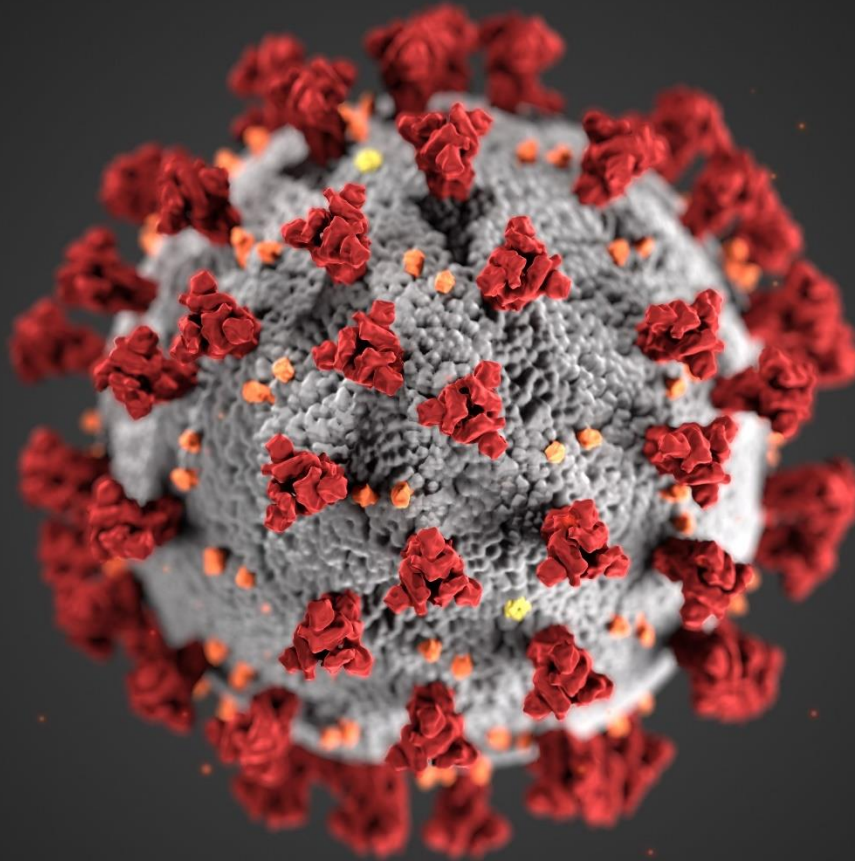


UURINGU RAPORT

KOHALIKU OMAVALITSUSE KRIISIÜKSUSTES OTSUSTAMIST MÕJUTAVAD TEGURID COVID-19 KRIISI II LAINES



TELLIJA

Päästeamet (reg. 70000585)
Raua tn 2, Tallinn 10124



Juuni 2022

AUTORID

Hannes Nagel / Nagel Consulting (reg. 12749720)
Anne-May Nagel / Kriisiuuringute Keskus (reg. 80606975)

Raport on osa Kriisiuuringute Keskuse COVID-19 kriisi
longituuduuringu projektist [CODES](#)

FAKTILEHT

1. OTSUSTUSSTRUKTUURID ON ERINEVAD

Tallinna otsustusstruktuurides oli 2 tasandit, Saaremaal 1.

2. ENIM VÄLJENDUSVORME OMAS KESKVALITSUSE VÕI TEISTE ORG. SURVE

Puudust tunti koostööst keskvalitsuse tasandiga ning kritiseeriti kesktasandilt tulnud segaseid sõnumeid ja juhiseid.

3. ENIM MÕJUTASID OTSUSTAMIST ...



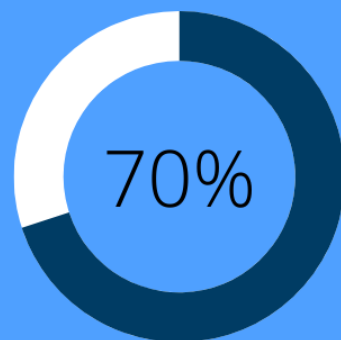
Info olemasolu



Ajasurve



Stress



intervjueerituteist kirjeldas
olulise tegurina info olemasolu

4. KESKMINE KRIISIÜKSUSE OTSUSTAJA



mees, 36-45. eluaastat, ametnik

5. REGIONAALNE KRIISIKOMISJON

oma olemasoleva formaadiga ei osutanud sellist tuge
nagu oodati

SISUKORD

FAKTILEHT	2
SISUKORD	3
EESSÕNA	4
1. SISSEJUHATUS	6
2. TEOREETILINE RAAMISTIK	7
2.1 OTSUSTAMINE KUI KRIISIJUHTIMISE PÕHITÖÖRIIST	9
2.2 VUCA RAAMISTIKU OTSUSTUSKESKKOND	11
3. UURINGU METOODIKA	12
4. UURINGU TULEMUSED	14
4.1 KRIISIÜKSUSTE PROFIIL	14
4.2 OTSUSTUSKESKKOND	15
4.3 TÖÖKORRALDUS JA KAASAMINE	17
4.4 OTSUSTAMIST MÕJUTAVAD TEGURID	20
4.4.1 SAAREMAA COVID-19 TEISES LAINES	23
4.4.2 SAAREMAA TEGURITE VÄLJENDUSVORMID	31
4.4.3 TALLINN COVID-19 TEISES LAINES	43
4.4.4 TALLINNA TEGURITE VÄLJENDUSVORMID	53
4.4.5 OMAVALITSUSTE SARNASUSED	68
5. KOKKUVÕTE	69
6. ARUTELU	71
6.1 SOOVITUSED	74
ALLIKAD	75
LISA 1. ANKEETKÜSIMUSTIK	77
LISA 2. INTERVJUUDE KAVA	80
LISA 3. INTERVJUUDE ÜLEVAADE	82
LISA 4. ANKEETKÜSIMUSTIKULE VASTANUTE PROFIIL	83
LISA 5. KÜSITLUSTULEMUSTE JOONISED	85

EESSÕNA

Kohalik omavalitsus on elanike jaoks esimene kokkupuutekoht avaliku sektoriga, mida laiemalt tähistatakse abstraktse käibeterminina „riik“. Nii ka kriisiajal, vaatamata sellele, et kohalike omavalitsuste tähtsus kriisireguleerimises kipub avalikkuse jaoks hajuma, omavalitsuste otsustele ja kriisiaegsele juhtimisvõimekusele pöörati ka koroonalainetes vähem tähelepanu, kui keskvalitsuse tasandile. Keskvalitsuse tasandi otsuste mõju on laialdasem, tihti kogu riigi elanikkonda haarav ning seeläbi huvipakkuvam ka meediaruumis.

Kohalike omavalitsuste kohustused kriisireguleerimisel ja kriisideks valmistumisel on fikseeritud ka seadusandluses. Näiteks KOKS (2021) sätestab kohaliku tasandi ülesanded, vastutuse ning korralduse, lisaks ka omavalitsuse suhted keskvalitsuse tasandi ja riigiametitega. Lisaks määrab HOS (2021) kohalike omavalitsuste ülesanded kriisireguleerimisel ja elanikkonnakaitse valdkonnas.

Otsustustasandites eristub keskvalitsuse tasandi kõrval kohalik omavalitsus makroperspektiivis peamiselt erineva vastutuse, võimekuse ja ressursside poolest. Kohapealsete otsuste olulisust ja kohalike omavalitsuste rolli kriisireguleerimises ei maksa alahinnata, kohaliku tasandi otsustel on peale seadusandluses määratu oluline roll ka keskvalitsuse tasandi otsuste selgitaja, võimendaja, aga mõnel juhul ka vastandujana. Viimane seab kahtluse alla avaliku sektori ühtsuse, mis kõigutada nii avaliku sektori usaldusväärsust, sõnumite tõsiseltvõetavust kui seeläbi koroonakriisi näitel ka piirangutest kinnipidamist. Usaldus riigi institutsioonide (sh. omavalitsuste) ja nende poolt edastatud sõnumite suhtes (kriisikommunikatsioon) on aga üks peamisi demokraatialiku riigi juhthoobasid.

Eripärasest rollist ja kohustustest lähtuvad ka unikaalsed väljakutsed ja probleemid, millega kohalikud omavalitsused kriisireguleerimises kokku puutuvad. Kuigi enamik kriisijuhtimise tähelepanust suundub keskvalitsuse tasandile, on oluline uurida ka kohaliku omavalitsuse toimetulekut kaasaja suurimas globaalses kriisis, koroonapandeemia tõkestamisel. Seejuures tuleks peamine fookus suunata otsustele ja otsustusprotsessidele kui avaliku sektori peamisele tööriistale strateegilisel kriisireguleerimisel.

2021. aastal viidi Tallinna Ülikoolis läbi uuring „*Kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisis – juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel*“ (Nagel, 2021^a), mis kaardistas kahe kohaliku omavalitsuse otsustusprotsesse mõjutanud tegureid koroonakriisi esimeses laines. Kuivõrd koroonakriis jätkus järgnevate lainetena ning olukord muutus keerulisemaks, viidi läbi ka jätkuuuring otsustusprotsesse mõjutanud tegurite kaardistamiseks teises laines, mille tulemust siinkohal autorid Päästeameti tellimusel esitlevad.

Kaheetapilise uuringu pikemaajaliseks eesmärgiks on anda detailsem ülevaade sellest, kuidas hiidkriisi tingimustes omavalitsuse tasandi kriisiüksuste otsustajaid mõjutavad tegurid ja nende väljendusvormid koroonakriisi lainetes, sh. intermediaalses kriisis muutuvad. Uuringu mõlemas etapis on fookuses Tallinna linn kui Eesti suurima omavalitsuse, mille otsustel on potentsiaalne mõju kolmandikule riigi elanikkonnast kui arvestada pealinna mõju Harjumaale. Teise omavalitsusena uuriti Saaremaad, mis omab aga Lääne-Eestis märkimisväärtset regionaalset mõju.

Teise laine andmete kogumine võimaldab ka hilisemat esimese ja teise laine andmete kõrvutamist eesmärgiga kirjeldada pikalt kestvas kriisis omavalitsuste kriisijuhtimise dünaamika muutumist. Võrdlus annab nii kohaliku tasandi kriisijuhtidele kui ka keskvalitsuse tasandi

koroonakriisi lahendamisse kaasatud ametitele ja kriisistaapidele parema arusaama sellest, kuidas maandada otsustamist mõjutavaid tegureid pikaajalise kriisi erinevates faasides, millised on praktikas toimunud maandusvõtted ja kuidas tõhustada avaliku sektori sisest kriisiaegset koostööd ja läbikäimist.

Ühtlasi võimaldab uuringu tulemuste analüüsimine saada lähteandmed suurendamiseks avalikus sektoris kohaliku omavalitsuse tasandil kriisijuhtimise otsustusprotsesside tõhustust COVID-19 hiidkriisi tingimustes. Tulemused ja nendest lähtuvad soovitusel on abiks ka riigiametite spetsialistidele, kes omavalitsusi kriisideks valmistumisel ning nende lahendamisel toetavad. Uurimuse tulemuste analüüs ja järeldused loovad tugevama, teaduslikule lähenemisel tugineva lähtekoha laiapindseks, huvitatud osapooli kaasava kriisiüksuste otsustusprotsesside tõhustamise juhendi koostamisele, millele uue megakriisi puhkedes kohalikud omavalitsused saaksid tugineda läbi praktiliste ennetussammude.

Uurimiseesmärgiks oli selgitada välja COVID-19 teise laine ajal kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid ning nende mõjude väljendused Saaremaa valla ja Tallinna linna näitel ajavahemikul 01.09.2020 – 30.06.2021, mis on ühtlasi Terviseameti defineeritud koroonapandeemia teise laine periood (Terviseamet, 2021, lk 3). Jätkuuuringu valimi moodustavad analoogselt teise laine uuringule Tallinna linna ja Saaremaa valla COVID-19 kriisiüksused.

Teise laine uuring viidi läbi kolmes osas – esmalt viidi läbi dokumendianalüüs, seejärel koguti andmeid ankeetküsimustikuga valimi kriisiüksuste liikmetelt ning viimases jaos viidi läbi 20 intervjuud ZOOM ja/või Teams videovestluse platvormide vahendusel tuvastamaks tegurite väljendusvorme.

Toome esile, et uuringu viimases peatükis leiate ka tulemustest lähtuvad soovitusel nii kohaliku omavalitsuse kui keskvalitsuse tasandi poliitikakujundajatele ja kriisijuhtidele kriisireguleerimise valdkonna takistuste ületamiseks ja säilenõtkuse arendamiseks.

Head lugemist!

autorid

Väljaande andmete kasutamisel viidata allikale. Soovitav viitamine:

Nagel, H. & Nagel, A.-M. (2022). Uuringu raport: kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutavad tegurid COVID-19 kriisi II laines. Tallinn: Nagel Consulting, Kriisiuuringute Keskus.

1. SISSEJUHATUS

Koroonapandeemia on esitanud kaasaja maailmale tõelise väljakutse. Wuhanist alguse saanud uudse koroonaviiruse põhjustatud haiguse COVID-19¹ viirusepuhang oli eeskätt küll globaalne rahvatervist ja tervishoiusüsteeme laastav kriis, aga see on kaasa toonud ka tõsisema majanduskriisi pärast Teist maailmasõda, lisaks ka rahvusvaheliste suhete kriisi ning vaktsiini-võidurelvastumise.

2019. aasta detsembris Hiina Rahvavabariigis avastatud nakkus seadis kõik maailma riigid äärmusliku määramatuse tingimustesse. Kriisi puhkedes ei olnud pikalt selge, milline kulg on haigusel ning kuidas seda ravida, millised on efektiivseimad leviku tõkestamise meetmed, kes on haavatavad elanikkonnagrupid ning kas ja millal saabub tõhus vaktsiin. Tegemist oli vähemalt kaasaja pretendenditu kriisiga, mis vajas selget juhtimist.

Maaailma Tervishoiuorganisatsiooni (WHO) roll pandeemias oli omada selget ülevaadet globaalsetest arengutest ning anda teaduslikust vaatest parimat võimalikku ja täpset nõu. Reaalne otsuste tegemine erinevate viiruse tõkestamise meetmete, aga ka kogukondade ja majanduskeskkonna toimimise toetamine – ehk kokkuvõtvalt kriisijuhtimine, oli nii riikide keskvalitsuste, aga ka regionaalsete ja kohalike omavalitsuste õigus ja ka seadusega pandud kohustus. Kui uudse koroonaviiruse puhangu oli Eestis mõiste *elanikkonnakaitse* all mõistetud pigem võimaliku sõjalise konfliktiga või looduskatastroofiga kaasnevaid tegevusi, siis viiruspandeemia asetas sellegi uudsesse konteksti.

Koroonakriisi teine laine Eestis algas 1. septembril 2021 ja lõppes 30. juunil 2022, kestes kokku 302 päeva. Võrdluseks esimene laine, mis algas 26. veebruaril 2020 ja kuulutati lõppenuks 30. juunil 2020, kestis vaid 125 päeva. Seevastu tabel 1 toob koroonakriisi algfaasi lainete võrdluses põhiindikaatoritest esile intensiivsuse erinevuse.

Tabel 1. Koroonakriisi esimese ja teise laine põhiindikaatorite erinevused

Põhiindikaator	Esimene laine (26.02.2020–30.06.2020)	Teine laine (01.09.2020–30.06.2021)	Kasv %
Haigestunud	1993	128 695	6357.35%
Testitud	107 568	1 352 069	1156.94%
Hospitaliseeritud	439	8605	1860.14%
Surmad	63	1205 ²	1812.7%

Allikas: Terviseamet, 2021.

Mistahes kriisireguleerimise, ka elanikkonnakaitse vallas, peamine vahend ja tööriist on otsuste langetamine. See on avaliku sektori juhtide peamine tööriist ka igapäevaselt, aga eriti kriisis. Massimeedias saavad peamiselt tähelepanu küll riikide keskvalitsuste otsused (või mitte-otsustamine) – seda ka mõistetavalt, need otsused puudutavad enamasti kogu riigi haldusterritooriumit ning ka kogu elanikkonda. Eesti Vabariigis oli riigiüleseks kriisijuhtimise

¹ Märkused: *coronavirus* (COVI) *disease* (D) põhjustaja on koroonaviirus SARS-CoV-2.

² Märkused: Tervisearengu Instituudi (2021) surma põhjuste registri järgi 1158 koroonasurma juhtumit, mis erineb Terviseameti 2021. aasta operatiivandmetest, mille kohaselt esines selles ajavahemikus 1205 juhtu.

otsustuskehandiks Vabariigi Valitsuse vastav valitsuskomisjon, järgnesid Päästeameti regionaalsed kriisistaabid ning kohalikul tasandil omavalitsuste kriisikomisjonid.

Vähem tähelepanu on saanud kohalike omavalitsuste tasandil tehtud otsused, kuigi neilgi võib olla elanikele märkimisväärne mõju. Näiteks Tallinna kui Eesti suurima omavalitsuse otsustel on potentsiaalne mõju kolmandikule riigi elanikkonnast, kui arvestada pealinna mõju Harjumaale. Iga päev pendelrändab pealinna ja naabervaldade vahel üle 75 000 sõiduki, milles on keskmiselt 1,25 reisijat (Tamm ja Nergi, 2018). Olukorras, kus ka üks supernakataja (ingl *super spreader*) võib tekitada massiivse nakatumiskolde, on pandeemiaaegne pendelränne äärmiselt tõsine ohutegur. Näiteks Daegu linnas (Lõuna-Korea) põhjustas üks nakatunu (Kossakovski, 2020) enam kui 5 000 (Hernandez *et al.*, 2020) inimese nakatumise. See on hoiatav näide COVID-19 võimest tekitada inimeste liikumisharjumuste tõttu plahvatusohtlikke puhanguid nii piiratud keskkonnas kui piiriüleselt (Mizumoto *et al.*, 2020).

2. TEOREETILINE RAAMISTIK

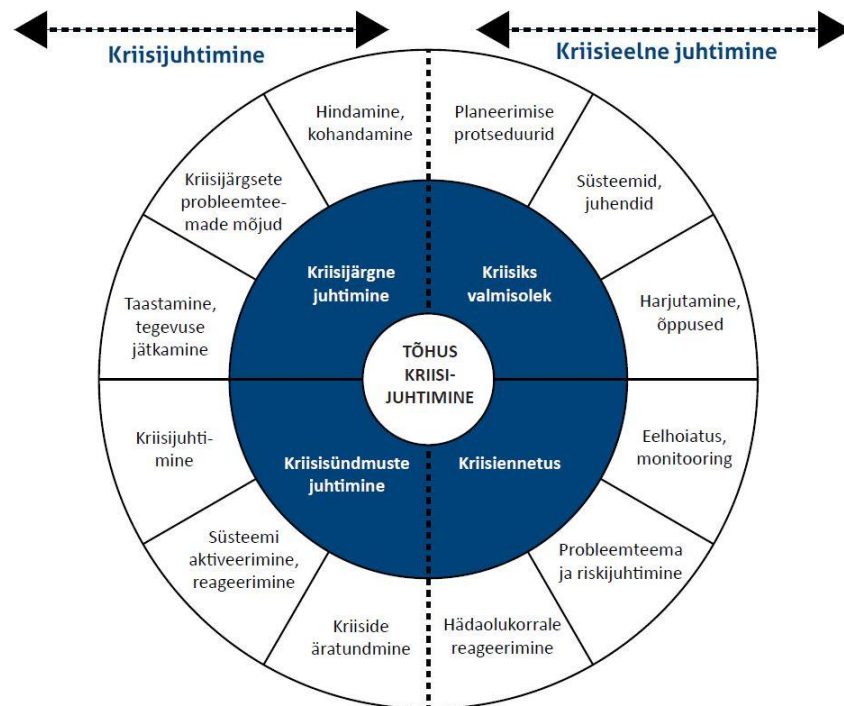
Avaliku sektori üheks põhivastutuseks siseturvalisuse valdkonnas on kodanike elu ja toimetuleku kaitsmine. Neid toiminguid võidakse tavaoludes teha rutiinselt, ajas väljakujunenud kogemuste, praktikate ja protseduuride järgi. Sealjuures olles enamasti kindlad selles, et mineviku õppetunnid juhivad neid toiminguid (Kettl & Fesler, 2008). Sarnaselt tavasituatsioonile on ka kriisijuhtimise üheks põhiliseks töövahendiks *otsustamine*, mis eeldab organisatsioonis vastutuse võtmist kuigi see võib osutuda vähem protsessipõhiseks ja tagajärgedele keskendunumaks, kui seda on varem arvatud (Thomas, 2019, p. 1).

Juhtide jaoks on otsustamine ebakindel eelkõige määramatus keskkonnas, mistõttu muutub see paljuski kohanemisprotsessiks, kus oluline roll on tunnetusel, suhtlemisel, koordineerimisel ja kontrollil (Comfort, 2007). Comfort *et al.* (2020, p. 617) kohaselt osutus COVID-19 pandeemia tingimustes nende nelja juhtimisfunktsiooni täitmine erinevates situatsioonides kriitiliseks, kusjuures avalikul sektoril oli probleeme nii kriisi sügavuse, ulatuse kui ka letaalsuse äratundmisega.

Kriisi äratundmine on üks Jaques'i (2007, p. 150) probleemteema ja kriisijuhtimise suhestumise mudeli (vt joonis 1) osa, kus eristuvad neli faasi. Neist kaks kuuluvad **kriisieelse juhtimise** (kriisiks valmisolek ja kriisiennetus), üks **vahetu kriisijuhtimise** (kriisisündmuste juhtumine) ja üks **kriisijärgse juhtimise** valdkonda (kriisijärgne juhtimine). Jaques'i (2007) mudeli puhul on tegemist kriisijuhtimise anatoomiat kirjeldava makrovaatega, milles on seejuures võrdse tähtsusega nii kriisieelne kui järgne faas, mis võimaldavad vastavalt valmistuda uuteks kriisideks ja ennetada varasemates kriisides esile kerkinud nõrkuste taasilmnemist ja tehtud vigade kordamist. Kriisid saavad seejuures alguse probleemteema tasandilt³, mis võib asjaolude kokkulangemisel eskaleeruda kriisiks (Jaques, 2014, p. 7).

³ Märkused: probleemteema (ingl *issue*) on organisatsiooni sisemine või väline lahendamata asi, seisund või juhtum, millel on märkimisväärne mõju organisatsiooni toimimisele, arengule, praegustele või tulevastele huvidele (Nagel, 2021b, lk 68).

Joonis 1. Probleemteema ja kriisijuhtimise suhestumise mudel



Allikas: Jaques, 2007, p. 150; täiendanud Nagel & Nagel, 2022^a, lk 23.

Jaques'i (2007) mudel toob esile ka **faktorite omavahelised suhted** (Jaques, 2008, p. 340) ning sedastab, et **kriisi erinevaid faase ei tohiks vaadelda rangelt järjestikuste etappidena** (Bigelow *et al.*, 1993, p. 29) vaid omavahel seotud ja integreeritud protsesside ja tegevuste klastritena (Chan & Mohd Hasan, 2017, p. 5), mis võivad kattuda või toimuda sageli samaaegselt (Jaques, 2010, p. 12). Näiteks probleemteema haldamine ja kriisijuhtimine või kriisiks valmistumine ei pruugi alati liikuda ühes suunas (Lamertz *et al.*, 2003, p. 83). Mudeli tsüklilisus rõhutab sedagi, et pikemaajaliste mõjude haldamiseks peavad olema paigas juhtimissüsteemid, et kriisijuhtimist proaktiivselt hallata (Jaques, 2010, p. 12). Seejuures tuleb rõhutada, et Jaques'i (2007) mudel kajastab tõhusa kriisijuhtimise kontseptsiooni, mis ei pruugi olla avaliku sektori otsustusrühmadele ressursside, väljaõppe ja kogemuste puudumisel jõukohane rakendada.

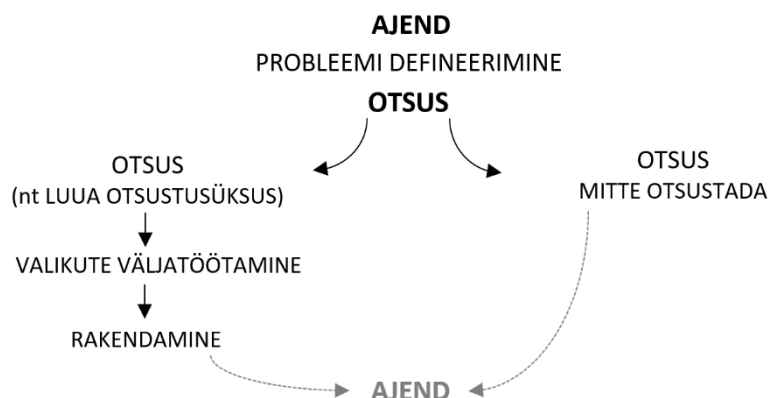
Kriisijuhtimises tuleb lisaks süsteemi loomisele ja haldamisele mõelda ka mitmesuguste **väliste või organisatsioonist endast ehk sisemiste kriisijuhtimist mõjutavate tegurite** peale ning arvestada sellegagi, et kriisijuhtimist mõjutavad ka laiemalt poliitika, usaldus ja kommunikatsioon (Taylor-Gooby & Zinn, 2006, p. 2).

2.1 OTSUSTAMINE KUI KRIISIJUHTIMISE PÕHITÖÖRIIST

Otsustamisega seotud protsesside kirjeldamiseks on loodud mitmeid erinevaid uurimismeetodeid ja teoreetilisi (nt normatiivne, kirjeldav või ettekirjutav⁴) mudeleid (Surowik, 2002), universaalse printsiibina nõuab aga iga otsustusprotsess potentsiaalsete osalejate aktiveerimiseks **ajendit** (Stern, 2003, pp. 55-56). Näiteks probleemteema defineerimine võib viia konkreetse **otsuseni** moodustada otsustusüksus erinevate olukorraga seotud ja struktuursete tunnuste koosmõjul selleks, et arutada võimalusi ja teha valikuid (vt joonis 2). Samas võib see viia ka **mitteotsustamiseni**, kus vaatamata ajendile ei jõuta kriisi äratundmise faasi (Rose & Davis, 1994) ning olukord kulgeb vähemalt mõnda aega omasoodu.

Ajendile (nt. probleemteemale) reageerimise protsessi mõjutavad olulisem määral aga **institutsionaalsed reeglid ja asjakohasuse normid**, aga vaatamata sellele tuleb otsustusüksusel või otsustaja(te)l langetada otsus, mis suunab organisatsioon tegevusele või tegevusetusele (Stern, 2003, p. 56). Kuigi mõlemad variandid on kriisijuhtimises võrdselt võimalikult, ei ole kriisilukorras tegevusetus ja otsustamata jätmine jätkusuutlik võimalus, sest üldjuhul süvendavad need nii olukorra tõsidust kui ka kriisi akuutsust.

Joonis 2. Otsuse juhtumi mudel



Allikas: Rose & Davis, 1994; p. 57; Stern, 2003, p. 56; autorite täiendatud.

Sealjuures kujutab Stern'i (2003) **otsuse juhtumi mudel** Brecher'i (1974, p. 4–6) kirjeldatud tsüklit, kus otsused realiseeritakse rakendamisprotsessis ja selle tulemiks on omakorda uus sisend, mis võib ajendada uue otsustusprotsessi käivitumist. Kriisijuhtimist saab organisatsiooni tasandil makrovaates vaadelda kui **otsuste ahelat**, milles probleemide reageerides otsitakse

⁴ Märkused: *normatiivne mudel* põhineb eeldusel ning rõhutab ratsionaalseid valikuid, mis peaksid pakkuma loogilisi juhiseid otsuste tegemiseks; *kirjeldav mudel* ilmestab viise, kuidas inimesed tegelikult tegelevad valikute tegemisega; *ettekirjutav mudel* aitab otsustajatel langetada otsuseid normatiivse mudeli abil võttes arvesse otsustajate otsustusvõime piire ja ratsionaalse mudeli reaalmaailmas rakendamist puudutavaid praktilisi küsimusi, millega võib kaasneda keeruka otsustuskeskkonna lihtsustamine mõistlikule, aga ka vastuvõtlikule analüüsivale tasemele (Surowik, 2002, pp. 65–75).

ja/või valitakse organisatsiooni **sidusrühmadele enim väärtust loovaid, kahjusid minimeerivaid lahendusi või tegevussuundi**, ent kriisitingimustes otsustamine lisab sellele oma spetsiifika. Otsustusteooriate rakendamisel on oluline roll ka kriisiaegse inimkäitumise ning nende kriisiüksuse liikmete/kriisijuhtide kui indiviidide valikute ja hinnangute põhiprintsiipide mõistmisel (Jajčinović & Toth, 2018). Sealjuures võimaldab mõistmise algpunktina **kriisi lahtimõtestamine** Stern'i (2003) kohaselt sündmuste ja otsuste kaupa keerukaid otsustusprotsesse jälgida võrdlemisi täpselt lähedale tegelikkusele, mida otsustusprotsessides osalejad ise tajuvad.

Probleemteema eskalatsioonist lähtuvast ajendist alguse saanud **otsus on otsustusprotsessi tulem**, mida seostatakse nii **alternatiivsete tegevuste vahel** (Eilon, 1970, p. 135) **põhjendatud valiku tegemise** (Mallach, 1994) kui **tegevusele sobiliku strateegia leidmisega** (Fishburn, 1964, p. 11). Otsustusprotsessi mõjutavad aga erinevad **tegurid** (Shahsavaran & Adabi, 2015, p. 222).^{B10} Kriisiüksuse otsustajaid otsustusprotsessides mõjutavaid tegureid on varasemalt kirjeldanud nt Thomas (2019) ja Nagel (2021^b). Tegureid saab kategoriseerida (nt Boin *et al.*, 2004; Baumann *et al.*, 2014), näiteks **sisemisteks ja välisteks** (vt tabel 2). Selline jaotus võimaldab kirjeldada ja analüüsida laiemalt tulemusi läbi erinevate otsuse kombinatsioonide kuna **otsuste tegemise keskkonna moodustavad erinevad sisemised ja välised tegurid** (nt Baumann *et al.*, 2011, p. 5).

Tabel 2. Omavalitsuse kriisijuhtimise otsustusprotsesse mõjutavad tegurid ja teguri tüübid

TEGUR	TÜÜP
Stressireaktsioon ja stress	SISEMISED
Eneseidentiteet	
Varasemad kogemused	
Riskitaju	
Rühmakuuluvus ja rollitaju	
Emotsioonid	
Abitus	
Enda heaolu eest hoolitsemine	
Kognitiivsed eelarvamused ja kalduvused	
Grupi ühtsus ja psühholoogiline turvalisus	VÄLISED
Sotsiaalsed ja ühiskondlikud faktorid	
Info olemasolu ja piiratud info	
Ajasurve	
Meedia- ja avalikkus	
Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve	

Vastavalt uuringu spetsiifikale defineeritakse uuringu raames **sisemisi tegureid** (nt stress, riskitaju jt) indiviidi tajust lähtuvalt ning **väliseid** (nt info olemasolu, ajasurve, keskvalitsuse surve jt) tegureid organisatsiooni, institutsiooni ning välistest keskkonnamõjurite tajust lähtuvalt. Tabelis 2 esile toodud tegurite loetelu ei ole ammendav, ent omavalitsuse kriisijuhtimise otsustusprotsesside mõjutajatena on need koondtegurite lõikes peamised, millele tuleks maandamistegevuste planeerimisel tähelepanu juhtida.

2.2 VUCA RAAMISTIKU OTSUSTUSKESKKOND

Kaasajal tuleb Jaques'i (2007) kriisijuhtimise käsitluse, aga ka probleemi lahendamise lihtsustatud mudeli kõrval (Stern, 2003) arvestada ka teatud hulga keskkonnast lähtuvate kriisijuhtimist mõjutavate muutujatega ehk keskkonnast lähtuvate teguritega, mida kirjeldab VUCA raamistiku maatriks (vt joonis 3).

Joonis 3. VUCA raamistiku maatriks



Allikas: Bennett & Lemoine, 2014, p. 27, täiendanud Nagel & Nagel, 2022^a, lk 24.

VUCA on akronüüm, milles iga täht tähistab kiiresti muutuvas maailmas kriise iseloomustavaid keskkonnategureid, nagu **heitlikkus** (ingl *volatility*), **määramatus** (ingl *uncertainty*), **keerukus** (ingl *complexity*) ja **mitmetahulisus** (ingl *ambiguity*). Mainitud tegurite koosmõju kirjeldatakse kui **VUCA kriisikeskkonda**. VUCA keskkonna kriisid on oma olemuselt moodsad, need ei tunnista riigipiire, lisaks trotsib neile iseloomulik keerukus valitsuste püüdlusi mõista kriisi põhjusi, viise ning võimalikke lahendusteid (Boin *et al.*, 2004, p. 166). VUCA raamistiku maatriks annab ka teatava vormi kaootilisele tegurite võrgustikule (Nagel & Nagel, 2022^b, lk 46), mille tekitatud keerukas ja turbulentne keskkond iseenesest tingib vajaduse otsuseid langetada.

VUCA kriisidele on omane seegi, et need **ei piirdu ühe konkreetse valdkonnaga** (nt tervishoid või energeetika), need liiguvad ühest valdkonnast teise, tuues esile eri valdkondade probleemteemad ning kombineerides neid ettenägematuteks ohtudeks Nagel & Nagel, 2022^a, lk 23). Koroonakriis on selle ideaalnäide (Nangia & Moshin, 2020, p. 931), mis tõstatab vaatamata avalikus sektoris toimivatele süsteemidele ja reeglitele küsimuse **kriisijuhtimise kui avaliku teenuse säilenõtkusest** (Nagel & Nagel, 2022^b, lk 46).

3. UURINGU METOODIKA

Koroonakriisi teise laine uuringu metoodika põhineb COVID-19 esimese laine pilootuuringul (Nagel, 2021^b), mis viidi läbi perioodil 2020-2021. Uurimismeetodite valikul on lähtutud detailsuse põhimõttest, mida võimaldab saavutada kombineeritud meetodi (ingl *mixed method*) kasutamine, riskasutades kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid.

Kombineeritud meetod on protseduuride kogum, mille käigus kogutakse, analüüsitakse ja segatakse või integreeritakse nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmeid mõnes uurimisprotsessi etapis ühe uuringu raames eesmärgiga uurimisprobleemi paremini mõista (Tashakkori & Teddlie, 2003). Mõlema andmetüübi segamine ühes uuringus on põhjendatud sellega, et ei kvantitatiivsed ega kvalitatiivsed meetodid ei ole iseenesest piisavad olukorra suundumuste ja üksikasjade väljaselgitamiseks (Ivankova *et al.*, 2006). Need meetodid täiendavad teineteist ja võimaldavad jõulisemat analüüsi, kasutades ära kummagi meetodi tugevusi (Green *et al.*, 1989).

Uuringu baasandmete kogumiseks tuvastati esmalt dokumendianalüüsi ja täpsustavate konsultatsioonide käigus Tallinna linna ja Saaremaa valla COVID-19 teise laine kriisiüksuste töös osalenud ja sinna kaasatud **118** isikut, neist **94** (79,7%) Tallinnas ja **24** (20,3%) Saaremaal. Baasandmeid koguti ankeetküsimustiku (vt lisa 1) vahendusel, et paremini planeerida ja ette valmistada intervjuusid (vt lisa 2). Ankeetküsitlus viidi läbi SoGoSurvey⁵ tarkvarateenuse platvormil ning küsimustik oli avatud vahemikus 01.11.2021 kuni 10.03.2022.

Koroonapandeemia poolt seatud piiranguid silmas pidades viidi nakkusohu ennetamiseks ning vastajate piiratud ajaraamist mõjutatuna intervjuud läbi kombineerides nii veebi- (Zoom ja Teams platvormide) kui telefonivestlusi, seda vahemikus 15.11.2021 kuni 01.02.2022. Kokku intervjueriti **20 kohaliku omavalitsuse kriisiüksuse otsustajat** kahes Eesti omavalitsuses, neist Tallinnas 10 ja Saaremaal 10. Intervjuude jooksul kogunes salvestuste näol sisendit 13h 53min ulatuses, intervjuude pikkus varieerus 11-78 minuti vahel. Intervjuu keskmiseks pikkuseks oli 42 minutit (vt lisa 3, tabel 3).

Valitud metoodika eelised

Baasandmete kogumiseks kasutatud veebipõhine ankeetküsimustik on üheks levinuimaks ühiskonna uurimise võtteks on, sest see võimaldab kaardistada nii hoiakuid kui arvamusi jättes selle vabatahtlikuks vastajale sobival ajal täitmiseks (Lagerspetz, 2017).

Teise meetodina uurimisse kaasatud poolstruktureeritud intervjuu ajalooline eelkäija oli *fokuseeritud intervjuu*, mis loodi massimeedia sotsiaalsete ja psühholoogiliste tagajärgede uuringute tulemusena 1946. aastal USA sotsioloogide Robert K. Merton ja Patricia L. Kendalli poolt (Merton & Kendall, 1946). Poolstruktureeritud intervjuu on mõeldud selleks, et koguda isikute subjektiivseid vastuseid seoses konkreetse olukorra või nähtusega, mida nad on kogenud. Selles kasutatakse tavaliselt üsna üksikasjalikku intervjuu juhendit või ajakava ning seda saab kasutada ka siis, kui kogemuse või nähtuse kohta on piisavalt objektiivseid teadmisi,

⁵ SoGoSurvey (ingl *Software as a Service, SaaS*).

kuid subjektiivsed teadmised puuduvad (Morse & Field, 1995). See meetod annab teemale asjakohasuse, jäädes samas osaleja suhtes empaatiliseks (Bartholomew *et al.*, 2000).

Analüütiliselt iseloomustab poolstruktureeritud intervjuud osalejate vastuste võrdlemine kuna kogutud andmed on võrreldavad ning neid saab ka numbriliselt teisendada ja kvantifitseerida. Sestap ei saa selle meetodiga saadavaid andmeid koguda ei struktureeritud küsimustike, osalejate vaatluse või kirjanduse ja- dokumendianalüüsi abil. Seega kasutatakse poolstruktureeritud intervjuud 1990ndatest aastatest erinevate teadusharude poolt laialdaselt nii andmekogumisstrateegia kui ka uurimismeetodina (McIntosh & Morse, 2015).

4. UURINGU TULEMUSED

Järgnevas peatükis on esitatud ankeetküsitluse ja intervjuude peamised tulemused esmalt põhiküsimuste kaupa, mis loovad lugejale teatud ulatuses ettekujutuse Saaremaa valla ja Tallinna linna COVID-19 kriisiüksuste koroonakriisi teise laine aegsest otsustuskeskkonnast ja töökorraldusest. Sellele järgneb uuringu keskmes olnud otsustamist mõjutavate tegurite analüüs ja nende väljendusvormide kirjeldus. **Uuringu peamised tulemused on esitatud kokkuvõtvalt faktillehel, lk 2.**

4.1 KRIISIÜKSUSTE PROFIIL

Uuringu raames saadeti ankeetküsimustik kokku 118 isikule (Saaremaal 24 ja Tallinnas 94), kes tuvastati dokumendianalüüsi, intervjuude ja telefonikonsultatsioonide käigus kui kohaliku omavalitsuse kriisiüksuste töösse ja nende protsessidesse kaasatud otsustajad. Kriisiüksustesse kaasatud isikute seas **oli enam mehi** (n=65; 55,1%), naised (n=53; 44,9%). **Ankeetküsitluse vastamismäär oli 59,3%** (n=70), kusjuures **omavalitsuste kriisiüksuste lõikes olid aktiivsemad vastajad Saaremaa otsustajad** (n=16; 66,7%), Tallinnas oli vastav näitaja madalam (n=54; 57,5%). Võrreldes esimese laine uuringuga on teise laine ankeetküsitlusele vastamise andmete põhjal vastamisaktiivsus tõusnud 8,3% (Nagel, 2021^b, lk 74).

Kuigi küsimustikule vastanute seas oli **enim esindatud otsustajad vanusevahemikus 36-45 aastat** (n=21; 30%), on **põhiosa kriisiüksuste liikmetest vanusevahemikus 36-65 eluaastat** (n=53, 75,7%). Omavalitsuste lõikes oli vastav näitaja kõrgem Saaremaal (n=13; 81,3%) kui Tallinnas (n=40; 74,1%). Detailsem ülevaade otsustajate vanuselisest on esile toodud lisas 5, joonisel 5.

Saaremaa valla ja Tallinna linna COVID-19 kriisiüksuste otsustajad jagunesid ametiprofiililt nelja kategooriasse: 1) **omavalitsuse juhtorgani liige**,⁶ 2) **omavalitsuse ameti juht** (sh omavalitsuse organisatsiooni ja/või selle suurema allüksuse juht); 3) **omavalitsuse ametnik** (sh teenistuste, osakondade jt väiksemate allüksuste juht ja/või spetsialist) ja; 4) **välisekspert** (organisatsiooniväline kaasatud osapool sõltumata ametiastmest). **Kriisiüksuste põhiosa moodustasid ametnikud** (n=31; 44,3%), **ametite juhid** (n=13; vaid Tallinnas) ja **juhtorgani liikmed** (n=18), välisekspertide osakaal moodustas 11,4% (n=8). Põhjalikum ülevaade ametiprofiilidest on esile toodud lisas 5, joonisel 6.

Saaremaa ja Tallinna **kriisiüksuste komplekteeritus erines märkimisväärselt. Väliseksperte kaasati enam Saaremaal**, kes moodustasid vastajatest üle 31,3%, ent Tallinnas moodustas ekspertide osakaal vaid 5,5% (n=3). Samal ajal oli **kriisiüksustes juhtorgani liikmete osakaal suurem Saaremaal** (n=8; 50%) moodustades Tallinnas vaid 18,5% (n=10). Samas kui **ametnikud moodustasid Tallinna kriisiüksustes põhiosa** (n=28; 51,9%), oli sama näitaja Saaremaal vaid 18,8% (n=3).

Uuringu andmed viitavad ka sellele, et **teise laine ajal ei kaasatud kriisiüksustesse otsustajaid alla 25. eluaasta, kusjuures keskmine otsustaja on vanemapoolne**. See asetub laiemasse avalike

⁶ Märkused: täpsemalt kohaliku omavalitsuse volikogu ja/või linna/vallavalitsuse liige.

teenistujate vanuse temaatikasse, näiteks 2020. aastal oli avaliku teenistuse teenistujate keskmine vanus 43,6 aastat ning teenistujate seas oli naisi (55%) veidi rohkem kui mehi (Rahandusministeerium, 2021, lk 7). Kuigi 2021. aastal tõusis avalike teenistujate keskmine vanus 43,8 aasta peale, ei ole meeste ja naiste osakaalus erilist muutust toimunud viimase viie aasta jooksul (Rahandusministeerium, 2022, lk 21). Seevastu Eesti kohalike omavalitsuste ametiasutuste personal on keskmisest avalikust teenistujast vanem, kus ligemale poole töötajaskonnast moodustavad üle 50-aastased ja keskmine vanus on 48,9 aastat (*ibid.*). Eraldi tuleb esile tuua asjaolu, et erinevalt riigi ametiasutuste koondpildist iseloomustab kohaliku omavalitsuse ametiasutusi ka väike (25%) meeste osakaal (Rahandusministeerium, 2022, lk 23). Näiteks 2021. aastal töötas Tallinnas vanusevahemikus 21-30 eluaastat 140 inimest, mis moodustas linnateenistujatest (st ametnikud ja töötajad) 9,9% (Tallinna Strateegiakeskus, 2021, lk 104).

4.2 OTSUSTUSKESKKOND

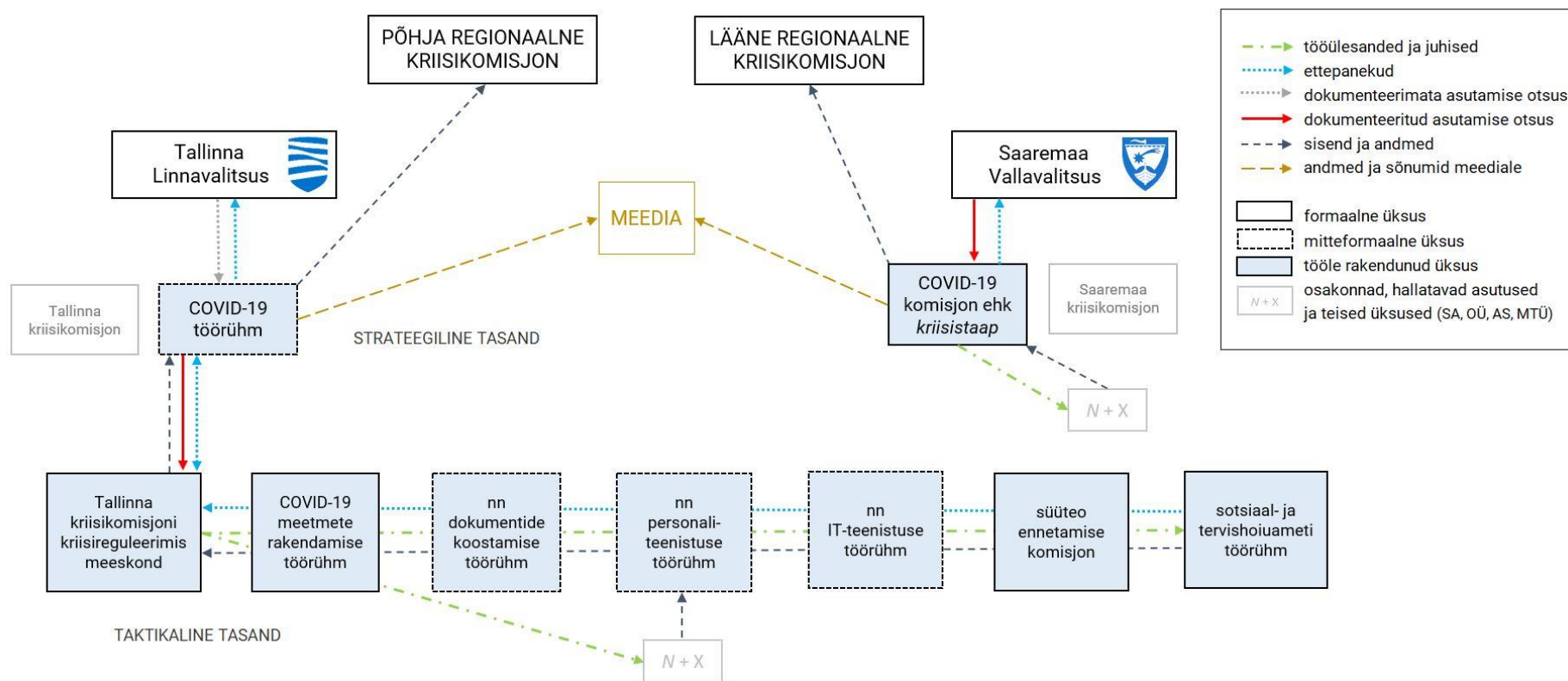
Uuringu raames kaardistati dokumendianalüüsi ja intervjuude baasil sarnaselt COVID-19 esimese laine uuringule (Nagel, 2021^a, lk 55) ka Saaremaa ja Tallinna omavalitsuste kriisiüksuste võrgustikud koos otsustusprotsessides realselt osalenud üksustega, mis on esitatud visualiseeritud kujul mudelina (vt joonis 4). Mudelist lähtub, et **sarnaselt esimesele lainele ei kasutatud ka teises laines formaalseid kriisikomisjone** (vastavalt Tallinna kriisikomisjoni ja Saaremaa kriisikomisjoni) ning need jäid otsustamisest kõrvale. Nende asemel kasutati **2020. aastal loodud kriisiüksuseid** – Tallinnas informaalset COVID-19 töörühma ja COVID-19 meetmete rakendamise töörühma koos teiste allüksustega ning Saaremaal formaalselt loodud COVID-19 komisjoni (sageli mainitud kui kriisistaap).

Tallinnas tuvastati kahetasandile otsustuskeskkond, kus esimesel asus nn strateegiline otsustustasand, mille keskmes oli COVID-19 töörühm, mille töös⁷ osales omavalitsuse tippjuhtkond ja ametiasutuste juhid koos linnaosavanematega. Teisel nn taktikalisel otsustustasandil paiknesid erinevad allüksused, milles oli kandev roll Tallinna kriisikomisjoni kriisireguleerimise meeskonnal, mida toetasid paralleelselt mitmed teised temaatilised (sh mitte)ametlikud töörühmad (nt COVID-19 meetmete rakendamise) ja komisjonid (nt süüteo ennetamise komisjon) (Tallinna Linnavalitsus, 2020^{a,b}). **Saaremaal toimus kriisireguleerimine ühel tasandil**, kriisistaabis.

Tallinnas tuvastati lisaks intervjuude käigus vähemalt seitsme indikatiivse töörühma või väiksemat meeskonda, mis tegelesid spetsiifiliste ülesannete ja otsuste tegemisega, millele vajati strateegilise otsustustasandi otsuseid. Taktikalise tasandi sisend liikus seejärel strateegilise tasandi heakskiidu järel rakendamiseks taktikalisele tasandile, mis omakorda saateis edasi tööülesandeid allapoole nn kolmandale ehk objektitasandile (nt linnahallatavad asutused ja organisatsioonid: lasteaiad, koolid, huvikeskused jne). Vaata lähemalt Saaremaa ja Tallinna intervjuueeritute kirjeldusi kriisiüksuste otsustuskeskkonnast, vastavalt alapeatükid 4.4.1 ja 4.4.3.

⁷ Märkused: tööformaadile on eri aegadel erinevate isikute poolt viidatud kui „linnapea nõupidamine, linnapea koosolek, istung, nõupidamine või kriisistaap“ jms kuigi on silmas peetud kesket otsustusüksust.

Joonis 4. COVID-19 teise laine aegsed Tallinna ja Saaremaa kriisiüksused



Allikas: Uuringu käigus läbiviidud dokumendianalüüsi ja intervjuude sisend, autorite koostatud.

Uuringu raames paluti vastajatel hinnata ka oma kriisiüksuses arusaamade selgust sellest, mida üksus peaks tegema ja kuidas tegutsema.

Ligemale 56% (n=39) otsustajatest pidas arusaamade selgust küllalt selgeks kogu teise laine perioodi jooksul. Omavalitsuste lõikes hinnangud oli väga sarnased – Saaremaal 56,3% (n=9) ja Tallinnas 55,5% (n=30). Samal ajal hindas **keskmisel selgeks kogu perioodi jooksul arusaamade selgust 27% (n=19) vastanutest**, mis omavalitsuste lõikes samuti sarnanes – Saaremaal 25% (n=4) ja Tallinnas 27,8% (n=15). **Ligemale 13% (n=9) otsustajatest pidas oma kriisiüksuses arusaamade selgust üksuse eesmärkidest ja tegutsemise viisidest teise laine algfaasis ebaselgeks ning hilisemal perioodil selgeks**, kusjuures omavalitsuste lõikes see erines see 5,1% võrra.

Vaid 4% vastanutest oli arvamisel, et teise laine lõppfaasis oli üksustes arusaam ebaselgem kui laine algfaasis, mis erines omavalitsuste võrdluses 10,6%. Enamike otsustajate (62%) jaoks oli arusaam kriisiüksuse rollist kõige selgem kas olukorra lõpuks või läbivalt kogu protsessi vältel. Arusaam sellest erines mõneti omavalitsuste lõikes – teise laine ajal hindasid Saaremaal otsustajad kriisiüksuse rolle arusaadavaks kogu perioodil 62,5% vastanuist, Tallinnas aga 70,4%. Detailsem ülevaade otsustajate arusaamade selgus sellest, mida kriisiüksus peaks tegema ja kuidas tegutsema on esile toodud lisas 5, joonisel 7.

4.3 TÖÖKORRALDUS JA KAASAMINE

Uuringu raames kaardistati ka kohaliku omavalitsuse kriisiüksuste otsustuskeskkondade töökorraldust teise laine ajal. Sellest tulenevalt paluti ankeetküsimustikus vastajatel hinnata oma kriisiüksuse kogunemise sagedust.

Enim olid neid otsustajaid (n=27; 38,6%), kelle hinnangul käis nende kriisiüksus koos vaid kord kuus. Hinnangud Saaremaa ja Tallinna kriisiüksuste lõikes mõnevõrra erinesid – vastavalt 25% (n=4) ja 32,9% (n=23). Samal ajal oli 31% (n=22) vastajaid arvamisel, et kohtuti iga nädal, kusjuures hinnangud omavalitsuste lõikes erinesid, Saaremaal oli vastav näitaja 43,8% (n=7) ja Tallinnas 27,8% (n=15). Viiendik vastajatest (n=14) arvas, et teise laine ajal kohtuti mitu korda kuus, omavalitsuste lõikes olid hinnangud sarnased – Saaremaal arvas nõnda 18,8% (n=3) ja Tallinnas 20,4% (n=11) vastanutest. Vaid 10% (n=7) otsustajate hinnangul kohtuti mitu korda nädalas, mille osakaal Tallinna (n=5; 9,3%) otsustajate seas oli mõneti suurem Saaremaa (n=2; 12,5%) näitajast. Põhjalikum ülevaade on esitatud lisas 5 joonisel 8.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et **teine laine oli Tallinna ja Saaremaa kriisiüksustele oluliselt madala intensiivsuse astmega**, millele viitavad nii otsustajate kriisikeskkonna ja kriisiüksuste kohtumisvajaduste tõlgendused. Vaata lähemalt Saaremaa ja Tallinna intervjuueeritute kirjeldusi kriisiüksuste töökorralduse kohta vastavalt alapeatükkides 4.4.1 ja 4.4.3.

Uuringus paluti osalejatel hinnata ka oma kriisiüksuse töö kvaliteeti ja tulemuslikkust. 42,8% (n=30) otsustajatest pidas oma kriisiüksuse tööd kvaliteetseks ja tulemuslikuks nii teise laine alg- kui lõppfaasis, kusjuures Saaremaal oli hinnang kõrgem (n=8; 53,3%) kui Tallinnas (n=22; 40,7%). Kolmandik (n=21) vastanutest oli arvamusel, et töö kvaliteet ja tulemuslikkus olid teist lainet läbivalt umbes samal rahuldaval tasemel, ent omavalitsuste lõikes hinnangud erinesid tugevalt – kui Tallinnas arvas nõnda 35,2% siis Saaremaal 12,5% vastanutest. 8,6% (n=6) otsustaja hinnangul oli teise laine perioodi algul töö kvaliteet ja tulemuslikkus madalad, ent perioodi lõpuosas kõrged – Tallinnas oli vastav näitaja 9,3% ja Saaremaal 6,3%. Seevastu 7,1% (n=5) vastanu hinnangul oli teise laine perioodi alguses töö kvaliteet ja tulemuslikkus kõrgemad kui perioodi lõpuosas, Tallinnas arvas nõnda 5,5% ja Saaremaal 6,3% vastanutest. Põhjalikum ülevaade otsustajate hinnangutest kriisiüksuse töö kvaliteedi ja tulemuslikkusele teise laine ajal on esile toodud lisas 5 joonisel 9.

Samas kasutas 12,9% (n=9) otsustajatest *muu vastuse* variandi võimalust, mille ülevaade on esitatud tabelis 4:

Tabel 4. Kriisiüksuste liikmete poolt antud muu vastuse näited

MUU VASTUS	OMAAVALITSUS
V08: „otsused pigem poliitilised kui teaduspõhised ja valdkonnast tõstatuvad“	SAAREMAA
V17: „II laine alguses tuli võtta vastu iseseisvaid otsuseid ja riigi suunised olid veel hägusad.“	
V18: „kuna Saaremaa vallas oli olemas 1 laine kogemus, siis 2 laine ajal oli olukord rahulik.“	
V19: „Kvaliteedi ja tulemuslikkuse hinnang sõltub sellest, millised on hinnangu andmise kriteeriumid.“	
V62: „Kindlasti oli II laine ajal töö sisu selgem ja ilmselt kogemustele tuginedes ka tulemuslikum“	
V34: „Olin kaasatud Tallinna linna Süüteo ennetamise komisjoni, kus osaliselt kaeti koroonateemasid.“	TALLINN
V38: „Kriisiüksuse määratlus oli ebaselge, sest kogunes mitu erinevat formaati: haridusjuhid, vaktsineerimise korraldus, sisemine töökorraldus ja kriisideks valmisolek. Nende erinevate teemadega tegelevad grupid ei kattunud.“	
V48: „Meil oli üsna palju segadust ja ega kriisiüksus teise laine ajal päriselt töötanudki - siis käisid otsused linnavalitsuses. Kriisiüksus töötas väga hästi siis, kui üksusel oli juht ja (kriisijuhtimise ekspert – autorite märkus) seda eest vedas.“	

Uuringu raames paluti kriisiüksuste otsustajatel hinnata ka oma üksuse tööd ka teise laine lõpus. 44% (n=31) vastanutest pidas teise laine lõpus oma kriisiüksuse tööd pigem selgeks ja efektiivseks, kusjuures Tallinnas oli hinnang kõrgem (n=26; 48,1%) kui Saaremaal (n=5; 31,3% (n=5)). Samas arvas iga kolmas (n=22) vastaja, et kriisiüksuses oli töö mõistes sama seis nagu

eriolukorral⁸ ajal, kusjuures enam arvasid nõnda Saaremaa (43,8%) kui Tallinna (27,8%) otsustajad. **Vaid 17% vastajatest pidas oma kriisiüksuse tööd selgeks ja efektiivseks**, mis erines omavalitsuste lõikes – Saaremaal 12,5% ja Tallinnas 18,5%. Samas pigem ebaselgeks ja ebaefektiivseks pidas oma kriisiüksuse tööd 7% vastanutest, mis tuli tugevamalt esile Saaremaal (12,5%) kui Tallinnas (5,5%). **Vaatamata teatavale kriitikale ei pidanud ükski vastaja oma kriisiüksuse tööd ebaselgeks ja ebaefektiivseks**. Detailsem ülevaade otsustajate hinnangust oma kriisiüksuse tööle teise laine lõpus on esile toodud lisa 5, joonisel 10.

Uuringus kaardistati ka kohaliku omavalitsuse kriisiüksusesse mittekuuluvate inimeste kaasamist teise laine ajal. Sellest tulenevalt paluti ankeetküsimustikus vastajatel hinnata kuivõrd kaasati kriisiüksusesse mittekuuluvaid inimesi teise laine ajal üksuse sisulisse töösse. Vaata lähemalt Saaremaa ja Tallinna intervjueeritute kirjeldusi kriisiüksustesse mittekuuluvate inimeste kaasamise kohta vastavalt alapeatükkidest 4.4.1 ja 4.4.3.

Otsustajate seas domineeris (n=69; 98,6%) arvamus, mille järgi toimus nende kriisiüksuses koosseisu muudatusi. Ligemale pooled otsustajaid (n=32; 45,7%) arvasid, et kriisiüksustesse kaasati täiendavalt inimesi vahetavahel – omavalitsuste lõikes näitajad erinesid üle 5% (n=8; 50% Saaremaa; n=24; 44,4% Tallinn). Samal oli enam kui kolmandik vastajaid (n=24; 34,3%) seisukohal, et koosseisuväliseid isikuid kaasati sageli või selgel enamikel koosolekutest, kusjuures omavalitsuste lõikes näitajad erinesid alla 4% (n=5; 31,3% Saaremaa; n=19; 35,2% Tallinn). Ligemale viiendik (n=13; 18,6%) vastajatest arvas, et täiendavaid inimesi kaasati vaid mõnel üksikul juhul – omavalitsuste lõikes olid hinnangud väga sarnased (n=3; 18,8% Saaremaa; n=10; 18,5%). Ekspertide kaasamist ja nende olulisust mainis 45% (n=9) intervjueeritustest kokku 14 korral, kusjuures Saaremaa kriisiüksuses (n=6; 60%) kaks korda enam otsustajaid kui Tallinna kriisiüksustes (n=3; 30%). Detailne ülevaade tulemustest on esile toodud lisa 5, joonisel 11.

Uuringu raames kogutud andmete kohaselt **kaasati teise laine ajal omavalitsuste kriisiüksuste otsustusprotsessidesse vähemalt 6 erineva organisatsiooni esindajaid** – Kuressaare Haigla, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Rahandusministeerium, Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Kaitseliit (vt lisa 4, tabel 5).

Uuringu raames paluti otsustajatel vastata, kas neid on kaasatud ka COVID-19 kolmanda laine ajal kriisiüksuste töösse. **Enam kui poolte vastanute (n=34; 61,4%) kohaselt kaasati neid ka kolmanda laine ajal kriisiüksuste töösse**, ehkki omavalitsuste lõikes vastused erinesid üle 14% (62,5% Saaremaa ja 76,7% Tallinn; vt lisa 5, joonis 12).

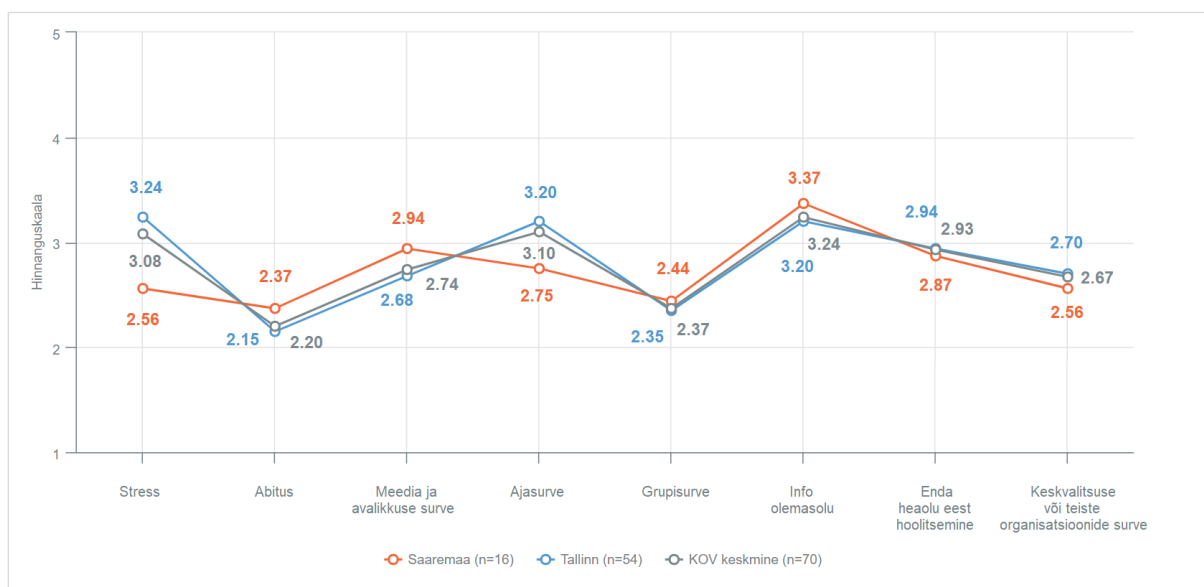
⁸ Märkused: eriolukord kuulutati Eestis välja 12. märtsil 2020 ja lõppenuks 18. mai 2020, vahemik, millesse jääb suurem ja keerulisem osa COVID-19 esimesest lainest.

4.4 OTSUSTAMIST MÕJUTAVAD TEGURID

Ankeetküsitluses uuriti kaheksa teguri mõju ulatust kriisiüksustes otsustamisele koroonakriisi teises laines Saaremaa vallas ja Tallinna linnas. Jätkuuuringu keskmes olevateks teguriteks olid esimese laine uuringu (Nagel, 2021^a) fookuses olnud **stress, abitus, meedia ja avalikkuse surve, ajasurve, grupisurve, info olemasolu, enda eest hoolitsemine ja keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve**. Ankeetküsitluses paluti vastajatel hinnata mainitud tegurite mõju 5-palli skaalal, seejuures 5 tähistas maksimaalset ja 1 minimaalset mõju otsustamisele.

Ülevaade tegurite mõjule on esile toodud joonisel 13 keskmistena üldvalimi ja omavalitsuste lõikes. Uuringu andmetest ilmneb, et Saaremaa ja Tallinna kriisiüksustes tunnetati otsustamisel kolme peamise tegurina enim **info olemasolu** (3,24), **ajasurve** (3,10) ja **stressi** (3,08) mõju.

Joonis 13. Teise laine ajal otsustamisel tunnetatud tegurite mõju keskmiste osas



Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

Välise ehk organisatsiooni, institutsiooni ja välistest keskkonnamõjurite tajust lähtuvate ning sisemiste (indiviidi ja kriisiüksuse tajust lähtuvate) **tegurite võrdluses hinnati otsustajate poolt tõsisemaks välise tegurite** (ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu, keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve) **mõju** – nende tegurite keskmine oli 2,94/5. Seevastu sisemiste tegurite (stress, enda eest hoolitsemine, grupisurve ning abitus) keskmine oli 2,65/5. **Seejuures tunnetati nii Saaremaal kui Tallinnas enim välise tegurite mõju** – omavalitsuste lõikes vastavalt 2,91 ja 2,95). Sisemiste tegurite mõju tunnetati vähem – Saaremaal 2,56 ja Tallinnas 2,67.

Saaremaa ja Tallinna otsustajate keskmisi võrreldes (vt tabel 6), ilmneb, et **tegurite järjestus kattub omavalitsuste võrdluses vaid teatud ulatuses**. Näiteks Saaremaal otsustamist enim mõjutanud teguriks hinnatud info olemasolu oli Tallinna otsustajate jaoks tähtsusest alles

kolmas kuigi erinevus omavalitsuste keskmiste lõikes erines vaid 0,17 ühikut. Seevastu Tallinna otsustajaid enim mõjutanud stress paiknes Saaremaa otsustajate jaoks alles viiendal kohal, kusjuures erinevus teguri mõju osas oli 0,68 ühikut. Teine peamine erinevus teguri mõjude ilmnemise ajasurve puhul, kus Tallinnas keskmine erines Saaremaa omast 0,45 ühiku võrra. Kõige vähem erinesid omavalitsuste lõike grupisurve mõju, mida tunti Saaremaal 0,09 ühiku võrra enam. Põhjalikum ülevaade on esitatud ka tabelis 6.

Kokkuvõtvalt tunti keskmiselt otsustusprotsessides kõigi kaheksa teguri mõju omavalitsustes 5-palli skaalal 2,79 ühiku ulatuses. Tallinnas oli tegurite keskmine näitaja 2,81 ja Saaremaal 2,73, mistõttu saab järeldada, et otsustusprotsessides mõjusid tegurid lõpp kokkuvõttes võrdlemisi sarnaselt (erinevus vaid 0,08 ühikut) erineva pindala, võimekuste ja väljakutsetega omavalitsuste kriisiüksuste suhtes.

Tabel 6. Otsustusprotsessides tunnetatud tegurite mõju keskmiste väärtuste lõikes

ÜLDVALIM	SAAREMAA	TALLINN
1. Info olemasolu (3,24)	1. Info olemasolu (3,37)	1. Stress (3,24)
2. Ajasurve (3,10)	2. Meedia ja avalikkuse surve (2,94)	2. Ajasurve (3,20)
3. Stress (3,08)	3. Enda heaolu eest hoolitsemine (2,87)	3. Info olemasolu (3,20)
4. Enda heaolu eest hoolitsemine (2,93)	4. Ajasurve (2,75)	4. Enda heaolu eest hoolitsemine (2,94)
5. Meedia ja avalikkuse surve (2,74)	5. Stress (2,56)	5. Keskvalitsuse või teiste org. surve (2,70)
6. Keskvalitsuse või teiste org. surve (2,67)	6. Keskvalitsuse või teiste org. surve (2,56)	6. Meedia ja avalikkuse surve (2,68)
7. Grupisurve (2,37)	7. Grupisurve (2,44)	7. Grupisurve (2,35)
8. Abitus (2,20)	8. Abitus (2,37)	8. Abitus (2,15)

Allikas: uuringud andmed, autorite koostatud.

Ankeetküsimustikus etteantud kaheksa teguri lõikes kirjeldas info olemasolu mõju otsustamisele 70% (n=14) intervjuueeritud, kokku 35 korral. Meedia ja avalikkuse surve tunnetas otsustamisel 60% (n=12) otsustajatest, mida mainiti 27 korral. Sama näitaja ilmnemine ka otsustusprotsessidel enda heaolu eest hoolitsemise mõju tunnetamisel, mida kirjeldas samuti 60% (n=12) intervjuueeritute ehkki seda mainiti kokku 17 korral. Eelpool kirjeldatud kolme teguri tunnetatud mõju kirjeldati omavalitsuste lõikes võrdselt, vastavad näitajad Saaremaa ja Tallinna lõikes olid info olemasolu, meedia ja avalikkuse surve ja enda heaolu eest hoolitsemise puhul vastavalt esimesel puhul 70% (n=7, Saaremaa ja Tallinn) ning viimase kahe juures 60% (n=6, Saaremaa ja Tallinn).

Seevastu keskvalitsuse või teiste organisatsioonide mõju otsustamisele kirjeldas 60% (n=12) otsustajaid, kokku 120 korral, ent omavalitsuste lõikes oli vastav näitaja kõrgem Saaremaal

(n=7; 70%) **kui Tallinnas** (n=5; 50%), ent teguri survet hinnati madalamaks 5-palli skaalal. Ajasurve mõju kirjeldas 55% (n=11) otsustajatest, kokku 18 korral, mis eristus omavalitsuste lõikes – **Tallinnas tunnetati ajasurve mõju enam** (n=7; 70%) **kui Saaremaal** (n=4; 40%). Stressi mõjusid kirjeldas 55% (n=11) intervjueritustest, kokku 27 korral ja mõneti enam Tallinnas (n=60; 60%) kui Saaremaal (n=5; 50%).

Abituse mõju tunnetamist otsustamisel kirjeldas 45% (n=9) intervjueritustest, kokku 13 korral. Kuigi abitust mainiti enam Tallinnas (n=5, 50%) kui Saaremaal (n=4; 40%), siis 5-palli skaalal hinnati selle teguri mõju otsustamisele kõrgemaks hoopis Saaremaal (0.18 punkti võrra, vt tabel 6). Grupisurve mõju tunnetamist kirjeldas vaid 35% (n=7) intervjueritustest, kokku 10 korral. Samas omavalitsuste lõikes oli näitajad erinevad – kui Tallinnas tõi seda esile 20% (n=2) otsustajatest siis Saaremaal 50% (n=5), kusjuures Saaremaal kirjeldas selle teguri avaldumist 3 isikut huvihariduse piiramise otsuse kui probleemteema võtmes.

Intervjuude käigus ilmnes, et COVID-19 kriisi teise laine aegset VUCA-raamistikule iseloomulikku otsustuskeskkonda iseloomustasid lisateguritena sarnaselt esimese laine uuringule (Nagel, 2021^a, lk 103) täiendavalt sisemiste teguritena nii **riskitaju kui varasemad kogemused, Tallinnas lisandus initsiatiiv ja innovatsioon**, mida tõi esile 10% (n=2) otsustajatest kokku neljal korral. Näiteks **riskitaju mõju otsustamisele kirjeldas 65% (n=13) intervjueritud**, kokku 21 korral. Omavalitsuste lõikes ilmnesid mõningased erinevused – vastav näitaja oli Saaremaal 60% (n=6) ja Tallinnas 70% (n=7). Samas **varasemate kogemuste mõju otsustamisele tõi esile 60% (n=12) otsustajatest** kokku 42 korral, **ent Saaremaal** (n=8; 80%) **toodi seda esile kaks korda enam kui Tallinnas** (n=4; 40%).

Raporti järgnevas kahes alapeatükis analüüsitakse eraldi Saaremaa valla ja Tallinna linna kriisiüksuste otsustajatega läbiviidud intervjuudest saadud sisendit ja konstrueeritakse toonase otsustuskeskkonna üldistused, mida illustreeritakse intervjueritute ütlustega optimeeritud mahus.

4.4.1 SAAREMAA COVID-19 TEISES LAINES

Järgnevas alapeatükis on konstrueeritud Saaremaa valla kriisiüksuse otsustajate teise laine aegne otsustuskeskkonna ja töökorraldusega seonduv ülevaade, milles on esile toodud ka peamised probleemteemad millega teise laine ajal kokku puututi Saaremaal. Viimast illustreerivad optimeeritud kujul Saaremaa otsustajate väljavõtted intervjuudest. Alapeatükis lõpus on esitatud Saaremaa valla kriisiüksuse otsustamist mõjutanud tegurid ja nende väljendusvormid teises laines tabelis 7 ja 8.

Kriisiüksuse kogunemine

Teise laine alguses, septembrikuus 2020 kogunes Saaremaa kriisistaap põhjusel, et haridusvaldkonnast tulid kooliaasta alguses esimesed viited koroonaviiruse leviku kohta. Juba teise laine alguses kogunes kriisikomisjon oluliselt harvemini kui esimeses laines (üks või kaks korda päevas), keskmiselt kord nädalas, aga samas kasutati kohtumiste sagedust kirjeldades mõistet „kaootiline“. Vaid kiiret lahendamist vajavate ja äkitselt esile kerkivate probleemide asjus saadi päriselt kokku, lähtuti vajaduspõhisuse printsiibist. Kohtuti valdavalt virtuaalkanaleid kasutades (MS Teams). Kokkusaamised vähenesid ajas, teise laine lõpus ei kohtunud enam üldse. Selles osas esineb suur erinevus esimese lainega, kus tööpäevad olid väga pikad:

„No see oli esimese laine ajal, kui ma kaks päeva olin haige, et ülejäänud päevad töötasin hommikul seitsmest ... õhtul ütleme üheksast ehk jõudsin koju.“ (intervjueeritav S2)

Paralleelselt kogunemiste algusega saadeti ka hallatavatele asutustele detailsed kirjeldused ja plaanid kriisiaegseks töökorralduseks, seda soovitude ja suuniste vormis. Soovitude saatmise eesmärk oli võimestada valla hallatavaid asutusi ise nakkusleviku piiramiseks ennetavaid samme astuma. Soovitused kätkesid endas näiteks kontaktsete lähetuste piiramist, gruppide küllakutsumist ja asutusesiseste koosolekute pidamisel e-kanalite eelistamist.

Vaatamata juhendite-plaanide olemasolule tuli siiski näiteks ürituste korraldamisel ette segadust, sest Vabariigi Valitsuste äkkpiirangute mõjul jäi lühikese etteteatamisega olulisi ja oodatud sündmusi ära. Ühe näitena sellest toodi külavanemate ümarlauda, mis jäi väga oodatud ja ettevalmistatud sündmusena siiski ära. Mainiti, et esines kahtlusi ka ses osas, kas on mõttekas üleüldse midagi planeerida, või tuleks üritused juba ennetavalt ära jätta.

Kõige keerulisem ja pingelisem oli periood alates jõuludest, seda rohkete külaliste pärast mandrilt ja nakatumiskordaja tõusu kartuses, kriisikomisjoni töömaht kulmineerus veebruaris. Eriti jäi meelde jõululaupäev, kus nakatumiskordaja läks üles ning paljud siseturistid tulid Saaremaale. Selles osas kerkis üles ka teatud hirmufoon võimaliku nakatumise kasvu osas. Nakatumine kasvaski alates jõuludest veel edasi, kõige keerulisemad päevad tulid veebruaris, kus esines ka 100+ nakatunute arvuga päevi.

„Üldiselt Saaremaa vaatest kõige, võib-olla selline keerulisem oliqi täpselt jõulude aeg ja niimoodi, et jõululaupäev tõi selle nakatumiskordaja ja siis tundus küll, et kõik tulevad korraga siia Saaremaale, oma sugulaste või omade juurde või tulevad spasse [...] mingil hetkel oli ka see ka ikka nagu mure ja hirm oli, et lihtsalt me ju tegelikult ei taha hetkel väga nagu külalisi.“ (intervjueeritav S9)

Kui selgus, et saarel on olukord võrreldes esimese lainega siiski pigem rahulikult kujunemas, otsustati Saaremaa kriisistaapi koguneda pigem vajaduspõhiselt, kindlat rutiini ei tekkinud. Kuude möödudes muutusid kriisikomisjoni kogunemised pigem infovahetuse kui otsustamise kohaks. Üheks töökorralduslikuks erinevuseks oli seegi, et teises laines kriisikomisjon nädalavahetustel ei kogunenud.

Teise laine lõpus tunnetati Saaremaal isegi seda, et kuivõrd Vabariigi Valitsus võttis piirangute seadmise töö enda kanda, polekski kohalikku kriisistaapi otsustamiseks sel hetkel enam justkui vaja olnud:

„Siis kui teise laine lõpp oli siis ka jällegi suurem osa piiranguid oli kehtestatud riigi poolt ikka, et seda survet või pigem õigem sõna oleks vajadust seda kriisistaapi väga põhimõtteliste otsuste tegemiseks nagu ei olnud.“ (intervjueeritav S7)

Otsustuskeskkond

Kogemuse mõju kandus üle ka otsustuskeskkonda laiemalt. Otsustuskeskkonna kirjeldamisel toodi esile võrdlusi esimese lainega, seda eelkõige otsustamise intensiivsuse ja olukorra tõsiduse tajumise vaatest. Otsustamise vajadust oli teises laines vähem ja rohkem tugineti Vabariigi Valitsuse otsustele, lisaks toimusid otsustusprotsessid rahulikumas keskkonnas. Mitmel korral kirjeldati enne vallas otsustamist keskvalitsuse tasandi otsuste ära ootamist ja seejärel otsustamist, kas tuleb midagi lisaks otsustada. Kirjeldati „rahulikumat“ keskkonda, „teadlikkust“ ja seda, et „otsuseid tehti kaalutletult“. Toodi esile asjaolu, et kuna suur hulk Saaremaa inimesi olid juba nakkuse läbi põdenud, tunnetati taaskordse suure koormuse tekke võimalust kohapealsele meditsiinisüsteemile pigem ebatõenäolisena:

„[...] otsustuskeskkond oli selles mõttes teistsugune, et meil oli juba esimese laine kogemus, meil oli ettekujutus, mida see viirus endast siis nagu tähendab ja ma ütles, et kõik võitsid seda ikka kraadi võrra rahulikumat. Et ei olnud sellist teadmatust ja ettemääramatust.“ (intervjueeritav S7)

„[...] ilmselt andis kindlust juurde ka see, et kuna see esimese laine ajal oli Saaremaal see levik niivõrd suur, et oli teada, et meil on tõenäoliselt väga suur hulk inimesi, kes on selle viirus läbi põdenud. Et selline uus laialdane levik, mis tooks kaasa meie haiglale väga suure koormuse, oli selline meie jaoks ebatõenäoline [...]“ (intervjueeritav S7)

Teises laines märgiti Saaremaal ära ka otsustuskeskkonda imbutanud polariseeritust ja poliitilisust, seda haridusvaldkonnas kehtestatavate piirangute teemas. Seda põhjustas ühe komisjoni liikme soov, et haridusvaldkonnas tehtaks kiiremaid ja karmimaid otsuseid. Teised komisjoni liikmed sarnast veendumust ei jaganud. Siiski mainiti, et „lõppkokkuvõttes sai kõik lahendatud“.

„[...] otsustuskeskkond oli oluliselt erinev sellest esimese laine aegsest meelsusest ja, ja noh, nagu ma seal ankeedis ka kirjutasin, et hakkas natukene ka muutuma niisuguseks poliitiliseks. Nagu peame minkeid otsuseid tegema, lihtsalt otsuse tegemise pärast, mitte me ei mõtle enam sellele tulemusele mis see kaasa toob [...]“ (intervjueeritav S8)

„[...] tekkis ... ma ei tahaks öelda, et nagu eriarvamus, aga siiski selline polariseeritus, kus siis üks komisjoni liige, soovis, et staap teeks koolide ja huvihariduse osas siis selliseid kiiremaid aga ka karmimaid otsuseid. Ja siis jällegi teised komisjoni liikmed, seda, seda mõtet kohe niimoodi üles ei noppinud.“ (intervjueeritav S9)

„[...] seal on natukene ka sellist [...] poliitikat. Taustalt oli, oli natukene nagu tunda, et kes olid ikkagi seal erakonna liikmed, et noh umbes justkui ühed üht ja teised natuke teistmoodi arvasid, et seda oli seda oli kergelt seal sees tunda. Ja läbi selle, selle baasilt need vaidlused seal ka tekkisid, aga lõppkokkuvõttes saadi kõik asjad lahendatud.“ (intervjueeritav S3)

Üheks kõige keerulisemaks probleemteemaks osutus huviharidusega kaasnev, mille puhul töid Intervjueeritud isikud esile individuaalsete arusaamade erinevust tegevusviisi valimisel. Tunnetati just isiklike veendumuste mõjule pääsemist:

„[...] otsustusprotsessi (huvihariduse üle käivat otsustusprotsessi – autorite märkus) mõjutas kindlasti see, et kui selle kriisistaabi liikmetel olid väga erinevad arusaamad sellest, et mida peaks tegema. Et väga üldistatud öeldes, et kas keerata kõik kohe kinni või hoida võimalikult kaua lahti (huviharidus – autorite märkus) ja vaadata, et ehk ei lähe enam hullemaks. Selles olukorras, kus see ühine otsus või sõnum väljapoole läheb, siis see võis olla meil väga selline emotsionaalselt või põhimõtteliselt erinev arusaam.“ (intervjueeritav S7)

„[...] huvihariduse, see, selle üle oli kõige rohkem vaidlusi, et huvihariduse sulgemise osas. Haridusvaldkonna inimesed seda väga näha ei tahtnud arusaadavalt aga noh, kriisistaabis me selle otsuse ära tegime ja mis seal salata ega kõik ei olnud sellega nõus aga meil oli vaja kriisistaabis see otsus ära teha.“ (intervjueeritav S6)

Eriarvamuste esinemise põhjendusena toodi esile jõuliste isiksuste kaasatust kriisiüksusesse, mis tõi kaasa vaidlused, samas nenditi, et kriisikomisjonis olevate isikute nägemused olid suures osas siiski sarnased. Lisanduvalt kirjeldati vaidlusi kui kriisistaabi tööd segavat asjaolu:

„[...] meil selles suhtes komisjonis oli stabiilselt üks sama seltskond, kel nägemused suures osas sarnased. Ma ütlen, et seal vaidlusi oli, oli päris kirglikke vaidlusi seal ütleme laias laastus olid nägemused sarnased, aga vaata kui sul on seal mitu jõulist isiksust siis arvamused lähevad lahku. See natuke segas algu staabilitööd aga üldiselt vaidles selgubki tõde ja tuleb edasi minna. Tegelikult ei olnud nagu väga hullu midagi.“ (intervjueeritav S6)

Kriisikomisjoni tööle teises laines hinnangut andes märgiti, et sooritus oli „Harju keskmine“ ning „tuldi toime“:

„Aga, aga, aga see oli täitsa niisugune, ütleme Harju keskmine, et saime sellega nagu tegelikult ilusti hakkama. Ja jah, ma ei, ma ei saa seda kogu seda olukorda hinnata väga heaks, et kindlasti seda ei olnud, aga ka meie enda poolt aga me tulime nagu toime. Ta oli nagu tõesti sihuke hea koolipoisi keskmine.“ (intervjueeritav S8)

Sisekommunikatsioon kriisiüksuses

Saaremaa valla iseloomustavaks töökorralduslikuks pooleks oli see, et peamiselt jagati infot kasutades WhatsApp rakendust, seda nii esimeses kui ka teises laines. Teises laines oli ka kokkuleppe, et kokku tullakse vaid siis, kui olukord halvaks läheb – muidu toimetatakse elektrooniliste vahendite abil, sellega prooviti vähendada ka otsekontakte:

„See (WhatsApp – autorite märkus) oli meil algusest peale, see on väga praktiline. Aga ma ei mäleta, see tuli meil kohe alguses, aga ma ei mäleta kelle idee see oli. Seda ma ei mäleta täpselt, aga see oli meil kohe juba kahekümnenda aasta (2020 – autorite märkus) märtsis. Ja noh näed see salvestab, saad seda kasutada, siia infot panna.“ (intervjueeritav S10)

„[...] otsesuhtlus veel parem, aga neid me ju vältisime mõistlikult.“ (intervjueeritav S2)

„[...] (WhatsAppi eesmärk oli – autorite märkus) hoida neid kõiki inimesi infoga kursis ilma, et peaks staapi kokku kogunema.“ (intervjueeritav S6)

„Me ei käinud koos. Meil oli ja on seniajani on WhatsAppis grupp ja ja ka meilist, mille kaudu me siis infot jagasime. Ja kokkulepe oli see, et kui asi läheb halvemaks, et siis teeme ühesõnaga koosoleku.“ (intervjueeritav S8)

Algselt jagati *WhatsApp* infot sõnaliselt, seejärel mingi üle visuaalsele stiilile (statistika puhul nt tabelid). Rakendust kirjeldatigi pigem kui info jagamise kanalit, otsuste tegemist *WhatsApp* ei soosinud:

„Lisaks kriisistaabilistile oli ka olemas oma WhatsAppi grupp, kus samamoodi algselt tehti ülevaadet sõnaliselt vormis aga ühel hetkel muutus see visuaaliks kus siis kõik andmed olid korraga olemas. See tundus kuidagi loomulik.“ (intervjueeritav S7)

„Mitmel korral oli näha juhtumeid, kus seal WhatsAppis seal paar inimest ei saanud omavahelise päris kaubale, et see siis ei tööta nagu. Ta töötab pigem nagu infovahetusena ja seal nagu mingeid suuri otsuseid väga ei langeta ja ei tee.“ (intervjueeritav S6)

„See (WhatsApp – autorite märkus) ei ole otsustusplatvorm, ta oli vaid info jagamiseks, et kuidas on haiglates, koolides, hooldekodudes tänane seis või siis selle nädala seis, kuidas on Saaremaal nakatunute muudatus nädala jooksul. [...] päris staabitööks ta ju ei kõlba, et selleks on kõiksugused Skype'd ja muud asjad paremad [...]“ (intervjueeritav S2)

See muutus omamoodi probleemiks kriisikommunikatsioonis, kus elanikele võis jääda mulje – koos ei käida, järelikult keegi ei tegele kriisiolukorra haldamisega. Samas, kui jällegi kokku tulla, tundub olukord ehk tõsisem kui tegelikult on:

„Et iga kord ei pea koosolekut kokku kutsuma ja samal ajal, kui olukord on tõsine, komisjoni ei kogune, siis see annab jälle teistpidi sellise tunde, et näed, et mitte keegi ei tegele ja keegi ei murets [...] Samas avalikkuse jaoks kriisistaabi kogunemine annab teatud alarmeeriva signaali, et midagi on nagu juhtunud ja võib-olla noh, meil ei räägita või mis iganes, et nad tulid kokku, eks ju.“ (intervjueeritav S9)

Probleemteemad – piirangute seadmine, vaksineerimine, hariduskorraldus

Saaremaa valla kriisiüksuste otsustajate poolt nimetati kõige keerulisemate otsustuskohadena piiranguid, vaksineerimis- ja hariduskorraldust. Piirangute seadmise vajalikkuse peamiseks jälgitavaks indikaatoriks teises laines oli haigla toimetulek – oli täpselt teada, millise nakatumisnumbri korral mis plaan kriisikomisjoni jaoks rakendub.

„[...] me võtsime endale haigla nagu pudelikaelaks, et niikaua kui haigla toimib normaalselt [...] haiglas panime konkreetsed mõõdikud [...] kui on kakskümmend nakatunut, siis on niimoodi kui nad on haiglas sees. Kui on haiglas sees on juba üle neljakümne siis hakkame, keerame kõik lukku mis vähegi saab keerata, pluss läheme sinna Vabariigi kriisikomisjoni, hakkame taotlema seal piiranguid. Kuuskümmend pluss põhimõtteliselt haigla puhul on kriitiline piir ja lõpuks nad tegelikult ütlesid välja, et nad taluvad ära kuskilt liigi üheksakümmend COVID-nakatunut.“ (intervjueeritav S6)

Oluliseks indikaatoriks võimalike piirangute-meetmete kasutusele võtmisel olid ka keskvalitsuse poolt tulevad otsused, mingil hetkel muutus ka valla kriisikomisjoni töö pigem Vabariigi Valitsuse otsustest lähtuvaks infovahetuseks ning aruteludeks teemal, kas lisaks riigi poolt kehtestatud piirangutele on tarvis viiruseleviku tõkestamiseks täiendavaid piiranguid seada.

Piirangute seadmise aruteludes otsiti pidevalt tasakaalupunkti ja prooviti lähtuda proportsionaalse lähenemise põhimõttest:

„Kas lahendada üksikut konkreetset juhtumit, et seada teised sarnased olukorrad selle üksikjuhtumi tõttu paju keerulisemasse olukorda või siis nentida, et ühes kohas on küll väga kehvasti aga me siiski selle ühe näite põhjal [...] ei kehtesta täiendavad piiranguid kui eelnevalt probleemi ei ole olnud? Kuidas leida siis see tasakaalukoht?“ (intervjueeritav S7)

Piirangute seadmise takistusena kohalikus omavalitsuses kerkis tugevalt esile ka finantsküsimus, seda just erasektoris piirangute seadmisel. Mainiti, et taolise tegevuse korral peab vald hakkama ka kahjusid kompenseerima ning „seda võimekust meil paraku ei ole“ ning ses osas jäi „tugi riigilt natuke nagu nõrgaks, et nad ei tahtnud neid otsuseid vastu võtta“.

Teiseks keskseks teemaks teises koroonalaineks oli vaktsineerimise korraldamine, eraldi toodi selle all välja ootamatult madala vaktsineerimissoovi küsimust. Leige vaktsineerimishuvi tuli tõsise üllatusena ka Saaremaal, seda ei ohtu ei osatud ette näha, selleks ei olnud valmis ning puudusid ka koheselt kasutusele võetavad meetodid, et selle probleemiga tegeleda. Madalapoolset vaktsineerimishuvi kirjeldati kui „uskumatut“, sest kriisiüksuse otsustajad ise nägid vaktsineerimises lahendust kriisile.

Märgiti, et riik oleks võinud vaktsineerimist paremini ette valmistada ka kohaliku omavalitsuse vaatest. Eraldiseisvana toodi vaktsineerimise korralduse nõrkusena keskvalitsuse tasandi poolt välja ebapiisavalt läbimõeldud vaktsineerimiskommunikatsiooni, seda eriti vaktsineerimiskõhkluste fooni ennetavaks leevendamiseks. Infosuluna mainiti ka olukorda, kus ei saadud väga pikalt riigilt vastuseid ses osas, mis on üldse kohaliku omavalitsuse roll vaktsineerimisel ning millised ootused on ses ülesandes kohalikule tasandile.

Kirjeldati ka positiivseid näiteid vaktsineerimiskorralduses osutatavast riigi toest kohalikele omavalitsustele – näiteks Riigikantselei poolt kommunikatsioonis kasutatavate materjalide jagamine kohalikule tasandile:

„Mis oli hästi hea, minu meelest, et siin kohaliku omavalitsuse tasandil ei pidanud koha peal jalgratast leiutama, sest Riigikantselei poolt saadeti iga nädal riigi põhisõnumid, mida oli oma kanalites võimalik levitada. Teatavad visuaalse materjalid, olid need siis failid või plakatid, et see oli nagu keskne infotootmine. Põhisõnumid on küll teisest lainest meelde jäänud ja see, et neid uuendati ja me ka siis kordasime neid iga päev.“ (intervjueeritav S7)

Keskseks küsimuseks oli siiski see, kuidas teavitada inimesi vaktsineerimisest ilma, et nad tunneks sundi. Eriti oodati Saaremaa vallas visuaalseid kommunikatsioonimaterjale eri sihtrühmadele näiteks vaktsineerimisteema avamiseks (ettevalmistatud esitlused). Esitlusi sooviti näiteks koolides, lastevanemate, sotsiaaltoetusteasutustes kasutamiseks tõenduspõhise info levitamise eesmärgil. Taolisi esitlusi küsiti – ei saadud ning seejuures mainiti, et WHO esitlused oleks võinud eesti keelde tõlkida ja sellestki oleks abi olnud. Kuivõrd intervjuud viidi läbi kolmanda laine ajal, sai selgeks, et ka kolmandas laines polnud keskvalitsuse tasandilt ja valitsusasutustelt kohaliku omavalitsuse tasandile vaatamata korduvatele abipalvetele taolisi materjale edastatud.

„[...] kuidas inimesi teavitada niimoodi, et nad ei tunneks, et neid kuidagi piiratakse või neile midagi peale sunnitakse? Eriti, mis puudutab nüüd seda vaktsineerimise poolt, et ühel hetkel ei, ei piisa sellest, kui teedki

neid suuri kampaaniaid või, või või mis iganes piirangutega inimesi survestad. See paraku hakkab ühel hetkel vastu töötama nagu täiesti vastupidi [...]” (intervjueeritav S9)

Vaktsineerimise kõrval märgiti teise laine olulise probleemteemana hariduskorraldusega kaasnevat. Mainiti, et haridusvaldkonnas tegeleti eelkõige distantsõppe ning huvihariduse ja -tegevuse piiramise teemadega. Intervjueeritavad mainisid, et see just huvihariduse piiramise teema osas esinesid valla kriisikomisjonis „*põhimõtteliselt erinevaid seisukohad*” ja „*vastakad arvamused*”. Hariduse osas tunnetati ka tasakaalu otsimist ning õhus oli küsimused nagu – „*Kas peaksime reguleerima asju rohkem, kui seni teinud oleme?*”. Distantsõppele ülemineku osas erines erimeelsusi ka valla juhtkonna tasandil, vaieldi selle üle, kas peaks või ei peaks kaugõpet rakendama.

Ühe huvitava aspektina ilmnas, et haridusvaldkonnas piirangute seadmine oli kohalikule omavalitsusele võimalik ka seetõttu, et näiteks huvihariduse piiramine ongi kohaliku omavalitsuse pädevuses. Erasektorile piiranguid seadma kohalik omavalitsus ilma järgneva kompensatsiooninõudeta ei saa, huviharidust on märksa lihtsam piirata.

„[...] ainuke asi, mida me (kohalik omavalitsus – autorite märkus) saame tegelikult piirata, niimoodi, et keegi nagu väga viisakalt öeldes kobiseda ei saa, on huviharidus. See on see, mille kallale me läksime aga seal saab piirata ka neid asju, mis on valla omad, et mis toimub siis valla pinnal neid asju saime lukku panna. Kõik spordikoolid panime kinni, koogu muusikakoolid ja koogu see huviharidust me tegelikult panime need järjest kinni ainult need mis valla omad. Seda, mis erasektor teeb seda me ju palju piirata ei saa ilma, et seda kompenseerime ei pea.” (intervjueeritav S6)

Kohaliku omavalitsuse vaatenurgast oldi kriisiaegse hariduskorralduse vaatest kriitilised Haridus- ja Teadusministeeriumi ettevalmistamatuse osas. Mainiti, et „*oli tunda segadust*” ja ministeerium „*ei olnud lõpuni läbi mõelnud, et teine laine tuleb ja mis sellega kaasneda võib*”. Seda toodi esile ka teiste ministeeriumidega suhtlemise osas. Just huviharidus oli üks valdkondadest, mille puhul oodati lahendust või vähemalt kindlat sõnumit riigi tasandilt. Selgust sooviti eelkõige selles osas, kas huvihariduse küsimused jäetakse täielikult kohalike omavalitsuste otsustada või riik seab üldised piirangud. Kõhklusi tekitas ka see, et kas peaks ise kiiremini vallas otsuse ära tegema või hoopis riigi otsust ootama (seejuures polnud üleriigilise otsuse tuleku osas kindlust, olid vaid ähmased „*signaalid*”):

„Ja võib-olla ka see pool, et kus siis polnud veel täpselt teada, et mida valitsuskabinet otsustab, et justkui mingid signaalid olid aga, no näiteks see sama huviharidus ja selle kinni panek, et noh millal ja kas see otsus tuleb Vabariigi Valitsuse poolt või on see siis omavalitsuse otsustada? Et kas me peaks kõige pealt ära ootama selle keskse otsuse, mis läheb üleriigiliseks otsustamiseks või siis peame tegema ennetavalt eelneva otsuse ära kohapeal [...]” (intervjueeritav S7)

Kuivõrd üleriigilist otsust ei tulnud, otsustas kohalik kriisistaap kohapealse otsuse langetamise kasuks (jaanuaris 2021), sest huvihariduse valdkonnast oli tulnud uus nakatumiskolle, riigi hilisemat sarnast otsust ei jõutud ära oodata. Nakatumiskolde alguseks oli kiriku laulukoor Käsmus, kust sai alguse pea tervet saart haarav puhang. Otsuse huvitegevust algselt nädalaks ajaks piirata tingiski nakatumisnäitajate tõus saarel:

„[...] ärevaks läks siis, kui oli see kirikulaulukoori juhtum. Et Käsmus oli mingi laulukoor kiriku juures ja sealt läks see puhang üle Saaremaa laiali ja see oli see, kus see pauk meil tegelikult seekord käis. Sealt see läks Kärllale, Sõmera hooldekodusse. Läks Lümandasse, läks Sõrve, Valjalasse [...]” (intervjueeritav S6)

Kokkuvõtte Saaremaa kriisiüksuses otsustamist mõjutanud põhi- ja lisateguritest koos nende väljendusvormidest on esitatud vastavalt tabelis 7 ja 8:

Tabel 7. Saaremaal otsustamist mõjutanud põhitegurid ja nende väljendusvormid

PÕHITEGUR	SAAREMAA VÄLJUNDID
AJASURVE	1. Madalam intensiivsus 2. Täpsem kriisikommunikatsioon ajasurve maandamiseks 3. Episoodiline ja juhtumipõhine ajasurve
STRESS	1. Kõrged ootused 2. Teadmatus vaktsineerimiskorralduse osas 3. Esimese laine tegelike tagajärgede mõistmine 4. Kolleegide puudumine lähikontaktsuse tõttu 5. Töötamine ametliku tööaja väliselt
MEEDIA JA AVALIKKUSE SURVE	1. Kõrgendatud meediahuvi puudumine 2. Proaktiivne kommunikatsioon 3. Suurenenud infovajadus meedial ja avalikkusel, survet ei esinenud
ABITUS	1. Vaktsineerimise käivitamine 2. Abitust maandas esimese laine kogemuse olemasolu 3. Võimetus keskvalitsuse valitud suunda mõjutada
GRUPISURVE	1. Erimeelsused kommunikatsioonimeetodite valikul 2. Episoodiline avaldumine, nt huvihariduse piiramisega seonduvad erimeelsused 3. Juhi vahetumine
INFO OLEMASOLU	1. Sujuv infovahetus 2. Andmekaitsereeglite jäikus pärssis abi osutamist Terviseametile 3. Teadusnõukoja segased avalikud sõnumid 4. Fookus kohaliku haigla toimetulekul 5. Terviseameti statistika hiline mine
ENDA HEAOLU EEST HOOLITSEMINE	1. Töötamine ametliku tööaja väliselt 2. Esimene laine õpetas enda eest hoolitsema neid, kellele esimene laine rängalt mõjus
KESKVALITSUSE VÕI TEISTE ORGANISATSIOONIDE SURVE	1. Keskvalitsuse ja valitsusasutuste vähene tugi ja koostöö 2. Ametniku vaade vs praktiku vaade, sh. ministeeriumide suuniste ja sõnumite vasturääkivus 3. Pika plaani puudumine 4. Keskvalitsuse tasandi piirangute ja otsuste lühike etteteatamisaeg ja nende kohaldatavus 5. Regionaalne kriisikomisjon kui info vahendaja, mitte abistaja

Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

Tabel 8. Saaremaal otsustamist mõjutanud lisategurid ja nende väljendusvormid

LISATEGUR	SAAREMAA VÄLJUNDID
VARASEMATE KOGEMUSTE OLEMASOLU	1. Esimese laine kogemus andis teatava enesekindluse ja otsustusjulguse 2. Situatsiooniõppuste mittedobivus COVID-19 mastaapi kriiside valmisoleku tagamiseks 3. Otsustusprotsesside ja kriisijuhtimise üldine lihtsustamine 4. Ekspertide tunnetuslikult vähem kaasamine 5. Väljakujunenud harjumuste mõju väljaspool kriisiüksust
RISKITAJU	1. Indiviidi tasandi olukorraga harjumisest tingitud madalam ohutaju 2. Organisatsiooni tasandi kõrgendatud valmisolek

Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

4.4.2 SAAREMAA TEGURITE VÄLJENDUSVORMID

Järgnevas alapeatükis on esitatud Saaremaa kriisiüksuse otsustamist mõjutanud põhi- ja lisategurid koos nende väljendusvormidega (sh illustreerivad väljavõtted intervjuudest).

1. Keskvalitsuse ja valitsusasutuste vähene tugi

Üldisemas võtmes käsitleti keskvalitsuse tasandi ja valitsusasutuste poolt tulevaid korraldusi ning nende mahtu ning kohaldatavuse võimalikkust kohalikus omavalitsuses. Viimast raskendas allasutuste erinev suurus ja mehitatus ning korralduste rakendatavus sellest lähtuvalt, aga ka elanikele piirangute põhjendamine. Kirjeldati, et keskvalitsuse tasandilt tulnud otsustest nähti „ametrniku vaadet“, aga sooviti hoopis otsuseid, mis lähtunuks „praktiku vaatest“. Peamiseks küsimuseks oli, kas kõiki otsuseid on võimalik kohaldada ning selle realiseerumist kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste tasandil kirjeldati kui „puslet“, „mängu“ ning „otsuse kohandamist, et sellega üldse toime tulla“.

Saaremaa vallas tunti puudust ka keskvalitsuse tasandi poolt tuleva pika plaani olemasolust, et oleks võimalik staabi poolt kehtestatavaid piirangute elluviimist ja rakendamist oma valla territooriumil paremini toetada. Eraldi probleemina käsitleti uute piirangute ja otsuste lühikest etteteatamisega, seejuures tihti ilma täiendavate selgitusteta. See tegi omakorda otsuste rakendamise ja inimestele selgitamise keeruliseks. Täpsemalt selgitati vähese etteteatamisajaga otsuste keerulist kohaldatavust hallatavate asutuste vaatenurgast:

„[...] kui me teadsime, et riik teeb oma otsused näiteks neljapäeval, meie teisipäeval siis noh, see ei olnud minu meelest näiteks põhjendatud sellega, et sa pead neid asju kommunikeerima ja kus siis neljapäeval tuleb riigi otsus, mis detailides võib olla veidi erinev siis noh, meie, need kõik ütleme erinevad spordi- ja muusikakoolid ja noh nad olid ikka päris (rõhutatult – autorite märkus) hädas sellega, et kuidas nad nagu siis käituma peavad.“ (intervjueeritav S8)

Hea näitena toodi esile eelinfo jagamist kohalikele omavalitsustele 2021. aasta alguses erinevate riigiasutuste poolt kesksel Eesti Linnade ja Valdade Liidu poolt korraldatud koosolekul, kuhu koondusid kokku omavalitsuste, Sotsiaalministeeriumi, kommunikatsioonivaldkonna ja Riigikantselei töötajad ning oli vahetult võimalik näiteks Vabariigi Valitsuse edasiste plaanide osas küsimusi esitada. Seejuures kirjeldati regionaalse kriiskomisjoni rolli pigem info vahendajana kui abistaja või otsustajana. Eriti oluline oli regionaalne kriiskomisjon siis, kui kohalikelt omavalitsustelt oli keskvalitsuse tasandile vaja mõni küsimus edastada.

Pärast teist lainet toodi esile ka haldusvõimekuse ja kohaliku omavalitsuse suuruse olulisust kriisi lahendamisel. Toodi esile haldussuutlike omavalitsuste rolli kriisijuhtimisel, seejuures viidati kaudselt ja positiivselt haldusreformile, millega liideti saarel asuvad linn ning vallad üheks haldusüksuseks (ERR, 2018).

„[...] tegelikult on vaja suuri haldussuutlikke omavalitsusi selleks, et kriisi lahendada. Et see on nagu põhisõnum, et, et meil ei tekkinud kordagi sellist küsimust, et oleks kellelegi otsa vaadatud nagu teistes maakondades, kes hakkab juhtima, kes veab kogu seda asja, kes vastutab. Et noh, ühesõnaga seal ei olnud mitte mingit küsimust, ütleme Saaremaa vallavanem on nii suur autoriteet ja nii suure üksuse juht ja nii suur haldusressurs taga.“ (intervjueeritav S4)

„[...] ei kujutaks ette, et kui oleks see kolmteist, neliteist erinevat omavalitsust olnud, et mismoodi seda siis oleks lahendatud.“ (intervjueeritav S4)

2. Kogemus esimesest lainest (lisategur)

Saaremaa vallas oli üheks kõige olulisemaks teises laines toimetulekut kergendavaks asjaoluks esimese laine kogemus, täpsemalt kirjeldati teist lainet enim esimesega võrdluses. Kriisiotsustajate sõnul oli teine laine väga raske esimese laine kõrval kerge ning mõneti kaheldi, kas teist lainet enam üldse saab kriisiks nimetada. Mainiti, et „*esimese perioodiga teist lainet võrrelda ei ole võimalik*“.

Esimeses laines toimus seega vahetust kriisilukorrast õppimine, mainiti „šoki üleelamist“, „õppetundi“ ja „väga kõva kriisikooli“. Saaremaa kriisiotsustajatele oli esimese laine kogemus olulisem kui ükskõik milline varasem kriisiõppus ning see kogemus tingis algselt ka ootuse, et teine laine tuleb sama raske.

Toodi esile ka seda, et varasemad õppused ei olnud piisav ettevalmistus koroonakriisiks. Situatsiooniõppusena meenutati vallikraavi tühjaks pumpamist ning mitmeid lauaõppuseid, aga neid kirjeldati esimese lainega võrreldes kui „*nalja tegemist*“ ja „*teooriat*“. Seniste õppuste poolelt toodi esile ka seda, et nende aluseks on olnud kriisid, milleks „*me oleme olnud valmis või valmistunud*“ ning need olid mõõdetavad „*päeva või kahega*“. Eriti tugev kontrast tuli seejuures esile koroonakriisis – „*järsku oli selline suur kriis, kus me räägime kuudest ja järjest! Et, et see oli küll midagi niisugust, mida varem ei osanud me ette ennustada*“.

Kirjeldati ka teise laine „*kümneid kui mitte sadu kordi*“ madalamat intensiivsust kui esimese laine puhul. Mainiti, et sügisel 2020 oli inimestes juba rohkem „*tarkust ja rahu*“ ning esimese laine ajal oldi „*harimatud*“. Teises laines uuesti alustamist kirjeldati kui „*läbikogetu baasilt asjadesse sisse uuesti minekut*“.

Üks konkreetne esimesest lainest läbitulemise kasu oli see, et ka varustuse ja muude ressursside osas oli täpselt teada, mida vaja läheb – aga see kogemus tuli läbielatud kriisist esimeses laines. Vastavalt sellele kogemusele tehti ka hankeid isikukaitsevahendite või näiteks kontaktivabade termomeetrite ostmiseks, pandi paika ka erinevaid plaane ja protseduure:

„[...]Teatud tarvikutega oli olid tärned olid reeglipärasemad ja ei hakanud niisugust rapsimist, nagu. Et oli, olid maskid, olid kaitsekitlid aga juba järjest selgemaks läks, mida siis tõeliselt vaja on ja mis on nagu üleliigne.“ (intervjueeritav S10)

„[...] me varusime hulga juba eelmise aasta järel neid isikukaitsevahendeid, ostsime neid juurde. Soetasime iseenesest... soetasime ka neid kontaktivabu termomeetreid. Panime tegelikult haridusasutustes ka paika nende mänguplaani, et kuidas kui miskit tuleb kuskilt nakatunu sisse, kuidas nad siis käituvad ja mida nad edasi teevad. Noh need asjad said paika pandud. Selles suhtes noh protseduur või asjad olid eelmisest korrast üldiselt laias laastus teada. Nüüd lihtsalt fikseerime uuesti korra üle ja läks nagu lihtsamalt natuke.“ (intervjueeritav S6)

Lisaks ressurssidele tunti ka enda nõrku ja tugevaid kohti kriisijuhtimises. Kirjeldati ka otsustusprotsesside ja kriisijuhtimise üleüldist lihtsustumist, taaskord võrreldes esimeses laines kogetuga. Üks intervjueeritav mainis, et teises laines oli „*süsteem paigas, oli õlitatud ja töötas*“.

Kirjeldati ka seda, et otsuseid oli lihtsam teha.

„Aga noh, põhimõtteliselt teise laine ajaks oli juba see valmisolek nii selle inimressursi kui, kui ütleme, nende hoonete ja nende lahendusvariantide osas olemas. Esimesel laine ajal tuli see kõik üles ehitada.“ (intervjueeritav S4)

„[...] otsuseid oli selles vaates lihtsam teha kui võrrelda eelmise kevadega, kus ma ei olnud õnneks või kahjuks ei pidanud olema mina selle juhi rollis. Et nüüd oli ju nagu rohkem teada ja seda hirmu oli inimestel oluliselt vähem.“ (intervjueeritav S6)

Samas väljendati tugevalt seda, et ühel uuel kriisiüksuse juhtival isikul ei olnud esimese laine otsest kogemust, ta tuli tiimi olles olnud esimeses laines suhteline kõrvaltvaataja, tema juhtimisstiili meenutati kui „jalgratta leiutamist“, mida üritati ka vältida läbi kogemusest ülevaate andmise. Juhi vahetust tundi ka kriisiüksuse töö mõjutajana:

„[...] uus asemik ei teadnud täpselt, mis toimus esimeses laines. Ja ja sellega sellest tulenevat kippus leiutama jalgratast. Mina siis üritasin nagu selgitada noorele uuele juhile, et võta lausahtlist välja see kokkuvõte, mida tegi Päästeamet esimese laine lõpuks, mis oli väga tubli töö, dokumenteerimis ära kogu esimese laine ajal tehtud tegevused ja siis (paus – autorite märkus) ... ta millegipärast ei suutnud seda leida. Ma ei tea, kas ta siis lõpuks leidis või ei leidnudki.“ (intervjueeritav S1)

Eksperte kaasati teises laines vähemalt tunnetuslikult vähem ning selle põhjenduseks oli samuti kogemuse ja tarkuse olemasolu. Mitmel korral toodi esile oma jõududega hakkama saamist:

„[...] teises oli neid (väliseid abilisi – autorite märkus) vähem [...] mulle tundus, et pigem polnud vaja, et ma ütlen, et see teine laine oli ju juba jätk esimesele lainele, vahepeal oli ka kerge hingetõmbe aeg. Ja, ja, ja ütleme niimoodi, et nii Eesti riigi kui ka kohalike omavalitsuste tasandil olid inimesed saanud juba nii palju targemaks, et nad teadsid juba, kuidas käituda, mismoodi otsuseid vastu võtta ja nii edasi ja nii edasi.“ (intervjueeritav S1)

„[...] teise laine ajal ma nagu ei oskagi öelda, et minul nagu sellist kogemust või, või ütleme, seda ei ole see noh, nii suur probleem või noh, nii kangesti oleks nüüd kaasatud, et seda vajadust oleks nii palju olnud, et kaasata [...] vabariigi tasemel oli paljud asjad selgemad ja kuidas neid asju lahendada ja noh, ei, ei tekkinud nagu selliseid kriisisituatsioone nii palju [...] sellega saadi nagu kohapeal hakkama.“ (intervjueeritav S4)

„[...] kohalik omavalitsus sai hakkama oma jõududega [...]“ (intervjueeritav S3)

Samas toonitas üks kriisiüksuse töötaja, et kohapealsete riigistruktuuride asutuste esindajad (nt. Kaitseliidu või Päästeameti esindaja) peaksid siiski infovoos olema:

„See, et juhid on tasandil koos see on ilmselge ja see on ka teise laine puhul ja tuleb siin ma ei tea veel kolmas, neljas sõltuvalt asjadest, et see info peab liikuma, kõik struktuuride juhid ja kriisikomisjoni liikmed peaksid seda jätkuvalt saama nagu ka Kaitseliit, igal juhul, et see on nagu oluline.“ (intervjueeritav S3)

Üks otsustaja Saaremaalt mainis, et kogemus võib olla ka ohtlik – kuivõrd koroonakriisi esimeses laines pisteti rinda teise tüvega, kui teises laines ning tüvede nakatumiskordaja on teistsugune. Muutuvas kriisis võib seega kogemuse osutuda ka ohutunnet liialt tasalülitavaks faktoriks:

„Jaa, sest nüüd oli ju see, et inimesed olid oma arust ju palju nagu targemad ja kõik juba nagu arvasid, et nad teavad, mida nad nõuavad või tahavad. Aga tegelikult see haigus ei liigu ju päris nõndaviisi.“ (intervjueeritav S8)

Seejuures oli näiteks Kaitseliidu poolt pidev valmisolek vajadusel appi minna, aga nende abi ei läinud teises laines vaja. Omalt poolt hakkama saamise vajalikkust toonitati ka Kaitseliidu kaasamise vaatest:

„Kaitseliit loomulikult oli valmis vajadusel sekkuma, aga ei pidanud sekkuma. [...] alati tuleb üle vaadata ressursside kaasamise vajadus, et ei ole mõtet asju üle forsseerida ja esimene asi on see, et omaavalitsus peaks ikkagi püüdma kuidagi ise hakkama saada oma jõududega [...] Ja siis alles kui seda ei suudeta teha ja kui asjad on pikaajalised siis tuleks kaasata Kaitseliitu nii nagu Saaremaal esimese laine ajal oligi.“ (intervjueeritav S3)

Ka riigi poolt nähti, et esimese laine kogemus oli ka keskvalitsuse tasandil teatud protsessid ja mehhanismid paremini tööle pannud, konkreetseks näiteks on regionaalne kriisistaap:

„[...] teatud mõttes oli ka riigi osas nagu selgem see, et kes millega ikkagi tegeleb ja riik oli ikkagi jõudnud teha teatud käsulauad, teatud mehhanismid nagu tööle panna.“ (intervjueeritav S7)

„[...] tegevuse tarkus oli teiseks ajaks juba üsna hea ja see kajastus ka regionaalse kriisistaabi tegemistes. Väga hästi juhitud, väga hästi korraldatud, õiged informatsiooni pakkujad letis.“ (intervjueeritav S2)

„Ja asjad olid nagu riigi, elanike, tervishoiusüsteemi, ametkondade jaoks oluliselt kergemad.“ (intervjueeritav S10)

Samuti rõhutati kogemuse olulisust ka elanikkonna vaatest – näiteks maskikandmise väljakujunenud harjumus pani inimesed teises laines agaramalt maske kasutades oma tavapärase eluga jätkama. Seda võimaldas riigipoolne parem koordineerimine info jagamisel:

„[...] maskikohustus tuli siin jaanuari alguses, et noh inimesed teadsid reageerida ja läksid sellega kaasa, ei pannud oma elu seisma nagu esimese laine puhul.“ (intervjueeritav S6)

„[...] teise laine puhul oli see nagu koordineeritus [info jagamisel – autorite märkus] kindlasti parem ja avalikkuse jaoks infoväli ühtlasem.“ (intervjueeritav S7)

Teist lainet tagantjärele analüüsides tuleb kriisijuhtide ütlustes välja asjaolu, et teine laine tundus isegi olevat pigem meelelahutus, seda taaskord raske esimese laine tagajärjena:

„Nagu teise laine ajal ütlesime, et jäi selline nagu meelelahutuslik osa ... lihtsalt vaatad ja hindad huviiga vaatad jälgi ja annad vahel mõne näpunäite kuhugi, kellelegi aga otseselt nagu ei puudutanud noh, meelelahutus ongi selline kergelt võetav. Kuigi noh, vaevalt, et ma seda kergelt võtan aga esimese perioodiga teist lainet võrrelda ei ole võimalik.“ (intervjueeritav S2)

3. Stress

Ärevust ja pinget tekitas näiteks teadmatus vaktsineerimiskorralduse osas – oli teada, et vaktsiin kindlasti tuleb, aga selle jaotamise osas vastuseid polnud, konkreetsemalt kirjeldati näitega vaktsineerimise järjekorra osas sihtrühmade kaupa. Kommunikatsioonivaldkonna töötajad tõid ka esile, et nende tööloigus tekitasid stressi teiste osapoolte ootused:

„[...] pinge ja ärevus ikkagi tõusis hiljem just sellest vaatest, et see vaktsineerimise võimalikkus nagu ju ajas selles mõttes, et see tuleb aga kuidas seda jaotatakse oli hästi ebaselge.“ (intervjueeritav S7)

„Et see oli ja küsimus oli ka vaktsiinide kui selle jaotuse osas. [...] kuidas aga see vaktsineerimise järjekord peaks olema ja mis puudutab siis näiteks vallavalitsuse enda töötajaid või ametnikke.“ (intervjueeritav S7)

„Need ootused olid koguaeg hästi suured, et sul on koqu aeg info, et sa koqu aeg oskad kõigile öelda, mis nad tegema peavad, pressile koqu aeg anda adekvaatset infot [...] See kindlasti.. niisugune kõrge stressikoormusega aeg.“ (intervjueeritav S8)

Samas mainisid mõned kriisiüksuse liikmed (eriti suurema kriisijuhtimise kogemusega), et teise laine olukord ja keskkond ei tekitanud üldse pinget. Teist lainet läbi stressiprisma analüüsides märgiti mõne kriisiotsustaja poolt, et teine laine oli üldiselt „rahulik“ ja „pinget ei tekkinud“. Ühe hüpoteesina võib sellise kogemuse põhjustajaks olla esimene laine, millega võrdluses tundus teine laine Saaremaa valla kriisiüksuse töös osalenutele leebe:

„Teine laine algas meie jaoks rahulikult, kestis meie jaoks rahulikult ja lõppes ka meie jaoks rahulikult. Et ei ole, ei ole sellist pinget tekkinud [...] ei tekkinud pinget, kui sihukest pole olnud.“ (intervjueeritav S2)

„[...] mina nagu ei tunnetanud rohkem stressi selles mõttes midagi, et nagu ma ütlesin, ma elasin täpselt samasugust elu nagu enne praktiliselt. Teatud kohtumised ja suuremad koosolekud ja peod nagu või kokkusaamisel need nagu jäid ära. Aga muus osas nagu ei noh, minu jaoks nagu ei tekitanud see olukord mingit pinget.“ (intervjueeritav S4)

Kriisiüksuses töötamisega kaasnevat stressi mõtestati üldisemas plaanis ka kui nähtust, mida tajuvad ehk lähedased või kolleegid nähes kriisiüksuse liiget kõrvalt, aga ise töötades on stressimäärast kriisi ajal keeruline aru saada. Mõistmine, et esimeses laines oli stress liialt kõrge ja jättis oma jälje, tuli mõnel kriisiüksuse liikmel vahetult enne teist lainet. Mainiti ka läbipõlemise ohtu:

„[...] enese puhul ma ei suuda stressi mõõta. Kergem on teiste stressi mõõta. [...] Aga teised hindasid ja teised ütlesid ja ma kuuletusin, sain aru. Ja peale seda, kui see eriolukorratööde staap siin ära lõppes, siis ma võtsin selgelt aja maha. Mind pole mingid päevad mitte miski huvitanud, et ennast sundides läksin eemale, läksin oma perega siia ja sinna. Tegin neid selliseid tegevusi, mis mulle meeldivad. Ja, ja ega ma ei, ei oska ju noh tol ajal vähemalt pole seda läbipõlemise tunnet küll tunda olnud aga jällegi see, et kas minusugune puust inimene seda üldse tajub. Õnneks mul meeolu langusi pole siamaani tulnud.“ (intervjueeritav S2)

Teises laines läbipõlemise ohtu sama isiku näol ei tunnetatud, seda peamiselt oluliselt madalama töökoormuse tõttu:

„Aga mul ei ole teise (laine – autorite märkus) ajal seda tekkinud, sest töökoormus pole selliseks läinud ja arvan, et sealt oli mul lihtne välja tulla. Eriti veel, kuna ma sain oma tööd hästi teha, kuna mu inimesed olid olemas. Teisel on see ikka olematu, et teine ei tekitanud stressi.“ (intervjueeritav S2)

4. Riskitaju (lisategur)

Saaremaa valla kriisiüksuse töös osalenud isikute poolt mainiti peamiselt seda, et teises laines oli riskitaju oluliselt madalam ning sellele aitas eelkõige kaasa teadlikkuse kasv. Riskitaju mõjutajatena mainiti märksõnu „teadlikkus“, „piirangutest kinni pidamine“, „sellist hirmu ei olnud“, „surmahirm oli kadunud“. Toodi esile ka „ohu pisendamist“ ehk ohutunne oli olemas, aga mitte nii kõrgel tasemel nagu esimeses laines.

„Ma selles mõttes olin julgem kui esimese laine ajal, sest selle viiruse olemus oli saanud natuke selgemaks. [...] Aga sellist hirmu enam selle viiruse osas nagu esimese laine ajal sellist mul ei olnud.“ (intervjueeritav S7)

Madalam riskitaju tõi kaasa ka kriisijuhtimise pigem „külma kõhuga“ võtmise ning teatava emotsioonide minetamise. Mainiti ka „valvsuse uinutamist“.

„[...] mulle tundus aeg-ajalt, et teise laine puhul ei võetud seda olukorra lahendamist ja olukord hindamist nii kriitiliselt, et see on nii tähtis, kui see oli esimese laine puhul ja, ja võeti rohkem nagu külma, külmema kõhuga seda.“ (intervjueeritav S1)

„Teine laine on olnud sellises heas mõttes rutiinsem aga võib-olla ka mõnes mõttes, minu enda arvamuse järgi, mõnes mõttes selline valvsust uinutav, et see kõik on normaliseerunud mingil hetkel nagu ma ennem välja tõin. Et 19 uut nakatanut, on seda palju või vähe? Vastus sõltubki sellest, et millisest lainest me räägime, kas esimesest, teisest või hoopiski kolmandast.“ (intervjueeritav S7)

Ohutunnet tajuti kohati hoopis ses osas, kas suudetakse töötajate/ametnike haigestumise puhul kõiki vajalikke ja eelkõige elutähtsaid teenuseid pakkuda:

„[...] Saaremaal, siis kokku on (meeskonnas – autorite märkus) kaksteist inimest, kuus pluss kuus. Kui tuleb välja, et üks neist on olnud hommikul positiivne, ütleme, et lõunaks saame teada, siis me peame kaksteist inimest töölt eemale lükkama ja see on meie isikkoosseisust umbes pool, nõksu alla poole. Ja et oma (elutähtsat – autorite märkus) teenust pakkuda klientuurile, siis me ei saa selliselt teha.“ (intervjueeritav S2)

„Noh maskikandmine mulle stressi ei paku aga kui mul ei ole inimesi, kellega tööd teha, siis läheb keeruliseks.“ (intervjueeritav S2)

Märgati sedagi, et ka avalikkuse ohutunne oli madalam – see väljendus näiteks inimeste kodust väljas käimises. Teise laine ajal ei jätnud inimesed oma elu enam seisma ja ei jäänud vaid kodudesse. Taaskord võrreldi situatsiooni esimese lainega:

„Ohutunne kui selline oli algusest peale (teises laines – autorite märkus) selline teadlikult leebem. Ma mäletan kui esimene laine oli siis reaalselt astud tänavale välja ja tänavad on tühjad, mitte ühtegi hinge.“ (intervjueeritav S6)

„[...] kui ma võrdlen seda, mis oli esimese laine ajal, et noh täielik tühjus. Ma sõitsin tegelikult selle kriisikomisjoni hommikul sõitsin ja ei vastu ega samas suunas autosid, absoluutselt mingit liiklust ei olnud, linn oli tühi kõik. Siis teise laine ajal, see noh oli nagu suhtumine hoopis rahulikum ja võeti seda nagu elu osa, et see, see ei ole nii nii kriitiline ja, ja ütleme hull see olukord, et, et selle pärast peaks nagu täiesti toas peidus olema.“ (intervjueeritav S4)

„[...] kui esimese laine ajal ikkagi oli nagu, nagu tunda ja rahvas oli isegi võib-olla kuidas öelda ärevil, siis teise laine ajal puhul eks need esialgsed numbrid näitasid, et Saaremaal asi ei ole hull, ilmselt rahustasid ka rahva mingil hetkel maha ja noh, kindlasti sai ka selliseid teateid edastatud meediasse, mis võib-olla rahustasid rahvast maha.“ (intervjueeritav S3)

Samas toodi näide ka selle kohta, kuidas esimese laine kogemus tõi teises laines nakatunute arvu kasvu puhul teatava hirmu – nüüd läheb jälle „käest ära“:

„[...] ma mäletan kuidas üks inimene saatis mulle SMS-i, ütles, et kuidas see on võimalik, et Saaremaal nagu hakkab jälle kõik nagu käest ära minema ja läheb nagu hullemaks kui see enne oli. Selles mõttes, et ta ütles kohe, et noh see asi läheb untsu jälle kõik. Aga tegelikkuses jällegi ju tagajärgedes siis ei läinud ju hullemini kui esimeses laines.“ (intervjueeritav S9)

Samas märgiti, et kuigi indiviidi tasandil toimus märkimisväärne rahunemine võrreldes esimese lainena, siis kollektiivselt jälgiti kriisikomisjonis statistikaid ja näiteks haiglate olukorda väga terava pilguga:

„Ja ega me kõik olime pisut rahulikumad, aga sellist kollektiivset rahunemist õnneks ei olnud. Sellepärast, et me jälgisime tõsiselt teateid nii haiglast kui riigi omi, mis meile tulid Terviseameti kaudu ja siis hakkas tulema minu meelest pärast ka juba Riigikantselei sellest ees Situatsioonikeskusest. Et ärevust ikkagi oli jah, aga ei olnud nagu sihukest peataolekut nagu, nagu märtsis (2020 – autorite märkus).“ (intervjueeritav S10)

5. Info olemasolu

Sarnaselt COVID-19 esimesele lainele (Nagel, 2021^a, lk 86) toodi ka teises laines esile probleeme Terviseametilt info kätte saamisega. Olukorra põhjustajana tuuakse esile Terviseameti piiratud haldusvõimekust ning rangeid andmekaitsereegleid:

„Me ei saa isegi praegu asutustes infot, kes on vaksineeritud ja kes mitte. Me ei tohi seda teada, kõik on andmekaitse ja tervisekaitse. Me saame üldnumbrid teada, noh mingeid inimesi tead, kust see on välja imbunud aga mingeid otsuseid teha ei saa ja me ei tohi niimoodi teada.“ (intervjueeritav S6)

„[...]neid inimesi seal on väga vähe (Terviseameti Lääne regioonis – autorite märkus) aga nad on väga vastutulelikud ja sõbralikud ja annavadki oma infot, aga lihtsalt aru arusaadavalt, et kui lihtsalt maht on üle pea, siis on üle pea.“ (intervjueeritav S6)

Saaremaa vallast sooviti Terviseametile Lääne regiooni inimestele oma ametnike appi saata inimeste läbi helistamiseks näiteks, et haldusvõimekust parandada – seda aga teha ei tohtinud, sest ametnikud ei tohi delikaatsete isikuandmetega kokku puutuda. Lõpuks said appi minna politsei- ja päästeametnikud, aga seegi edasimineku nõudis märkimisväärset pingutust:

„Me ei tohi ka nagu appi minna Terviseametile kuna need inimesed pole sertifitseeritud ja nad tohi neid andmeid kasutada. Sellega on jama. [...] pakkusime nendele ka abi selles võtmes, et noh nii Terviseametile kõik need läbihelistamised kui muud asjad aga sealt tuleb kohe sisse see Andmekaitseinspeksioon, mis on tegelikult üle riigi värk ja on väga-väga suur probleem, et meie inimesed ei tohi sealt läbi minna. Nad ei saa andmeid, nad ei tohi helistada, nad ei tohi neid asju teha. Seal ei olnud lõpuks ainult mitte meie omad vaid pääste ja politseiametnikud said minna Terviseametile appi ja lahti ja sedaagi läbi läbi suure peksu (pingutamise – autorite märkus)“ (intervjueeritav S6)

Olemasoleva info kasutatavust pärssiva tegurina toodi esile ka teadusnõukoja segaseid avalikke sõnumeid, mis osutasid probleemiks ka elanike, sihtrühmade usalduse tekkimisel ja püsimisel:

„[...] puudujäägina siis natukene see kommunikatsiooni pool. Nad ei suutnud kokku rääkida. Nad vaidlesid teemade üle, ei räägitud kokku ja toast välja tulles läks see lappama. [...] ma ei mäleta enam päevi, ma ei mäleta enam täpselt neid otsuseid aga ka teadusnõukoja erinevad liikmed andsid ühel päeval erinevaid jutte välja. [...] See ei tohiks nii olla, et on võimalik saada teadajatelt inimestelt erinevaid sõnumeid, see suurendab skeptilisust tavakodanikus ja, ja seda, seda hulpivat õhkkonda.“ (intervjueeritav S2)

Info olemasolu teises laines mõtestati läbi hästi sujunud infovahetuse ning pideva olukorra monitooringu. Kõige olulisema statistikana jälgiti nakatumise andmeid – kus ja kui palju vallas teatud päeval nakatunuid oli, sh. kolded (eritähelepanu all olid hooldekodud). Uute õigusaktide kohta oli jagamiseks loodud eraldi meililist. Infot, mida korjati, kasutati ja ka välja jagati, kirjeldati järgnevalt:

„[...] et iga hommikul meil tulevad ju, siiaaani tulevad meile see riigipoolne SITKE raport, kus on seis kohalike nakatunute ja nii edasi osas, et seda infot jagasime seal WhatsAppis nagu suht iga hommik. Panime juurde haigla (Kuressaare – autorite märkus) numbrid, panime juurde veel haridusasutuses toimuva siis haigla jagas oma infot. Ja kõik igasuused õigusaktid, mis tulid, need, meil oli eraldi meililist vist siiaaani on olemas meililist, et noh paneks kõik saavad oma selle info kätte. Et kõik kus info tuleb siis selle saab õigete inimeste kätte anda.“ (intervjueeritav S6)

„Kõige olulisem info oli, ütleme ikkagi ülevaade sellest, mis noh, kui palju on haiglas, ütleme inimesi, kui palju on hooldekodudes (nakatunuid – autorite märkus).“ (intervjueeritav S4)

Infopuudust üldisemas mastaabis ei tunnetatud, suheldi veebis ja ülevaadete andmise struktuur oli paigas:

„Teise laine ajal me absoluutselt sellist asja nagu ei tunnetanud, et oleks mingi puudus sellest infost olnud [...] Käis veebis ühesõnaga suhtlemine. Haigla andis ülevaadet, ütleme, need kriisikomisjoni liikmed, kes mingeid valdkondi katsid, andsid oma ülevaated ja kui tekkis mingi küsimus [...] küsiti vahepeal ka [...]“ (intervjueeritav S4)

„Info liikus Teamsi kaudu ja osapooled oli infoga kursis [...]“ (intervjueeritav S3)

Infot tuli ka Terviseametist, aga selle viitega saabumise osas tehti kriitikat – toodi ka konkreetne näide nakatunute arvu info liikumise osas. Samas mainiti, et Terviseameti poolt tunti küll mõningast infopuudust, aga kriisikomisjoni tööd see ei häirinud:

„[...] see laias laastus tuli-tuli Terviseametist. Tuli küll selles mõttes väikse viitega, et oleks tahtnud seda hommikul kätte saada, pigem sai selle kätte sama noh, põhimõtteliselt kui hommikul tulime meil mingi 50 nakatunut siis selle taustal saime info kätte järgmise päeva lõuna paiku enam-vähem. Paremal juhul.“ (intervjueeritav S6)

„[...] kohalik omavalitsus võib-olla mingil hetkel tundis ise sellist natukene infopuudust Terviseameti poolt, aga ma arvan, et kriisikomisjoni tööd selles mõttes ei häirinud.“ (intervjueeritav S3)

Samas toodi esile sedagi, et Terviseametiga olid olemas otsekontaktid ja küsimuste tekkimisel sai otse suhelda:

„[...] noh Terviseametiga ma ütlen, meil olid väga head otsekontaktid ja saime, saime nendega rääkida.“ (intervjueeritav S6)

6. Meedia ja avalikkuse surve

Meedia poolt oli ka teises laines küsimusi, aga meediasurvet tunnetati oluliselt vähem kui esimeses – meediasurve kirjeldamiseks teises laines võrreldes esimese lainega kasutati märksõnu „tolm“ ja „meid ei tambitud“, selle põhjusena toodi esile Saaremaa „eriküsimuse“ puudumist ehk asjaolu, et Saaremaa olukord ei erinenud teises laines teiste omavalitsuste või piirkondade situatsioonist. Minimaalse meediasurve ühe põhjusena nimetati ka Saaremaa valla poolset proaktiivset kommunikatsiooni ja edastatud infot, milleks peamiselt oli numbriline info nakatunute või isolatsiooni suunatud haridusasutuste kohta. Saaremaa andis iga päev välja info selle kohta, kui palju nakatunuid on juurde tulnud, millised haridusasutused on isolatsiooni suunatud jne.:

„[...] see oli minimaalne, see oli tolmu, sest meedia teise laine ajal sai riigi üldiselt kenasti kätte ja Saaremaal ei olnud eriküsimusi tekkinud vastupidiselt esimesele lainele, kus olid siis sisulise eriküsimused.“ (intervjueeritav S2)

„[...] ma ei tunne, et, et oleks mingisugust erilist survet olnud küll, aga ma tean seda, et jällegi kohalik omavalitsus tegi siis alul jällegi siis selliseid igapäevaseid teavitusi avalikus meedias.“ (intervjueeritav S3)

Meediasurve asemel kirjeldati pigem „kahepoolset“ või „avatud suhtlust“ ning mainiti, et see infovahetus oli ka korrapärane. Eraldi toodi välja ka see, et kriisiüksuse töö ja otsuste peal loodud pressiteated läksid välja kohaliku omavalitsuse, mitte kriisiüksuse poolt:

„Nii et see suhtlus oli aga, aga ma ei tea, kas seda kuidagi nagu surveks nimetada või see oli selline selline noh kahepoolne, avatud suhtlus, et kui omavalitsusel, sest et noh pressiteated läksid ikkagi ju mitte kriisikomisjoni poolt, et kohaliku omavalitsuse poolt. [...] korrapärane infovahetus omavalitsuse ja meedia vahel.“ (intervjueeritav S3)

Vaatamata madalamale meediasurvele olid meedia ootused kvaliteetse info osas siiski kõrged ning kirjeldati ka tõhusat koostööd ja eelkõikuleppeid kohapealsete meediaväljaannete ja raadioga. Statistika väljaandmiseks kokkupanemise info koondamisel kasutati töökorralduslikult rotatsiooni:

„Need ootused olid koguaeg hästi suured, et sul on koogu aeg info, et sa koogu aeg oskad kõigile öelda, mis nad tegema peavad, pressile koogu aeg anda adekvaatset infot [...]“ (intervjueeritav S8)

„[...] meil on siin kaks kohalikku lehte [...], kui meil on vaja mingit infot anda ja teha, siis see, et nad seda annavad edasi ja ei nagu ei, ei puikle vastu. Samuti on meil kohalik raadio, oleme nendega kaubale saanud, et kui olukord läheb ärevamaks, siis meil on otse-eeter koguaeg võtta.“ (intervjueeritav S6)

„Teise laine puhul, kus mul oli reaalne ülesanne kommunikatsiooni poole pealt, oli see, et meil olid ka siis jagatud nädalavahetused, et üks saaks puhata, siis jällegi teine. Näiteks antud hetkel ka mina tegin ülevaated ja kokkuvõtteid, mis läksidki sotsiaalmeediasse kui ka meediale just et kuidas on toimunud muutus arvandmetes ja koogu see süsteem, mis meil teise laine puhul ma ütles, et oli hästi läbi mõeldud, [...]“ (intervjueeritav S9)

Mainiti sedagi, et meediale põhjalike ülevaadete andmist võimaldas väiksem ajasurve – numbritesse oli info kokkupanemisel võimalik rohkem süveneda. Lisaks anti välja infot mõõdikute ehk valla pikema plaani kohta (nt. millised piirangud rakenduvad kui haiglas on 20, 40, 60 või rohkem nakatunuid):

„Seal oli võib-olla natuke rohkem aega, et seda numbrilist poolt vaadata sügavamalt. Seda vaatasid lisaks omavalitsusele tegelikult ka meedia väljaanded kuna oli meie veebilehel üleval.“ (intervjueeritav S7)

„[...] me ütlesime välja need mõõdikud läbi meedia igal pool, et näed täna on haiglas 20 inimest kui see tõuseb 40 peale siis juhtub see, et sinu vanaema ei saa enam operatsioonile ja me hakkame neid asju sulgema, et noh mõelge selle peale, et kuidas käituda.“ (intervjueeritav S6)

Kodanikega suhtlemiseks ja nende küsimustele vahetuks ja kiireks vastamiseks kasutati Facebook Messengeri, aga esimeses laines tööriistana kasutatud Facebook Live enam ei kasutatud, sest olukord polnud enam kriitiline ja ei nõudnud seda:

„Aga lisaks ka siis kodanike küsimustele vastamine läbi (Facebook – autorite märkus) Messengeri, kust tuli sellised operatiivküsimused. Tõsi on see, et teise laine puhul neid küsimusi oli juba vähem, et esimeses laines vastasin ma ka ise küsimustele.“ (intervjueeritav S9)

„[...] esimeses laines me siis tegime ka Facebookis Live näiteks, siis teises laines me seda enam ei kasutanud [...] teise laine puhul sellist ärevat nooti ei olnud ehkki nakatumiste numbrid teises laines olid kohati isegi tõsisemad. Aga lihtsalt tulemused ja tagajärjed olid teised.“ (intervjueeritav S9)

Noortega suhtlemiseks ning nende informeerimiseks kasutati hallatavaid haridusasutusi, kus noored õppimas olid:

„Tegelikult oli noorte teavitamine rohkem asutusepõhine. Ja siis ka kooli juhtide kaudu mingisuguste suuniste andmine aga see puudutas konkreetset õpilasi.“ (intervjueeritav S7)

7. Grupisurve

Üleüldist grupisurvet pigem ei tajutud, küll aga ilmnis see episoodiliselt teatud teemade juures. Näiteks kriisikommunikatsiooni osas mainiti, et esines vaidlusi kommunikatsioonimeetodite valiku osas lähtuvalt nende tunnetatud tulemuslikkusest, lisaks mainiti grupisurvet ka haridusvaldkonna aruteludes.

„Teise laine ajal, ma ausalt öelda, ma ei tunnetanud sellist mingit grupisurvet nagu, mis nagu oleks nii väga olnud. Et noh, ei olnud tajutav tegelikult.“ (intervjueeritav S4)

„Et võib-olla siis selline väga suurte grupisiseste arusaamade lahknemine selle, et teha, mis (kommunikatsioonis – autorite märkus) annab tulemust ja mis ei anna.“ (intervjueeritav S9)

„See oli täpselt see, et ütleme niisugune surve haridus või valdkonnad [...] ikkagi see sulgemise teema oli meil ikka täiesti nagu suur, aga teiselt poolt oli jah, sest see surve, et lahti hoida ikkagi need võimalikult kaua ja see oli ka riigi niisugune nagu nägemus. Nii et selles valdkonnas [...] niisugune surve vahel ühelt ja teiselt poolt.“ (intervjueeritav S8)

8. Ajasurve

Üldist ajasurvet tunnetati teises laines oluliselt madalamalt kui esimeses laines, võeti rahulikumalt ka ajalisel plaanis. Esines juhtumipõhist ajasurvet, nt. jõulude ajal seoses nakatumiste arvu suure tõusuga, eraldi toodi välja jõuluõhtul toimunut.

„[...] ei olnud ka sellist nagu ajakriitikat ja ajasurvet. [...] kui esimese laine ajal ikkagi oli selline ajasurve hästi suur ja ma tundsin, et me peame midagi tegema, nüüd peame midagi otsustama, siis teise laine ajal tundsin, et me saame nagu võtta natuke rahulikumalt [...]“. (intervjueeritav S7)

„[...] jõululaupäeval oli nagu ma ka enne mainisin tõesti rekord nakatumiste arv ja oli siis arvamus, et me teeme vallavanema poolt üleskutse, et palun ärge pühadeks siia tulge. [...] Ja see tuli ka siis suurema meedia vahendusel saada nii kaugele ja kõrgele kui vähegi võimalik, [...] ajasurve selles mõttes oli niisugune ikkagi, et ma mina sel päeval jätsin jõlutoimetused sinna paika ja läksin appi ning hakkasin siis neid pöördumisi vallavanema nimel kirjutama. Et see tekitas minu enda jõuluõhtus väike sellise noh probleemi [...]“ (intervjueeritav S9)

Madalam ajasurve väljendus ka kvaliteetsemas kriisikommunikatsioonis, näiteks anti valla poolt välja rutiinset statistilist põhjalikku infot:

„Seal oli võib-olla natuke rohkem aega, et seda numbrilist poolt vaadata sügavamalt. Seda vaatasid lisaks omavalitsusele tegelikult ka meedia väljaanded kuna oli meie veebilehel üleval.“ (intervjueeritav S7)

9. Enda eest hoolitsemine

Ka teises laines kirjeldati vähemalt osalist nädalavahetusel töötamist, seda eriti kriisikommunikatsiooni valdkonnas, koormavalt mõjus ka teadmine, et pead iga päev pidevas valmisolekus ja kättesaadav olema. Märgiti, et vaid tööajal töö tegemise puhul süsteem toimunud ei oleks ning sedagi, et tegelikult keegi ei suunanud nädalavahetusel töötama, põhjuseks oli pigem kohusetunne.

„[...] nädalavahetustel statistika kogumine. Tööd oli palju, aga see teadmine, et sa pead olema iga päev ka nädalavahetustel mingist kellaajast mingi kellaajani pidevas valmisolekus ja kättesaadav olema [...] Oleks tegelikult võinud ju võtta ka sellise seisukoha, et tööd tehakse töö ajal ja mitte vabal ajal aga siis need asjad lihtsalt nagu ei toimiks.“ (intervjueeritav S7)

„Pigem oli kohusetunne ja harjumus. Minu meelest keegi nagu otseselt ei öelnud, et nii peab olema aga mulle tundus see kuidagi elementaarne. Et selles kriisi olukorras ei olnud mitte nii palju sellist ülikiiret reageerimist vaja aga siiski, et kriisi ajal ma ei tundnud, et nädalavahetustel ma sellega ei tegele.“ (intervjueeritav S7)

Samas oli teine laine niivõrd palju leebem, et esimese lainega võrreldes oli palju lihtsam enda jaoks aega leida ja aega planeerida:

„[...] et esimese laine puhul [...] ma mäletan selgelt seda tunnet, kuidas alguses sai tohutu hooga nii-öelda peale lennatud ja kuskil nädalaga tundsid, et ikkagi hakkavad sellised energiavarud otsa saama [...]. Võimetus enda aega ja ka enda energiat jagada, oli alguses esimese laine puhul nagu tohult päevakorral lihtsalt seetõttu, et kui mul tuli see arusaam, et niimoodi noh, ei ole võimalik ennast nagu jagada. Siis teise laine puhul seda tunnet ei olnud enam [...]“ (intervjueeritav S9)

Esimese laine valus kogemus, kus mõned kriisiüksuse liikmed läbipõlemise tõttu ka töölt eemale (sh. haiguslehele) jäid, pani teises laines teadlikult enese eest hoolitsema.

„[...] mul oli vaja olude sunnil lihtsalt jääda haiguslehele, sest et lihtsalt ma põlesin läbi [...]. See õppetund oli nii valus, et teise laine ajal ma siis nagu ma püüdsin ennast säästlikumalt toimetada. [...] kui meil jällegi oli siin seda kodukontorit nagu rohkem, siis ma pöörasin tähelepanu rohkem neile tegevustele, mis aitasid mul nii-öelda pinget, pinget maandada, et liikumine, looduses käimine ja nii edasi. Ma pöörasin sellele rohkem rõhku, sest ma nägin, et esimese laine ajal kui ma jätsin need asjad niivõrd kõrvale, siis lõpuks ma olin ikkagi väga-väga läbi omadeq.“ (intervjueeritav S7)

Üks kriisiüksuse liige kirjeldas uneprobleeme, mis tuleneb kriiside ajal elamisest:

„Unega mul on enamasti probleeme olnud, nüüd ma olen kuidagi vahepeal rahunenud. Vaadates kõike, mis maailmas toimub, noh eks ole, siis paratamatult see mõjutab. Püüad küll nagu mõelda, et on nagu on ja on asju, mida sa ei mõjuta.“ (intervjueeritav S10)

Kriisiüksuses osalenutele pakutud psühholoogilise abi osas (sh. pärast rasket esimest lainet) kirjeldas üks intervjueeritu, et aprillis 2020 pakuti „Märka iseennast ja kolleegi“ infotunde, lisaks edastati ka kriisiüksuses osalenutele flaier telefoninumbritega, kuhu oli võimalik abi saamiseks pöörduda. Muul kujul organiseeritud psühholoogilist abi ei pakutud:

„Edastati info, et „Märka iseennast ja kolleegi“ praktilisi infotunde tegemas valdkonna pikaajalise kogemusega spetsialist. [...] See oli siis 2020. a aprillis. Lisaks saadeti flaier telefoninumbritega, kustkohast abi saada.“ (intervjueeritav S5)

10. Abitus

Koroonakriis teises laines tunnetati abitust vähesel määral ning episoodiliselt (nt. vaktsineerimisega alustamisel). Selle põhjuseks oli ka juba läbi tehtud esimese laine protsessid ning saadud teadmine.

„Tahaksin ka rõhutada seda, et teises laine abitust oli vähe.“ (intervjueeritav S9)

„Otsustamisel oli abitust väga vähe. No aga oligi niimoodi, et me, me, me juba teadsime, siis me teeme. Seda nüüd, et noh, võib-olla see oli see, mis tingis selle oligi seesama vaktsineerimise alustamisega seotud segadused, korraldamised aga juba see patsientide või noh nakatunutega nendega tegelemine see juba ei olnud probleem, haigla ei olnud üle koormatud.“ (intervjueeritav S10)

„[...] ma ei ütleks, et, et kuidagi see asi on nii abitu oli, et pigem kõik asjad said lõppkokkuvõttes lahendatud.“ (intervjueeritav S3)

4.4.3 TALLINN COVID-19 TEISES LAINES

Järgnevas alapeatükis on konstrueeritud Tallinna linna kriisiüksuste otsustajate teise laine aegne otsustuskeskkonna ja töökorraldusega seonduv ülevaade, milles on esile toodud ka peamised probleemteemad, millega teise laine ajal Tallinnas kokku puututi. Viimast illustreerivad Tallinna otsustajate optimeeritud väljavõtted intervjuudest. Alapeatükis lõpus on esitatud Tallinna linna kriisiüksuste otsustamist mõjutanud tegurid ja nende väljendusvormid teises laines (tabelis 9 ja 10).

Kriisiüksuse töö kirjeldus

Tallinna kriisijuhtimise otsustusstruktuuri kirjeldati teises laines kahetasandilisena – poliitiline tasand (strateegiline) ja igapäevase töö tasand (operatiivne) (vt lähemalt kriisiüksuste skeemil lk 16). Suunised liikusid linnapea nõupidamistelt igapäevase tasandi kaudu allüksuste tegevusteks ning konkreetseteks juhisteks nt osakonnajuhtidele ja töötajatele. Kahele otsustustasandile järgnes kolmas, rakendustasand:

„Et oli siis nii-öelda selline nagu kaheastmeline otsustamine, kus olid ütleme siis nii, et strateegilised otsustajad, insenerid. [...] Linnapea, abilinnapead ja kohaliku omavalitsuse eripära on see, et seal on nagu kaks juhtimistasandit, sellest üks on poliitiline ja teine nagu igapäevane töö. See, mis puudutab poliitilist, sinna mina ei kuulunud. Aga kui oli nagu selle kriisiga seonduvad asjad, mis olid nagu igapäevase töö osad siis noh päeva lõpuks meil, siis olin ma küll ja. [...] Ma ei tea, kas sõna operatiivne või taktikaline otsustaja, kes sai küll nii-öelda tööülesande, aga seal oli teatud vabadus siis otsustada, kuidas ta seda nii-öelda lahendab [...]“ (intervjueeritav T3)

„Linnas oli teise laine ajal selline kahetasandiline otsustamine, kus üleval oli siis linnapea, abilinnapead linnaosavanemad ja nii-öelda ametlik tippjuhid, kes tegid neid nii-öelda suuri otsuseid ja, ja teine tasand oli siis see kriisireguleerimise meeskond, umbes seitsekümmend inimest, kes said siis nii-öelda sellest ütleme, ülemisest otsustamise otsast konkreetseid nii-öelda ülesanded, et noh, tehtagu siis mingit isikukaitsevahendite kasutamise asjad ja siis see teine nii-öelda aste seal hakkas seda välja töötama, mis saadeti uuesti kinnitamiseks üles. Ja seejärel teine siis tasand saatis alla edasi nendesse allasutustesse, et kuidas neid asju tuleb siis hakata rakendama ja nii edasi.“ (intervjueeritav T10)

„Ja mina olin tegelikult see, kes võttis selle sealt linnapea nõupidamistelt kaasa ja interpreteerisin tegelikult tegevusteks juba allüksustes. Ja jõumööda tulid need juhendmaterjalid, kus öeldigi, et ametijuhataja teeb seda, osakonnajuhataja teeb seda, iga töötaja teeb seda ja nii edasi.“ (intervjueeritav T3)

Üks poliitilise ehk strateegilise tasandi kindlaid ülesandeid oli ressursside (eelkõige finantsvahendite) leidmine kriisireguleerimise meetmete rakendamiseks:

„Aga noh ressursside koha pealt ütlen kohe ära, et kui ressursse küsisime siis ei olnud vahet. Kui ma küsisin milku (miljon – autorite märkus) siis anti milku, kui poolteist miljonit siis ikka poolteist miljonit. Et selles mõttes oli nagu niimoodi, et ei olnud küsimust. Ja usaldati [...]“ (intervjueeritav T3)

Kriisiüksuse kogunemist kirjeldati pigem teemapõhisena, töötati teemadest lähtuvatest töörühmadest:

„Et nagu olid sellised konkreetsete töörühmad või nagu taskforce'd mingisuguse konkreetse ülesande lahendamiseks nagu selleks, et inimesed saaksid päriselt registreerida vaksineerimisele. Aga, aga selliseid

nagu et noh kriisikomisjon iseenesest on ju selleks, et et tulla kokku, arutada olukorda, hinnata, missugune on ressursivajadus mingisuguses noh mingis valdkonnas või kuhu on vaja ressursi liigutada, kellega on vaja koostööd teha. Selleks teiseks laineks, noh, tõenäoliselt oli, oli juba tekkinud selline praktiline töökogemus, sellist kriisikomisjoni oli oluliselt vähem.” (intervjueeritav T4)

Kuivõrd kriisivälisel ajal on Tallinna süsteemis linnaametid suhteliselt iseseisvad, oli sellist süsteemi kohati keeruline kohaldada. Samas oli allpool poliitilist tasandit, nõ. rakendustasandil oli rohkem otsustusvabadust, kuidas täpselt mõnda suunist praktikas ellu viia:

„Ja see oli paras trikk, sellepärast et noh ametid ja linnaosad olid päris iseseisvad olnud, üks ole ja nüüd järsku tullakse ja öeldakse, et ei ja vot selle raami seest saad otsustada ja pead. See oli natukene murekoht [...]” (intervjueeritav T3)

„See oli pigem selline, et üleval tehti otsused üks ole ja siis siis need liikusid alla meile, kus hakkasime neid rakendama aga sealjuures tuli palju asju ise välja mõelda ja paika panna. Näiteks need juhendid ja neid oli meil palju sai palju tehtud vahepeal. Olid erinevad grupid ja kus tegeleti erinevate teemadega aga mina ei olnud seal nii-öelda üleval, kus siis see kogu linna juhtkonna tasand on aga me saatsime laiali allpool edasi asutustele järgmiseks ja täitmiseks materjale. Aeg-ajalt tuli neid ringi ka teha enne kui said heakskiidu.” (intervjueeritav T3)

Peamist kriisikomisjoni, kriisiüksust kirjeldati kui „linna juhtkonda“. Kirjeldati seda, et spetsialiste üldjuhul koosolekutele ei võetud. Küll aga mainiti mitmel korral tervisevaldkonna ekspertide kaasamist:

„[...] kriisijuhtimise nii-öelda üksus, ta nagu väga paljuski langes kokku meie juhtimistasandiga ehk linnapea, koos abilinnapeade, ametite juhatajate, linnaosavanematega see oligi noh see üksus oma täies nii-öelda koosseisus ehk seesama, mida võib nimetada linna juhtkonnaks.” (intervjueeritav T5)

„Aga selleks, et kurssi viia, oli ka see, et juhtimisstruktuur ongi lihtsalt selline. Spetsialiste koosolekutele ei võeta, vaid on tähtsad juhid ja direktorid, kellel pole ideid. Neil on lihtsalt nii palju teha, üks inimene ei jõua end kõigea kurssi viia. [...] linn on oma süsteemiga on harjunud rahuajal töötama ja nad ei suuda oma tööd ümber korraldada [...]” (intervjueeritav T7)

„[...] kuna see COVID on ikka suhteliselt uus asi, no et siis kindlasti me kuulasime neid spetsialiste (haiglate, meditsiinisüsteemi töötajad), kes realselt nagu teavad, kuidas, kuidas peaks käituma [...] koqu aeg andsid meile infot, mis siis seis on, mis on siis Tallinna linnas, mis seis on haiglates ja kuidas me peame edasi liikuma. Et kuna ma ei ole meditsiinitöötaja siis mul on suhteliselt raske hinnata. Noh kindlasti eksperdid olid need, kes ütlesid, mida tegema peaks.” (intervjueeritav T1)

Ajavahemikus, kui Tallinna kriisiüksuse juurde oli värvatud kriisijuhtimise kui valdkonna ekspert, kirjeldati laiemalt ja allasutusi kaasava süsteemina kirjeldati ligi 70 inimesest koosnevat kriisireguleerijate koosseisu:

„Vaata, ega tegelikult, olgem ausad – me kõik olime üks suur töörühm. [...] üks nad erinevatest asutustest, allasutustest, ametitest olidki ilmselt seal selles kriisireguleerimismeeskonnas liikmetena [...] Et, et kui seda nagu üritada nagu manada ette seda organisatsiooni, siis tegelikult ütleme nii, et kui sa näed praegu linnastruktuuri siis linnastruktuuris on mingi osa kõik seotud selle kriisi planeerimisega, reageerimisega, elluviimisega. Ja koqu see seltskond kokku oli seitsekümmend inimest umbes.” (intervjueeritav T3)

Laiendatud kriisimeeskonna valmisolekut ja ettevalmistust kriisi lahendamiseks tegelemiseks kirjeldati kui pigem vähest, aga töötajad olid püüdnud (v.a. üksikud erandid). Seejuures saavutas linn ühe suure eesmärgi – hoida oma teenused avatud ja töö käimas:

„[...] tavatöötajad visati nagu kassipojad vette ja ujuge välja. Ja selles mõttes mul (värvatud kriisijuhtimise eksperdil – autorite märkus) ei olnud aega seda teha, ei koolitada ega mitte midagi seal teha. Ja mina lihtsalt üritasin nagu selgitada, et kuulge esiteks püüan teile selgitada võimalikult lihtsas keeles, et tee seda ja toda, vot see siin täida ära ja saada tagasi. Ja hoiak kui suhtumise mõistes, mul vedas, võib-olla paar inimest oli sellest seltskonnast sellised, kes käisid näpud püsti ja–jah noh lasid üle jala.“ (intervjueeritav T3)

„[...] minu tegevuse ja arusaamise kohaselt linn ikkagi võrreldes teiste KOV-idega (kohalike omavalitsustega – autorite märkus) on väga hästi teinud, sest mõned teised KOV-id panid lihtsalt ukseid kinni ja ütlesid kõik ja head aega, et me rohkem ei tee tööd. See ongi nagu see koht, et me väidan nagu seda, et linnaelanikke üksi ei jäetud, et üritati teha niipalju kui võimalik.“ (intervjueeritav T3)

Sel ajal (kuni märts 2021) rakendati ka spetsialistist lähtuvaid kriisiotsuseid vs. poliitiliselt tasandilt tulevaid suuniseid:

„Ja kui nemad (ametnikest oma valdkonna spetsialistid – autorite märkus) nüüd tegelesid millegagi siis tegelikult ütleme nii et see oli tema nii-öelda igapäevasest pädevusest noh näiteks sotsiaalhoolekandega siis tema ütleski üle linna, et kuidas me seda kavatsema teha. Kui näiteks oli teemaks isikukaitsevahendite kasutamine siis ta tegelikult tegi selle kogu linna jaoks. Kui kommunaalamet, kes ütles, et elutähtsa teenuse osutajad peavad tegema seda teist ja kolmandat, siis tegelikult kõik nad linn teevad seda.“ (intervjueeritav T3)

Tallinna linna kriisijuhtimise operatiivsele astmele olid kaasatud lokaalsete piirkondade koordineerijatena linnaosavanemaid. Suunised tulid linnavalitsusest, aga töö rakenduslik pool sh. vaksineerimispunktide avamise ja korteriühistute abistamise osas jäi linnaosa kanda.

„[...] suunised tulid ikkagi linna poolt noh, et mis me peame tegema no vot.. Ja linnaosavanemana noh, ma pean ma pidin selle tööd siin koordineerima no vot see puudutabki maskide jagamist ka kõik need vaksineerimispunkti avamisest kuni näiteks igasugused abi korteriühistutele ehk pigem selle töö koordineerimine.“ (intervjueeritav T1)

Kohati kirjeldati linnavalitsuse ja kriisiüksuse poolt allasutustele täiendavate tööülesannete ja kohustuste (nt. kaitsemaskide jagamine, mobiilsete ja statsionaarsete vaksineerimispunktide avamine, korteriühistutele puhastusvahendite jagamine) panemist kui „survet“.

„[...] ainuke surve oli Tallinna linna poolt, et noh eee mitte surve vaid noh lisatööülesanded, mis meile tulid. Et me pidime jagama maske, pidime siin avame need mobiilsed vaksineerimispunktid, me pidime korteriühistutele jagama desovahendeid ja maske eelnevalt ja, ja ka lühikese ajaga pidime avama ka statsionaarseid vaksineerimispunkte. Aga, aga noh ma ei tea, kas see on surve või lihtsalt tööülesanded.“ (intervjueeritav T1)

Otsustuskeskkond

Otsustuskeskkonda kirjeldati kui „tsentraalset“, otsuseid kui „kollegiaalseid“ ja „ühiseid“, kuid keerulistes küsimustes kaasati nii poliitiline juhtkond kui organisatsiooni tööle asunud tervisevaldkonna ekspert.

„[...] otsustuskeskkond oli ikkagi tsentraalne, et Tallinna linna otsused oli kollegiaalsed, et kõik linnaosavanemad olid, keerulisemates küsimustes oli ka linnapea, aga, aga ka vastavad kriisiinimesed, et meil (värvatud ekspert – autorite märkus), kes, kes meil linnas sellega tegeleb, et tavaliselt me tegime siis koosoleku, kus arutasime, millised järgmised plaanid või järgmised sammud me peame tegema ja ütleks nii, et ühiselt nagu otsustasime seda kõike.“ (intervjueeritav T1)

Seejuures kirjeldati otsustuskeskkonna ja -struktuuri hierarhiat järgmiselt:

„Hierarhia oli see, et linnapea siis oli abilinnapea siis oli ametijuht ja ametil olid veel hallatavate asutuste juhid. Et igaüks tahtis rääkida, igaüks tahtis otsustada. Vot see koht ongi nüüd selles, et meie läksime kuni allasutusteni välja. Et kui me räägime nüüd näiteks Tallinna loomaaia, siis Tallinna loomaaed sai ka meie käest kätte juhised, et mida tegema peab.“ (intervjueeritav T3)

Otsustusprotsesse üheks olulisemaks suunavaks teguriks oli plaani olemasolu juba enne teise laine algust – kui on olukord selline, toimime nii. Tallinn kasutas valgusfooristrateegiat ehk punast, kollast ja rohelist stsenaariumi. Info selle kohta, mis plaan teatud seisu korral käivitub, oli linna töötajate jaoks kirjeldatud ja kättesaadav:

„Põhimõte seisnes selles, et kui on vastav olukord, siis võtad paberi kätte, loed läbi ja saad aru, et ahah ma pean seda ja nii tegema kuna on see stsenaarium ja tegevused on meil sellised, et mina olen õppealajuhataja ja teen nüüd nii.“ (intervjueeritav T3)

„[...] meil olid ka väljatöötatud plaanid, et me tequtseme selle valgusfoori põhjal, et roheline-kollane-punane, et olime teinud kõik valmis, Kui hakkab peale siis teame kuidas tegutseda.“ (intervjueeritav T8)

„Jah, meil see sama kolme, kolm stsenaariumit, töökorraldused nii roheline-kollase kui punase stsenaariumi ajal, et seda me pidevalt täiustasime ja, ja me olime jah, valmis, et kui see teine laine algab, et, et meil on need stsenaariumid on kõik kenasti üle vaadatud, ära kirjeldatud. Et ehk siis ka nagu töötajad kõik on teadlikud. See info on koquaeq kõigile kättesaadav, et mis laines me parasjaqu oleme ja mis stsenaarium käib, kehtiks.“ (intervjueeritav T6)

Allasutuste kriisiplaanide väljatöötamist kirjeldati kogu linnasüsteemi ülese protsessina, kus plaani vorm ja sisuline struktuur anti ette operatiivse tasandi poolt, aga jäeti rakendusliku tasandi sisustada. Seejuures eelistanuks plaanide koostamist juhtinud isik, et kogu selline süsteem oleks välja töötatud riigi poolt. Täpsemalt järgnevalt:

„Tegelikult kogu linnaaparaat tegeles sellega, sest need regulatsioonid, mis me tegime need olid ju üle-linnalised. Me sundisime tegema üksusi tegutsemisplaan, isikukaitsevahendite kasutamise juhendeid, koristamisjuhendeid, inimeste vastuvõtmise aga ka kaugvastuvõtte ... [...] Mis me tegime, me tegime koolide tüüpplaan. Mina jõudsin nii kaugale, et kui haridusamet tegi tüüpplaan koolidele siis meie tegime nii, et ütlesime neile edasi, et nüüd mõtlete ise edasi ja sisustage tegevuskava ära. Tehke sinna juurde skeemid jms, et see oleks kohaldatav ja selles peab olema kolm stsenaariumi, et seal peab olema arvestatud isikukaitsevahenditega, karantiinidega jne. Ja nad tegelikult tegidki, et 95% tegi need plaanid isegi valmis olukorras, kus neile anti aega kolm nädalat. Nad tegid jumala tundmatut asja, mis on väga hea, kui arvestada kui palju on Tallinnas koole.“ (intervjueeritav T3)

„Minu vaates oleks seda pidanud hoopiski tegema riik, sest kui meil on haridusvaldkond siis seda asja peaks tegema ikkagi riik, mis võimaldaks seda laiemalt rakendada ja mingisugustki kord hoida, sest praegu on kõik selline Kört-Pärtli särk“ (intervjueeritav T3)

Teises laines kaasati aruteludesse inimesi juhtumipõhiselt ja laiaulatuslikke nõupidamisi pigem ei toimunud ning rollid olid selgemad – näiteks munitsipaalpolitsei esindajad olid oma valdkonna teemade puhul kohal, haridusvaldkonna inimesed oma teemade puhul jne. Kirjeldati ka seda, et teises laines oli paremini tunnetatav ka omavalitsuse roll kriisijuhtimisel:

„[...] ei olnud enam nagu nii suuri või laiaulatuslik nõupidamisi, et selles mõttes need rollid olid paremini selged, et ei olnud mõtet piltlikult öeldes MUPO-t kaasata sinna, et kus olid kus olid koolijuhid [...] sisemised

arutelud, et need olid piiritletavad need kooslused, kus siis asju arutati [...] nagu rohkem teemas kinni selleks teiseks laineks, mulle tundub, et oli nagu parem pilt sellest, et mis see omavalitsuse roll võiks olla [...]“ (intervjueeritav T4)

Otsustusprotsesse kirjeldati kui kiireid ja adekvaatseid, näitena toodi vaksineerimispunktide avamine ilma eelneva selletaolise kogemuse olemasoluta:

„[...] kiire otsustamine, no ma arvan, et Tallinn linn kiiresti ja adekvaatselt, et ütleme nii tegutses sel ajal. Noh meie ise suutsime vaatamata sellele, et meil ei olnud vaksineerimispunkti me suutsime avada näiteks linnaosa, suutis avada sellised mobiilsed vaksineerimispunktid. No vaata, et see oli just paras aeg, kus, kus vaktsiini oli piisavalt palju selleks, et inimesi vaksineerida. Et ma arvan, et see kiire otsustamine ongi see, mis mul meelde jäi.“ (intervjueeritav T1)

„Oli korduvalt selliseid olukordi, kus näiteks meie asutuses tekkis mõni idee, mida võiks rakendada. See idee sai operatiivselt edastatud linnapeale, kes juhtis kogu seda protsessi ja üpris lihtsalt kiiresti ilma selleta, et seda ideed oleks hakatud arutama läbi mingis väga suures ringis, tuli tagasiside kõigile, et vot selline oli selline idee, seda tuleb rakendada nüüd on otsus olemas, kõik teevad seda. Et selliseid olukordi oli nagu mitmeid. Ja, ja mitte ainult, ma nägin seda, mitte ainult enda nii-öelda juhtimistasandilt vaid ka nägin, et ka teistes samamoodi käituti ehk ma ütleks, et otsuste vastuvõtmine Tallinna tasemel oli üpris kiire, oli konstruktiivne.“ (intervjueeritav T5)

Samas toodi välja, et nende otsuste puhul, mis pidid jõudma linnavalitsuse istungile, oli otsustusprotsess aeglasem:

„[...] kõik asjad, mis linnavalitsuste istungitel, kõik pidurdus. Kõik see otsuste tegemine.“ (intervjueeritav T7)

Kriisijuhtimise ja -reguleerimisega tegeleti igapäevaste tööülesannete kõrvalt, seejuures kõrvale jäid pigem igapäevased tegevused, seda ka ametnike ja töötajate tasandil, kes olid kaasatud kriisiülesannete rakendamisse. Üks kriisiüksuse otsustaja mainis, et töökoormust „ei anna võrrelda“ selle ajaga, kui koroonat ei olnud:

„[...] kõik töötajad, kes sellega tegelesid, tegelesid sellega oma muude tööülesannete kõrvalt.“ (intervjueeritav T8)

„Me noh pidime rohkem tegelema nii vaksineerimispunktidega kui ka nende korteriühistutega. Noh, ütles nii, et kui ikka nende maskide jagamisega ega noh näiteks, kus on sotsiaalosakond, mis jagab neid makse noh, et üks inimene pidi koguaeg seal seisma, et jagada neid maske, et ei saa igapäevast oma tööd teha noh et et meil olid teada isikud, kes istusid iga päev all fuajees ja jagama maske, et kahjuks jah et-et see igapäevane töö jäi tahaplaanile.“ (intervjueeritav T1)

„[...] tavapärasele töökoormusele lisandus ka siis nagu selline kriisiga tegelemine, et võib-olla see, et oma nagu töökorralduses ka kõikide nende toimingute natukene ringi mängimine, et minu põhitöö on tegelikult koolituste korraldamine.“ (intervjueeritav T6)

„[...] tööd on olnud koguaeg palju enne seda koroonat, aga mul on vahepeal selline tunne, et nagu „Millega me enne seda tegelesime?“ (muigab – autorite märkus) kui meil koroonat ei olnud ja nüüd kui ma võrdlen seda praeguse ajaga kui meil on energiakriis siis mul on nagu tunne, et noh see on nagu veel topelt.“ (intervjueeritav T8)

Üks varasema kriisides osalemise kogemusega kriisiüksuse liige kirjeldas kriitiliselt juhtimisstruktuuri, kus asutuse juht muutus kriisijuhiks ja soovis liiga suurt rolli võtta eri valdkonna otsuste langetamisel:

„Kui tuleb kriis, siis asutuse juht ei juhi kriisi. Asutuse juht juhib asutust ja ma ootaks nagu seda, [...] et operatiivstaap ja strateegiline osa on nagu eristatud. Aga noh siin linnas ma nägin seda, et kõik tahtsid nagu (paus – autorite märkus).... linnapea tegi otsuseid sinna, mis tegelikult ei peaks olema nagu selle peamise juhi otsustada.“ (intervjueeritav T7)

Seda prooviti esimese laine ajal ennetada ning võeti linnastruktuuri tööle ka üks kriisijuhtimise valdkonna ekspert, aga pärast isiku lahkumist teises laines saabus endine olukord:

„[...] kui linna sees esimene laine tuli siis tuli meile kriisijuht tööle, [...] hakkas nagu üles ehitama seda noh kriisiajal otsustamist, et kuidas seda kiiresti teha ja olema peaks. Aga sellega oli linnajuhtkonnal üldse väga raske leppida, et nemad enam ei otsusta, et kriisi ajal on vaja kiireid otsuseid. Ja see oli absoluutselt teistsugune mõtlemine, aga mingid asjad said ka tööle, aga siis läks (ta – autorite märkus) ära ja elu jätkus, et kõik asjad, mis linnavalitsuste istungitel kõik pidurdus. Kõik see otsuste tegemine.“ (intervjueeritav T7)

Kriisiüksuse sisekommunikatsioon

Tallinnas vahetati infot meililisti kaudu (kriisiplaanide koostajate list), kuhu kuuluvad esindajad igast ametiasutustest ja siseportaali kaudu. Seehulgas oli ametiasutustel kohustus oma hallatavate asutustele seal levitatavat infot edastada.

„[...] meil on linna kriisiplaanide koostajate list, et sinna kuulub siis igast ametiasutusest üks või ka mitu esindajat ja sama on ka intras (Tallinna linnavalitsuse siseportaal – autorite märkus) kohe kriisimeeskonnale. Et kui keegi sinna midagi postitab, siis olid kõik olid sellega kursis ja ametiasutustel oli ka kohustus oma hallatavate asutuste oli see info edasi anda. Et see list meil väga kenasti töötas, et. Ükskõik, mis muudatus või info oli vaja edastada või edasi anda, sealt kaudu me seda infot liigutasime. Noh lisaks ka veel linna intraneti leheküljel.“ (intervjueeritav T6)

Töökorralduse nõrga kohana tõi üks Tallinna kriisikomisjoni liige esile puudusi sisekommunikatsioonis, peamiselt seda, et ka kriisiüksuse liikmed said vahel uutest linnavalitsuse otsustest teada meedia vahendusel. Samas esines ka ses osas vastakaid arvamusi:

„[...] sisekomm (sisekommunikatsioon – autorite märkus) ei toiminud – kõik mida linnapea ütles, lugesid Delfist, mis toimus, lugesid Delfist.“ (intervjueeritav T7)

„[...] et minul on olnud infot piisavalt, sellepärast et ma ei ole olnud sellises olukorras, et ma ei tea, kuulen meedia kaudu, kui loen, et saan aru, et keegi on sotsiaalmeedias teinud postitusi mingi otsuse kohta, millest mina ei tea midagi.“ (intervjueeritav T4)

Kui sellele prooviti ametnike tasandilt tähelepanu juhtida, ei oldud ettepanekute osas soosivad:

„Kui ma juhtidele seda rääkisin, et meil on rohkem kommunikatsiooni vaja sissepoole, siis nad ei olnud kunagi harjunud.. seal olid käed vastu, et selline inimlikust kontaktist või sellest nagu ... et ei saanud juhte kampa.“ (intervjueeritav T7)

Probleemteemad – vaksineerimine, hariduskorraldus

Ühe peamise murekohana toodi Tallinna linna kriisimeeskonna liikmete poolt esile vaksineerimise korraldust ning teises laines selle ümber toimunud protsesse kirjeldati kui „*võitlust selle eest, et saaksime vaksineerida inimesi*“. Selleks, et vaksineerimissüsteem pealinnas tööle hakkaks, tuli ka kohaliku tasandi poolt palju pingutada (hanked, seadusandlik töö):

„[...] kõige aktiivsemalt oli see surve seoses vaksineerimiskeskustega.“ (intervjueeritav T4)

„Võitlus selle eest, et saaksime vaktsineerida inimesi [...] linn korraldas ära vaktsineerimissüsteemi, mida oli vaja rakendada ja süstematiseerida teise laine ajal hästi kiiresti, selles mõttes, et see tehti kõigile nii-öelda arusaadavaks, viidi läbi vajalikud hanked nende süsteemide toimimiseks või valmistati ette vajalikud nagu seadusandlikud baasid.“ (intervjueeritav T5)

Seejuures prooviti riigi suunitlusest vaktsineerimiskorralduses aru saada juba 2020. aasta lõpus, kui veel vaktsiine polnud, aga dooside saabumine oli kindel. Paraku ei olnud see lihtne:

„[...] me püüdsime aru saada, kuidas hakkab toimuma vaktsineerimine, kui 2020. aasta lõpus oli nagu selge, et vaktsineerimine tuleb varsti. Koheselt püüdsime aru saada, et kuidas see siis tuleb. Me hakkasime nagu koostama neid nimekirju, et keda on vaja vaktsineerida. [...] me ei saanud liiga palju tagasisidet riigilt, et millised need prioriteedid on ja kuidas, kuidas see päriselt käib.“ (intervjueeritav T4)

Täpsemalt kirjeldati olukorda, kus väga kiiresti suudeti luua vaktsineerimisvõimalused, kuid süsteemi avamisel selgus, et vaktsineerida tohib siiski vaid teatud vanuses inimesi. Vaktsineerimiskeskuse ukse taga oli aga inimestest järjekord ning linn oli keskuste avamise märkimisväärselt ressursse panustanud. Küsitavusi tekitas ka see, et vaktsiinidoose jäi viaalidest üle ning arstid olid sunnitud neid kasutamise asemel hävitama, sest õiges vanuses vaktsiinisoovijaid polnud:

„[...] me panime kahe päevaga vaktsineerimispunktid üles, mida riik ei suutnud teha kuid. Panime sinna, tekitasime kiiresti infoliini, tekitasime sinna kõik mugavused, isegi järjekorranumbri. Noh selleks, et saada järjekorra numbriaparaati, on sul ka vaja menetlust.. noh ühesõnaga ja lihtsalt rekordpäevad, inimesed, Tallinna inimesed panid selle kokku. Ja lõpuks tulemus oli see, et meil oli ukse taga inimesed ja meil ei lubatud vaktsineerida. Et ainult teatud vanust võid vaktsineerida, peavad olema vaktsineeritud. Noh see oli, meil oli nii kahju sellest ressursi raiskamisest [...]“ (intervjueeritav T8)

„Ja sisuliselt oli ka nii, et kuna ühes selles purgis (viaalis – autorite märkus) on nagu Pfizeri puhul oli 5 või 6 doosi siis ma tean, et arstid olid sunnitud neid hävitama seda jääki. Et kas seda ei oleks nagu olnud võimalik süstida inimestele, kes ei olnud riskirühmas või õiges vanuses?“ (intervjueeritav T8)

Tekkis olukord, kus Tallinna loodud vaktsineerimiskeskustes teenust osutanud erameditsiini ettevõtted vaktsineerisid inimesi, kes ei kuulunud riigi poolt valitud esialgse vaktsineerimise sihtrühma. Pealinna kriisiüksuse inimesed tundsid olukorra lahendamise osas otsest survet, mis saabus telefonikõnede näol ministeeriumidest:

„[...] kui me jõudsime sinna, et eratervishoiuteenuse pakkujad siiski tegid nagu rohkematele inimestele vaktsiine kui ministeerium ja haigekassa lubas siis see tähendas seda, et ikkagi noh ütleme, ministeeriumi ametnikud helistasid, survestasid. Noh, ma ei saa öelda, et ähvardasid aga noh, põhimõtteliselt, et see surve jõudis ka minuni personaalselt, et noh, mida teha julgete, kuidas, kuidas ta niimoodi võite? Et noh, see oli nagu, nagu see hetk, kus ma tajusin, et see surve on olemas ilma, et oleks olnud nagu lahendust riiklikul tasandil.“ (intervjueeritav T4)

Toodi esile asjaolu, et vaktsineerimisvastastus oli üks faktor, mida ei osatud ette näha ega oodata:

„[...] vaktsiinivastastust nagu teise laine ajal noh ka... sellisel viisil ei osanud näha, et seda ohtu ma nagu ei suutnud prognoosida.“ (intervjueeritav T4)

Eraldiseisvalt kritiseeriti vaktsineerimiskommunikatsiooni, näitena toodi AstraZeneca vaktsiini ümber loodud narratiiv.

„[...] vaktsineerimisega seoses oli hästi palju arusaamatusi. [...] vaktsineerimisega seotud sõnumid olid väga segased ja see oli täielik riigi möödapanek. Eriti AstraZenecaga, et aluses öeldi, et ah et üks vanus ja siis teine vanus, siis korjati kokku vaktsiini ja see... et inimestel ei olnud usaldust vaktsiinide vastu ja siiaaani ei ole paljudel. See on osalt läbikukkunud riigi kommunikatsioon.“ (intervjueeritav T8)

Vaktsineerimiskorraldust kommenteerides kirjeldas üks intervjueeritu seda, kuivõrd kiiresti vaktsineerimiskorralduse osas arengud toimusid:

„[...] tõesti nii kiiresti tõesti saadi vaktsiini ja alustati vaktsineerimisega. See oli minu jaoks tõesti üllatav, et detsembri lõpus saadi vaktsineerimisega peale hakata, et ma ei osanud seda nii kiiresti loota või oodata. Seda räägiti kogu aeg, aga mul ei olnud seda usku.“ (intervjueeritav T8)

Vaktsineerimiskorralduses tundsid Tallinna linna kriisiüksuse otsustajad ka välist survet, mis avaldus avalikus kriitikas pealinna vaktsineerimiskiiruse kohta:

„[...] kogu aeg süüdistati Tallinna selles, et meil on halvasti vaktsineerimisega, vaktsineerimisnumbrid on Tallinnas halvemad [...] See oli nagu nii madal, kuidas see käituti meiega ja öeldi meedias ja eriti, kui sul on taustaks riigi suutmatuse, täielik suutmatuse vaktsineerimisprotsessi korraldada.“ (intervjueeritav T8)

Meenutati sedagi, kuidas vaktsineerimiste alguses ei pidanud riiklik digiregistratuur survele vastu, lisaks ei rahastanud Haigekassa teatud vaktsineerimiskeskuste juurde loodud teenuseid, nt. vaktsineerimishooldamist. See kulu tuli omavalitsusel ise kanda ning seejuures kasutati inimeste poolt nõustamisvõimalust aktiivselt.

„[...] digiregistratuur jooksis selle koormuse all kokku [...]“ (intervjueeritav T5)

„Kui me need vaktsineerimise nõustamispunktid lõime just Andero Uusbergi (Vabariigi Valitsust teises koroonalaines nõustanud teadusnõukoja liige ja käitumisteadlane – autorite märkus) tähelepanekute peale, et inimesed tahavad ka nõustamist, teadmisi on vaja. Siis me ei teadnud, et noh seda nõustamist ei maksa kinni haigekassa. Seda maksab kinni Tallinna linn, see nagu nõustamine ei ole haigekassa jaoks eraldi teenus. Aga eile õhtune (22. detsember 2021 – autorite märkus) info on see, et siis vaktsineerimisi Tallinna nendes vaktsineerimispunktides oli 1168 doosi ja nõustamisi oli Vabaduse väljakul (nõustamispunktis – autorite märkus) üksnes juba 113. Et 113 inimest päeva jooksul läks Vabaduse väljaku punkti, et saada nõu selle osas, et kas ta saab, et noh kas oleks vaja vaktsineerida, millega vaktsineerida, kas on õige aeg vaktsineerida. Et noh, see, see vajadus on nagu tegelikult olemas. Ma lihtsalt ei arva, et see peaks olema kohaliku omavalitsuse vastutus, nagu sellega tegeleda iseenesest.“ (intervjueeritav T4)

Teise probleemteemana toodi välja hariduskorraldust – selleks, et haridusvaldkonnas oleks sügisel 2020 lihtsam toimetada, loodi Tallinnas ka ettevaatavaid plaane erinevate olukorda tekkimiseks koolides ja lasteaedades, sellest oli eelkõige kasu koolijuhtidel. Märkiti, et kommunikatsioon koolijuhtidega oli tõhus:

„[...] 2020 september, kui algas uus õppeaasta, kus siis me juba teadsime, millega tegemist koroonaga näol, siis selleks ajaks meil olid juba koostatud vastavalt noh sellised programmid, tegevused nagu põhimõtteliselt dokumendid, mille alusel koolid siis tegutsesid ühes või teises situatsioonis siis, kui nakatumisnumbrid läksid üles [...]“ (intervjueeritav T2)

„Peab ütlema, et meie haridusasutuste juhid, no eelkõige koolijuhid, aga ka teised oskasid tänu sellele, et meil oli juba konkreetne plaan, kuidas tegutseda ühes või teises olukorras eelnevalt koostatud. Nad suutsid nagu väga kiiresti ja operatiivselt ja õigesti reageerida olukorra muutustele ja teiseks teavitasi meid ka kiiresti sellest, mis muutus ja toimub.“ (intervjueeritav T2)

Distantsõppele suunamise eest sai Tallinna linnavalitsus ja kriisiüksus palju kriitikat:

„[...] see oli nagu selline üldine suhtumine. Eriti palju pahameelt saime siis kui me tegime osalist kaugõppelt sügisel 2020 see oli nagu nii see sai nii palju kriitikat, et peksti igalt poolt, et saate arhiividest vaadata kui kirjutate ja siis paari nädala pärast hakkaski peale (suurem nakatumislaine – autorite märkus) ja siis oli, oli selge, et see oli õige.“ (intervjueeritav T8)

Kokkuvõtte Tallinna kriisiüksustes otsustamist mõjutanud põhi- ja lisateguritest koos nende väljendusvormidest on esitatud vastavalt tabelis 9 ja 10:

Tabel 9. Tallinnas otsustamist mõjutanud põhitegurid ja nende väljendusvormid

PÕHITEGUR	TALLINNA VÄLJUNDID
AJASURVE	1. Episoodiline ja juhtumipõhine ajasurve 2. Keeruline töö- ja eraelu ühildada 3. Vähe aega baasvajaduste täitmiseks (nt toit, uni)
STRESS	1. Episoodiline ja juhtumipõhine stress 2. Pidev valmisolek reageerimiseks 3. Tööülesannete kuhjumine 4. Kolleegide puudumine lähikontaktsuse tõttu 5. Töötamine ametliku tööaja väliselt
MEEDIA JA AVALIKKUSE SURVE	1. Suurenenud infovajadus meedial ja avalikkusel 2. Püüd hoida meediasurvet otsuseid mõjutamast
ABITUS	1. Abitust maandas esimese laine kogemuse olemasolu 2. Ei suudeta riigis toimuvaid protsesse mõjutada 3. Võimetus keskvalitsuse valitud suunda mõjutada
GRUPISURVE	1. Episoodiline võistlusliku olukorra tekkimine (nt vaksineerimispunktide avamisel)
INFO OLEMASOLU	1. Teadmatus keskvalitsuse pika plaani osas 2. SITKE raportid ei olnud kasulikud 3. Regionaalne kriisikomisjon kui info vahendaja, aga abi sellest minimaalselt 4. Statistiline info liikus hästi, keerulisem spetsiifilist ja teaduslikku infot kätte saada 5. Soov selgema info järele Vabariigi Valitsuse piirangute alaste õigusliku selguse osas
ENDA HEAOLU EEST HOOLITSEMINE	1. Isiklike vajaduste (sh. baasvajaduste) eest hoolitsemine kas osaliselt või täielikult ootel. 2. Töötamine ametliku tööaja väliselt 3. Esimese laine kogemusest õppimine enese eest hoolitsemisel, aga vaid neil, kellel esimene laine vaimse tervise poolelt keeruliselt kulges (tunnetati läbipõlemisohtu).
KESKVALITSUSE VÕI TEISTE ORGANISATSIOONIDE SURVE	1. Keskvalitsuse ja valitsusasutuste vähene tugi ja koostöö 2. Ametniku vaade vs praktiku vaade, sh. ministeeriumide suuniste ja sõnumite vasturääkivus 3. Pika plaani puudumine 4. Kesktasandi piirangute ja otsuste lühike etteteatamisaeg ja probleemid kohaldatavusega hallatavates asutustes 5. Regionaalne kriisikomisjon kui vahendaja, mitte abistaja

6.	Ilmse eesmärgita raportite, aruannete nõudmine keskvalitsuse tasandilt
7.	Tallinna kohtlemine võrdselt väikeste valdadega on murekoht

Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

Tabel 10. Tallinnas otsustamist mõjutanud lisategurid ja nende väljendusvormid

LISATEGUR	TALLINNA VÄLJUNDID
VARASEMATE KOGEMUSTE OLEMASOLU	1. Otsustamisel peamisel oma kogemusest ja ekspertide nõust lähtumine 2. Protsessid ja põhireeglid võeti esimesest lainest üle 3. Ratsionaalsem otsustamine, vähem emotsioone 4. Esimese laine kogemus andis teatava enesekindluse ja otsustusjulguse
RISKITAJU	1. Indiviidi tasandi ohutaju vähenemine 2. Organisatsiooni tasandi kõrgendatud ohutaju (sh. läbi kolleegide nakatumise)
INNOVATSIOON JA INITSIATIIV	1. Uudsete lahenduste väljatoomine ja rakendamine 2. Initsiatiiv liikus madamalt astmelt kõrgemale

Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

4.4.4 TALLINNA TEGURITE VÄLJENDUSVORMID

Järgneva alapeatüki alapeatükis on esitatud Tallinna kriisiüksuste otsustamist mõjutanud põhi- ja lisategurid koos nende väljendusvormidega (sh illustreerivad väljavõtted intervjuudest).

1. Esimese laine kogemus (lisategur)

Tallinna kriisiüksuse liikmed hindasid esimese laine kogemust kõrgelt:

„[...] esiteks kõige tähtsam info nagu, mida meil oli vaja, oli meil juba olemas ja see oli nagu see kogemus, esimese laine kogemus. Ehk väga konkreetne kogemus, mis näitas, kuidas peab tegelema, käituma, mida tegema, kuidas siis reageerida ühele või teisele olukorrale ja nii edasi ja nii edasi.“ (intervjueeritav T2)

Tallinna linna kriisiotsustajad mainisid, et teises laines ei olnud vaja samas mahus välist abi nagu esimeses laines – otsustati rohkem lähtudes oma kogemusest. Lisaks mõeldi ka kriisiüksuses ühtsemalt, samas suunas, sedagi tänu kogemuse olemasolule. Mainiti, et ka vaidlemist esines esimese laine kogemuse olemasolu tõttu vähem.

„[...] hakkasime natuke rohkem tegetsema lähtudes oma kogemusest, oma tundest, et nagu kuidas olukord muutub ja mis oleks õige käitumine ühes või teises olukorras. Ühest küljest võib-olla seda abi ei olnud vaja juba niisugustes mahtudes, nagu seda oli vaja esimese laine juures või puhul. [...] me ikkagi mõtlesime ühes ja samas suunas. Nagu ma juba ütlesin, et teise laine puhul nagu see ongi loogiline sellepärast, et kogemus on juba olemas. Et oleneb vaieldakse rohkem siis, kui, kui seda kogemust ei ole [...] Aga kui sul juba kogemus on olemas [...] siis seda vaidlust ja vaidlemist on kindlasti vähem.“ (intervjueeritav T2)

Esimese lainega said paika ka põhireeglid, siis ehitati protsesse üles ning teises laines oli võimalik juba neist lähtuda, seetõttu oli koroonakriisi teises laines Tallinnas ka lihtsam juhtida kui esimeses laines 2020. aasta alguses. Ühtlasi oli rohkem infot ka viiruse kohta, selle levikuteede kohta ja võimalike efektiivsete ennetusmeetmete kohta:

„[...] Esimese laine ajal tegelikult seda protsessi siiski alles ehtasime üles, kõiki neid reegleid [...] teise laine ajal me paljuskki lähtusime esimese laine ajal välja töötatud nendest reeglitest ja põhimõtetest, et see seda nagu noh, korralduse poolt töötas juba natukene nagu selline inertsiga. [...] oli nagu oluliselt lihtsam manageerida seda kriisi kui seda esimese laine ajal.“ (intervjueeritav T6)

„Võrreldes esimesega (lainega – autorite märkus) oli selgemaks saanud, et mis laadi viirus see on ja ikkagi see, et kuidas ta levib oli, oli oluliselt selgem. See oht oli ka selge, et ta ikkagi levib ja võimalik on siis see erinevaid meetmeid ennetusmeetmeid rakendada, et seda ennetada.“ (intervjueeritav T4)

Mõned kriisiüksuse liikmed olid kriitilised keskvalitsuse tasandi esimesest lainest õppimist mõtestades, eraldi toodi välja puudusi koostöö, kaasamise ja meetmete järelevalve osas:

„[...] esimesest lainest ei suutnud midagi õppida, et seda kriisi... kriisijuhtimist. [...] ei suutnud õppida, seda, et vaja on paremini koostööd teha, et on vaja partnereid kaasata. See kriisijuhtimine peaks olema kuidagi loogiliselt ülesehitatud. [...] Või noh, kasvõi meetmete järelevalve, et see on olnud nagu täiesti harali ja ei ole olnud terviklikult juhitud hetkekski kogu selle kriisi ajal.“ (intervjueeritav T4)

Kogemuse olemasolu tingis ka „ratsionaalsema“ ja „vähemate emotsioonidega“ olukordadele reageerimise:

„Ja võib-olla emotsioone oli ka vähem, sest et sest kui sa juba tead millega on tegemist ja enam-vähem tead, mida sa pead selles olukorras tegema siis kindlasti sa reageerid sellele juba lihtsamalt ja ilma liigsete emotsioonideta. Esimene laine oli ikka selline, kus, kus emotsioon oli võib-olla natuke rohkem, mis on ka loogiline ja arusaadav. Ja teine oli juba siis niimoodi ratsionaalsem.“ (intervjueeritav T2)

2. Info olemasolu

Peamise infopuuduse karakteristikuna toodi esile teadmatust keskvalitsuse tasandi plaanide osas, seda nii omavalitsuse kui regionaalse kriisikomisjoni tasandil:

„Ja mis mulle nagu iga ütleme siis iga hommik nagu vastu vaatas oli see, et punkt üks, et mul puudus olukorra ülevaade, mis toimub ja ma ei teadnud, mis on järgnevad planeeritavad sammud riigi poolt. [...]Meile pakuti Põhja regiooni (regionaalne kriisikomisjon – autorite märkus), Päästeametist pandi regiooni juht siis koordineerima, aga ta ei koordineerinud. Ja kõige hullem oligi see, et ta ise oli ka hädas nende asiadega, ta ei saanud aru, mida tal tegelikult on võimalus teha ja mida ei ole võimalus teha. Aga noh päeva lõpuks see kujunes siis selliseks, et kuna talle anti ülevalt alla, et noh teha ja koordineeritagu, mis tähendab siis seda, et ta paneb meile (omavalitsustele – autorite märkus) kõigile ühtemoodi.“ (intervjueeritav T3)

„Täitsid (Päästeameti esindajad) riigi poolt antud ülesandeid nii-öelda koordineerijatena seal põhja regionaalses kriisikomisjonis, aga ma ütlen veelkord nad ei saanud ikka päris lõpuni aru, mis asja nad peavad tegema ja mida. Meie omakorda ei saanud aru millega nemad tegelevad.“ (intervjueeritav T3)

Toodi näide ka sellest, kuidas Tallinna esindajad andsid regionaalses kriisikomisjonis teatud info edasi, kriisikomisjon pidavat selle info ka keskvalitsuse tasandile edastama, aga Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile edastatud lõppdokumendist jäeti teatud ideed või murekohad välja. Kirjeldati ka tajumist, et regionaalsel kriisikomisjonil endal pole võimalust olukorda muuta:

„Ja siis kui meie räägime, et kuulge, et meil on põhimure selles, et kuidas saada kätte informatsioon, et tuvastada ise tuvastada kusjuures, Terviseamet ei ole suuteline tegema seda, seda nakatumise seda rida või rada või mis iganes selle nimi, et seal olidki konkreetsed asjad, et me tahame seda ja seda. [...] pärast nägime, et materjalid, mis läksid Toompeale, siis sealt oli kõik välja jäänud. Sest keegi oleks pidanud hakkama seda tegema! Nad ei saa rääkida seal ülemustele, et meil on midagi tegemata. Selles mõttes ütlen veelkord, et meile jäi see kõik seal arusaamatuks. Samas kui ma nüüd midagi ütleks, siis nad (regionaalse kriisikomisjoni juhid) truult kirjutasid meile neid papüüruseid kokku pidevalt, mida me oleks saanud ka ise hankida mujalt. Minule sellised „linnukeste tegemised“ absoluutselt ei sobi.“ (intervjueeritav T3)

„Kui ma käisin pärast kohtumas sellesama päästeregiooni juhiga, ma ütlesin väga ilusti välja, et no tee siis midagi ja tema vastu, et no me ei saa midagi teha. Me ütlesime konkreetselt, et mis on need asjad, mis segavad ja teisalt ma saan temast ka aru, et kui tal endal leidlikkust ei ole siis ta ei lähe peale lendama. Selles mõttes noh mina üritan temast aru saada aga ta oli pandud olukorda, milles ta ise ka ei tahtnud olla.“ (intervjueeritav T3)

Üldiselt Tallinnas otsustamiseks vajaliku statistilise info liikumises probleeme ei täheldatud, seejuures käsitleti peamise vajaliku infona erinevat arvulist statistikat (nakatunute ja vaksineeritute osas). Hoolega jälgiti ka seda, milliseid praktikaid kasutatakse ja rakendatakse väljapool Eestit ning seda infot kasutati olukordadele reageerimise võimaluste kaalumisel:

„Info liikumises ei olnud probleemi [...]“ (intervjueeritav T8)

„Ei, ma arvan, puudust ei olnud ja kindlasti meil igapäevaselt saadeti statistikat, et mitu nakatunut meil igas linnaosas on ja noh, et palju meil siis mis kohal asub riigis Tallinna linn. Et neist andmetest me

lähtusimegi no vot ja kindlasti jälgisime ka kõik nende vaksineerimistöö protsenti, et mitu vaksineeritud inimest meil siin linnaosas on." (intervjueeritav T1)

„Ja loomulikult me jälgisime seda, et mis toimub siis koroonakriisiga eee üle maailma, eelkõige siis Euroopas ja ka see info teatud mõttes oli meil abiks. Me siis vaatasime, mida nii-öelda kolleegid teistes riikides siis olukorrale reageerivad ja meil oli võimalus siis ka siis seda kogemust eee kasutada nagu meil või siis teha vähemalt järeldusi, mis siis eee oleks õige samm ühes või teises olukorras." (intervjueeritav T2)

Toodi esile ka kiiret info liikumist nakatumiste korral Tallinna linnasüsteemis, sh. allasutustes:

„[...] asutustes, siis kui tuvastati uusi nakatumise juhtumeid, et siis see info levis päris kiiresti. Meie asutustelt siis meile, Tervishoiuametile ja me suutsime sellele kõigele kiiresti ja operatiivselt reageerida." (intervjueeritav T2)

Infopuudust tunnetati kitsalt mittestandardse info hankimise vajaduse tekkimisel Terviseametist, see oli kõige teravam probleem info hankimise valdkonnas Tallinna linna kriisiüksuse töös kasutamiseks. Samuti tunti puudust teaduslikust infost, nt. vaktsiinide tõhususmäärade või meetmete toimivuse kohta. Otsuste tegemistel tuli sellega arvestada, et teatud infot pole võimalik saada:

„Elkõige ma ütleks, et hakkas lonkama ühel hetkel päris kõvasti koostöö Terviseametiga kusjuures noh ma ütleks, et kõige suurem probleem oli siis esiteks infopuudus kuigi Terviseamet saatis meile infot regulaarselt aga kui meil oli vaja midagi, mis ei olnud näiteks standardne info siis selle hankimisega oli juba natuke keerulisem see olukord." (intervjueeritav T2)

„Aga öelda, et ... mul oli pidevalt tunne, et ma, ma tean kõike, mida ma tahaksin teada, seda mul ei olnud. Noh ei olnud piisavalt teaduslikku infot, aga seda ilmselt seetõttu paljuski teaduslikku infot lihtsalt ei olnud. No et a la mis meetmed täpselt töötavad, mis ei tööta. Kui sajabrotsendilise, mitte sajabrotsendilise kaitse annab vaktsiin või ei anna. Noh tänaseks me seda enam-vähem juba teame. Et sellised aspektid nagu noh, nende puudusega me pidime kõik arvestama, otsuste tegemisel." (intervjueeritav T5)

Ka SITKE raportitest ei olnud Tallinna kriisijuhtimisel eriti kasu, sest need kajastasid Tallinnast lähtuvalt peamiselt vaid statistilist infot nakatunute arvu kohta:

„SITKE raportid tulid, aga nad tulid riigi vaatest ja Tallinna linna kohta oli seal võib-olla ainult kolm lauset, et linnas on nii palju nakatunuid, ine aga see ei ole eksole see info, mida meil vaja on. [...] need riigitasandi raporteid omavalitsusi küll kuidagi ei aidanud." (intervjueeritav T3)

Konkreetselt ettepanekuna sooviti, et Terviseametil oleks eraldi inimene, kes tegeleks kohalike omavalitsuste nõustamisega. Kuna seda ei juhtunud, loodi Tallinna linnasüsteemi vastav ametikoht eesmärgiga anda kriisiüksusele edasi nii teadusinfot kui nakatumisnäitajaid.

„[...] ma usun, et tegelikult Terviseametil on võimekus konsulteerida kohalikke omavalitsusi. Vähemalt mul oli selline tunne. Ja nüüd arvestades Tallinnas suurust, meil oli vaja, et see oleks inimene, kellel on võimalust vahendada infot just ja ainult Tallinnale." (intervjueeritav T5)

„[...] kahe laine vahel linnas loodi uus töökoht. [...] COVID tegevuste koordinaator ja kes tegelikult tegeles ka info hankimisega. Temal oli pidevalt informatsioon selle kohta, mis on teadlaste nii-öelda nagu viimane arvamus ühe või teise tüve kohta mis oli parasjagu levimas. Temal oli alati informatsioon numbrite kohta, nakatumisnäitajad linnaosade kaupa, vanuste kaupa, sama info ka vaksineerimise osas. Temal oli informatsioon selle kohta, kuidas käib vaksineerimiste korraldamise kavandamine. Ehk meil oli selles

mõttes nii-öelda laias laastus ülevaade olemas mida me pidime teadma nagu enam-vähem oma töö planeerimiseks.“ (intervjueeritav T5)

Info osas sooviti selgust ka Vabariigi Valitsuste määruste osas, kohaliku omavalitsuse tasandilt oli keeruline uutest otsustest tihti aru saada, sest neist teavitati sotsiaalmeedia (*Facebook, Twitter*) vahendusel ja paar päeva hiljem järgnes õiguslik alus. Seejuures võis selle paari päeva jooksul juba ka otsus muutuda, ehk lõplikku dokumenti jõudsid valitsuse poolt juba muutunud suunised. Segadust esines ka õiguse valdkonnas, kus prooviti aru saada, millistele allasutustele valitsuse määrused kohalduvad. Selleks läks vaja juristide abi:

„[...] millest mul puudus oli – see sama riigipoolne informatsioon, mis puudutas kohalikke omavalitsusi. Riigi poolt oli see nii minimaalne, et seal oligi niimoodi, et kõigepealt tuli valitsus jutuga, et homme me kõigepealt arutame seda asja. Siis oli see, et Twitteris räägiti seda teist kolmandat ja neljandat. Siis kolmapäeval, et otsused on need ja neljapäeva hommikuks olid otsused tagurpidi ümberpööratud. Kui reedeks suudeti valitsuse otsus valmis kirjutada siis see oli jälle omakorda ümberpööratud. Noh see ongi see, et mida saad sa planeerida kui niimoodi tehakse?“ (intervjueeritav T3)

„[...] kui tulid siis valitsuse poolt uue need regulatsioonid siis et täpselt aru saada, et kas nüüd ühele või teisele linnaasutusele üks või teine korraldus ka eee kas nende tegevust mõjutab või mitte, et siis meil olid meie enda juristid, kes siis aitasid neid ikka nagu rohkem lahti sõnastada.“ (intervjueeritav T6)

3. Keskvalitsuse surve

Teise laine ajal tunti puudust edasiviivast koostööst erinevate struktuuride vahel, seejuures tajuti selles aspektist tagasilangust võrreldes esimese lainega. Lisaks tunti puudust pika plaani olemasolust riigi poolt, selle puudumine ja reeglite pidev muutumine raskendas tööd.

„Ma ütleks niimoodi, et kogu see selle kriisiperioodi (teise laine ajal – autorite märkus) jooksul oli siis kohati puudu sellisest, noh kuidas ma seda siis ütleks, konstruktiivsest koostööst erinevate struktuuride vahel. [...] Kui ütleme, et seda koostööd üldse ei olnud, see ei ole õige. [...] ei olnud niimoodi, et oleksime täiesti omapäi ääetud, aga [...] kohati meil tõepoolest jäi sellest vajalikust koostööst puudu. Ja noh, siin on raske nagu oletada, nagu et miks, miks see niimoodi läks päeva lõpus? Aga jah, et kohati see sünergia ei olnud enam see, mis, mis esimese laine puhul.“ (intervjueeritav T2)

„Ei, ei ole mingit, neil (keskvalitsuse tasandil – autorite märkus) ei ole mingisugust plaani! Ja sellepärast (muigab – autorite märkus) mul ei olnud ka arusaama, mis see plaan on, sest kogu aeg muutusid mängureglid. Väga raske on niimoodi tööd teha, et kui on koguaeg nagu uued tingimused.“ (intervjueeritav T8)

„[...] kõik need elementaarsed juhtimiseks vajalikud tegevused olid standardiseerimata, mitte juba selle teise laine ajal vaid esimese laine algul. Tegelikult ettevalmistus oli tegemata ja nii oligi.“ (intervjueeritav T3)

Kriisiüksuse poolelt toodi esile, et keskvalitsuse rolli tunnetati pigem koordineerijana, aga kohaliku omavalitsuse vajadused olid kriisis teistsugused. Sooviti aru saada sellest, mis üleüldse toimumas on, suurest plaanist. Samuti toodi esile keskvalitsuse tasandi ametnike poolse suure pildi nägemise probleeme:

„See koordineerimine on tegelikult trikiga sõna, sest igaüks sai sellest erinevalt aru ja minul ei olegi täna mitte puudust tegelikult sellest, et keegi ei koordineeri vaid mul on vaja aru saada sellest, mis toimub. [...] See ametnik seas olev professionaalsus ja arusaamine sellest, mis tegelikult põllu peal toimub, vot see oli see, mis kõige rohkem nagu lonkas. Ja võimetus mõelda pildi peale, mitte oma tüki peale, vaid tervikpildi

peale. See võimendus on seotud konkreetset sellega, mida ma ennem mainisin see on see ebaeduvältimise printsiip, mis tuleneb meie valitsemiskultuurist.“ (intervjueeritav T3)

Kohaliku omavalitsuse vaatenurgast ei saadud teises laines endiselt täpselt aru, mida tegema peab. Seda põhjusel, et keskvalitsuse tasandilt tulevad sõnumid olid kaoatilised ning laekusid mitmetest erinevatest riigiametitest, sh. ministeeriumidest. See tegi keeruliseks ka linnaelanikele olukorra selgitamise. Taolise olukorra ühe põhjusena nähti kriisijuhtimise valdkonna ekspertide kaasamise puudulikkust keskvalitsuse tasandil, st. kriisijuhtimise spetsialiste (mitte segi ajada epidemioloogidega või tervisevaldkonna ekspertidega):

„[...]see, mis riigis toimus oli meie jaoks halb. Halb sellepärast, et me ei saanud aru, mida me tegema peame, sellepärast, et need sõnumid tulid täpselt nii nagu jumal juhatab ja see tähendas seda, et meil olid erinevatest ministeeriumidest erinevad sõnumid kuna kõik see asi jookseb kokku kohaliku omavalitsuse tasandile. [...] haridus (Haridus- ja Teadusministeerium – autorite märkus) või MKM (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium – autorite märkus) või ütleme seal Sotsiaalministeerium, kõik annavad juhiseid, aga need juhised käivad risti vastu üksteisele. Aga meie peame ise iga jumala päev nende tavakodanikega suhtlema ja neid seletama neile, et seda asja ära klattima ja noh selgitama neid. Aga kui see algmaterjal on „tule eile meile“ no seda ei ole võimalik kvaliteetselt teha.“ (intervjueeritav T3)

„[...] riigi tasandil ei suudetud kaasata oma ala professionaale, kes oleks võinud selle asja tegelikult tükk maad lihtsamalt ära lahendada ja ütleme seda frustratsiooni ja seda kiunumist ja näkku panemist oleks olnud tükk maad vähem olnud.“ (intervjueeritav T3)

Regionaalses kriisikomisjonis nõuti ka Tallinna kriisiüksuselt teatud raporteid, sisendit erinevate suuniste, korralduste täitmise kohta. Kuivõrd nõutu oli segane ja selle eesmärgist ei saadud tihti aru, lahendati olukord pealinnas järgnevalt:

„Aga see õnnetu ametnik (riigiameti esindaja regionaalses kriisikomisjonis – autorite märkus), ta nähtavasti oma karbist kaugemale ei mõelnudki siis tema tegi ühtemoodi, et näe see siin on ülesanne ja olgu selleks kuupäevaks tehtud. [...] Aga tead, mis meie tegime? Me saatsime nad kukele! Sõna otseses mõttes. Kirjutasime selle pläusti kokku ja saatsime neile ära ja panime koogu sellele tegevusele punkti aga tegelikult tegime ise oma asja edasi! Nii lihtne oligi. Ja siis tekkiski see olukord kus ütleme meie olime, et sinu puhul on see, et see on esimene september eks ole, et meile oli see kooliaasta algus ja selleks ajaks olid kõik asjad paigas. Ja siis me märkasime, et neid samu asju tegi riik ka aga vahe oli selles, et kolm kuud hiljem.“ (intervjueeritav T3)

„Meie käitusime siin niimoodi nagu kõige õigemaks tol momendil pidasime seda teha. Päeva lõpus ma kordan veelkord oma mõtet, et riik jõudis samade tegevuste ja otsusteni aga lihtsalt kolm kuud hiljem sellest, mida meie tegime.“ (intervjueeritav T3)

Probleemina kirjeldati näiteks Terviseametilt selgete juhiste saamise raskuseid, pigem eelistas Terviseamet konkreetsete suuniste asemel otsuse langetamise täielikult kohalikule omavalitsusele jätta:

„Ja loomulikult kõige suurem probleem oli alati see, et Terviseametil olid päris suured raskused konkreetsega ehk kui me näiteks küsisime, et kas me peame selle selles olukorras niimoodi tegema, kas me peame midagi sulgema, kas me peame midagi kehtestama ja nii edasi ja nii edasi, siis vastus on olnud tavaliselt hästi lakooniline, et ja stiilis, et noh ise teate mis teete. Et noh vot selles sellest oli meil natuke puudu.“ (intervjueeritav T2)

Puudusi tunnetati ka kriisiaegses igapäevatöös – korralduste ja süsteemide tööle rakendamisel ning otsustamise kvaliteedis. Seehulgas oli ka teises laines endiselt probleemiks omavalitsuste samasugune kohtlemine olenemata, kas tegu on pea poole miljoni elanikuga ja oluliselt suurema asustustihedusega Tallinnaga või mõne väikese vallaga. Konkreetne näide toodi haridusvaldkonnast, kus kooli puudutava määruse puhul on väiksemas omavalitsuses võimalik sisuliselt otse valla ainsa kooli direktorile helistada ja info edasi anda, ja nõustada. Tallinnas, kus on pea 60 kooli, on taolise olukorra keerukusaste tunduvalt kõrgem:

„[...] kõige suuremaks probleemiks oli suutmatus realselt korraldusi teha, panna vaktsineerimissüsteemid tööle ja rööbastele. Kõik need tegelikult süsteemsed otsused, kõik olid nagu taqantjärke, kui nad tulid.“ (intervjueeritav T8)

„[...] vallas, kus on 5000 inimest ja Tallinna linnas kus on seal miski 450 000 inimest, et siis mõtle nüüd ise, et kas need on võrreldavad omavahel? Kas on võimalik teha kahte asja kõrvuti? On küll võimalik, aga siin on paar aga, [...] kui näiteks Kiisa vallas on üks kool, siis see tähendab seda, et selle kooli direktori helistada läbi ja asi on tehtud, aga Tallinnas on pea 60 kooli ja see tähendab ka seda, et sa ei hakka nagu kõiki direktoreid läbi helistama.“ (intervjueeritav T3)

„[...] (pealinn on – autorite märkus) 40% riigist, sest Tallinna linna on oma majanduse, SKP, rahvastiku arvu ja tihedusega laias laastus pool riiki. [...] Me ei saa panna Kiisa valda ja Tallinna linna ühele joonele. See on ka minu üks selline konkreetne murekoht, mida ma olen ikka ja jälle rõhutanud, et Tallinn linn ei saa olla riigile järjekordne mingisugune tavaline kohalik omavalitsus. Tallinn vajab oma seadust, oma neid protseduure, oma konkreetseid õiguseid, et kui midagi jälle juhtub siis sellisel juhul me suudame ja peame ise hakkama saama. Sest ma ütlen, et kui Tallinnal tekib nohu, siis riik on juba haige. Ja kui meie oleme haiged siis riik on surnud, sest kui Tallinn tagant ära kukub, siis ei ole midagi teha. Aga sellest aru ei saada.“ (intervjueeritav T3)

Eriliselt tunti puudust koostööst keskvalitsuse tasandiga, aga ka tagasisidest kohaliku omavalitsuse algatuste suhtes. Samuti ei saanud kohalik tasand aru neile püstitatud ootusest, sest keskvalitsuse tasand ei sõnastanud seda. Märgitakse, et valitsuse vahetus ei toonud ka linna suurema kaasamise osas muutust:

„[...] tegelikult ootusi kohalikele omavalitsustele ei suudetud sõnastada.“ (intervjueeritav T3)

„[...] mul on selline tunne, et, et riiklik tase või, või siis noh, ministeeriumi ja Haigekassa ei suutnud nagu päris hästi hoomata või planeerida seda, et kes on nende koostööpartnerid. Nad ei, ei ole suutnud lõpuni nagu selle omavalitsuse rolli mõtestada [...] No valitsus, teise laine ajal vahetus, aga siiski teatud järjepidevus on säilinud, et Tallinna (muigab – autorite märkus) linna ei kaasata jätkuvalt.“ (intervjueeritav T4)

„Koostööd riigi poolt omavalitsustega oli äärmiselt, äärmiselt napilt. See, mida siis omavalitsus nagu tegi [...] püüdsime hästi palju koostööd teha [...] leida seda koostööpunkti, et me paneme seljad kokku, seda päriselt ei ole tekkinud siiani. Samamoodi teise laine jooksul ei ole nagu seda sisulist koostööd ja sünergiat risti tekkinud [...] me tegelikult ei ole saanud nagu riigilt mingisugust tagasisidet, et kas nad näevad, et see on nagu okei lahendus või ei ole okei lahendus.. Selline kõrvulukustav vaikus on.“ (intervjueeritav T4)

Probleemina nähti ka „kasti sees“ mõtlemist ministeeriumide ametnike poolt, lisaks kirjeldati „kehva edu vältimise printsiipi“, mille sisuks on mitte eksida ja mitte omaalgatuslikult ideid välja käia:

„[...] ametnike hoiak on selline, et kuidas sulle öelda, et kehva edu vältimise printsiibi põhimõtetest räägelt kinni pidamine. Ja miks see oluline on sellepärast, et järsku see on jumala eest midagi sellist, et äkki ma

teen liiga palju kui ma sealt kastist välja astun, et ma pigem teen täpselt nii palju, et mind jäetakse rahule ja pigem et ma ei käi oma ideid välja. Sest see võib mulle tekitada rohkem tööd, see võib tekitada teistest kolleegides mingisugust rivaalitsemist, et selles mõttes kõik hoiavad oma sellest kinni.” (intervjueeritav T3)

Seejuures ei olnud pealinna kriisiüksuse liikmete jaoks erilist abi ka regionaalse kriisikomisjoni kuulumisest, sealset tööd kirjeldati pigem kui infovahetust ning „aeglast lahendust“, abi saadi sealt peamiselt üldisemate põhimõtete tarbeks (nt. pigem leebete sõnumite kasutamine kommunikatsioonis):

„[...] Tallinna jaoks natuke aeglane lahendus selles mõttes, et see on väga hea, et Põhja Päästkeskus seda teeb. See on ka omavalitsusjuhtide ja selline omavalitsuse kriisiinimeste jututuba. Selleks ajaks, kui need teemad jõuavad sinna regionaalsesse kriisikomisjoni on Tallinn nendel temaga juba tegelenud või lahendanud. Siiski ma ühe korra olen sealt ka abi saanud. [...] nõupidamisel, kus siis Andero Uusberg rääkis käitumisteadlasena inimeste mõttemustritest sellest, mida uuringud on näidanud. Et noh, sealt ma sain nagu selle arusaama, et mida sõbralikumalt ja leebemalt me need punktid inimeste käiguteele paneme, mitte vähem agressiivsust inimesed tunnetavad seda parem võib olla tulemus. Et üks selline praktiline kasu on alates esimese laine algusest olnud.” (intervjueeritav T4)

Kriitika asjakohasust põhjendati asjaoluga, et intervjuude toimumise ajal koroonaviiruse kolmanda ja ka neljanda laine ajal olid otsustajatel endiselt samad probleemid, mida riigi suunal esile toodi. Seejuures oleks ootus vastupidisele, et olukord suhetes keskvalitsuse tasandiga on paranenud:

„Mind üllatas see, et teist lainet juhiti veel hullemini kui esimest. [...] Aga see kriitika riigi suhtes on asjakohane, sest järgmine kord loogiliselt mõeldes läheb meil paremini... aga praegu on neljas laine ja me ikka riigina samamoodi tammume neis probleemides.” (intervjueeritav T3)

4. Initsiatiiv ja uudsed lahendused (lisategur)

Tallinna kriisiüksuste otsustajad tõid esile ka allasutuste töötajate initsiatiivikust ja lahendustele orienteeritust tänu millele said nii mõnedki probleemid lahendatud. Seda kirjeldati kui midagi „uudset“, sest pandeemia ohjamiseks vajalikud ideed tulid Tallinnale näiteks Terviseameti asemel enda allasutustest, näiteks Lasnamäe linnaosavalitsusest, kus inimestel puudus varasem nakkushaiguse ohjamise kogemus. Konkreetsete näidetena toodi esile esimese haiguspäeva hüvitamist, korteriühistutesse isikukaitsevahendite ja pindade puhastusvahendite jagamist ning ulatusliku vaksineerimiskampaania algatamist ühistranspordi reklaampindadel:

„Minu jaoks kõige uudsem oli see, et mõned ideed, mis aitasid kaasa selle koroonaviiruse leviku ohjeldamiseks selle nii-öelda vähemalt meie piirkonnas [...] sündisid mitte seal, kus asub justkui vastav kompetents ehk ma ei tea, riigi terviseamet või mingid riiklikud struktuurid või meditsiinistruktuurid, vaid nad sündisid just kohaliku omavalitsuse kõige madalamal tasemel, linnaosavalitsuses, kus olid inimesed, kellel ei olnud mingeid baastadmisi epideemiade kohta.” (intervjueeritav T5)

Seejuures toob iga uus idee ka täiendava töökoormuse, viimast kirjeldati näiteks korteriühistutele isikukaitse- ja puhastusvahendite jagamist meenutades. See konkreetne ülesanne tõi kaasa nii logistika kui kommunikatsiooni korraldamise vajaduse:

„[...] meil oli otsustatud, et anname korteriühistutele, kus on viis ja rohkem nakatunut anname neid samu desovahendeid (desinfitseerimisvahendeid – autorite märkus), et linna poolt jagame ka ühekorreds

maskid [...] Ja noh, keskmiselt, kui me alustasime siis oli algul viis korteriühistut aga siis kui oli selline tippaeg siis oli 30 korteriühistut nädalas. See tähendas seda, et logistikat pidime läbi mõtlema ja kuidas nendega suhelda, et noh kaasa arvatud need kirjad, et inimesed saaksid aru, miks me tõime desovahendeid, panime postkastidesse neid maske.“ (intervjueeritav T1)

5. Stress

Tallinna linna kriisiüksuses tajuti stressi episoodiliselt, näiteks seoses vaktsineerimiskeskuste avamisega kaasnenud olukorras, kus vaktsineerimissoov ületas vaktsineerimise võimalikkust, sest riik oli sätestanud rangelt algse vaktsineerimise sihtrühmad. Pingelise olukorra tekitas ka koolide distantstõppele saatmine, venekeelse elanikkonna suunas meediaruumis ilmunud süüdistused seoses kõrgenenud nakatumisnäduga ning avalike ürituste toimumise võimalikkuse ebaselgus:

„Tallinn rajas vaktsineerimiskeskused ja siis, kui tekkis see surve, et väga suur hulk inimesi tahtis vaktsineerida. Aga riik oli tõmmanud selle piiri sinna eagruppidele ja täpselt riskirühmadele, kes siis võib vaktsineerima minna. Et see oli see pingelolek, kus tegelikult ju Tallinn rajas nagu füüsiliselt need vaktsineerimiskeskused, aga tervishoiuteenust osutasid ikkagi eraldi tervishoiuteenuse pakkujad.“ (intervjueeritav T4)

„[...] selle perioodi sisse on jäänud korraga mitu sellist lokaalsemat episoodi, mis tekitasid väga palju pingeid. [...] Esimene oli seotud sellega, millal Tallinn saatis koolid minu meelest distantstõppele [...] Siis kui hakkas koroonaviirus juba levima hästi laialt üle riigi detsembris tekkis ka uus narratiiv, toona veel opositsioonipoliitikutelt, et kõiges on süüdi venelased koroonaviirusesse nakatumise juures. Kolmas selline stressiallikas [...] need nõudmised ja piirangud üritustele olukorras, kus tegevused pidid nagu toimuma, aga piirangud muutusid rangemaks, siis läksid leebemaks, siis jälle rangemaks, selle nagu vaja hästi palju ümberkorraldamist nii-öelda nagu jooksvalt koguaeg.“ (intervjueeritav T5)

Vaktsineerimise korraldamisega kaasnenud stressi põhjustajana mainiti keskvalitsuse ja riigiametite tasandil läbimõtlemita vaktsineerimissüsteemi:

„Aga miks see surve tekkis oli lihtsalt sellepärast, et päriselt oli läbi planeerimata vaktsineerimise ettevalmistus ja korraldus, sihtrühmad, nendeni jõudmine ja ei olnud ikkagi aru saama, et kuidas inimesed käituvad või võiksid käituda.“ (intervjueeritav T4)

Stressi tekitas ka uute piirangutega kaasnev teavitusvajadus Tallinna linna süsteemi töötajatele:

„Ja aeg-ajalt, kui noh, see ka kindlasti, et kui tulid jälle mingid uued piirangud, et siis selline kiire reageerimine, et see info jõuaks kiiresti kõigile meie töötajatele, et noh, see oli ka võib-olla selline nagu pingelisem aeg.“ (intervjueeritav T6)

Stressi kirjeldamise asemel räägiti intervjuudes pigem tööülesannete kuhjumisest ning rohkest paberimajandusest. Konkreetne näide toodi vaktsineerimistõendite kasutuselevõtuga kaasnenud segadusest:

„[...] see (koroonakriis – autorite märkus) lisas noh tööülesandeid. Me pidime neid tööasju tegema konstruktiivselt korteriühistutega, et pidime kogu aeg vaatama, et kuidas me neid üritusi korraldame, et väga palju paberimajandust tuli igasuguste regulatsioonide kohta. Noh näiteks, et kas meie päevakeskuses saaks näiteks juuksuris käia ja kui juba tuli, et kuidas siis need samased

vaktsineerimistõendid, et kuidas nendega käituda, keda me peame laskma ja keda mitte. Kindlasti lisatööülesanded tuli, aga kas see tekitas stressi? Noh võib-olla, aga mitte eriti." (intervjueeritav T1)

„Ei noh mina ei tundunud eriti mingit pinget peale selle, et tööülesandeid tuli materjalidega kokku panekul, ma ei oska nagu midagi erist välja tuua, et oli nagu ikka selline tavapärasest natuke kiirem aeg aga ma ei ütleks, et midagi sellist hullu või või erakordset." (intervjueeritav T9)

„[...] seda tööd oli päris palju ja ja ütleks nii, et teatud ajal oli isegi natuke liiga palju, aga noh, küll me saime hakkama." (intervjueeritav T1)

Kuivõrd kriisisituatsioonist lähtuvad tööülesanded lisandusid igapäevastele tööülesannetele, tekitas stressi ka püüd selles olukorras toime tulla – linna tavapäraseid ülesandeid tuli endiselt täita:

„[...] tavapärasele töökoormusele lisandus ka siis nagu selline kriisiga tegelemine, et võib-olla see, et oma nagu töökorralduses ka kõikide nende toimingute natukene ringi mängimine [...]." (intervjueeritav T6)

„Vaata sellest ajast, kui COVID on, see ju ei tee olematuks nagu ülejäänud linna tegevusi, et noh, need tulid lihtsalt juurde, et me ei saanud jätta mingisuguseid asju tegemata, sellepärast et, et me tegelesime COVID-ga, et selles mõttes venisid ikka oluliselt pikemaks kogu selle perioodi vältel. Kindlasti on olnud töömahukam aeg." (intervjueeritav T4)

„No ikkagi töökoormuse mõttes (oli stress – autorite märkus), et see nagu esiplaanil koquaeq ikkagi, et mitte see haigestumise risk." (intervjueeritav T8)

Stressi mõtestati ka kui kriisiolukorraga kaasnevat paratamatust, kus kohtuvad segane vastutus, ajasurve, määramatus ning koroonakriisiga kaasnenud pidevad muutused, haigestumine ja lähikontaktsus. Lisaks toodi koroonakriisi eripärana esile ka seda, et kriisiolukorras olid ametnike lapsed kodus ning töötada tuli nii, et lapsed on distantsõppel toetatud ehk tegeleda korraga mitme asjaga:

„Siis kui on pingeline olukord, eks see stress ikka tuleb, aga see ei tule mitte teistest lainest vaid pigem sellisest tüüpilisest kriisiolukorrast, kus sul on võib-olla vastutus natukene segane, ajasurve peal, on vaja midagi kiiresti ära teha, viimasel hetkel midagi muutub, keegi jääb haigeks või keegi on lähikontaktne." (intervjueeritav T4)

„Et selle kõige manageerimine – mul on kaks algklassi last, koosolekud ja nende õppimised olid kodus. Selline veidi pöörane." (intervjueeritav T7)

Lähikontaktsust toodi stressiallikana esile ka sellest vaatest, et see põhjustas inimeste puudumist, kellela ei saanud näiteks pressikonverentsi korraldada (kõneisikud, administratiivse poole eest vastutajad jne) ehk – kõiki ülesandeid ei ole võimalik kaugeteel täita.

„Võib-olla kõige rohkem oligi see teise laine puhul, et see lähikontaktsus ikkagi nagu natuke tekitas stressi, et see ju tähendab seda, et inimesed füüsiliselt olid eemal ja minule ja (kolleegidele – autori märkus) tähendas see lisatööd, sest et meie töö ikkagi noh, kasvõi pressikonverentsi korraldamine või või veel mingisuguste selliste tegevuste läbiviimine on füüsiline, sa pead ikkagi koha kohal käima, midagi korraldama. Et seda väiksema ressursiga teha on lihtsalt praktiliselt keeruline." (intervjueeritav T4)

Kurnatuse põhjustajana toodi esile ka teisele lainele iseloomulikku ulatuslike piirangute kehtestamist, mis ei võimaldanud väga paljusid tegevusi kodust väljaspool teha. Kirjeldati, et tegevuste valikus oli kaks tegevust – töö ja jalutamine:

„Võib-olla oli rohkem seda kurnatust sellest, et sul ongi ainult töö ja absoluutselt mitte midagi peale seda, sest kõik on kinni ja sa võid ainult sisuliselt väljas jalutada ja sul on ainult töö.“ (intervjueeritav T8)

Üks varasema mahuka kriisikogemusega kriisiüksuses osalenud isik sõnastas mõtte, et kogemuse tõttu ei tekita enam kriisiolukord stressi:

„Ei mulle see ei avaldanud üldse kuidagi (stressi – autorite märkus). Minul on null stressi, ma olen liiga palju asju üle elanud, et stress tekiks.“ (intervjueeritav T3)

6. Riskitaju (lisategur)

Mõned Tallinna kriisiüksuse liikmed tõid esile, et teise laine ajal tunnetati riski seetõttu suuremana, et nakatumisnumbrid olid kasvanud ning mitmed kolleegid olid nakatunud, lisaks olid ka keskvalitsuse tasandi seatud piirangud ulatuslikumad kui esimese laine ajal. Samas toodi vastandlikult esile, et ikkagi esimese laine ajal oli hirm suurem, aga nakatunute arvu suurenemine tekitas siiski ka teises laines ärevust:

„No tunnetasin muidugi oluliselt rohkem kui esimese laine ajal, kuna nakatumise numbrid olid oluliselt suuremad ja oli terve rida nakatunud kolleege. Nii ja need piirangud, mida riik seadis, need olid nagu nii-öelda ulatuslikumad kui esimese laine ajal, nii et jah, muidugi ma tunnetasin seda rohkem.“ (intervjueeritav T5)

„Et esimese laine ajal oli kindlasti hirm nagu suurem, aga siiski ka teise laine ajal. Mingi hetk, kui ikkagi need numbrid hakkasid suurenema, siis kindlasti ka see teadlikkus tõusis üha kõrgemaks. Seal oli ikkagi kerge ärevus, mis tuli sellega seoses [...]“ (intervjueeritav T6)

„See oht oli ka selge, et ta (koroonaviirus – autorite märkus) ikkagi levib ja võimalik on siis see erinevaid meetmeid ennetusmeetmeid rakendada, et seda ennetada.“ (intervjueeritav T4)

„See on üks ja seesama ühtlane, esimene, teine ja kolmas (laine – autorite märkus). Selles mõttes mul ei ole mingit vahet olnud. [...] Aga kui sa kartma hakkad siis tuleb metsa ära minna ja hakata tegelema teiste asjadega.“ (intervjueeritav T3)

Riskitaju väljendus ka otsustes, näiteks ürituste korraldamise kaalumisel. Otsustati, et teises laines ei korraldata kevadel kuni jaanipäevani 2021 Tallinna linna poolt ühtegi avalikku üritust:

„Meil olid erinevad üritused planeeritud suveajal ja kevadel, et kindlasti me kaalusime need kas üldse neid teha või mitte ja oli kollegiaalne otsus, et koos kõikide linnaosa vanemate ja linnapeaga otsustasime niimoodi, et enne jaanipäeva ei tule ühtegi avalik avalikku üritust, mida korraldab Tallinna linn, et ikkagi noh ütleks niimoodi, et tundsime veenvalt, et see oht täitsa olemas.“ (intervjueeritav T1)

Samas toodi näide ka isiklikus elus riskitaju vähenemise osas, kus teises laines näiteks koju toodud toidukaupa enam ei desinfitseeritud. Riskitaju vähenemist põhjendati suurema teadlikkusega ning sellega, et kuna kehtestatud olid ulatuslikud piirangud, et tundud liialt suurt nakatumisvõimalust.

Mainiti ka seda, et toimus kohanemine ning saadi aru, et koroonaviirusega tuleb koos elama ja tööd tegema õppida, seehulgas elu korraldada nii, et perekond kannataks võimalikult vähe:

„Ma arvan, et selle esimese lainega seoses oli hästi palju teadmatust ja siis olin väga ettevaatlik, et kõike ettevaatlikult desinfitseerisin ka toidupoe kraami, pakke nagu (muigab – autorite märkus). Et teise laine ajal no seal need numbrid olid ikka hirmutavad aga ma teadsin ka rohkem. Ma ootasin väga seda vaktsineerimise võimalust, et see nagu oli selline tunne, et tuleb veel vastu pidada, et siis saan ma kaitstud, umbes selline. Aga siis oli ka enamus asju nagu kinni ja see tunne ei olnud enam selline, et on võimalik väga nakatatud saada.“ (intervjueeritav T8)

„[...] kohanemine, et koroona ei lähegi mööda. Me peame lihtsalt õppima siin sellega elama ja tööd tegema [...]“ (intervjueeritav T7)

„[...] COVIDi või noh kogu see pigem... kuidas seda elu korraldada oma laste ja kõige selle ümber. See ei saaks nagu rohkem mõjutatud sellest viirusest.“ (intervjueeritav T7)

7. Enda eest hoolitsemine

Isiklike vajaduste eest hoolitsemine pandi kriisiajaks Tallinnas mitmete kriisiüksuse liikmete poolt pigem ootele. Ootele pandud valdkondade ja tegevustena kirjeldati üldisi isiklikke vajadusi, trenni, perega aja veetmist, söömist ja isegi tualetis käimist väga kiiretel aegadel. Kokkuvõtlikult meenutati kriisijuhtimist kui aega, kus „ei saa peatuda“.

„Oli tunne, et oleme lahendamas väga suurt kriisi ja enda isiklikud vajadused oli võimalik ka mõneks ajaks kõrvale panna.“ (intervjueeritav T5)

„[...] kõigepealt tuleb töö ära teha ja siis pärast saab, saab vaadata muid asju. [...] Et noh, ma ei kujuta ette, et kriisijuhtimises niimoodi saab, et sul on kiired asjad lahendada aga sa lähed trenni. Tegelikult niimoodi ei saa teha või noh selles mõttes saab aga siis sa ei ole enam kriisijuht.“ (intervjueeritav T4)

„[...] see ametikoht on juba selline, et nõuab sinult seda, et sul on kõigepealt esmalt töö ja ülesanded koos vastutusega ja siis on kõik muu. [...] kui on koosolek kuskil kell 9 päeval pühapäeval või õhtul esmaspäeva siis sul on koosolek ja sul ei ole nagu seda aega perega või lapse magama panemist [...] Ja söömisega on ka täpselt nii nagu on, et kui sa jõuad kaamera nagu välja lülitada ja midaqi nii-öelda kiiresti näksida siis on HEA (valjemalt – autorite märkus) tihti sageli ei olnud võimalik ka vabalt tualetti minna, et noh realselt niimoodi ja sa saad aru, et sa ei saa peatuda ja sul on vaja seda-seda ja seda teha.“ (intervjueeritav T8)

Ühe murekohana toodi välja kodukontoris töötamisega kaasnenud tööajast kinnipidamise probleeme ehk ka töötamist ka pärast ametlikku tööaega ning ka lõunapauside unustamist.

„[...] kodukontoris kui sul on nagu kiired sellised teemad, et sa pigem nagu unustad ära vahepeal mingit lõunapausi pidada ja, ja ei pea ka võib-olla nendest tööaegadest nagu nii väga kinni, et kui ikka mingi info tuleb peale tööaega siis sa tegeleb sellega [...]“ (intervjueeritav T6)

Samas esines siingi erinevusi – mõni isik, kes kirjeldasid esimese laine uuringus (Nagel, 2021^{a,b}) keerulisemat esimese laine kogemust, püüdsid teise laine ajal juba teadlikumalt oma vajaduste ja vaimse tervise eest hoolt kanda. Näidetena toodi värskes õhus aja veetmist, regulaarse liikumisharjumuse kinnistamist kui töökalendrisse laste kodusolemisega seonduvate tegevuste lisamine, kus ametnik oli hõivatud:

„[...] kui ma esimene laine oli niimoodi, et see tuli nagu äkki, kõik koju, kõik see stress ja ... teise lainesse sisenese hästi teadlikult. Ja me läksime niimoodi, et ma tõesti käisin iga hommiku kõndimas, et ma tegin aeg-ajalt rohkem koosolekuid õues, et saada seda värsket õhku. Siis ma panin kalendrisse endale aja, millal ma oma lapsi toitlustan [...]“ (intervjueeritav T7)

„[...] lähenesin hästi teadlikult sellele teisele lainele, et ma ei vajunud jälle kõssi. Ja selle pärast võib-olla see .. töötas. Nii ma jaksasin rohkem teha.“ (intervjueeritav T7)

Tajuti rohkem ka kolleegide väsimist ja hädas olemist:

„Seda rapsimist oli kõvasti. Võib-olla oli ka see, et mida ise tegime, et sa nägid, kuidas inimesed järjest rohkem väsivad, mitte töö pärast, vaid kogu see muu elu. Kõik oli kinni. Ja siis oli see, kes kartsid ise tööl, kes olid hädas laste õppimisega, kes oli ühe või teisega hädas ja sa nägid, et inimesed on päriselt hädas.“ (intervjueeritav T7)

Kirjeldati ka seda, et kriisisituatsiooni järelmite üle saab arutleda alles pärast kriisi möödumist:

„[...] võib olla siis, kui me pärast selle COVIDi saame kontrolli alla, et võime siis rääkida, et mismoodi see siis sulle emotsioonide, füsioloogia ja psühholoogiale mõjus ning mis olid võimalikud tagajärjed.“ (intervjueeritav T3)

8. Ajasurve

Mainiti, et teises laines oli ajasurve erinev, sest esimese ja teise laine vahepeal oli hingetõmbepaus – suvi:

„Tead ma arvan, et see vahe esimese ja teise laine vahel oli selles, et vahepeal oli suvi. Ajasurve oli pidev aga ma ütlen, et seal tekkis see hingamise koht [...]“ (intervjueeritav T3)

Sarnaselt stressile ilmnas ka ajasurve episoodiliselt, näiteks mobiilsete vaksineerimispunktide korraldus tuli välja mõelda vähem kui nädalaga. Üldine arusaam lähtus faktist, et olukord muutus kiiresti – järelikut on vaja ka kiiresti reageerida, näiteks nakatumisnumbrite kasvu korral. Samas tunnetati ka ajalõtku ehk konkreetse päeva otsuste mõju näeb koroonakriisis alles kahe nädala pärast:

„Pigem selline episoodiliselt, et kui need ikkagi nakatumiskordajad tõusid, et siis kui nagu tegevust oli vaja nagu rohkem noh see kriisitegevus nagu rohkem aktiveerus selliste juhtudel.“ (intervjueeritav T6)

„[...] näiteks mobiilsed vaksineerimispunktid, et sellega oli päris kiire ütleme, et pidime ühe nädalaga sisuliselt need ära korraldama [...] kus nad pidid seisma, kus pidime kiiremas korras kokku leppima näiteks kaubanduskeskustega, kus need vaksineerimispunktid tulevad.“ (intervjueeritav T1)

„[...] üldiselt oli pidevalt arusaam, et kuna olukord oli muutumas kiiresti siis oli vaja väga kiiresti reageerida. Samas kõik teadsid, et koroonaviiruse vastaste meetmete ja nende mõju ajaline seos ei ole vahetu vaid ta moodustabki paar nädalat siis tegelikult oli tunne, et ajasurve on taga küll aga mitte niimoodi, et sellest hakkab sõltuma midagi kohe homme vaid nagu langetasime otsuseid, millest hakkas sõltuma see, mis on kahe nädala pärast.“ (intervjueeritav T5)

Ajasurve tulenes teises laines ka töö- ja eraelu ühildamise vajadusest olukorras, kus rakendati nii kaugtööd kui lastega peredes distantstõpet:

„[...] see ajasurve ilmselt oli sellest, et kogu ülejäänud elu oli ka vaja ära manageerida.“ (intervjueeritav T7)

9. Meedia ja avalikkuse surve

Teises laines kõneldi meediasurve asemel pigem laiemalt, suurest infovajadusest. Seejuures ei olnud suur osa enim palutud infost seotud omavalitsuse pädevuses oleva valdkonnaga ehk kes ja millal saab vaktsineerima:

„[...] ma ei saa öelda, et kohaliku omavalitsuse suunal oleks olnud nagu meediasurve, midagi, midagi kriitilist, et tegelikult ei olnud. Päris mõistlik oli ja eks infovajadus oli loomulikult suur. Eelkõige siis küsimus selles, et, et kuidas, keda vaktsineeritakse, millal saab vaktsineerima aga see otseselt ei olnud kohaliku omavalitsuse pädevuses.“ (intervjueeritav T4)

Ühe näitena meediasurvest toodi Tallinna kriisiüksuse tööst esile haridusvaldkonnas ennetusmeetmete rakendamisel veel enne distantsõppe variandi tõstatumist. Sellega seoses tabas kohalikku omavalitsust kriitika nii meedia, kui Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt, sh. meedia vahendusel. Ka hilisema distantsõppele suunamise otsuse suhtes saadi kriitikat:

„Öeldes oli selline kerge üllatus, mis ei olnud kõige meeldivam, et olukorras kus me siis üritasime leevendada seda olukorda ja maandada riske [...] Kindlasti siis esimest korda me selles olukorras pörkasime kokku [...] päris terava kriitikaga. Näiteks ajakirjanduses, valitsuse poolt eelkõige siis Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt [...] kohati nagu tuli selline reaktsioon, et miks te, miks te üldse nagu neid meetmeid rakendate, ei ole see viirus midagi sellist kus peaks nagu nii teravalt reageerima, et oodake ära ja nii edasi.“ (intervjueeritav T2)

„[...] see oli nagu selline üldine suhtumine. Eriti palju pahameelt saime siis kui me tegime osalist kaugõppelt sügisel 2020 see oli nagu nii see sai nii palju kriitikat, et peksti igalt poolt, et saate arhiividest vaadata kui kirjutate ja siis paari nädala pärast hakkaski peale (suurem nakatumislaine – autorite märkus) ja siis oli, oli selge, et see oli õige. [...] Saime nii palju kriitikat.“ (intervjueeritav T8)

Meedia liigne tähelepanu tekitas ka praktilisi probleeme ja murekohti, eelkõige erinevate lahenduste kommunikeerimisel. Kriisiüksuse tööd püüti meedias käsitletud hoiakutest ja arvamustest siiski peamiselt lahus hoida:

„Ehk selline meedia liigne tähelepanu sellele asjaolule ta jällegi raskendas meie tööd kuna meil oli samal ajal vaja inimestele selgitada koroonaviirusega päriselt seotud riske ja kommunikeerida neid lahendusi ja olukorras, kus toimub selline sildistamine, on inimestes usaldust väga keeruline tekitada.“ (intervjueeritav T5)

„[...] me nii palju ei lähtunud sellest, mis nagu meedias nagu toimub [...] me lähtusime ikkagi puhtalt sellest, et kui valitsus andis mingid uued korraldused, kui meie enda siis kriisimeeskond otsustas, et meie muudame oma käitumist nii või naapidi ehk siis me lihtsalt toimetasimegi selle järgi, et me nagu noh, et selles mõttes ei läinud nende meedia rõhutustega nagu kaasa.“ (intervjueeritav T6)

10. Abitus

Abituse tunnetamise kirjeldamise juures kirjeldati minimaalset või olematut abitustunnet, võrreldes esimese lainega aitas seda ennetada ka kogemuse olemasolu eelmisest perioodist, aga ka koostöö erinevate partneritega:

„See oli minimaalne, nagu ma ütlesin, et kui sa juba tead, kui sul on kogemus, kui sa juba reageerid mitte lähtudes tunnetest, emotsioonidest vaid konkreetsetest faktidest ja kogemusest, siis põhimõtteliselt seda abitu tunnet, abituse tunnet eriti ei ole.“ (intervjueeritav T2)

„[...] kogemus oli juba olemas ja teadsime, mida me teeme. Meil olid konkreetsed plaanid koostatud seal vahepealses perioodis esimese teise laine vahel (suvi 2020 – autorite märkus). Meil oli koostöö esiteks

omavahel meie linnaorganisatsioonide vahel, meil oli koostöö ka teiste institutsioonidega kaasa arvatud riigi omadega. Nagu ma ütlesin kohati see koostöö võib-olla oleks, oleks võinud olla parem ja efektiivsem, aga öelda, et seda ei olnud, loomulikult ei saa nagu vastupidi, koostöö oli olemas. Me teadsime, et me ei ole üksi nii-öelda ja tänu sellele abituse tunnet ka ei olnud.“ (intervjueeritav T2)

Kriisiüksuse liikmed proovisid ka mõtestada asjaolusid, millest abitus alguse saab – teadmatus, info vähesus ja puudused koostöös:

„Nii et ma arvan, et see tekib pigem siis, kui sa ei tea, et kuidas ühes või teises olukorras tequtseda, kui sul puudub selline eelinfo nii-öelda, kui informatsioon on üldse vähe või kui keegi ei taha sinuga koostööd teha või tahab aga tegelikult ei tee. Ütleme nii, et siis võib selline olukord tekkida kui ilmub see abituse tunne. Meil seda ei olnud.“ (intervjueeritav T2)

Siiski meenutati episoodilist abitust, näiteks siis, kui olukorra mõjutamine pole isiku või ka kohaliku omavalitsuse tasandi otsustada ja võimuses:

„Abitust ma tunnen seetõttu, et ma ei suuda mõjutada riigis toimuvaid protsesse positiivses suunas.“ (intervjueeritav T3)

„[...] see on nagu peaga vastu seina löömine kogu aeg. Sul on vaja kasvõi vaktsiini oma töötajatele või sul on vaja või sa tahad, et koolis oleks mõistlik õppeprotsess korraldatud, mitte kaootiline või hektiline nii, et osad on haiged, kes siis kui haige laps siis ei saa ta seda kodus õppimise võimalust. Ja siis sa nagu ei saagi midagi teha või muuta noh, see pole enam sinu võimuses seda korraldada.“ (intervjueeritav T8)

Sama tunti ka ametniku tasandilt kriisiüksuse poole vaadatuna, näiteks kriisiüksusesse ametnike kaasamise vähesuse tõttu:

„Kunagi ei jõudnud sinna (kriisiüksuse – autorite märkus) laua taha, kus saaks selgitada, miks nii, miks ma tahaks nii teha. See on kogu süsteemi häda.“ (intervjueeritav T7)

Abitust kirjeldati ka otsustusprotsessi ja kriisjuhtimist segava faktorina:

„Aga kui ma hakkan seda tundma (abitust – autorite märkus) ja tekitan endale sellest mingi probleemi, siis see ei anna mitte midagi. Ehk kui mul on vaja kriis lahendada, siis see ei anna mitte midagi sellele lahenduskäigule juurde ega aita kaasa.“ (intervjueeritav T3)

11. Grupisurve

Teises koroonalaines Tallinna kriisiüksuses eriarvamuste esinemist mäletati vastandlikult – mõnede isikute poolt mainiti „tuliseid“ arutelusid, mõnede poolt ei mainitud suuri ja märkimisväärsed vaidlusi või aja mahavõtmise vajadust:

„[...] vahel läks väga tuliseks noh näiteks need samad koolid. Kuskil on koolidirektorid, kes peavad kooli juhtima igapäevaselt. Koolijuhtimine ei pruugi olla kõige lihtsam eriti kui seal on a la 1500 last ja sellistes tingimustes ongi nii, et kuidas sa seda teed. Ja siis oligi nii, et linnapea võttis kõigepealt asja kokku, selgitas poliitikat ja siis kui linnapeaga oli kohtumine siis linnapea andis võimaluse rääkida, et ärge tulge pärast rääkima, et kõik on kehvasti, et teil on nüüd võimalus rääkida.“ (intervjueeritav T3)

„Ei, ma ei ütleks, et ma ei mäleta, et meil oleks olnud selliseid eriarvamusi, kus oleks vaja olnud palju vaielda või aega maha võtta.“ (intervjueeritav T2)

„Ei no kindlasti oli neid eriarvamusi ka, noh et kuidas edasi minna [...]“ (intervjueeritav T1)

Toodi ka konkreetne näide eriarvamuse ja grupisurve esinemisest, see puudutas vaktsineerimispunktide avamist linnaosades:

„[...] eriarvamusel olid sellised, kus avada näiteks vaktsineerimispunktid? Noh, kindlasti iga linnaosa tahtis, et kiiremas korras avataks vaktsineerimispunktid just tema linnaosas noh et tema inimesed saaksid käia ja vaktsineerida ennast noh aga noh, ütlekski nii, et noh kuna neid punkte oli piiratud arv noh et tol hetkel noh pidime siis otsustama no see et vaata, et kuhu need siis punktid tulevad ja kahjuks esimese ütleks siis siin esimesel võimalusel (mõni linnaosa – autorite märkus) ei saanudki vaktsineerimispunkti.“ (intervjueeritav T1)

4.4.5 OMAVALITSUSTE SARNASUSED

Kokkuvõtte Saaremaa ja Tallinna kriisiüksustes otsustamist mõjutanud sarnastest põhi- ja lisateguritest koos nende väljendusvormidest on esitatud tabelis 11:

Tabel 11. Kriisiüksustes otsustamist mõjutanud teguri väljendusvormide sarnasused

PÕHITEGUR	VÄLJUNDID
AJASURVE	1. Episoodiline väljendumine, ei olnud pidev
STRESS	1. Kolleegide puudumine lähikontaktsuse tõttu 2. Töötamine ametliku tööaja väliselt
MEEDIA JA AVALIKKUSE SURVE	1. Suurenenud infovajadus meedial ja avalikkusel
ABITUS	1. Abitust maandas esimese laine kogemuse olemasolu 2. Võimetus keskvalitsuse valitud suunda mõjutada
GRUPISURVE	1. Episoodiline avaldumine (nt. võistlusmomendi või võimupositsioonilt oma arvamuse peale surumisena)
INFO OLEMASOLU	1. Keskvalitsuse tasandilt segased ja viiteajaga saabunud sõnumid, suunised ja juhised
ENDA HEAOLU EEST HOOLITSEMINE	1. Töötamine ametliku tööaja väliselt 2. Esimene laine õpetas enda eest hoolitsema neid, kellele esimene laine rängalt mõjus
KESKVALITSUSE VÕI TEISTE ORGANISATSIOONIDE SURVE	1. Keskvalitsuse ja valitsusasutuste vähene tugi ja koostöö 2. Ametniku vaade vs praktiku vaade, sh. ministeeriumide suuniste ja sõnumite vasturääkivus 3. Pika plaani puudumine 4. Keskvasandi piirangute ja otsuste lühike etteteatamisaeg ja nende kohaldatavus 5. Regionaalne kriisikomisjon kui vahendaja, mitte abistaja
LISATEGUR	VÄLJUNDID
VARASEMATE KOGEMUSTE OLEMASOLU	1. Esimese laine kogemus andis teatava enesekindluse ja otsustusjulguse
RISKITAJU	1. Indiviidi tasandi ohutaju vähenemine 2. Organisatsiooni tasandi kõrgendatud ohutaju (sh. läbi kolleegide nakatumise)

Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

5. KOKKUVÕTE

Uuring viidi läbi Päästeameti tellimusel suurendamaks avalikus sektoris kohaliku omavalitsuse tasandil kriisijuhtimise otsustusprotsesside võimekust ja neid mõjutavate tegurite ulatusest COVID-19 kriisi tingimustes ning toetada ameti spetsialiste, kes omavalitsusi hädaolukorraks valmistumisel ning selle lahendamisel toetavad. Uuringus lähtuti eesmärgist selgitada välja COVID-19 teise laine ajal kohalike omavalitsuste kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid ning nende mõjude väljendused Saaremaa valla ja Tallinna linna näitel ajavahemikul 01.09.2020 – 30.06.2021, mis on ühtlasi Terviseameti defineeritud koroonapandeemia teise laine periood (Terviseamet, 2021, lk 3).

Uuring koosnes ühtekokku kolmest etapist – dokumendianalüüs, ankeetküsimustik ja poolstruktureeritud intervjuud. Esimese uurimisülesandena kaardistati uurimismeetodeid kombineerides Saaremaa valla ja Tallinna linna kriisiüksuste struktuur ja otsustuskeskkond. Ilmnes, et Saaremaal kriisireguleerimine koroonakriisi teises laines toimus ühel tasandil, Tallinnas vastavalt kahel. Mõlemas omavalitsuses lisandusid ka otsuste rakendajad. Saaremaa kriisiüksuses tuvastati otsustusprotsessidesse kaasatud 24 isikut, Tallinna vastavates üksustes 94 isikut. Kokku osales uuringus 70 isikut (16 Saaremaalt ja 54 Tallinnast).

Saaremaa kriisiüksus kogunes keskmiselt kord nädalas ja lähtuvalt vajaduspõhisuse printsiibist, teise laine edenedes ning olukorra rahunemist silmas pidades kohtus kriisiüksus kevadele vastu minnes järjest harvemini. Igapäevaseks suhtluseks kasutati peamiselt *WhatsApp* keskkonda, mida kasutati virtuaalse infovahetuskeskkonnana jagamaks igapäevast situatsioonikirjeldust Saaremaal (sh. nakatunute arv, haiglas viibivate nakatunute arv jne).

Tallinna kriisiüksuste töö oli jaotatud kahte tasandisse – strateegiline (linna tippjuhtkond – suuniste, ressursside andjad) ja taktikaline (igapäevase töö tasand, suuniste rakendamisviiside üle otsustajad ja plaanide koostajad). Lisaks oli Tallinna kriisireguleerimise tunnuseks töötamine teemapõhistes töörühmades (nt personali töörühm, IT töörühm jne), kus töötati välja erinevaid oma valdkonnas olulisi lahendusi, juhiseid ja meetmete rakendusvõimalusi. Esines ka seda, et taktikalisel tasandil tuli oma väljatöötatud ettepanekute ja plaanide osas strateegiliselt tasandilt nõusolek saada. Omavaheliseks suhtluseks kasutati peamiselt meililisti.

Uuringu andmed viitavad sellele, et valimi moodustanud omavalitsustes oli kriisijuhtimise protsess teise laine ajal personali liikuvuse ja meeskondade ülesehituse mõistes teatud ulatuses paindlik. Andmed viitavad sellele, et varasemate kogemuste olemasolu on kriisiüksuste meeskondade komplekteerimisel oluline faktor. Samas ei ole see määrav, kuna pikaaegse ja muutuva VUCA kriisi tingimustes muutub nii kriisi, ohtude jms iseloom (nt. uued viirustüved, mis käituvad teisiti või on suurema nakkuskordajaga). Nii Saaremaal kui Tallinnas olid peamiseks teise laine probleemteemadeks vaktsineerimis-korraldus ja haridusvaldkonna toimetulek. Saaremaal lisandus veel üldisemalt piirangute seadmise temaatika.

Teise uurimisülesandena selgitati välja kahe omavalitsuse kriisiüksuste otsustajaid koroonakriisi teises laines enim mõjutanud tegurid, milleks olid info olemasolu, ajasurve ja stress. Tallinna otsustajaid mõjutasid seejuures enim vastavas järjestuses stress, ajasurve ja info olemasolu, Saaremaal aga info olemasolu, meedia ja avalikkuse surve ning enda eest hoolitsemine.

Kolmanda uurimisülesandena kaardistati otsustusprotsesse mõjutanud tegurite väljendusvormid. Ajasurve all kirjeldati enim selle episoodilist ja teemapõhist väljumist, stressi põhjustajana aga kolleegide lähikontaktsuse tõttu töölt eemal olemist ja töötamist ametliku tööaja väliselt. Meedia ja avalikkuse surve asemel tunnetati teises laines meedia kõrgendatud infovajadust, mida ka proaktiivse kommunikatsiooni abil maandata prooviti. Abituse peamise väljundina kirjeldati tunnetust, et kohalikult tasandilt ei ole kuidagi keskvalitsuse valitud suunda võimalik mõjutada. Abitust maandavana tegurina toodi seejuures enim esile esimeses laines saadud kogemust.

Organisatsioonisisese grupisurve teguri all toodi esile selle episoodilist avaldumist näiteks võistlusmomendi (nt Tallinnas linnaosade konkureerimine vaktsineerimispunktide saamise osas oma linnaossa) või autoriteedi arvamuse domineerimisena (nt huvihariduse piirangute kehtestamise temaatika Saaremaal). Info olemasolu teguri all toodi peamise puudujäägina esile keskvalitsuse tasandilt saabunud segaste ja hilinevad sõnumite, suuniste ja juhiste mõju.

Enda heaolu eest hoolitsemise tegurit kirjeldades mainiti seda takistava tegurina töötamist ametliku tööaja väliselt (nt pärast tööpäeva lõppu või nädalavahetustel). Ilmnes seegi, et isikud, kelle jaoks esimene laine möödus rängalt, õppisid seeläbi end teises laines isiklike ja baasvajaduste eest paremini hoolitsema. Teises laines mainiti Tallinna näitel kiiret töötempot ning baasvajaduste viitega või vaid osalist täitmist.

Enim väljendusvorme kirjeldati teguri keskvalitsuste või teiste organisatsioonide surve all. Kõige rohkem tunti puudust koostööst keskvalitsuse ja valitsusasutustega, sh. nende toest. Probleemina toodi esile nii eri ministeeriumide poolt kohalikele omavalitsustele antud suuniste ja juhiste vasturääkivust ning sedagi, et antud suuniste ja käskude osas oli lähtutud pigem ametniku kui praktiku vaatest. Kritiseeriti keskvalitsuse tasandi poolset pika plaani puudumist ning sellest johtuvat keskvalitsuse tasandi kehtestatud piirangute ja otsuste lühikest etteteatamisega, lisaks ka probleeme otsuste rakendatavusega kohalikul tasandil. Eraldiseisvalt toodi esile regionaalsete kriisiüksuste ebapiisavat rolli – teises laines kirjeldati neid kui infovahetuse kohta, mitte abistajat või otsustajat.

Teises laines tuvastati ka Saaremaal ja Tallinnas kaks olulist lisategurit, milleks olid esimese laine kogemus ja riskitaju. Mõlemas omavalitsuses kergendas tunnetuslikult kriisireguleerimist ja otsustusprotsessides toimetulekut esimese laine kogemus, mis andis teatava enesekindluse ja otsustusjulguse. Riskitaju all toodi esile indiviidi tasandi riskitaju vähenemist COVIDi suhtes ning sellele vastanduvalt organisatsiooni tasandi ohutaju kõrgenemist. Tallinnas ilmnis eraldiseisva lisategurina ka innovatsioon ja initsiatiiv, mille väljendusvormideks olid ametnike tasandilt tulnud ideed, mida hakati kriisireguleerimiseks ja kriisi mõjude leevendamiseks tervel omavalitsuse haldusterritooriumil kasutama (nt esimese haiguspäeva hüvitamine, korteriühistutele maskide ja puhastusvahendite jagamine).

6. ARUTELU

Koroonakriis oli Eesti avaliku sektori kriisijuhtimise võimekusele tõsine väljakutse ning selle kogemuse õppetunnid on ühtviisi väärtuslikud nii kohalike omavalitsuste kui keskvalitsuse tasandil. Mõistmaks, mis mikroperspektiivis erinevate riigi institutsioonide kriisireguleerimise eesmärgil loodud kriisiüksustes toimus, millised olid otsustusprotsessid ja otsuseid mõjutavad tegurid, tuleb vaadata ajas tagasi ning uurida toimunut süvitsi. Vaid toimunu mõtestamise ja mõistmise läbi on võimalik aru saada, mis juhtus, milliseid protsesse saab parendada ning milliseid võimelünki on tarvis täita.

Selle uuringu ühe olulisima tulemusena selgus, et kohalikud omavalitsused loovad kriisireguleerimise jaoks eripäraseid struktuure ning töövorme, seejuures kaasates erineval määral ka eksperte ning organisatsioonivälise partnerite esindajaid. Mainitud valikute puhul lähtutakse seejuures eelkõige vajaduspõhisuse printsiibist – luuakse selline üksus, just selliste valitud kaasatud isikute või organisatsioonide esindajatega, nagu hetkeolukord tunnetuslikult nõuab. Universaalsed ning tihti kommunaalkriiside lahendamise perspektiiviga loodud omavalitsuste ametlikud kriisikomisjonid jäeti mõlema uuringus osalenud omavalitsuse puhul kõrvale ning loodi uued, informaaalsed või formaalsed otsustusüksused. Viimane kõneleb adaptiivsest valitsemisest ning on heaks märgiks omavalitsuste vastutuse võtmisest.

Vastutuse võtmisega on tugevalt seotud ka üks Saaremaa ja Tallinna kriisiüksustes osalenud isikute poolt tihedalt mainitud teises laines otsustamist mõjutanud tegur – esimese laine kogemus. Esimesest koroonakevadest läbi tulemise mõju alandas ohutaju, tõstis enesekindlust ning andis otsustusjulguse. Eelkõige kirjeldati ühe VUCA keskkonnateguri mõju – määramatuse – olulist vähenemist. See tähendab, et viirus ei olnud enam niivõrd tundmatu, samuti ka selle põhjustatud haigus. Olid teada ka ennetusmeetmed ja ressursivajadus – seega vähenes ka abitus. Omaette murekohana tõid seejuures mõned otsustajad välja, et ehk mõjus esimese laine kogemus isegi valvsust uinutavalt ning tegi liiga enesekindlaks. Seejuures aitab viimast ehk paremini mõista ka asjaolu, et kogu ligi 14 tunnise kogutud audiomaterjalis, mis saadi intervjuudest, ei maininud ükski otsustaja kordagi erinevaid tüvesid ega nendest tulenevaid ohte. Koroonaviirust tunnetati olenemata tüvest ühtse ning tihti ka personifitseeritud vastasega, kelle kohta kasutati asesõna „mis“ kõrval ka sõna „ta“.

Valvsuse uinutamise määrgina võib vaadelda ka indiviidi taseme riskitaju alanemist, mida kirjeldasid nii otsustajad enda elu näitel kui ka oma omavalitsusüksuste elanike kodust väljas käimisi märgates. Hirmu sellisel tasemel, nagu esimeses laines, ei olnud ning sellest lähtuvalt kirjeldati ka otsustamisprotsesse laiemalt kui ratsionaalsemaid ning loogilisemaid. Viimases toetuti seejuures jällegi esimese laine kogemusele, mis võimaldas teises laines emotsioonid suuresti kõrvale jätta. Lähtuvalt tabelis 1 (lk 6) ära toodud esimese ja teise laine baasstatistikute erinevusest, milles lähtub, et esimeses laines suri koroonaviirusega 65 ja teises 1205 Eesti elanikku, on selle indikaatori baasil selge, et tegelik ja ka realiseerunud oht oli teises laines inimestele märkimisväärselt suurem, kui esimeses.

Omaette küsimuseks jääb, kas esimese laine kogemuse tagajärjel pärsitud indiviidi tasandi ohutaju võis mõjutada organisatsiooni tasandi otsuseid näiteks leebemaid piiranguid eelistama ning võinuks seeläbi vähemalt potentsiaalselt tuua kaasa ka rohkem nakatunuid?

Madalama individuaalse ohutaju kõrval püsis organisatsiooniline ohutaju siiski kõrge, olukorra jälgimiseks ja defineerimiseks pandi mõlemas omavalitsuses paika ka indikaatorid, mis Tallinna väljendusid kolmeastmelise nn. valgusfooriplaanina (roheline, kollane ja punane stsenaarium), Saaremaal jälgiti tähelepanelikult haiglasse jõudnud nakatunute arvu. Enim otsustustajad mõjutanud tegur – info olemasolu – oli tugevalt kaldu arvulise info olemasolu poole, puudust tunti teaduspõhisest ja spetsiifilisemast infost. Info olemasolul on puutepunkte ka keskvalitsuse või teiste organisatsioonide survega, nimelt soovisid omavalitsuste esindajad nii Saaremaal kui Tallinnas, et neil oleks olnud arusaam riigi pikast plaanist või indikaatoritest, mille täitumisel käivitub x plaan. Eraldi mainiti, et SITKE igapäevastest raportitest erilist abi ei olnud, enda haldusüksuse situatsiooni kohta tuli täiendavalt infot juurde otsida.

Teine otsustajaid märkimisväärselt mõjutanud tegur ajasurve oli omamoodi samuti seotud keskvalitsuselt tulevate suuniste ja juhistega, nimelt valmistas kohalikule tasandile raskusi nn. äkkpiirangute kohaldamine ja selgitamine lokaalsel tasandil. Piirangute kõrval mõjus valuliselt ka eri ministeeriumide poolt kohalikele omavalitsustele edastatud suunised ja juhised, mis olid tihti vastukäivad. Praktikas tähendas see näiteks juhtumeid, kus ühest ministeeriumist tulnud suuniste rakendamisel poleks võimalik täita teisest ministeeriumist tulnud nõudeid. Tunti puudust eraldi kohalike omavalitsustega tegelevast isikust (minimaalselt) või üksusest. Viimase üheks põhjuseks võib pidada asjaolu, et uuringus osalejate arvates regionaalne kriisikomisjon eriti abiks ei olnud, pigem oli tegu infovahetuse paigaga.

Stress kui kolmas enim mõjutanud tegurit tunnetati küll leebemalt, kui esimeses laines, aga tavapäraseks tõiseks õhkkonnaks teist lainet siiski pidada ei saa. Stressi tekitavate asjaoludena kirjeldati väljaspool tööaega töötamist ning seda, et tihti puudusid ka mitmed kolleegid (lähikontaktsuse või haigestumise tõttu). See tähendab, et ka tavapärase töö oli inimressursside vähesuse tõttu kohati piiratud. Olukorras, kus ära tuli teha nii tavapärase töö kui täita ka kriisiüksuse liikmeks olemisega kaasnevad kohustused, olid lähikontaktsuse tõttu töölt eemal olevad kolleegide puudumine probleemiks just neis töökohtades, kus kaugtööd polnud võimalik. Taoline töökorraldus ehk täiendava tööjõu mittekaasamine (st. täiendav värbamine) on tavapärase praktika kriisijuhtimise valdkonnas, aga aastaid kestva kriisi puhul tekib paratamatult aja möödudes küsimus taolise süsteemi jätkusuutlikkusest ja töötervishoiu põhimõtete järgimisest.

Stressi maandamise ühe olulisima tehnikana nähakse enda eest hoolitsemist, eelkõige nii baasvajaduste, aga ka füüsilise ja vaimse tervise eest. Koroonakriisi teises laines ilmnes, et unele, füüsilisele aktiivsusele, toitumisele ja töö- ja eraelu tasakaalu hoidmist kirjeldasid rohkem inimesed, kellele esimene laine mõjus rängalt (sh. läbipõlemise oht või juba väljakujunenud läbipõlemine koos töölt eemal viibimisega). Valdavalt kirjeldati viimast Saaremaa otsustusüksustes osalenud isikute poolt ning see on ka oodatav, sest esimene laine

oli seal sügavamate tagajärgedega. Tallinnas töötati ka teises laines pigem peatumata ja tihti jäi kõrvale liikumine, toitumine ning aeg perega.

Ka teadmatust näiteks vaktsineerimiskorralduse osas kirjeldati kui stressi tekitavat tegurit. Kuigi paljud protsessid, sh. vaktsineerimiskorraldus, tuli küll kohalikul tasandil vähemalt teatud määral ära korraldada, ei olnud võimalik siiski sisuliselt poolelt eri valdkondades keskvalitsuse poolt võetud suunda võimalik mõjutada. See tekitas mõlemas uuritavas omavalitsuses töötanud kriisiüksustes abituse tunnet. Abitus omakorda tingis ka intervjueeritavate väljendatud sõnumi – kohalikel omavalitsustel peaks olema rohkem vastutust, lisaks peab koostöö avaliku sektorite erinevate tasandite vahel olema sujuvam.

Tallinnas ilmnes üldiste lisategurite kõrval ka innovatsioon ja initsiatiivikus, seda nn. *bottom-up* ehk madalamalt tasandilt kõrgemale kerkiva ideedena. Konkreetse näitena toodi seejuures ühest linnaosavalitsusest alguse saanud ideed, et Tallinna elanikud vajaksid esimese haiguspäeva hüvitamist, sest paljud ei soovi töötasus kaotamise tõttu ametlikku haiguslehte avada ja seetõttu tulevad haigusnähtudega tööle. Samuti linnaosavalitsuste tasandilt alguse saanud algatusena kirjeldati ka korteriühistutele isikukaitsevahendite ja üldpindade puhastusvahendite jagamist. Mõlemaid ideid hakati rakendama kogu omavalitsuse haldusterritooriumil, ning mõlemate puhul kaasatud ressursid olid tõenäoliselt märkimisväärsed ning tõstavad küsimuse, kas initsiatiivi ja innovatsiooni ja omavalitsusüksuse eelarveliste võimaluste vahel on seos

Lõpetuseks peaksid kohalike omavalitsuste (vähemalt suuremate) või Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajad olema kaasatud ka riikliku kriisikomisjoni tasandile, et kohalik tasand saaks kaasa rääkida riigi kriisireguleerimise pikemas plaanis.

6.1 SOOVITUSED

Järgnevalt on esile toodud uuringus osalejate omapoolsed soovitud keskvalitsuse tasandi kriisijuhtimise tõhustamiseks, mis on esitatud optimeeritud kujul koos uuringu läbiviijate omapoolsete soovitud kohaliku omavalitsuse tasandi kriisijuhtimise tõhustamiseks.

Tabel 12. Soovitused regionaal- ja kesktasandi kriisijuhtimise tõhustamiseks

SOOVITUSED KESKVALITSUSE TASANDILE	
1.	Läbi viia tagasiulatuv kriisijuhtimise audit (fikseerida kriisi õppetunnid ja kitsaskohad) keskvalitsuse, riigiametite ja ministeeriumide tasandil
2.	Lua maakondade tasandi kriisikomisjonid
3.	Tagada sõnumite selgus ja konkreetsus
4.	Kohalikule tasandile rohkem ressursse ja vastutust
5.	<i>One note</i> keskkond teha kättesaadavaks omavalitsustele, riigiametite inimestele
6.	Rohkem koostööd omavalitsustega
7.	Suurte omavalitsuste või Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajad kaasata VV kriisikomisjoni
8.	Koondada kriisijuhtimise teadmised ja rakenduslikud oskused ühte riiklikku struktuuriüksusesse, kus on olemas nii planeerimine, reageerimine kui taastamine
9.	Lua kriisijuhtimise atesteerimise süsteem
10.	Lua ministeeriumideülene kriise koordineeriv riigiasutus, oma juhi ja eelarvega
SOOVITUSED KOHALIKU OMAVALITSUSE TASANDILE	
1.	Läbi viia tagasiulatuv kriisijuhtimise audit (fikseerida kriisi õppetunnid ja kitsaskohad)
2.	Tagada kriisijuhtimise jätkusuutlikus ka olukorras, kus omavalitsuse juht(kond) keset kriisi vahetub
3.	Kriisikommunikatsioonis kasutada visuaalsemaid lahendusi
4.	Kriisiüksuses jagada ära konkreetsed ülesanded, kes millega tegeleb
5.	Kasutada otsustamisel mõõdikuid
6.	Kaasata eksperte
7.	Valmistuda võimalikeks ja võimatuteks kriisideks
8.	Lua süsteem psühholoogilise kriisiabi osutamiseks kriisiüksuses töötajatele, nt võtta eeskuju Päästeameti ja Politsei- ja Piirivalveameti süsteemist

Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

1. Bartholomew, K., Henderson, A. J. Z. & Marcia, J. E. (2000). *Coding semi-structured interviews in social psychological research*. In Reis, H. & Judd, C. M. (Eds.), *Handbook of research methods in social and personality psychology* (pp. 286–312). Cambridge: Cambridge University Press.
2. Baumann, D. J., Dagleish, L., Fluke, J. & Kern, H. (2011). *The Decision-Making Ecology*. Washington, DC: American Humane Association; p. 5.
3. Baumann, D. J., Fluke, J. D., Dagleish, L. & Kern, H. (2014). The decision making ecology. *From Evidence to Outcomes in Child Welfare: An International Reader*; pp. 24–40. Oxford: Oxford University Press.
4. Bennett, N. & Lemoine, J. (2014). What VUCA Really Means for You, *Harvard Business Review*, 92(1/2); p. 27.
5. Bigelow, B., Fahey, L. & Mahon, J. F. (1993). A Typology of Issue Evolution. *Business and Society*, 32(1); pp. 18–29.
6. Boin, A. (2004). Lessons From Crisis Research. *International Studies Review*, 6(1), pp. 165–174.
7. Boin, A., Kofman-Bos, C. & Overdijk, W. (2004). Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. *Simulation & Gaming*, 35(3), pp. 378–392.
8. Brecher, M. (1974). *The Foreign Policy System of Israel*. New Haven: Yale University Press; pp. 4–6.
9. Chan, T. J. & Mohd Hasan, N. A. (2017). Apple versus Samsung Patent Lawsuit: An Issue and Crisis Management Approach. *International Journal of Law, Government and Communication*, 2(5); pp. 1–12.
10. Comfort, L. K., Napucu, N., Ko, K., Menoni, S., & M. Siciliano. (2020). Crisis Decision-Making on a Global Scale: Transition from Cognition to Collective Action under Threat of COVID-19. The American Society for Public Administration. *Public Administration Review*, 80(4): p. 617.
11. Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. Special issue. *Public Administration Review*, 67: pp. 189–197.
12. Cumming, G. (2014). The New Statistics: Why and How. *Psychological Science*, 25(1), pp. 7–29.
13. Eilon, S. (1971). *Management Control*. Macmillan International Higher Education; p. 135.
14. ERR (2018). Saaremaa vallas pole esimese aastaga kõik veel paika loksunud. 12. detsember, 2018, *Eesti Rahvusringhääling*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/888325/saaremaa-vallas-pole-esimese-aastaga-koik-veel-paika-loksunud> [kasutatud: 22.06.2022].
15. Fishburn, P. C. (1964). *Decision and value theory*. Wiley: p. 11.
16. Green, J. C., Caracelli, V. J., & Graham, W. F. (1989). Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11(3): pp. 255–274.
17. Hernandez, M., Scarr, S. & Sharma, M. (2020). The Korean Cluster. March 20, 2020, Reuters. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://graphics.reuters.com/CHINA-HEALTH-SOUTHKOREA-CLUSTERS/0100B5G33SB/index.html> [kasutatud: 22.06.2022].
18. Hädaolukorrasedus (HOS) (2021) RT I, 17.11.2021, 9. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125062021008?leiaKehtiv> [kasutatud 22.06.2022].
19. Ivankova, N., V., Creswell, J. W., & Stick, S. L. (2006). Using Mixed-Methods Sequential Explanatory Design: From Theory to Practice, *Field Methods*, 18(1): pp. 3–20.
20. Jajčinović, M., & Toth, M. (2018). Models of Decision Making – Advantages and Drawbacks in Crisis Management. *Annals of Disaster Risk Sciences*, 1(2): pp. 129–138.
21. Jaques, T. (2014). Issue and crisis management: Exploring issues, crises, risk and reputation. South Melbourne: Oxford University Press; p. 7.
22. Jaques, T. (2007). Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct. *Public Relations Review*, 33(2); pp. 147–157.
23. Jaques, T. (2008). Howard Chase: The man who invented issue management. *Journal of Communication Management*, 12(4); pp. 336–343.
24. Jaques, T. (2010). Reshaping crisis management: the challenge for organizational design. *Organizational Development Journal* 28(1): pp. 9–17.
25. Kettl, D. F., & Fesler, J. (2008). *The Politics of the Administrative Process*. 4th edition. Washington, DC: CQ Press.
26. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) (2021). RT I, 25.06.2021, 8. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052018006?leiaKehtiv> [kasutatud 22.06.2022].
27. Kossakovski, P. (2020). Why some people are superspreaders and how the body emits coronavirus. October 27, 2020, *National Geographic*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.nationalgeographic.com/science/2020/10/why-people-are-coronavirus-superspreaders-how-body-emits-infectious-particles> [kasutatud: 22.06.2022]

28. Lagerspetz, M. (2017). *Ühiskonna uurimise meetodid. Sissejuhatus ja väljajuhatus*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus: lk. 156–158, 166, 179.
29. Lamertz, K., Martens, M. L. & Heugens, P. P. M. A. R. (2003). Issue evolution: A symbolic interactionist perspective. *Corporate Reputation Review*, 6(1); pp. 82–93.
30. Mallach, E. G. (1994). Understanding decision support systems and expert systems. Irwin, Burr Ridge, Illinois.
31. McIntosh, M. J. & Morse, J. M. (2015). Situating and Constructing Diversity in Semi-Structured Interviews. *Global Qualitative Nursing Research*, 2; pp. 1–12.
32. Merton, R. K., & Kendall, P. L. (1946). The Focused Interview. *American Journal of Sociology*, 51(6): pp. 541–557.
33. Mizumoto, K., Kagaya, K. & Chowell, G. (2020). Early epidemiological assessment of the transmission potential and virulence of 2019 Novel Coronavirus in Wuhan City: China, 2019–2020. *BMC Medicine*. DOI:10.1186/s12916-020-01691-x.
34. Morse, J. M., & Field, P. A. (1995). Qualitative research methods for health professionals (2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
35. Nagel, H. (2021^a). *Kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisis – juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel*. Tallinn: Tallinna Ülikool; lk 55, 86, 103.
36. Nagel, H. (2021^b). COVID-19 esimeses laines Tallinna ja Saaremaa näitel, *Acta Politica Estica*, 12; lk 63–93.
37. Nagel, H. & Nagel, A.-M. (2022^a). Mis mõjutab kriisides otsustamist? *Verbis Aut Re*, 15(1); lk 22–25.
38. Nagel, H. & Nagel, A.-M. (2022^b). Avaliku sektori kriisiotsustamist mõjutavad tegurid koroonakriisi algfaasis Saaremaa valla ja Tallinna linna kriisiüksuste näitel. *Turvalisuskompass*, 2(1); lk 46.
39. Nangia, M., & Moshin, F., 2020. Identifying VUCA Factors in a Pandemic Era – A Framework Focused on Indian IT Industry. *Journal of Critical Reviews*, 7(7), pp. 931–936.
40. Rahandusministeerium (2021). Avaliku teenistuse aruanne 2020; lk 7. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/atar_2020_final_.pdf [kasutatud: 22.06.2022].
41. Rahandusministeerium (2022). Avaliku teenistuse aruanne 2021, lk 21. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.fin.ee/media/6262/download> [kasutatud: 22.06.2022].
42. Rose, R., & Davies, P. L. (1994). Inheritance in public policy: change without choice in Britain. New Haven, CT: Yale University Press; p. 57.
43. Shahsavarani, A. M., & Adabi, E. A. M. (2015). The Bases, Principles, and Methods of Decision-Making: A Review of Literature. *International Journal of Medical Reviews*, 2(1): p. 222.
44. SoGoSurvey (2022). [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.sogosurvey.com> [22.06.2022].
45. Stern, K. E. (2003). *Crisis Decision-making: A Cognitive Institutional Approach*. Swedish National Defence College, 6: pp. 55–56.
46. Surowik, D. (2002). Leonard Savage's Mathematical Theory of Decision. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*, 5(18); pp. 65–75.
47. Tallinna Linnavalitsus (2020^a). Tallinna linna asutuste töökorraldus COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks. 21. septembri käskkiri nr T-4-1/20/21. [Võrgumaterjal] Leitav: https://dhs.tallinn.ee/atp/?regnr=T-4-1%2F20%2F21&c_tpl=1092&command=details&dok_id=4790384 [kasutatud: 22.06.2022].
48. Tallinna Linnavalitsus (2020^b). Töörühma moodustamine COVID-19 leviku tõkestamise meetmete rakendamiseks. 12. märtsi käskkiri nr T-4-1/20/7. [Võrgumaterjal] Leitav: https://dhs.tallinn.ee/atp/?regnr=T-4-1%2F20%2F7&c_tpl=1092&command=details&dok_id=4723900 [kasutatud: 22.06.2022].
49. Tallinna Strateegiakeskus (2021). *Tallinn arvudes 2021*; lk 104. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.tallinn.ee/est/Tallinn-arvudes-2021.pdf> [kasutatud: 22.06.2022].
50. Tamm, M. & Nergi, A.-M. (2018). Tallinn autostub: Tallinnas voorib iga päev juurde 50 000 autot. Linn jääb neile kitsaks. 18. oktoober, 2018, *Delfi*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://longread.delfi.ee/artiklid/tallinnasse-voorib-iga-paev-juurde-50-000-autot-linn-jaab-neile-kitsaks?id=83978754> [kasutatud: 22.06.2022].
51. Tashakkori, A., & Teddlie, C. (2003). Handbook on mixed methods in the behavioral and social sciences. Thousand Oaks, CA: Sage.
52. Taylor-Gooby, P., & Zinn, J. (2006). Risk in Social Science, Oxford, Oxford University Press: p. 2.
53. Terviseamet (2021). K. Sirp: Asutuse hädaolukorra juhtimisstruktuuri loomine [seminari ettekanne], 25. september, Päästeamet: Kriisireguleerimise kunst 2021; lk 3.
54. Thomas, C. (2019). *An examination of decision-making during organizational crises: a case study of the 2017 Northern California firestorm*. Fort Collins: Colorado State University; p. 1.

LISA 1. ANKEETKÜSIMUSTIK

Lugupeetud ees- ja perekonnanimi

Pöördume Teie poole palvega osaleda kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustusprotsesse mõjutavate tegurite COVID-19 kriisi II laine (periood 01.09.2020–30.06.2021) uuringus. Tegemist on I laine juba läbiviidud uuringu jätkuga.

Uuringu tulemustest saavad kasu eelkõige omavalitsused ise, aga tulemused abistavad ka Päästeameti spetsialiste, kes kohalikke omavalitsusi hädaolukorraks valmistumisel ning selle lahendamisel toetavad.

Palume osalema just Teid, kuna olete osalenud teise laine ajal *Tallinna linna/Saaremaa valla* COVID-19 kriisiüksuse töös. Selleks, et uuringus osaleda palume Teil leida ca 5 minutit ning täita küsimustik hiljemalt 01.03.2022. Küsimustikule vastamine on lihtne, enamik küsimusi on valikvastustega.

Anonüümsuse tagamiseks on igale vastajale genereeritud unikaalne kood (Teie koodiks on '...'), mida palume ankeedile vastates kasutada. Küsimuste korral palun võtta ühendust e-posti '...' või telefoni teel +372 '...'.

Lootes Teie osavõtule ning lugupidamisega,
'kontaktandmed'

KOV kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisi II laines

Uuringu keskendub II laine perioodil (ajavahemikul 01.09.2020–30.06.2021). Seetõttu palume Teil küsimustele vastates meenutada ja mõelda tagasi vaid sellele ajale ning jätta kõrvale nii varasem kui hilisem töö kriisiüksuses.

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. Ametiprofiil:

- ☐ omavalitsuse volikogu ja/või (linna/valla)valitsuse liige.
- ☐ omavalitsuse ameti juht (sh omavalitsuse organisatsiooni ja/või selle suurema allüksuse juht).
- ☐ omavalitsuse ametnik (sh teenistuste, osakondade jt väiksemate allüksuste juht ja/või spetsialist).
- ☐ välisekspert (st organisatsiooniväline kaasatud osapool sõltumata ametiastmest).

5. Kas kriisiüksusesse mittekuuluvate inimeste kaasamine II laine ajal üksuse sisulisse töösse:

- ☐ toimus sageli, selgel enamikul koosolekutest.
- ☐ vahetevahel toimus, enamikel juhtudel mitte.
- ☐ toimus vaid mõnel üksikul juhul.
- ☐ ei toimunud üldse.

6. Kriisiüksus kogunes II laine ajal:

- ☐ kord kuus?
- ☐ mitu korda kuus?
- ☐ iga nädal?
- ☐ mitu korda nädalas?
- ☐ mitu korda päevas?

7. Kuidas hindate II laine arusaamade selgust sellest, mida kriisiüksus peaks tegema ja kuidas tegutsema:

- ☐ II laine algperioodil ebaselge, hilisemal perioodil selge.
- ☐ küllalt selge kogu II laine perioodi jooksul.
- ☐ keskmiselt selge kogu II laine perioodi jooksul.
- ☐ II laine perioodi lõpuosas vähem selge kui perioodi algosas.

8. Kuidas hindate kriisiüksuse töö kvaliteeti ja tulemuslikkust II laine (Teie subjektiivne hinnang):

- ☐ töö kvaliteetne ja tulemuslik nii II laine perioodi alg- kui lõpp-perioodil.
- ☐ II laine perioodi algul oli töö kvaliteet ja tulemuslikkus madalad, perioodi lõpuosas kõrged.
- ☐ nii II laine alg- kui lõpp-perioodil töö kvaliteet ja tulemuslikkus umbes samal tasemel, rahuldavad.
- ☐ II laine perioodi alguses töö kvaliteet ja tulemuslikkus kõrgemad kui perioodi lõpuosas.
- ☐ muu vastus.

Juhul, kui valisite 8. küsimuse puhul variandi "muu vastus", siis palun formuleerige see: [vastamiseks kuni 2000 tähemärki]

9. Palun hinnake II laine kriisiüksuse 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 survet 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 2000 tähemärki]

10. Kuidas hindate kriisiüksuse tööd II laine lõpus?

- ☐ selge ja efektiivne.
- ☐ pigem selge ja efektiivne.
- ☐ sama seis nagu eriolukorra alguses.
- ☐ pigem ebaselge ja ebaefektiivne.
- ☐ ebaselge ja ebaefektiivne.

11. Kas Teid on kaasatud ka III laine ajal (01.07.2021 – . . .) kriisiüksuse töösse?

- ☐ jah.
- ☐ ei.

LISA 2. INTERVJUUDE KAVA

Intervjuu läbiviija tänab intervjuueeritavat esmalt aja leidmise eest ajal, mil COVID-19 kriisi on teise laine aktiivse faasis. Seejärel tutvustatakse uuesti uuringu eesmärki ning küsitakse intervjuueeritavalt luba antava intervjuu salvestamiseks, et selle põhjal oleks võimalik koostada transkriptsioon. Intervjuu läbiviija kordab üle, et uuring on anonüümne ja tulemused esitatakse üldistatud kujul. Intervjuu atmosfääri vabamaks ja loomulikumaks muutmiseks teeb Intervjuu läbiviija ettepaneku üleminna sina formaati juhul kui see intervjuueeritavale sobib. Järgnevalt on esitatud näitena loetelu poolstruktureeritud intervjuu jooksul küsitada võivatest küsimustest:

Üldisemad avaküsimused:

- Palun nimeta oma kriisiüksuse nimi, milles olid kaasatud teise laine ajal?
- Palun kirjelda enda rolli teise laine ajal (st perioodil 01.09.2021–30.06.2022) oma kriisiüksuses?
- Kas või kuidas valmistusite teiseks laineks?
- Palun kirjelda teise laine aegset otsustuskeskkonda?
- Kas või kuidas teiste organisatsioonidega koostööd tegite?
- Keda kaasasite oma kriisiüksusesse?
- Oled ankeedis hinnanud kriisiüksustesse mittekuuluvate inimeste kaasamist teise laine ajal üksuse sisulisse töösse järgmiselt: „*vahetevahel toimus, enamikel juhtudel mitte*“. Palun ava seda lähemalt ja võimalusel too mõni näide?
- Oled ankeedis hinnanud, et „*kriisiüksus kogenus mitu korda nädalas*“. Palun ava seda lähemalt ning võimalusel too mõni näide. Kuidas toimusid kohtumised, mis formaadis?
- Oled ankeedis hinnanud, et teise laine arusaamade selgus sellest, mida kriisiüksus peaks tegema ja kuidas tegutsema oli: „*Il laine algperioodil ebaselge, hilisemal perioodil selge*“. Palun ava seda lähemalt ning võimalusel too mõni näide?
- Oled ankeedis hinnates kriisiüksuse töö kvaliteeti ja tulemuslikkust muu vastusega järgmiselt: „*Il laine alguses tuli võtta vastu iseseisvaid otsuseid ja riigi suunised olid veel hägusad*“. Palun ava seda lähemalt – milliseid iseseisvaid otsuseid tuli vastu võtta; mida täpsemalt pead silmas hägusa riigi juhise all? Kas saad mõne näite tuua?

Tunnetatud tegurite küsimused:

- Kuivõrd tunnetasid COVID-19 viiruse ohtu teise laine ajal?
- Kuivõrd see mõjutas kriisiüksuse otsustamist Sinu hinnangul?
- Kuidas toimus suhtlus riigiga?
- Oled ankeedis hinnanud abituse tunnetamise määra otsustamisel 5-palli skaalal „...“. Palun ava seda lähemalt ja võimalusel too mõni näide, mil moel abitus ilmnas?
- Olete ankeedis hinnanud ajasurvet tunnetamist otsustamisel 5-palli skaalal „...“. Palun ava seda lähemalt ja too mõni näide?
- Olete ankeedis hinnanud meedia- ja avalikkuse survet tunnetamist otsustamisel 5-palli skaalal „...“. Palun ava seda lähemalt ja too mõni näide?
- Olete ankeedis hinnanud enda heaolu eest hoolitsemise prioriteedina (näiteks uni, toitumine, liikumine, lähedastega suhtlemine jms) olulisust 5-palli skaalal „...“. Palun ava seda lähemalt ja võimalusel too mõni näide?

- Oled hinnanud, et keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve otsustamisele 5-palli „ ... “. Palun ava seda lähemalt ja kirjelda selle avaldumist? Kas saad mõne organisatsiooni näiteks tuua?
- Kas riigipoolne tugi muutus teise laine ajal?
- Kas ja kuidas muutus kriisiüksuse suhtlus riigiga muutus teise laine ajal?

Lõpetavad küsimused:

- Kas oled osalenud mõne regionaalse või riikliku tähtsusega kriisi lahendamisel?
- Mis sind kõige enam üllatas teise laine ajal?
- Kuivõrd ja mis osas said varasemalt omandatud kogemusi ja teadmisi teise laine ajal rakendada?
- 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?
- Kas sul on antud intervjuu osas tekkinud küsimusi?
- Kas sul on mõni soovitus teistele omavalitsustele, ekspertidele ja kriisijuhtidele tuleviku tarbeks?

LISA 3. INTERVJUUDE ÜLEVAADE

Tabel 3. Intervjuude valimi ülevaade

Nº	KRIISIÜKSUS	AMETIPROFIIL	AEG	KESTUS
T1	Tallinn	Omavalitsus ameti juht	07.01.2022	00:25:53
T2	Tallinn	Omavalitsuse juhtorgani liige ⁹	19.01.2022	00:30:59
T3	Tallinn	Omavalitsus ametnik	12.01.2022	01:16:50
T4	Tallinn	Omavalitsus ameti juht	23.12.2021	01:18:53
T5	Tallinn	Omavalitsus ameti juht	17.12.2021	00:34:17
T6	Tallinn	Omavalitsus ametnik	28.01.2022	00:27:41
T7	Tallinn	Omavalitsus ametnik	28.01.2022	00:40:36
T8	Tallinn	Omavalitsuse juhtorgani liige	01.02.2022	00:48:52
T9	Tallinn	Omavalitsus ametnik	17.01.2022	00:11:26
T10	Tallinn	Omavalitsus ametnik	06.12.2021	00:58:41
S1	Saaremaa	Omavalitsuse juhtorgani liige	27.01.2022	00:23:38
S2	Saaremaa	Välisekspert	05.01.2022	00:46:33
S3	Saaremaa	Välisekspert	06.01.2022	00:37:58
S4	Saaremaa	Välisekspert	15.11.2021	00:27:08
S5	Saaremaa	Omavalitsus ametnik	18.11.2021	01:01:40
S6	Saaremaa	Omavalitsuse juhtorgani liige	18.11.2021	00:36:19
S7	Saaremaa	Omavalitsus ametnik	18.11.2021	00:40:23
S8	Saaremaa	Omavalitsuse juhtorgani liige	18.01.2022	00:43:07
S9	Saaremaa	Omavalitsus ametnik	19.01.2022	00:46:24
S10	Saaremaa	Omavalitsuse juhtorgani liige	14.01.2022	00:36:30

Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

⁹ Märkused: täpsemalt volikogu ja/või (linna/valla)valitsuse liige.

LISA 4. ANKEETKÜSIMUSTIKULE VASTANUTE PROFIIL

Tabel 5. Ankeetküsimustikule vastanute profiil

Nº	ORGANISATSIION	AMETIPROFIIL	SUGU
V1	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige ¹⁰	M
V2	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	N
V3	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V4	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V5	Kuressaare Haigla	Välisekspert	M
V6	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V7	Politsei- ja Piirivalveamet	Välisekspert	M
V8	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	N
V9	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V10	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V11	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V12	Päästeamet	Välisekspert	M
V13	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V14	Saaremaa Vallavolikogu	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V15	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V16	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	N
V17	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	N
V18	Rahandusministeerium	Välisekspert	M
V19	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V20	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V21	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V22	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V23	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V24	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V25	Lääne-Tallinna Keskhaigla	Välisekspert	M
V26	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V27	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V28	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V29	Saaremaa Vallavolikogu	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V30	Politsei- ja Piirivalveamet	Välisekspert	M
V31	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V32	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V33	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V34	Kaitseliit	Välisekspert	M
V35	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V36	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V37	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V38	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V39	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N

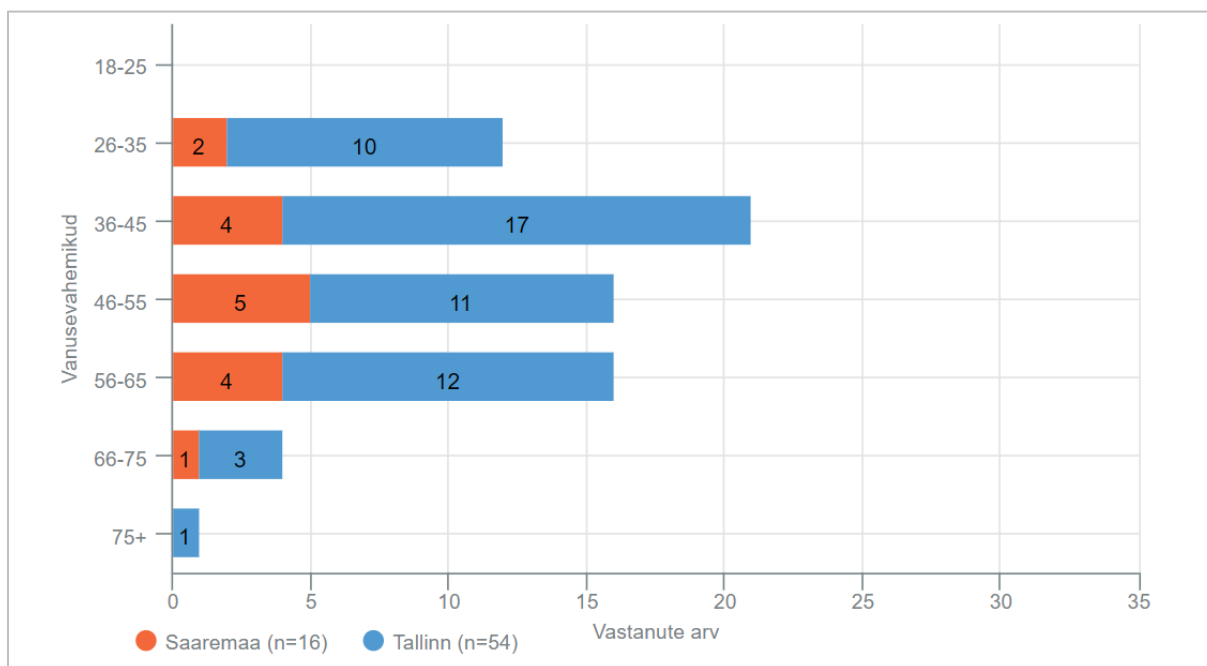
¹⁰ Märkused: volikogu ja/või (linna/valla)valitsuse.

V40	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V41	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V42	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	N
V43	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V44	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V45	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V46	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V47	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V48	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V49	Kaitseliit	Välisekspert	M
V50	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V51	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V52	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V53	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V54	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V55	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V56	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V57	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V58	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V59	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V60	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V61	Muhu Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V62	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V63	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ameti juht	M
V64	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V65	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V66	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V67	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V68	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V69	Ruhnu Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V70	Tallinna Linnavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	N

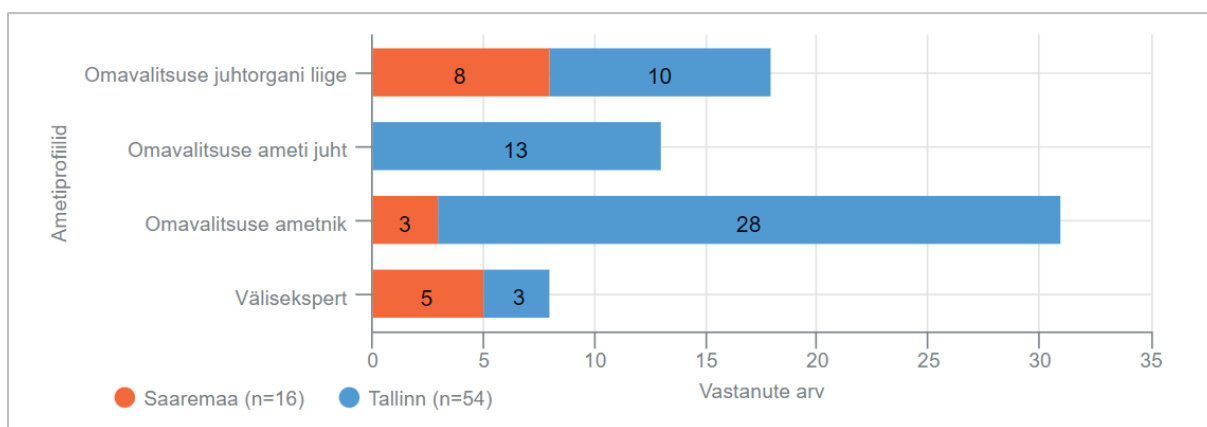
Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

LISA 5. KÜSITLUSTULEMUSTE JOONISED

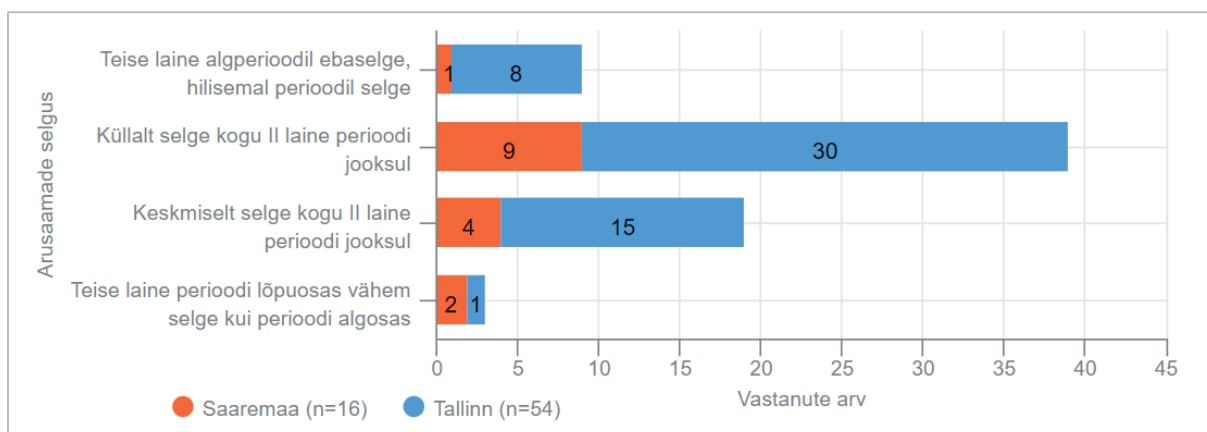
Joonis 5. Otsustajate vanuseline jaotus



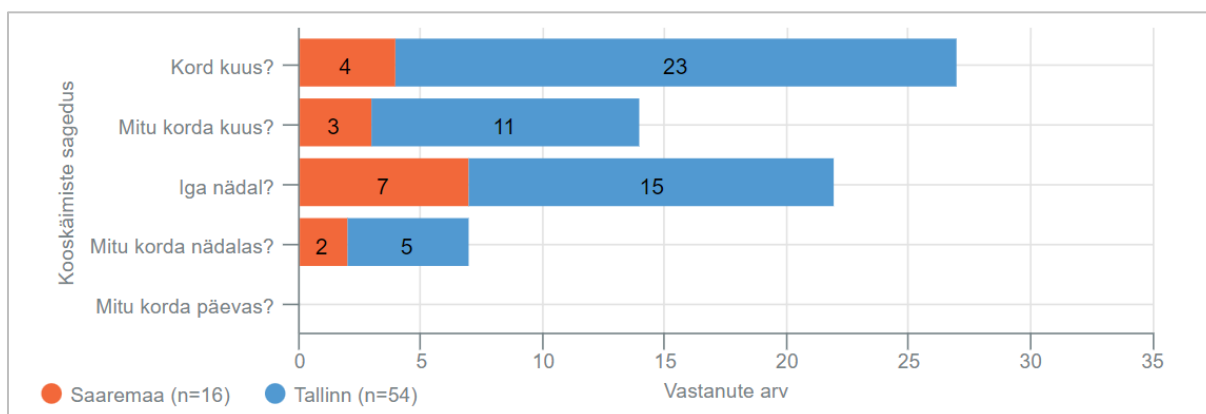
Joonis 6. Otsustajate ametiprofiilide jaotus



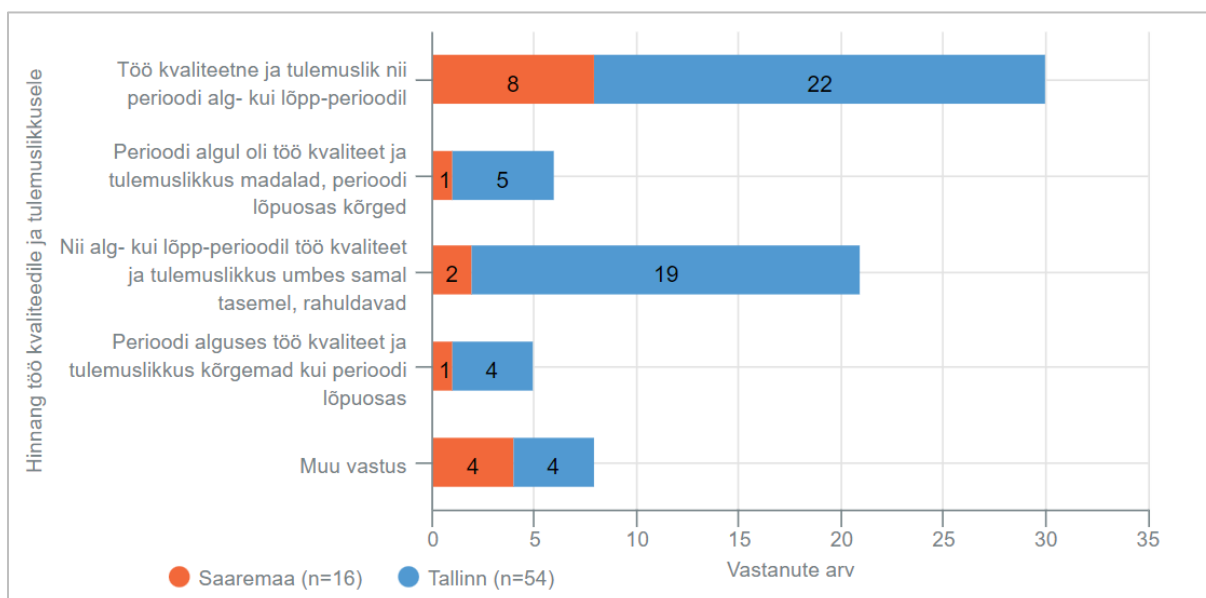
Joonis 7. Otsustajate arusaamade selgus sellest, mida kriisiüksus peaks tegema ja kuidas tegutsema



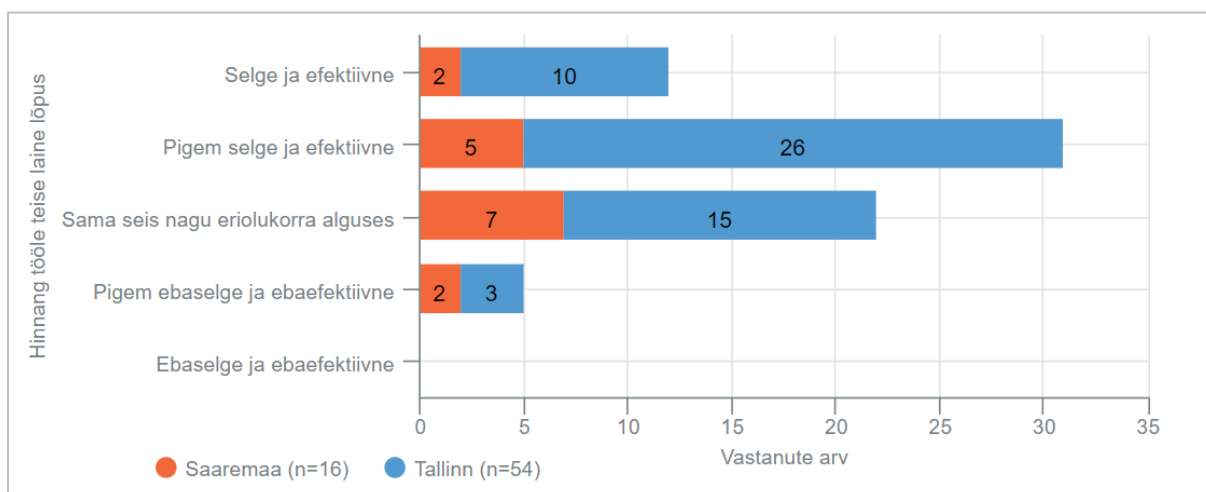
Joonis 8. Otsustajate hinnangud kriisiüksuse kooskäimisele teise laine ajal



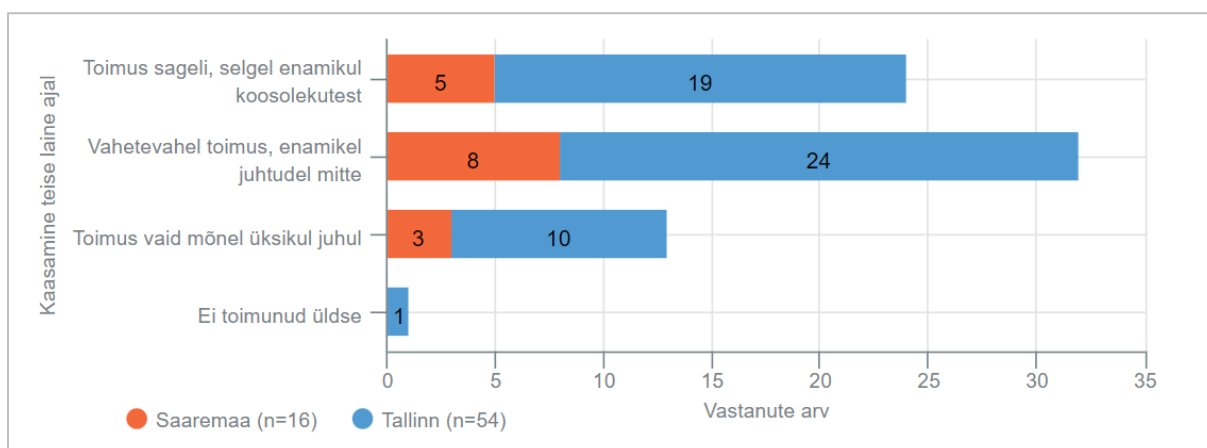
Joonis 9. Otsustajate hinnang kriisiüksuse töö kvaliteedi ja tulemuslikkusele teise laine ajal



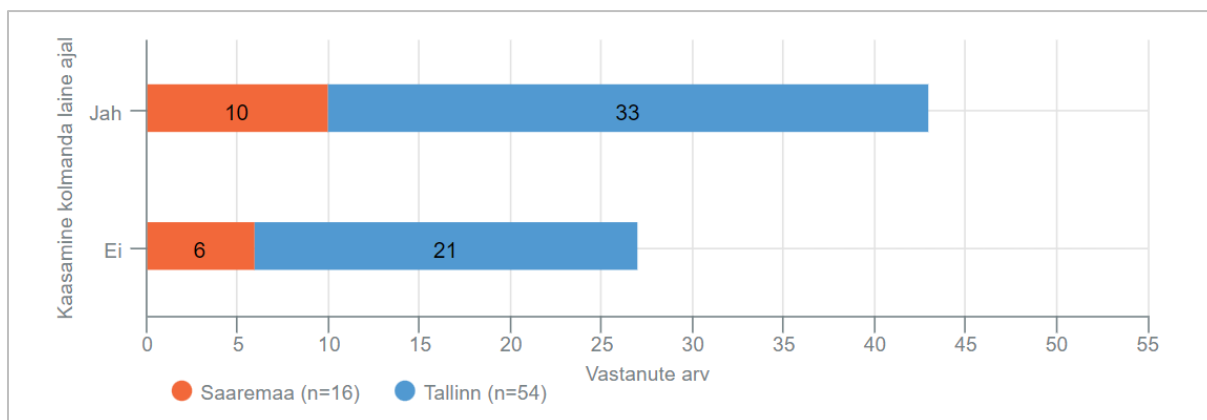
Joonis 10. Otsustajate hinnang üksuse tööle teise laine lõpus



Joonis 11. Kriisiüksusesse mittekuuluvate inimeste kaasamine teise laine ajal üksuse sisulisse töösse



Joonis 12. Teise laine kriisiüksuse otsustajate kaasamine kolmanda laine ajal



Allikas: uuringu andmed, joonised 5-12 on autorite koostatud.