

COVID-19 ESIMESES LAINES TALLINNA JA SAAREMAA NÄITEL

HANNES NAGEL¹

1. SISSEJUHATUS

2019. aastal Hiina Rahvavabariigist alguse saanud pandeemia koroonaviiruse haigus COVID-19 ulatusliku leviku kujul on viinud pika kestusega globaalse kriisini. Sebastian Conradi (2018: 183) järgi on epideemilised haigused seotuse ehk globaalse integratsiooni koormav ja ehk ka paratamatu hind. Mainitud hind võib ajuti tunduda sõjaseisukorra lähedase katsumusena, kuna koroonakriisi ei saa pidada tavapäraseks kriisiks. Vaatamata sellele, et Eestis on käimas teine koroonaaasta, mis on andnud paljudele poliitikakujundajatele, organisatsioonidele ja ekspertidele hulga uusi kogemusi koos pidevalt täieneva arusaamaga COVID-19 haigusest, saavad kriisi kulgedes jätkuvalt pihta peaaegu kõik sektorid.

Avalik sektor on inimelusid ohustavate kriiside ning ka koroonakriisi puhul olulisim tööle rakenduv kriisijuht, seejuures on kriisiüksustes peamiseks tööriistaks otsustamine. Keskvalitsusele on kriisijuhtimiseks vajaliku otsustamise kujul antud õigus piirata inimeste ja ettevõtjate põhiõigusi ning igapäevast tegutsemist (HOS 2017: §26-33). Ka kohalikul tasandil on õigus langetada otsuseid, mis mõjutavad ulatuslikult tavapärase elukorralduse toimimist, nt haridusasutuste distantsõppele suunamine. Pea igal otsusel on tõsised ja ühiskonnagruppide toimimist või ärisektorite ellujäämist mõjutavad tagajärjed ning seetõttu on ka lõhed ühiskonnas kerged tekkima. Kriisiajal tuleb otsuseid langetada keerulises olukorras, mida on kirjeldatud ka kui VUCA keskkonda (nt Bennett ja Lemoine 2014, Shufutinsky jt 2020). VUCA keskkonnas on otsustamist mõjutamas olukorras tingitud heitlikkus (ingl *volatility*), määramatus (ingl *uncertainty*), keerukus (ingl *complexity*) ja mitmetahulisus (ingl *ambiguity*) ning nendest tulenevad omakorda kriisispetsiifikast lähtuvad tegurid.

Varasematest kriisist otsustamist mõjutavate tegurite alastest uuringutest (Baumann jt 2011, Thomas 2019, Thompson 2014) on teada, et otsustamist mõjutavad eripalgelised asjaolud. Eelnimetatud uurijad on aga keskendunud otsustamise uurimisele just lühiajalistes kriisides. Ka seni Eestis tehtud kriisiuuringud on keskendunud vaid

¹ Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste instituut, kontakt hannes.nagel@tlu.ee

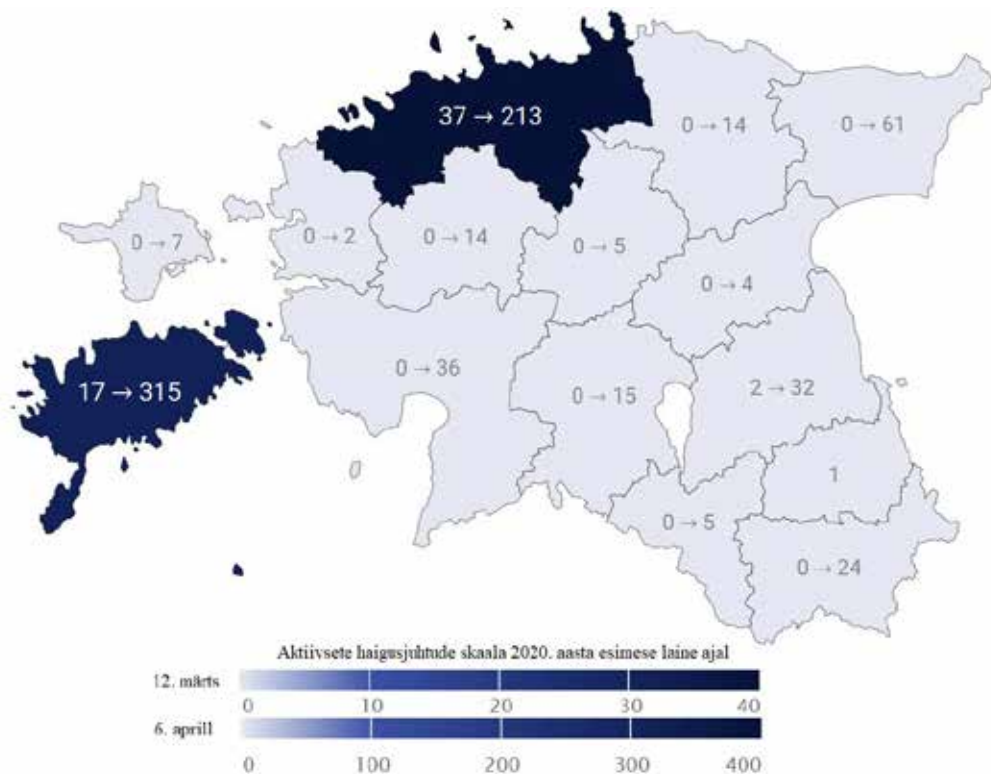
lühiajalistele kohaliku omavalitsuse poolt juhitud kriisidele kommunaal- või loodusnähtuste valdkonnas (nt üleujutus, elektrikatkestus, elutähtsate teenuste kättesaadavus ja elanikkonna teadlikkus) (Siseministeerium 2021: 72). Seejuures on need uuringud keskendunud valmisolekule ressursside ja tehnilisest vaatest (nt Saaremets 2011, Sildnik 2018). Kõrvale on jäetud inimfaktor, otsustamine ja sellest tulenevad eripärad. Selline tendents valitseb ka mujal – otsustajaid otsustamisel mõjutavate tegurite osas on mitmete teoreetikute arvates tõsiseid teadmislünki ning see takistab praktikute võimekust otsustamisest tulenevaid kahjusid paremini hallata (nt Langley jt 1995, Roux-Dufort 2007, Scott 1994, Sommer ja Pearson 2007).

Koroonakriisi otsustamise uurimine võimaldab neid teadmislünki täita. Praeguse kriisi juures on eripäraseks asjaoluks nii uus viirus kui ka kriisi kestus – pandeemiakriisis kolmandat lainet ületades on selge, et selle kriisi pikkust möödame aastates ning seega peaksime seda defineerima kui *pikaajalist kriisi*. Kestva kriisi näitel otsustamist uurides tekib uudne arusaam pikaajalises avaliku sektori juhitud kriisis otsustamist mõjutavatest teguritest. Teisalt võimaldab otsustamisele kui kriisijuhtimise võtmetegevusele keskendumine vaadata kaugemale materiaalsest baasist (ressursid, finantsvahendid jne), mille kuluefektivne ja tulemuslik kasutamine sõltub kriisijuhtimise kui avaliku teenuse puhul otsustajate valikutest. Toimunu kaardistamine aitab mõista kohaliku tasandil kriisisituatsioonis otsustamist pärssinud ja raskendanud tegureid ning pakkuda ka võimalikke lahendusi otsustamise tõhustamiseks pikaajalise kriisi tingimustes.

Metodoloogilises plaanis kombineeritakse siinses artiklis omavahel kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid (*mixed methods*). Uuringu peaesmärgiks ongi täita eespool mainitud teadmislünki, analüüsides koroonakriisi esimesest lainest (26.02.–18.05.2020), kaardistamaks nõnda pikaajalise kriisi algfaasis otsustamist mõjutanud tegureid kahes kohalikus omavalitsuses. Üheks alaesmärgiks oli ka Tallinna ja Saaremaa COVID-19 viiruse leviku tõkestamisega tegelevate kriisiüksuste² kaardistamine, mida meedias nimetati vaheldumisi nii staapideks kui komisjonideks, ent mida uuringus intervjueeritud kirjeldasid ja tajusid ka juhtkonna koosolekute ning töörühmadena. Uuringu valimina tuvastati omavalitsuste kriisiüksustes 80 kriisijuhti ja eksperti, kellest võttis osa 51% (41). Neist omakorda intervjueeriti 15 isikut (Nagel 2021: 137). Lisaks keskenduti tegurite väljendusvormidele ehk *kuidas* ja *mil moel* tegurite mõju avaldus. Seetõttu sai uurimisküsimuseks: millised tegurid ja kuidas avaldusid kohaliku tasandi kriisiüksustes pikalt kestva kriisi algfaasis?

Uuringu valimisse kaasati kaks kriisi tõsisemalt kogenud omavalitsust: Tallinna linn kui Harjumaa keskus ja Saaremaa vald. Just need omavalitsused, sh mõjuga maakonnatasandile (Rüütel jt 2020: 11, 23) eristusid esimeses laines teistest Eesti piirkondadest kõrgeimate nakatumisnäitajatega (vt joonis 1 ja tabel 1). Kõrgeima nakatumisnäitajaga

² Kriisiüksusteks nimetatakse erineva suuruse, rolli, koosseisu ja ajalise mõõtmega mehitatud kriisijuhtimise süsteeme (kriisikomisjon, kriisistaap, kriisi töörühm jt), mis aktiveeruvad ja/või luuakse kriisi puhkemisel või selle eri faasides. Kriiside keerukusest lähtuvalt on tavapärane, et otsustusprotsessid hõlmavad enam kui üht (Stern 2003: 207), aga ka uuel organisatsioonilisel vormil põhinevat otsustusgruppi (Boin jt 2016).



Joonis 1. COVID-19 haigusjuhtude skaala esimese laine ajal³

Allikas: Nagel 2021: 49

omavalitsuste kriisiüksustes otsustamise uurimine võimaldab kaardistada just omavalitsuste jaoks akuutses kriisis otsustamist, kus olukord on kriitiline või kriisilähedane. Ühtlasi erinevad valitud omavalitsused ka nii oma demograafilise ja sotsiaalmajandusliku olukorra, kui ka saadaval olevate ressursside poolest (vt tabel 1).

Teadlikkus kvaliteetset otsustamist pärssivatest teguritest võimaldaks avalikul sektoril nende tegurite negatiivseid mõjusid maandada ja seega kriisijuhtimist, mis on võrdväärne iga teise avaliku teenusega, elanikele (kulu)efektiivsemalt pakkuda. Vahetute otsustajate seisukohast on vast olulisim küsimus – mida peaksid otsustajad pretsedenditus ja teadmatu kestusega kriisiolukorras otsustamisest kui protsessist ja seda mõjutavatest teguritest teadma? Lewini järgi (1931: 141) on „... valiku tegemise vajadus iseenesest juba stressi allikas“ ning koroonakriis lisab sellele oma kestusega lisanüansi – võib tekkida tunne, et „... pole vahet, mida me teeme, see tuleb pidevalt tagasi“ (Tercatin 2021).

³ Joonisel markerib nool maakonna tasandil nakatunute arvu kasvu ajas kahe kuupäeva (12. märtsi, eriolukorra alguse ja 6. aprilli, esimese laine nakatumisnäitajate kõrghetke) võrdluses.

Tabel 1: Uuringu valimi moodustanud kohalike omavalitsuste võrdustabel

Allikas: Nagel 2021: 48

KOHALIKE OMAVALITSUSTE VÕRDLUSTABEL		
Kohalik omavalitsus	Tallinna linn	Saaremaa vald
Elanike arv	437 619	31 073
Asustustihedus (in/km ²)	2 745,9 in/km ²	11,4 in/km ²
Pindala (km ²)	159,3 km ²	2 718 km ²
Elanike osakaal riigis	33,4%	2,3%
Eestlaste osakaal	52,8% (2020)	97,9% (2019)
Omavalitsuse töötajate arv	ca. 20 000	ca. 1600
Omavalitsuse 2020. a eelarve (MEUR)	ca. 823 700 000	ca. 55 600 000
Omavalitsuse haiglate arv	3	1

Uuringu tulemused pakuvad ülevaate koroonakriisi esimeses laines kohalikul tasandil otsustamist mõjutanud teguritest ning peamiseks leiuks on seejuures asjaolu, et otsustamist mõjutasid enim kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni välised tegurid nagu ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu ja keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve. Intervjuudes töid otsustajad esile nt ülesannete rohkust kombineeritult ajanappusega, klikipõhist meediat kui olukordade võimendajat ja otsustusprotsesside mõjutajat, aga ka riigipoolset nõrka juhtimist, infopuudust jne (vt täpsemalt Nagel 2021: 138). Samuti ilmnis ühe huvipakkuva leiuna seegi, et kriisi sügavamalt tunnetanud omavalitsuses (Saaremaa) tunti olulisemana samade tegurite mõju, mis Tallinnas ja seda vaatamata asjaolule, et pealinnas võrdväärse sügavusega kriisi välja ei arenenud. Kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete andmete kombineeritud tulemusi käsitletakse põhjalikumalt tulemuste ja analüüsi peatükis.

Autor peab siinkohal vajalikuks esile tuua, et esimese laine ajal tehtud uuring on pilootuuring baasandmete korjamiseks. Selgus ses osas, kuidas aastaid kestvas kriisis otsustamine ja seda mõjutavad tegurid kohalikul tasandil muutuvad, saabub pärast teise, kolmanda ja võimalike järgmiste lainete jätku-uuringute tulemuste kõrvutamisel ja analüüsimisel. Artikkel rõhutab teiste kriisijuhtimist mõjutavate tegurite kõrval ka inimfaktori mõju, mis on senises kirjanduses mõnevõrra kõrvale jäänud, kuid oli väga akuutse tähendusega kriisi algfaasis. Selle tundmine aitab kriisijuhtimise protsessi paremini mõista ning otsustamise kvaliteeti edaspidi parandada.

Artikkel jaguneb viieks osaks. Esimene kirjeldab avaliku sektori rolli kriisijuhtimise ja otsustuskeskkonna puutepunktides, mille teoreetilised lähtekohad tuginevad Boini jt (2016, 2018), Jaques'i (2007, 2010, 2012, 2014) Rosenthali jt (1989, 2001), Sterni (2003), Thomase (2019, 2020), Thompsoni (2014) jt varasematele uuringutele. Teine osa annab ülevaate mastaapsete kriisikeskkondade dekodeerimist toetavast VUCA

raamistikust, mis rõhutab kriisijuhtide võimekust paindlikult toimida kiiresti muutuvas keerukas keskkonnas. Artikli kolmas ja neljas osa keskenduvad pilootuuringu meetodikale ja annavad ülevaate esmakordselt akuutse kriisi tingimustes kohaliku tasandi otsustamist mõjutanud teguritest, nende väljendusvormidest ja seosemustritest. Viiendas osas on esitatud kokkuvõte ja järeldused keskvalitsuse võimalustest kohalike omavalitsuste toetamisel kriisi algfaasis.

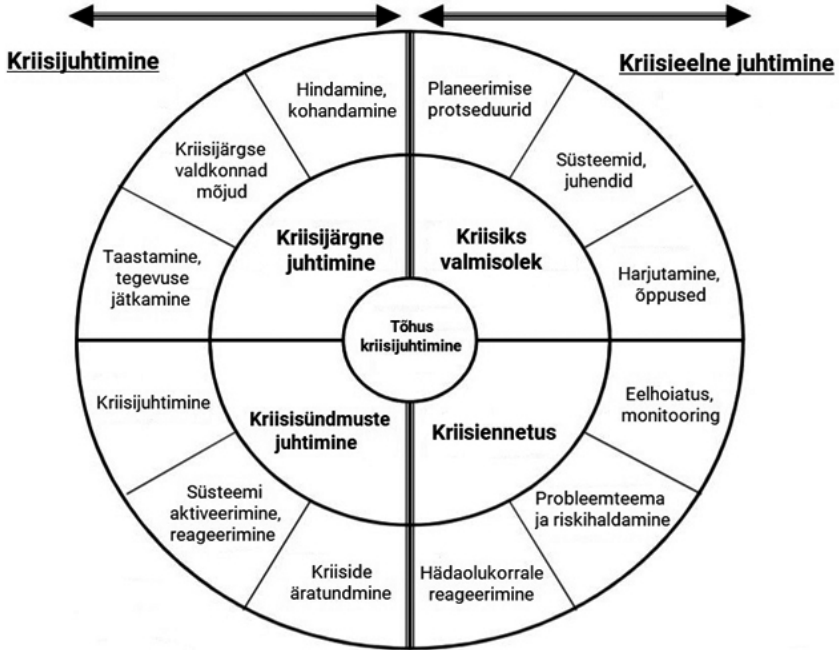
2. TEOREETILINE RAAMISTIK

2.1. Kriisijuhtimise ja otsustuskeskkonna puutepunktid

Mõistel kriis on mitmeid erinevaid definitsioone. Sõna ise pärineb kreekakeelsest tüvest *κρίσις* (*krisis*), mis vastab sõnale „otsus“ (Paraskevas 2006: 892) – nii võib öelda, et otsustamine on kriiside anatoomia lahutamatu osa. Samas on Eastham jt (1970) tabavalt märkinud, et kriis on termin, mida kõik kasutavad, aga üheselt defineerida ei suudeta. Näiteks Rosenthali jt (2001) kirjelduses on kriis eksistentsiaalne oht. Kriisi on laiemalt mõtestatud ka kui „*tõsist ohtu grupi, organisatsiooni või kogukonna alusväärtustele, põhistruktuuridele ja süsteemi normidele, mis ajasurve ja kõrge määramatuse tingimustes toovad vajaduse elulise tähtsusega otsusteks*“ (Rosenthal jt 1989: 10). Stern (2003: 3) on samuti kriisi defineerinud väärtuste kaudu – olukorrana, kus kaalul on riiklikud, organisatsiooni või isiku väärtused.

Ka Boini jt (2018) järgi ilmnevad kriisid just sellistes situatsioonides, kus ohus on põhiväärtused (nt turvalisus, heaolu, tervis) või eluliselt olulised süsteemid (nt õigusriik, tervishoiusüsteem). Kriisiolukordade keerukus seisneb Jonesi (2013) kohaselt selleski, et praktikas on väga raske kehtestada rutiinne, tegevusjuhiseid ja protseduure, kuna iga situatsioon on unikaalne ja ootamatu. Eraldi väljakutseks on kriisi sageli ootamatu teke (Klein ja Eckhaus 2017: 227), samas võib kriis Sterni (2003: 45) järgi kesta nädalaid, kuid või nagu koroonakriis – isegi aastaid. Seejuures eeldatakse mingeid sündmusi kriisina määratledes, et sekkumise korral suudetakse kaotusi ja negatiivseid tagajärgi piirata, mistõttu annab kriisiks kvalifitseerimine üllatuslikult hoopis põhjust optimismiks, sest selles kätkeb aimdus, et kui otsustajad end kokku võtavad, tullaakse üheskoos sellest välja; kui seda ei suudeta teha, areneb kriisist katastroof (Boin jt 2018: 24).

Kriise võib tõlgendada ka kui otsuste langetamise aega (Brecher 1993, Janis 1989). Seetõttu käib kriisisituatsioonis kahjude maandamiseks vilgas tegevus, mida tunneme kriisijuhtimise mõiste all. Kriisijuhtimist on defineeritud kui mitme tasandi (nt poliitikakujundajad ja operatiivtasand) tegevuste kogumit, mille eesmärgiks on vähendada pakilise ohuga kaasnevaid võimalikke tagajärgi (Boin jt 2018: 29). Coombsi (2014) järgi seisneb kriisijuhtimise põhiväärtus selle võimes ennetada ja minimeerida kahju, mida kriis võib organisatsioonile ja selle sidusrühmadele tekitada. Bundy jt (2017: 1663) kohaselt hõlmab see nii organisatsiooni juhtide tegevust kui suhtlust, mis püüab kahandada kriisi tõenäosust ja tööd kriisist tuleneva kahju vähendamiseks.



Joonis 2. Probleemteema ja kriisijuhtimise suhestumise mudel

Allikas: Jaques 2007: 150; täiendanud Nagel 2021: 18

Jaques (2007: 150) kirjeldab kriisijuhtimist nelja põhifaasina (vt joonis 2), milles eristuvad kriisiks valmisolek, kriisiennetus, kriisisündmuste juhtimine ja kriisijärgne juhtimine, kusjuures esimese kahe faasi puhul on tegemist ennetava kriisieelse juhtimisega. Sealjuures käsitleb Jaques (2007, 2014) kriise probleemteemadena⁴, mis võivad, aga ei pruugi kriisideks areneda. Kriisi ärahoidmiseks on tarvis sekkuda. Seda saab teha nt probleemteema juhtimise (ingl *issue management*) kaudu, mis varajase hoiatus- või kriisieelse juhtimise mehhanismina (Boe 1979: 4, Jaques 2012: 38) aitab tagada süsteemset kriisiennetust (Smith 2005: 312) ja toetab üleminekut eesmärgilt tegudele (Heath 2010: 440). Selleks on oluline vaadelda kriisijuhtimist strateegilises plaanis mitte ainult kui taktikalist reageerimist kriisi puhkemisel, vaid kui ennetavat teadmiste ja tegevuste kogumit (Heath 2005: 460), mis hõlmab omavahel seotud protsesse alates kriisi ennetamisest kuni sellest taastumiseni (Jaques 2007: 148).

Boin jt (2016: 15) toovad esile viis strateegilise kriisijuhtimise ülesannet: mõistmine (ingl *sense making*), otsustamine ja koordineerimine (ingl *decision-making and coordinating*), mõtestamine (ingl *meaning making*), vastutamine (ingl *accounting*) ja

⁴ Probleemteema (ingl. *issue*) on organisatsiooni sisemine või väline lahendamata asi, seisund või juhtum, millel on märkimisväärne mõju organisatsiooni toimimisele (King 2015: 19, vt lähemalt ka Nagel 2021: 10-12), arengule, praegustele või tulevastele huvidele (Regester ja Larkin 2002: 31, 42). Probleemteema ja kriis on omavahel seotud, kuna esimene võib eskaleeruda kriisiks (Jaques 2014: 7).

õppimine (ingl *learning*). Avaliku sektori kriisijuhtimises on nende ülesannete täitmise peamiseks väljundiks kriisiüksustes otsuste langetamine. Goldsteini ja Hogarthi (1997) järgi saab igale otsusele viidata kui keerulisele kombinatsioonile ühest või mitmest hinnangust ja valikust, mistõttu on valikud ja hinnangud otsuse tunnetuslikud komponendid. Tuleb arvestada, et kriisis tehtavaid otsuseid mõjutavad ka väga erinevad tegurid, milles domineerivad Sterni (2003) kohaselt institutsionaalsed reeglid ja asjakohasuse normid, mis kriisitingimustes on siiski üsna keerukad.

Shahsavarani ja Adabi (2015: 222) järgi mõjutavad otsustamist erinevad tegurid, mille keskmes jõuavad nii indiviidid, rühm kui organisatsioon (Russo ja Schoemaker 2014: 1) järelduseni selle kohta, milliseid tulevasi tegevusi jätkata püstitatud eesmärkide saavutamiseks olemasolevate ressursside piires. Sterni (2003: 213) järgi seisavad kriisisituatsioonis otsustajad tavapärase teadmiste toetumise idee kokku kukkumisel silmitsi väljakutsega kohandada oma mõtlemist ja rutiine väga keerulistes ning suure stressitasemega oludes.

Kirjanik Alfred H. Lewis on sedastanud (1910: 339), et „...*kõige parem on teha õiget asja, järgmine parim asi on teha valet asja; kõikidest asjadest kõige halvem on täiesti paigal seista*“. On oluline teadvustada, et kriisitingimused võivad otsustamise kõrval viia ka *mitteotsustamiseni*, mis Eugene V. Wolfensteini (1967) järgi avaldub nii otsusena, mida ei tehta; otsusena mitte otsustada kui ka otsusena mitte reageerida. See võib omakorda viia organisatsiooni ja otsustajate halvatuseni, kus poliitikakujundajad ja teised kriisijuhid on ülekoormatud sündmuste survega sel määral, et nad ei ole võimalised enam tegutsema ning sündmused arenevad omasoodu (t Hart jt 2008: 237). Olukorras, kus otsuseid siiski tehakse, võib võimetus määratusega ja olukorra pideva muutumisega toime tulla mõjutada ka otsustaja(te) suutlikkust infot töödelda – näiteks võib jääda tähelepanuta alternatiivsetest allikatest pärinev väärtuslik info ja seega võidakse tõlgendada valesti COVID-19 puhangute faase (Berger jt 2020: 1), mis võib viia võimalike katastroofiliste tagajärgedega otsusteni (Cancryn 2020, Chater 2020).

Thomase (2019, 2020) järgi on kriisides otsustamise kui probleemi tuum siiski selles, et otsustajate piiratud arusaam kriiside otsustusprotsessidest ja -käitumisest võib viia vigade ja valede otsusteni. Ühe olulise järeldusena valdkonna uuringute tulemustest ongi toodud välja seda, et teadvelolek taju-, kommunikatsiooni- ja organisatoorsest häiretest grupiprotsessides nagu otsustamine võimaldab nende ilmnemise sagedust ja tõsidust tulevikus vähendada (Janis ja Mann 1977, Janis 1982: 260–276).

2.2. VUCA kui kriisikeskkonna dekodeerija

Warren Bennise (2007) kohaselt on peamiseks maailma stabiilsuse ohuks juhtimine suureneva üleilmastumise ja pandeemiate – ehk kriiside ajajärgul. Tõsistel kriisidel on suur potentsiaal paisata organisatsioonid, kogukonnad ja elanikkonnad heitlikku, ebakindlasse, keerukasse ja mitmetahulisesse VUCA keskkonda (Shufutinsky jt 2020: 20), mille täpsemaks määramisel on abiks Nathan Bennetti ja James Lemoine'i (2014^b) formuleeritud VUCA maatriks (vt joonis 3).

Maatriks, mis baseerub Warren Bennise ja Burt Nanuse (1985) väljatöötatud juhtimisteooriatel, võeti kasutusele USA relvajõudude õppetöös⁵, kus peeti vajalikuks aegsasti valmistuda külma sõja lõpule järgnevaks ajastuks, kus tuleb VUCA-tüüpi kriise mõtestada ja juhtida lähtuvalt keskkonnamõjuritest. VUCA on akronüüm, milles tähed tähistavad nelja peamist kriisi iseloomustavat tunnust: V (heitlikkus, ingl *volatility*), U (määramatus, ingl *uncertainty*), C (keerukus, ingl *complexity*) ja A (mitmetahulisus, ingl *ambiguity*).



Joonis 3. VUCA raamistiku maatriks

Allikas: Bennett ja Lemoine 2014^b: 27; täiendanud Nagel 2021: 24

⁵ Täpsemalt USA Maaväe Sõjakolledžis (ingl *U. S. Army War College*), kus see 1987. aastal lisandus õppekavasse, et militaarjuhid omandaksid võimekuse omada selget visiooni, diferentseerida oma mõtteviisi ja pakkuda paindlikkust strateegilistes tegevustes, nagu rünnak, kaitse ja lahingukoollitus keskkonnas, mis pidevalt muutub (Allen ja Coates 2009, Volker 2011).

VUCA maatriks (vt joonis 3) kirjeldab keskkonda, kus Bennetti ja Lemoine'i (2014^a: 311–317) järgi tegelevad otsustajad olukordadega, mis muutuvad kiiresti ja ettearvamatul viisil, kus kriitiline teave pole kättesaadav, üksteist tihti vastastikku ettenägematul moel mõjutavaid keskkonnast tulenevaid elemente on palju ning need kujundavad tegevustes ebaselged prioriteetid (Nagel 2021: 24). Selles võib leida teatud sarnasusi ka kaoseteooriaga.

Maatriks näitab, et kriisijuhtimine tugineb suuresti otsustamisel, ent otsused ei sünni vaakumis ning neid mõjutavad erinevad tegurid (Nagel 2021: 7, Thomas 2019: 28), mille mõju otsustajatele pole koroonakriisi kontekstis seni peamise kriisijuhi – avaliku sektori, sh kohaliku omavalitsuse tasandil laialdaselt veel uuritud. Oluline on märkida, et juhtimine VUCA kriisireaalsuses hõlmab ka olemuslike vastuolude aktsepteerimist ja paradokside omaksvõtmist organisatsiooni tasandil (Lewis 2000). Näiteks on otsustamine otseses seoses vastutuse võtmisega. Kriisid põhjustavad aga kummalisi olukordi – kõik eeldavad ja ootavad juhtidelt vastutuse võtmist, ent kriisikeskkonna tingimused muudavad selle väga raskeks ja kohati soovimatuks (Boin jt 2016: 144). Seejuures on täheldatud, et mida tõsisem on otsustajate ees seisev kriis, seda väiksem on tõenäosus rakendada efektiivset otsustamist (Holsti 1972, Janis 1982, Lebow 1981).

VUCA raamistikku on kasutatud nii organisatsioonide juhtimise (Brodie 2019, Çiçeklioğlu 2020), juhtide strateegilise mõtlemise (Moore 2014), muutuste katalüsaatorite (Orišek ja Scwarch 2020), juhtimist mõjutavate tegurite (Nagel 2021, Pandit 2020) ning ka pandeemia mõjude (Nangia ja Moshin 2020) uuringutes. Samas VUCA raamistikus otsustamist mõjutavate tegurite alastest uuringutest avaliku sektori tasandil on üks olulisemaid Cliff Thomase (2019) Colorado Ülikoolis kaitstud väitekirj, milles uuriti põimunud ja muutuvaid kontekstuaalseid otsuste langetamist ning mõtestamist mõjutavaid tegureid looduskatastroofi (hiidmaastikupõlengute) tingimustes. Thomase (2019) uuringus töötati välja avalikus sektoris otsustusprotsesse mõjutavate tegurite tüübid, mida kombineerituna Matthew P. Thompsoni (2014: 638) välja arendatud kontseptuaalse mudeliga juhtumipõhistest otsuseid mõjutavatest teguritest on kohandanud Nagel (2021: 29) kohalike omavalitsuste kriisiüksuste otsustajate vajadustele vastavaks; selle abil on võimalik kaardistada nii sisemiste kui välimiste tegurite mõju otsustamisele ja see võimaldab teatud tegurite mõju otsustamisele maandada.

Ühest küljest võiks väita, et see, mis teeb praeguse tervisekriisi väljakutsena ainulaadseks, on endiselt ebaselge. Kui tegemist on Meyeri (1982) järgi keskkonna vapustusega, siis me kohaneme ja ootame olukorra normaliseerumist. Samal ajal on võimalik, et koroonakriis on midagi täiesti uut ja väärib eraldi kategooriat. Kuid määratletud või mitte, kujutab kriis alati endast sügavat ebakindlust, mida Teece jt (2016) järgi väledad organisatsioonid juhivad hästi tänu tajumisvõimele ja rutiinile (Worley jt 2014). Juhul, kui koroonakriis on Talebi (2007) mainitud kriiside „*must luik*“, saame õppida signaalidest, mida enne tõsise kriisi puhkemist ignoreerisime ja tugevdada tuleviku tarbeks selliste pöördepunktide äratundmist.

Nangia ja Moshini (2020: 931) järgi on koroonakriisi VUCA maatriksisse sobituv kriisi ideaalnäide selle poolt põhjustatud kiirete sotsiaalsete, majanduslike, poliitiliste, aga ka tehnoloogiliste muudatuste tõttu. Koroonakriisi muudab unikaalseks selle mitmetahulisus, mida ilmestab asjaolu, et see ei ohusta mitte ainult elanike elu ja tervist, vaid ka majandushuve, ühiskondlikke ja poliitilisi institutsioone (Nagel 2021: 13). Seetõttu tuleb edukaks kriisijuhtimiseks väljapääsmatult tagada avaliku sektori tasandite koordineeritud koostöö.

2.3. Otsustamise kui kriisijuhtimise põhilise tööriista mitmetahulisus avalikus sektoris

Avalikku sektorit peetakse vastupidavaks selle kõrge suutlikkuse tõttu taluda järske muutusi ja kriise (Rochet jt 2008: 63). Kriisijuhtimine on avaliku võimu teostamise vastupidavuse jaoks olenemata tasandist siiski üks keerulisemaid katsumusi. Näiteks Harutä jt (2009: 72) rõhutavad, et halduskäsitluse osas on omavalitsuse kui kollektiivse toimija tehtud valiku tagajärjed seotud üldise heaolu saavutamise, mille tarbeks tuleb pidevalt mobiliseerida jõupingutusi soovitud eesmärkide saavutamiseks, valides selleks olemasolevaid vahendeid. Seetõttu on ühiskonna huvi otsuste ja otsustamise kui protsessi osas avalikus sektoris õigustatud, kuna üldsuses domineerivad kesksed küsimused nagu *kelle jaoks, kelle poolt ja kuidas* (samas: 72).

Tasandite vaates eristuvadki kriisijuhtimises keskvalitsus ja kohalik omavalitsus, seda nii ülesannete, vastutuse, kui volituste ja kättesaadavate ressursside ning ka mainitud vastupidavuse vaatest. Kohalik omavalitsus on kodanikule lähim kokkupuutepunkt riigiga, mis vastutab oma haldusterritooriumi piires ka mitmete selliste valdkondade toimepidevuse tagamise eest, mis koroonakriisis suurima surve all on – näiteks sotsiaalvaldkond või koolivõrk. Kriisijuhtimine, mida võib käsitleda ka kui avalikku teenust, võib panna omavalitsusele suure erakorralise koormuse, mille jaoks ei pruugi olla eksperte, varasemat kogemust ega piisaval määral infot, aga mis võib kaasa tuua suured riskid ja suure vastutuse. Ometigi on OECD (2021) leidnud, et koroonakriisis on lähimuse⁶ põhimõtet arvestades otstarbekas lahendada paikseid koldeid ja kriise eelkõige rohujuure tasandil, kui võimalik. Kohalikul omavalitsusel lasub seega suur vastutus ning kohustused, millega kaasneb vajadus otsustada. Keerulised tingimused, milles otsustamine aga kriisijuhtimise tingimustes toimub, mõjutavad otsustamist kui protsessi, selle tõhusust ja kvaliteeti – see kehtib ka avaliku sektori nn rohujuuretasandil kohalikus omavalitsuses.

Suurbritannia algne karjaimmuunsuse plaan on näide sellest, kuidas otsuste kvaliteedi tase on otseses seoses nakatumisnäitajaga (Cheshmehzangi 2020: 616–617) ning see tõlgendub tervishoiukriisis kahetsusväärset kaotatud inimeludesse, aga ka sotsiaalmajandusliku kahju sügavuses. Seevastu Brasiilia, kus keskvoim pisendab probleemi tõsidust, on tagajärjed olnud rasked (Ferigato jt 2020: 1636, Taylor 2020: 15–16). Sellistes tingimustes võivad tekkida ka tõsised konfliktid avaliku sektori erinevate tasandite vahel

⁶ Lähimus ehk subsidiaarsus on kriisijuhtimise üks põhimõtteid, mille kohaselt juhitakse kriisi ja viiakse sellega seonduvad tegevused ellu nii madalal tasandil kui võimalik ja nii kõrgel tasandil kui vajalik (Siseministeerium 2021: 8-9).

(Maor ja Howlett 2020: 235) ning kohalik omavalitsus võib jääda väga keerulisse seisusse. Samas ei pea näidet kohaliku omavalitsuse rasket olukorras viiruskriisi lahendamisel otsima kaugelt – kohalikel omavalitsusel esines esimese laine ajal ka Eestis erinevaid raskusi (nt Riigikontroll 2021^{a,b}).

Koroonakriis on esile toonud nii otsustamisprotsesside kui ka otsuste tegemise ning nendest tulenevate meetmete rakendamise probleeme. Konkreetse kriisi keerukus avaldub valitsustasandil eelkõige rasketes valikutest, kus ühest küljest poliitikakujundajad peavad võtma sihiks rahva tervise ja ohutuse tagamise, et reageerida ohule, mida iseloomustavad ulatuse teadmatuse, kõrge ajasurve ja suur määramatus (Schippers ja Rus 2021). Teisest küljest raskendavad valikuid majandusega seonduvad väljakutsed alates selle käigus hoidmisest kuni kahjude optimeerimiseni, mida viirusleviku tõkestamiseks rakendatavad meetmed paratamatult kaasa toovad. Viimasest sõltub ühiskonna toimimine ja heaolu, mille tõrked võivad omakorda uusi kriise esile kutsuda.

Conradi (2018: 137–139) järgi on ajalooline reaalsus kohapeal palju segasem ja killustatum kui makroperspektiividest välja paistab, mistõttu on oluline mõista ka individuaalset toimimist mikrotasandil uurides otsuste sündimise kriisiaegset tegelikkust. Positiivse külje pealt saab tõdeda, et kriisijuhtimise ja otsustamise protsesse ja süsteeme on võimalik tõhusamaks, vastupidavamaks ning paindlikumaks disainida. 't Hart (1991: 270) on märkinud, et oluline ongi keskenduda just otsustamisprotsesside tõhustamisele, sest see toob rohkem paremate tulemustega otsuseid. Süsteemide ja protsesside toimepidevuse parandamine on eriti oluline maailmas, mida ilmestavad järjest enam globaalse ja kõiki eluvaldkondi haarava megakriisi tüüpi katsumused (Helsloot jt 2012: 5–6), milleks on osutunud ka COVID-19 pandeemia (Boin jt 2020: 189).

3. METOODIKA

Pilootuuringu ülesehitus lähtus kombineeritud meetodist (ingl *mixed method*), mis Tashakkori ja Creswelli (2007: 4) järgi annab uurijale teatava eelise andmete kogumisel ja analüüsimisel, integreerides leide ja võimaldades teha järeldusi, kasutades sama uuringu raames kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid, mis komponente ühendades võimaldab nii laiendada kui tugevdada uuringu järeldusi (Schoonenboom ja Johnson 2017: 110). Valitud meetodika võimaldab uuringu eesmärki silmas pidades kirjeldada seda, *mis* otsustajaid mõjutab, hinnata tegurite mõju ja omavahelisi seoseid ning anda ülevaade tegurite väljendusvormidest ehk *kuidas ja mil moel ning kuivõrd* tegurid otsustajatele mõju avaldasid.

Uuringu algperioodiks sai 26.02.2020, mil koroonaviirusest lähtuv oht muutus Eestis aktuaalseks – sel kuupäeval tuvastati riigis esimene nakatunu (Terviseamet 2020^a) ja Vabariigi Valitsus moodustas koroonaviiruse leviku tõkestamise tööühik (Vabariigi Valitsus 2020). Uuritav periood lõppes koos eriolukorraga 18.05.2020. Valimisse kaasati kahe Eesti omavalitsuse – Tallinna linna ja Saaremaa valla – kriisiüksuste otsustajad, kes tegelesid eelmainitud ajavahemikus COVID-19 viirushaiguse leviku

tökestamisega. Valitud omavalitsused eristusid esimese laine alguses ja keskel teistest Eesti omavalitsustest, aga ka piirkondadest laiemalt kõrgeimate nakatumisnäitajatega, mille olulisust ilmestab seegi asjaolu, et 48,5% esimese laine ohvritest olid pärit valimi piirkonnast (Rüütel jt 2020: 32) ning 70% Eestis haiglaravi vajanud patsientidest sai haiglaravi neis omavalitsustes (Liive 2020, Nagel 2021: 49), mis oli kohaliku tasandi tervishoiuvõrgustikule tõsiseks katsumuseks – seega oli neis omavalitsustes kriis statistiliste näitajate järgi ka kõige tõsisem.

Uuring koosnes kolmest järjestikusest etapist: 1) dokumendianalüüs, 2) ankeetküsitlus vahemikus 17.12.2020 – 26.02.2021 ja 3) poolstruktureeritud intervjuud vahemikus 19.01.2021 – 04.02.2021 (vt täpsemalt Nagel 2021: 53, 168). Ankeetküsitluse (vt täpsemalt Nagel 2021: 51, 165–167) eesmärk oli kaardistada otsustajate hinnangud lähtuvalt VUCA-kriise uurinud Thomase (2019) ja Thompsoni (2014) uuringutes varasemalt käsitletud mõjuteguritest. Kuna koroonakriis oli ja on teatud aspektides siiani uudne nähtus, siis Denscombe'i (2003: 165) kohaselt on sobilik kasutada intervjuud nii tundmatu valdkonna kui ka tundliku, raske ja personaalse teema, valdkondade, aga ka emotsioonide uurimiseks. Valitud meetod võimaldas koguda vajalikke baasandmeid poolstruktureeritud (ingl *semi-structured*) intervjuude paremaks planeerimiseks.

Ankeetküsimustikus paluti Tallinna ja Saaremaa kriisiüksuste otsustajatel hinnata 5-palli (1-min ja 5-max) skaalal kaheksa põhiteguri – stress, abituse, meedia ja avalikkuse surve, ajasurve, grupisurve, info olemasolu, enda eest hoolitsemine, ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve – tunnetatud mõju otsustamisele, mõeldes tagasi esimesele lainele. Ankeetküsitlus saadeti 80 otsustajale, neist vastas 51% ehk 41 isikut (26 Tallinnast ja 15 Saaremaalt). Otsustajad jagunesid ametiprofiili alusel nelja kategooriasse: 1) omavalitsuse volikogude ja (linna/valla)valitsuste liikmed, 2) omavalitsuse ametite juhid, 3) omavalitsuse ametnikud ja 4) organisatsiooni välised eksperdid (vt täpsemalt Nagel 2021: 58, 170).

Ankeetküsitlusele vastanutest valiti uuritavate tegurite mõju süvitsi mõistmiseks ametiprofiili gruppidest kokku omakorda 15 isikut, kellega viidi läbi intervjuud kogumahuga ligi 11 tundi. Eri tasandi esindajate kaasamine kvalitatiivsesse uurimuse ossa võimaldas saada laiemat ülevaadet tegurite kohapealsetest väljendusvormidest. Kuna kriisiüksuse koostöö ja üksteisemõistmine on kriisi lahendamisel võtmetähtsusega, olid fookuses eelkõige omavalitsuse otsustajad (vs kaasatud organisatsioonivälised eksperdid) (Nagel 2021: 169). Kuna intervjuud toimusid koroonakriisi teise laine aktiivse faasi ajal, oli intervjuueeritavate valiku puhul tegemist osaliselt ka mugavusvalimisega – kõiki otsustajaid ei olnud võimalik tabada põhjusel, et nad olid teise laine haldamisega hõivatud. Siiski õnnestus intervjuuerida kõigi nelja eelmainitud kategooria esindajaid.

Metoodika piiranguna tuleb esile tuua asjaolu, et ankeetküsitluse alguseks oli eriolukorra lõpust möödunud 213 päeva ning esimese laine algusest 295 päeva. Seetõttu tuleb arvestada sellega, et toonaste sündmuste mäletamine võis olla aja möödumise tõttu raskendatud. Uuringu läbiviimise ajal oli Eesti aktiivses COVID-19 teise laine faasis, mistõttu olid mõlemad sihtrühmad hõivatud kriisijuhtimisega.

4. TULEMUSED JA ANALÜÜS

COVID-19 esimese laine ajal loodi Eestis mitmeid erineva tasandi kriisijuhtimise mehhanisme (Terviseamet 2020b: 2, 7). Uuringu ühe tulemusena kaardistati dokumendianalüüsi käigus Tallinna ja Saaremaa omavalitsuste kriisiüksuste võrgustikud koos otsustusprotsessides reaalselt osalenud üksustega (Nagel 2021: 55, 173). Selgus, et Tallinnas moodustati kriisi algaasis informaalne (dokumenteerimata loomiskäiguga) COVID-19 töörühm, mille kõrvale omakorda moodustati eriolukorra kehtestamisel COVID-19 meetmete rakendamise töörühm, mille ülesandeks oli kriisijuhtimisega vahetult tegeleva töörühma otsuste rakendamine (Tallinna Linnavalitsus 2020). Saaremaa vallas juhtis kriisi esmalt ajutine mitteformaalne komisjon, mida eriolukorra alguseks vormistada ei jõutudki ning mis asendus siiski uue, kuid formaalse COVID-19 komisjoni (Saaremaa Vallavalitsus 2020). Kuigi mõlemas omavalitsuses olid olemas formaalsed kriisikomisjonid (vastavalt Tallinna kriisikomisjon ja Saaremaa kriisikomisjon), jäid need otsustamisest sisuliselt kõrvale. Tulemustest lähtub, et uute kriisiüksuste all oli veel teadmata hulk erinevaid ametite ja osakondade kriisiüksusi, lisaks ka allasutuste (s.t SA, OÜ, MTÜ, AS) kriisiüksused (Nagel 2021: 56).

Olulisemateks otsustamist mõjutanud teguriteks hinnati kriisi algusfaasis otsustajate poolt keskmiste kaupa ajasurve, stress, meedia ja avalikkuse surve ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve (Nagel 2021: 70). See vastab ka VUCA-keskkonna kriisi tunnustele, kus otsustamist mõjutavad eripalgelised ning tihti kontrollimatud tegurid, milleks organisatsioonivälised tegurid paratamatult ka on. Organisatsiooniväliste (keskkonnast lähtuvate) ja sisemiste (kriisiüksusest lähtuvate) tegurite võrdluses hinnatigi tõsisemaks väliste tegurite (ajasurve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu, keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve) mõju – väliste tegurite keskmine oli 3.31/5 võrrelduna sisemiste tegurite (stress, enda eest hoolitsemine, grupisurve ning abitus) keskmise näitajaga 2.79/5 (Nagel 2021: 140). Vähem mõjutavaks hinnati mõnevõrra üllatuslikult info olemasolu kui mõjufaktor, lisaks ka enda heaolu eest hoolitsemine, grupisurve ja abitus. Lisaks ilmneseid intervjuudes kolm täiendavat otsustamist mõjutanud tegurit, milleks olid varasemate kogemuste olemasolu, riskitaju ja emotsioonid. Otsustamist mõjutanud põhi- ja lisategurite väljendusvormid (34) on kokkuvõtvalt esile toodud tabelis 2.

Mõjumäärade hinnangute kõrvutamisel omavalitsustes ilmnes (vt joonisel 4), et Saaremaa otsustajad tunnetasid tegurite mõju keskmisest tugevamalt – see on kooskõlas ka kriisi sügavuse erinevusega esimeses laines uuritud omavalitsuses. Uuringust selgus, et Saaremaal ilmnes tegurite mõju juba probleemteema juhtimise (ingl *issue management*) faasis perioodil 26.02–3.03.2020, ajal, kui toimusid arutelud võrkpallimängude lubamise üle. Peamiste võrkpallimängude toimumise lubamise otsust mõjutanud teguritena töid Saaremaa kriisijuhid esile meedia-, avalikkuse ja kogukonna survet, riigi tasandi segaseid sõnumeid, ebaselget seadusruumi ja tol hetkel saadaval olnud infot (Nagel 2021: 115–118, vt lähemalt Kuressaare võrkpallimängude juhtumi analüüsi Nagel 2021:

Tabel 2: Otsustamist mõjutanud tegurid ja nende väljendusvormid

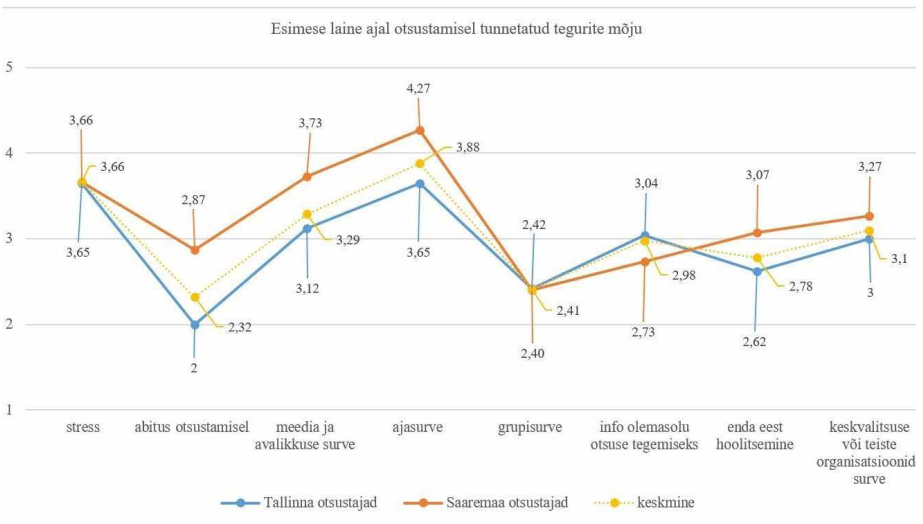
Allikas: Nagel 2021: 138

PÕHITEGUR	VÄLJUNDID
Ajasurve	1. Kiiresti otsuste tegemise vajadus; 2. ülesannete rohkus kombineeritult ajanappusega; 3. ajasurve perioodilisus.
Stress	1. Töökoormuse kasv ja pikad tööpäevad; 2. elanike ootuste tajumine kui stressiallikas; 3. adrenaliini jõul töötamine.
Meedia ja avalikkuse surve	1. Meedia infonälg; 2. proaktiivne kommunikatsioon; 3. klikipõhine meedia kui olukordade võimendaja ja otsustusprotsessi mõjutaja; 4. eri sihtrühmadeni jõudmise eripärad.
Abitus	1. Lootusetuse tunne – elu on jäädavalt muutunud; 2. tunnetatud omapäi jäetus.
Grupisurve mõjurid ja ilmingud	1. Tugeva juhi, süsteemi ja distsipliini olemasolu; 2. arutelud, vaidlused ja eriarvamused.
Info olemasolu	1. Infopuudus – Terviseametist oli keeruline infot saada; 2. soov olla riiklikku kriisikomisjoni kaasatud.
Enda heaolu eest hoolitsemine	1. Füsioloogiliste vajaduste ja turvalisusvajaduse täitmine; 2. läbipõlemine ja selle ennetamine.
Keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve	1. Riigipoolne nõrk juhtimine ja vähene tugi; 2. riiklikult koordineerimata ja segased juhised; 3. seadusruumi ebaselgus; 4. „üks lahendus sobib kõigile“-lähenedamise problemaatika.

LISATEGUR	VÄLJUNDID
Varasemate kogemuste olemasolu	1. Isikliku tasandi kogemuse olemasolu positiivne mõju; 2. organisatsioonilise tasandi kogemuste puudumise negatiivne mõju; 3. ebarealistlikud ja vähesed kriisiõppused.
Riskitaju	1. Riskitaju erinevus Tallinnas ja Saaremaal; 2. maskikandmise problemaatika kui näide esimese koroonalaine aegsest ohutajust; 3. avaliku sektori kommunikatsioonivalikud avalikkuse riskitaju mõjutajana; 4. mitmed mandri omavalitsused ei võtnud kriisi alguses tõsiselt.
Emotsioonid	1. Hirm; 2. tulised ja kirglikud arutelud; 3. toimetulek prognoositavate ja reaalsete surmajuhumitega; 4. avalik kriitika kriisi kõrghetkel; 5. pingutuse järelkajad.

119–125). Kuivõrd tegurite mõju avaldus juba probleemteema faasis, enne olukorra kriisiks eskaleerumist, võib kaaluda ka otsust mõjutavaid tegureid kui katalüsaatoreid olukorra kriisiks arenemisel. Sarnane tendents avaldus pehmendatud kujul ka Tallinnas perioodil 26.02–12.03.2020, kus enne nakatumiskõvera ülespöördumist mõjutasid otsustamist lisaks Saaremaa juhtumile peamiste teguritena ajasurve, meediasurve, seadusruumi ebaselgus aga ka erinevad arusaamad kahjudest (Nagel 2021: 127–129, vt lähemalt Tallinna Kirkorovi kontserdi juhtumi analüüsi Nagel 2021: 125–132). Seda olulisem on probleemteema äratundmine ja selle õigeaegne käsitlemine enne, kui sellest areneb kriis. See on tõenäolisem juhul, kui otsuskeskkond seda toetab või teisisõnu, tegurite mõju seda võimaldab.

Põhitegurite keskmine tajutud mõju 5 palli skaalal oli Tallinnas 2.94/5 ja Saaremaal 3.25/5, mis viitab sellele, et mida sügavam on kriis, seda olulisemaks muutuvad välised ja sisemised tegurid otsustamise mõjutajatena (Nagel 2021: 141). Nii Tallinna kui Saaremaa kriisiüksuste otsustajad hindasid kolmeks peamiseks otsustamist mõjutanud teguriks identsed mõjurid – ajasurve, stress ja meedia ja avalikkuse surve. See leid võimaldab teha ettevaatliku järelduse mõjutegurite suhtelisest universaalsusest – peamised mõjutajad olid samad, erinesid vaid tunnetatud mõju tugevuses.



Joonis 4. Esimese laine ajal otsustamisel tunnetatud tegurite mõju omavalitsuste ja otsustajate keskmiste osas

Nagel 2021: 69

Kuigi kohalikul omavalitsusel on ühiskondliku kriisi juhtimisel oma selge ja seadustega piiritletud roll, mille selguses näiteks kommunaalvaldkonna kriisides küsimusi pole, siis esimese laine näitel ei olnud see koroonakriisi keskkonnas sugugi selge. 2020. aastal COVID-19 esimese laine ajal asetsesid Eesti omavalitsused vähemalt kuueastmelises riiklikus kriisijuhtimise võrgustikus eelviimasel astmel (Ruul 2020: 62–63, Nagel 2021: 173), mis kirjeldab toonast otsustuskeskkonda, aga ka kriisivõrgustike killustatust ning annab kaasatud üksuste rohkusest laiemat ülevaate. Samas vajavad eri kriisitasandid jätkuvat kaardistamist ja lähemat uurimist ka teiste toona tegutsenud võrgustike astmete ja nendevahelise koostöö osas. Uuringu raames kogutud ja analüüsitud andmete alusel saab COVID-19 esimese laine kohalike omavalitsuste kriisiüksusi ümbritsenud otsustuskeskkonna ja sealseid otsustajaid mõjutanud tegurite osas teha järgmised peamised järeldused:

- stress, meedia ja avalikkuse surve, ajasurve ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve on enim olulisel määral otsustamist mõjutavad tegurid;
- kriisijuhtimisega tegelevad otsustajad tunnetavad VUCA raamistikust tulenevaid mõjusid nagu heitlikkus, määramatus, mitmetahulisus ja keerukus;
- kohalike omavalitsuste kriisiüksused kui uued ja võrdlemisi väikesed grupid on oma otsustes pigem konformsed ning konflikti vältivad;
- kriisiüksuseid luuakse nii formaalselt kui ka ad hoc põhimõttel;
- info olemasolu ei ole üks kõige olulisem otsustamist mõjutav tegur, ent sel on tugev kaudne mõju mitmete teiste tegurite kaudu, mis kokkuvõttes raskendavad ülesande lahendamist ja otsustamist;
- kogemustega otsustajad on kriisiüksuste seisukohalt olulised panustajad (vt täpsemalt Nagel 2021: 133–135).

Otsuste tegemise keerukus ja mitmetahulisus avaldus esimese laine ajal nii erinevate piirangute kehtestamisel (distsantsõpe, kaubanduskeskuste sulgemine, ühistranspordis kehtivate reeglite rakendamine jne), teavitamisel (piirangud, piirangute leevendamine, ohutusmeetmed), sotsiaalabi osutamisel, aga ka omavalitsuse töökorralduse muutmisel (ametnikud kaugtööl, aga siiski elanikele kättesaadavad), mis omakorda mõjutas avalike teenuste osutamist elanikele. Otsustamist mõjutasid nii sisemised (organisatsioonisisised ja osaliselt organisatsiooni poolt kontrollitavad) kui välimised (organisatsioonivälised ja suuresti kontrollimatud) tegurid. Samas peegeldavad uuringu tulemused siiski küllalt spetsiifilist olukorda – tegemist on koroonakriisi algfaasiga, kus olukorra absoluutne uudsus ja vähene info löid väga äärmusliku kriisijuhtimise situatsiooni. Kui tahame kriisijuhtimiseks edaspidi paremini valmistuda ja esimesest lainest õppida, peame arvestama ka sarnaste olukordadega, mis tekivad juhul, kui kriisi ei õnnestu kiiresti kõrvaldada, vaid ta jääb pikalt venima, koroonakriisi näitel kordudes erinevate lainetena.

4.1 Otsustamist mõjutavate tegurite seosemustrid

Otsustamist mõjutavate põhitegurite seoste uurimise eesmärk oli välja selgitada tegurid, mis mõjutasid üksteist suurimal määral. Selleks kasutatakse sageli korrelatsioonimaatriksit (vt tabel 3), millest lähtub, et statistilis olulisuse piiri ehk $p < .05$. alla jäi ühtekokku 13 teguri seos (tabelis 2 tähistatud * ja **) – neist $p < .01$. alla jäi viie teguri seos. Olulised (maksimaalselt seosed $p < .05$.) tegurite vaheliste seoste jõujooned on välja toodud joonisel 5.

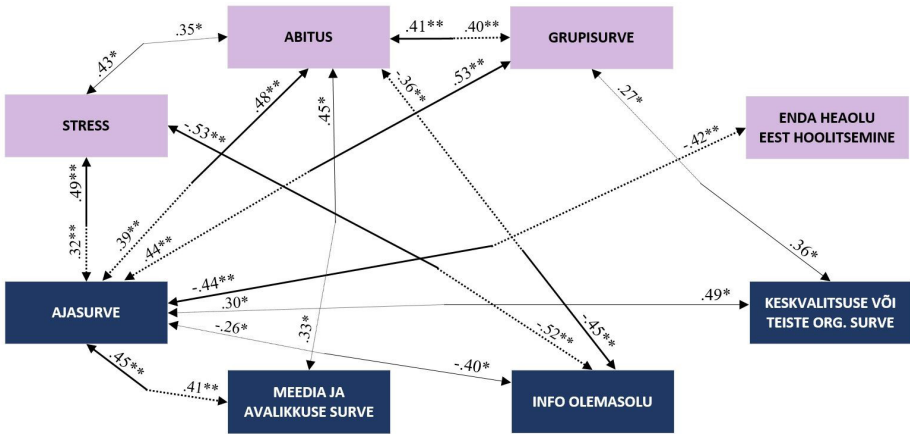
Tabel 3. Põhitegurite vahelised seoste keskmised, standardhälve ja seosekordajate keskmised

Allikas: Nagel 2021: 99⁷

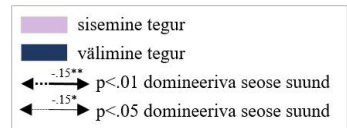
Tegur	M	SH	1	2	3	4	5	6	7
1. Stressirohkus	3.66	0.91							
2. Abituse tunne	2.32	1.01	.39* [.10, .62]						
3. Meedia ja avalikkuse surve	3.29	1.17	.31 [.00, .56]	.39* [.09, .62]					
4. Ajasurve	3.88	1.12	.40** [.10, .63]	.43** [.14, .65]	.43** [.14, .65]				
5. Grupisurve	2.41	1.02	.29 [-.02, .55]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

Otsustamist mõjutanud põhitegurite seoste jõujooni (vt joonisel 5) hinnates ilmnes, et enim teisi tegureid statistiliselt olulisel määral mõjutanud põhiteguriteks olid ajasurve (7 teguri seos), abitus (5 teguri seos) ning info olemasolu ja grupisurve (mõlemal 3 teguri seos). Uuring kinnitas seda, et COVID-19 esimese laine ajal otsustamist mõjutavad tegurid saavad olla üksteisest ka otseses sõltuvuses, ent siinkohal on oluline rõhutada, et seosed ei ole alati lineaarsed, tegurid võivad üksteist mõjutada nii järjestikku kui kaootiliselt vastavalt otsustamise spetsiifikale (Nagel 2021: 102).

⁷ M (mediaan) ja SH (standardhälve). Nurksulus olev väärtus tähistab iga korrelatsiooni 95% usaldusintervalli. Usaldusvahemik on usutav valimi korrelatsioonide vahemik, mis võis põhjustada valimi korrelatsiooni (Cumming 2014). * tähistab $p < .05$. ja ** $< .01$. Standardhälve kirjeldab hinnangute erinevust 5-pallisel skaalal põhitegurite kaupa – mida madalam on standardhälve, seda enam sarnaseid hinnanguid otsustajad teguri mõjumääradele andsid.



Joonis 5. Otsustamist mõjutanud põhitegurite seose jõujooned COVID-19 esimese laine ajal
Allikas: Nagel 2021: 100⁸



Uuringu tulemusel leitud olulisemad sõltumatute ja sõltuvate tegurite vahelised seosed on esitatud tabelis 4, kus mõju tähistab ühe ühiku (näiteks 1 → 2) suurust tõusu ↑ või langust ↓ (näiteks 2 → 1) teguri hinnangutes otsustajate poolt. Siinjuures on oluline rõhutada seda, et see, mida saab käsitleda sisendina ja väljundina, lähtus analüüsi koostamisel uurija hinnangust ja situatsiooni mõistmisest.

See tulemus ühtib VUCA keskkonna kriisiilmingutega, kus otsustamiskeskonna keerukus seisneb ka paljude erinevate tegurite koosmõjude avaldumises. Seosustrid on kooskõlas ka mitmete kriisijuhtimise ekspertide seisukohtadega, mis toovad esile, et kriise ja nende faase ei tohiks vaadelda mittelineaarses konstruktsioonis järjestikuste etappidena (Bigelow jt 1993), vaid omavahel seotud integreeritud protsesside ja tegevuste klastritena, mis võivad kattuda või toimuda tihti samal ajal (Jaques 2010).

Samuti on oluline teada, et tegurite mõju võib olla samas nii positiivne (nt info olemasolu alandab tajutud stressitaset) kui negatiivne (nt ajasurve põhjustab stressi), mis avaldus ka uuringus (Nagel 2021: 143). See tähendab, et mõlema variandiga tuleb kriisiüksusi ja nende töökorraldust planeerides arvestada. Vähemalt mõne välise teguri osas saaks kohaliku tasandi kriisiüksuste otsustajatele langevat survet maandada – näiteks info olemasolu sõltub märkimisväärselt omavalitsuste koostööst kaasatud organisatsioonide, aga ka keskvalitsusega.

⁸ Joonise tulemuste tõlgendamine ajasurve ja abituse seose näitel – kui otsustaja tunnetatud ajasurve suureneb 5-palli skaalal 1 ühiku võrra, siis suurendab see otsustaja tunnetatavat abitust 0.48 ühiku võrra. Seevastu kui otsustaja tunnetatud abituse tunne suureneb 5-palli skaalal 1 ühiku võrra, siis tõstab see otsustaja tunnetatavat ajasurvet 0.39 ühiku võrra. Seosepaari domineerivam ehk tugevamat mõju avaldav teguri mõju suund on markeeritud joonisel jämedama noolega.

Tabel 4. Statistiliselt oluliste tegurite tähtsamaid seosed

Allikas: Nagel 2021: 101⁹

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

4.2 Koroonakriisis otsustamist mõjutavate tegurite väljendusvormidest

Uuringus läbiviidud intervjuude abil selgusid esimese laine kriisiüksustes otsustamist mõjutanud põhi- ja lisategurite väljendusvormid. Mõlemas omavalitsuses loeti kriisilukorra oluliseks tunnusjooneks töötamist tugeva ajasurve all, mida kirjeldades töid otsustajad välja ühest küljest kiire otsustamise vajaduse ja teisalt ülesannete rohkuse ja pikad tööpäevad, mille ühe põhjusena nähti inimressursi puudust:

„Aga meil oli nagu totaalne, ütleme, inimressursi puudus.“ (intervjueeritav S1, Nagel 2021: 74)

„Muidugi kriisi kestel tekkis rohkem aega otsuseid läbi arutada, võrrelda ja paremini formuleerida. Et kriisi alguses võeti otsuseid vastu väga kiiresti eee kriisi lõpupoole otsuste vastu võtmiseks hakati võtma nagu rohkem aega.“ (intervjueeritav T4, Nagel 2021: 73)

Vaatamata tajutud ohule kirjeldati olukorda kriisi algfaasis ka mõnevõrra huvitavana ning isegi põnevana. Samas ilmnnesid märkimisväärselt erinevused riskitajus. Riski tunnetati Tallinnas kui suure asustustihedusega omavalitsuses üsna vara erinevalt Saaremaa vallast, kus mandrist eemal olemine lõi teatud ulatuses kaitstuse illusiooni. Siiski ilmnnes mitmetest intervjuudest, et ka mõnede Tallinna otsustajate jaoks tundusid ulatuslikud viiruspuhangud Hiinas ja Itaalias väga kaugel olevat ning sellega kaasnes teatud otsustajate puhul madalam riskitaju:

„Küll jah, meie seast, mina ja, ja veel mitmed inimesed nägid, kuidas, kuidas väljamaal haigla ukse ees inimesed surevad ära, sest haigla on täis, hapnikku ei ole võimalik ukse eest pakkuda ja, ja, ja kuidas siis need sõjaväeautod arvatavasti jahe jahtuvate koormatega sõidavad haiglate juurest ära. Aga, aga see kõik tundus kusagil kaugel. Hiina on kaugel ja Itaalia peaaegu sama kaugel. Et,

⁹ Sõltumatu teguri tunnetatud mõju suurenemisel 1 ühiku võrra suureneb (↑) või väheneb (↓) sõltuva teguri tunnetatud mõju tulbas 'mõju' näidatud väärtuse võrra. * tähistab $p < .05$. ja ** tähistab $p > .01$. statistilise olulisuse piiridena vastavalt usaldusintervalle 95% ja 99%.

et see, see ohutunne ei olnud algul meis piisavalt hea ja, ja peale selle, me oleme Saaremaal, me oleme nagu piiratud, et see kusagil mujal kui üldse maandub, siis kusagil mujal [...]“ (intervjueeritav S5, Nagel 2021: 108)

„[...] veel enne eriolukorda ehk tegelikult meil see kriisikomisjon sel teemal tuli kokku ja me kutsusime kohale ka terviseameti esindaja, vot ma täpselt ei mäleta oli see jaanuari lõpp või mingi veebruari algus [...]“ (intervjueeritav T8, Nagel 2021: 107)

„Ja siis oli mulle vastuseks eee kolleegidelt minuga võrsetel ametipostidel kolleegide poolt, et eee see ei jõua kunagi siia ja-ja, et see on ma kunstlik paanika eks ole.“ (intervjueeritav T6, Nagel 2021: 108)

Riskitaju avaldus ka inimeste käitumises ja kehakeeles, mida ilmestavad järgnevad näited:

„Noh ma käisin ka näiteks ministeeriumis, kus olid inimesed, kes tulid Saaremaalt. Ja nad ei olnud maskiga [...] need inimesed ei kannu maski, mis ma siis sette ette ka panen nagu loll, noh selline tunne oli.“ (intervjueeritav T6, Nagel 2021: 108)

„[...] ministrid nad tulid niisuguselt uljalt maski ees ei olnud, tahtsid kätelda nagu nagu ikka, aga aga noh, meie selleks ajaks olime ikkagi ikkagi hoopis teisest staadiumist, et meil inimesed ikkagi haigestusid järjest...olid surmajuhtumid. Ja noh, meie jaoks ei olnud kätlemine ega ilma maskita olemine üldse, üldse variant.“ (intervjueeritav S1, Nagel 2021: 108)

Mõlema omavalitsuse kriisiüksustes toodi esile meedia kõrgendatud infonälga, mida peeti küll vältimatuks ja mõistetavaks, ent kohati tajuti seda ka meedia „klikijanuna“. Selle mõju ja maandamise olulisust tajuti üsna varakult, mistõttu rakendati nii Tallinnas kui Saaremaal erinevaid proaktiivse kommunikatsiooni võtteid – nt pressikonverentsid või muul viisil meediale regulaarselt info andmine vältimaks infopäringute alla mattumist:

„Iga päev sisuliselt kõik Eesti ajalehed, kõik eesti raadiod ja televisioonid kogu aeg siis kas otse said mind kätte või siis läbi meie kommunikatsiooniosakonna. Et see oli nagu noh, väga suur, mis on iseenesest ka mõistetav, et see tegi meile mõnes mõttes ka asja lihtsamaks, et kommunikeerida mingeid asju, et mida rohkem me olime nagu pildis seda vähem tuli igasuguseid kõnesid kodanikelt ettevõtjatelt valda umbes, et miks te seda tegite seda, miks te tegite teist.“ (intervjueeritav S2, Nagel 2021: 78)

Samas toodi mõlemas omavalitsuses esile probleeme sihtrühmadeni jõudmisega. Kui Saaremaal oli väljakutseks noortele, siis Tallinnas venekeelse elanikkonnale suunatud kommunikatsioon. Mõned otsused tõid kaasa omavalitsuste kriisiüksuste jaoks ka ootamatuid reaktsioone keskvalitsuselt:

„[...] venekeelset pressikonverentsi, mis toimub iga nädal kandis toona üle ja kannab ka praegu üle ETV Pluss ja kui me, kui me nende sama samadel eesmärkidel tegime näiteks koostööleppe, et me saaksime näidata uudiseid PBKs, kus on, kus on väga noh, arvestatav auditoorium kuskil sihtauditoorium 60 000 – 70 000 venekeelset inimest, siis see tekitas omakorda nagu vastureaktsiooni või surve, et noh, miks me seda tegime. [...] kõik venelased ju teavad, miks te osalete, miks te selle PBK'ga koostööd teete, et see on väga-väga halb.“ (intervjuueeritav T3, Nagel 2021: 80)

Kuigi kriisiüksuste otsustajad rõhutasid isiklike varasemate (kriisi)kogemuste positiivset mõju, toodi mõlemas omavalitsuses negatiivse mõjuna esile organisatsiooniliste kogemuste puudumist. Näiteks peeti varasemalt toimunud kriisiõppusi arvult väheseks ja sisult ebarealistlikeks. Samas toodi nii Tallinna kui Saaremaa kriisiüksustes esile seda, et teatud kriisisituatsioonides tajuti omavalitsuste üksijätmist, mis tekitas abituse tunnet:

„[...] need kriisiõppused ja need kriisikoolitused, mis vähemalt meie tasemel on läbi viidud, ei arvestanud sellega, et meil on kriisiolukord, mis kestab [...]“ (intervjuueeritav T4, Nagel 2021: 105)

„Ja natukene aga neid taotlusi olen ma teinud rohkem, kui oled saanud koolitusi. Ütleme siia nurgatagusele inimesele väga palju, väga palju osaks pole saanud.“ (intervjuueeritav S5, Nagel 2021: 106)

„Tallinna, Tartu näiteks oleks võinud seal juures olla [...] Sinna (riikliku komisjoni – autori märkus) oleks võinud meid juurde võtta. Sest nendel on meile mõju [...]“ (intervjuueeritav T5, Nagel 2021: 89)

„[...] lõpuks siis oli nagu minu isiklik subjektiivne tunnetus, et me tihtilugu olime teatud kohtades üksi.“ (intervjuueeritav S3, Nagel 2021: 82)

Juriidilisi väljakutseid koges OECD (2020: 10) hiljutise uuringu kohaselt enam kui 70% ELi kohalikest omavalitsustest. Tallinnas ja Saaremaal ilmnes see seadusruumi ebaselguse ja võimetuse näol otsustada seadusruumi jäikuse tõttu, mida tunnetati juba kriisi algaasis. See raskendas olulisel määral näiteks nii Kuressaare võrkpallimängude, aga ka Tallinnas Filipp Kirkorovi kontserti puudutavate otsuste tegemist. Probleemaatiliseks peeti just õiguslikus plaanis ebatraditsioonilise lahendusena „leiutamist“, mille juriidilised tagajärjed oleksid olnud ettearvamatud, mida ilmestavad järgnevad näited:

„[...] sellisel juhul me oleks pidanud leidma väga selge õigusliku aluse, mis oleks olnud...võinud tekitada nagu probleeme, sest me, keegi ei olnud sellise, noh eriolukorda ei olnud siis me oleks pidanud midagi nakkustõrje seaduse alusel midagi nagu leiutama, mis on KOV-i ülesanne ja ilmselt see oleks olnud ka võimalik [...]“ (intervjuueeritav S3 Saaremaa võrkpallimängude üle otsustamise kohta, Nagel 2021: 124)

„Et noh, ütleme see me kõik teadsime, et see on niisugune paras miin kui siin tuleb mingi nii-öelda skandaal selga. Ükskõik, kas ta toimub või ei toimu, kui ta toimub räpakalt, noh siis on skandaal teistpidi, et Kirkorov on piisavalt atraktiivne kuju, et kui me midagi kokku keerame siis saame, saab jama tol aja hetkel, tol ajal, saab seda palju olema.“ (intervjueeritav T1, Nagel 2021: 128)

Esimese laine ajal peeti keskvalitsuse kriisijuhtimist nõrgaks ja halvasti koordineerituks, sageli ei saadud aru sellest, kas või kes kriisi juhib, mida ilmestab järgnev näide:

„[...] riigi poolt jäi väga tagasihoidlikuks juhtiva ministeeriumi roll just nimelt selle kriisijuhtimise ja strateegilise juhtimise mõistes. [...] igaiüks (ministeeriumid – autori märkus) saadab oma paberi, nüüd mina küsin kas keegi neid üldse kusagil koordineerib? [...] Ei koordineeritud, sest nad ei osanud seda teha. Puudus keskne riiklik koordinatsioon, mis oleks ütelnud, et nüüd me teeme niimoodi, arvestades nende erinevate teiste valdkondade mõjusid.“ (intervjueeritu T2, Nagel 2021: 96)

Seda aitas maandada kriisiüksuses tugeva juhi, süsteemi, struktuuri ja distsipliini teke, milles nähti ka üht kindlustunde allikat. Samas toodi Tallinnas esile seda, et keskvalitsus püüdis liialt palju rakendada „üks lahendus sobib kõigile“ tüüpi lähenemist. Kriisiüksuse tööd segas asjaolu, et ka pea poole miljoni elanikuga pealinnale kehtisid samaväärsed reeglid, piirangud ja toetusmeetmed nagu mõnele väikevallale. Sarnastele kitsaskohtadele teistes riikides on hiljuti tähelepanu juhtinud ka OECD (2021: 96), mis soovitab keskenduda enam paindlikkusele ja kohandamisele. Saaremaa intervjueeritud kirjeldasid kriisi pigem emotsionaalselt keerulisima aspektina prognoositavate ja reaalsete surmajuhtumitega toimetulekut. Tallinna otsustajad tõid esile avaliku kriitika kriisi kõrghetkel, kui töökohustuste kõrvalt polnud isegi aega sellele reageerida.

Ühe huvitava leiuna tuleb esile tuua ka vaimse tervise alase teadlikkuse kui valdkonna arendamise vajalikkuse avaliku sektori säilenõtkuse tagamise ühe strateegilise suunana. Seda eriti kohalikul tasandil, mis on eelmainitud (inim)ressursinappuse tõttu keerulises olukorras. Uuringu osalised kirjeldasid, et mitmetest teguritest (nt ajasurve, stress aga ka emotsioonid ja füsioloogilised vajadused) mõjutatud olemine taandub lõpuks asjaolule, et ka otsustajad on ennekõike inimesed, mida ilmestab järgnevad näited:

„[...] ja mis seal salata, (peaminister – autori märkus) Ratas küsis mu käest mitu korda, kas sa ikka suudad.“ (intervjueeritu S5, Nagel 2021: 93)

„Füüsiliselt ei pidanud vastu [...] kui ma nüüd jälle teisi kolleege vaatan, siis noh mõni mees lõpetas haiglas noh.“ (intervjueeritu T2, Nagel 2021: 93)

„[...] kui nagu veel kui saaks asja korrata oleks algusest peale inimestele rääkinud, et nad võtaks rahulikult, et nad mõtleks selle peale, kuidas oma elu ümber korraldada, natuke pikemaid plaane nagu arvesse võttes kuidas hoida oma vaimset tervist selleks, et pidada sellele pikale kriisile vastu [...]“ (intervjueeritu T4, Nagel 2021: 93)

Uuringu (Nagel 2021) tulemuste kohaselt kogesid otsustajad esimese laine ajal kõiki nelja VUCA raamistiku aspekti, kus näiteks otsustamise keerukus seisnes pikkades tööpäevades ja tavatööle lisandusid pidevalt uued ülesanded ning ajasurve. Kuigi olukorrast tulenevad tingimused võimaldasid töötada ka n-ö adrenaliini peal, kogeti vaatamata inimeste roteerumisele ka läbipõlemist. Määramatus avaldus peamiselt spetsiifilise (epidemioloogilise) info puuduse näol tundmatu viiruse ja sellega kaasneda võivate pikaajaliste tagajärgede, aga ka kriisi kestuse ennustamatuse tingimustes. Otsustuskeskkonna mitmetahulisus ilmnis erinevate tegurite koosmõju ja seosemustrite avaldumises, kus näiteks ajasurve tõus või infopuudus mõjutas otseselt mitme teise teguri tunnetatud mõju otsustamisel. Heitlikkust kirjeldati peamiselt olukordade kiires muutumises, kus näiteks keskvalitsuse poolt tulevad segased signaalid põhjustasid situatsioone, kus tuli kiiresti mõni asi ümber teha, aga ka erimeelsusi kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse tasandite vahel. Viimaseid võimendas omakorda meedia ja avalikkuse surve, mis tekitas täiendavat koormust.

5. KOKKUVÕTTEKS

Pilootuuringu keskmes olnud omavalitsusi, aga ka avaliku sektori organisatsioone laiemas võtmes varitsevad globaalsed kriisid, mille puhul pole küsimus kas, vaid pigem millal kriis saabub (Nagel 2021: 146). Samas jääb õhku küsimus, mis tüüpi kriis organisatsiooni tabada võib. Avalik sektor peab hakkama enam arvestama veel hiljaaegu ebatõenäolisena tundunud kriisidega. Koroonakriisi esimest lainet käsitletud uurin-gus selgusid mitmed võtmetähtsusega tegurid: ajasurve, stress, meedia ja avalikkuse kõrgendatud tähelepanu ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve. Niisiis, kohaliku tasandi jaoks oli tegemist uue kriisitüübiga, mille sarnast nad varem näinud polnud. Kohaliku tasandi valmisolek oli tagatud vastavalt seaduses nõutule, mis ei vastanud aga koroonakriisi reaalsele vajadusele. Vajaka jäi nii ressurssidest (sh info, inimesed), avaliku sektori sisestest koostööst ja kriisijuhtimise kogemustest. Varasemate õppuste ja olemasolevate süsteemide kohta toodi esile, et need olid ette valmistatud klassikalisel lihtsamate ja lühiajalisemat tüüpi kriisidega (nt veeavarii, elektrikatkestus, tormi tagajärjed jne) toimetulekuks.

Seejuures tuleb arvesse võtta, et Terviseamet on alates 2011. aastast hoitanud¹⁰ Vabariigi Valitsust pandeemiakriisi puhkemise kui suure tõenäosusega sündmuse eest. Näiteks Siseministeriumi 2013. aasta hädaolukordade riskianalüüside kokkuvõttes on detailselt kirjeldatud avaliku sektori puudusi ja ohte epideemiatega toimetulekul (Siseministerium 2013: 83-84), mis on tänaseks realiseerunud. Lisaks ei saa jätta mainimata, et viimase 10 aasta jooksul on maailm seisnud silmitsi nii Ebola kui Zika pandeemiaks muutumise ohuga (Khubchandani jt 2020: 6). Vaatamata sellele ei olnud koroonakriisi Eestisse saabumisel pea kolm aastakümnet pärast taasiseseisvumist kohalikel oma-

¹⁰ Terviseamet (2011: 9, 2018: 27-28) on mitmel korral klassifitseerinud epideemiaid väga raskete tagajärgedega ja suure tõenäosusega tervishoiusündmuseks riskianalüüsi riskimaatriksis (Nagel 2021: 16).

valitsustel võimalik kasutada hädavajalikke varusid (nt isikukaitsevahendid), olukorra efektiivset juhtimist võimaldavat seadusandlust ega võimekust mitmetasandiliseks koostööks. Eelmainitud takistuste kõrvaldamise ehk parema valmisoleku saavutamisega on võimalik luua otsustamiskeskond, kus otsustamist mõjutavaid tegureid on võimalik teatud ulatuses maandada ning see on kriisijuhtimise kui avaliku teenuse kvaliteedi tõusu üheks eeltingimuseks. Lühidalt öeldes on kriisiennetus odavam, tõhusam, aga ka eetilisem kui kriisi otseste ja kaudsete tagajärgedele reageerimine ja nende leevendamine.

Uuringu tulemused näitavad ka, kuivõrd kompleksne on kohaliku tasandi kriisijuhtimine teadmata kestusega kriisi algushetkedel. Paljude varasemate valdkonna uuringute (nt Boin jt 2004, Moore 2014, Sedek jt 1993, Thomas 2019, Thompson 2014) tulemustest lähtub, et kriisisituatsioonis otsustamist mõjutavad üsna erinevad tegurid. Otsustamist mõjutanud tegurite kaardistus ilmestab tüüpilist VUCA keskkonda, kus kriisi arenedes võivad otsustamise tingimused muutuda üha ebamugavamaks. VUCA raamistik rõhutab sellises keskkonnas nii otsustajate paindlikkuse kui ka mõjutegurite teadvustamise olulisust (Volker 2011: 2). VUCA kriisikeskkonna mõistmine võimaldab otsustajatel kohineda ja otsuseid langetada ka saadaval oleva info piiratuse tingimustes. Seetõttu tuleb otsustamisele kui avaliku sektori kriisijuhtimise peamisele töövahendile senisest enam tähelepanu pöörata.

Omaette küsimuseks on see, mida täpsemalt tuvastatud teguritega peale hakata. Uurimus tõi kontrollimatute tegurite kõrval päevavalgele ka need kriisijuhtimist raskendavad asjaolud, mida saaks hõlpsasti kriisijuhtimist kui avalikku teenust läbimõeldult mõtestades ja arendades maandada – nt stress, ajasurve, meedia- ja avalikkuse ning keskvalitsuse või teiste organisatsioonide surve. Vahest ühe kõige olulisema teadmisenähtena paljastas seoseanalüüs, et valides maandatavaid tegureid targalt, saavad kriisijuhid ning need kriisijuhtimises toetavad ametkonnad või eksperdid hõlpsasti otsustamise kui protsessi kvaliteedi üle oluliselt parema kontrolli. See on oluline, sest sõltumata kriisi tüübist ja kestusest on efektiivne kriisijuhtimine lihtsustatud vaates vaid rida hästi läbimõeldud otsuseid ning nende koordineeritud rakendamine (Nagel 2021: 143).

Koroonakriis on seadnud avaliku valitsemise uutmoodi surve alla. Seejuures on koroonakriisi mõjudest eriti haavatav avaliku sektori esimese tasandi kaitseliin, kohalikud omavalitsused. Keskvalitsustega võrreldes on kohalikul tasandil saadaolevad ressursid napid (sh info, aga ka inimressurss ja finantsvahendid) ning omavalitsuste otsustus- ja tegutsemisvabadus on ka piiratud seadusruumi võimalustega. Ühtlasi sõltub kohaliku tasandi kriisijuhtimine tugevalt ka keskvalitsuse otsustest, mille tegemisse vähemalt esimeses laines omavalitsusi liigselt ei pühendatud ega kaasatud. Selle tagajärjeks on esimese laine näitel meediaruumis avaldunud riigi ja omavalitsuste vastandumine, mis seab omakorda ohtu keskse kriisijuhtimise edukuse.

Lemonakis ja Zairis (2020) on ühe avaliku sektori sisese kriisina tõstatanud (kulu)efektiivsema riigitasandi poole liikumise, kus vähenevate ressursside tingimustes tuleb ära teha sama töö ning seejuures veelgi paremate tulemustega. Kriisitingimustes võib aga riik osutada ootamatult õhukeseks, seda ka omavalitsuste partnerina näiteks

oma suutlikkuses anda infot ja keskseid suuniseid. Ka tervishoiusüsteemi kokkukukumise oht (mille tagajärgi kõige teravamalt tunnetab kohalik tasand) on eelkõige avaliku sektori pikaajalise kokkuhoiuse tagajärg ödede-hooldajate ebapiisavate koolitustellimuste ja madalate palkade näol.

Ennetustöö üks tähtsaim osa on arusaama kujundamine sellest, mis tüüpi kriisid võivad organisatsiooni tabada (Jaques 2007). See aitab luua strateegiaid ja tegevuskavasid, mida *x*-tüüpi kriisi korral käiku lasta ning seejärel neid ka harjutada. Kohalike omavalitsuste, aga ka seadusruumi vaatest lõi koroonakriis jalust suuresti seetõttu, et kohalik tasand oli arvestanud vaid kommunaalvaldkonda (nt elektri- ja veekatkestused) kuuluvate kriiside lahendamisega. Nende kriiside lahendamise puhul oleks kohalik omavalitsus ainuotsustaja juhul, kui kriisiolukord ei ületa omavalitsuse piire. Koroonakriis pani omavalitsused kriisijuhtimise rollis aga tundmatusse olukorda – nii käsutäitja kui otsustaja samaaegsesse nõudlikku rolli. Eelnevat ja väheseid olemasolevaid varasemaid uuringuid (nt Saaremets 2011, Sildnik 2018) kokkuvõttes võiks ettevaatliku järelalusena sõnastada – Eesti avaliku sektori nõrk koht kriisijuhtimises kohalike omavalitsuste vaatest on vähesed ressursid ning puudulik ettevalmistus kombineerituna suutmatusega luua efektiivne mitmetasandiline koostöömudel. Viimase olulisust toonitab ka OECD (2021: 76, 92, 95).

COVID-19 näol on avaliku sektori võimu teostajatel, aga ka elanikkonnal nüüd olemas raskete tagajärgede (seda nii finantskahju kui ohvrite) kiuste omandatud uus praktiline teadmine, mistõttu on koroonakriis kriisijuhtimise alase võimekuse tõstmiseks ja tehtud vigadest õppimiseks siiski oluline kaasus. Kriis on andnud ka harukordse võimaluse uurida tehtud otsuseid mõjutanud tegureid ja protsesse, mille kaudu otsusteni või mitteotsustamiseni jõuti, et tekiks ajalooline teadvus ja ka võrdlusmomendid pikaajalise kriisi erinevate etappide vahel. Tulevaste COVID-19 tüüpi VUCA-kriiside paremaks mõistmiseks ja lahendamiseks, nendega kohanemiseks ja uut tüüpi reaalsuse aktsepteerimiseks on oluline mõista otsustamist kui kriisijuhtimise põhilist tööriista mõjutavaid tegureid ja nende väljundeid. See aitab tagada paremat ettevalmistust, olukorra ja meeskonna teadlikkust neid ümbritsevatest välistest teguritest ja nende võimalikest väljendusvormidest, mis uuringu kohaselt võivad ja saavad mõjutada nii indiviidi tasandi otsuseid kui ka sisemisi kriisiuksuse otsustajaid mõjutavaid sisemisi tegureid ettearvamatul moel.

Lõpetuseks tasub meele pidada, et Janis ja Mann (1977: 15) on tabavalt võrrelnud otsustajaid kui sõltuvaid isikuid, kes on „*sisse piiratud konflikti, kahtluse, mure, igatsuste, antipaatiate ja lojaalsuste poolt.*“

Viiteallikad

- ‘t Hart, Paul 1991. Irving L. Janis’ Victims of Groupthink. *Political Psychology*, 12(2); 247–278.
- ‘t Hart, Paul; Rosenthal, Uriel; Kouzmin, Alexander 2008. *Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited*. Lk. 225–249 kogumikus: Boin, Arjen. (toim.). *Crisis Management*, SAGE: Los Angeles.
- Allen, Charles D.; Coates, Breana E. 2009. The engagement of military voice. *Parameters: US Army War College*, 39(4); 73–87.
- Baumann, Donald J.; Fluke, John D.; Dalgleish, Len; Kern, Homer 2011. *The Decision-Making Ecology*. Washington, DC: American Humane Association.
- Bennett, Nathan; Lemoine, James 2014^a. What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3); 311–317.
- Bennett, Nathan; Lemoine, James 2014^b. What VUCA Really Means for You. *Harvard Business Review*, 92(1/2); 27.
- Bennis, Warren 2007. The challenges of leadership in the modern world: Introduction to the special issue. *American Psychologist*, 62(1); 2–5.
- Bennis, Warren; Nanus, Bennis 1985. *Leaders: The strategies for taking charge*. New York: Harper & Row.
- Berger, Loïc; Berger, Nicolas; Bosetti, Valentina; Gilboa, Itzhak., Hansen, Lars P.; Jarvis, Christopher; Marinacci, Massimo; Smith, Richard D. 2020. *Uncertainty and Decision-Making During a Crisis: How to Make Policy Decisions in the COVID-19 Context?*, Becker Friedman Institute; 6.
- Bigelow, Barbara; Fahey, Liam; Mahon, John 1993. A Typology of Issue Evolution. *Business & Society*, 32(1); 18–29.
- Boe, Archie 1979. Fitting the corporation to the future, *Public Relations Quarterly*, 24(4); 4–6.
- Boin, Arjen; Kofman-Bos, Celesta; Overdijk, Werner 2004. Crisis Simulations: Exploring Tomorrow’s Vulnerabilities and Threats, *Simulation & Gaming*, 35(3); 378–392.
- Boin, Arjen; Lodge, Martin; Luesink, Marte 2020. Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses, *Policy Design and Practice*; 189.
- Boin, Arjen; ‘t Hart, Paul; Kuipers, Sanneke 2018. *The Crisis Approach*. Lk. 23–38 kogumikus: Rodríguez, Havidán; Donner, William; Trainor, Joseph E. (toim.). *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*, Springer: Cham.
- Boin, Arjen; ‘t Hart, Paul; Stern, Eric; Sundelius, Bengt 2016. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press; 15, 144.
- Brecher, Michael 1993. *Crises in World Politics: Theory and reality*. Oxford: Pergamon Press.
- Brodie, Victoria K. 2019. *Disrupted leadership: strategies and practices of leaders in a VUCA world* (doktoritöö). Malibu: Pepperdine University.
- Bundy, Jonathan; Pfarrer, Michael D.; Short, Cole E.; Coombs, Timothy W. 2016. Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. *Journal of Management*, 43(6); 1663.
- Cancryn, Adam 2020. How Overly Optimistic Modeling Distorted Trump Team’s Coronavirus Response. 04.04.2020, *Politico*. Kättesaadav: <https://www.politico.com/news/2020/04/24/trump-coronavirus-model-207582> [28.08.2021].
- Chater, Nick 2020. Facing up to the Uncertainties of COVID-19. *Nature Human Behaviour*, 4(439).

- Cheshmehzangi, Ali 2020. Covid-19 in the UK: is there a correlation between the earlier herd immunity plan and the later low treatment rates?, *The Round Table*, 109(5); 616–617.
- Çiçeklioğlu, Hüseyin 2020. *VUCA Concept and Leadership*. Lk. 230 kogumikus: Mert, Gözde (toim.). *Management & Strategy*, İstanbul: Karadeniz Kitap.
- Conrad, Sebastian 2018. *Mis on globaalne ajalugu?* Tõlkinud Olavi Teppan. Tallinn: TLÜ Kirjastus; 137–139, 183.
- Coombs, Timothy W. 2014. State of crisis communication: Evidence and the bleeding edge. *Research Journal of the Institute for Public Relations*, 1(1); 1–12.
- Denscombe, Martyn 2003. *The Good Research Guide: For Small-scale Research Projects*. 2nd edition, Maidenhead: Open University Press; 165.
- Eastham, Katherine; Coates, Donald; Allodi, Federico 1970. The Concept of Crisis. *Canadian Psychiatric Association Journal*, 15(5); 463–472.
- Ferigato, Sabrina; Fernandez, Michelle; Amorim, Melania; Ambrogi, Ilana; Fernandes, Luísa M. M.; Pacheco, Rafaela 2020. The Brazilian Government's mistakes in responding to the COVID-19 pandemic, *The Lancet*, 396; 1636. DOI:10.1016/S0140-6736(20)32164-4.
- Goldstein, William M.; Hogarth, Robin M. 1997. *Judgment and decision research: some historical context*. Lk. 3–65 kogumikus: Goldstein, William M.; Hogarth, Robin M. (toim.). *Research on Judgment and Decision Making: Currents, Connections, and Controversies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Harutä, Cristina; Radu, Bianca V.; Radu, Liviu 2009. The Ruling Political Class? A Theoretical Analysis of the Political Actors' Role as Major Decision Makers in the Context of the Politico-administrative Relations. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 5; 71–88.
- Heath, Robert L. 2005. *Issues management*. Lk. 460–463 kogumikus: Heath, Robert L. (toim.). *The Encyclopaedia of Public Relations*, Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Heath, Robert L. 2010. *The SAGE Handbook of Public Relations*, SAGE Publications, Inc; 440.
- Helsloot, Ira; Boin, Arjen; Jacobs, Brian; Comfort, Louise K. 2012. *Mega-Crises: Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of Cataclysmic Events*. Springfield: Charles C Thomas; 5–6.
- Holsti, Ole R. 1972. *Crisis, escalation, war*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Hädaulukorra seadus (HOS). (RT I, 03.03.2017, 1); §26–33.
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052018006> [28.11.2021].
- Janis, Irving L. 1982. *Stress, Attitudes, and Decisions: Selected Papers*. *Centennial Psychology Series*. New York: Praeger.
- Janis, Irving L.; Mann, Leon 1977. *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*. New York: The Free Press; 15.
- Jaques, Tony 2007. Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct. *Public Relations Review*, 33(2); 147–157.
- Jaques, Tony 2010. Reshaping crisis management: the challenge for organizational design. *Organizational Development Journal*, 28(1); 9–17.
- Jaques, Tony 2012. Is issue management evolving or progressing towards extinction?, *Public Communication review*, 2(1); 38.
- Jaques, Tony 2014. *Issue and crisis management: Exploring issues, crises, risk and reputation*. South Melbourne: Oxford University Press; 7.

- Jones, Gareth R. 2013. *Organizational Theory, Design, and Change*. 7th edition, Boston: Pearson.
- King, Ivor 2015. *Debating NBN policy – the influence of issue management* (doktoritöö), Sydney: University of Technology Sydney; 19.
- Klein, Galit; Eckhaus, Eyal 2017. Sensemaking and sensegiving as predicting organizational crisis. *Risk Management*, 19(3); 227.
- Khubchandani, Jagdish; Jordan, Timothy R.; Yang, Tony Y. 2020. Ebola, Zika, Corona . . . What Is Next for Our World? *International Journal of Environmental Research and Public*, 17(3171); 6.
- Langley, Ann; Mintzberg, Henry; Pitcher, Patricia; Posada, Elizabeth; Saint-Macary, Jan 1995. Opening up decision making: The view from the black stool. *Organization Science*, 6(3); 260–279.
- Lebow, Richard N. 1981. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lemonakis, Cristos; Zairis, Antonios 2020. *Crisis Management and the Public Sector: Key Trends and Perspectives*. Lk. 85–97 kogumikus: Rozanov, Alexander; Barannikov, Alexander; Belyaeva, Olga; Smirnov, Mikhail (toim.). *Public Sector Crisis Management*. London: IntechOpen.
- Lewin, Kurt 1931. The Conflict between Aristotelian and Galilean Modes of Thought in Contemporary Psychology. *Journal of General Psychology*, 5; 141.
- Lewis, Alfred H. 1910. Editorial Announcements by Alfred Henry Lewis. *La Follette's Weekly Magazine*, May, 2(21); 339. Kättesaadav: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=n-jp.32101074878883&view=1up&seq=339> [28.11.2021].
- Lewis, Marianne 2000. Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25(4); 760–776.
- Liive, Ronald. 2020. Peaaegu poolte koroonaviiruse tõttu surnud eestlaste elukohaks on olnud Saaremaa. 06.05.2020, *Geenius*. Kättesaadav: <https://tervise.geenius.ee/rubriik/uuadis/peaaegu-poolte-koroonaviiruse-tottu-surnud-estlaste-elukohaks-on-olnud-saaremaa> [28.11.2021].
- Maor, Moshe; Howlett, Michael 2020. Explaining variations in state COVID-19 responses: psychological, institutional, and strategic factors in governance and public policy-making. *Policy Design and Practice*, 3(3); 233–235.
- Meyer, Alan D. 1982. Adapting to Environmental Jolts. *Administrative Science Quarterly*, 27(4); 515–537.
- Moore, Dale L. 2014. *The Experience of Strategic Thinking in a Volatile, Uncertain, Complex, and Ambiguous (VUCA) Environment* (doktoritöö). Washington: George Washington University.
- Nagel, Hannes 2021. *Kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisis – juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel* (magistritöö). Tallinn: Tallinna Ülikool; 7, 10–13, 16, 18, 24, 27–29, 48–49, 51, 53, 55–56, 58, 69–70, 73–74, 78, 80, 82, 89, 93, 96, 99–102, 105–108, 115–135, 137, 138, 140–141, 143, 146, 165–170, 173.
- Nangia, Mitika; Moshin, Farhat 2020. Identifying VUCA Factors in a Pandemic Era – A Framework Focused on Indian IT Industry. *Journal of Critical Reviews*, 7(7); 931–936.
- OECD 2020. The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey. *OECD Regional Development Papers*, 5, Paris: OECD Publishing; 10. DOI:10.1787/fb952497-en.

- OECD 2021. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Paris: OECD Publishing; 76, 92, 96. DOI:10.1787/a2c6abaf-en.
- Oriesek, Daniel F.; Scwarch, Jan O. 2020. *Winning the Uncertainty Game. Turning Strategic Intent into Results with Wargaming*. London: Routledge.
- Pandit, Meghana 2020. Critical factors for successful management of VUCA times. *BMJ Leader*, 5(2); 1–3.
- Paraskevas, Alexandros 2006. Crisis Management or Crisis Response System? A Complexity Science Approach to Organizational Crises. *Management Decision*, 44(7); 892–907.
- Regester, Michael; Larkin, Judy 2002. *Risk, issues and crisis Management in public relations: A casebook of best practice*. 2nd edition, London: Kogan Page; 31, 42.
- Riigikontroll 2021^a. *Eakate sotsiaalsete probleemide märkamise omavalitsustes*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 27.10.2021.
- Riigikontroll 2021^b. *Koroonakriisi viis õppetundi*. Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, Tallinn, 08.11.2021.
- Rochet, Claude; Keramidis, Olivier; Bout, Lugdivine 2008. Crisis as change strategy in public organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1); 63.
- Rosenthal, Uriel; Boin, Arjen; Comfort, Louise K. (toim.) 2001. *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, Uriel; Charles, Michael T.; 't Hart, Paul (toim.) 1989. *Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Roux-Dufort, Christophe 2007. Is crisis management (only) a management of exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2); 105–114.
- Russo, Joseph E.; Schoemaker, Paul J. H. 2014. *Decision-making*. London: Palgrave Macmillan, DOI:10.1057/9781137294678.0160.
- Ruul, Kirsti 2020. Igaühest võib saada epidemioloog. *Radar*, 31; 62–63. Kättesaadav: https://issuu.com/ajakiri_radar/docs/radar_2020_01_issuu [29.08.2021].
- Rüütel, Kristi; Panov, Liisi; Sadikova, Olga; Epstein, Jevgenia; Sepp, Hanna; Härma, Mari-Anne 2020. *COVID-19 epidemioloogiline ülevaade. 2020. aasta I poolaasta*. Tallinn: Terviseamet, Tervise Arengu Instituut; 11, 23, 32.
- Saaremaa Vallavalitsus 2020. Saaremaa valla territooriumil COVID-19 leviku tõkestamiseks ja sellega seonduvate sündmuste lahendamiseks komisjoni moodustamine, vallavanema käskkiri nr 3-1.122. 13.03.2020, *DELTA*. Kättesaadav: http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/4131465 [29.08.2021].
- Saaremets, Viktor 2011. *Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni ülesanded elanikkonnakaitse korraldamisel KOKS'i ja HOS'i alusel* (lõputöö). Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Schippers, Michaéla C.; Rus, Diana C. 2021. Optimizing Decision-Making Processes in Times of COVID-19: Using Reflexivity to Counteract Information-Processing Failures. *Frontiers in Psychology*, DOI:10.3389/fpsyg.2021.650525
- Schoonenboom, Judith; Johnson, Burke R. 2017. How to Construct a Mixed Methods Research Design? *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2(69); 110.
- Scott, William R. 1994. Open peer commentaries on 'accidents in high-risk systems'. *Technology Studies*, 1(1); 23–25.

- Sedek, Grzegorz; Kofta, Mirosław; Tyszka, Tadeusz 1993. Effects of uncontrollability on subsequent decision making: testing the cognitive exhaustion hypothesis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 65(6); 1270–1281.
- Shahsavaran, Amir M.; Adabi, Esfandiar A. M. 2015. The Bases, Principles, and Methods of Decision-Making: A Review of Literature. *International Journal of Medical Reviews*, 2(1); 222.
- Shufutinsky, Anton; Deporres, Daphne; Long, Bena; Sibel, James R. 2020. Shock Leadership Development for the Modern Era of Pandemic Management and Preparedness. *International Journal of Organizational Innovation*, 13(1); 20.
- Sildnik, Mihkel 2018. *Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisilukorrast tulenevat haavatavust elutähtsate teenuste pakkumise, evakuaatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu* (magistritöö). Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Siseministeerium 2013. 2013. aasta hädaolukordade riskianalüüside kokkuvõte. Tallinn: Siseministeerium; 83-84.
- Siseministeerium 2021. Kriisireguleerimispoliitika kokkuvõte 2021. Tallinn: Siseministeerium; 8–9, 72.
- Smith, Denis 2005. Business (Not) as Usual: Crisis Management, Service Recovery and the Vulnerability of Organizations, *Journal of Services Marketing*, 19(5); 309–320.
- Sommer, Amy S.; Pearson, Christine M. 2007. Antecedents of creative decision making in organizational crisis: A team-based simulation. *Technological Forecasting and Social Change*, 74(8); 1234–1251.
- Stern, Eric 2003. *Crisis Decision-making: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm: University of Stockholm; 3, 45, 207, 213.
- Taleb, Nassim N. 2007. *The black swan: The impact of the highly improbable*. New York: Random House.
- Tallinna Linnavalitsus 2020. Tallinna kriisikomisjoni koosseisu kinnitamine. 12.03.2020, käskkirj nr T-4-1/20/7.
- Tashakkori, Abbas; Creswell, John W. 2007. Editorial: The New Era of Mixed Methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1); 3–7.
- Taylor, Luke 2021. 'We are being ignored': Brazil's researchers blame anti-science government for devastating COVID surge, *Nature*, 593; 15–16.
- Teece, David; Peteraf, Margaret; Leih, Sohvi 2016. Dynamic capabilities and organizational agility: Risk, uncertainty, and strategy in the innovation economy. *California Management Review*, 58(4); 13–35.
- Tercatin, Rossella 2021. Dealing with another COVID wave is emotionally hard. *The Jerusalem Post*, 16.08.2021. Kättesaadav: <https://www.jpost.com/health-science/dealing-with-another-covid-wave-is-emotionally-hard-doctor-says-676887> [18.08.2021].
- Terviseamet 2011. *Epidemia hädaolukorra riskianalüüs*; 9. Kättesaadav: <http://www.rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/4748/1/Terviseamet2011.pdf> [29.08.2021].
- Terviseamet 2018. *Tervishoiusündmuse riskianalüüs*; 27–28. Kättesaadav: https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Tervishoid/tervishoiusundmuse_riskianaluus.pdf [29.08.2021].
- Terviseamet 2020^a. *Eestis diagnoositi esimene COVID-19 haigusjuhtum*, 27.02.2020. Kättesaadav: <https://www.terviseamet.ee/et/uudised/eestis-diagnoositi-esimene-covid-19-haigusjuhtum> [29.08.2021].

- Terviseamet 2020^b. *Toimetulek COVID-19 pandeemiaga. Eesti lugu*; 2, 7. Kättesaadav: https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/COVID-19/COVID19_seisuga_09.06.2020_.pdf [29.08.2021].
- Thomas, Cliff 2019. *An examination of decision-making during organizational crises: a case study of the 2017 Northern California firestorm* (doktoritöö). Fort Collins: Colorado State University; 28.
- Thomas, Cliff 2020. Decision-making during VUCA crises: Insights from the 2017 Northern California firestorm. *Journal of business continuity & emergency planning*, 14(1); 82–94.
- Thompson, Matthew P. 2014. Social, Institutional, and Psychological Factors Affecting Wildfire Incident Decision Making. *Society and Natural Resources*, 27(6); 638.
- Vabariigi Valitsus 2020. Valitsus moodustas koroonaviiruse leviku tõkestamiseks valdkonnaülese töörühma. 27.02.2020. Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-moodustas-koroonaviiruse-leviku-tokestamiseksvaldkonnaulese-tooruhma> [29.08.2021].
- Volker, Franke 2011. Decision-making under Uncertainty: Using Case Studies for Teaching Strategy in Complex Environments, *Journal of Military and Strategic Studies*, 13(2); 1–21.
- Wolfenstein, Eugene V. 1967. *Some psychological aspects of crises leadership*. Lk. 155–181 kogumikus: Edinger, Lewis J. (toim.). *Political leadership in industrialized societies*. New York: Wiley.
- Worley, Christopher G.; Jules, Claudy 2020. COVID-19's Uncomfortable Revelations About Agile and Sustainable Organizations in a VUCA World. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 56(3); 279–283.