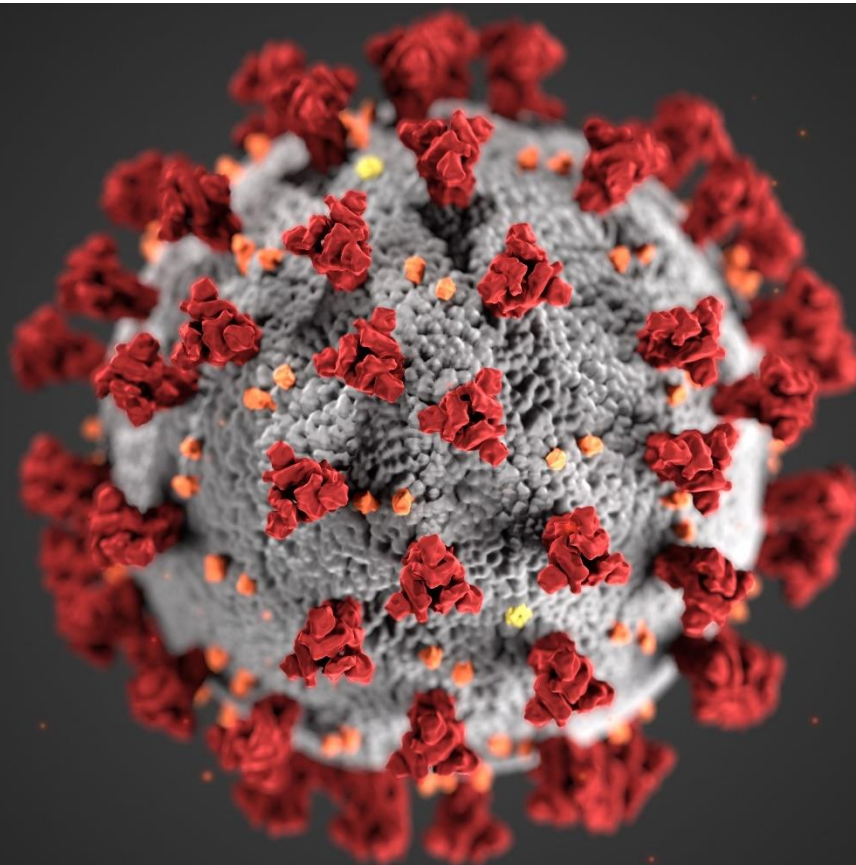


UURINGU RAPORT

SAAREMAA KRIISISTAABIS OTSUSTAMIST MÕJUTANUD TEGURID COVID-19 KRIISI II LAINES



TELLIJA

Saaremaa Vallavalitsus (reg. 77000306)
Tallinna tn 10, Kuressaare 93819



Juuli 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. KOHANEMISVÕIME EELDAB MUUTUST

HOS-i kriisikomisjon ei sobi moodsa kriisi lahendamiseks. Luuakse ja kasutatakse uusi paindlikumaid formaate.



Info olemasolu

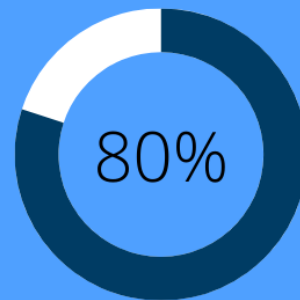


Meedia ja avalikkuse surve



Enda heaolu eest hoolitsemine

intervjueeritute testide esile
varasemate kogemuste
mõju otsustamisele



3. PEAMISED PROBLEEMTEEMAD ...

Piirangute seadmine

Vaktsineerimine

(Huvi)hariduskorraldus



4. KESKMINE KRIISISTAABI OTSUSTAJA



mees, 36-65. eluaastat, omavalitsuse
juhtorgani liige

Esikaane foto: Pexels

SISUKORD

FAKTILEHT	2
SISUKORD	3
EESSÕNA	4
1. SISSEJUHATUS.....	5
2. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	6
2.1 OTSUSTAMINE KUI KRIISIJUHTIMISE PÕHITÖÖRIIST	8
2.2 VUCA RAAMISTIKU OTSUSTUSKESKKOND.....	10
3. UURINGU METOODIKA	11
4. UURINGU TULEMUSED	12
4.1 KRIISIÜKSUSTE PROFIL.....	12
4.2 OTSUSTUSKESKKOND	13
4.3 TÖÖKORRALDUS JA KAASAMINE	14
4.4 OTSUSTAMIST MÕJUTAVAD TEGURID	16
4.4.1 SAAREMAA COVID-19 TEISES LAINES	18
4.4.2 SAAREMAA TEGURITE VÄLJENDUSVORMID.....	25
5. KOKKUVÕTE	38
6. ARUTELU	40
6.1 SOOVITUSED	43
ALLIKAD	44
LISA 1. ANKEETKÜSIMUSTIK	46
LISA 2. INTERVJUUDE KAVA.....	49
LISA 3. INTERVJUUDE ÜLEVAADE.....	50
LISA 4. ANKEETKÜSIMUSTIKULE VASTANUTE PROFIL.....	51
LISA 5. KÜSITLUSTULEMUSTE JOONISED.....	52

EESSÕNA

Vaid kolm asja on kindlad – maksud, surm ja kriisid.

Kriiside ajastul ja VUCA keskkonnas toimides on kriiside ilmnemine vältimatu, seega jääb üle vaid valmistuda. Koroonakriisi lainetes toimunud kriisijuhtimist on oluline hinnata just seetõttu, sest vaid juhtunu mõtestamine võimaldab kohalikul omavalitsusel, aga ka avalikul sektoril kui peamisel kriisijuhil edaspidiste kriiside juhtimisel ja nendeks valmistumisel tõhusamalt ja läbimõeldumalt töötada, seda eriti vältides vigade kordamist läbi võimelünkade täitmise.

Viimane on eriti oluline, sest kohalikel omavalitsustel on kriiside juhtimises oluline roll kanda. See roll ja kohustus tuleneb peamiselt seadusandlusest, nt. kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS, 2021) sätestab kohaliku tasandi kriisiaegsed ülesanded, vastutuse ning korralduse, lisaks ka omavalitsuse suhted keskvalitsuse tasandi ja riigiametitega. Hädaolukorra seadus (HOS, 2021) kirjeldab aga kohalike omavalitsuste ülesanded kriisireguleerimisel ja elanikkonnakaitse valdkonnas.

Uuring „Saaremaa kriisistaabis otsustamist mõjutanud tegurid Covid-19 kriisi II laines“ on jätk 2021. aastal Tallinna Ülikoolis läbiviidud uurimistööle (Nagel, 2021^a), milles uuriti Saaremaa kriisistaabi otsustamist mõjutanud tegureid koroonakriisi esimeses laines. Saaremaa valda hõlmava jätkuuringu eesmärgiks oli koguda võrdlusandmeid pikaajalises kriisis otsustamist mõjutavate tegurite võrdluseks kriisiolukorra arenemisel. Viimase põhjuseks on soov tuvastada enim otsustamist mõjutavad tegurid ning seeläbi maandada otsustamise kui avaliku sektori kriisijuhtimise peamise töövahendit pärssivate tegurite mõju.

Teises laines otsustamist mõjutanud tegurite uuringus kasutatavad andmed koguti tol perioodil Saaremaa kriisiüksuses töötanud isikute hinnanguid otsustamisprotsessi mõjuritele hinnates, seejuures kasutades kombineeritud uurimismeetodit. Kvantitatiivsed andmed koguti kasutades ankeetküsitlust ning arvulisi hinnanguid enim otsustamist mõjutanud teguritele aitasid mõtestada kvalitatiivsed hinnangud, mis koguti intervjuude kaudu. Kriisiüksuse struktuuri ja kriisijuhtimist aitas mõtestada ka dokumendianalüüsi etapp.

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

Head lugemist!

autorid

Väljaande andmete kasutamisel viidata allikale. Soovitatav viitamine:

Nagel, H. & Nagel, A.-M. (2022). Uuringu raport: Saaremaa kriisistaabis otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisi II laines. Tallinn: Nagel Consulting, Kriisiuuringute Keskus.

1. SISSEJUHATUS

2019. aasta lõpus Hiina Rahvavabariigis avastatud uus viirus seadis kõik maailma riigid vastamisi kaasajal enneolematu kriisiga. Seejuures oli kriisi tegelikku tõsidust aduda keeruline, sest viirusepuhangu alguses ei olnud võrdlemisi pikka aega võimalik kindlalt väita, kuidas viirus käitub, millised ravimeetodid oleksid toimivad ning kuidas takistada viiruse plahvatuslikku levikut. Lisaks valitses segadus ses osas, kes on ikkagi viirusest enim puudutatud vanuserühmad ning ei osatud ennustada, millal võiks vaktsiin kättesaadavaks muutuda. Ometigi vajas seegi äärmiselt segane olukord juhtimist.

Rahvatervist laiemalt puudutava kriisina on globaalsel tasandil juhiks Maailma Tervishoiuorganisatsiooni (WHO) roll pandeemias, aga seejuures mitte otsustajana, vaid pigem info jagajana ja olukorra monitoorijana. Kriisijuhtimine, seda nii globaalsel, piirkondlikul, riiklikul kui regionaalsel tasandil jäi avaliku sektori kohustuseks ja õiguseks. Kuivõrd tegelikku ohutaset ei osatud prognoosida, võiks viimast võrrelda isegi laialdase *elanikkonnakaitsega*, mida varasemalt kasutati pigem sõjalise ohu või loodusõnnetuse puhul.

COVID-19¹ viirusepuhangu teine laine Eestis sai Tervisameti (2021) kui koroonakriisi juhtimise eest vastutava riigiameti määratluse kohaselt alguse 1. septembril 2021 ja lõppes 30. juunil 2022, kestes kokku 303 päeva. Tabel 1 kirjeldab koroonakriisi kahe esimese laine põhilisi näitajaid, millest lähtub lainete koormuse erinevus.

Tabel 1. Koroonakriisi esimese ja teise laine põhiindikaatorite erinevused

Põhiindikaator	Esimene laine (26.02.2020–30.06.2020, 126 p)	Teine laine (01.09.2020–30.06.2021, 303 p)
Haigestunud (in)	1993 (15.8/p)	128 695 (424.7/p)
Testitud (in)	107 568 (853.7/p)	1 352 069 (4462.3/p)
Hospitaliseeritud (in)	439 (3.5/p)	8605 (28.4/p)
Surmad (in)	63 (0.5/p)	1205 (3.97/p)

Allikas: Terviseamet, 2021; autorite koostatud.

Ka segases olukorras (või eriti segases olukorras) on tarvis selget juhtimist. Kriisijuhtimine on mõistena aga pigem abstraktne ning seda mõtestades selgub, et kriisireguleerimise üks peamisi tööriistu on otsustamine. Mõistagi on viimane riigisektoris ka igapäevane vahend, erinevus seisneb peamiselt otsustamisvajaduse intensiivsuses, mis on kriisiajal oluliselt kõrgem kui nn. rahuajal. Kiiresti langetatavad otsused võivad ohtu seada ka avaliku sektori tajutava legitiimsuse ning tekitada ka sügavama usalduskriisi ühiskonnas, mis omakorda või seada ohtu seaduskuulekuse (piirangute kontekstis – piirangutest kinnipidamise). Seejuures pole vahet, kas otsustused tulevad kohaliku omavalitsuse või keskvalitsuse tasandil – individid tajus sulavad viimased kokku abstraktseks mõisteks „riik“. Seega on oluline, et otsustamisega kaasnevat vastutust tunnetavad ühtviisi nii kohaliku omavalitsuse kui keskvalitsuse tasandi otsustajad.

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

2. TEOREETILINE RAAMISTIK

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (2021, § 2 lg 1) sätestab, et kohaliku omavalitsus on **põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse** – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite **õigus, võime ja kohustus** seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike **õigustatud vajadustest ja huvidest** ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Sellest lähtub, et kohalik omavalitsus on eelkõige abstraktne protsess, mida mõistetakse seaduses terminite õigus, võime ja kohustus kaudu.

Seejuures sätestab sama seaduse § 3 (2021, lg 1) asjaolu, et üks kohalike omavalitsuste põhimõtetest on kohaliku elu küsimuste **iseseisev ja lõplik** otsustamine ja korraldamine, mida tuleb teha sama paragrahvi lõike 3 alusel **seadusi järgides**. Üks kohustustest, mis omavalitsusüksusel läbi kohaliku omavalitsemise lasub, lähtub oma elanike õigustatud vajadustest ja huvidest – nende elu ja toimetuleku eest seismine, milles oli koroonakriisis oluline roll ka keskvalitsuse tasandilt tulenevate määruste tõlgendamisel. Omavalitsusüksuste rolli iseseisva ja lõpliku otsustajana piirati kriisiolukorras olulisel määral, ent siiski jäid olulised otsustuskohad siiski kohaliku tasandi kanda.

Otsustamine on avaliku sektori jaoks tavaoludes rutiinne protsess, mis toimub ajas väljakujunenud kogemuste, praktikate ja protseduuride järgi. Sealjuures olles enamasti kindlad selles, et see protsess baseerub eelkõige mineviku õppetundidest (Kettl & Fesler, 2008). Kriisireguleerimise keskmes on samuti otsustamine, millega kaasas käib ka vastutamine.

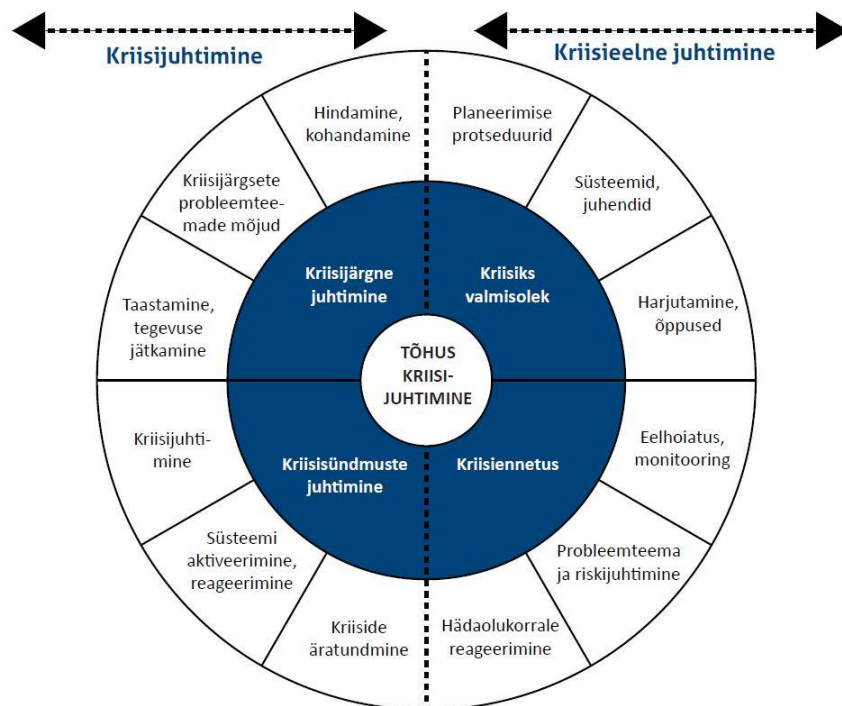
Seejuures tuleb arvestada, et kriisiaeg toob kaasa ka ebakindluse, määramatuse ning toimuv on eelkõige kohanemisprotsess muutunud oludega, mille lahutamatuks osaks on neli juhtimisfunktsiooni – tunnetamine, suhtlus, koordineerimine ja kontroll (Comfort, 2007). COVID-19 pandeemias on avalikul sektoril nende täitmisega raskusi olnud ning täheldatud on probleeme ka kriisi tõsidusest aru saamisel (Comfort *et al.*, 2020, lk. 617).

Olukorra õige hindamine ning eriliselt ka kriisi äratundmine on ka üks Jaques'i (2007, p. 150) probleemteema ja kriisijuhtimise suhestumise mudeli (vt joonis 1) osa, kus eristuvad ühtekokku neli faasi. Kaks neist kuuluvad ennetuse **kriisieelse juhtimise** (kriisiks valmisolek ja kriisiennetus), üks **reaktiivse kriisijuhtimise** ja üks **kriisijärgse juhtimise** valdkonda. Jaques'i mudel (*ibid.*) kirjeldab kriisijuhtimise eri etappe ning rõhutab seda, et kriisi vahetu reguleerimine on vaid üks samm tõhusas kriisireguleerimises – pidevalt tuleb tegeleda ka ennetuse, monitoorimise ja juhtunust järelduste tegemisega.

Seejuures on märkinud Bigelow *et al.* (1993, p. 29), et kriisi faase ei saa vaadelda ka järgalt lineaarsetena ning needki võivad vahelduda. Kriisid arenevad seejuures probleemteema tasandilt² (Jaques, 2014, p. 7). Ka koroonakriisis tuli ühtelugu tegeleda nii ennetamise, pideva olukorra jälgimise, ja järeldamisega.

² 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, 2021^b, lk 68).

Joonis 1. Probleemteema ja kriisijuhtimise suhestumise mudel



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

Kriisijuhtimise proaktiivseks haldamiseks kõigis etappides peavad olema toimivad juhtimissüsteemid (Jaques, 2010, p. 12). Aga vaid sellest ei piisa – kriisijuhtimine toimu eraldatud keskkonnas – seda mõjutavad mitmed **välised** (organisatsioonivälised) ning **sisemised** (organisatsiooni, indiviidi tasandist lähtuvad) tegurid. Lisaks ei saa kriisijuhtimist vaadelda ilma poliitika, usalduse ja kommunikatsiooni prisma (Taylor-Gooby & Zinn, 2006, p. 2).

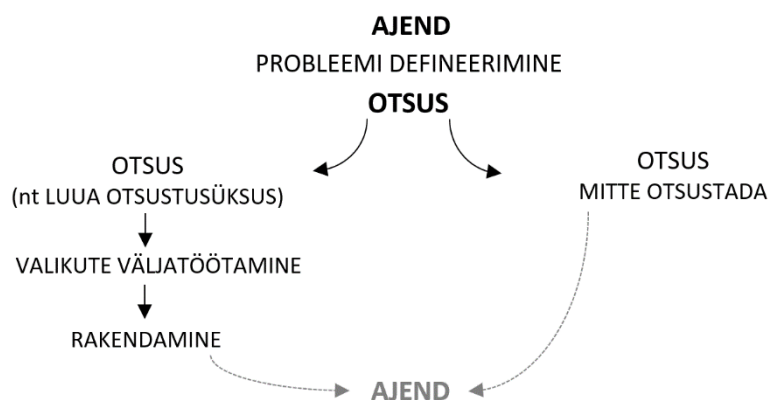
2.1 OTSUSTAMINE KUI KRIISIJUHTIMISE PÕHITÖÖRIIST

Otsustamisprotsesside kirjeldamiseks on kasutatud erinevaid uurimismeetodeid, aga ka teoreetilisi mudeleid. Näiteks Surowik (2002) kategoriseerib otsustamismudelitena nii normatiivset, kirjeldavat kui ettekirjutavat. Võimaliku mudeli ja otsustusprotsessi algatajaks saab olla ajend (Stern, 2003, lk 55-56) või stiimul. Siinkohal on märksõnaks kriisi õigeaegne äratundmine – kui ajend või stiimul jääb märkamatuks, jääb õigeaegne kriisijuhtimine keerulisse seisu.

Olukorra tunnetamine, mõtestamine ja sellest lähtuv probleemteema defineerimise järgselt on kaks valikut – **otsuseni** luua või kasutada olemasolevat otsustusüksust eri võimaluste ja valikute üle arutamiseks või **mitteotsustamiseni**, kus ajendi olemasolu ei vii kriisi äratundmiseni (Rose & Davis, 1994) ning sündmused kulgevad sekkumata.

Mainitud protsessi mõjutavad ka organisatsioonis kehtivad **institutsionaalsed reeglid ja asjakohasuse normid**, aga olenemata sellest tuleb otsustajatel või vastutaval otsustusüksusel jõuda otsuseni edaspidise tegevuse osas, mis suunaks organisatsiooni kas tegutsema või tegevusetusele (Stern, 2003, p. 56). Viimane pole seejuures mõistagi jätkusuutlik tegevus, sest kriisi sügavuse arenemisel muutub olukorra võimalik kontrollimine üha ebatõenäolisemaks.

Joonis 2. Otsuse juhtumi mudel



Allikas: Rose & Davis, 1994; p. 57; Stern, 2003, p. 56; Nagel & Nagel, 2022^c, lk 9.

Joonisel 2 esitatud Stern'i (2003) **otsuse juhtumi mudel** piltlikustab Brecher'i (1974, p. 4–6) kirjeldatud otsustustsüklid, kus otsustest lähtuvad tegevused käivitatakse rakendamisprotsessis. Viimane annab aga uue sisendi, mis võib käivitada uue otsustusprotsessi. Kriisijuhtimist võib organisatsiooni tasandil kirjeldada **otsuste ahelana**, milles otsitakse organisatsiooni **sidusrühmadele enim väärtust loovaid, kahjusid minimeerivaid lahendusi või tegevussuund**.

Kriisijuhtimise mõtestamisel on tähtis mõista ka kriisiaegse inimekäitumise ning nende kriisüksuse liikmete ja kriisijuhtide kui indiviidide valikute ja hinnangute põhiprintsiipe

(Jajčinović & Toth, 2018). Mõistmise algpunktiks olev **kriisi lahtimõtestamine** Stern'i (2003) aitab sündmuste ja otsuste kaupa keerukaid otsustusprotsesse jälgida võrdlemisi täpselt lähedale tegelikkusele, mida otsustusprotsessides osalejad ise tajuvad.

Otsust võib mõtestada ka kui probleemteema eskalatsioonist lähtuvast ajendist alguse saanud **otsustusprotsessi tulemit**, mida seostatakse **kui tegevusele sobiliku strateegia leidmisega** (Fishburn, 1964, p. 11). Seejuures ei toimu otsustamine vaakumis, vaid seda mõjutavad erinevad **tegurid** (Shahsavarani & Adabi, 2015, p. 222). Kriisireguleerimise otsustusprotsesse mõjutavaid tegureid on varasemalt uurinud nt Thomas (2019) ja Nagel (2021^b).

Neid tegureid saab kategoriseerida (nt Boin *et al.*, 2004; Baumann *et al.*, 2014), näiteks ühe kaardistuse alusel **sisemisteks ja välisteks** (vt tabel 2).

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	
Sotsiaalsed ja ühiskondlikud faktorid	VÄLISED
Info olemasolu ja piiratud info	
Ajasurve	
Meedia- ja avalikkus	
Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve	

Allikas: Nagel & Nagel, 2022^c, lk 10.

Selle uuringu raames on mõtestatud **sisemisi tegureid** (nt stress, riskitaju jt) kui indiviidi tajust lähtuvalt ning **väliseid** (nt info olemasolu, ajasurve, keskvalitsuse surve jt) tegureid kui organisatsiooni, institutsiooni ning välistest keskkonnamõjurite tajust lähtuvalt. Tabelis 2 esile toodud otsustamist kriisireguleerimisel mõjutavate tegurite loetelu ei ole lõplik, kuid need on koondtegurite lõikes peamised, millele tuleks maandamistevõtte planeerimisel kohaliku omavalitsuse otsustusüksuste kriisireguleerimise otsustusprotsesside tõhustamiseks tähelepanu juhtida.

2.2 VUCA RAAMISTIKU OTSUSTUSKESKKOND

Jaques'i (2007) kriisijuhtimise käsitluse, aga ka probleemi lahendamise lihtsustatud mudeli kõrval (Stern, 2003) tuleb arvestada ka keskkonnast tulenevate kriisijuhtimist mõjutavate muutujate e. 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, mille tähed tähistavad kiiresti muutuvus maailmas kriise iseloomustavaid keskkonnategureid, nagu **heitlikkus** (ingl *volatility*), **määramatus** (ingl *uncertainty*), **keerukus** (ingl *complexity*) ja **mitmetahulisus** (ingl *ambiguity*). Nende tegurite koosmõju kirjeldatakse üldmõiste **VUCA kriisikeskkond** all. VUCA keskkonna kriisid on eripärased - need on nn. suured kriisid, näiteks ei tunnista need riigipiire, lisaks trotsib neile iseloomulik keerukus valitsuste püüdlusi mõista kriisi põhjusi, viise ning võimalikke lahendusteid (Boin *et al.*, 2004, p. 166). Kuivõrd kriisireguleerimises otsustamist mõjutavad tegurid võivad näida kaootilistena, annab VUCA raamistiku maatriks neile teatava vormi (Nagel & Nagel, 2022^b, lk 46). On oluline mainida, et VUCA kriisikeskkonna tekitatud keerukas ja turbulentne keskkond iseenesest tingib vajaduse otsuseid langetada.

VUCA kriisid **ei piirdu ühe konkreetse valdkonnaga** (nt tervishoid või energeetika), need liiguvad ühest valdkonnast teise, toovad esile eri valdkondade probleemteemad (Nagel & Nagel, 2022^a, lk 23). Koroona-kriis on ideaalne näide VUCA kriisist (Nangia & Moshin, 2020, p. 931), mis tõstatab küsimuse kriisijuhtimise kui avaliku teenuse säilenõtkusest (Nagel & Nagel, 2022^b, lk 46).

3. UURINGU METOODIKA

Jätkuuuringu metoodika põhineb COVID-19 esimese laine pilootuuringul (Nagel, 2021^b), mis viidi läbi aastatel 2020-2021. Metoodika valikul võeti aluseks põhjalikkuse printsiip, mida on kõige ulatuslikumalt võimalik saavutada objektiivseid ja tõlgendavaid lähenemisi põimides läbi kombineeritud meetodi kasutamine, riskasutades kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid.

Tegemist on protseduuride kogumiga, 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 kombineerimine ühes uuringu raames on põhjendatud sellega, et nii kvantitatiivsed kui kvalitatiivsed meetodid ei ole üksi piisavad olukorra suundumuste ja üksikasjade defineerimiseks (Ivankova *et al.*, 2006). Mõlemad meetodid täiendavad teineteist võimaldades jõulisemat analüüsi kuna kasutavad ära üksteise tugevusi (Green *et al.*, 1989).

Uuringu baasandmete kogumiseks tuvastati esmalt dokumendianalüüsi ja täpsustavate konsultatsioonide käigus Saaremaa valla COVID-19 teise laine kriisistaabi töös osalenud ja sinna kaasatud **24** isikut. Baasandmeid koguti ankeetküsimustiku (vt lisa 1) alusel, et paremini planeerida ning ette valmistada intervjuusid (vt lisa 2). Ankeetküsitluseks kasutati SoGoSurvey³ tarkvarateenuse platvormi. Ankeetküsimustikule oli võimalik vastata perioodil 1. november 2021 kuni 10. märts 2022.

COVID-19 viirushaiguse pandeemia 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. november 2021 kuni 27. jaanuar 2022.

Jätkuuuringu raames intervjueriti kokku **10 Saaremaa kriisistaabi liiget**. Intervjuude jooksul kogunes salvestuste näol sisendit 6h 40min ulatuses, intervjuude pikkus varieerus 23-61 minuti vahel. Intervjuu keskmiseks pikkuseks oli 40 minutit (vt lisa 3, tabel 3).

³ SoGoSurvey (ingl *Software as a Service, SaaS*).

4. UURINGU TULEMUSED

Järgnevas peatükis on esitatud ankeetküsitluse ja intervjuude peamised tulemused esmalt põhiküsimuste kaupa, mis loovad lugejale teatud ulatuses ettekujutuse Saaremaa valla kriisistaabi 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 24 isikule, kes tuvastati dokumendianalüüsi ja intervjuude käigus kui Saaremaa kriisistaabi töösse ja protsessidesse kaasatud otsustajad. Kriisistaabi kaasatud isikute seas **oli enam mehi** (n=17; 70,8%), naised (n=7; 29,2%). **Ankeetküsitluse vastamismäär oli 66,7%** (n=16). Võrreldes esimese laine uuringuga on teise laine ankeetküsitlusele vastamise määr tõusnud 11,1% (Nagel, 2021^b, lk 57). Küsitlusele vastas enam mehi (n=11; 68,7%) kui naised (n=5; 31,3%).

Kuigi küsimustikule vastanute seas oli **enim esindatud otsustajad vanusevahemikus 46-55 aastat** (n=5; 31,2%), on **põhiosa kriisistaabi liikmetest vanusevahemikus 36-65 eluaastat** (n=13, 87,5%). Detailsem ülevaade otsustajate vanuselisest on esile toodud lisas 5, joonisel 5.

Saaremaa valla kriisistaabi otsustajad jagunesid ametiprofiililt kolme kategooriasse: 1) **omavalitsuse juhtorgani liige**;⁴ 2) **omavalitsuse ametnik** (sh teenistuste, osakondade jt väiksemate allüksuste juht ja/või spetsialist) ja; 3) **välisekspert** (organisatsiooniväline kaasatud osapool sõltumata ametiastmest). Kui **kriisistaabi põhiosa moodustasid omavalitsuse juhtorgani liikmed** (n=8; 50%), siis välisekspertide osakaal moodustas 31,2% (n=5). Põhjalikum ülevaade ametiprofiilidest on esile toodud lisas 5, joonisel 6.

Uuringu andmed viitavad sellele, et ka **teise laine ajal ei kaasatud Saaremaa kriisistaabi otsustajaid alla 25. eluaasta, kusjuures keskmine otsustaja on vanemapoolne**. Saaremaa vallas oli 2021. aastal 161 täiskohaga töötajat, kellest enamus olid naised (70%), kes olid keskmiselt nooremad (46 aastat) kui mehed, kel on keskmine vanus oli 50 aastat; kusjuures töötajad on enamasti kõrgharidusega (rohkem kui pooltel magistrakraad), aga eelkõige klienditeenindaja funktsioonis (Vinni, 2021, lk 4). Näiteks koroonakriisi esimesel aastal (2020) lahkus omavalitsuse töölt (peamiselt omal soovil) 23 inimest, kelle asendamiseks võeti tööle 22 inimest, ent 2021. aasta lõpuks oli noorim töötaja 20-aastane ja vanim 70-aastane (*ibid.*).

Suures plaanis on see tulemus sarnane avalike teenistujate üldise vanuse tendentsiga – näiteks 2020. aastal oli avaliku teenistuse teenistujate keskmine vanus 43,6 aastat ning teenistujate seas oli naised (55%) enam kui mehi (Rahandusministeerium, 2021, lk 7). Ehkki 2021. aastal kasvas avalike teenistujate keskmine vanus 43,8 aasta peale, ei ole viimase viie aasta jooksul meeste ja naiste osakaalus muutust toimunud (Rahandusministeerium, 2022, lk 21). Siinjuures on oluline esile tuua sedagi, et kohalike omavalitsuste ametiasutuste personal on keskmisest avalikust teenistujast vanem, kus pea poole töötajaskonnast moodustavad üle 50-aastased,

⁴ Märkused: täpsemalt kohaliku omavalitsuse volikogu ja/või linna/vallavalitsuse liige.

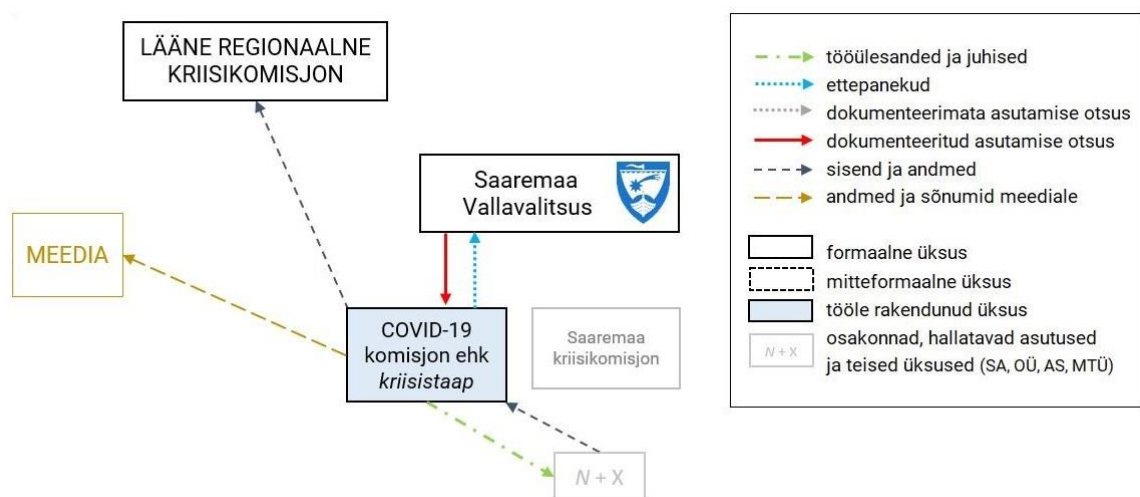
kelle keskmine vanus on 48,9 aastat (*ibid.*). Ka tuleb esile tuua asjaolu, et erinevalt riigi ametiasutuste koondpildist iseloomustab kohaliku omavalitsuse ametiasutusi ka tagasihoidlik (25%) meeste osakaal (Rahandusministeerium, 2022, lk 23).

4.2 OTSUSTUSKESKKOND

Uuringu raames kaardistati dokumendianalüüsi ja intervjuude baasil sarnaselt COVID-19 esimese laine uuringule (Nagel, 2021^a, lk 55) ka Saaremaa omavalitsuse kriisiüksuse võrgustik koos otsustusprotsessides reaalselt osalenud üksustega, mis on esitatud visualiseeritud kujul mudelina (vt joonis 4). Mudelist lähtub, et **sarnaselt esimesele lainele ei kasutatud ka teises laines HOS⁵ § 6 lõike 1 baasil olemasolevat kriisikomisjoni**, mis jäi otsustamisest kõrvale. Selle asemel kasutati **2020. aasta märtsis moodustatud uut kriisiüksust** – COVID-19 leviku tõkestamiseks ja sellega seonduvate sündmuste lahendamiseks komisjoni (Saaremaa Vallavalitsus, 2020^a), sageli mainitud kui kriisistaap, kus **kriisireguleerimine toimus ühel tasandil**.

Kui esimese laine lõpus loeti komisjoni töö lõppenuks juba 18. mail 2020 (Saaremaa Valla valitsus, 2020^b), siis teise laine algfaasis taasloodi komisjon (Saaremaa Vallavalitsus, 2020^c), mida teise laine lõppedes enam ei suletud ning mida on korra täiendatud (Saaremaa Vallavalitsus, 2021). Vaata lähemalt Saaremaa kriisistaabi intervjuueeritute kirjeldusi teise laine aegsest otsustuskeskkonnast alapeatükis 4.4.1.

Joonis 4. COVID-19 teise laine aegne Saaremaa vallavalitsus kriisijuhtimise võrgustik



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

Uuringu raames paluti vastajatel hinnata ka Saaremaa kriisistaabi arusaamade selgust sellest, mida üksus peaks tegema ja kuidas tegutsema. **56,3% (n=9) Saaremaa otsustajatest pidas arusaamade selgust küllalt selgeks kogu teise laine perioodi jooksul**. Samal ajal hindas **keskmisel selgeks kogu perioodi jooksul arusaamade selgust 25% (n=4) vastanutest**. Vaid üks otsustaja

⁵ Märkused: HOS – Hädaolukorra seadus.

pidas kriisistaabi arusaamade selgust üksuse eesmärkidest ja tegutsemise viisidest teise laine algfaasis ebaselgeks ja hilisemal perioodil selgeks. **12,5% (n=2) vastanutest oli arvamusel, et teise laine lõppfaasis oli kriisistaabis arusaam ebaselgem kui teise laine algfaasis.** Teise laine ajal hindasid Saaremaa kriisistaabi liikmed oma üksuse rolle arusaadavaks kogu perioodil **62,5% vastanuist.** 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 Saaremaa kriisistaabi otsustuskeskkonna töökorraldust teise laine ajal. Sellest tulenevalt paluti ankeetküsimustikus vastajatel hinnata kriisistaabi kogunemise sagedust.

Enim olid neid otsustajaid (n=7; 43,8%), kelle hinnangul kohtuti iga nädal. Veerand vastajatest (n=4; 25%) oli arvamusel, et kriisistaap käis koos vaid kord kuus. Samas 18,8% (n=3) vastanutest arvas, et teise laine ajal kohtuti mitu korda kuus ning 12,5% (n=2), et kohtuti mitu korda nädalas. Põhjalikum ülevaade on esitatud lisas 5 joonisel 8. Kokkuvõtvalt saab öelda, et **teine laine oli Saaremaa kriisistaabile oluliselt madala intensiivsuse astmega,** millele viitavad nii otsustajate kriisikeskkonna ja kohtumisvajaduste tõlgendused. Vaata lähemalt intervjuueeritute kirjeldusi kriisistaabi töökorralduse kohta alapeatükis 4.4.1.

Uuringus paluti Saaremaa osalejatel hinnata ka oma kriisistaabi töö kvaliteeti ja tulemuslikkust. **53,3% (n=8) otsustajatest pidas oma kriisiüksuse tööd kvaliteetseks ja tulemuslikuks nii teise laine alg- kui lõppfaasis.** 12,5% (n=2) vastanutest oli arvamusel, et töö kvaliteet ja tulemuslikkus olid teist lainet läbivalt umbes samal rahuldaval tasemel. Põhjalikum ülevaade otsustajate hinnangutest kriisistaabi töö kvaliteedi ja tulemuslikkusele teise laine ajal on esile toodud lisas 5 joonisel 9. Samas kasutas 25% (n=4) Saaremaa vastanutest *muu vastuse* variandi võimalust, mille ülevaade on esitatud tabelis 4:

Tabel 4. Saaremaa kriisistaabi 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“	

Allikas: uuringud andmed, autorite koostatud.

Uuringu raames paluti kriisiüksuste otsustajatel hinnata ka oma üksuse tööd ka teise laine lõpus. **31,2% (n=5) vastanutest pidas teise laine lõpus oma kriisiüksuse tööd pigem selgeks ja efektiivseks.** Samas **43,7% (n=7) otsustajatest oli arvamisel, et kriisiüksuses oli töö mõistes sama seis nagu eriolukorral⁶ ajal.** Vaid **12,5% (n=2) vastajatest pidas oma kriisiüksuse tööd selgeks ja efektiivseks.** Samas pigem ebaselgeks ja ebaefektiivseks pidas oma kriisiüksuse tööd samuti 12,5% (n=2) vastanutest. **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 Saaremaa kriisistaapi 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 intervjuueeritute kirjeldusi kriisistaapi mittekuuluvate inimeste kaasamise kohta alapeatükis 4.4.1.

Kuigi kõigi (n=16) ankeetküsitluses osalenud Saaremaa otsustajate hinnangul toimus nende kriisistaabi koosseisus muudatusi, arvasid pooled (n=8; 50%), et kriisistaapi kaasati täiendavalt inimesi vahetavahel. Samal oli enam pea kolmandik vastajaid (n=5; 31,2%) seisukohal, et koosseisuväliseid isikuid kaasati sageli või selgel enamikel koosolekutest. Ligemale viiendik (n=3; 18,8%) vastajatest arvas, et täiendavaid inimesi kaasati vaid mõnel üksikul juhul. Samal ajal mainis ekspertide kaasamist ja nende olulisust 60% (n=6) intervjuueeritustest. Detailne ülevaade tulemustest on esile toodud lisa 5, joonisel 11.

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

Uuringu raames paluti Saaremaa kriisistaabi liikmetel vastata, kas neid on kaasatud ka COVID-19 kolmanda laine ajal kriisistaabi töösse. **Enam kui poolte vastanute (n=10; 62,5%) kohaselt kaasati neid ka kolmanda laine ajal kriisiüksuste töösse.** Täpsem ülevaade tulemustest on esile toodud lisa 5, joonisel 12.

⁶ Märkused: eriolukord kuulutati Eestis välja 12. märtsil 2020 ja lõppenuks 18. mai 2020, vahemik, millesse jääb suurem ja keerulisem osa COVID-19 esimesest lainest.

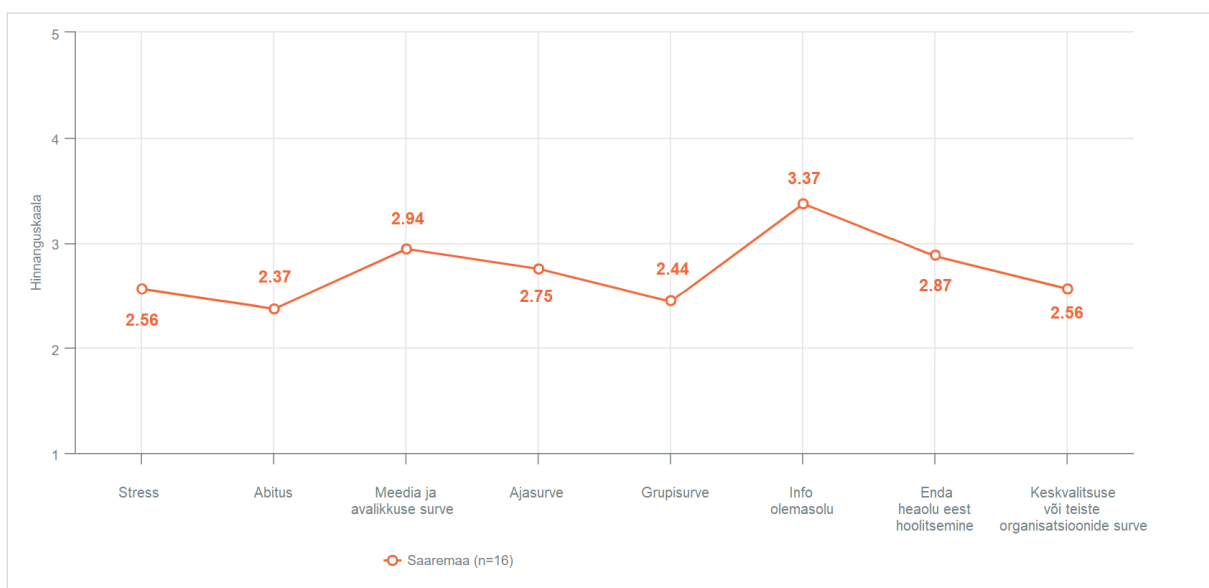
4.4 OTSUSTAMIST MÕJUTAVAD TEGURID

Ankeetküsitluses uuriti kaheksa teguri mõju ulatust kriisiüksuses otsustamisele koroonakriisi teises laines Saaremaa vallas.

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 Saaremaa otsustajatel 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 Saaremaa kriisistaabi lõikes. Uuringu andmetest ilmneb, et Saaremaal tunnetati otsustamisel kolme peamise tegurina enim **info olemasolu (3,37)**, **meedia ja avalikkuse surve (2,94)** ja **enda heaolu eest hoolitsemine (2,87)** mõju.

Joonis 13. Teise laine ajal otsustamisel tunnetatud tegurite mõju Saaremaa 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 Saaremaa otsustajate poolt tõsisemaks välise tegurite** (ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu, keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve) **mõju** – nende tegurite keskmine oli 2,91/5. Seevastu sisemiste tegurite (stress, enda eest hoolitsemine, grupisurve ning abitus) keskmine oli Saaremaal 2,56/5. Põhjalikum ülevaade on esitatud ka tabelis 6.

Kokkuvõtvalt tunti keskmiselt otsustusprotsessides kõigi kaheksa teguri mõju Saaremaa kriisistaabis 5-palli skaalal 2,73 ühiku ulatuses.

Tabel 6. Otsustusprotsessides tunnetatud tegurite mõju keskmiste väärtuste lõikes

SAAREMAA
1. Info olemasolu (3,37)
2. Meedia ja avalikkuse surve (2,94)
3. Enda heaolu eest hoolitsemine (2,87)
4. Ajasurve (2,75)
5. Stress (2,56)
6. Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve (2,56)
7. Grupisurve (2,44)
8. Abitus (2,37)

Allikas: uuringud andmed, autorite koostatud.

Ankeetküsimustikus **etteantud kaheksa teguri lõikes kirjeldas info olemasolu mõju otsustamisele 70% (n=7) intervjueritud.** Meedia ja avalikkuse surve tunnetas otsustamisel 30% (n=6) Saaremaa otsustajatest. Sama näitaja ilmnes ka otsustusprotsessidel enda heaolu eest hoolitsemise mõju tunnetamisel, mida kirjeldas samuti 60% (n=6) intervjueritute. Seevastu **keskvalitsuse või teiste organisatsioonide mõju otsustamisele kirjeldas 70% (n=7) otsustajaid**, ent teguri survet hinnati madalamaks 5-palli skaalal. Kui ajasurve mõju kirjeldas 40% (n=4) otsustajatest, siis stressi mõjusid kirjeldasid pooled (n=5; 50%) intervjueritute.

Abituse mõju tunnetamist otsustamisel kirjeldas 40% (n=4) intervjueritute. Grupisurve mõju tunnetamist kirjeldasid pooled Saaremaa (n=5; 50%) intervjueritute, kusjuures selle teguri avaldumist kirjeldas 3 isikult huvihariduse piiramise otsuse kui probleemteema võtmes.

Intervjuude jooksul ilmnes, et koroonakriisi 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**. Näiteks **riskitaju mõju otsustamisele kirjeldas 60% (n=6) intervjueritud**. Samas **varasemate kogemuste mõju otsustamisele tõi esile 80% (n=8) otsustajatest**.

Raporti järgnevas alapeatükis analüüsitakse eraldi Saaremaa valla kriisistaabi 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 kriisistaabis 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 kriisistaabi otsustamist mõjutanud tegurid ja nende väljendusvormid teises laines tabelis 7 ja 8. Alapeatükk põhineb Nagel & Nagel (2022^c, lk 23–28) uuringu raportil sisendil: ↓

Kriisiüksuse kogunemine

Koroonakriisi teise laine alguses (st septembris 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. Soovitud 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 imbunud 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 aqa noh, kriisistaabis me selle otsuse ära tegime ja mis seal salata ega kõik ei olnud sellega nõus aqa 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, aqa vaata kui sul on seal mitu jõulist isiksust siis arvamused lähevad lahku. See natuke segas algu staabitööd aqa 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 aqa 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, aqa 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 WhatsAppis 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’id 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 muretsse [...] 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 konkreetseid mõõdikuid [...] 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 oldud 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 keskmise 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, sotsiaalhoolekandetasutustes 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 (Saaremaa kriisistaap⁷, 2021^b, lk 2). 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 kompenseerima 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 (Saaremaa kriisistaap, 2021^b, lk 1). Otsuse huvitegevust algselt nädalaks ajaks piirata tingiski nakatumisnäitajate tõus saarel:

⁷ Märkused: kriisistaabi protokollid on AK-märkega ehk asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud informatsiooniga dokumendid, mille kasutamise luba on jätkuuringu raames saadud Saaremaa Vallavalitsusest.

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

Kokkuvõtte Saaremaa kriisistaabis 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. Teadmatust 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: Nagel & Nagel, 2022^c, lk 29.

Tabel 8. Saaremaa kriisistaabis otsustamist mõjutanud lisategurid ja nende väljendusvormid

LISATEGUR	SAAREMAA VÄLJUNDID
VARASEMATE KOGEMUSTE OLEMASOLU	1. Esimese laine kogemus andis teatava enesekindluse ja otsustusjulguse 2. Situatsiooniõppuste mitesobivus COVID-19 mastaapi kriiside valmisoleku tagamiseks 3. Otsustusprotsesside ja kriisijuhtimise üleüldine 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: Nagel & Nagel, 2022^c, lk 30.

4.4.2 SAAREMAA TEGURITE VÄLJENDUSVORMID

Järgnevas alapeatükis on esitatud Saaremaa kriisistaabi otsustamist mõjutanud põhi- ja lisategurid koos nende väljendusvormidega (sh illustreerivad väljavõtted intervjuudest). Alapeatükk põhineb Nagel & Nagel (2022^c, lk 31–42) uuringu raporti sisendil: ↓

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 „ametniku 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 omavalitsus 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 haldusressurss 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 „lähikogetu 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 tarded 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 korra 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 üldist 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 lauasahetlist 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 abilisid – 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. Muutuvus kriisis võib seega kogemus 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 haiqus 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 omavalitsus 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 huviga vaatad jälgid 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 tööloigis tekitasid stressi teiste osapoolte ootused:

„[...] pinget ja ärevust 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 koquaeq hästi suured, et sul on koqu aeq info, et sa koqu aeq oskad kõigile öelda, mis nad tegema peavad, pressile koqu aeq anda adekvaatset infot [...] See kindlasti.. niisugune kõrge stressikoormusega aeq.“ (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 meeleolu 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 realselt 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 nigu 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 (nt. Saaremaa kriisistaap, 2021^c, lk 2):

„[...] 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 Situatsioonikeskusest. Et ärevust ikkagi oli jah, aga ei olnud nagu sihukest peataolekut 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 ametnikke 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 võrk 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 sedaqi läbi läbi suure peksu (pingutamise – autorite märkus)“ (intervjueeritav S6)

Olemasoleva info kasutatavust pärssiva tegurina toodi esile ka teadusnõukoja segaseid avalikke sõnumeid, mis osutusid 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 andisid ühel päeval erinevaid jutte välja. [...] See ei tohiks nii olla, et on võimalik saada teadjatelt 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 (eritähelpanu 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 igasugused 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. Oluline info oli muuhulgas pärast vaktsineerimise algust ka päevas tehtud vaktsiinide arv (Saaremaa kriisistaap, 2021^d, lk 2):

„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 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:

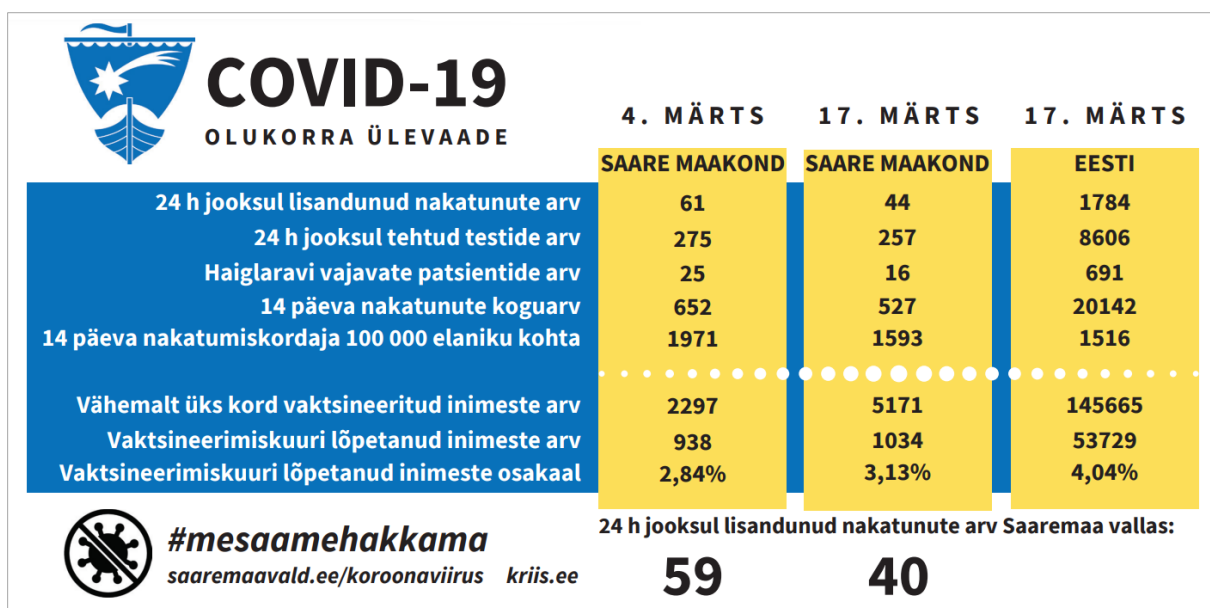
„Need ootused olid koquaeq hästi suured, et sul on koqu aeq info, et sa koqu aeq oskad kõigile öelda, mis nad tegema peavad, pressile koqu aeq anda adekvaatset infot [...]” (intervjueeritav S8)

„[...] 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 koquaeq 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 kogu 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 (näide numbrilisest infost, mida välja anti on esile toodud joonisel 14).

Joonis 14. Teise laine lõpuosas COVID-19 statistika suunamise näide omavalitsuse elanikele



Allikas: Saaremaa Teataja, 2021, lk 1.

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 koolijuhtide kaudu minisuguste suuniste andmine aga see puudutas konkreetset õpilasi.“ (intervjueeritav S7)

7. Grupisurve

Üleüldist grupisurvet pigem ei tajutud, küll aga ilmnes 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 ajalises 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 jõulutoimetused 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 toiminud 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 omadega.“ (intervjueeritav S7)

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

„Ünega 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 telefoninumbriga, 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. aasta aprillis. Lisaks saadeti flaier telefoninumbriga, 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)

5. KOKKUVÕTE

Uuring viidi läbi Saaremaa Vallavalitsuse tellimusel suurendamaks kohaliku omavalitsuse tasandil kriisijuhtimise otsustusprotsesside võimekust ja neid mõjutavate tegurite ulatusest COVID-19 kriisi tingimustes. Uuringus lähtuti eesmärgist selgitada välja koroonakriisi teise laine ajal Saaremaa kriisistaabis otsustamist mõjutanud tegurid ning nende mõjude väljendused ajavahemikul 01. september 2020 kuni 30. juuni 2021, mis on samuti Terviseameti defineeritud koroonapandeemia teise laine periood (Terviseamet, 2021, lk 3). Uuringu tulemused toetavad omavalitsuse juhtkonda ja spetsialiste nii erinevate probleemteemade ja kriiside reguleerimisel kui ka nendeks valmistumisel ning kriisidest õppimisel.

Uuring koosnes kolmest etapist – dokumendianalüüs, ankeetküsimustik ja poolstruktureeritud intervjuud. Esimese uurimisülesandena kaardistati kombineeritud uurimismeetodi põhimõttel Saaremaa valla kriisistaabi struktuur koos otsustuskeskkonnaga. Selgus, et Saaremaal kriisireguleerimine koroonakriisi teises laines toimus ühel tasandil, millele lisandusid allpool ka otsuste rakendajad. Saaremaa vallavalitsuse kriisistaabis tuvastati otsustusprotsessidesse kaasatud 24 isikut. Kokku osales uuringus 16 isikut.

Saaremaa kriisistaap kogunes keskmiselt kord nädalas ja lähtuvalt vajaduspõhisuse printsiibist, ent teise laine edenedes ja olukorra rahunemist silmas pidades kohtus kriisistaap kevadele vastu minnes üha harvemini. Regulaarseks suhtluseks kasutati valdavalt *WhatsApp* keskkonda, mida kasutati virtuaalse infovahetuskeskkonnana jagamaks igapäevast situatsioonikirjeldust Saaremaal (nt. nakatunute arv, haiglas viibivate nakatunute arv jne).

Uuringu andmed viitavad sellele, et Saaremaal oli kriisijuhtimise protsess teise laine ajal personali liikuvuse ning meeskondade ülesehituse mõistes teatud ulatuses paindlik. Andmed viitavad ka sellele, et varasemate kogemuste olemasolu oli ja on Saaremaa kriisistaabi kui meeskonna komplekteerimisel oluline faktor. Samas ei ole see siiski määrav, kuna pikaajase ja muutuva VUCA kriisi tingimustes muutub nii kriisi, ohtude jms iseloom (nt. uued viirustüved, mis levivad teisiti või on oluliselt suurema nakkuskordaja või suremusega). Saaremaa vallas olid peamisteks teise laine probleemteemadeks vaksineerimiskorraldus, haridusvaldkonna toimetulek ja üldisemalt ka piirangute seadmise temaatika.

Teise uurimisülesandena selgitati välja Saaremaa kriisistaabi otsustajaid koroonakriisi teises laines enim mõjutanud tegurid, milleks olid info olemasolu, meedia ja avalikkuse surve ning enda heaolu eest hoolitsemine.

Kolmanda uurimisülesandena kaardistati otsustusprotsesse mõjutanud tegurite väljendusvormid. Ajasurve all toodi esile kergemat üldist olukorda (seda eelkõige võrreldes esimese laineaga), ajasurvet tunnetati episoodiliselt ja selle leevendamiseks kasutati proaktiivse meetodila kriisikommunikatsiooni. Stressi peamisteks põhjustajateks olid kriisiüksuste liikmete arvates kõrged ootused (sh. iseenda püstitatud) enda tööle, aga ka teadmatus vaksineerimiskorralduse osas, mainiti ka esimese laine tegelike tagajärgede mõistmist teise laine ajal. Stressi all kirjeldati ka lähikontaktuse tõttu kolleegide töölt puudumist ning ka töötamist ametliku tööaja väliselt.

Meedia ja avalikkuse surve osas nenditi, et teise laine all kõrgendatud meediahuvi puudus. Selle üheks põhjuseks arvati olevat ka vallavalitsuse poolt tehtud proaktiivset kommunikatsiooni (nt.

statistiliste andmete korrapärane edastamine), mis aitas maandada meedia ja avalikkusse suurenenud infovajadust. Surve asemel kirjeldatigi pigem meedia ja avalikkuse poolset suurt vajadust info järele. Abitust tunti peamiselt vaktsineerimise käivitamise ajal, sest vaktsineerimise kui protsessi disainimine oli suuresti kohaliku omavalitsuse kontrolli alt väljas. Tunnetatud võimetust keskvalitsuse valitud suuna mõjutamisel mainiti ka teistes aspektides. Abituse peamise kontrollimehhanismina mainiti kogemusele tuginemist (eelkõige esimesest lainest saadud kogemusele).

Organisatsioonisisese grupisurve all kirjeldati peamiselt episoodilist avaldumist, nt. huvihariduse piiramisega seonduvas otsustusprotsessis. Kirjeldati, et juhi vahetumine mõjutas ka grupisurve ilmnemist ning grupi tööd tervikuna. Ühe erimeelsusena toodi esile ka tõhusate kommunikatsioonimeetodite valikut (meetodite tõhustust hinnati erinevalt). Info olemasolu all mainiti sujuvat infovahetust ning peamine fookus oli otsustusprotsessides haigla toimetulekut kirjeldava info jälgimisel (nt. nakatunute arv haiglas). Kriitikana toodi esile andmekaitsereeglite jäikust, mis ei võimaldanud vallas Terviseameti ülekoormatud inimestele teises laines appi minna, aga ka Terviseameti poolt saadetud statistika korduvat viiteajaga saabumist. Kriisiprotsesside juhtimist pärssisid ka Vabariigi Valitsuse juures toimetava teadusnõukoja segased avalikud sõnumid.

Enda heaolu eest hoolitsemist takistava asjaoluna toodi esile töötamist ametliku tööaja väliselt. Ühe väljendusvormina selgus seegi, et enda eest hoolitsemist võtsid teises laines tõsisemalt nende isikute poolt, kellele esimene laine raskelt mõjus (nt. viis läbipõlemise või läbipõlemise ohuni). Mainiti ka seda, et psühholoogilist abi pakuti juba esimeses laines kriisiüksuse töös osalenutele üldise loenguna, individuaalse nõustamise võimalust ei täheldatud.

Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve all toodi esile keskvalitsuse tasandilt tunnetatud vähest tuge ja koostöövalmidust. Probleemina tajuti Vabariigi Valitsuse poolset pika plaani puudumist, mis tingis keskvalitsuse tasandi piirangute jt. otsuste lühikest etteteatamisega, mis omakorda tõi kaasa probleeme otsuste kohaldatavuses. Keskvalitsuse tasandilt (sh. näiteks ministeeriumidest) tulnud suuniseid ja otsuseid kirjeldati kui ametniku, mitte praktiku vaaterakendamist. Regionaalset kriisikomisjoni kirjeldati pigem kui info vahendajat, mitte omavalitsuste abistajat kriisireguleerimisel.

Teises laines tuvastati kaks olulist lisategurit, milleks olid esimese laine kogemus ja riskitaju. Saaremaal kergendas tunnetuslikult kriisireguleerimist ja otsustusprotsessides toimetulekut esimese laine kogemus, mis andis kriisistaabile teatava enesekindluse ja otsustusjulguse. Riskitaju all toodi esile indiviidi tasandi riskitaju vähenemist koroonaviiruse suhtes ja sellele vastanduvalt organisatsiooni tasandi ohutaju kõrgenemist.

6. ARUTELU

Koroonakriisi aegse kriisireguleerimise uurimine võimaldab mõtestada kaasaja suurima kriisi juhtimist, seeläbi tuvastada võimelünki ning pikemas perspektiivis tõhustada tulevaste kriiside reguleerimist. See, teise laine otsustusprotsesse mõjutanud tegurite uuring Saaremaa vallas, oli jätkupunktiks esimese laine uuringule (Nagel, 2021^a), mis suunas pilgu Saaremaal kui Eesti omavalitsustest suurima kriisi läbi teinud omavalitsusüksusele. Kui esimese laine uuring avas pilgu värske, uudse ja tundmatu kriisisituatsiooni juhtimist pärssinud ja toetanud teguritele, siis teise laine uuring võimaldas uurida Saaremaa valla kriisiüksuse tööd ajal, kus teatav koroonakriisi kogemus oli esimesest lainest olemas ja seetõttu hüpoteesina kriisireguleerimise protsess ka veidi muutunud võrreldes 2020. aasta esimese poole esimese lainega.

Kohaliku omavalitsuse kui mikroperspektiivi uurimine Saaremaa valla näitel töö esile, et teises laines oli esimese laine kogemuse najal eri tegurite lõikes kriisireguleerimist mõjutavate tegurite tunnetuslik surve madalam, kui kriisi alguses. Varasema kogemuse olulisust toodi seejuures esile ka esimese laine uuringus (Nagel, 2021^a), aga siis räägiti peamiselt varasemate õppuste ja eelnevate, teistsuguste kriiside kogemusest (nt. Kurkse kriis, Estonia hukk). Teise laine uuringus toodi suurima tugipunktina esile just alates veebruarist 2020, sh. eriolukorra ajal saadud kogemusi.

Viimasest lähtub, et teist lainet vaadeldi pigem esimese laine jätku, kui eraldiseisva kriisisituatsioonina. Pärast esimese lainet ei olnud viirus enam täiesti tundmatu, mis viitab ühe VUCA keskkonnateguri – määramatuse – tunnetatud taju olulisele vähenemisele. Kogemusest lähtuvalt olid siiski olemas teatud toimivad ennetusmeetodid ja arusaam toimivatest piirangutest. Samas oli teise laine olukord märkimisväärselt erinev, teises laines domineerinud tüvede leviku erinevus esimeses laines levinud alfa-tüvest lähtub ka statistikast. Kui esimeses laines nakatus päevas keskmiselt 15,8 inimest, siis teises juba 424,7 inimest (vt. tabel 1, lk 5). Erinevus lähtub ka surmade arvus – esimeses laines suri iga kahe päeva järel üks inimene, siis teises laines juba ligi 4 (3,97) inimest päevas (samas). Sellest lähtub, et need lained olid vägagi erinevad nii viirusetüvelt, mis ringles kui ka lõpptulemuselt – nakatunud ja elust lahkunud isikute poolest.

Vaatamata statistilisele erinevusele, ei maininud intervjueeritud kordagi näiteks erinevaid viirusetüvesid – nt. Briti tüve, mida tõi märtsis 2021 nakatumiskõvera tõusu põhjustajana esile (Vabariigi Valitsus, 2021). Seda võib käsitleda märgina lainete sisulisest nn. ühtesulamisest kriisiüksuse otsustajate jaoks, seda vaatamata ajalisele lahknemisele. COVIDit kirjeldati intervjueeritute poolt sageli ka personifitseeritud vastasega, mille kohta kasutati asesõna „mis“ kõrval ka sõna „ta“.

Kuigi kogemusest lähtumine on naturalistliku otsustamise üks põhijooni, võib liigne kogemusele toetumine muutuda ohtlikuks – esimese laine kogemus saadi siiski nn. alfa-tüvega, mille nakkuskordaja oli järgnevatega võrreldes märksa leebem. Viimane tõstatab omakorda küsimuse, kuivõrd kasulik on varasemast kogemusest lähtumine märkimisväärselt muutunud oludes ning kas see võib olla ka nn. võltsi turvatunde tekitajaks kriisiüksuses? Sellest küsimusest

lähtub ka üks peamisi uuringu tulemuste tõlgendamisest lähtuvaid soovitusi – kriisiüksuses võiks pikemate kriiside eri etappide (nt. erinevate lainete) alguses kaardistada, kuivõrd erinev on see konkreetne kriisiallikas, mille ees seisame. Eriliselt tasuks tähelepanu pöörata küsimustele – kuidas on olukord ja kriisi põhjustav element muutunud? Juhul, kui teistel piirkondadel (sh. globaalses mastaabis) on sama tüvega pikem kogemus, tasub uurida vähemalt kättesaadavatest allikatest – mis on toimivad ja sobilikud vahendid just selle konkreetse tüve poolt põhjustatud puhangu kontrolli all hoidmiseks? Nii võib leida hinnangulisi vastuseid praktilistele küsimustele, nt. kui kauaks või millise ulatusega piiranguid kehtestada.

Pikaajaliste kriiside puhul on olukorraga harjumisest lähtuv valvsuse uinumine probleemiks. Viimase seletust võib eelkõige otsida inimeseks olemise eripärast – piisavalt kaua kestva olukorraga harjutakse, ükskõik kui keeruline see ka poleks. Tunnetatud riskitase oli Saaremaal oluliselt madalam ka indiviidi tasandilt lähtudes, mida märgati Saaremaa valla kriisistaabis osalenud isikute poolt ka avalikus ruumis liikudes – võrreldes esimese lainega, kus tänavad olid tühjad, oli teises laines vaatamata olukorra tõsidusele rohkem inimesi avalikus ruumis ringi liikumas. Ka kriisiüksuste otsustajate poolt intervjuudes esile toodud hirmu vähenemine võis olla sellise tendentsi põhjustajaks. Huvipakkuv on seegi, et emotsioone (nagu hirm) tajutakse kriisijuhtimises pigem segava asjaoluna (teises laine uuringus kirjeldati mitmel puhul palju ratsionaalsemaid ja loogilisemaid otsuseid kui esimeses laines põhjusel, et hirmu oli vähem). Ometigi võivad emotsioonid just olla lähtekohaks olukorra tegeliku tõsiduse tajumisel. Seetõttu võib hirmu hajumine olla ohumärgiks, seda eriti muutunud olukorras, kus teises laines faktiliselt suri ja nakatus rohkem inimesi, seda suuresti uute tüvede tõttu.

Omaette küsimuseks jääb, kas esimese laine kogemuse tagajärjel pärsitud indiviidi tasandi ohutaju võis mõjutada organisatsiooni tasandi otsuseid näiteks leebemaid piiranguid eelistama? Madalama individuaalse ohutaju kõrval püsis organisatsiooniline ohutaju siiski Saaremaal kõrge, olukorra jälgimiseks ja defineerimiseks pandi omavalitsuses paika ka indikaatorid, nt. jälgiti tähelepanelikult haiglasse jõudnud nakatunute arvu. Samuti lähtub kriisiüksuse protokollidest, et oluliseks mõõdikuks oli ka haigestunud tervishoiutöötajate arv (Saaremaa kriisistaap, 2021^a, lk 1). Siinkohal käitus grupielement (ehk isegi grupisurve) ohutaju korrigeeriva elemendina.

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, täpsemalt soovisid Saaremaa kriisistaabi liikmed, et neil oleks olnud arusaam riigi pikast plaanist või indikaatoritest x, mille täitumisel käivitub plaan y. 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.

Stressi kui kolmandat 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 kaugtöö 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, sh. töötervishoiu põhimõtete järgimise võimalikkusest.

Stressi maandamise ühe olulisima tehnikana nähakse enda eest hoolitsemist, eelkõige nii baasvajaduste, aga ka füüsilise ja vaimse tervise eest. Koroonakriisi teises laines ilmnas, et une, füüsilisele aktiivsuse, tervisliku toitumise olulisust 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).

Ka teadmatust näiteks vaksineerimiskorralduse osas kirjeldati kui stressi tekitavat tegurit. Kuigi paljud protsessid, sh. vaksineerimiskorraldus, tuli küll kohalikul tasandil vähemalt teatud määral ära korraldada (KOV kui vaksineerimise rakendusüksus), ei olnud võimalik siiski sisuliselt poolelt eri valdkondades keskvalitsuse poolt võetud suunda võimalik mõjutada. See tekitas omavalitsuse kriisiüksuses ka teatavat 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.

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. See oleks oluline mehhanism vähendamaks nii abitust kui tõhustamaks keskvalitsuse ja omavalitsusüksuste tasandi koostööd.

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 9. 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.	Tõhustada koostööd omavalitsustega
6.	Suurte omavalitsuste või Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajad kaasata VV kriisikomisjoni
7.	Koondada kriisijuhtimise teadmised ja rakenduslikud oskused ühte riiklikku struktuuriüksusesse, kus on olemas nii planeerimine, reageerimine kui taastamine
8.	Lua kriisijuhtimise atesteerimise süsteem
9.	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.	Jätkuvalt kasutada otsustamisel mõõdikuid
6.	Kaasata eksperte, aga kuulata ära nende eriarvamused
7.	Valmistuda võimalikeks ja võimatuteks kriisideks
8.	Lua süsteem psühholoogilise kriisiabi osutamiseks kriisiüksuses töötajatele, nt võtta eeskuju Päästeameti ja Politsei- ja Piirivalveameti süsteemist

Allikas: Nagel & Nagel, 2022^c, lk 74, autorite täiendatud.

1. 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.
2. Bennett, N. & Lemoine, J. (2014). What VUCA Really Means for You, *Harvard Business Review*, 92(1/2): p. 27.
3. Bigelow, B., Fahey, L. & Mahon, J. F. (1993). A Typology of Issue Evolution. *Business and Society*, 32(1): pp. 18–29.
4. Boin, A. (2004). Lessons from Crisis Research. *International Studies Review*, 6(1): pp. 165–174.
5. Boin, A., Kofman-Bos, C. & Overdijk, W. (2004). Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. *Simulation & Gaming*, 35(3): pp. 378–392.
6. Brecher, M. (1974). *The Foreign Policy System of Israel*. New Haven: Yale University Press; pp. 4–6.
7. 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.
8. 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.
9. Comfort, L. K. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. Special issue. *Public Administration Review*, 67: pp. 189–197.
10. 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].
11. Fishburn, P. C. (1964). Decision and value theory. Wiley: p. 11.
12. 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.
13. Hädaolukorraseadus (HOS) (2021) RT I, 17.11.2021, 9. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125062021008?leiaKehtiv> [kasutatud 22.06.2022].
14. 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.
15. 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.
16. Jaques, T. (2014). Issue and crisis management: Exploring issues, crises, risk and reputation. South Melbourne: Oxford University Press: p. 7.
17. Jaques, T. (2007). Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct. *Public Relations Review*, 33(2): pp. 147–157.
18. Jaques, T. (2008). Howard Chase: The man who invented issue management. *Journal of Communication Management*, 12(4): pp. 336–343.
19. Jaques, T. (2010). Reshaping crisis management: the challenge for organizational design. *Organizational Development Journal* 28(1): pp. 9–17.
20. Kettl, D. F., & Fesler, J. (2008). The Politics of the Administrative Process. 4th edition. Washington, DC: CQ Press.
21. 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].
22. 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.
23. 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, 57, 86, 103.
24. Nagel, H. (2021^b). COVID-19 esimeses laines Tallinna ja Saaremaa näitel, *Acta Politica Estica*, 12: lk 63–93.
25. Nagel, H. & Nagel, A.-M. (2022^a). Mis mõjutab kriisides otsustamist? *Verbis Aut Re*, 15(1): lk 22–25.
26. 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.
27. Nagel, H. & Nagel, A.-M. (2022^c). Uuringu raport: kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutavad tegurid COVID-19 kriisi II laines. Tallinn: Nagel Consulting, Kriisiuuringute Keskus: lk 6, 9–10, 23–42, 74.
28. 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.
29. 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].
30. Rahandusministeerium (2022). Avaliku teenistuse aruanne 2021: lk 21. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.fin.ee/media/6262/download> [kasutatud: 22.06.2022].
31. Rose, R., & Davies, P. L. (1994). Inheritance in public policy: change without choice in Britain. New Haven, CT: Yale University Press: p. 57.
32. Saaremaa kriisistaap (2021^a). Kriisistaabi koosolek, 02. jaanuar, 2021. *Saaremaa Vallavalitsus* [AK]: lk 1.
33. Saaremaa kriisistaap (2021^b). Kriisistaabi koosolek, 28. jaanuar, 2021. *Saaremaa Vallavalitsus* [AK]: lk 1–2.
34. Saaremaa kriisistaap (2021^c). Kriisistaabi koosolek, 28.02.2021. *Saaremaa Vallavalitsus* [AK]: lk 2.
35. Saaremaa kriisistaap (2021^d). Kriisistaabi koosolek, 01.03.2021. *Saaremaa Vallavalitsus* [AK]: lk 2.
36. Saaremaa Teataja (2021). COVID-19 olukorra ülevaade, 18. märts 2021, *Saaremaa Teataja*, 4(6): lk 1. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.saaremaavalid.ee/documents/17113760/31436350/Saaremaa+Teataja+2021.03.18.pdf/3b5e85bf-f41d-449e-9f41-5529fdb5e38> [22.06.2022].
37. Saaremaa Vallavalitsus (2020^a). Saaremaa valla territooriumil COVID-19 leviku tõkestamiseks ja sellega seonduvate sündmuste lahendamiseks komisjoni moodustamine. 13. märtsi käskkiri nr 3-1.1/22. [Võrgumaterjal] Leitav: http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/4131465 [kasutatud: 22.06.2022].
38. Saaremaa Vallavalitsus (2020^b). Saaremaa vallavanema 13. märtsi 2020. a käskkirja nr 3-1.1/22 "Saaremaa valla territooriumil COVID-19 leviku tõkestamiseks ja sellega seonduvate sündmuste lahendamiseks komisjoni moodustamine" kehtetuks tunnistamine. 18. mai käskkiri nr 3-1.1/27. [Võrgumaterjal] Leitav: http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/4299014 [kasutatud: 09.07.2022].
39. Saaremaa Vallavalitsus (2020^c). Saaremaa valla territooriumil COVID-19 leviku tõkestamiseks ja sellega seonduvate sündmuste lahendamiseks komisjoni moodustamine. 17. augusti käskkiri nr 3-1.1/65. [Võrgumaterjal] Leitav: http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/4396317 [kasutatud: 09.07.2022].
40. Saaremaa Vallavalitsus (2021). Saaremaa vallavanema 17. augusti 2020. a käskkirja nr 3-1.1/65 "Saaremaa valla territooriumil COVID-19 leviku tõkestamiseks ja sellega seonduvate sündmuste lahendamiseks komisjoni moodustamine" muutmine. 18. märtsi käskkiri nr 3-1.1/31. [Võrgumaterjal] Leitav: http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/4717923 [kasutatud: 09.07.2022].
41. 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.
42. SoGoSurvey (2022). [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.sogosurvey.com> [22.06.2022].
43. Stern, K. E. (2003). *Crisis Decision-making: A Cognitive Institutional Approach*. Swedish National Defence College, 6: pp. 55–56.
44. Surowik, D. (2002). Leonard Savage's Mathematical Theory of Decision. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*, 5(18): pp. 65–75.
45. Tashakkori, A., & Teddlie, C. (2003). *Handbook on mixed methods in the behavioral and social sciences*. Thousand Oaks, CA: Sage.
46. Taylor-Gooby, P., & Zinn, J. (2006). *Risk in Social Science*, Oxford, Oxford University Press: p. 2.
47. Terviseamet (2021). K. Sirp: Asutuse hädaolukorra juhtimisstruktuuri loomine [seminari ettekanne], 25. september, Päästeamet: Kriisireguleerimise kunst 2021: lk 3.
48. 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.
49. Vabariigi Valitsus (2021). Koroonaviiruse leviku tõkestamise ranged piirangud kehtivad vähemalt üks kuu, 8. märts 2021. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://valitsus.ee/uudised/koroonaviiruse-leviku-tokestamise-ranged-piirangud-kehtivad-vahemalt-üks-kuu> [kasutatud: 09.07.2022].
50. Vinni, R. (2021). Keskmise valla töötaja on 47-aastane naisterahvas, 17. veebruar, 2021. *Saarte Hääl*, 32(5286): lk 4.

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 tulemusest 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 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 surve tundsite keskvalitsuse või teiste organisatsioonide poolt?

☐ 1 (min) ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 (max)

i) Kas on veel mingi tegur, mis oli Teie jaoks oluline, aga on siinkohal mainimata jäänud?
[vastamiseks kuni 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 kirjelda enda rolli teise laine ajal (st perioodil 01.09.2021–30.06.2022) oma kriisiüksuses?
- Palun kirjelda teise laine aegset otsustuskeskkonda?
- Kas või kuidas teiste organisatsioonidega koostööd tegite?
- Oled ankeedis hinnanud, et „*kriisiüksus kogenus mitu korda nädalas*“. Palun ava seda lähemalt ning võimalusel too mõni näide. Kuidas toimusid kohtumised, mis formaadis?

Tunnetatud tegurite küsimused:

- Kuivõrd tunnetasid COVID-19 viiruse ohtu teise laine ajal?
- Kuivõrd see mõjutas kriisiüksuse otsustamist Sinu hinnangul?
- Oled ankeedis hinnanud abituse tunnetamise määra otsustamisel 5-palli skaalal „...“. Palun ava seda lähemalt ja võimalusel too mõni näide, mil moel abitus ilmnis?
- 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:

- 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
S1	Saaremaa	Omavalitsuse juhtorgani liige ⁸	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.

⁸ Märkused: täpsemalt volikogu ja/või (linna/valla)valitsuse liige.

LISA 4. ANKEETKÜSIMUSTIKULE VASTANUTE PROFIIL

Tabel 5. Ankeetküsimustikule vastanute profiil

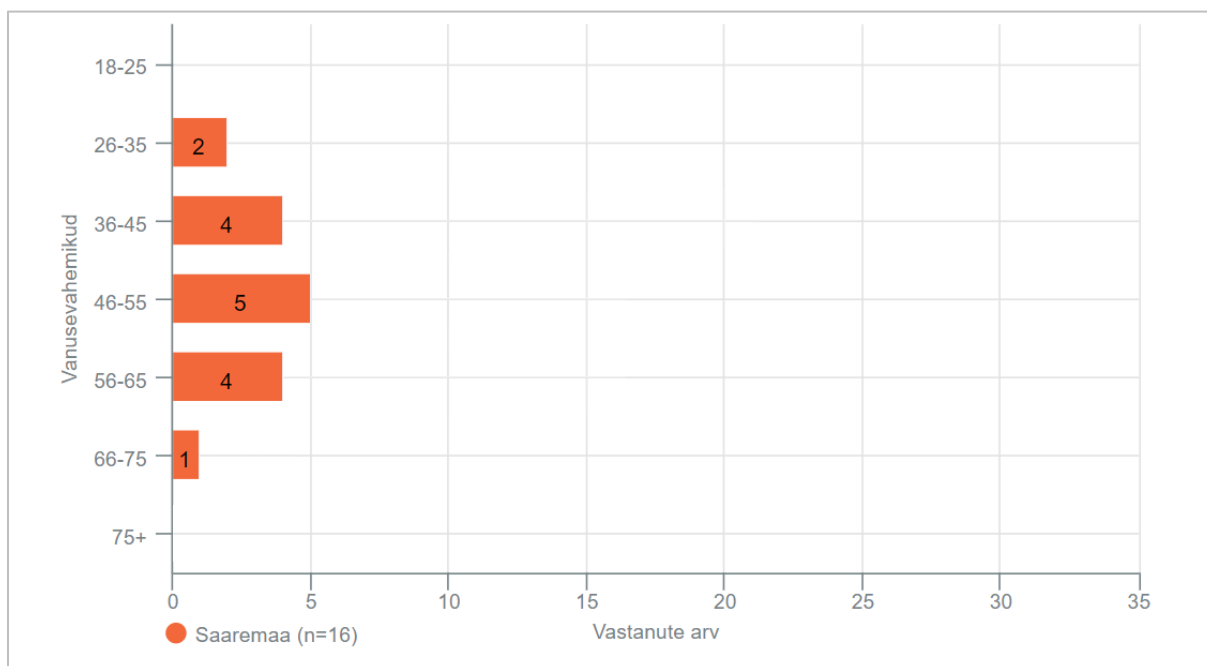
Nº	ORGANISATSIOON	AMETIPROFIIL	SUGU
V1	Kuressaare Haigla	Välisekspert	M
V2	Politsei- ja Piirivalveamet	Välisekspert	M
V3	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige ⁹	N
V4	Päästeamet	Välisekspert	M
V5	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse ametnik	M
V6	Saaremaa Vallavolikogu	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V7	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V8	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	N
V9	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	N
V10	Rahandusministeerium	Välisekspert	M
V11	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V12	Saaremaa Vallavalitsus	Omavalitsuse ametnik	N
V13	Saaremaa Vallavolikogu	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V14	Kaitseliit	Välisekspert	M
V15	Muhu Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M
V16	Ruhnu Vallavalitsus	Omavalitsuse juhtorgani liige	M

Allikas: uuringu andmed, autorite koostatud.

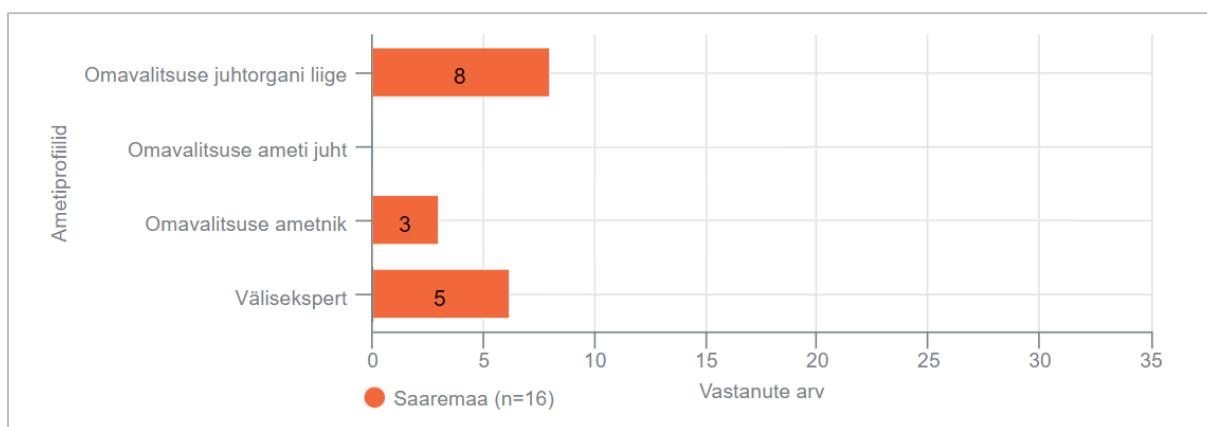
⁹ Märkused: volikogu ja/või (linna/valla)valitsuse.

LISA 5. KÜSITLUSTULEMUSTE JOONISED

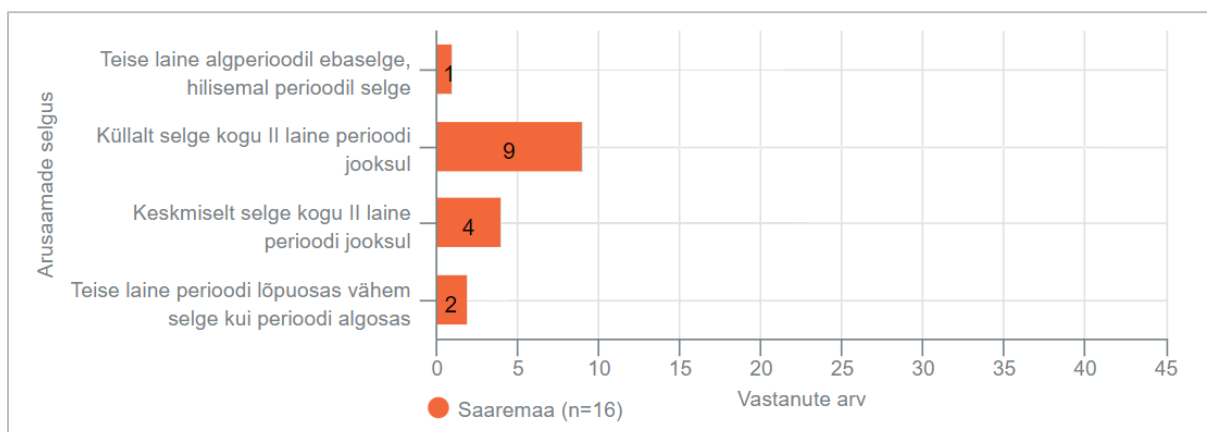
Joonis 5. Kriisistaabi otsustajate vanuseline jaotus



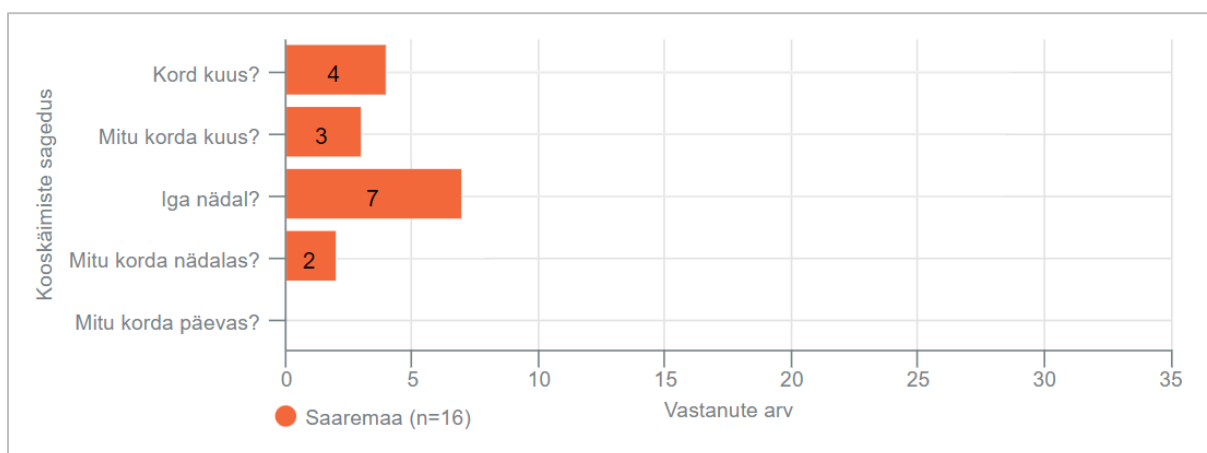
Joonis 6. Kriisistaabi otsustajate ametiprofiilide jaotus



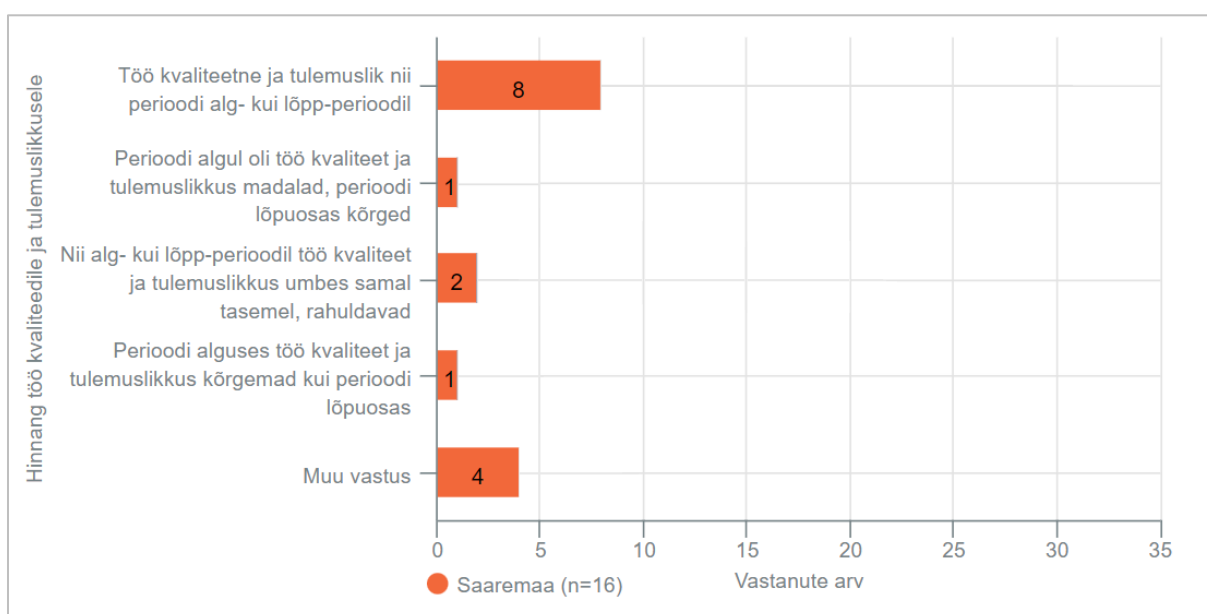
Joonis 7. Otsustajate arusaamade selgus sellest, mida kriisiüksus peaks tegema ja kuidas tegutsema



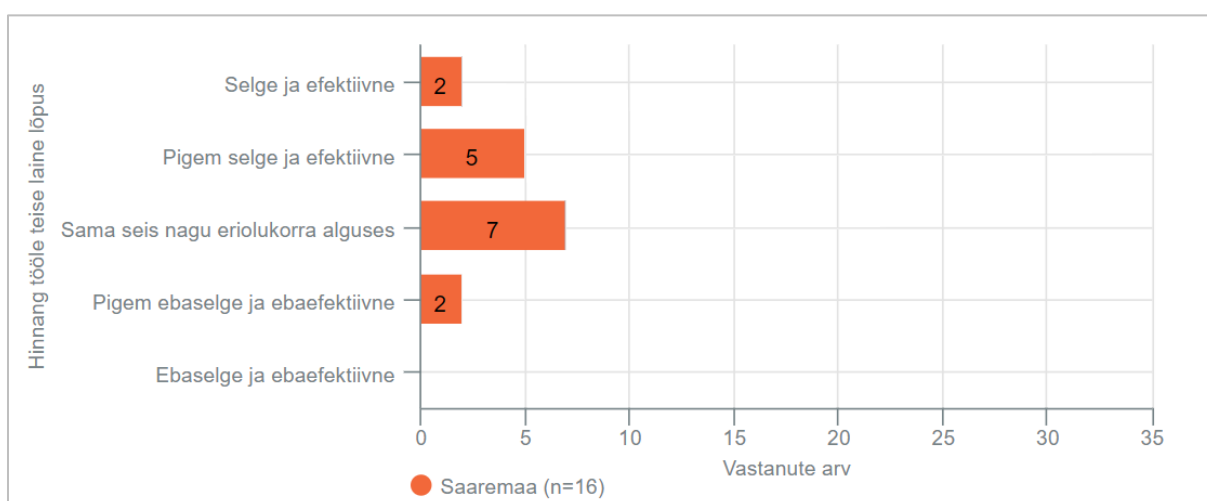
Joonis 8. Kriisistaabi otsustajate hinnangud kriisiüksuse kooskäimistele teise laine ajal



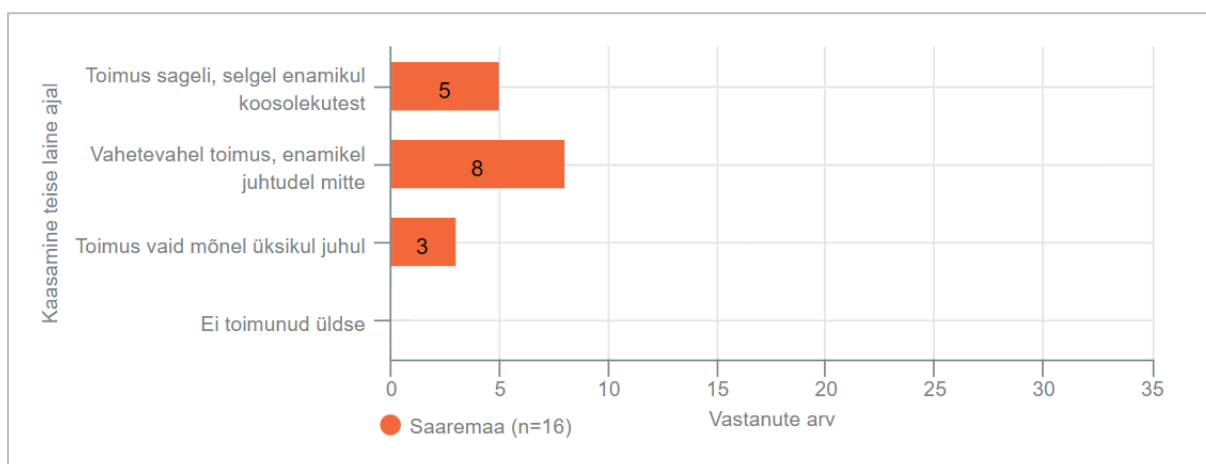
Joonis 9. Kriisistaabi otsustajate hinnang kriisiüksuse töö kvaliteedi ja tulemuslikkusele teise laine ajal



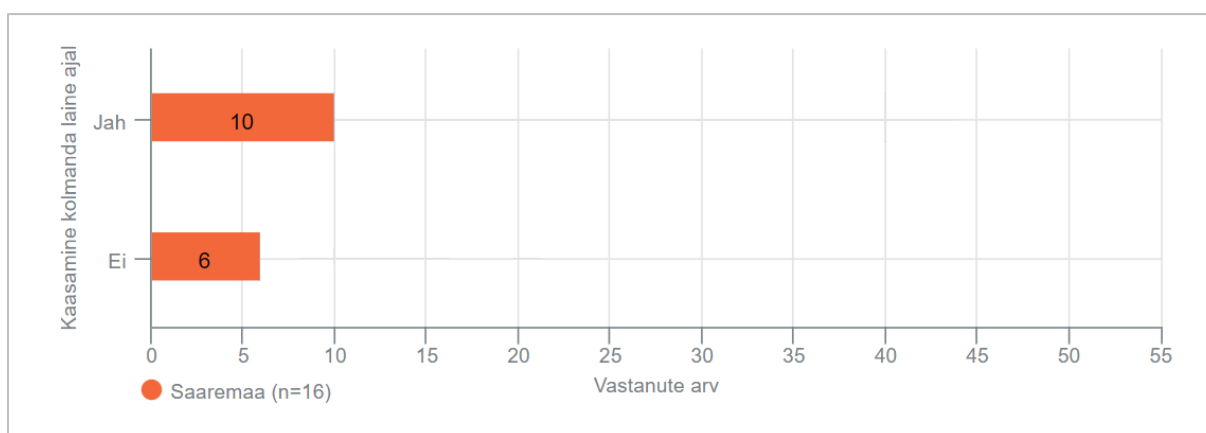
Joonis 10. Kriisistaabi otsustajate hinnang üksuse tööle teise laine lõpus



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



Joonis 12. Teise laine kriisistaabi otsustajate kaasamine kolmanda laine ajal



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