokkupuutest võimaliku nakkusekandjaga ilmestab otsustuskeskkonnast lähtuva hirmu mõju otsustusprotsessides osalemisele. Samuti ilmestab see, kui tõsiselt juba algaasis olukorda võeti:

"[...] samal päeval tehti läks lahti üks uus nii-öelda (linna – autori märkus) hoone ehk siis ta kontakteerus hästi paljude inimestega, kes sinna tulid vaatama selle puhul. Ja siis ta õhtul [...] see info jõudis meieni, et (seal hoones – autori märkus) koroonahaige laps on, siis ta helistas mulle, et mis ma teen, et endal tal on (mitu – autori märkus) last, istus autos parklas. [...] Õhtul oli see nagu kriisikoosolek (tulemas – autori märkus) meil, [küsis – autori märkus] et „Mis ma teen, et ma olen nagu õnnitlenud (inimesi – autori märkus) ja kätlenud ja üle andnud neile (asju – autori märkus)?“. Ja siis reaalselt minu reaktsioon ... „Sa ei tohi tulla sinna meie koosolekule!“, [...] noh (kolleeg – autori märkus) istus tund aega autos, ootas [...] Ühesõnaga me keegi ei teadnud mis asi see on, päriselt et mulle tookord tundus, et noh, eks see on jõudnud ka meieni, et aga siis hiljem tuli välja, et ei ole nii nakkav, et ikka sa pead nagu veidi rohkem aega [olema kontaktis – autori märkus] ja nii edasi." (T6)

2. Tulised ja kirglikud arutelud

Kirjeldati ka komisjonis tõstatunud emotsioone – tuliseid ja kirglikke arutelusid otsustajate seas. Üks otsustaja mainis, et Saaremaal aitas emotsioonipuhanguid maandada Päästeamet.

"[...]Et, et selles mõttes sellest (Päästeameti kohalolust – autori märkus) oli meile väga palju abi, sest eee meie komisjonis kohati läks siin ka emotsionaalseks. Kuna ei olnud, puudus see, selline taktika väljaõpe. Et nemad olid alati nagu väga kahe jalaga maa peal." (S3)

"Ja, ja arutati vahel ka päris tuliselt ja vahel sai mõni ka riielda," (T1)

"Aga noh, ühesõnaga arutati, arutati isegi lubamatult ja mõttetult ja pikalt aeg ajalt, kuidas jagada maske ja kellele on visiiri ja kellele ei ole vaja [...] siis läksid, aeg-ajalt läksid arutelud kirglikuks, kirglikuks. Tagantjärele tundub isegi natuke nagu ping-pongina aga noh nii ta oli." (T1)

3. Toimetulek prognoositavate ja reaalse surmajuhtumitega

Saaremaal kui kriisi epitsentris toodi esile ka nii prognoositavate kui reaalse surmajuhtumitega toimetuleku emotsionaalset poolt:

"Ülekaalukalt nagu kõige rohkem tuleb alati meelde kevadest see, et et noh, olgu see siin neliteist, viisteist, kuusteist, seitseteist, kaheksateist, märts ütleme, see mingi viie-kuuepäevane periood oli me saime nagu (paus – autori märkus) vot sellist statistikat ja Hiina ekraani ju taustal, et eee Saaremaal tuleb ütleme siin sadu ja sadu eee surmi seoses koroonaaga, aga meil on haiqlad saavad kohe-kohe täis eee kaasuvate ja eakad inimesed hakkavad massiliselt surema, meil on vaja täiendavaid eee siis neid voodikohti, meil on vaja täiendavaid morgi kohti, et, et sel nendel päevadel, noh see tunne, [...] seoses ka valla juhtimisega, et, et noh, see on see, mis nagu jääb selgelt nagu minule meelde kogu sellest kriisist." (S2)

"Seal oli see, et tõesti need inimesed reeglina olid väga kõrges vanuses ja, ja, ja tõenäoliselt ei oleks ka see elu nüüd väga palju edasi kestnud, aga emotsionaalselt oli see ikkagi väga-väga keeruline [...]" (S1)

"Need inimesed, kes on hooldekodudes, kodudes, olgu see era või riigi või, või need on ikkagi Saaremaa inimesed." (S5)

4. Avalik kriitika kriisi kõrghetkel

Kriisiüksuste väliste isikute poolt avalikult (sh. meedia või sotsiaalmeedia vahendusel) tehtud kriitikat, aga ka süüdistusi tunnetasid nii Saaremaa kui Tallinna kriisiüksuste otsustajad. Kirjeldati, et see oli „ebameeldiv ja ebainimlik“, „ebaõiglane“, „valu“. Intervjueeritavad sõnasid järgmist:

"Sa ei pea osutama teisele valusa koha peale, et näe, siin on su nõrk koht, seal on su nõrk koht...ta on nagunii kriisis juba [...]" (S5)

"[...] ajal, kus inimesed on segaduses, olukord on nii uus, inimesed on hirmul, maske ei ole saada, kritiseerida seda meeskonda, kes üritab selle kriisiga võidelda ja olukorda nagu muuta, on ebaeetiline ja ebainimlik. Ja seda oli kahjuks üsna palju. Sotsiaalmeedias ja meedias." (T6)

Süüdistused tekitasid mõne Saaremaa otsustaja seas ka mõtteid, et kas mõni otsustusprotsessis osalenud isik saab üldse enam Saaremaale elama jääda olukorras, kus otsustajaid süüdistati viiruse saarele toomise ja märgiti, et suur hulk surmi jääb nende hinge:

"[...] kevadel mitte midagi ei olnud teada ja sulle öeldigi, et ühel hetkel on võib-olla mingi 200 inimest on sinu hinge peale umbes, et noh, kes olid siin nagu karmimad süüdistajad, [...] mõtlesin, et arvatavasti (kolleeg – autori märkus) Saaremaal isegi edasi elama ei saa jääda, noh lihtsalt see taust selliselt kõik süüdistasid." (S2)

Üks intervjueeritav tõi esile ka antud ilmingute võimaliku põhjuse – kriisiolukorras on kõik osapooled natuke rohkem ärritatud.

"Ja, ja muidugi oli ka see, et kui kui tekkis noh, mingisuguseid selliseid kas just eriarvamusi, aga noh, võib-olla isegi poliitilisel tasandil tekkis erinevaid seisukohti, et mis, mis on need eee Tallinna seisukohad erinesid Vabariigi Valitsuse seisukohtadest, et eks see ka lisas pinget juurde, kui pidi erinevate osapooltega noh seda selgitama või põhjendama ja et, et see kriisiolukorras on kõik osapooled nagu natuke rohkem ärritatud." (T3)

Tollase avalike kriitiliste sõnavõtude ebameeldivuse võtab kokku järgnev tsitaat, mille põhisõnumiks on – kriisis ei tahaks, et tegeletakse poliitikaga – kriisis on vaja tegeleda kriisi lahendamisega:

"[...] see ei ole nagu see, mida kriisis tahaks, et keegi tegeleb poliitikaga. Vot ma arvan, et seda võiks üldistada niimoodi. Kriisis on vaja tegeleda kriisi lahendamisega ja unustada poliitilised lahkarvamused, niimoodi." (T4)

5. Pingutuse järelkajad

Toodi esile ka pettumuse tunnet – kohalik omavalitsus pingutas väga ning selle eest tunnustust ei saabunud.

"[...] meie jaoks oli see raske aeg ja tunnustust oodata on muidugi väga palju. Mind ei ole kutsutud, ega minu kolleege ei ole kutsuda ei Roosiaeda ega mitte kuskile." (T6)

Saaremaal ja ka Tallinnas toodi esile, et sama üksusega, millega esimest koroonalahingut lahendati, mindaks ka luurele või lahingusse. Samas mainis üks Tallinna intervjuueeritav, et kahjuks pole see esialgne üksteise toetamise tunne samal kujul püsima jäänud:

"Ja (lahingusse – autori märkus) ikka läheks. Saaremaa kriisikomisjoniga kindlasti!" (S4)

"Absoluutselt, pikemale matkale, luurele! Kuhu on vaja (naerab – autori märkus)." (T6)

"Noh, ma arvan, ehk kõige tähtsam aga ka emotsionaalsem eee oli see tunne, mis tekkis inimestel eee mingi hetk, et inimesed olid valmis üksteist toetama [...] Kahjuks eee jah see emotsioon ei, ei ole jäänud nagu pikaks ajaks." (T8)

Omavalitsuste otsustajad tõid esimeses laine otsustuskeskkonnas ning –protsessides valitsenud emotsioonidest enim esile hirmu, kirglikke ja tuliseid arutelusid ning surmajuhtumitega toimetulekut. Samuti mainiti, et oma kriisiüksuse inimestega läheks koos luurele või lausa lahingusse. Kuigi üle poolte intervjuueeritud otsustajatest tõi esile emotsioonide mõju otsustusprotsessides, kirjeldati näiteks hirmu tajumist vaid Tallinnas, mis autori hinnangul tulenes kõrge stressist, mis Buheji jt. (2020) uuringu kohaselt võivad esile kutsuda erinevaid emotsionaalseid reaktsioone, millel on ka mõju otsustusprotsessidele Lerner jt. (2014) ja Moore (2014). Mitmed otsustajad mainisid, et otsustusprotsessides avaldusi aeg-ajalt ka konfliktseid olukordi vaidluste näol, mille avaldumise tõenäosuse suurenemist on uurinud nii Holsti (1989) kui Brecher (1993).

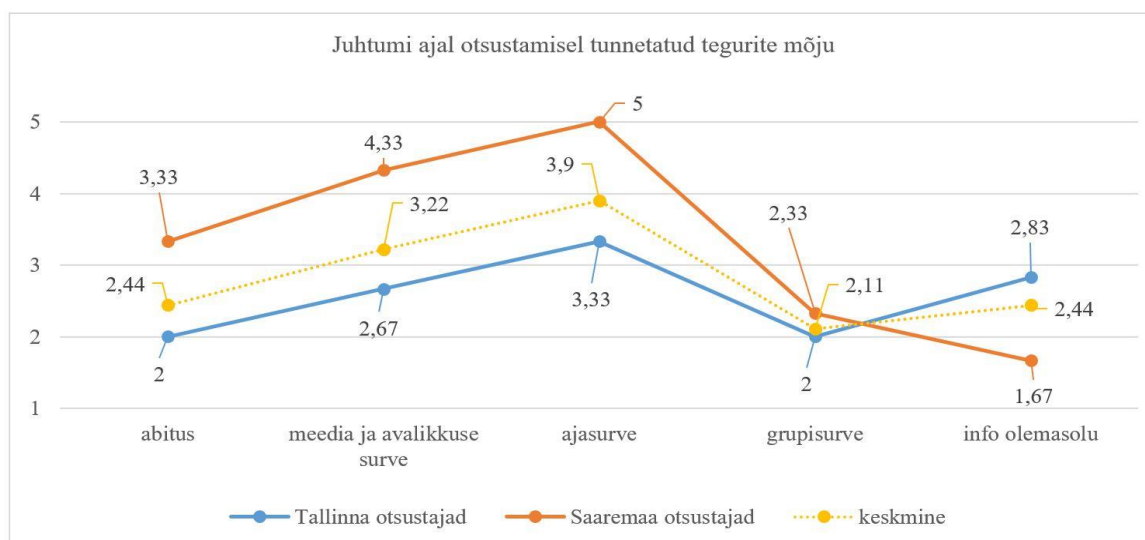
3.5 Juhtumianalüüs: võrkpallimängud Saaremaal ja Kirkorovi kontsert Tallinnas

Järgnevates alapeatükkides tuuakse esile juhtumite osas vahetult otsuse langetanud isikute ankeedis antud hinnangud juhtumit mõjutanud teguritele. Esitatakse ka vastajate hinnangute keskmised küsimuses, mis uuris seda konkreetse otsust keerukaks teinud tegureid. Seejärel kirjeldatakse järgnevas kahes alapeatükis Saaremaa võrkpallimängude ja Tallinnas toimuma pidanud Kirkorovi kontserdi ümber aset leidnud otsustamist. Juhtumite vaheline ajaraam on väike – ca 1 nädal.

3.5.1 Juhtumite vahetuid otsustajaid mõjutanud tegurid ja nende mitmetahulisus

Otsustajatel paluti 5-palli skaalal (1-min ja 5-max) hinnata oma piirkonda puudutanud (kas Kirkorovi kontserdi (Tallinn) või Kuressaare võrkpallimängude (Saaremaa)) ürituse toimumise üle toimunud otsustamise raames tunnetatud tegureid. Siinkohal märgib autor, et intervjuude käigus tuvastati Tallinna vastanute hulgast 6 Kirkorovi kontserti otsustusprotsessi vahetult kaasatud isikut ja Saaremaa vastanute seast 3 isikut, kes osalesid vahetult Kuressaare võrkpallimängude toimumise osas seisukoha võtmisel. Andmete täpsuse huvides kajastas autor mainitud juhtumite tulemuste ankeedi analüüsis vaid nende 9 isiku antud hindeid.

Ankeedis kuulusid hindamisele 5 mõjutegurit: **abitus, meedia ja avalikkuse surve, ajasurve, grupisurve** ja **info olemasolu**. Juhtumite otsustusprotsessi ajal otsustajaid mõjutanud teguritest (vt. joonis 13) tunnetati olulisematenä järgmisi: **ajasurve** (3,9), **meedia ja avalikkuse surve** (3,22), **info olemasolu** (2,44) ja **abitus** (2,44), millele järgnes grupisurve (2,11).



Joonis 13. Juhtumi ajal otsustamisel tunnetatud tegurite mõju omavalitsuste ja otsustajate keskmiste osas (Allikas: autori koostatud).

Tallinna ja Saaremaa otsustajate vastavate tegurite hinnete võrdluses selgus, et enamike tegurite mõju tunnetamise osas hinnangud erinevad ning mõne puhul isegi märkimisväärselt, mida on visuaalselt ka näha joonisel. Samas järgivad need üldiselt sarnast trendi tõusude-languste osas. Ainus faktor, mida tunnetati üsna võrdselt (erinevus vaid 0,33 palli) oli grupisurve tunnetamine (vt. joonis 13). Omavalitsustes olulisemalt otsustamist mõjutanud tegurite võrdlus on ära toodud tabelis 11.

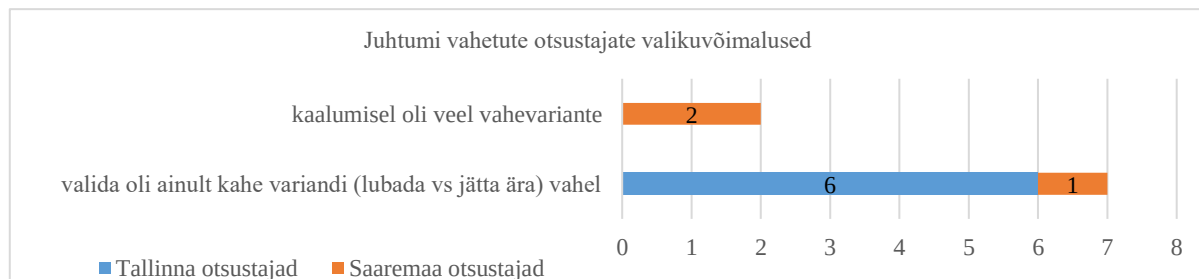
TALLINN	SAAREMAA
1. Ajasurve (3,33)	1. Ajasurve (5,00)
2. Info olemasolu (2,83)	2. Meedia ja avalikkuse survet (4,33)
3. Meedia ja avalikkuse surve (2,67)	3. Info olemasolu (3,33)

Tabel 11. Omavalitsustes olulisemalt otsustamist mõjutanud tegurite võrdlus (Allikas: autori koostatud).

Otsustajaid mõjutanud eri tegurite määrade erinevust omavalitsuste esindajate vastustes iseloomustavad faktiliste andmete olemasolu toel näiteks meedia ja avalikkuse surve osas meediamonitooringu andmebaasi Station andmed probleemteemade käsitlemine. Otsingusõnale „Kirkorov“ ja „võrkpall + Saaremaa“ (Saaremaa puhul 26.02 kuni 03.03 ja Tallinnas puhul 26.02 kuni 13.03 – perioodil, mil otsustusprotsess käis), laekus andmebaasist vastuseks, et kontserti kajastati mainitud ajavahemikus 12 korral ja võrkpallimängudega seonduvat 26 korral (Station, 2021).

Ankeedis paluti otsustajatel olukorda hinnata sedagi, kas toona oli sündmuse toimumise üle otsustamisel valida ainult kahe variandi (lubada või mitte) vahel või oli kohalikes omavalitsustes veel täiendavaid vahevariante kaalumisel (vt. joonis 14). Kui juhtumiga seotud ankeedile vastanud Tallinna otsustajad tõid esile, et valida oli vaid lubamise ja ära jätmise vahel siis Saaremaal mainiti, et kaaluti ka vahevariante mida üks ankeedile vastaja on kirjeldanud järgmiselt:

"ilma publikuta või teha mäng Tallinnas" (V2, Saaremaa ankeetvastaja kommentaar 'muu vastus' all)



Joonis 14. Juhtumi olukordade vahetute otsustajate valikuvariandid (Allikas: autori koostatud).

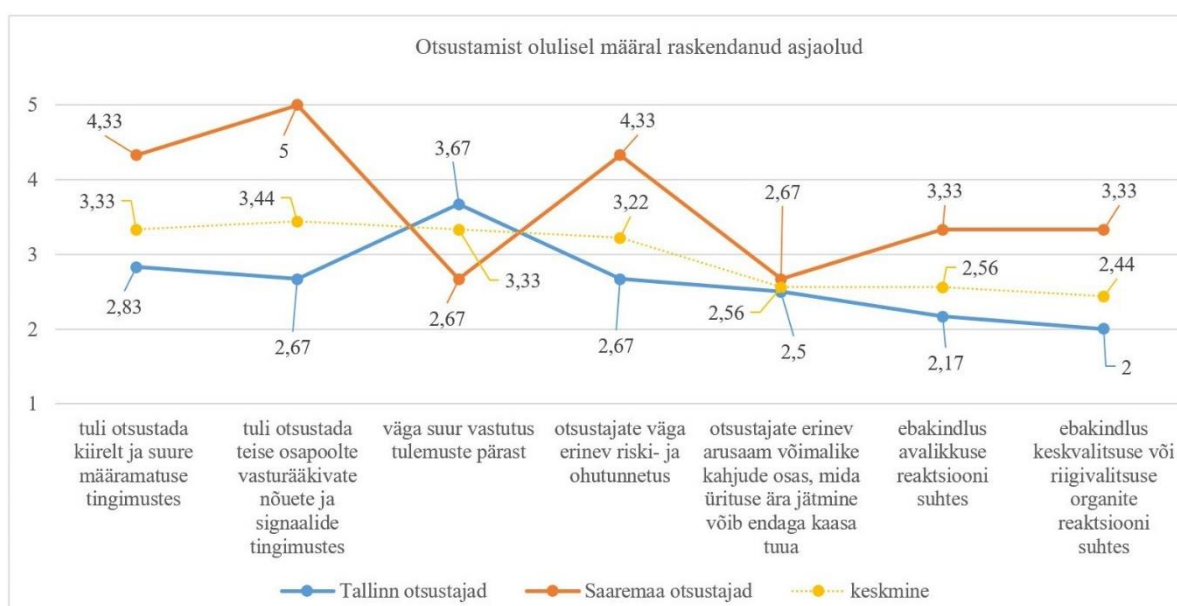
Samas on meedia vahendusel tolelt ajast teada, et võrkpallimängude kui CEV Challenge Cup veerandfinaali vastu oli Saaremaal väga suur huvi ning sellest tulenevalt kaaluti ka lisatribüünide paigaldamist, mis võimaldanuks halli mahutada 1800 pealtvaatajat (ERR, 2020c). Olukorra võimalikke tagajärgede liiga tõsiselt mitte võtmist kirjeldab ka antud kirjeldus, kus mainitakse laste pallipoistena kasutamise arutelu ja korraldaja kindlat soovi ikkagi üritusega edasi minna:

"[...] Muudkui arutasime veel veel laste pallipoistena kasutamist ja neid asju aga noh, nende kindel tahe oli seda mängu korraldada ja, ja valla poolt siis ka see niisugune teatavaks võtt tuli [...]" (S1)

Tulemustest lähtub, et Thomas'e (2019) mudeli järgi tegureid vaadeldes olid kolm neljast kõrgeimate pallidega hinnatud tegurid välised – ajasurve, meedia ja avalikkuse surve ja info olemasolu. Kokkuvõtvalt saab tegurite mõjusid hinnates öelda, et Saaremaa otsustajad tunnetasid tegurite mõjusid oluliselt tugevamal määral kui Tallinna otsustajad – see on ka kriisi intensiivsuse astme erinevust arvesse võttes eeldatav tulemus.

3.5.2 Mis tegi otsustamise eriti raskeks?

Ankeedis paluti vastanutel hinnata 5-palli skaalal (1-min ja 5-max) ka faktoreid, mis võisid eelmises alapeatükis käsitletud juhtumite osas teha otsuse langetamise individuaalsel tasandil eriti raskeks. Tallinna ja Saaremaa otsustajate vastavate tegurite hinnete võrdluses selgus, et enamike tegurite osas hinnangud erinevad ning mõne puhul isegi märkimisväärselt, mida on visuaalselt ka näha joonisel 15.



Joonis 15. Juhtumite otsustamist raskendanud tegurid omaavalitsuste ja otsustajate keskmiste osas (Allikas: autori koostatud).

Otsustajaid mõjutanud teguritest (vt. joonis 15) tunnetati olulisematenä järgmisi: **teiste osapoolte vasturääkivate nõuete ja signaalide tingimustes otsustamist** (3,44), **vajadust otsustada kiirelt ja suure määramatuse tingimustes** (3,33) ja **väga suurt vastutust otsuse tulemuste pärast** (3,33). Neile järgnesid otsustajate väga erinevat riski- ja ohutunnetust (3,22), ebakindlus avalikkuse reaktsiooni suhtes (2,56) ja otsustajate erinev arusaama võimalike kahjude osas (2,56). Kõige madalamalt hinnati ebakindlust keskvalitsuse või selle organite (2,44) reaktsioonide suhtes.

Sellest lähtub, et Thomas'e (2019) ja Thompson'i (2014) mudelite järgi tegureid vaadeldes oli kolmest kõrgeimate pallidega hinnatud tegurist kaks välised (teiste osapoolte vasturääkivad nõuded ja signaalid ning vajadus otsustada kiirelt ja suure määramatuse tingimustes) ning üks sisemine (väga suur vastutus tulemuste pärast). Tallinna ja Saaremaa otsustajate vastavate

tegurite hinnete võrdluses selgus, et enamike tegurite osas hinnangud erinevad ning mõne puhul isegi märkimisväärselt, mida on visuaalselt ka näha joonisel 15 (vt. magistritöös lk. 118).

Järgnevalt toob autor esile näiteid intervjueeritud otsustajatega, et ilmestada otsustamist nende jaoks keerukaks muutnud alategureid.

3.5.3 Saaremaa – Kuressaare võrkpallimängude juhtum

Saaremaalt valis autor esimese laine aegse otsustuskeskkonna- ja protsesside kirjeldamiseks Kuressaare võrkpallimängude juhtumi, mille kirjeldused põhinevad dokumendianalüüsil ja intervjueeritute ütlustel. Nende abil rekonstrueeriti sündmuste käik otsustusprotsessi kirjeldamise vaatest olulises mahus.

Kokku kirjeldati Saaremaa intervjueeritavate poolt võrkpallimängude mõjurite väljundina kaheksat erinevat tegurite väljendust, mis võrkpallimängude otsust mõjutasid: (1) ajaline surve – kiiresti otsustamise vajadus, (2) teadmatus ning määramatus tõid ohu alahindamise, (3) infoallikad ja infopuudus, (4) omavalitsuse ja ürituse korraldaja erinevad arusaamad võimalikest ohtudest, (5) meedia ja avalikkuse (sh. kogukonna) surve, (6) õigusruumi problemaatika ning lisaks kirjeldati 7. punktina omavalitsuse jaoks määravaid tegureid võrkpallimängu toetamise otsustamisel.

Järgneb mõjutegurite lähtepunktist perioodi kirjeldus, mille algus paigutub jaanuari 2020 ning otsustusprotsessi kaardistamine lõpeb päev enne mängude algust, 3. märtsil 2020, kui Milano Allianz Powervolley võrkpalliklubi mängijad Tallinna lennujaamas maandusid. Selleks hetkeks oli mängude Saaremaal toimumine kinnitatud.

1. Ajaline surve – kiiresti otsustamise vajadus

Kuigi kümme päeva enne mängu võib tunduda ürituse lubamise või ära jätmise otsuse tegemiseks piisav aeg, tuleb arvesse võtta, et tegemist polnud tavapärase sõpruskohtumisega, vaid euroliiga veerandfinaaliga, mille toimumisele kohalduvad keerukamad tingimused. Lisaks kirjeldasid intervjueeritavad, et Milano meeskonna Eestisse ja sealt Saaremaale jõudmine võttis samuti aega. Samuti ootasid otsust võrkpalliklubi fännid – suurusjärgus üle tuhande inimese, kes olid mängule piletid ostnud. Samuti võttis oma aja ka Terviseameti ja Sotsiaalministeeriumilt soovitus küsimine.

Ajalist survet iseloomustavad järgmised tsitaadid – mainitakse „tohutut kiirust“ ja „viimast minutit“:

"Ma arvan, et eelkõige sellest, et mängude toimumise aeg oli, oli nii lähedal, et see oli see, mis ajasurve faktori nagu peale pani. Ja selles mõttes, kuna osales võistkond väljaspoolt Eestit, mis tähendab seda nagu reisimise aeg, siis see jääb siis nagu pani nagu sellise ajalise surve peale." (S3)

"Noh, selles suhtes, et me saatsime ju viimasel minutil tegelikult nendele noh, ütleme ka suurtele organisatsioonidele, need kirjad [...] saime isegi tegelikult vastuse minu meelest pühapäeval Sotsiaalministeeriumilt ja Terviseametilt, et, et ka see käis kõik niimoodi hästi-hästi kiiresti, kui idee tuli või mõte tuli, et siin võib-olla mingi asi, mida võiks nagu üldse rääkida. Ja siis ta läks nagu tohutult kiiresti." (S1)

2. Teadmatus ning määramatus tõid ohu alahindamise

Määramatuse osas tõid enamasti Saaremaa intervjuueeritavad esile teadmatust viirusega ja selle leviku reaalsuse osas. Kirjeldatakse ka ministrite poolset riski alahindamist ning intervjuueeritavate sõnul ei osanud ei Terviseamet ega Sotsiaalministeerium mängu ohtlikuks pidada:

"[...]ma nägin kõige kõrgemalt alates ministritega Tallinna puhul ohutunnetus ja pigem selline, teatud mõttes isegi alahindas seda nii riski [...]" (S2)

"Et selles valguses me võisime siin juba otsustamisel ajal olla mitmete, ka koroona viirusega nagu põhilist põhimõttelist juba nakatunud meist. Seda ei tea tagantjärele, et, et selles mõttes meil puudus igasugune info kuidas ta tuleb, kas terved inimesed saavad seda levitada, kas kaua sellel on peiteaeg ja nii-edasi-edasi." (S1)

"Noh, tegelikult oligi ju see, et Eestis ju ei olnud midagi, midagi ju sellist see hetk kogetud. Ei oskand Terviseamet nagu seda ohtlikuks pidada ei oskand noh, võrkpalliliit Sotsiaalministeerium ei oskand ka nagu meie nagu arvata, et seal siis nüüd niisugused kuskilt kuskilt tulnud inimesed sees on, kes, kes seda haigust siis levitavad [...]" (S1)

"[...] ja ma ei süüdistata isegi itaallast, ka nemad ei pruukinud sel hetkel teada, et sellised asjad on, et reisib see lennuk, kust nad tulid ka seal väidetavalt oli isegi pärast on tulnud välja, et oli haigeid." (S2)

"Aga noh, tõesti sellel hetkel kellegil ei olnud seda, seda teadmist ju et, et see mängude korraldamine võiks kaasa tuua niisuguse niisuguse nagu puhangu." (S1)

"[...] mõned spetsialistid kirjutasid, et noh, et lõpetage ära, et tegu on tavalise viirushaigusega, me ei pea nüüd maailma seisma panema [...]" (S2)

Intervjuueeritavate kirjelduste kohaselt ei usutud, et Saaremaale kui mandrist isoleeritud piirkonda viirus jõuaks – tõsisem kriis oli sel hetkel Hiinas ja värskest Itaalias, otsustajate sõnul „see kõik tundus kusagil kaugel“:

"[...] ega meil ei olnudki sellel hetkel koroona kohta, see hetk ei olnud meil mingit, mingit niisugust infot ega hoiatust. Seda ei olnud ka...noh, me ei saanud seda ei Terviseametilt ega, ega kuskilt [...] et nende olukord on niisugune, et see asi jõuab siia Saaremaale kuidagi mingisuguse tempoga jah." (S1)

"Küll jah, meie seast, mina ja, ja veel mitmed inimesed nägid, kuidas, kuidas väljamaal haigla ukse ees inimesed surevad ära, sest haigla on täis, hapnikku ei ole võimalik ukse eest pakkuda ja, ja, ja kuidas siis need sõjaväeautod arvatavasti jahe jahtuvate koormatega sõidavad haiglate juurest ära. Aga, aga see kõik tundus kusagil kaugel. Hiina on kaugel ja Itaalia peaaegu sama kaugel. Et, et see, see ohutunne ei olnud algul meis piisavalt hea ja, ja peale selle, me oleme Saaremaal, me oleme nagu piiratud, et see kusagil mujal kui üldse maandub, siis kusagil mujal. Aga eks me lõikasime näppu [...]" (S5)

3. Infoallikad ja infopuudus

Lõplikuks otsustamiseks vajalik info tuli peamiselt kolmest allikast: korraldajad (sh. Itaalia poolega suhtlus käis nende kaudu), Terviseamet ja Sotsiaalministeerium. Üldiseks fooniks on info vähesus. Lisaks kirjeldati infoallikana meediat. Info olemasolu ja saamist otsustusprotsessi ajal kirjeldati järgmiselt:

"Me ainuke info, mis meil oli, oli telekas ainult info oli see, et et umbes sümptomid on suhteliselt nagu lihtsasti nagu nähtavad, et noortel inimestel ka eriti ei tohiks olla noh, põhimõtteliselt öeldi, et täiesti tavaline, tavaline palavik ja nii edasi." (S2)

"Noh, meie saime klubi siis Milano klubi saatis Saaremaa klubile infot ja see oli see, mis siis meile edastati. Et rohkem infot meil ei olnud." (S2)

"Osa infot tuli siis korraldajalt endilt, ilmselt, mis puudutab osalejate arvu ja mingisuguseid korralduslike meetmeid, mida nad kasutusele võtsid. Kui see info riigi seisukohalt tuli siis Terviseametilt ja minu teada ka Sotsiaalministeeriumilt. Need olid siis sellised kolm allikat." (S3)

"[...] mulle tundub, et sellepärast, et et noh, tõesti see ei olnud see hetk, kus me kus me oleksime olnud informeeritud nendest ohtudest niisugusel määral [...]" (S1)

Intervjueeritavad kirjeldasid täpsemalt sedagi, mis tüüpi infost neil puudus oli – peaaesjalikult võimalikke otsusevariantide tagajärgi, ohte kirjeldavast ning ka üldisemast meditsiinialasest infost. Üks intervjueeritav mainis, et just ettekujutuse puudumine tagajärgedest, mida „viirus endaga kaasa tuua võib“, osutuski mängude toimumise toetamisel kohaliku omavalitsuse poolt määravaks:

"Võiks öelda, et sellisest infost, et mis on nagu võimalikud tagajärjed sellisel juhul, kui seal oleks noh kui seal oligi, et kui seal oleks positiivse noh, ütleme nakatunud inimene, et mis on see võimalik nagu järelmõju, mis sellises ruumis, sellise massiga ja sellise tegevuse juures võiks kaasneda. Pigem meditsiinialane." (S3)

"[...] see kaalutlus, et miks vald otsustas toetada selle toimumist, oli, oli eelkõige meil puudus nagu ettekujutus, mida see viirus tegelikult võib endaga kaasa tuua." (S3)

Toonast ohutunnetust ja infopuuduse mõju ilmestab seegi asjaolu, et vahetult mängu toimumise toetamise üle otsustanud vastajatest kaks osalesid ka ise pealtvaatajatena mainitud võrkpallimängudel. Seda kirjeldati järgmiselt:

"[...] kaks mängu, seal oli kaks päeva, need mängud olid, et teisel päeval ka ise osalesin aga õnneks ei haigestunud." (S1)

"Mina ei olnud võrkpalliga rohkem seotud, kui käisin seda vaatamas ja ma ütles, et nii kõva võrkpalli ma pole ennem näinud." (S5)

Kirjeldati ka keskvalitsuse segaseid signaale ning otsustusprotsessis mõtlemist sellegi peale, kuidas keskvalitsus hiljem otsusesse suhtub:

"[...] oligi siuke ebaselge, mis see riik ja terviseamet lubas korraldada või mitte kuid, ja pigem kui lubada, et et jah, et see, kuidas keskvalitsus nagu jah hiljem selles suhtub. See oli nagu siuke noh, mõnes mõttes nagu ebakindel onju, sest kui nad annavad nagu erinevaid seisukohti erinevate asutuste kaudu, et siis võib arvata tagajärge [...]" (S3)

"[...] näiteks kantsler (Sotsiaalministeeriumist – autori märkus) ikkagi helistas (vallavalitsuse liikmele – autori märkus) ja ütles, et ta on seda kirja (Terviseameti soovitusena – autori märkus) näinud, et seal liiga leebe, et ikkagi tasub ära jätta." (S2)

4. Omavalitsuse ja ürituse korraldaja erinevad arusaamad võimalikest ohtudest

Saaremaal toodi otsustusprotsessi osas esile valla kui kohaliku omavalitsuse ja korraldaja kui klubi poolset erinevat arusaama kahjustest. Klubi jaoks oli pigem oluline majanduslik ja fännidele heameele valmistamise poolt, valla poolelt vaadates oli oluline ürituse ohutu toimumise tagamine ning kooskõlastuste saamine Terviseametist ja ka Sotsiaalministeeriumist.

"[...] noh, mina vaatasin seda asja ühtemoodi üle, klubi vaatas seda asja ikkagi ka majanduslikult ka niisuguse noh, fänni poole pealt, et noh, see oleks olnud esimene niisugune suure asja ära keelamine, et noh, nad ei, nad ei tõesti mitte keegi ja see ei olnud nagu pahatahtlik või lihtsalt keegi ei mõelnudki, et see võib midagi kaasa tuua." (S1)

"[...] Ja noh, valla poolt oli jälle see, et kui see toimub, et, et me saaksime nagu nii Terviseameti kui selle võrkpalliliidu kui sotsiaalministeeriumi poolt ka ikkagi teatud nagu niisuguse toetuse, et seda ka nende poolt ei ole nagu probleem, kui me teeme. Ja, ja mitte keegi ei, ei öelnud seda, et see on nagu probleem, et, et me saime ka nagu selle toe." (S1)

"[...] seda võrkpalliklubi siis pidasin kõike silmas, et, noh, nende jaoks olid need mängud ju väga olulised [...]" (S1)

Valla poolt kaasatud osapooled nagu korraldaja võrkpalliklubi ja teised valdkonna organisatsioonid ei näinud võimalust ürituse ära jätmiseks – mängu ära jätmise kontekstis kasutati isegi terminit „ilmvõimatu“ ning võrkpallisündmust ennast tituleeriti „sajandi mänguks“:

"[...] nad (võrkpalliorganisatsioonid – autori märkus) ikkagi noh, mitte kuidagi ei näinud niisugust üldse nagu noh, võimalust see tol hetkel siis nagu ära jätta, et oli nagu ilmvõimatu, mõnel moel, et üldse mõelda nii, [...]" (S1)

"Ja lisaks siis loomulikult ka võrkpalli siis avalikkus ja võrkpalli funktsionäärid nagu tegid ka väga tugevat tööd, et, et ikkagi see Saaremaal nii-öelda sajandi mäng saaks toimuma." (S2)

"[...] noh, väga raske oli nendega nagu ka vastu vaielda ja, ja ega ise ka sel hetkel ka vaatasid statistikat, vaatasid kirja (autori märkus – Terviseameti soovitus), et mis on need põhjused, miks me nagu ei peaks lubama, [...]" (S2)

5. Meedia ja avalikkuse (sh. kogukonna) surve

Võrkpallimängude kui ürituse toimumisega vahetult seotud olnud kolmest otsustajast kaks töid Saaremaa puhul võrkpallimängude kontekstis tõi meedia ja avalikkuse surve avaldumist – meedia võttis selgelt seisukoha, et koroonaviirus pole „mingisugune tõsiseltvõetav haigus“ ning „mängu ära jätmise on tarbetu või ülereageerimine“, lisaks peeti mängu ära jätmist „halvaks tooniks“:

"Jah, et jällegi see on minu nagu subjektiivne tunnetus aga mulle tundus, et kohalik meedia vähemalt leidis, et see mäng on väga oluline Saaremaa jaoks ja selle mängu ära jätmist peeti nagu väga halvaks tooniks." (S3)

"[...] Hiljem see juhtkiri („Terve mõistus võitis“, Meie Maa 3. märts 2020 – autori märkus) küll eemaldati internetist aga jah selles mõttes selline ikkagi meediapoolne nagu surve sama moodi, et tegemist ei ole mingisuguse tõsiseltvõetava haigusega ja, ja selles suhtes, et ja see mängu nagu ära jätmise on nagu tarbetu või ülereageerimine, et seda siis mina isiklikult vähemalt küll panin tähele." (S3)

Üks Saaremaa otsustaja viitas ka sellele, et meedia loob fooni, konkreetse näitena tuuakse esile pärast võrkpallimängude toimumise kinnitamist kohaliku meedia juhtkiri teemal „terve mõistus võitis“:

"Aga jah, ma olen kindel, et alati kommunikatsioon ja ütleme selline meedia ja loob oma fooni. Et loob oma fooni, mis, mis tahes-tahtmata jätab pitseri (pikem paus – autori märkus) kõigil asjadele olgu see ma ei tea tuulepargid, olgu see mingi alkoholi hinnad, mis iganes." (S2)

"[...] kui ka kohalikelt lehtedesse ilmusid pealkirjad, et terve mõistus võitis, kui me hakkasime nagu, ei keelanud ära, mis nii, [...]" (S2)

"[...] pärast seda, kui, kui ma õigesti mäletan, pärast seda, kui selle mängu toetava otsuse me tegime pärast seda ilmus ka ühes kohalikus lehes nagu juhtkiri, mis kiitis vallavalitsust selle otsuse käigu eest [...]" (S3)

6. Õigusruumi problemaatika

Otsustajatest intervjuueeritavad märkisid, et ka õigusruumi poolelt vaadatuna polnud tegelikult klubil ürituse korraldamiseks kohalikult omavalitsuselt avaliku ürituse luba vaja:

"[...] see ei ole jah, nii avaliku ürituse loa taotlus, mis meil käib muidu vallavalitsusest läbis teisipäeval see konkreetne asi, seda ei vajanud." (S1)

"Noh, selles suhtes oli muidugi see olukord, et ega ta niisugune klubiline tegevus, et ega ta seaduse mõttes ei vajanud avaliku ürituse luba." (S1)

"[...] meil ei olnud nagu sellist otsest pädevust, mille alusel öelda jah või ei. Tol hetkel ei olnud." (S3)

Intervjuudes tõstatus korduvalt õigusliku aluse problemaatika. Intervjueeritavate hinnanguil oleks ses osas kõige realistlikum olnud vallale kuuluvas spordihoonet ürituseks mitte lubada ning lisavad, et „*küll me oleks mingid põhjused välja käinud*“ või siis nakkustõrje seaduse alusel millegi „*leiutamise*“. Samas mainitakse, et sel hetkel tundus õigusliku aluse otsimine kuidagi „*ülepaisutatud*“ ning sedagi, et riik ei keelanud otseselt mängu toimumist.

"Aga mis meie argument oleks olnud? Oleks see, et me oleks pidanud lihtsalt Saaremaa vallale kuuluva spordihoone nagu mitte lubama. Küll me oleks mingid põhjused välja käinud. Aga noh, sellist klassikalist ja loamenetlust nagu ei olnudki vaja teha. [...] see oli lihtsalt siseüritus, kus võivad korraldajad ise valida kuidas ja mismoodi." (S2)

"[...] sellisel juhul me oleks pidanud leidma väga selge õigusliku aluse, mis oleks olnud...võinud tekitada nagu probleeme, sest me, keegi ei olnud sellise, noh eriolukorda ei olnud siis me oleks pidanud midagi nakkustõrje seaduse alusel midagi nagu leiutama, mis on KOV-i ülesanne ja ilmselt see oleks olnud ka võimalik [...]" (S3)

"[...] arvan, et tol hetkel see tundus kuidagi ülepaisutatud, et hakata mingit õiguslikku alust otsima." (S3)

"Kuna riik otseselt nagu keeldu ka ei osanud ette näha siis ka vald ei osanud." (S3)

7. Omavalitsuse jaoks määravad tegurid võrkpallimängu toetamise otsustamisel

Kirjeldati asjaolusid, mis said võrkpallimängu toimumise toetamisel määravaks – näiteks tõsiste haigete puudumine riigis ja seegi, et vastutavad ametkonnad (nt. Terviseamet) ei näinud põhjust mängu ära jätta – aga seejuures on oluliseks faktiks, et vastutus mängu toimumise eest pandi kohalikule omavalitsusele. Samuti peeti oluliseks kinnitusi Itaalia tiimi poolt – „*kõik on terved, mingit ohtu ei ole*“:

"Aga mis, mis võib olla määravaks sai nüüd selline, nagu lõpp oli ja et [paus] ja milline tase Eestis noh haigeid ei olnud sel hetkel ja nii edasi." (S2)

"Aga, aga lõppkokkuvõttes jäi prevalveerima see, minu jaoks subjektiivselt tundub see, et miks seda lubada oli see, et puudus riigipoolne kindel ei ja tundus kuidagi noh, võib olla nagu, kõlab halvasti kuna meil tõesti ei olnud aimu selle viirus tõsidusest." (S3)

"[...] kinnitused, mis me nagu saime, kõik on terved, mingit ohtu ei ole, nad on treeninud seal eraldi kuskil selle Milano sellest epitsentrist just nagu kõrval, nad ei ole kokku seal eriti puutunud ja üldse see paisutatud (paus – autori märkus) suht rahulik elu, see info oli mis nagu meile Itaaliast tuli." (S2)

"Eks see surve oli siis ka nende poolt nagu päris tugev ja argumendid olid ka nendel väga tugevad, Terviseameti kiri pluss vist paar haigestunud Eestis, [...]" (S2)

"[...] Vallavanem küsis Terviseametilt, vald küsis Terviseametilt minu teada mis nemad ütlevad – omal vastutusel, tehke aga omal vastutusel. Nemad ei vastuta." (S5)

Intervjueeritav Saaremaalt mainis, et vallavalitsuse otsus mäng ära jätta tundunuks arvestades kõike eelmainitud „kohatu“ ning lisaks toimus samal nädalavahetusel saarel ka teisi üritusi:

"Siis tundus nagu kuidagi ka kohatu seda vallavalitsusel nagu ära jätta [...]" (S3)

"[...]see nädalavahetus või, see nädal toimus ju erinevad väga palju erinevaid üritusi [...]" (S1)

3.5.4 Tallinn – Kirkorovi kontserti juhtum

Teiseks eriolukorra algusaegse otsustuskeskkonda ja –protsesse iseloomustamiseks valiti Tallinna linna kui Eesti suurima omavalitsuse toona üks aktuaalsemaid probleemteemasid Kirkorovi kontserti lahendamise näitel, mille sündmuste käik toimub nädal pärast Kuressaare võrkpallimänge.

Dokumendi- ja meediaanalüüsis selgus, et kontsert, mis oli osa F. Kirkorovi Baltimaade turneest, pidanuks toimuma Tondiraba jäähallis 13. märtsil 2020. Halli mahtunuks ligemale 7500 pealtvaatajat. Ürituse toimumine oli peale Tallinna linna asutuste arutluse all ka Riigikogus, seda täpsemalt 11. märtsil. Riigikogu infotunnis (Riigikogu, 2020a), viitas toonane peaminister soovitusel kõik üritused, kus osaleb rohkem kui 100 inimest, ära jätta ning viitas ka võimalikule peatselt kehtestavale ürituste keelule (ERR, 2020d) ning ka võimalikule eriolukorra kehtestamisele:

"Siit kõnetoolist kindlalt öelda, et see jääb ära või mitte, on ennatlik, aga sellesse tuleb tõesti tõsiselt suhtuda ja teha vastavad otsused täna pärast lõunat. Täna ütlen ausalt välja, et mina arvan, et teha selline kontsert sellises seisus pole õige. Arvan, et see on vale. Kui te küsite nüüd, kus see juriidiline alus on, siis see juriidiline alus on paljuki selles, mis me oleme siin viimase tunni jooksul arutanud, et kas Eesti peaks eriolukorra välja kuulutama või mitte." – Peaminister Jüri Ratas Riigikogus, 11.03.2020 (ERR, 2020e).

Kontserdikorraldaja andis veel samal päeval meedia vahendusel teada, et kui Vabariigi Valitsus keelustab üle 100 külastajaga üritused, siis tähendaks see kontserdi tühistamist (Delfi, 2020) kuigi kontserdi andmiseks vajalikud ettevalmistused on juba tehtud ja töös. Sel päeval valitsenud teadmatust kirjeldab ka järgnev korraldaja tsitaat:

"Kui aus olla, siis see on väga halb olukord, kuid me loodame, et kontsert kõigest olenemata ikka toimub. Lõppude lõpuks on see aasta jagu rasket tööd ja ühe päevaga kõike tühistada tundub ebarealistlik." – Artmusic esindaja, 11.03.2020 (Delfi, 2020).

Kuigi 12. märtsi hommikul Riigikogus tehtud peaministri poliitilises avalduses (Riigikogu, 2020b) ei viidatud eriolukorra kehtestamisele, tehti seda Vabariigi Valitsus poolt päeva jooksul siiski. Veel enne peaministri poliitilist avaldust parlamendi ees jõudis kontserdi korraldaja ürituse edasi lükkamisest sotsiaalmeedia vahendusel ise teatada:

"Arvestades olukorda ja valitsuse ning Terviseameti soovitusi, otsustasime korraldada Filipp Kirkorovi kontserdi 3. oktoobril. Kõik ostetud piletid kehtivad ka uuel kuupäeval. Loodame publiku mõistvale suhtumisele ja suur tänu Filipp Kirkorovile, et ta hoolib Eesti kodanike tervise pärast," – Artmusic esindaja Facebookis, 12.03.2020

Kirkorovi kontserdi otsustusprotsessidega seonduvat käsitleti ka Tallinna linnavolikogu 2020. aasta 19. märtsi istungil (Tallinna Linnavolikogu, 2020a) – üks linnavolikogu liikmetest uuris linnapealt, kuidas linn Kirkorovi kontserdi temaatikaga tegeles. Linnapea avalikust vastusest ilmneb, et kohalik omavalitsus püüdis riske ennetavalt maandada:

"...abilinnapea, kes vastutab kultuuri eest, oli pidevas kontaktis. Ja see ei olnud päris Kirkorovi otsus. No mina millegipärast arvan, et päris seestpoolt seda olukorda ... Vaatamata sellele, et ma tean, et ta Riigikogus oli väga tähtis teema Kirkorovi kontsert, meedias sellest väga palju räägiti. Aga ma arvan, et kuidas see seestpoolt kõik toimus, seda nagu keegi täpselt ei teadnud. Ja asjaga tegelikult me tegelesime ja lugupeetud abilinnapea oli pidevas kontaktis. See otsus tuli viimasel hetkel." – Mihhail Kõlvart, 19. märts 2020 (Tallinna Linnavolikogu, 2020a).

Kuivõrd dokumendianalüüsi käigus ei olnud võimalik tuvastada otsustusprotsessi jäädvustusi ning avalike andmete vahendusel ei ilmne kuidas ning mis ulatuses Tallinna linna omavalitsusena probleemteemat käsitles, oli analüüsi seisukohalt oluline tuvastada kontserdi otsustusprotsessiga seotud isikud ning kaardistada selle protsessi.

Telefonikonsultatsioonide ja intervjuude käigus selgusid Kirkorovi kontserdi otsustusprotsessi vahetult kaasatud ja selles osalenud, mis võimaldas lahenduskäigu rekonstrueerida vahetute otsustajate ja otsustusprotsessi kaasatute ütluste abil.

Alustuseks tasub mainida, et ka intervjueeritavate endi sõnul võivad aasta tagasi toimunud otsustusprotsessi täpsed detailid juba segased olla:

"Kuna aega palju möödas siis osad inimesed mäletavad ekslikult Kirkorovi kontserdiga seonduvat." (T4)

Kokku eristati uurimuse käigus läbi viidud intervjuudes viit erinevat mõjutegurit, mis Tallinna linna Kirkorovi kontserdiga seonduvaid otsustusprotsesse kujundasid – (1) prognoos

olemasoleva info alusel, (2) ajasurve, (3) meedia surve, (4) õigusproblemaatika ning (5) erinevad arusaamad kahjustest.

Järgneb kirjeldus perioodist, mille algus paigutub märtsikuu algusesse 2020. aastal ja otsustusprotsessi kaardistamine lõpeb päev enne kontserti toimumist, 12. märtsil 2020, kui kontserti korraldaja teatas ürituse edasilükkumisest sügisesse. Sellele järgnes peagi ka peaministri poliitiline avaldus seoses eriolukorra väljakuulutamisega.

1. Prognoos olemasoleva info alusel

Erinevalt Saaremaast oli Tallinna otsustajatel ürituse toimumise riskide osas tunnetuslikult süngem prognoos – ürituse võimalikku toimumist nakkusohu vaatest kirjeldati sõnadega „pomm ehk miin“ ning „suur riskifaktor“. Siinkohal on paslik märkida, et kahe otsustusprotsessi vahel oli ajaliselt nädal – see võib tunduda tavaolukorras lühike aeg, aga pandeemia alguses oli iga päev uue info laekumise osas kullahinnaga.

"[...] kuna see oli jällegi, nagu ma juba mainisin, mitu korda näeb täiesti uus ja uudne asi siis see teadmatust, et mis võib juhtuda olukorras, kus nii palju rahvast on koos, aga no me võiksime prognoosida, mis võib juhtuda, ja see prognoos loomulikult ei olnud väga positiivne pehmelt öeldes." (T7)

"[...] ütleme nii, et see, see puudutas ikkagi nagu noh, põhimõtteliselt tervet linna, me võime niimoodi öelda. Kui oletada, nagu kontserdil oleks olnud umbes viis tuhat inimest ja kui see haigus nagu hakkaks nagu pärast seda nagu tänu neile levima et siis on raske ette kujutada, nagu, mis oleks võinud olla siis see tagajärg." (T7)

"[...] enamvähem nii palju kui mul meeles on see, et korraga saime aru, et see on sisuliselt ju väljamüüdnud suur saal ja et see on nüüd pomm ehk miin." (T1)

"[...] see oli no enam-vähem kõigile selge, nagu, et see on suur riskifaktor. Nii et ma arvan, et otsus oli ikkagi noh, kabineti otsus, kollektiivne otsus aga niimoodi väga täpsemalt, nagu ma kahjuks seda enam ei mäleta." (T7)

Seetõttu oli intervjuueeritavate sõnul selge, et see kontsert toimuda ei saa – küsimus oli selles, kuidas seda saavutada:

"Ja ma küll ei mäleta, et keegi oleks öelnud nagu, et ärme tee seda, laske kontsert nagu ikkagi toimub ja siis nagu hakkame midagi edasi tegema. Selliseid sõnavõtte ma küll ei mäleta." (T7)

"[...] linna lähenemine oli põhimõtteliselt selline, et seda kontserti ikkagi võiks ära jätta." (T7)

"Noh, kõigile oli selge, et kontsert ei saa toimuda aga kuidas?" (T1)

2. Ajasurve

Tegutseda oli vaja kiiresti – ka kontserdile pileti otnud inimesed ootasid otsust. Otsus sündis aga olemasolevate andmete põhjal:

"Kontsert hakkas ju kohe-kohe kätte jõudma ja piletid olid müüdnud. Oli vaja otsustada." (T1)

"[...] (otsus – autori märkus) põhines nendel andmetel nagu, mis olid kättesaadavad [...]" (T8)

Ühe intervjuueeritava sõnade kohaselt iseloomustas tollast perioodi just viimase hetke otsuste rohkus:

"No ilmselt väga palju otsuseid olid siis toona viimase hetke otsused arvestades sellega, kuidas kogu see olukord oli arenenud." (T4)

3. Meediasurve

Mainiti ka teravat meedia huvi ning skandaalihirmu:

"Nad kirjutavad ju mingisuguse nii-öelda oma vaatest, missuguse seisukoha ja kuidas, kas te siis tõesti teetegi, lubate seda üritust teha, et sinna tuleb tuhandeid inimesi kokku ja nakatumisoht on väga suur. Et sealt seda survet kujundatakse, tekitatakse." (T5)

"Et noh, ütleme see me kõik teadsime, et see on niisugune paras miin kui siin tuleb mingi nii-öelda skandaal selga. Ükskõik, kas ta toimub või ei toimu, kui ta toimub räpakalt, noh siis on skandaal teistpidi, et Kirovov on piisavalt atraktiivne kuju, et kui me midagi kokku keerame siis saame, saab jama tol aja hetkel, tol ajal, saab seda palju olema." (T1)

"[...] Saaremaa puhul ju see avalikkuse ja meedia surve läks ju nii suureks, et põhimõtteliselt, kes tuleb vastutusele võtta selle eest, et see üritus lubati noh, lõpuks viis isegi kuni Saaremaa vallavanema tagasiastumiseni." (T5)

4. Õigusproblematika

Tallinna intervjuueeritavad tõid välja, et neil ei olnud õiguslikku alust erasektori sündmuste reguleerimiseks – see pidanuks olema keskvalitsuse otsus:

"Et otse keelata midagi erasektorile omavalitsus peaaegu ei saa, seda saab teha keskvalitsus. Jah tookord või tookord see hetk sellist otsust veel ei olnud. Ja see oli seal piiri peal veel see kontsert." (T8)

"See oli puhas erakontsert üks ole see ei olnud linna kontsert. Linn jämedas joones ei saa siin nii-öelda peale veenmise midagi teha." (T1)

"[...] ega öelda, et lihtsalt, et üritust ei toimu, seda õigust omavalitsusel ei olnud." (T5)

"[...] nojah tegelikult no suuremas plaanis meie seda otsustada ju ei saa. Et see pidi olema keskvalitsuse otsus, et meil ei ole õigust mõjutada erasektori otsuseid." (T8)

"[...] Aga noh kui ikkagi oli tegemist puhta ettevõtluse äridega, siis linnal paraku ei ole nagu midagi öelda, et see oli tegelikult riigi pädevus." (T1)

Samas toodi välja, et kuigi üritust ennast poleks kohalik omavalitsus saanud keelata, oli teoreetiline variant tsiviilõiguslik üürileping maja rentnikuga üles öelda:

"[...] meie võimalus oleks seega kokkuvõtvalt olnud sekkuda sel moel, et ütleme me ütleme noh, piltlikult öeldes tsiviilõigusliku üürilepingu üles selle tõttu, et meie arvates võivad seal üritusel osalejad nakatuda. Et üsna ahtad võimalused. Me oleks pidanud üsna jõuliselt sekkuma. Meil oleks see võimalus oli meil olemas, et ei lase oma pinnale ja nii lihtne see ongi. Et tegelikult teistpidi vaadates, et me ütleme, et vabandust, tühistame selle lepingu ja kui ei meeldi, siis tuleb esitada mingi nõue näiteks Tallinna linna vastu. Et sellise nagu omaniku positsioonist lähenemisel oleks, seda saand või saaks seda piirata." (T5)

Sellele vastandub ühe vastaja arvamus, kes nägi olukorrale lihtsamat lahendust – omaette küsimusena jääb õhku sellise teoreetilise lahenduse õiguslik alus:

"[...] vaadake, kohalikul omavalitsusel Tallinnal olid kõik võimalused selle ürituse ära jätmiseks. Küsimus on lihtsalt selles, et see otsus otsustus poleks käinud niimoodi, et Tondiraba jäähall on Spordi- ja Noorsooameti hallatav asutus, Spordi ja noorsooameti juhataja allub Tallinna abilinnapeale ja Tallinna abilinnapea Tallinna linnapeale ja ilmselt seal tasemel ameti juhataja, abilinnapea, linnapea oleks olnud see otsus." (T4)

5. Erinevad arusaamad kahjudest

Keelamise otsuse puhul oli keeruline just majanduslik pool – täpsemalt kahjude korraldajale hüvitamine. Olukorda kirjeldati ka kui korraldaja mure majandusliku olukorra pärast vs. terve mõistus:

"[...] loomulikult tema (korraldaja – autori märkus) jaoks nagu oli see suur probleem, et see kontsert nagu siis edasi lükatakse, kui see siis ära jääb. Et siis temal oli nagu see, et tema enda nagu siis nii-öelda majandusolukord versus terve mõistus siis meie jaoks seda valikut khmm õnneks ei olnud, meil olid puhtalt terve mõistus [...]" (T7)

"Ja kõigile oli selge, et kui linn või riik hakkab seda ära keelama siis tuleb see kinni maksta." (T1)

"[...] kõik need staarid tahavad ette seda honorari ja neil on ükskõik noh [...]" (T6)

Korraldajapoolsele otsusele üritus ära jätta järgnesid ka negatiivsed tagajärjed – seda korraldajale endale:

"Ta helistas hiljem, et inimesed, kes ostsid piletid muidugi hakkasid teda ähvardama, tahtsid oma raha tagasi." (T6)

"[...] puhul nagu sisuliselt kogu inimese elu nagu (paus) noh äri ja kõik on nagu kaalul ja ta loobub sellepärast, et viiruse ohtu on suur. On väga tänuväärne [...] See oli tema (korraldaja – autori märkus) vastutusrikas otsus, mille eest ta ise ka maksis reaalselt." (T6)

3.5.5 Saaremaa ja Tallinna juhtumite võrdlus

Magistritöös uuris autor lähemalt kahte valimi seisukohast olulist koroonakriisile vahetult eelnevat juhtumit, mis mõjutas märkimisväärselt vähemalt Saaremaa otsustajate hinnangul tervet COVID-19 viiruspuhangu 2020. aasta esimese laine otsustusprotsesse.

Autor tuvastas intervjuude käigus isikute ringi, kes olid seotud mõlema juhtumi otsustamisega. Siinjuures peab autor oluliseks esile tuua, et mõlema juhtumi raames ei kogunenud ega langetanud otsuseid kriisiüksused, vaid väiksem otsustajate tuumik – Tallinnas 6 inimest ja Saaremaal 3.

Suurürituste toetamise otsustamise poolt kommenteerisid sõnasid mitmed otsustajad, et kohalike omavalitsuste poolt seadusandlikul tasandil üritust keelamiseks tulnuks midagi „leiutada“. Kantuna sellest mõttest on oluline Stern'i (2003, lk. 216) järeldused, mille kohaselt ei asendagi ükski käsiraamat ega detailne kriisiplaan loovat mõtlemist. Siiski ei läinud kumbki omavalitsus ürituste vaatest seadusruumi vaba tõlgendamise teed ürituse keelamise aspektist – Kuressaares toetuti ürituse põhimõttelisel lubamisel (kõiki ohutusmeetmeid järgides) Terviseameti soovitusel ning Tallinnas võttis ürituse edasilükkamise otsuse vastu korraldaja.

Kuressaare võrkpallimängude juhtumis Terviseameti soovitusel (1. märtsil saadetud e-kiri) ja ürituse korraldamise juhiste (Terviseamet, 2020f) rolli lõpliku otsuse kujundamisel uurides ilmnes autori hinnangul Janis'e (1989) poolt kirjeldatud nähtus, kus otsustajal on vaid ühe tugeva eksperdi arvamus ning eksisteerib nn. eksperdi-monopol, seetõttu muutub otsustaja justkui ekspertarusaama pantvangiks ning teisi tegutsemisvariante peale soovitud enam ei kaaluta. Tuleb arvestada sellegagi, et tol hetkel oli soovitude andjaks vaid Terviseamet – COVID-19 tõrje teadusnõukoda kutsuti valitsuse poolt kokku alles 20. märtsil 2020 (Vabariigi Valitsus, 2020b).

Kõrge stressitasemega keskkonnas kaldub otsustajate ringi väiksemaks muutuma (Holsti ja George, 1975; Hermann, 1972), mis avaldus Saaremaal võrkpallimängude juhtumi puhul. Sealset otsustusprotsessi mõjutasid väga erinevad tegurid – ajaline surve, mille tingis vajadus kiiresti otsustada; teadmatuse ning määramatuse, mis tõid kaasa ohu alahindamise; infoallikad ja infopuudus, osapoolte erinevad arusaamad võimalikest ohtudest; meedia, avalikkuse ning kohalike surve; millele lisandusid ka keskvalitsuse organisatsioonide segased signaalid ja sõnumid, õigusruumi problemaatika.

Tabelis 12 on kokkuvõtvalt esile toodud Saaremaa ja Tallinna juhtumite raames otsustajaid mõjutanud peamised asjaolud, millele lisanduvaid mõjutegureid on eelnevates alapeatükkides (vt. magistritöö alapeatükke 3.5.3 ja 3.5.4) täpsemalt kirjeldatud ja analüüsitud.

ASJAOLUD	SAAREMAA	TALLINN
Vaadeldav otsustusperiood	26.02-03.03.2020	26.02-13.03.2020
Külastajate arv	ca 1400	ca 5000 ^{k*}
Ürituse tüüp / avaliku ürituse loa vajadus	rahvusvaheline / ei, tegemist on eraüritusega	
COVID-19 nakatunute arv riigis päev enne üritust	2	57
Toimumise aeg	4.-5.03.2020	13.03.2020*
Korraldaja algne reaktsioon	<i>'sajandi mäng peab toimuma'</i>	<i>'ootame viimase hetkeni ja siis vaatame'</i>
Kohaliku omavalitsuse algne reaktsioon	tuleb sekkuda	
Omavalitsuse tegevused otsustusprotsessis ja seaduslikud võimalused	- päringud soovitude ja juhiste saamiseks Terviseametile ja Sotsiaalministeeriumile; - konsultatsioonid korraldajaga; - organisatsioonisesed arutelud ürituse keelamise õigusliku aluse ja korraldaja argumentide osas.	- organisatsioonisesed arutelud ürituse keelamise õigusliku aluse osas; - konsultatsioonid korraldajaga.
Omavalitsuse seaduslikud sekkumisvõimalused	veenmine, palumine, konsulteerimine keelamiseks ettekäände <i>'leiutamine'</i> – nt. ürituse ruumide lepingu ülesütlemine viimasel hetkel	
Korraldaja lõplik seisukoht	üritus peab toimuma	üritus lükkub edasi
Kohaliku omavalitsuse lõplik seisukoht ja grupisisene hoiak otsuse suhtes	üritus võib toimuda erinevad arvamused	üritus ei või toimuda üksmeelne arvamus
Ürituse toimumine	jah	ei

Tabel 12. Juhtumite võrdlustabel (Allikas: intervjuueeritute ütlused, dokumendianalüüs; autori koostatud).

Kuigi Saaremaa otsustajad toimisid kõiki endale teada olevad sidusrühmi kaasavalt – konsulteerides ja juhiseid ning kinnitusi üle küsides – otsisid otsustajad alternatiive, mis ajasurvet tõstes muudab otsustajate alternatiivide vahel valimise ebatäpsemaks (Shapiro ja Gilbert, 1975; Holsti ja George, 1975). Samas toodi Saaremaa otsustajate poolt korduvalt esile keskvalitsuse organisatsioonide segaseid signaale ja sõnumeid, millel on Bouckaert jt. (2020)

^k *kuigi üritust ei toimunud oli selle toimumine ebaselge kuni eriolukorra väljakuulutamiseni.

järgi oluline roll. Seevastu mõõduka stressi juures on grupp ettevaatlikum oma otsustes (Shapiro ja Gilbert, 1975; Holsti ja George, 1975). Sellele viitab ka vähemate tegurite avaldumine – prognoos olemasoleva info alusel, aja- ja meedia surve, õigusproblematika ning osapoolte erinev arusaam kahjustest. Samal ajal oli otsustajate ring Tallinnas suurem, ent autori hinnangul võis gruppi ettevaatlikum olla ka Saaremaa juhtumist järeltuste tegemise tõttu kuigi sündmuste vahele jääb nädala jagu aega.

3.6 Hüpoteeside paikapidavus

Magistritöö lähtekohana püstitas autor lisaks uurimisküsimustele ja alauurimisküsimustele ka 8 hüpoteesi. Järgnevalt annab autor ülevaate hüpoteeside paikapidavusest.

Hüpotees 1. *Meedia ja avalikkuse surve on kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamise oluline mõjutaja.*

Hüpotees leidis kinnitust. Meedia ja avalikkuse surve oli kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajate hinnanguil mõju suuruselt kolmas otsustamist suunav tegur (3,29/5) ning seda tunnetati teravamalt Saaremaal (3,73/5) versus Tallinnas (3,12/5). See mõjutas ka teisi tegureid, nendest statistiliselt olulisel määral abitust ja ajasurvet. Otsustajad kirjeldasid meediasurvet kui meedia infonälga, meedia klikipõhisuse mõjusid otsustusprotsessidele, proaktiivse kommunikatsiooni ning eri sihtrühmadeni jõudmise olulisust.

Hüpotees 2. *Stress on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.*

Hüpotees leidis kinnitust. Stress oli kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajate hinnanguil mõju suuruselt teine otsustamist suunav tegur (3,66/5) ning seda tunnetati ühtlaselt nii Saaremaal (3,66/5) versus Tallinnas (3,65/5). Stress oli olulisel määral mõjutatud teistest teguritest, nendest statistiliselt olulisel määral info olemasolust, ajasurvest ja abituse tunnetamisest. Otsustajad kirjeldasid stressist rääkides töökoormuse kasvu ja pikki tööpäevi, elanike ootuste tajumist kui eraldiseisvat stressiallikat ning adrenaliini jõul töötamist.

Hüpotees 3. *Ajasurve on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.*

Hüpotees leidis kinnitust. Ajasurve oli kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajate hinnanguil mõju suuruselt kõige olulisem otsustamist suunav tegur (3,88/5) ning seda tunnetati teravamalt kriisi fookuses olnud Saaremaal (4,27/5) versus Tallinnas (3,65/5). Ajasurve mõjutas olulisem määral ning statistiliselt olulisema kõiki teisi tegureid, seejuures enim grupisurve ja abituse, aga ka stressi tajumist. Otsustajad kirjeldasid ajasurve väljendustena kiiresti otsuste tegemise vajadust, ülesannete rohkust ajanappuse tingimustes ning ajasurve vähenemist aprillikuus 2020. aastal.

Hüpotees 4. *Info olemasolu on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.*

Hüpotees ei leidnud esialgsel kujul kinnitust. Info olemasolu ei kuulunud nende tegurite hulka, mida kohalike omavalitsuste otsustajad hindasid kõige olulisemate otseselt situatsiooni mõjutanud tegurite hulka (järjekorras alles viies), küll on tal aga tugev kaudne mõju mitmete teiste tegurite kaudu, mis kokkuvõttes raskendavad ülesande lahendamist ja otsustamist. See leid kinnitab Ahituv jt. (1998) uuringu tulemust, mille kohaselt ei paranda täieliku informatsiooni olemasolu alati statistiliselt olulisem määral otsuste tulemusi. Samas ilmnes, et info olemasolu alandab tunnetatud stressi, abitust ja ajasurvet. Otsustajad kirjeldasid info olemasolu väljendustena infopuudust ning soovi olla riiklikul otsustustasandil (vt. lisa 6, joonis 16), näiteks riiklikku kriisikomisjoni kaasatud.

Hüpotees 5. *Kogemustega otsustajad on kriisiüksuste seisukohalt olulised panustajad.*

Hüpotees leidis kinnitust. Eelnevate kogemuste olemasolu oli kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajate hinnanguil mõjult oluline tegur, seda mainisid intervjuudes pea kõik (93,3%) otsustajad ning seetõttu hindas autor selle lisateguriks. Otsustajad kirjeldasid varasemate kogemuste olulisuse väljendustena isikliku tasandi kogemuse olemasolu positiivset mõju, organisatsioonilise tasandi kogemuste puudumiste negatiivset mõju ning ebarealistlikke ja liigväheseid kriisiõppused, mis ei võimaldanud piisavat valmisolekut kriisiks omandada.

Hüpotees 6. *Kriisiüksuseid luuakse nii formaalselt kui ka ad hoc põhimõttel.*

Hüpotees leidis kinnitust. Dokumendianalüüsi käigus selgitati välja Tallinna linna ja Saaremaa valla COVID-19 kriisiüksuste võrgustik (vt. magistritöös alapeatükk 3.1, joonis 6) ning intervjuude käigus täpsustati nende moodustumise põhimõtted. Mõlemas omavalitsuses esines nii formaalsete kui mitteformaalsete ning jooksvalt loodud kriisiüksuste poolt juhitud otsustamist. Saaremaa vallas eelistati tulenevalt organisatsioonilistest varasematest kogemustest formaliseeritud otsustusüksusi (mitteformaalsne üksus oli põhiline vaid 6 päeva) ning Tallinnas vastupidi – põhiliseks otsustuskehandiks jäi mitteformaalne ning *ad hoc* põhimõttel loodud tööühm.

Hüpotees 7. *Kohalike omavalitsuste kriisiüksused kui uued ja võrdlemisi väikesed grupid on oma otsustes pigem konformsed ning konflikti vältivad.*

Hüpotees leidis kinnitust. Otsustajate intervjuude tulemustest lähtus, et eriarvamusele jäämist ei protokollitud ühelgi korral ning konfliktid jäid arutelude tasandile ning need lahendati selgitamise teel. See leid kinnitab Stern'i (2003) ning Stern ja Sundelius'e (1994) täheldatud, et sellised tendentsid ilmnevad just *ad hoc* põhimõttel loodud väikestes otsustusrühmades.

Hüpotees 8. *COVID-19 pandeemia kriisijuhtimisega tegelevad otsustajad tunnetavad VUCA raamistikust tulenevaid mõjusid nagu heitlikkus, määramatus, mitmetahulisus ja keerukus.*

Hüpotees leidis kinnitust. VUCA raamistiku mõjude väljendused on kokkuvõtvalt esitatud tabelis 13, veerus 2.

	Mis see on?	Uuringu tulemustest lähtuvad teguri väljendused
Volatility (heitlikkus)	Suhteliselt ebastabiilne muutus; teave on olemas ja olukord on arusaadav, ent muutused on sagedased ja mõnikord ettearvamatud.	Kuivõrd kohalike omavalitsuste jaoks oli tegu oli uudse kriisitüübiga (aga ka maailma jaoks uue viirusega), oli prognooside tegemine otsustamise mõjude kohta keeruline. Kuivõrd infot tuli päev-päevalt juurde, olid arusaamad nii viiruse käitumisest kui vajalikest ennetusmeetmetest (nt. maski kandmine) muutumises ning see omas mõju riskitajule.
Uncertainty (määramatus)	Puuduvad teadmised selle kohta, kas sündmusel on tähenduslikke tagajärgi; põhjus ja tagajärg on küll mõistetavad, kuid pole teada, kas sündmus tekitab olulisi muutusi.	Tegemist oli kohalike omavalitsuste jaoks võõra ja uue kriisivaldkonnaga. Kolm otsustajate poolt suurimat mõju omavaks hinnatud tegurit ajasurve, stress ning meedia ja avalikkuse surve tegid otsustajate jaoks uudse olukorraga toimetuleku veelgi keerulisemaks.
Complexity (keerukus)	Paljud omavahel ühendatud osad moodustavad keeruka teabe- ja protseduurivõrgu, mis on sageli mitmevormilised ja keerdunud, aga ei pruugi tingimata kaasa tuua muutusi.	Riiklikud käsuahtelad, käskude koordineerimine oli otsustajate sõnul segane ning keeruline oli aru saada, kes kriisi juhib. Samuti esines raskusi asjakohase info saamisel.
Ambiguity (mitmetahulisus)	Puuduvad teadmised 'peamiste mängureeglite' kohta; põhjust ja tagajärge ei mõisteta ning puudub pretsedent oodatavate prognooside tegemiseks.	Kuivõrd sissetöötatud protsessid olid ette valmistatud teist tüüpi kriisidega tegelemiseks, ei olnud võimalik lähtuda tavapärastest rutiinidest ja reeglitest. Ebaselgus ilmnis ka õigusruumi tõlgendamises nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil, see ilmnis selgelt näiteks juhtumites.

Tabel 13. VUCA raamistiku mõju avaldumine COVID-19 esimese laine ajal kohalike omavalitsuste kriisiüksuste suhtes (Allikas: Bennett ja Lemoine, 2014a, lk. 313, autori täiendustega).

4. KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli uurida 2020. aasta kevadtalvel puhkenud COVID-19 kriisis kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegureid ning nende mõjude väljendusi Saaremaa valla ja Tallinna linna näitel ajavahemikul 26.02-18.05.2020. Lisaks selgusid uuringus otsustamist enim mõjutanud tegurid ning tegurite korrelatsioonid, aga ka Saaremaa ja Tallinna otsustajate hinnangute erinevused mõju omanud tegurite osas. Uuringus kaardistati nii üldist valimi perioodi, aga ka kahe suurürituse (Saaremaal Kuressaare võrkpallimängud ja Tallinnas Kirkorovi kontsert) kui kriisieelse probleemteema otsustamise keerukust põhjustanud tegureid.

Uurimiskäik juhindus järgmistest töö eesmärgist lähtuvalt püstitatud uurimisküsimustest:

1. Millised tegurid ja kuidas mõjutasid otsustajate hinnangul kohaliku omavalitsuse kriisiüksus(t)es otsustamist?
2. Milliste tegurite mõju hinnati otsustamise mõjutamise seisukohalt kriisiüksuste otsustajate poolt kõige olulisemaks?
3. Milliste tegurite vahelised seoses avaldusid statistiliselt olulisel määral suurimate mõjutajatena?
4. Kuivõrd erinesid Tallinna ja Saaremaa otsustajate tunnetatud mõjutegurid?

Lisaks püstitati kaks alauurimisküsimust:

- a. Kuhu asetus kohalik omavalitsus riiklikus kriisiüksuste võrgustikus?
- b. Millised olid Tallinna linna ja Saaremaa valla organisatsioonisisised kriisiüksuste võrgustikud?

Alauurimisküsimustele vastamise eesmärgiks oli selgitada välja nii kohaliku omavalitsuse kriisiüksuste paiknemine riiklikus kriisiüksuste võrgustikus kui kirjeldada ka uuritud kohalike omavalitsuste endi organisatsioonisiseseid koroonakriisi juhtimise üksuseid.

Teooriaosas kirjeldati esmalt kriisi ja kriisijuhtimise teoreetilisi aluseid, peamisteks autoriteks olid seejuures Jaques, Boin ja Stern. Samuti käsitleti teoreetilises baasis viiruskriisi määratlusi Eesti õigusruumis. Otsust ja otsustamist kriisis kirjeldati peamiselt Stern'i ja Simon'i uuringutes väljatoodu baasil. Kuivõrd koroonakriis asetub oma mastaabilt megakriiside sekka, kirjeldati ka Bennis ja Nanus'e (1985) kriiside määratlemiseks välja töötatud VUCA maatriksit,

mis jaotas kriisikeskkonda läbi nelja üldmõjuri – heitlikkus (V), määramatus (U), keerukus (C), ja mitmetahulisus (A). Teooriaosas kirjeldati ka Thomas’e (2019) ja Thompson’i (2014) edasiarendustes loodud täpsemat mõjutegurite kaardistust, mille autor võttis aluseks ka magistr töö uurimisosaks kujundamisel.

Teoreetilisest raamistikust lähtuvalt kujundas autor teooriaosa peatüki lõpus ka 8 hüpoteesi, millest kinnitust ei leidnud vaid 1 hüpotees esialgsel kujul (vt. tabel 14).

Hüpotees	Leidis kinnitust / ei leidnud kinnitust
Hüpotees 1. <i>Meedia ja avalikkuse surve on kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamise oluline mõjutaja.</i>	Hüpotees leidis kinnitust.
Hüpotees 2. <i>Stress on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.</i>	Hüpotees leidis kinnitust.
Hüpotees 3. <i>Ajasurve on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.</i>	Hüpotees leidis kinnitust.
Hüpotees 4. <i>Info olemasolu on olulisel määral otsustamist mõjutav tegur.</i>	Hüpotees ei leidnud esialgsel kujul kinnitust.
Hüpotees 5. <i>Kogemustega otsustajad on kriisiüksuste seisukohalt olulised panustajad.</i>	Hüpotees leidis kinnitust.
Hüpotees 6. <i>Kriisiüksuseid luuakse nii formaalselt kui ka ad hoc põhimõttel.</i>	Hüpotees leidis kinnitust.
Hüpotees 7. <i>Kohalike omavalitsuste kriisiüksused kui uued ja võrdlemisi väikesed grupid on oma otsustes pigem konformsed ning konflikti vältivad.</i>	Hüpotees leidis kinnitust.
Hüpotees 8. <i>COVID-19 pandeemia kriisijuhtimisega tegelevad otsustajad tunnetavad VUCA raamistikust tulenevaid mõjusid nagu heitlikkus, määramatus, mitmetahulisus ja keerukus.</i>	Hüpotees leidis kinnitust.

Tabel 14. Hüpoteeside koondtabel (Allikas: autori koostatud).

Valimi moodustasid Tallinna linna ja Saaremaa valla kriisiüksustes otsustamisse kaasatud 80 isikut. Uurimismeetodina rakendas autor kombineeritud meetodit, mis koosnes dokumendianalüüsist, ankeetküsitlusest, poolstruktureeritud intervjuudest ja seoseanalüüsist. Dokumendianalüüsi eesmärgiks oli selgitada välja COVID-19 kriisiüksused ning nende paiknemine nii kohaliku omavalitsuse kui ka riiklikus kriisijuhtimise võrgustikus.

Ankeetküsitlus (vt. lisa 1) saadeti 80 otsustajale, neist vastas 51% ehk 41 isikut (26 Tallinnast ja 15 Saaremaalt). Intervjuud viidi läbi 15 isikuga, intervjuudest 14 olid *online*-intervjuud ja 1 isik vastas küsimustele kirjalikult. Järgnevalt esitab autor töö peamised tulemused kokkuvõtlikult uurimisküsimuste kaupa:

1. Millised tegurid ja kuidas mõjutasid otsustajate hinnangul kohaliku omavalitsuse kriisisüksus(t)es otsustamist?

Omavalitsuste kriisiüksuste otsustajad hindasid otsustamisele suurimat mõju omavateks teguriteks ajasurve, stressi ning meedia ja avalikkuse surve. Vähemaks hinnati keskvalitsuse või teiste organisatsioonide survet, info olemasolu, enda heaolu eest hoolitsemist, grupisurvet ja abitust. Lisaks ilmnasid intervjuudes kolm täiendavat otsustamist mõjutanud tegurit, milleks olid varasemate kogemuste olemasolu, riskitaju ja emotsioonid. Otsustamist mõjutanud tegurite väljendusvormid (34) on esitatud kokkuvõtlikult tabelis 15:

PÕHITEGUR	VÄLJUNDID
Ajasurve	1. Kiiresti otsuste tegemise vajadus; 2. Ülesannete rohkus kombineeritud ajanappusega; 3. Ajasurve perioodilisus.
Stress	1. Töökoormuse kasv ja pikad tööpäevad; 2. Elanike ootuste tajumine kui stressiallikas; 3. Adrenaliini jõul töötamine.
Meedia ja avalikkuse surve	1. Meedia infonälg; 2. Proaktiivne kommunikatsioon; 3. Klikipõhine meedia kui olukordade võimendaja ja otsustusprotsessi mõjutaja; 4. Eri sihtrühmadeni jõudmise eripärad.
Abitus	1. Lootusetuse tunne – elu on jäädavalt muutunud; 2. Tunnetatud omapäi jäetus.
Grupisurve mõjurid ja ilmingud	1. Tugeva juhi, süsteemi ja distsipliini olemasolu; 2. Arutelud, vaidlused ja eriarvamused.
Info olemasolu	1. Infopuudus – Terviseametist oli keeruline infot saada; 2. Soov olla riiklikku kriisikomisjoni kaasatud.
Enda heaolu eest hoolitsemine	1. Füsioloogiliste vajaduste ja turvalisusvajaduse täitmine; 2. Läbipõlemine ja selle ennetamine.
Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve	1. Riigipoolne nõrk juhtimine ja vähene tugi; 2. Riiklikult koordineerimata segased juhised; 3. Seadusruumi ebaselgus; 4. „Üks lahendus sobib kõigile“ lähenemise problemaatika.
LISATEGUR	VÄLJUNDID
Varasemate kogemuste olemasolu	1. Isikliku tasandi kogemuse olemasolu positiivne mõju; 2. Organisatsioonilise tasandi kogemuste puudumiste negatiivne mõju; 3. Ebarealistlikud ja vähesed kriisiõppused.
Riskitaju	1. Riskitaju erinevus Tallinnas ja Saaremaal; 2. Maskikandmise problemaatika kui näide esimese koroonalaine aegsest ohutajust; 3. Avaliku sektori kommunikatsioonivalikud avalikkuse riskitaju mõjutajana; 4. Mitmed mandri omavalitsused ei võtnud kriisi alguses tõsiselt.
Emotsioonid	1. Hirmu tundmine; 2. Tulised ja kirglikud arutelud; 3. Toimetulek prognoositavate ja reaalsete surmajuhumitega; 4. Avalik kriitika kriisi kõrghetkel; 5. Pingutuse järelkajad.

Tabel 15. Otsustamist mõjutanud tegurid ja nende väljendusvormid (Allikas: autori koostatud).

Kvalitatiivsete intervjuude alusel toob autor välja järgmised olulisemad koroonaviiruse esimese laine kriisiüksustes otsustamise jooned:

Väga oluliseks kriisisituatsiooni tunnusjooneks loeti töötamist tugeva ajasurve all, mida iseloomustati otsustajate poolt kui vajadust kiirelt otsustada, ülesannete rohkust ning pikki tööpäevi. Samas oli olukord päris alguses otsustajate jaoks ka mõneti huvitav vaatamata tajutud ohule. Ilmnesid küllalt suured erinevused riskitajus – Tallinnas kui oluliselt suurema asustustihedusega omavalitsuses tunnetati riski üsna vara, Saaremaa vallas tunti end pigem kaitstuna – asutakse saarel, mandrist eemal ning viiruspuhangud Hiinas ja Itaalias tundusid väga kaugel olevat.

Kohalike omavalitsuste otsustajad tõstsid esile ka meedia kõrgendatud infonälga, mida peeti üldiselt arusaadavaks ja paratamatuks kuigi vahel tõlgendati seda ka meedia „klikijanuna“. Otsustajad tõid välja proaktiivse kommunikatsiooni olulisust – pressikonverentsid või muul viisil meediale regulaarselt info andmine. Lihtne polnud kommunikatsioonis mõnede konkreetsete sihtrühmadeni jõudmine – Saaremaal näiteks noorte, Tallinna puhul venekeelse elanikkonna näitel.

Otsustajad toonitasid ka isiklike varasemate (kriisi)kogemuste positiivset mõju ning organisatsiooniliste kogemuste puudumise negatiivset mõju. Varasemaid kriisiõppusi loeti arvult väheseks ja sisult ebarealistlikeks. Nii Tallinna kui Saaremaa kriisiüksustes väideti, et teatud olukordades jäeti omavalitsused riigi poolt kriisisituatsioonis üksi, mis tekitas abituse tunnet.

Oluliseks peeti tugeva juhi, süsteemi, struktuuri ja distsipliini olulisust kriisis. Otsustajate sõnutsi esines küll rohkelt arutelusid ja diskussioone, aga tõsiste eriarvamustega päädis asi harva, eriarvamuste protokollimist ei esinenud.

Mõlema omavalitsuste kriisiüksustes kurdeti info saamise raskusi Terviseametist, kellelt oodati rohkem konstruktiivset abi näiteks haiglate töö korraldamisel, aga ka selgemaid sõnumeid. Nii Tallinna linn kui Saaremaa vald esimeses laines kui kõige sügavamalt kriisi tundnud omavalitsusüksused arvasid, et nad oleksid võinud olla kaasatud riiklikku kriisikomisjoni.

Oluliseks peeti vaimse tervise hoidmiseks vabade päevade andmist. Saaremaal rakendati ka keeldu kriisistaapi tulemise osas, kui inimese töökoormus oli liialt suureks osutunud, Tallinnas kasutati roteerumist.

Keskvalitsuse puhul peeti kriisijuhtimist suhteliselt nõrgaks, tihti ei saadud aru, kes kriisi praktikas kesktasandilt juhib (kehv koordineerimine). Tallinnas kurdeti, et valitsus püüab rakendada liiga palju „üks lahendus sobib kõigile“ tüüpi lähenemist – seda tulenevalt asjaolust, et pea poole miljoni elanikuga pealinnale kui mõnele väikevallale kehtisid samasugused piirangud.

Seadusruumi ebaselgus ilmnas Kuressaare võrkpallimänge ja Tallinnas F. Kirkorovi kontserti puudutavate otsustusprotsesside juures. Selleks, et omavalitsused saaksid näiteks kontserdi korraldamist eriolukorra eelsel ajal keelata oleks tulnud õiguslikus plaanis hakata „*leiutama*“ ehk otsima ebatraditsioonilist lahendust.

Kriisi emotsionaalselt keerulisima aspektina kirjeldati prognoositavate ja reaalsete surmajuhtumitega toimetulekut. Otsustajaid häiris ka avalik kriitika kriisi kõrghetkel, kui neil polnud töökohustuste kõrvalt isegi aega kriitikale vastata.

2. Milliste tegurite mõju hinnati otsustamise mõjutamise seisukohalt kriisiüksuste otsustajate poolt kõige olulisemaks?

Otsustajad hindasid ajaperioodil 26.02-18.05.2020 5-palli skaalal olulisemateks otsustamist mõjutanud teguriteks ajasurve, stressi ning meedia ja avalikkuse surve. Üksikjuhtumite vaates (Tallinnas Kirkorovi kontsert ning Saaremaal Kuressaare võrkpallimängud) otsustamist mõjutanud tegurite hinnangutes kerkisid olulisemaina esile ajasurve, meedia ja avalikkuse surve ning info olemasolu.

Väliste (keskkonnast lähtuvate) ning sisemiste (kriisiüksusest lähtuvate) tegurite võrdluses hinnati tõsisemaks väliste tegurite (ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu, keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve) mõju – nende tegurite keskmine oli 3,31/5, sisemiste tegurite (stress, enda eest hoolitsemine, grupisurve ning abitus) keskmine oli 2,79/5.

3. Milliste tegurite vahelised seoses avaldusid statistiliselt olulisel määral suurimate mõjutajatena?

Korrelatsioonianalüüsis selgusid kõige olulisemad teiste teguritega seoseid omanud põhitegurid, milleks olid ajasurve, abitus, info olemasolu, stress ning grupisurve. Kõige tugevamad seosed avaldusid järgmiste teguripaaride vahel: ajasurve/grupisurve; info

olemasolu/stress; stress/info olemasolu; ajasurve/stress; ajasurve/keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve ning ajasurve/abitus.

4. Kuivõrd erinesid Tallinna ja Saaremaa otsustajate tunnetatud mõjutegurid?

Koroonakriisi esimeses laines avaldus kriis Tallinnas ja Saaremaal erineva sügavusega. Uuringus ilmnas, et see erinevus kajastus ka otsustamist mõjutanud tegurite tunnetamises. Mõlema omavalitsuse otsustajad hindasid kolmeks põhiliselt otsustamist mõjutanud teguriks identsed mõjurid ajasurve, stress ja meedia ja avalikkuse surve, aga Saaremaal tunnetati tegurite mõju keskmiselt tugevamalt. Kaheksa põhiteguri keskmine tajutud mõju viie palli skaalal oli Tallinnas 2,94/5 ja Saaremaal 3,25/5. Sellest järeldab autor, et mida sügavam on kriis, seda olulisemaks muutuvad nii välised kui sisemised tegurid otsustamise mõjutajana.

Sarnane trend ilmnas ka eriolukorra eelsete rahvusvaheliste suurürituste kui probleemteemade haldamises – mõlemate omavalitsuste esindajad märkisid otsustamist enim mõjutanud teguritena ajasurvet, meedia ja avalikkuse survet ning info olemasolu. Mõjumäärade hinnangute kõrvutamisest selgus, et Saaremaa otsustajad tunnetasid otsustamist mõjutanud tegurite mõju keskmisest tugevamalt.

Töös püstitati ka kaks lisauurimisküsimust:

a. Kuhu asetus kohalik omavalitsus riiklikus kriisiüksuste võrgustikus?

Autor tuvastas riiklikus kriisiüksuste võrgustikus ühtekokku kuus juhtimistasandit, millest kõrgeimal asus Vabariigi Valitsus. Kohalik omavalitsus asetus koroonaviiruse esimeses laines mitmekesise ja – tasandilise riikliku COVID-19 kriisiüksuste võrgustiku (vt. lisa 6, joonis 16) eelviimasel tasandil. Omaette kõnekas fakt on see, et kummagi – ei Eesti suurima omavalitsuse ega esimese laine kriisis kõige sügavamalt kannatada saanud omavalitsuse esindajad ei kaasatud ametlikult kõrgeima tasandi ehk Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni.

b. Millised olid Tallinna linna ja Saaremaa valla organisatsioonisisemed kriisiüksuste võrgustikud?

Dokumendianalüüsi ja intervjuude tulemusena selgusid ka uuritud kohalike omavalitsuste koroonakriisi esimest lainet perioodil 26.02-18.05.2020 hallanud üksused. Ilmnas, et mõlemas omavalitsuses loodi kriisiüksuseid nii *ad hoc* kui kasutati ka varasemalt olemasolevaid üksuseid. Tallinnas tuvastati kokku 3 kriisiotsustamisega seotud olnud otsustajate gruppi,

Saaremaal 2. Mõlema omavalitsuse kriisiüksustesse kuulusid nii organisatsioonised kui ka kaasatud isikud. Kriisiüksuste kogunemissagedus oli kõrgem Saaremaal kui esimese laine kriisi tulipunktis ning samuti kaasati seal oluliselt rohkem välist abi, sh. vabatahtlike näol.

Magistritöö tulemusena leidis seega kinnitust Thomas'e (2019) ja Thompson'i (2014) uuringutes täheldatu, et kriisioludes otsustamist mõjutavad mitmesugused tegurid. Lisaks tõi autor töö tulemustena esile tegurite järjestuse otsustamise mõjutamise vaatest, aga ka väljundid, mida kriisiüksustes perioodil veebruar-mai 2020 töötanud otsustajad täheldasid. Samuti selgus, et võrdlemisi keerukas riiklikus kriisiüksuste võrgustikus oli kohalikel omavalitsustel küll eraldi koht, aga juhtimistasandite lõikes keskvalitsusest võrdlemisi kaugel asuv.

Metoodika piirangutena toob autor esile fakti, et ankeetküsitluse alguseks oli eriolukorra lõpust möödunud 213 päeva ning uuringu perioodi algusest 295 päeva, mistõttu võis toonaste sündmuste mäletamine olla aja möödumise tõttu raskendatud. Ajal, mil autor viis uuringut läbi oli Eesti ka aktiivses COVID-19 teise laine faasis, mistõttu olid mõlemad sihtrühmad endiselt hõivatud kriisijuhtimisega.

Võttes arvesse uuringu käigus suurenenud osalejate arvu (teabepäringute ja intervjuude abil täpsustas autor kriisiüksustes osalenud otsustajate arvu) ning intervjuudega kogutud materjali rohkust, tõdeb autor, et vaatamata keerulisele olukorrale olid otsustajad siiski valmis osalema uuringus ning mäletasid üsna palju. Siiski tuleb arvesse võtta, et teatud asjaolud võisid olla ununenud ning arvestada tuleks ka materjali teatud subjektiivsusega.

4.1 Järeldused edasiseks

Lähtudes arusaamast, et kriise pole võimalik täielikult vältida, vaid negatiivsete mõjude maandamiseks ainult juhtida, on tulemuslikuks kriisijuhtimiseks vaja ka avaliku sektori organisatsioonidel neid tõenäoliselt tabavateks kriisideks valmistuda. Jaques (2007) on välja toonud, et kriisiolukordadeks valmistumisel peabki arvestama eelkõige organisatsioonile tõenäoliste kriisistsenaariumitega. Samas tasub VUCA kriiside poolt valitsetud maailmas küsida – kuhu peaks avaliku sektori organisatsioon tõenäoliselt aset leidvate kriisisündmuste eeldatavat ringi laiendama? See tõstatub autori hinnangul oluliseks küsimuseks näiteks tulevaste tervishoiukriiside, aga ka kliimakriisi kontekstis.

Mitmed uuringus osalenud intervjueeritavad tõdesid küll riskiplaanide olemasolu, aga puudusena toodi esile valmisolekut ja valmistumist klassikalist tüüpi (nt. veeavarii, elektrikatkestused, tormi tagajärjed jne) kriisidega toimetulekuks, mis on ka kohalikule tasandile seaduse poolt pandud nõue. Autor küsib siinkohal, et ehk see ongi üks kiiresti globaalseks arenevate kriiside poolt domineeritud ajastul üks keerulisemaid kriisideks valmistumise aspekte – mõistmine, et ka nõ. nurgatagune koht võib saada mõjutatud teises maailma otsas alguse saanud kriisist. Siiski on autori hinnangul olenemata kriisi tüübist või ulatusest on ainus toimiv viis selle mõjude maandamiseks efektiivne kriisijuhtimine, mis on lihtsustatud vaates rida hästi läbimõeldud otsuseid ning nende koordineeritud rakendamine.

Kriisijuhtimist aitab lihtsustada otsustajate varasema kogemuse olemasolu, mille olulisust tõid esile ka magistritöös intervjueeritud. Reaalse sarnase kriisikogemuse olemasolu panus määramatuse leevendamisse tuli esile näiteks Päästeameti kui igapäevaselt kriisidega tegeleva ametiasutuse panuse kõrges hindamises Saaremaa vallavalitsuse kriisiüksuses. Samuti tõid varasemate kriisikogemuste olulisust esile nii Tallinna kui Saaremaa kriisiüksuste kommunikatsiooni- ja militaarvaldkonna esindajad, kes tõid esile näiteks Kurkse aga ka *Estonia* kriisides saadud kogemuse mõju proaktiivses tegutsemises. Selliste kogemuste olemasolu oli võimalik vaid seetõttu, et mõlema omavalitsuse kriisiüksustesse olid kaasatud pika avaliku sektori tööstaaži ja kogemusega spetsialiste. Tuleb arvestada, et Eestis tuleb sarnase mastaabiga kriisi ette võrdlemisi harva, mis toob esile veelkord õppuste vajaduse, sest viimased on ainsad kohad, kus kohaliku omavalitsuse tasandi kriisijuhid saavad praktilisi kogemusi.

Selleks, et tõhustada kriisijuhtimise erineva tasandi otsustajate ja kriisiüksuste sidusrühmade omavahelist koostööd läbi õppimisprotsessi, tuleks autori hinnangul võtta eeskuju näiteks Kaitseliidu/Kaitseväge õppustest, mis võivad alata ootamatult, kesta pikemat aega ning simuleerida pigem VUCA raamistikuga kaasnevaid kriisi- ja otsustuskeskkonna tingimusi selleks, et tekiks reaalne ja võrreldav kriisitunnetus. Magistritöös ilmnes, et otsustajad tundsid sellest puudust – tavapärased ja etteaimatavad õppuste tüübid oma standartsete stsenaariumitega ei suuda piisavalt hästi kiiresti muutuva ja samas pikalt kesta võiva kriisi tingimusi matkida.

Nii varasemate valdkonna uuringute kui magistritöö eelmises alapeatükis kirjeldatud peamistest tulemustest lähtub, et kriisisituatsioonis otsustamist mõjutavad mitmesugused tegurid. Ei tohi unustada, et mõju võib seejuures olla nii positiivne (nt. info olemasolu alandab tajutud stressitaset) kui negatiivne (nt. ajasurve stressi põhjustajana), see ilmnes töös läbiviidud seoste

analüüsis ning mõlema variandiga tuleb otsustamisüksusi ja nende töökorraldust planeerides arvestada. Magistritöö pakubki selleks lähtekoha läbi enim otsustamist mõjutanud tegurite esiletoomise, aga ka nende omavaheliste seoste analüüsi.

Autori jaoks oli üks töö olulisemaid tulemusi see, et väliste tegurite mõju tunnetati kohalike omavalitsuste kriisiüksustes teravamalt kui sisemiste tegurite mõjusid. Väliste tegurite alla paigutusid info olemasolu, ajasurve, meedia ja avalikusse surve ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve. Autor tõdeb, et vähemalt mõne välise teguri osas saaks omavalitsuste kriisiüksuste otsustajatele langevat survet maandada – näiteks info olemasolu sõltub tugevasti omavalitsuste koostööst kaasatud organisatsioonidega.

Töös uuritud ning otsustajate endi poolt esile toodud teguritest (nt. emotsioonid, ajasurve, füsioloogilised vajadused ning stress) mõjutatud olemine taandub asjaolule, et ka otsustajad on eelkõige inimesed. Janis ja Mann (1977) kirjeldasid otsuste langetajaid kui sõltuvaid isikuid, kes on „sisse piiratud konflikti, kahtluse, mure, igatsuste, antipaatiate ja lojaalsuste poolt“. Näiteks ühe konkreetse tegurina on Janis ja Mann (1977) välja toonud isikute info töötlemise võimekuse sõltuvust mõjutavatest teguritest.

Üheks suurimaks väljakutseks ja kaalutletud otsustamist pärssivaks teguriks oli ka nii adekvaatse ohuhinnangu kui ka üleüldise keskselt koordineeritud spetsiifilise sisendi saamine keskvalitsuselt, aga ka valdkondlikult vastutavast riigiametist – Terviseametist. Kriiside puhul Eestis keskse koordineeriva asutuse puudumine avaldus magistritöös infopuuduse kõrval ka segases infos ja juhistes, mida keskvalitsus omavalitsustele edastas. Korrelatsioonianalüüsi näitas, et tunnetatud info olemasolu tõusul langeb otsustaja tajutud stressitase ning seejuures on stress on üks põhiline otsustuskäitumist mõjutav tegur. Autori hinnangul tasub eelmainitud arvesse võttes süveneda keskse kriise koordineeriva riikliku institutsiooni loomisse.

Kuivõrd koroonapandeemia juhtimine ning strateegia, aga ka taktika valik lähtub suuresti (tihti numbrilise) info olemasolust – nakatumiskordaja, nakatunute arv, haiglas viibijate arv, aga ka majanduskahju arvestamisest eurodes, võiks nende otsustamisteks oluliste arvude töötlemisest lähtuva parima võimaliku tegutsemisviisi jaoks kaaluda tehisintellekti rakendamist. Numbrid ja suuremahuline statistika on sõltumata tehisintellekti rakendamisest määrava tähtsusega nii piirangute kestvuse, tüübi, regionaalsuse aga ka nende rakendamisel majanduskahju ja meetmete vahelise optimaalse tasakaalu väljatöötamisel. Seda tööd on seni tehtud Eesti näitel valitsust nõustavas teadusnõukojas teadlaste poolt, aga neidki mõjutavad otsuste tegemisel

(näiteks millist infot valitsusele piiratud ajaraamis eelkõige presenteerida) omakorda nii sisemised kui välised tegurid.

Tehisintellekti võimekuste andmetöötlemises rakendamise puhul saaksime teadlaste, ekspertide, kriisijuhtide, poliitikakujundajate, aga ka kohaliku omavalitsuste tasandi otsustajate ressursse palju säästlikumalt kasutada. Kuigi ka masinate ja neid juhtiva algoritmi juures ei saa välistada eksimusi, on tehisintellektil siiski erinevate tegurite vastu immuunsus – see ei väsi andmemahutude töötlemisest, lähtub vaid etteantud koodist ning on emotsioonivaba.

Autor märgib siinkohal, et lõplikud otsused jääksid otsustajate teha, aga tehisintellekti saaks kasutada parima võimaliku kesktee leidmiseks piirangute ja nende negatiivsete mõjude leevendamise vahel. Otsustusprotsessi osaline automatiseerimine eeldab aga head andmekogumise võimekust ja tehisintellekti vastava suutlikkuse väljatöötamist. Samuti võimaldaks see maandada ka VUCA kriisi tingimusi – kokkuvõtvalt väärneb see autori hinnangul edasist interdistsiplinaarset uurimist ning võimalikku koostööd avaliku sektori, ülikoolide ja erasektori arendajate vahel. Autori hinnangul on see valdkond, kus on selge koostöö vajadus riigil ja erasektoril loomaks 21. sajandi väljakutsetele kohaseid innovaatilisi ning suure ekspordivõimekusega lahendusi ka kriisijuhtimise süsteemide arendamisel.

On ka selliseid otsustamist mõjutavaid tegureid, mille puhul poleks ka tehisintellekti kaasamisest abi – näiteks seadusandlik ruum. Autor järeldeb töö tulemustele tuginedes, et kohalikele omavalitsustele kriisisituatsioonis kohalduv seadusruum vajab põhjalikku läbivaatamist ning kaasajastamist lähtuvalt globaalsete kriiside suurenevast tõenäosusest. Seadusandlus piirab kohalikke omavalitsusi probleemteemade lahendamisel – näiteks töös uuritud Kuressaare võrkpallimängude, aga ka Tallinnas toimuma pidanud Kirkorovi kontserdi otsustusprotsesse kaardistades selgus, et juriidiline ebaselgus oli üheks suurimaks olukorra varast lahendamist pärssivaks teguriks.

Sel hetkel, kui kuulutati välja eriolukord, hingasid kohalike omavalitsuste otsustajad piltlikult öeldes kergendatult – siis tekkis õiguslik alus pandeemiakriisis ohtlikuks osutuvate ürituste ja tegevuste ära jätmiseks või tühistamiseks. Üheks võimaluseks kohalike omavalitsuste taoliste probleemteemade lahendamisse selgust tuua oleks ka omavalitsusele eriõiguse andmise võimaluse kaalumine, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel ajutise ennetava meetmena oma haldusterritooriumi piirides kehtestada kas eri- või hädaolukord kiirendamiseks probleemteemade operatiivset lahendamist enne, kui need suurteks kriisideks paisuvad.

Seadusandliku selguse kõrval vajavad kohalikud omavalitsused kriisiolukorra paremaks koordineerimiseks läbi otsustamise ka selgeid sõnumeid ja ministeeriumide vahel juba kooskõlastatud juhiseid. Ilmnes, et nende puudumine oli otsustajatele suureks stressiallikaks ning omamoodi ka ajasurve tekitajaks. Samuti vajaksid omavalitsused juhiseid ses osas, mis puudutab kriisiüksuste töö korraldust ning läbipõlemise ennetamist, seda eriti koroonapandeemia tüüpi pikalt kestvates kriisides – näiteks Saaremaa otsustajad tõid esile, et selline võimekus ja parimad praktikad on Päästeametil olemas. Autori hinnangul võiks Päästeameti teadmisi kriisijuhtimisest ja läbipõlemise ennetamisest jagada ka riiklikul tasandil kõigi kohalike omavalitsustega näiteks veebikoolituse, infomaterjali vms kaudu.

Kuivõrd töös ilmnes ka läbimõeldud kommunikatsiooni olulisus ning kriisikogemusega kommunikatsiooniekspertide kaasamise positiivne mõju, peaks kohalikul tasandil olema tagatud ka kriisikommunikatsiooni võimekus. Nakkuskriisis on äärmiselt oluline jõuda kõigi elanikkonnagruppideni ning seega on kommunikatsiooni edukus näiteks piirangute või käitumisreeglite selgitamisel nakkuskordaja vähendamiseks üks olulisemaid tööriistu, mis baseerub omakorda otsustamisel.

Tulevikku vaatavate võimaluste kaalumine kriiside paremaks manageerimiseks peaks saama üheks avaliku sektori organisatsioonide rutiinseks tegevuseks. Megakriiside poolt valitsetud maailmas ei piisa enam traditsioonilistest kriisiõppustest ega jäigalt fikseeritud kriisikomisjonidest. Töös uuritud kohalikke omavalitsusi, aga ka avaliku sektori organisatsioone laiemas võtmes varitsevad ülemaailmsed kriisid, mille puhul pole küsimus *kas* vaid pigem *millal* kriis saabub.

Kiiresti levivad kriisid on ka globaliseeruva maailma tavapärane osa. Kui organisatsioon suudab seda mõista, on juba osa ennetustööst tehtud. Suureks küsimuseks jääb siiski – *mis tüüpi kriis* organisatsiooni tabada võib? Avalik sektor peab järjest enam arvestama veel hiljaegu ebatõenäolisena tundunud kriisidega – autor kasutab siinkohal sõna „tundunud“, sest vähemalt pandeemia puhul oli Terviseamet mitmel korral (2011, 2018) oma ohuhinnangutes märku andnud, et Eestis on epideemia puhul tegu suure tõenäosuse ja raskete tagajärgedega tervishoiusündmusega. See tähendab, et nakkuspuhangu osas oli selgelt tegu tõenäoliselt juhtuva kriisiga, mille kohta oli möödunud kümnendi jooksul Terviseameti poolt vähemalt kahel korral tõsine hoiatus antud. Jääb mõistatuseks, miks selleks valmistumise kohustus ei kajastunud näiteks kohalikule tasandile kohalduvas seadusandluses ega ilmnenu keskvalitsuse

poolt näiteks isikukaitsevahendite (millest kohalikud omavalitsused puudust tundsid) varude loomises.

Tänaseks on selge, et COVID-19 on oma tagajärgedes Eesti jaoks ohvriterohkeim kriis pärast parvlaev *Estonia* uppumist. Kui *Estonia* küsimuses otsitakse siiani vastuseid, siis ei tohiks ka koroonakriisis loobuda uurimast, küsimast ja õppimast. Autor loodab, et magistritöö tulemusest on sarnase mõõtmega potentsiaalsete kriiside juhtimise (st. kriisiüksuste loomine ja komplekteerimine, nende töö korraldamine ning otsustamist mõjutavate tegurite maandamine, aga ka ennetustöö probleemteemade haldamisel) paremaks disainimiseks, aga ka valdkonnas edaspidi läbiviidavate uuringute jaoks lähtekohaks.

Kasutatud kirjandus

1. Aasamäe, K. (2020). *Säilenõtkuse ja teadveloluku mõjust tööstressile*. (magistritöö), Tallinna Tehnikaülikool, Majandusteaduskond, lk. 22. Võrgulehel <https://digikogu.taltech.ee/et/Download/330954d5-9d4b-494a-8cc6-a67a54bd0d4b> (29.04.2021).
2. Ahituv, N., Igarria, M. ja Sella, A. (1998). The Effects of Time Pressure and Completeness of Information on Decision Making. *Journal of Management Information Systems*, 15(2), M. E. Sharpe, Inc., lk. 153-172.
3. Al-Dabbagh, Z. S. (2020). The Role of Decision-maker in Crisis Management: A qualitative Study Using Grounded Theory (COVID-19 Pandemic Crisis as A Model). *Journal of Public Affairs*, 20(4), e2186, lk. 10.
4. An, S.-K. ja Gower, K. K. (2009). How do the news media frame crises? A content analysis of crisis news coverage, *Public Relations Review*, 35(2), lk. 111.
5. Arhangelski, A. (2015). *Läbipõlemine ja seda soodustavad riskitegurid Eesti Töötukassa näitel*. (magistritöö), Tallinna Tehnikaülikool, Sotsiaalteaduskond, lk. 15. Võrgulehel <https://digikogu.taltech.ee/et/Download/1b90909d-1e68-4be1-b80b-2616ccd7dad8> (29.04.2021).
6. Ashforth, B. E. ja Mael, F. (1989). Social Identity Theory and the Organization. *Academy of Management Review*, 14(1), lk. 21, 34.
7. Avaliku teenistuse seadus (ATS) (RT I, 13.03.2019, 37). §.51. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019037?leiaKehtiv> (29.04.2021).
8. Baekkeskov, E. (2016). Explaining science-led policy-making: pandemic deaths, epistemic deliberation and ideational trajectories, *Policy Sciences*, 49(4), lk. 397.
9. Baumann, D. J., Dalglish, L., Fluke, J., ja Kern, H. (2011). *The Decision-Making Ecology*. Washington, DC: American Humane Association.
10. Baumann, D. J., Fluke, J. D., Dalglish, L., ja Kern, H. (2014). The decision making ecology. *From Evidence to Outcomes in Child Welfare: An International Reader*, lk. 24-40.
11. Bavel, J. J., Baicker, K., Boggio, P. S, Capraro, V., Cichocka, A., Cikara, M jt. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature Human Behaviour*, 4, lk. 463-464.
12. Bennett, N. ja Lemoine, J. (2014a). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), lk. 311-317.

13. Bennett, N. ja Lemoine, J. (2014b). What VUCA Really Means for You. *Harvard Business Review*, 92(1/2), lk. 27.
14. Bennett, W. L. (2009). *News. The politics of illusion*. (8th edition), New York: Pearson Longman.
15. Bennis, W. (2007). The challenges of leadership in the modern world: Introduction to the special issue. *American Psychologist*, 62(1), lk. 2-5.
16. Bennis, W. ja Nanus, B. (1985). *Leaders: The strategies for taking charge*. New York: Harper & Row.
17. Berger, L., Berger, N., Bosetti, V., Gilboa, I., Hansen, L. P., Jarvis, C. jt. (2020). Uncertainty and decision-making during a crisis: How to make policy decisions in the COVID-19 context? *Becker Friedman Institute for Research in Economics*, 95, lk. 2-6. Vörgulehel https://bfi.uchicago.edu/wp-content/uploads/BFI_WP_202095.pdf (29.04.2021).
18. Bernstein, L. E. (2014). *The Perceived Importance of Vuca-Driven Skills for 21st Century Leader Success and the Extent of Integration of Those Skills Into Leadership Development Programs*. (doktoritöö), Drake University, lk. 114. Vörgulehel <https://core.ac.uk/download/pdf/46925938.pdf> (29.04.2021).
19. Bigelow, B., Fahey, L. ja Mahon, J. F. (1993). A Typology of Issue Evolution. *Business & Society*, 32(1), lk. 18-29.
20. Boin, A. ja 't Hart, P. (2020). *Shaping the long shadows of COVID-19: three challenges for governments* (lk. 342-343). In A. Boin, K. Brock, J. Craft., J. Halligan, P. 't Hart, J. Roy jt. (Eds.), *Beyond COVID-19: Five commentaries on expert knowledge, executive action, and accountability in governance and public administration*. Canadian Public Administration, 63(3), lk. 339-368.
21. Boin, A. ja McConnell, A. (2007). Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), lk. 54.
22. Boin, A. ja Rhinard, M. (2008). Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union? *International Studies Review*, 10, lk. 1-26.
23. Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. ja Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press, lk. 1-4, 51, 144, 147-148.
24. Boin, A., Kofman-Bos, C. ja Overdijk, W. (2004). Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats: *Simulation & Gaming*, 35(3), lk. 378-392.

25. Boin, A., Lodge, M. ja Luesink, M. (2020). Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses, *Policy Design and Practice*, lk. 189-191.
26. Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R. ja Van Hecke, S. (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80(5), lk. 765-773.
27. Bovens, M. ja 't Hart, P. (1995). Fiascos in the public sector: towards a conceptual frame for comparative policy analysis. In J. J. Hesse ja T. A. J. Toonen (Eds.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration* (lk. 577-608). Baden-Baden: Nomos.
28. Bovens, M. ja 't Hart, P. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick, NJ: Transaction.
29. Brecher, M. (1974). *The Foreign Policy System of Israel*. New Haven: Yale University Press.
30. Brecher, M. (1993). *Crises in World Politics: Theory & reality*. New York: Pergamon, lk. 521-539.
31. Brinks, V. ja Ibert, O. (2020). From Corona Virus to Corona Crisis: the Value of an Analytical and Geographical Understanding of Crisis, *Journal of Economic and Human Geography*, 111(3), lk. 276.
32. Brodie, V. K. (2019). *Disrupted leadership: strategies and practices of leaders in a VUCA world*. (doktoritöö), Pepperdine University, lk. 23. Võrgulehel <https://digitalcommons.pepperdine.edu/etd/1048> (29.04.2021).
33. Brändström, A., Bynander, F. ja t' Hart, P. (2004). Governing by Looking Back: Historical Analogies and Crisis. *Public Administration* 82(1), lk. 208.
34. BSI (2008). Saksa Infotehnoloogia Turbe Ameti standard 100-4, Hädaolukordade haldus. Versioon 1.0. (eesti keelde tõlgitud Riigi Infosüsteemi Ameti poolt). Võrgulehel https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/ISKE/bsi_standard_1004.pdf (29.04.2021).
35. Buheji, M., Jahrami, H. ja Dhali, A. S. (2020). Minimising Stress Exposure During Pandemics Similar to COVID-19. *International Journal of Psychology and Behavioral Sciences*, 10(1), lk. 10.
36. Bundy, J., Pfarrer, M. D, Short, C. E ja Coombs, W. T. (2017). Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. *Journal of Management*, 43(6), lk. 1663.

37. Burke, P. J. ja Stets, J. E. (2009). *Identity Theory*. Oxford University Press, Inc., lk. 118.
38. Camp, R. D. (2020). Leadership in the COVID-19 environment: Coping with uncertainty to support PSP mental health. *Journal of Community Safety and Well-Being*, 5(2), lk. 37-38.
39. Carmeli, A. ja Schaubroeck, J. (2008). Organisational Crisis- Preparedness: The Importance of Learning from Failures. *Long Range Planning*, 41(2), lk. 177.
40. Cialdini, R. B. ja Goldstein, N. J. (2004). Social Influence: Compliance and Conformity. *Annual Review of Psychology*, 55, lk. 591-621.
41. Çiçeklioğlu, H. (2020). VUCA Concept and Leadership. In G. Mert, (Eds.), *Management & Strategy* (lk. 230). İstanbul: Karadeniz Kitap Ltd.
42. Cobb, R. W. ja Elder, D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Boston: Allyn & Bacon.
43. Cobb, R. W. ja Elder, D. (1983). *The Political Use of Symbols*. New York: Longman.
44. Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, 67(s1), lk. 189-97.
45. Comfort, L. K., Napucu, N., Ko, K., Menoni, S. ja Siciliano, M. (2020). Crisis Decision-Making on a Global Scale: Transition from Cognition to Collective Action under Threat of COVID-19. *Public Administration Review*, 80(4), lk. 617.
46. Cook, T. E. (2005). *Governing With the News, Second Edition: The News Media as a Political Institution*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
47. Coombs, W. T. (2014). State of crisis communication: Evidence and the bleeding edge. *Research Journal of the Institute for Public Relations*, 1(1), lk. 1-12.
48. Cori, L., Bianchi, F., Cadum, E. ja Anthonj, C. (2020). Risk Perception and COVID-19. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(3114), lk. 2-3.
49. Cumming, G. (2014). The New Statistics: Why and How. *Psychological Science*, 25(1), lk. 7-29.
50. Damasio, A. (1994). *Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*. New York: G. P. Putnam.
51. Delfi (2020). Filipp Kirkorovi kontserdi korraldaja: loodame, et vene artisti etteaste ikka toimub. 11. märts 2020, *Delfi*. Võrgulehel <https://kroonika.delfi.ee/artikkel/89198527/filipp-kirkorovi-kontserdi-korraldaja-loodame-et-vene-artisti-etteaste-ikka-toimub> (29.04.2021).

52. Delfi (2021). 26. veebruari Terviseameti pressikonverents, *peadirektor Üllar Lanno kell 13:05, tsitaat*. Võrgulehel <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/otsepilt-ja-blogi-terviseameti-pressikonverents-tanel-kiik-ja-ullar-lanno-raagivad-koroonapuhangu-hetkeseisust?id=92686233> (24.04.2021).
53. Denscombe, M. (2003). *The Good Research Guide: For Small-scale Research Projects*. (2nd edition), Maidenhead: Open University Press, lk. 165.
54. Edland, A. ja Svenson. O. (1993). Judgment and decision making under time pressure. In O. Svenson ja A. J. Maule (Eds.), *Time Pressure and Stress in Human Judgment and Decision Making* (lk. 27-40). New York: Plenum Press.
55. Einmann, M. (2010). *Eesti ajakirjanike rollikäsituse muutumine 1988-2009*. (magistritöö), Tartu Ülikool, Sotsiaal- ja haridusteaduskond, lk. 95.
56. Entin, E. E. ja Serfaty, D. (1990). Information gathering and decision making under stress (Report No. TR-454). Burlington, MA: Alphatech, Inc., lk. 59-60. Võrgulehel <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA218233.pdf> (29.04.2021).
57. ERR (2019). Analüüs: Eesti tervishoiu suurimad ohud on ulatuslik mürgistus ja epideemia. 22.01.2019. Eesti Rahvusringhääling. Võrgulehelt: <https://www.err.ee/902697/analuu-eesti-tervishoiu-suurimad-ohud-on-ulatuslik-murgistus-ja-epideemia> (26.02.2021).
58. ERR (2020a). WHO juht: käes on pandeemia. *Eesti Rahvusringhääling*. Võrgulehel <https://www.err.ee/1062412/who-juht-kaes-on-pandeemia> (28.04.2021).
59. ERR (2020b). Saaremaa vallavanemal tuvastati koroonaviirus. 18. märts 2020, *Eesti Rahvusringhääling*. Võrgulehel <https://www.err.ee/1065779/saaremaa-vallavanemal-tuvastati-koroonaviirus> (10.01.2021).
60. ERR (2020c). Saaremaa mängib mõlemad eurosarja veerandfinaalid kodus. *Eesti Rahvusringhääling*, 26.02.2020. Võrgulehel <https://sport.err.ee/1057041/saaremaa-mangib-molemad-eurosarja-veerandfinaalid-kodus> (29.04.2021).
61. ERR (2020d). Peaminister Ratas teeb neljapäeval poliitilise avalduse, 11. märts 2020, *Eesti Rahvusringhääling*. Võrgulehel <https://www.err.ee/1062367/peaminister-ratas-teeb-neljapaeval-poliitilise-avalduse> (29.04.2021).
62. ERR (2020e). Filipp Kirkorovi kontsert Tondiraba jäähallis jääb ära. 12. märts 2020, *Eesti Rahvusringhääling*. Võrgulehel <https://menu.err.ee/1062625/filipp-kirkorovi-kontsert-tondiraba-jaahallis-jaab-ara> (29.04.2021).

63. Falkheimer, J. ja Heide, M. (2006). Multicultural crisis communication: Towards a social constructionist perspective. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(4), lk. 180.
64. Finucane, M. L., Alhakami, A., Slovic, P., ja Johnson, S. M. (2000). The affect heuristic in judgments of risks and benefits. *Journal of Behavioral Decision Making*, 13, lk. 1-17.
65. Fiske, S. T. ja Taylor, S. E. (1991). *Social Cognition*. (2nd edition), New York: McGraw-Hill Education, lk. 14.
66. Gelfand, M. J., Raver, J. L., Nishii, L., Leslie, L. M., Lun, J., Lim B. C. jt. (2011). Differences between tight and loose cultures: a 33-nation study. *Science*, 332, lk. 1100-1104.
67. George, A. L. (1986). The impact of crisis-induced stress on decision-making (lk. 529-555). In F. Solomon ja R. Q. Marston (Eds.), *The Medical Implications of Nuclear War*. Washington, DC: National Academy of Sciences Press.
68. Gregory, A. (2005). Communication dimensions of the UK Foot and Mouth disease crisis, 2001. *Journal of Public Affairs*, 5(3-4), lk. 312-328.
69. Hainsworth, B. E. ja Meng, M. (1988). How Corporations Define Issue Management. *Public Relations Review*, 14(4), lk. 18-30.
70. Han, E., Mei, M. J. T., Turk, E., Sridhar, D., Leung, G. M., Shibuya, K. jt. (2020). Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe. *The Lancet*, 396(10261), lk. 1525.
71. Heath, R. ja Palenchar, M. (2009). *Strategic issues management: Organisations and public policy challenges*. (2nd edition). Thousand Oaks, CA: Sage, lk. 366.
72. Helsloot, I. (2008). *Risk and Crisis Management in the Public Sector* (lk. 67). In L. T. Drennan ja A. McConnell (Eds.), *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(1), (lk. 66-67).
73. Helsloot, I., Boin, A., Jacobs, B. ja Comfort, L. K. (2012). *Mega-Crises: Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of Cataclysmic Events*. Springfield, IL: Charles C Thomas Pub Ltd.
74. Hermann, C. F. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 8, lk. 66.
75. Hermann, C. F. (1972). *International crises: Insights from behavioral research*. New York: Free Press, lk. 197.
76. Holsti, O. R. (1965). The 1914 Case. *American Political Science Review* 59(2), lk. 365-378.

77. Holsti, O. R. (1971). Crisis, stress and decision making. *International Social Science Journal*, 23, lk. 53-67.
78. Holsti, O. R. (1972a). *Crisis, escalation, war*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
79. Holsti, O. R. (1972b). Time, alternatives, and communications: the 1914 and Cuban missile crises (lk. 75). In C. F. Hermann (Ed.), *International Crises: Insights from Behavioral Research* (lk. 58-80). New York: The Free Press.
80. Holsti, O. R. (1976). Foreign policy formation viewed cognitively (lk. 29-30). In R. Axelrod (Ed.), *The structure of decision, the cognitive maps of political elites* (lk. 18-54). Princeton, NJ: Princeton University Press.
81. Holsti, O. R. (1989). Crisis Decision Making (lk. 25-37). In P. E. Tetlock, J. L. Husbands, R. Jervis, P. C. Stern ja C. Tilly (Eds.), *Behavior, Society, and Nuclear War* (lk. 8-84). New York: Oxford University Press.
82. Holsti, O. R. ja George, A. L. (1975). The Effects of Stress on the Performance of Foreign Policy Makers. *Political Science Annual*, 6, lk. 255-319.
83. Hopple, G. W. (1980). *Political Psychology and Biopolitics*. Boulder, CO: Westview, lk. 6.
84. Hädaolukorrasedus (HOS) (RT I, 03.03.2017, 1). § 3 lg 1, § 6, § 26-33, § 36 lg 4, § 37. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052018006> (29.04.2021)
85. Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N. ja Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22, lk. 129.
86. Janis, I. L. (1972). *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton-Mifflin.
87. Janis, I. L. (1982a). *Stress, Attitudes, and Decisions: Selected Papers*. Centennial Psychology Series. New York: Praeger.
88. Janis, I. L. (1982b). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. (2nd edition), Boston: Houghton Mifflin, lk. 260-276.
89. Janis, I. L. (1983). Decision making under stress. In L. Goldberger ja S. Breznitz (Eds.), *Handbook of Stress* (lk. 69-87). New York: The Free Press.
90. Janis, I. L. (1989). *Crucial decisions: Leadership in policymaking and crisis management*. New York: The Free Press.
91. Janis, I. L. ja Mann, L. (1976). Coping with decisional conflict: An analysis of how stress affects decision-making suggests interventions to improve the process. *American Scientist*, 64(6), lk. 657-667.

92. Janis, I. L. ja Mann, L. (1977). *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*. New York: The Free Press, lk. 15, 45, 52-53, 58, 179-180.
93. Jaques, T. (2000). *Don't just stand there: The do-it plan for effective issue management*. Melbourne, Victoria, Australia: Issue Outcomes.
94. Jaques, T. (2007). Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct. *Public Relations Review*, 33(2), lk. 147-157.
95. Jaques, T. (2009). Issue and crisis management: Quicksand in the definitional landscape. *Public Relations Review*, 35(3), lk. 280-286.
96. Jaques, T. (2010). Reshaping crisis management: the challenge for organizational design. *Organizational Development Journal*, 28(1), lk. 9-17.
97. Jaques, T. (2014). *Issue and crisis management: Exploring issues, crises, risk and reputation*. South Melbourne: Oxford University Press, lk. 7, 38.
98. Jones, G. R. (2013). *Organizational Theory, Design, and Change*. (7th edition), Boston: Pearson Education, Inc., Prentice Hall.
99. Kapucu, N. ja Van Wart, M. (2006). The evolving role of the public sector in managing extreme events: Lessons learned. *Administration & Society*, 38(3), lk 279-308.
100. Kešetović, Ž. (2020). Crisis communication in the COVID-19 pandemic in the Republic of Serbia – Between Hippocrates and Machiaveli. *The Culture of Polis*, 27, lk. 151.
101. Kettl, D. F. ja Fesler, J. (2008). *The Politics of the Administrative Process*. (4th edition), Washington, DC: CQ Press.
102. Khubchandani, J., Jordan, T. R. ja Yang, Y. T. (2020). Ebola, Zika, Corona ... What Is Next for Our World? *International Journal of Environmental Research and Public*, 17(9), lk. 6.
103. King, I. (2015). *Debating NBN policy – the influence of issue management*. (doktoritöö), University of Technology Sydney, Faculty of Arts and Social Sciences, lk. 19. Vörgulehel <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/36892/2/02whole.pdf> (29.04.2021).
104. Klein, G. ja Eckhaus, E. (2017). Sensemaking and sensegiving as predicting organizational crisis. *Risk Management*, 19(3), lk. 227.
105. Klein, G., Calderwood, R. ja Clinton-Cirocco, A. (2010). Rapid Decision Making on the Fire Ground: The Original Study Plus a Postscript. *Journal of Cognitive Engineering and Decision Making*, 4(3), lk. 186-209.
106. Klijn, E. H, van Twist, M., van der Steen, M. ja Jeffares S. (2016). Public Managers, Media Influence, and Governance: Three Research Traditions Empirically Explored. *Administration & Society*, 48(9), lk. 1039, 1042-1044.

107. Koroonakaart (2021). Võrgulehel <https://koroonakaart.ee/et> (28.04.2021).
108. Lagerspetz, M. (2017). *Ühiskonna uurimise meetodid. Sissejuhatus ja väljajuhatus*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, lk. 57, 141, 156-157, 166, 179-180, 299.
109. Lando, A. L. (2014). The Critical Role of Crisis Communication Plan in Corporations' Crises Preparedness and Management. *Global Media Journal – Canadian Ed.*, 7(1), lk. 6.
110. Lebow, R. N. (1981). *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, lk. 110, 114, 236-237.
111. Lebow, R. N. ja Stein, J. (1994). *We All Lost the Cold War*. Princeton: Princeton University Press, lk. 331-338.
112. Lee, A. M. ja Stintson, D. D. (2014). Organizational decision making models: comparing and contrasting to the stinson wellness model. *The European Journal of Management*, 14(3), lk. 14.
113. Lehner, P., Seyed-Solorforough, M. M., O'Connor, M. F., Sak, S. ja Mullin, T. (1997). Cognitive biases and time stress in team decision making. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics-Part A: Systems and Humans*, 27(5), lk. 698-703.
114. Lerbinger, O. (1997). *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
115. Lerner, J. S., Li, Y., Valdesolo, P. ja Kassam, K. S. (2014). Emotion and Decision Making. *Annual Review of Psychology*, 66(1), lk. 46-48.
116. Lewin, K. (1931). The Conflict between Aristotelian and Galilean Modes of Thought in Contemporary Psychology. *Journal of General Psychology*, 5, lk. 141.
117. Liive, R. (2020). Peaaegu poolte koroonaviiruse tõttu surnud eestlaste elukohaks on olnud Saaremaa. *Tervisegeenius*, 06.05.2020. Võrgulehel <https://tervise.geenius.ee/rubriik/uudis/peaaegu-poolte-koroonaviiruse-tottu-surnud-eestlaste-elukohaks-on-olnud-saaremaa> (28.04.2021).
118. Maor, M. ja Howlett, M. (2020). Explaining variations in state COVID-19 responses: psychological, institutional, and strategic factors in governance and public policy-making. *Policy Design and Practice*, 3(3), lk. 233-235.
119. March, J. G. ja Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons, lk. 116.
120. Markus, H. R. ja Kitayama, S. (1991). Culture and the self: Implications for cognition, emotion, and motivation. *Psychological Review*, 98(2), lk. 224-253.

121. McNair, B. (2016). *Communication and political crisis: media, politics and governance in a globalized public sphere. Global Crises and the Media*, 16, Peter Lang Publishing, Inc., New York, lk. 12-16.
122. Merton, R. K., Fiske, M. ja Kendall, P. L. (1990). *The Focused Interview: A Manual of Problems and Procedures*. (2nd edition), New York, NY: Free Press.
123. Millar, C. C. J. M., Groth, O. ja Mahon, J. F. (2018). Management Innovation in a VUCA World: Challenges and Recommendations. *California Management Review*, 61(1), lk. 5-14.
124. Miller, D. T. ja Prentice, D. A. (1996). *The construction of social norms and standards*. In E. T. Higgins ja A. W. Kruglanski (Eds.), *Social psychology: Handbook of basic principles* (lk. 799–829). The Guilford Press.
125. Minciu, M., Berar, F.-A. ja Dobrea, R. C. (2020). New decision systems in the VUCA world. *Management & Marketing*, 15(2), lk. 236, 252.
126. Mitroff, I. I. (1994). Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit. *California Management Review*, 36(2), lk. 101-113.
127. Mitroff, I. I. ja Kilmann, R. H. (1984). *Corporate Tragedies: Product Tampering, Sabotage, and Other Catastrophes*. New York: Praeger.
128. Moore, D. L. (2014). *The Experience of Strategic Thinking in a Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous (VUCA) Environment*. (dokoritöö), George Washington University, lk. 189-190, 228-229, 206. Vörgulehel
<https://pqdtopen.proquest.com/doc/1567719334.html?FMT=AI> (29.04.2021).
129. Moynihan, D. P. (2008). Learning under uncertainty: Networks in crisis management. *Public Administration Review*, 68(2), lk. 350-365.
130. Must, B. (2017). *Eesti ajakirjanike professionaalne identiteet ajalehefirmade muutuvate ärimudelite ajastul*. (magistritöö), Tallinna Ülikool, lk. 78.
131. Nangia, M. ja Moshin, F. (2020). Identifying Vuca Factors in a Pandemic Era – A Framework Focused on Indian IT Industry. *Journal of Critical Reviews*, 7(7), lk. 931.
132. OECD (2020). The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey, *OECD Regional Development Papers*, No. 05, *OECD Publishing*, Paris, lk. 9-10.
133. Ordóñez, L. D., Benson, L. ja Pittarello, A. (2015). *Time Pressure Perception and Decision Making* (lk. 535). In G. Keren ja G. Wu (Eds.), *The Wiley Blackwell Handbook of Judgment and Decision Making (2nd edition)* (lk. 517-542). The Wiley-Blackwell: John Wiley & Sons, Ltd.

134. Oriesek, D. F. ja Scwarch, J. O. (2020). *Winning the Uncertainty Game. Turning Strategic Intent into Results with Wargaming*. London: Routledge.
135. Paige, G. D. (1968). *The Korean decision (June 24-30, 1950)*. New York: The Free Press, lk. 289, 295.
136. Paige, G. D. (1972). Comparative case analysis of crisis decisions: Korea and Cuba (lk. 41-55). In C. F. Hermann (Ed.) *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: The Free Press.
137. Pandit, M. (2020). Critical factors for successful management of VUCA times. *BMJ Leader*, 2020(0), lk. 1-3.
138. Pidgeon, N. (1998). Risk assessment, risk values and the social science programme: why we do need risk perception research. *Reliability Engineering and System Safety*, 59(1), lk. 5-15.
139. Ray, S. J. (1999). *Strategic Communication in Crisis Management: Lessons from the Airline Industry*. Westport, CT: Quorum Books.
140. Regester, M. ja Larkin, J. (2002). *Risk, issues and crisis Management in public relations: A casebook of best practice*. (2nd edition), London: Kogan Page, lk. 42.
141. Regionaalhaigla (2020). Rahva lemmikarst Arkadi Popov: arstide kollegiaalsus on tähtis. Võrgulehel <https://www.regionaalhaigla.ee/et/rahva-lemmikarst-arkadi-popov-arstide-kollegiaalsus-tahtis> (26.02.2021).
142. Riigikantselei (2021). Rakke- ja ekspertrühmad, elanikkonnakaitse rakkerühm. Võrgulehel <https://www.riigikantselei.ee/uudised/riigikantselei-ja-siseministeeriumi-koostoos-luuakse-elanikkonnakaitse-rakkeruhm> (29.04.2021).
143. Riigikogu (2020a). Koroonaviirusega seotud ettevalmistused. XIV Riigikogu, III Istungjärk, infotund, 11. märtsi 2020 stenogramm. Võrgulehel <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202003111200#PKP-25409> (29.04.2021).
144. Riigikogu (2020b). Peaminister Jüri Ratase poliitiline avaldus seoses kujunenud olukorraga Eestis. XIV Riigikogu, III Istungjärk, täiskogu korraline istung, 12. märtsi 2020 stenogramm. Võrgulehel <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202003121000#PKP-25424> (29.04.2021).
145. Rimita, K. N. (2019). *Leader Readiness in a Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous (VUCA) Business Environment*. (doktoritöö), Walden University, lk. 2. Võrgulehel https://scholarworks.waldenu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8999&context=dissertation_s (29.04.2021).

146. Rittel, H. W. J. ja Weber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Science*, 4, lk. 155-169.
147. Rochet, C., Keramidas, O. ja Bout, L. (2008). Crisis as change strategy in public organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), lk. 63.
148. Rubin, V. ja Vries, D. H. (2020). Diverging sensemaking frames during the initial phases of the COVID-19 outbreak in Denmark. *Policy Design and Practice*, 3(3), lk. 277.
149. Ruul, K. (2020). Igaühest võib saada epidemioloog. *Radar*, 31, lk. 62-63. Võrgulehel https://issuu.com/ajakiri_radar/docs/radar_2020_01_issuu (20.02.2021).
150. Saaremaa Vallavalitsus (2020a). Saaremaa valla territooriumil COVID-19 leviku tõkestamiseks ja sellega seonduvate sündmuste lahendamiseks komisjoni moodustamine, vallavanema käskkiri nr 3-1.122, 13. märts, *DELTA*. Võrgulehel http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/4131465 (18.12.2020).
151. Saaremaa Vallavalitsus (2020b). COVID-19 leviku tõkestamise meetmed Saaremaa valla asutustes, vallavanema käskkiri nr 3-1.1/21, 12. märts, *DELTA*. Võrgulehel http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/4129605 (07.05.2021).
152. Saaremets, V. (2011). *Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni ülesanded elanikkonnakaitse korraldamisel KOKS'i ja HOS'i alusel*. (lõputöö), Sisekaitseakadeemia, lk. 2. Võrgulehel <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/1030> (26.02.2021).
153. Sagan, S. (1993). *The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons*. Princeton: Princeton University Press, lk. 133.
154. Salajan, A.-L., Tsolova, S., Ciotti, M. ja Suk, J. E. (2020). To what extent does evidence support decision making during infectious disease outbreaks? A scoping literature review. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 16(3), lk. 2.
155. Saunders, B., Kitzinger, J. ja Kitzinger, C. (2015). Anonymising interview data: challenges and compromise in practice. *Qualitative Research*, 15(5), lk. 617.
156. Sawatzky, N. A. (2019). *Understanding the impact of emotional stress on crisis decision making*. (doktoritöö), King's College London, lk. 8. Võrgulehel https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/files/122130863/2020_Sawatzky_Noel_1668743_ethesis.pdf (29.04.2021).
157. Schein, E. H. (1993). How can organizations learn faster? The problem of entering the Green Room. *MIT Sloan Management Review*, 34(2), lk. 85-92.

158. Schoonenboom, J. ja Johnson, R. B. (2017). How to Construct a Mixed Methods Research Design. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2(69), lk. 110.
159. Sedek, G., Kofta, M. ja Tyszka, T. (1993). Effects of uncontrollability on subsequent decision making: testing the cognitive exhaustion hypothesis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 65(6), lk. 1270-1281.
160. Seeger, M. W., Sellnow, T. L. ja Ulmer, R. R. (1998). Communication, organization, and crisis. *Annals of the International Communication Association*, 21(1), lk. 233.
161. Shapiro, H. B. ja Gilbert, M. A. (1975). Crisis Management: Psychological and Sociological Factors in Decision-Making. Washington, DC: McLean Human Sciences Research, lk. 36.
162. Shufutinsky, A., DePorres, D., Long, B. ja Sibel, J. R. (2020). Shock Leadership Development for the Modern Era of Pandemic Management and Preparedness. *International Journal of Organizational Innovation*, 13(1), lk. 20.
163. Sildnik, M. (2018). *Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisiolukorrast tulenevat haavatavust elutähtsate teenuste pakkumise, evakuatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu*. (magistritöö), Sisekaitseakadeemia, lk. 84. Võrgulehel <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2072> (26.02.2021).
164. Simon, H. A. (1960). *The New Science of Management Decision*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
165. Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. (4th edition), New York: The Free Press.
166. Siseministeerium (2016). *Hädaolukorra seaduse käsiraamat*, lk. 16. Võrgulehel https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hos_kasiraamat_veebi.pdf (29.04.2021).
167. Slovic, P. (1987). Perception of Risk. *Science*, 236(4799), lk. 280-285.
168. Slovic, P. (1992). Perception of risk: Reflections on the psychometric paradigm. In D. Golding and S. Krimsky (Eds.), *Theories of Risk*. New York: Praeger: Westport, CT, lk. 117-178.
169. Slovic, P. (2000). *The perception of risk*. London: Earthscan Publications Ltd.
170. Slovic, P. ja Peters, E. (2006). Risk Perception and Affect. *Current Directions in Psychological Science for Psychological Science*, 15(6), lk. 322-325.
171. Station (2021). Võrgulehel <https://station.ee> (29.04.2021).
172. Stephens, K. K, Malone, P. C. ja Bailey, C. M. (2005). Communicating with Stakeholders During a Crisis. *Journal of Business Communication*, 42(4), lk. 393-395.

173. Stern, E. ja Sundelius, B. (1994). The Essence of Groupthink. *Mershon International Studies Review*, 38, lk. 101-107.
174. Stern, E. K. (1999). *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm: Department of Political Science, University of Stockholm, lk. 39-40, 45.
175. Stern, K. E. (2003). *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Swedish National Defence College. Stockholm: Elanders Gotab, lk. 37-39, 47, 192-193, 203, 206-207, 210-216.
176. Stets, J. E. ja Burke, P. J. (2014). *The Development of Identity Theory* (lk. 60). In S. Thye ja E. Lawler (Eds.), *Advances in Group Processes*, 31, Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
177. Stets, J. E. ja Serpe, R. T. (2013). *Identity theory*. (lk. 31). In J. DeLamater ja A. Ward (Eds.), *Handbook of Social Psychology*, Handbooks of Sociology and Social Research. New York: Springer.
178. Sturges, D. L. (1994). Communicating through crisis. *Management Communication Quarterly*, 7, lk. 297-317.
179. Svenson, O., Edland, A. ja Karlsson, G. (1985). The effect of numerical and verbal information and time stress on judgments of attractiveness of decision alternatives. In L. B. Methlie ja R. Sprague (Eds.), *Knowledge representation for decision support systems* (lk. 133-144). Amsterdam: North-Holland.
180. 't Hart, P. (1994). *Groupthink in government: A study of small groups and policy failure*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
181. 't Hart, P., Rosenthal, U. ja Kouzmin, A. (1993). Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. *Administration & Society*, 25(1), lk. 12-45.
182. Tallinna kriisikomisjoni moodustamine ja komisjoni põhimäärus (TKKPM) (RT IV, 07.02.2018, 20). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/407022018020> (29.04.2021).
183. Tallinna Linnavalitsus (2020b). Tallinna kriisikomisjoni koosseisu kinnitamine. 18. veebruari käskkiri nr T-4-1/20/4.
184. Tallinna Linnavalitsus (2020c). Tallinna kriisikomisjoni koosseisu kinnitamine. 12. märtsi käskkiri nr T-4-1/20/7.
185. Tallinna Linnavolikogu (2020a). Ülevaade Tallinna Linnavalitsuse poolt rakendatavatest meetmetest koroonaviiruse (COVID- 19 viirus) leviku tõkestamiseks, 19. märtsi linnavolikogu istung. Võrgulehel https://aktal.tallinnlv.ee/main?action=steno_data&steno_id=225 (07.05.2021).

186. Tallinna Linnavolikogu (2020b). Ülevaade Tallinna Linnavalitsuse poolt rakendatavatest meetmetest koroonaviiruse (COVID- 19 viirus) leviku tõkestamiseks, 26. märtsi linnavolikogu istung. Võrgulehel https://aktal.tallinnlv.ee/main?action=steno_data&steno_id=226 (07.05.2021).
187. Tallinna Linnavolikogu (2020c). Ülevaade Tallinna Linnavalitsuse poolt rakendatavatest meetmetest koroonaviiruse (COVID- 19 viirus) leviku tõkestamiseks, 16. aprilli linnavolikogu istung. Võrgulehel https://aktal.tallinnlv.ee/main?action=steno_data&steno_id=227 (07.05.2021).
188. Tashakkori, A. ja Creswell, J. W. (2007). Editorial: The New Era of Mixed Methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), lk. 3-7.
189. Terviseamet (2011). Epideemia hädaolukorra riskianalüüs, lk. 9. Võrgulehel <http://www.rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/4748/1/Terviseamet2011.pdf> (26.02.2021).
190. Terviseamet (2018). Tervishoiusündmuse riskianalüüs, lk. 27-28. Võrgulehel https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Tervishoid/tervishoiusundmuse_riskianaluus.pdf (26.02.2021).
191. Terviseamet (2020a). COVID-19 epidemioloogiline ülevaade, 2020. aasta I poolaasta, lk. 6. Võrgulehel https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/COVID-19/COVID-19_2020a_1_poolaasta_ulevaade.pdf (24.04.2021).
192. Terviseamet (2020b). Eestis diagnoositi esimene COVID-19 haigusjuhtum, 27.02.2020. Võrgulehel <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/eestis-diagnoositi-esimene-covid-19-haigusjuhtum> (02.05.2021).
193. Terviseamet (2020c). COVID-19 blogi, 17. mai: ööpäevaga lisandus 4 positiivset testi. 17.05.2020. Võrgulehel <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/covid-19-blogi-17-mai-ooapaevaga-lisandus-4-positiivset-testi> (02.05.2021).
194. Terviseamet (2020d). Enim koroonaviiruse juhte pärinevad Harju- ja Saaremaalt, 16.03.2020. Võrgulehel <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/enim-koroonaviiruse-juhte-parinevad-harju-ja-saaremaalt> (02.05.2021).
195. Terviseamet (2020e). Toimetulek COVID-19 pandeemiaga. Eesti lugu, lk. 2, 7. Võrgulehel https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/COVID-19/COVID-19_seisuga_09.06.2020_.pdf (18.12.2020).
196. Terviseamet (2020f). COVID-19 Terviseameti soovitused avalike ja suurürituste läbiviimise kohta. Võrgulehel

- https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Soovitused/covid-19_terviseameti_soovitused_avalike_ja_suururituste_labiviimise_kohta.pdf (29.04.2021).
197. Terviseamet (2021). 20. jaanuari infopäringu „Infopäring Terviseameti kriisijuhtimise struktuurist perioodil 27.02.2020 kuni 18.05.2020“ 2. veebruari vastuskiri nr 5-7/21/260-2.
198. Thebe, S. (2015). *Managing Change in a VUCA World a Retrospective Case Studies of Ford and GM.* (magistritöö), Aalborg University. Võrgulehel https://projekter.aau.dk/projekter/files/260036878/Master_Thesis_Subas.pdf (29.04.2021).
199. Thomas, C. (2019). *An examination of decision-making during organizational crises: a case study of the 2017 Northern California firestorm.* (doktoritöö), Colorado State University, lk. 1, 8, 28-36, 104-105, 136, 139, 155-158, 166-167, 173-174. Võrgulehel https://mountainscholar.org/bitstream/handle/10217/197283/Thomas_colostate_0053A_1_5504.pdf?sequence=1&isAllowed=y (29.04.2021).
200. Thompson, M. P. (2014). Social, Institutional, and Psychological Factors Affecting Wildfire Incident Decision Making. *Society and Natural Resources*, 27(6), lk. 636-644. Võrgulehel https://www.fs.fed.us/rm/pubs_other/rmrs_2014_thompson_m001.pdf (29.04.2021).
201. Vabariigi Valitsus (2020a). Valitsus moodustas koroonaviiruse leviku tõkestamiseks valdkonnaülese töörühma, 27.02.2020. Võrgulehel <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-moodustas-koroonaviiruse-leviku-tokestamiseks-valdkonnaulese-tooruhma> (10.05.2021).
202. Vabariigi Valitsus (2020b). Eriolukorra valitsuskomisjon kinnitas COVID-19 tõrje teadusnõukoja liikmed, 20.03.2020. Võrgulehel <https://www.valitsus.ee/uudised/eriolukorra-valitsuskomisjon-kinnitas-covid-19-torje-teadusnoukoja-liikmed> (29.04.2021).
203. Walker, S. (2020). Covid-19 Was a Leadership Test. It Came Back Negative. *The Wall Street Journal*, 14.03.2020. Võrgulehel <https://www.wsj.com/articles/great-leaders-are-killjoys-nags-or-neuroticsuntil-theres-a-pandemic-11584144175> (29.04.2021).
204. Welch, D. A. (1989). Crisis decision making reconsidered. *Journal of Conflict Resolution*, 33(3), lk. 430-445.
205. Wood, W. (2000). Attitude Change: Persuasion and Social Influence. *Annual Review of Psychology*, 51, lk. 539-570.
206. Wright, P. (1974). The harassed decision maker: Time pressures, distractions, and the use of evidence. *Journal of Applied Psychology*, 59(5), lk. 555-561.

207. Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool, lk. 25, 170-171.
208. Young, O. R. (1967). *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lisa 1. Ankeet

Küsitlus kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni otsustusprotsesse mõjutanud teguritest COVID-19 kriisis

Küsitlus on osa Hannes Nageli magistritööst Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste instituudis.

Uuring kätkes endas perioodi 26.02.2020 kuni 18.05.2020.

Palun vastates mõelda tagasi sellele ajale ning jätta kõrvale hilisem töö kriisikomisjonis.

Kriisikomisjoni ja Teie kui kriisikomisjoni liikme profiil:

1. Vastaja kood:

NB! Selleks, et tagada Teie anonüümsus, palun kasutada Teile genereeritud ja edastatud personaalset **koodi** (vt emaili). [vastamiseks kuni 10 tähemärki]

2. Sugu:

☐ Mees ☐ Naine

3. Vanus:

☐ 18-25 ☐ 26-35 ☐ 36-45 ☐ 46-55 ☐ 56-65 ☐ 66-75 ☐ 75+

4. Ametinimetus ja töövaldkond:

(nt spetsialist/sotsiaal jne) [vastamiseks kuni 100 tähemärki]

5. Haridus:

☐ keskharidus ☐ keskeriharidus ☐ kõrgharidus

6. Viimase omandatud hariduse valdkond:

(nt õigus, majandus, kommunikatsioon, psühholoogia, meditsiin vms) [vastamiseks kuni 100 tähemärki]

Kriisikomisjoni tegutsemisest:

7. Kas kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon:

- ☐ jäi töötama samas koosseisus kui ta oli kriisiperioodi algul kuni perioodi lõpuni?
- ☐ või perioodi jooksul toimusid komisjoni koosseisus muutused?

8. Kas kriisikomisjoni mittekuuluvate inimeste kaasamine komisjoni sisulisse töösesse:

- ☐ toimus sageli, selgel enamikul istungitest.
- ☐ vahetevahel toimus, enamikel juhtudel mitte.
- ☐ toimus vaid mõnel üksikul juhul.
- ☐ ei toimunud üldse.

9. Kriisikomisjon kogunes eriolukorra ajal:

- ☐ kord kuus?
- ☐ mitu korda kuus?
- ☐ iga nädal?
- ☐ mitu korda nädalas?
- ☐ mitu korda päevas?

10a. Kuidas hindate arusaamade selgust sellest, mida komisjon peaks tegema ja kuidas tegutsema:

- ☐ algperioodil ebaselge, hilisemal perioodil selge.
- ☐ küllalt selge kogu perioodi jooksul.
- ☐ keskmiselt selge kogu perioodi jooksul.

☐ kriisiperioodi lõpuosas vähem selge kui kriisiperioodi algosas.

10b. Kuidas hindate komisjoni töö kvaliteeti ja tulemuslikkust kriisiperioodil (Teie subjektiivne hinnang):

- ☐ töö kvaliteetne ja tulemuslik nii perioodi alg- kui lõpp-perioodil.
☐ perioodi algul oli töö kvaliteet ja tulemuslikkus madalad, perioodi lõpuosas kõrged.
☐ nii alg- kui lõpp-perioodil töö kvaliteet ja tulemuslikkus umbes samal tasemel, rahuldavad.
☐ perioodi alguses töö kvaliteet ja tulemuslikkus kõrgemad kui perioodi lõpuosas.
☐ muu vastus.

Juhul, kui valisite 10b. küsimuse puhul variandi "muu vastus", siis palun formuleerige see: [vastamiseks kuni 500 tähemärki]

11. Palun hinnake kevadisel perioodil (26.02.2020-18.05.2020) kriisikomisjoni liikmena tunnetatud tegureid:

a) Kui stressirohke see periood Teie jaoks oli?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

b) Milline oli abituse tunnetamise määr otsustamisel?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

c) Kui suurt meedia/avalikkuse survet tundsite?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

d) Kui suurt ajasurvet tundsite?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

e) Kui suurt grupisurvet tundsite komisjoni sees?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

f) Kui suurel määral infot oli Teil otsuse langetamiseks olemas?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

g) Kuivõrd oli Teie jaoks prioriteet enda heaolu eest hoolitsemine (nt uni, toitumine, liikumine, lähedastega suhtlemine jms)?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

h) Kui suurt surve tundsite keskvalitsuse või teiste organisatsioonide poolt?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

i) Kas on veel mingi tegur, mis oli Teie jaoks oluline, aga on siinkohal mainimata jäänud?

[vastamiseks kuni 500 tähemärki]

12. Palun hinnake Teie piirkonda puudutanud, kas Filipp Kirkorovi kontserdi (Tallinn) või Kuressaare võrkpallimängu (Saaremaa) lubamise kaalumisel kriisikomisjoni liikmena tunnetatud tegureid:

a) Milline oli abituse tunnetamise määr otsustamisel?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

b) Kui suurt meedia/avalikkuse survet tundsite?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

c) Kui suurt ajasurvet tundsite?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

d) Kui suurt grupisurvet tundsite komisjoni sees?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

e) Kui suurel määral infot oli Teil otsuse langetamiseks olemas?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

f) Kas on veel mingi tegur, mis oli Teie jaoks oluline, aga on siinkohal mainimata jäänud?

[vastamiseks kuni 500 tähemärki]

13. Kas antud olukorras oli:

☐ valida ainult kahe variandi (lubada versus jätta ära) vahel?

☐ veel vahevariante kaalumisel?

Juhul, kui valisite 13. küsimuse puhul variandi "veel vahevariante kaalumisel", siis palun kirjeldage paari sõnaga, milles need seisnesid: [vastamiseks kuni 500 tähemärki]

14. Mis tegi Teie jaoks selle otsuse langetamise eriti raskeks?

a) Tuli otsustada kiirelt ja suure määramatuse tingimustes

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

b) Tuli otsustada teise osapoolte vasturääkivate nõuete ja signaalide tingimustes

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

c) Väga suur vastutus tulemuste pärast

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

d) Otsustajate väga erinev riski- ja ohutunnetus

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

e) Otsustajate erinev arusaam võimalike kahjude osas, mida ürituse ära jätmise võib endaga kaasa tuua

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

f) Ebakindlus avalikkuse reaktsiooni suhtes

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

g) Ebakindlus keskvalitsuse või riigivalitsuse organite reaktsiooni suhtes

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

h) Kas on veel mingi tegur, mis oli Teie jaoks oluline, aga on siinkohal mainimata jäänud? [vastamiseks kuni 500 tähemärki]

15. Kuidas hindate kriisikomisjoni tööd eriolukorra lõpus?

☐ selge ja efektiivne.

☐ pigem selge ja efektiivne.

☐ sama seis nagu eriolukorra alguses.

☐ pigem ebaselge ja ebaefektiivne.

☐ ebaselge ja ebaefektiivne.

Lisa 2. Intervjuu kavand

Autor tänab osalejat aja leidmise eest ajal, mil COVID-19 kriisi on teise laine aktiivse faasis, tutvustab uuesti uuringu eesmärki ning küsib intervjuueeritavalt luba antavata intervjuu salvestamiseks, et selle põhjal oleks võimalik koostada transkriptsioon. Vastavalt tunnetusele tõstatab autor küsimuse, kas intervjuu jooksul tuleb lähtuda ametlikust *teie* formaadist või võib kasutada ka *sina* formaati eesmärgiga muuta intervjuu atmosfääri vabamaks ning loomulikumaks. Autor rõhutab, et magistritöö raames ei anta otsustele hinnanguid, saadav sisend jääb anonüümseks ja tulemused esitatakse üldistatud kujul. Ühtlasi toob autor esile selle, et kui intervjuu käigus mainib intervjuueeritav konkreetseid ja tuvastatavaid isikuid, objekte jms siis magistritöös näidete kasutamisel muudetakse tuvastatavad isikud, objektid umbisikuliselt või ebamääraseks, et säilitada intervjuueeritu anonüümsus.

Üldised avatud küsimused:

- Palun kirjeldage 2020. aasta (periood 26.02-18.05.2020) kevadise eriolukorra aegset otsustuskeskkonda omavalitsuse kriisiüksuses.
- Kuivõrd otsustusprotsess eriolukorra ajal muutus?
- Millised kriisiüksused tegelesid vahemikus 26.02-18.05.2020 Tallinnas COVID-19 kriisi lahendamise? (*Tallinna puhul*)
- Palun kirjeldage lühidalt oma rolli kriisiüksuses.

Kevadisel eriolukorra aegsel kriisiperioodil tunnetatud tegurid:

- Olete ankeedi kohaselt kevadisel kriisiperioodil tunnetanud kõige enam ... Palun selgitage lähemalt ja tooge võimalusel mõni näide?
- Kuivõrd Te tunnetasite COVID-19 viiruse ohtu algul? Kas või millal hakkas see muutuma?
- Kuivõrd see mõjutas kriisiüksuse otsustamist Teie hinnangul?
- Kas osapooli kaasati rohkem?
- Kuivõrd määravaks sai Teie hinnangul otsustamisel ... arvestamine?

Juhtum – pingeolukorras otsustusprotsesse mõjutanud tegurid:

- Mil moel avaldus ... Teile? Palun tooge mõni näide?
- Kas saate palun täpsustada, mida ... all peate silmas?
- Mis sai määravaks, et ... surve oli Teile jaoks nii oluline?
- Kuivõrd üksmeelne oli otsus?
- Olete ankeedis vastanud, et ... , mis tingis selle Teie hinnangul?
- Eraldi olete esile toonud järgmist „ ... “, palun avage seda lähemalt?

Lõpetamine:

- Kas olete osalenud mõne regionaalse või riikliku tähtsusega kriisi lahendamisel?
- Kuivõrd ja mis osas saite varasemalt omandatud kogemusi ja teadmisi kevadises kriisis rakendada?
- Kas Teil on midagi, mida soovite lisada või ise esile tuua, mida ankeet ja intervjuu ei puudutanud aga mis on Teie hinnangul oluline selle perioodi kohta ära märkida?
- Kas Teil on antud intervjuu osas küsimusi?

Lisa 3. Intervjuude valimi ülevaade

Intervjueeritav	Kriisiüksus	Ametiprofiil	Läbiviimise aeg	Int. kestvus
T1	Tallinn	KOV ameti juht	21.01.2021	1:21:03
T2	Tallinn	KOV ametnik	04.02.2021	24:34
T3	Tallinn	KOV ameti juht	29.01.2021	43:18
T4	Tallinn	KOV juhtorgani liige	28.01.2021	54:31
T5	Tallinn	KOV ametnik	03.02.2021	45:18
T6	Tallinn	KOV juhtorgani liige	02.02.2021	44:00
T7	Tallinn	KOV juhtorgani liige	03.02.2021	30:18
T8	Tallinn	KOV juhtorgani liige	01.02.2021	15:41
T9	Tallinn	KOV ametnik	03.02.2021	29:49
S1	Saaremaa	KOV juhtorgani liige	27.01.2021	58:17
S2	Saaremaa	KOV juhtorgani liige	19.01.2021	1:08:11
S3	Saaremaa	KOV ametnik	19.01.2021	59:36
S4	Saaremaa	välisekspert	22.01.2021	35:00
S5	Saaremaa	välisekspert	22.01.2021	56:37
S6	Saaremaa	välisekspert	20.01.2021	<i>kirjalik</i>

Tabel 16. Intervjuude valimi ülevaade (Allikas: autori koostatud).

Lisa 4. Ankeedile vastanute profiil

№	Organisatsioon	Ametiprofiil	Sugu	Otsustusrollid kriisis	
				1. laine	juhtum
V1	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige	N	✓	✓
V2	Politsei- ja Piirivalveamet	välisekspert	M	✓	–
V3	Kuressaare Haigla	välisekspert	M	✓	–
V4	Saaremaa Vallavalitsus	KOV ameti juht	N	✓	–
V5	Tallinna Linnavalitsus	KOV ameti juht	M	✓	–
V6	Tallinna Linnavalitsus	KOV ameti juht	M	✓	–
V7	Saaremaa Vallavalitsus	KOV ametnik	N	✓	✓
V8	Saaremaa Vallavalitsus	KOV juhtorgani liige	N	✓	–
V9	Terviseamet	välisekspert	N	✓	–
V10	Päästeamet	välisekspert	M	✓	–
V11	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige	M	✓	–
V12	Saaremaa Vallavalitsus	KOV ametnik	N	✓	–
V13	Saaremaa Vallavalitsus	KOV ametnik	M	✓	–
V14	Saaremaa Vallavolikogu	KOV juhtorgani liige	M	✓	–
V15	Saaremaa Vallavalitsus	KOV juhtorgani liige	M	✓	✓
V16	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige	M	✓	✓
V17	Saaremaa Vallavalitsus	KOV juhtorgani liige	N	✓	✓
V18	Tallinna Linnavalitsus	KOV ametnik	N	✓	✓
V19	Tallinna Linnavalitsus	KOV ameti juht	M	✓	–
V20	Kaitseliit	välisekspert	M	✓	–
V21	Saaremaa Vallavalitsus	KOV juhtorgani liige	N	✓	–
V22	Kuressaare Haigla	välisekspert	M	✓	–
V23	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige	M	✓	✓
V24	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige	M	✓	–
V25	Päästeamet	välisekspert	M	✓	–
V26	Politsei- ja Piirivalveamet	välisekspert	M	✓	–
V27	Kaitseliit	välisekspert	M	✓	–
V28	Tallinna Linnavalitsus	KOV ametnik	M	✓	–
V29	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige	M	✓	✓
V30	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige	M	✓	–
V31	Tallinna Linnavalitsus	KOV ametnik	N	✓	–
V32	Tallinna Linnavalitsus	KOV ametnik	M	✓	–
V33	Politsei- ja Piirivalveamet	välisekspert	M	✓	–
V34	Tallinna Linnavalitsus	KOV ametnik	N	✓	–
V35	Tallinna Linnavalitsus	KOV ametnik	N	✓	–
V36	Tallinna Linnavalitsus	KOV ameti juht	M	✓	–
V37	Tallinna Linnavalitsus	KOV ameti juht	N	✓	–
V38	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige	M	✓	✓
V39	Tallinna Linnavalitsus	KOV ameti juht	M	✓	–
V40	Tallinna Linnavalitsus	KOV ametnik	M	✓	–
V41	Tallinna Linnavalitsus	KOV ameti juht	M	✓	–

Tabel 17. Ankeedile vastanute profiil (Allikas: autori koostatud).

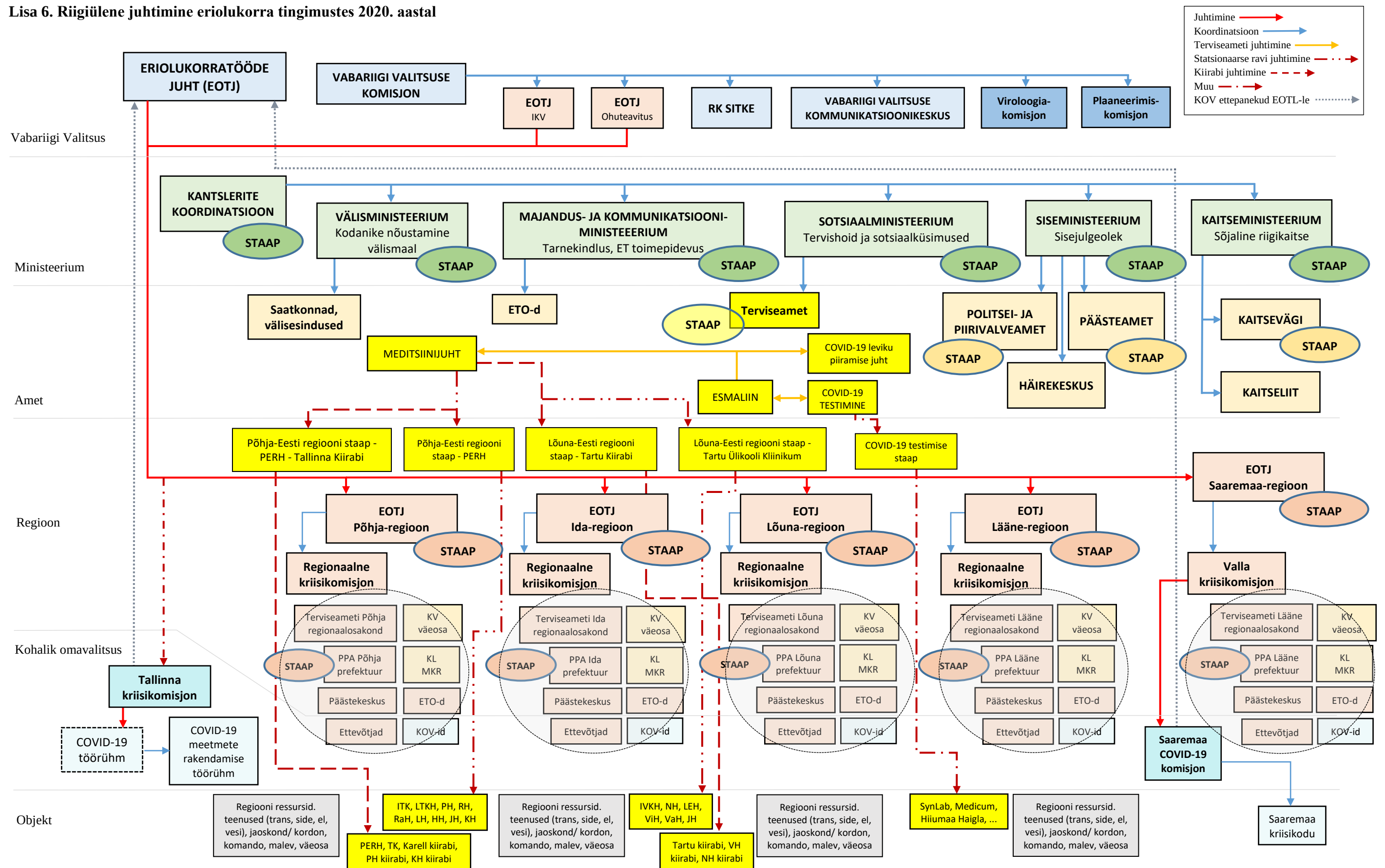
Lisa 5. Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste peamiste otsuste koondtabel

Nº	Kohalik omavalitsus	Valdkond	Kriisiüksuste kehtestatud otsused meetmete/piirangute loeteluna
1	Tallinna linn	Personal	Töökorralduse muudatuste kehtestamine inimeste tervise kaitseks
2	Tallinna linn	Personal	Linnaasutuste ja hallatavate asutuste lähikuude välislähetuste ja õppereiside, koolide välisekskursioonide ja gümnaasiumi vastuvõtukatsete tühistamine
3	Tallinna linn	Personal	Puhkusereisilt naasnud töötajate suunamine kaugtööle vältimaks kontakte töökeskkonna, kolleegide ja linlastega
4	Tallinna linn	Avalikud teenused	Asutuste ja avalike teeninduspunktide osaline sulgemine
5	Tallinna linn	Kommunikatsioon	Eriolukorra lahendamiseks seotud ja COVID-19 alast teavet koondava veebilehe loomine
6	Tallinna linn	Kommunikatsioon	Linna töötajatele COVID-19 abitelefoni loomine ning infovahetuse tõhustamine
7	Tallinna linn	Avalikud teenused	Perekonnaseisumeti isikute füüsilist kohaletulekut nõudvate teenuste tagamine ning e-teenustele ümbersuunamine
8	Tallinna linn	Ühistransport	Linnatranspordi töö jätkamine tavarežiimi alusel hajutamaks reisijate kontakte
9	Tallinna linn	Ühistransport	Linnatranspordis piletite müümise ja kontrollise ajutine peatamine vähendamaks kontakte
10	Tallinna linn	Ühistransport	Linnatranspordi regulaarne desinfitseerimine ja bussijuhtide eraldamine reisijatest keelutsooni markerimisega
11	Tallinna linn	Haridus	Koolide sulgemine enne eriolukorra väljakuulutamist
12	Tallinna linn	Haridus	Mittestatsionaarse õppele üleminek
13	Tallinna linn	Haridus/sotsiaal	Koolides tasuta koolilõuna tagamise jätkamine teise formaadi alusel, mis näeb ette toidupakkide jagamist
14	Tallinna linn	Haridus	Lastehoiu võimaluse tagamise eriolukorra tingimustes
15	Tallinna linn	Sotsiaal	Abivajajatele toidu koju kätte toimetamine
16	Tallinna linn	Sotsiaal	Kõikide tavaajal osutavate sotsiaalhoolekande teenuste jätkumine eriolukorra tingimustes
17	Tallinna linn	Tervishoid	Haiglate töö ümberkorraldamine
18	Tallinna linn	Tervishoid	Plaanilise statsionaarse ravi osutamise peatamine
19	Tallinna linn	Tervishoid	Ambulatoorse töö jätkamine, kuid võimalusel kaugteenusena
20	Tallinna linn	Sotsiaal	Võimalikult suures ulatuses abi pakkumine interneti kaudu ja külastuste keelamine
21	Tallinna linn	Haridus/sport	Sportihallide sulgemine
22	Tallinna linn	Haridus/sotsiaal	Munitsipaalhuvikoolide sulgemine ning arvete väljastamise peatamine
23	Tallinna linn	Sotsiaal	Lasteaia arvete väljastamise peatamine kuni aprillini lõpuni
24	Tallinna linn	Avalikud teenused	Loomaaia avatuks jätmine ning loomaaia loomade suhtes kaitsemeetmete rakendamine
25	Tallinna linn	Avalikud teenused	Osalise töö jätkamine Tallinna Keskraamatukogus ning tasuta ligipääsu avamine kõigile Eesti elanikele e-raamatukogus ning nelja ajutise teeninduspunkti avamine
26	Tallinna linn	Avalik kord	MUPO kaasamine COVID-19 leviku tõkestamise meetmete järgimise täitmiseks
27	Tallinna linn	Majandus	Tallinna linnaga ärisuhetes olevatele erasektori ettevõtetele abimeetmete väljatöötamine
28	Tallinna linn	Sotsiaal	Linna töötajate palgatasemete säilitamine

29	Tallinna linn	Sotsiaal	Kultuuritöötajate palgatõusu edasi lükkamine
30	Tallinna linn	Tervishoid	Isikukaitsevahendite hankimine ja jaotussüsteemi loomine
31	Tallinna linn	Avalik kord	Alkoholi müügi piiramine ja selle järgmise kontrollimine baarides
32	Tallinna linn	Avalikud teenused	Botaanikaai pargi vormis töö jätkamine
33	Tallinna linn	Kommunikatsioon	Venekeelsele ja ingliskeelsele Tallinna elanikkonnale COVID-19 info teadvustamine erinevate meediakanalite kaudu
34	Saaremaa vald	Personal	Lähetuste ja õppereiside välisriikidesse planeerimise lõpetamine ning juba planeeritud välislähetuste tühistamine
35	Saaremaa vald	Avalik kord	Suure osalejate arvuga avalike ürituste (konverentsid, seminarid, võistlused, kontserdid, jms) planeerimise lõpetamine
36	Saaremaa vald	Kommunikatsioon	Asutusesiseste koosolekute üleviimine e-kanalitesse võimaluste piires
37	Saaremaa vald	Personal	Asutustel võimaldada töötajatele ja teenistujatele kaugtöö tegemist
38	Saaremaa vald	Personal	Soovitada töötajatele tungivalt mitte kavandada puhkusi riskipiirkondadesse
39	Saaremaa vald	Hügieen	Tagada riskipiirkondades viimase 14 päeva jooksul viibinud asutuste töötajate töö ümber selliselt, et oleks tagatud minimaalne kokkupuude teiste töötajatega ning kaugtöö võimalus
40	Saaremaa vald	Personal	Kaugtöö võimaluse puudumisel soovitada töötajal kasutada tööst eemal viibimiseks tervisepäevade võtmist või puhkuse kasutamist
41	Saaremaa vald	Personal	Riskipiirkondades külaliste kutsumise lõpetamine
44	Saaremaa vald	Hügieen	Tagada märkimisväärse klientide teenindamise koormusega ruumide regulaarne desinfitseerimine
43	Saaremaa vald	Avalikud teenused	Vallaelanikke, kliente ja teisi asutusi teenindavatel töötajatel hoida enda ja kliendi vahel võimalusel distantssi vähemalt üks meeter
44	Saaremaa vald	Avalikud teenused	Propageerida elanikele teenindamiseks e-kanalite kasutamist
45	Saaremaa vald	Avalikud teenused	Eelistada vallaelanike ja klientide teenindamisel ning asutuste vahelises omavahelises suhtlemises vahetu kontakt (näost näkku suhtlemise) asemel elektrooniliste sidevahendite kasutamist (videokõned, telefon, Skype, vms)
46	Saaremaa vald	Avalikud teenused	Asutusele teadaolevate kohtumiste korraldamisel võtta ise aktiivselt ühendust vallaelanike, klientide ning teiste asutuste esindajatega ning pakkuda kohtumiste korraldamiseks välja elektrooniliste sidevahendite kasutamise võimalusi
47	Saaremaa vald	Hügieeni tagamine	Hoida teenindusletil ühekordseid paberrätikuid, et neid vajadusel pakkuda, kui klient aevastab või köhib
48	Saaremaa vald	Sotsiaal	Kriiskodu loomine
49	Saaremaa vald	Sotsiaal	Eriolukorras tööd jätkavatele tootmisettevõtetele soovitusel töötajate tervise kaitsmiseks ja koroonaviiruse leviku takistamiseks

Tabel 18. Tallinn ja Saaremaa kriisiüksuste peamiste otsuste koondtabel (Allikad: Tallinna Linnavolikogu, 2020a,b,c; Saaremaa Vallavalitsus, 2020b; autori koostatud).

Lisa 6. Riigiülene juhtimine eriolukorra tingimustes 2020. aastal



Joonis 16. Riigiülene juhtimine eriolukorra tingimustes 2020. aastal (Allikas: Ruul, 2020, lk. 63; autori täiendustega).

Lisa 7. Näidisintervjuu

Intervjueeritav S4 – Saaremaa

Palun kirjelda 2020. aasta kevadise eriolukorraaegset otsustuskeskkonda ajavahemikus 26. veebruar kuni 18. mai.

Jah, ma alustuseks pean ütlema nii nagu ma seal ankeedis ka mainisin, et ma päris algusest saadik asja juures ei olnud, et mind kutsus kriisikomisjon kohale 12. märtsil. Ja sellest päevast siis kuni lõpuni välja olin siis igapäevaselt nagu kriisikomisjoni töös osaline. Nüüd, noh, otsustusprotsess ma arvan, selles mõttes, et Saaremaa kriisikomisjon töötas kindlasti suhteliselt hästi, et mingid tegevused või, või planeeringud nagu otsuste taha ei jäänud. Noh muidugi ütleme niimoodi, et-et alati võib ju küsida, et kas nende otsusteni jõudmine oli, oli nagu kuidagi (paus – autori märkus) noh ma ei saa öelda kuidagi planeeritud, aga, aga otseseid vaid väga erinevalt vastu võtta ja protsessis väga erinevalt käituda, aga, aga suures plaanis ma ütleks, et normaalne, pigem-pigem hea, et-et ma küll mingit väga probleeme ei näe.

Sa mainisid, et otsustamise juures oli rohkem diskussiooni ja eriarvamusi nende otsuste, võimalike meetmete või lahenduste osas. Kas saad seda lähemalt avada?

Ja noh, ütleme niimoodi, et eks ma olen (*spetsialistina* – autori märkus) nii nagu ma tegelikult ka esindasin (*organisatsiooni* – autori märkus) kriisikomisjonis meil käivad otsustusprotsessid natukene teistel alustel ja teistmoodi, aga see ei ole selles mõttes nagu probleem, et et seda diskussiooni arutelu oli kriisikomisjonis omajagu. Aga veel kord oluline on see, et lõppkokkuvõttes ikkagi teemad said kõik nagu läbi räägitud ja ja põhimõtteliselt no ütleme niimoodi ka konsensuslikult nagu vastu võetud ja, ja plaanid paika pandud.

Kas esines ka eriarvamusele jäämist, et näiteks keegi soovinuks selle protokolliga kandmist?

Ehh, me protokolliga selliseid asju minu teada ei märkinud, et keegi oleks nüüd väga soovunud, et tema eriarvamus oleks saanud kajastatud protokollis. Eks ikka aeg-ajalt ikka on, keegi on eriarvamusel ja, aga, aga nendest sai räägitud, põhjendatud minu meelest see töötas ja toimis selles mõttes normaalselt, et et ma ütlen lõppkokkuvõttes ju asjad kõik toimisid, et, et jah, seda eriarvamust rõhutamist nagu küll, et ei tulnud, et seda oleks soovitud, aga protokollis kajastuda.

Kuivõrd Sinu ja Sinu organisatsiooni ettepanekuid, kogemust või soovitusi arvesse võeti?

No ikka võeti veelkord, et me, me need teemad käisime läbi ja noh, ütleme niimoodi, et et (*organisatsioonil* – autori märkus) olid selles mõttes ju väga konkreetsed ülesanded all ja, ja. Noh, ütleme niimoodi, et et meie tegelesime ka COVID-positiivsed transpordiga ja, ja see oligi selles mõttes kriisikomisjoni selline kokkulepe, et (*organisatsioon* – autori märkus) sellega tegeleb.

Noh, ja, ja me me siin selles mõttes tulimegi vastu, kuna meil olid vahendid ja võimalused olemas, nii et et kindlasti neid asju arvestati ja, ja noh, nii nagu ma ka enne ütlesin, et me ikkagi rääkisime ja arutasime neid teemasi ja, ja loomulikult arvestati ka (*organisatsioonipoolsete* – autori märkus) põhjenduste ja arvamustega igal juhul.

Kas Sa saad veel mõne näite tuua lisaks transpordiülesannetele, millega tegelesite?

No seal oli, seal oli üheks suureks aruteluks oli oli algfaasis siis nende proovide võtmise telgivalve, et kuna seal vahendid asjad ja noh, otsustasimegi, et nad jäävad sinna sisse et neid ei pea igapäevaselt vedama nagu noh, haigla majja nii-öelda peamajja tagasi ja hommikul siis jälle nii-öelda telgid ära sisustada, vaid kui vastuvõtt telkides lõppes, siis vahendid jäid telki. Ja, ja see algselt oligi (*organisatsiooni* – autori märkus) valvata küll, aga me seda seal arutasime.

Muidugi meie probleem oli natukene aega algfaasis see, et terviseamet ei andnud (*organisatsioonile* – autori märkus) alguses sellist kaasust kohe tegutseda. Sest et Saaremaal ikkagi läks asi hulluks ja, ja pärast küll see kaasus tuli. Aga siis oli meie jaoks juba selles mõttes nii-öelda noh, natuke hilja hilja selles mõttes, et kuna seda kaasust ei saanud siis tuligi selline otsus riigi kriisikomisjonide poolt, et kaasata siis vabatahtlike ühing selle nii-öelda tegevuse eest vastutavaks.

Mida Sa pead Terviseameti kaasuse all silmas? Kas see on abipalve, korraldust või midagi muud?

Ja, ja see oli nagu ta, nii nagu ta ametlikult ongi Terviseameti ja Terviseamet andis välja kaasuse nii PPA-le kui Kaitseliidule erinevate ülesannete tegemiseks, sest seal on nagu see taust on nagu see, et et (*organisatsioon* – autori märkus) ka riigiorganisatsioonina selles mõttes selliseid töid nagu keegi peab maksma millegi eest. Ja seal oligi, et kui need ülesanded määrati, noh siis ongi küsimus selles, et hästi, et kui kaasust ei ole, siis (*organisatsioon* – autori märkus) teeb oma raha eest ja kas teeb, on küsimus on ju,

sõltuvalt sellest, milline on ressursside kasutuse maht ja ulatus nii edasi või siis, kui on kaasas, siis on selge, et siis nende tegevuste eest läbi kohaliku omavalitsuse siis lõppkokkuvõttes maksab siis riik nii-öelda.

Kuidas Sa kirjeldaksid otsustusprotsessi olukorra kulgedes ja lõpupoole?

No ma arvan, et ta ta keskel ja lõpupoole oli lihtsalt selle võrra juba võib-olla lihtsam et oli juba mingisugune teatud kogemus või, või nii-öelda taustapilt loodud. Et eks see algus läkski natukene vaevaliselt, sellepärast et ta tuligi nii äkki ja ootamatult noh, sellisel kujul ja keegi ei teadnud midagi sellest viirusest midagi, kuidas käituda ja kuidas teha, kõik need kaitsevahendite küsimused, nende kasutamine ja nii edasi, nii edasi. Et, et selle üle oli algfaasis päris palju arutelusid erinevaid, aga, aga pärastpoole olid olid need nii-öelda ka otsustusprotsessid juba minu meelest isegi selle võrra lühemad, et ma ütlen, et kuna oli olemas juba teadmine, et mismoodi ja kuidas süsteemid töötasid, kas või seesama kaitseliidupoolne transport, mida me tegime, siis nii erinevate hooldekodud kui haiglate vahel. Nii et, et ma arvan, et ta lihtsalt kogemuse baasilt aina läks paremaks ja paremaks sinna lõpufaasi poole.

Ja noh, spetsialiste ikka oli erinevaid seal. Terviseameti esindajad käisid läbi, noh, haigla esindajad olid olemas, aga, aga lisaks sellele siis noh Päästeameti inimesed, et et nemad ka ju vahetasid nagu isikuid, aga, aga põhimõtteliselt see, see süsteem oli ikkagi see, et saaremaa kriisikomisjon mitte ei läinud päästeameti kriisikomisjoni juurde tegutsema vaid päästeametist, siis võeti nii öelda tugiisik kriisikomisjoni, siis andiski kogu aeg nii-öelda nõu ja oli ka kriisikomisjoni tasandil asjadest teadlik, et mida siis nagu vald otsustab ja teeb ja ma arvan, see oli väga väga oluline nüanss selle teema juures.

Olete ankeedis vastanud, et arusaam sellest, mida komisjon peaks tegema ja kuidas tegema oli keskmiselt selg kogu perioodi jooksul. Saad Sa lähemalt seda avada?

Kui me räägime otsustusprotsessist või nende otsuste vastuvõtmisest, siis noh, siis siis ma ütlen, et see oli selles mõttes, ta oli ikkagi kogu perioodi vältel, olidki okei, lihtsalt alguses noh, oligi nagu võib-olla. Noh, kuidas ma ütlen lihtsalt (paus – autori märkus) keeruline võib olla selles mõttes, et, et tõesti see kõik oli uus, aga, aga see sai üsna-üsna nagu kiirelt selgeks ja noh, ma arvan, et need mõned päevad seal ees alguse osas ei muuda seda üldarvamust, nii et ma selles mõttes nagu arv on, ikkagi see otsustusprotsess

oli, oli, oli okei, alguses natukene, võib-olla oli selline venivam või, või, või, aga noh, oli ka arutelu see rohkem, et noh, ütleme kuna asjad olid võõrad.

Kui tõsise ohuna Sinu hinnangul komisjon ja Sa ise COVID-19 viirust tunnetas? Mis võis selle tingida?

No ütleme niimoodi, et jällegi ma ei oska seda selles mõttes kommenteerida, et ma päris alguse faasis ei osalenud, aga kui ma liitusin 12. märtsil kriisikomisjoniga, noh, siis oli selles mõttes juba juba nendel nii-öelda palju tööd ja palju infot olemas olukorra kohta, mis toimub ja kuidas toimub. Nii et, et mina seal ka siis, kui see eelmise punkti juurde tagasi tulles selle otsustusperioodi kogu perioodi vältel, siis mina loen nagu seda sellest enda kaheteistkümnenda märtsi liitumise hetkest, et see, mis seal päris esimestel päevadel oli mõeldud, ma ei oska seda kommenteerida.

Kuidas Sinu enda jaoks viiruse ohutunnetus muutus aja jooksul. Kas üldse muutus?

Noh jah. Noh, ma arvan, et eks ta ikka muutus, sellepärast et alguses ju, olgugi, et jah, see viirus tuli ju Saaremaale nagu väga-väga suure laviinina kohe nagu puraki selga. Ja ilmselt ma arvan, ma ka ise ei uskunud, et ta võib nii nakkav olla, aga noh, oligi, et mida, mida päev edasi ja ja ma arvan, et tegelikult selle esimese nädalaga oli juba üsna selge, et siin tuleb ikkagi väga tõsiselt asju võtta.

Oled ankeedis vastanud, et abituse tunne oli minimaalne. Kas saad seda lähemalt avada?

Jah, ma selles mõttes võin ka seda öelda, et minul sellist abituse tunne, et näiteks isiklikult ei tekkinud sellepärast, et ma ikkagi võtan nagu eriti kui võtt tagant järele seda perioodi siis mingil hetkel oli nagu, nagu ka selge, et noh tundub, et väga hulluks ta ikkagi Saaremaale ei lähe. Ja näiteks need kartused, mida alguses me prognoosisime, noh need lõppkokkuvõttes ikkagi ei täitunud, sest et viirus hakkas tasapisi nii-öelda taganema. Ja ma arvan, et suureks nii-öelda selliseks murdepunktiks oligi Saare sulgemine. Et et sellepärast ma sinna kirjutasin, et ma, mina küll sellist abituse tunnet ei tajunud, et et nüüd ei oska või ei tea üldse enam, mida teha või kuidas teha ja meil ei ole kuskilt mingisugust lootustki. Et noh, seda tunnet minul vähemalt küll ei tekkinud.

Kas Sul on varasemalt olnud selliseid kogemusi või oled mõnel kriisiõppusel või simulatsioonid koolitusel millegi sellisega kokku puutunud?

Noh, ütleme niimoodi, et ma ei ole nüüd sellises otseselt suures kriisis võib-olla olnud, noh kui me siin võtame selle, mis meil see lumetorm oli kaks tuhat mis ta seal oli

Kas Sa mõtled Padaorgu?

Ja Padaoru teema ja see, et noh, seal sellega sai ka kaudselt nii-öelda tegelikult, kuigi ma seal otseselt mingis kriisikomisjonis nagu ei olnud aga, aga, ja noh, muud siin ka sellised õppuste käigus noh, ma ei tea, see abituse tunne on selline. Ma isegi ei tea selles mõttes, et kuidas seda nüüd täpselt nagu võtta. Ma olen olnud kahel rahvusvahelisel sõjalisel missioonil. Ja kui missioonil olles, kuigi sa tajud, et see olukord on raske ja keeruline aga jällegi ma peaks ütlema nagu sellist abituse tunnet, mul ei ole ka seal tekkinud, et ma saan aru, kui sa endale nagu reaalselt selgitad lahti ja, ja, ja teed endale selgeks, et selline ongi olukord ja sinu ülesanne ongi leida lahendeid, siis sa ei saa sattuda mingisse abitusse olukorda, et noh, ma lasen käed rüppe ja nüüd ma ei oska enam mitte midagi teha. Noh, minu jaoks ei ole seda sellisel kujul olnud.

Samas märkinud, et kevadine kriisiperiood oli Sulle üsna stressirohke, et viie palli skaalas ründasid seda neljaga. Et kas sa saad natuke lähemalt selgitada või mõne näite näol seda esile tõsta, et kuidas siis stress näiteks Sinu jaoks avaldus.

Ja seal on selles mõttes jällegi, et noh, nad on, nad ei ole mitte kuidagi seotud, üks asi on stressitunnetust, selline asi on abituse tunne. Stress on loomulikult sellistes olukordades täiesti normaalne nähtus ja seda tulebki aktsepteerida. See käib kaasas ka selle ohutundel ja selle tunnetamisega nüüd, mida mina seal nii-öelda või noh, nii-öelda märkisin ära või, või mille alusel ma seda nagu ütlesin, on nagu see teema, et et, et ka nii-öelda nende COVID-19 patsientide ja nende positiivsete transportimine ehk siis seal on küsimus alati selles, et kas inimesed on piisavalt hästi selga pannud oma kaitsevahendid. Kas meil on kõik asjad ikkagi tehtud nii nagu peab olema tehtud ja nii edasi, nii edasi, nii et sealt tekivad sellised teatud nii-öelda kohad, millele sa pead nagu kogu aeg mõtlema. Noh, ilmselgelt see tekitab stressitunnet, aga mitte abituse tunne.

Ja noh, palju-palju muid, selliseid asju ka veel siia juurde, sest et noh, PPA, see on seesama Saare sulgemise teema, eks ju, noh jällegi mina otseselt ise seal nii-öelda punktis ei olnud, kes, kes me seda valvet seal pidas. Aga jällegi minu jaoks oli oluline see, et mul oleksid need graafikud, mis meil ees olid, alati täidetud, et seal oleksid need mehed, kes seal peavad olema jällegi seesama kaitsevahendite ja enda ohutuse tagamine.

Noh, nüüd on lihtsalt need asjad, et see on täpselt nagu militaarelu. Ükskõik et kas sa oledki missioonil või sa oled kuskil mujal, sul on olukord ja siis sa peadki sellega tegelema mõte, mis nii või teisiti tekitab stress, olgugi et kõik on nagu kontrolli all ja noh, abituse tunnet ei ole, aga kõik need asjad peavad olema korras ja see ongi see nagu noh, mis, mis ikkagi tekitab seda kergelt stress ja ma ei taha nüüd öelda, et ma noh, stressi võib ka, mitmed pidi võtta, eks ju, et sa oled nii stressis, et sa oledki tegevusvõimetu siis ometi abita juba, aga mitte mitte sellisel kujul, aga see on selline normaalne protsessis olemise töö tegemisest, stressina pidasin mina seda silmas.

Oled ankeedis vastanud, et tundsid suurt meedia ja avalikkuse ning ajasurvet, mis tingis selle Sinu hinnangul?

Meil oli alati kriisikomisjonis niimoodi, et kui kriisikomisjon lõppes siis kriisikomisjoni nii-öelda toimumise ajal pandi paika see isik, kes läheb nii-öelda andma, siis noh, nii-öelda pressikonverentsi meil küll otseselt pressikonverentsi kui sellised ei korraldatud, aga oli alati kohaliku ajakirjandusega oli siis telefonikõne kus siis anti nii-öelda neid teemasid nagu välja, mida siis kriisikomisjon käsitles või plaanid teha. Ja see oli selles mõttes selline, noh, ma saan aru, et ajakirjandust ja, ja ka elanikkond on vaja hoida nagu ma asjast noh, teadlikuna. Ja siin selles mõttes see oli natukene isegi hea, et see oli alati selline kindel aeg, et pärast pressikonverentsi tuleb kõne ja siis räägitakse, mis on tehtud nüüd. Lisaks sellele oli seal aeg-ajalt ka igasuguseid muid väliseid kõnesid nii-öelda ja sooviavaldusi nagu meedia poolt, et kuidas ikkagi sellega ja kuidas sellega ja vot see on nagu see koht, et et mida, noh, ma oleks tahtnud, et võib-olla, et see ei oleks pidanud päris nii tihe nagu oleme, sellepärast ma nagu ütlesin, et selline ajakirjanduse surve aeg-ajalt nagu annab tunda, aga mis on teistpidi jällegi nagu loomulik ja sellega tuleb alati arvestada. Ma võin näiteks ka Kurkse kriisist rääkida. Selles mõttes, kui see Kurkse õnnetus juhtus. Täpselt sama teema oli ja seal oli, (*organisatsioonil* – autori märkus) oligi pandud sedasama moodi, pressiaeg oli kindlaks määratud. Ja oligi väga selgelt paika pandud, et infot antakse sellel ajal. Ja, ja minu meelest see on kriisi üks selline oluline nagu koht, mis tulebki paika panna, sellepärast et kui sa seda ära ei reguleeri, siis tulebki sinu nii-öelda töö ajal ehk siis sündmusega tegelemisel tegelema hästi palju selliste väliste asjaoludega, mis pärsivad ja häirivad sinu kriisi lahendamise protsessi. Ja vot sellepärast ma märkasin selle seal ära.

Sa mainisid Kurkse õnnetust – kas Sa olid ise sellega vahetult seotud?

Olin.

Milline oli Sinu roll selles kui küsida võib?

Minu mina olin, mina olin siis noh, kuidas ma ütlen. Selles päästemeeskonna ehk siis, kui õnnetus oli juhtunud, ma ei olnud mitte ise üks nii öelda osaleja seal Kurkse õnnetuses vaid päästemeeskonna ma olin siis (*organisatsiooni* – autori märkus) nii-öelda kaasatud liige, sest et algul juhtis seda piirivalvet ja siis piirivalve ja seejärel siis moodustati kriisistaap, kus Päästeamet tuli kohale päästeameti võttis tegevused üle. Aga kõik see rannäärepatrull kõik nende plaanide tegemise asjad, et ma olin selles siis nii-öelda selle poole osaleja.

Ankeedis oled Sa märkinud, et Sul oli keskmiselt infot otsuste tegemiseks. Kas saad lähemalt rääkida sellest, kus toona pärines üldse usaldusväärne info ja mis võis olla usaldusväärne allikas?

Ma arvan, et kõige usaldusväärsem allikas oli see, mis tuli läbi päästeameti, see nii-öelda olukorra ülevaade, ma arvan, et see oli kõige adekvaatsem info, sest et ma ei taha jälle midagi nagu pahasti öelda ei Terviseameti kapsaada ega kellegi teise. Aga aeg-ajalt mulle tundus, et see Terviseameti info ei ole väga-väga nagu okei, sest et väga palju oli neid muutuvaid tegureid seal see, mis on jällegi teisest küljest ka arusaadav, sest et noh, olukord oligi kõigi jaoks keeruline. Ja, ja kui meie nii-öelda tegelesime nende asjadega siin Saaremaal koha peal, siis no ma saan aru, see hiljem, see ju kandus üle ka nii-öelda mandri erinevatesse regioonidesse ja ja ka seal moodustati need COVID proovi võtmise punktid ja kõik nii edasi, nii edasi, nii edasi. Et, et meil kindlasti oli ka palju selliseid tegevusi ja võib-olla see ülevaate kättesaamine oli nendele probleem, aga ma ei tahaks seda kommenteerida, sest ma mina ei tea riigi ja Terviseameti suhteid ja nende nagu planeerimise protsesse ja, ja infovahetusprotsesse, et ma jätaaks nagu sealt nii-öelda asjad kaugemale. Et aga, aga jah, kui siin kohapeal võtta, siis siis see info, kui ma ütlen, et üsna palju oli sellises muutumises ja alati need andmed ei olnud ka päris nagu nii-öelda korrektsed.

Kas Sa tagantjärele mõeldes oskad öelda millisest infost oli toona kõige enam puudu?

(pikk mõttepaus – autori märkus) niimoodi praegu esimese hooga, tahaks võib-olla natuke seedimist nüüd tagantjärele. Puudus, ma arvan, võib-olla, võib-olla see, nojah, tegelikult jällegi kui mitte väljapoole minna, sest noh, puudus on see üleüldine üle-

üldine ülevaade, mis muidugi pärastpoole hakkasid üsna normaalselt jooksmas (paus – autori märkus) Terviseameti andmed seal. Aga ma mõtlen, mis võiks olla see info, millest ma kõige rohkem puudust tundsin? Noh, võib olla võib-olla seda seoksime sellega, et et need...need saare sulgemise ja, ja, ja need teemad, et sest et noh, me ikkagi kriisikomisjonis üsna palju tegime neid päringuid ka Terviseametile, et et mismoodi ja kuidas käituda või teha. Aga sealt ei tulnud alati sellist adekvaatset infot nende asjade kohta. Siin oli näiteks kui saar kinni oli siis nende samade erisuste tegemine noh, erandkorras, et inimesed, kes peaksid saama Tallinnas käia arstide juures ja ja nii edasi, et sellega oli selle infoga, kui oli aeg-ajalt nagu probleeme, aga noh, see on ka jälle võib-olla sellest tingitud, et ongi mitme ametkonna vaheline nagu selline kokkuleppe koht, et üks arvas ühtemoodi, teine arvas teistmoodi ja, ja alati on küsimus ka, minge lausa tõlgendamises, keegi saab ühtemoodi aru, keegi saab natuke teistmoodi aru ja vot see oli võib-olla see koht, ma arvan äkki, et.

Millele peaksid Sinu hinnangul kohaliku omavalitsuse kriisiüksused sellistes olukordades rohkem tähelepanu pöörama?

Mis nüüd asendusliikmeid puudutab siis ma arvan, et selles mõttes vähemalt Saaremaal ma küll ei näe, et sellega nagu probleeme oleks olnud, sellepärast et niikuinii teatud inimesi vahetati kriisikomisjonis, ehk siis oligi, et üks inimene asendas teist, nii nagu ka päästeameti eriesindajal Saaremaal oli, nemadki vahetusid ja ma arvan, et see ongi nagu mingis mõttes normaalne. Sest, et kui me ühe inimese nagu väga üle koormame, siis võib olla probleem pigem kui et midagi positiivset. Ja näiteks noh, siin ka PPA puhul ja ka (*organisatsiooni* – autori märkus) puhul, et kui oleks vaja olnud minule näiteks puhkust anda, siis, siis ma tean, milline on meie juhtimisahel ja, ja kett, et et see oleks meie siseselt kindlasti toiminud noh, nii nagu lahingutes, et kui juht surma saab, siis on määratud, kes on järgmine juht, noh (*organisatsioonis* – autori märkus) on need asjad nagu paigas, et ma sellepärast seda nagu võib-olla mainiks küll aga mõtlen, et, et see kriisikomisjonis töötas väga hästi ja ma arvan, et kui peaks uus kriis tulema, siis, siis kindlasti kindlasti seda tuleb rakendada, sest et noh, inimestele tuleb anda natukene hingetõmbeaega, kasvõi üks-kaks päeva. Et, et korraks nagu nii-öelda välja saada ja, ja siis uuesti jälle edasi toimetada. Eks need ikka need olulised teemad, seesama ajakirjanduse teema, et need on nagu veel kord, ma ikkagi tahan öelda, et minu arvamus on vähemalt see, et need peavad olema reguleeritud, mis, mis Saaremaa puhul oli nagu paigas, aga noh, ikkagi sealt natuke väljapoolt tulijat. Võib-olla seda kommunikatsiooni

osa võiks tulevikus natukene võib-olla mõelda või kuidagi kas paremini või rohkem ohjata, aga ma midagi muud erilist ei oska täna välja tuua. Ma arvan, et see töötas minu arvates nagu ikkagi suhteliselt hästi, et ma ei ole siin küll midagi ette heita neile.

Kui peaks sama olukord tekkima siis kas Sa sama meeskonnaga läheksid uuesti nii-öelda lahingusse?

Ja ikka läheks. Saaremaa kriisikomisjoniga kindlasti!

Kas Sul on midagi, mida soovid lisada või ise esile tuua, mida ankeet ja intervjuu ei puudutanud aga mis on Sinu hinnangul oluline selle perioodi kohta ära märkida?

Seda, et võib-olla sellest esimesest kriisist näiteks kui natukenegi midagi nagu õppust võtta, siis sellised mingid plaanid ja võimekuse arendamised võiksid võib-olla olla vallal natukene rohkem luubi all. Ma tean seda, et see jätkuplaan ka tehti, nii nagu vist see valitsuse poolne korraldus ka oli, et kui nüüd see teiseks laineks valmistumine oli. Et ma tean, et kriisi, kriisikomisjon on või siis ma ei tea, kas ta siis oli päris kriisikomisjon, aga aga vallas igatahes neid plaane arutati ja minugagi võeti ühendust ja, ja me rääkisime, et mida ja kuidas Kaitseliit saaks nagu toetada, et et ma arvan, see on, see on positiivne ja see on nende poolt nagu tehtud, aga ma ei tea mulle, mul ei tule praegu midagi küll sellist nagu meelde, mida peaks eraldi välja tooma kuidagi.

Kas Sul on antud intervjuu osas küsimusi?

Ei ole.