

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Tarvi Ojala

**KRIISIINFO TEENUSE ARENDAMISE
VÕIMALUSED EESTIS KRIISIDE LAHENDAMIST
JUHTIVATE ASUTUSTE OOTUSTE JA
VAJADUSTE PÕHJAL**

Magistritöö

Juhendaja:
Kaili Tamm, MA

Tallinn 2023

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: mai 2023
Töö pealkiri eesti keeles: Kriisiinfo teenuse arendamise võimalused Eestis kriiside lahendamist juhtivate asutuste ootuste ja vajaduste põhjal	
Töö pealkiri inglise keeles: Opportunities for the development of crisis information service in Estonia based on the needs and expectations of authorities coordinating the resolution of a crisis	
Töö autor: Tarvi Ojala	Olen nõus oma magistritöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.
Allkiri:	
<p>Lühikokkuvõte:</p> <p>Magistritöö teemaks on kriisiinfo teenuse arendamise võimalused Eestis kriiside lahendamist juhtivate asutuste ootuste ja vajaduste põhjal. Töö on kirjutatud eesti keeles, võõrkeelne kokkuvõte on inglise keeles. Töö maht koos lisadega on 76 lehekülge, millest 61 lehekülge moodustab põhiosa. Töö koostamisel on kasutatud 98 asjakohast eesti- ja ingliskeelset allikat.</p> <p>Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada kriisiinfo teenuse tellijate ootused teenusele ja teenuse võimalikuks arendamiseks vajalikud tingimused. Magistritöö teoreetilises osas analüüsiti kriisikommunikatsiooni korraldamist mõjutavaid tegureid, teenuste arenduspõhimõtteid ning tingimusi kriisikommunikatsiooni allhankeks teenusena.</p> <p>Eesmärgi saavutamiseks viidi läbi kvalitatiivne fenomenograafiline uuring, kus andmekogumismeetodiks oli poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Ekspertintervjuude käigus hinnati kriisi lahendamist juhtivate asutuste eripäraseid vajadusi kriisikommunikatsiooni korraldamisel ning kriisikommunikatsiooni korraldamise vastutusjaotusega seonduvat. Intervjuude tulemusi võrreldi omavahel ja kõrvutati teoreetiliste seisukohtadega. Intervjuude analüüsimisel kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi.</p> <p>Magistritöö põhilise uurimistulemusena leiti, et kriisiinfo teenuse edasiseks arendamiseks on vajalik määratleda täpsemalt osapoolte vastutus riski- ja kriisikommunikatsiooni korraldamisel. Uurimuse tulemusena tehakse ettepanekud vastutusjaotuse analüüsimiseks, teenuse arendusprotsessi korrastamiseks ning teadlikkuse tõstmiseks Häirekeskuse tehnilisest suutlikkusest riski- ja kriisikommunikatsiooni teenuste osutamisel. Uuringu tulemuste põhjal tehtud ettepanekud on praktikas rakendatavad.</p>	
Võtmesõnad: kriisikommunikatsioon, kriisiinfo, kommunikatsiooni teenus, kommunikatsiooni kanal	
Võõrkeelsed võtmesõnad: crisis communication, crisis information, communication service, communication channel	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud:	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja:	Allkiri:
Vastab magistritöö nõuetele	
Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS.....	5
1. KRIISIKOMMUNIKATSIOONI KORRALDAMISE TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	8
1.1 Kriisikommunikatsiooni korraldamist mõjutavad tegurid.....	8
1.1.1 Kriisikommunikatsiooni käsitus	8
1.1.2 Kriisikommunikatsiooni eesmärgid	11
1.1.3 Kriisi tüpoloogiad	13
1.1.4 Kriisikommunikatsiooni kanalid.....	16
1.1.5 Elanike kriisiinfo vajadused.....	19
1.2 Kriisikommunikatsiooni korraldamine teenusena	22
1.2.1 Teenuste arendamine.....	22
1.2.2 Teenuste allhange.....	25
2. KRIISIINFO TEENUSE TELLIJATE VAJADUSED	29
2.1 Uurimismetoodika ja valim	29
2.2 Ekspertintervjuude analüüs kriisikommunikatsiooni korraldamise ja kriisiinfo teenuse vajaduste välja selgitamiseks.....	32
2.3 Järeldused ja ettepanekud kriisiinfo teenuse arendamiseks.....	52
KOKKUVÕTE.....	57
SUMMARY	61
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	66
TABELITE JA JOONISTE LOETELU.....	73
Lisa 1. Ekspertintervjuude küsimused.....	75
Lisa 2. Ekspertintervjuude analüüsi kodeerimistabel	76

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

Kriisiinfo teenus – erakorralise sündmuse tõttu Häirekeskuse osutatav avalikkuse teavitamise teenus, mille eesmärk on anda riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse tellimusel teavet ja käitumisjuhiseid, ning vajaduse korral andmeid kriisiinfo teenuse osutamise tinginud sündmuses arvatavate kannatanute kohta, eelkõige ulatusliku tulekahju, plahvatuse või varingu, tõsise transpordi-, kiirgus- või tuumaõnnetuse, terrorirünnaku, massitulistamise või paljude kannatanutega massilise korratuse puhul (Päästeseadus, 2010, § 3).

Ohuteavitus – kriisiolukorras avalikkuse õigeaegne teavitamine inimeste elu ja tervist ohustava kriitilise sündmuse vahetust ohust või toimunud sündmusest ning kiirete vajalike käitumisjuhiste andmine (Riigikantselei & Siseministerium, 2018, p. 30).

SITREP – Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) väljatöötatud infotehnoloogiline keskkond, mis võimaldab Siseministeriumil ja tema valitsemisala asutustel ning ka kolmandatel osapooltel ühtses keskkonnas töödelda ja edastada teavet oluliste sündmuste/kriisiolukordade lahendamiseks ning olukorrateadlikkuse tagamiseks.

SISSEJUHATUS

Vabariigi Valitsus andis Siseministeeriumi valitsemisalale ülesande luua valmisolek üleriigilise kriisiinfotelefoni rakendamiseks, kui kiitis 15.02.2018 heaks elanikkonnakaitse kontseptsiooni (Riigikantselei, 2021; Riigikantselei & Siseministeerium, 2018, pp. 41-42). 15.07.2020 jõustunud päästeseadusega sisustati kriisiinfo teenuse mõiste ning määratleti teenuse osutamine Häirekeskuse ülesandena koos sellega kaasnevate õiguste ja kohustustega. Kriisiinfo teenuse eesmärk on anda kriisi lahendamist juhtiva asutuse tellimusel Häirekeskuse kaudu Eesti elanikele kriisi kohta teavet ja käitumisjuhiseid, samuti vajadusel infot sündmuses kannatada saanud isikute kohta (Päästeseadus, 2010, § 3).

Kriisiinfotelefon on kanal, millelt Häirekeskus väljastab kriisiolukorras avalikkusele infot ning mille kaudu kogub infot elanikelt ja edastab kriisiolukorra lahendajatele. Kriisiinfotelefoni teenuse osutamisel töötleb ja väljastab Häirekeskus hädaabiteadete menetlemise andmekogus isikuandmeid järgmises ulatuses: 1) kas päringualune isik on kriisiolukorras kannatada saanud ning 2) kas, kus ja millal on talle kriisiolukorraga seoses osutatud tervishoiuteenust. (Riigikantselei, 2019, p. 5). Hädaolukorras või kriisis avalikkuse teavitamine ehk kriisikommunikatsioon on vastava sündmuse lahendamise ülesandega asutuse kohustus (Hädaolukorra seadus, 2017, § 12) ning selle kohustuse täitmisel on asutusel võimalik kasutada Häirekeskuse poolt osutatavat kriisiinfo teenust.

Teema on **aktuaalne** tulenevalt asjaolust, et kriisiinfo teenuse õiguslik regulatsioon on Eestis kehtinud alates 15.07.2020 ja kriisiinfotelefoni rakendamise kogemused piirduvad tänaseks vaid COVID-19 kriisiga ja Euroopa julgeolekuolukorraga seotud info edastamisega piiratud ulatuses. Puudub praktiline kogemus teenuse osutamiseks erinevate kriiside korral. Teenuse osutamiseks maksimaalse valmisoleku loomiseks lepib Häirekeskus kriisiolukorra lahendamist juhtivate asutustega kokku teenuse osutamise tingimused ja koostöö korralduse koos osapoolte õiguste ja kohustustega (Riigikantselei, 2019, p. 6). Vastavalt Siseturvalisuse arengukava siseturvalisuse programmile perioodiks 2022 – 2025, on aastaks 2025 plaanis sõlmida kokkulepped kriisiinfo teenuse osutamiseks kõigi potentsiaalsete teenuse kasutajatega (Siseministeerium, 2022, p. 49). Kriisi eripärasid ja kriisi lahendamist juhtivate asutuste vajadusi arvestades on vajalik hinnata, kas regulatsioon toetab ja kokkulepitud protsessid võimaldavad erinevate kriiside korral kriisiinfo teenuse osutamist. Teema aktuaalsus tuleneb

ka vajadusest mõtestada kriisiinfo teenust laiemalt kui vaid telefoni teel osutatavat teenust. Päästeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on öeldud, et vastav säte on sõnastatud kriisiinfo teenusena tehnoloogianeutraalsuse tagamiseks ning esialgu osutab Häirekeskus kriisiinfo teenust vaid kriisiinfotelefoni kaudu (Riigikantselei, 2019, p. 1). Samas on näiteks elanikkonnakaitse kontseptsioonis seatud eesmärgiks luua tehniline lahendus kriisiolukordade lahendamist juhtivatele asutustele ohupiirkonnas viibivate inimeste kiireks ohust teavitamiseks ja käitumisjuhiste edastamiseks mobiilsete kommunikatsioonivahendite kaudu (Riigikantselei, 2021, p. 32), mis on samuti käsitletav kriisiinfo teenusena. Sarnaselt kirjeldatud ohuteavituse lahendusega on ka kriisiinfo teenuse eesmärk anda sündmuse lahendamist juhtiva asutuse tellimusel erakorralise sündmuse tõttu teavet ja käitumisjuhiseid. Seega on vajalik välja selgitada kriisi lahendamist juhtivate asutuste ootused ja vajadused jõuda kriisiinfo teenuse abil vajaliku infoga sihtrühmani viisil ja ulatuses, mida kriisiinfotelefoni kaudu osutatav teenus hetkel ei võimalda.

Kriisikommunikatsiooni valdkonnas on Eestis tehtud mitmeid teadustöid, kuid teadaolevalt ei ole seni vaadeldud kriisikommunikatsiooni korraldamist teenusena, lähtudes tellija vajadustest ja määratlemata konkreetset kanalit. Sisekaitseakadeemias on varem uuritud elanike vastuvõtlikkust kriisikommunikatsiooni sõnumitele (Pukk, 2019) ning asutuste valmisolekut kriisikommunikatsiooni korraldamiseks (Rullinkoff, 2021; Sildnik, 2018). Suuremas puutumuses olevatest töödest on Laev uurinud võimalusi kriisiinfotelefoni kui ühe kriisikommunikatsiooni kanali rakendamiseks Eestis lähtuvalt kriisikommunikatsiooni kanalitest ja elanikkonna teabevajadustest (Laev, 2017). Seega on kriisiinfo teenuse arendamise võimaluste väljaselgitamine lähtuvalt teenuse tellijate ootustest ja vajadustest **uudne** teema.

Eeltoodust tulenevalt on magistritöö **uurimisprobleemiks**: millised on kriisiinfo teenuse arendamise võimalused Eestis, arvestades kriiside lahendamist juhtivate asutuste ootusi ja vajadusi? Uurimisprobleemist lähtudes on püstitatud järgmised **uurimisküsimused**:

1. Millised tegurid mõjutavad enim kriisikommunikatsiooni korraldamist?
2. Millised on kriisi lahendamist juhtivate asutuste eripärased vajadused kriisikommunikatsiooni korraldamisel?
3. Kuidas määratleda erinevate asutuste rolle ja vastutust kriisikommunikatsiooni korraldamisel?

Magistritöö **eesmärgiks** on välja selgitada kriisiinfo teenuse tellijate ootused teenusele ja teenuse võimalikuks arendamiseks vajalikud tingimused.

Selleks, et töö eesmärki saavutada, on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Analüüsida kriisikommunikatsiooni korraldamist mõjutavate tegurite teoreetilisi käsitlusi.
2. Analüüsida kriisiinfo teenuse potentsiaalsete tellijate ootusi ja vajadusi kriisikommunikatsiooni korraldamiseks.
3. Koostada teooria sünteesi ja empiirilise uuringu tulemuste alusel ettepanekud teenuse arendamiseks.

Magistritöö empiirilise uurimuse koostamisel kasutatakse fenomenograafilist uurimisstrateegiat (*phenomenographic research*), analüüsides ekspertide hinnanguid eripärastele vajadustele kriisikommunikatsiooni korraldamisel. Fenomenograafilises uuringus kirjeldatakse kvalitatiivselt erinevaid viise, kuidas inimesed kogevad ja mõistavad mingit nähtust või fenomeni (Barnard, *et al.*, 1999, p. 224) ja see on seega sobilik analüüsimeetodiks erinevaid võimalusi kriisikommunikatsiooni korraldamiseks. Andmekogumismeetodina kasutatakse poolstruktureeritud intervjuusid, milles keskendutakse sellele, kuidas intervjuueeritav piiritleb uurimisobjekti (Barnard, *et al.*, 1999, pp. 221-222). Uuringu valim on eesmärgistatud, et saavutada esinduslikkus erinevate kriiside lahendamise vaatest (Teddlie & Yu, 2007, p. 80). Uuringu valimisse kuulub 12 eksperti, lähtudes õigusaktides määratletud kriisikommunikatsiooni korraldamise kohustusest. Ekspertintervjuude analüüsimisel kasutatakse kvalitatiivset andmeanalüüsi, kombineerides avatud ja telgkodeerimist (*open and axial coding*) (Blair, 2015, p. 26).

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis analüüsitakse kriisikommunikatsiooni teoreetilisi lähtekohti, keskendudes kriisikommunikatsiooni korraldamist mõjutavatele teguritele. Samuti on vaatluse all teenuste arendamise ja allhanke teoreetilised alused lähtekohana kriisikommunikatsiooni korraldamiseks teenusena. Töö empiirilises peatükis analüüsitakse kriisiinfo teenuse tellijate ootusi teenuse arendamisele ning vajadusi kriisikommunikatsiooni korraldamise vastutusjaotuse muutmiseks. Selleks on läbi viidud intervjuud ekspertidega, kes omavad kogemust ja õigusaktidega määratletud vastutust eri valdkondade kriisideks valmistumisel ja nende lahendamisel. Seejärel tehakse järeldused ja ettepanekud kriisiinfo teenuse arendamiseks ja selleks vajalike tingimuste loomiseks.

1. KRIISIKOMMUNIKATSIOONI KORRALDAMISE TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Magistritöö esimeses peatükis analüüsitakse kriisikommunikatsiooni korraldamise teoreetilisi käsitlusi ning uuritakse selle seoseid erinevate kriiside karakteristikutega. Esimene alapeatükk keskendub kriisiinfo olemusele ja teguritele, mis mõjutavad selle edastamist. Teises alapeatükis käsitletakse avalike teenuste kujundamise lähtekohti, et selgitada välja kriisikommunikatsiooni korraldamise võimalused asutusesisese või asutuste ülese teenusena.

1.1 Kriisikommunikatsiooni korraldamist mõjutavad tegurid

Alapeatükis on vaatluse all kriisikommunikatsiooni korraldamise sõltuvus erinevatest teguritest – kriisikommunikatsiooni käsitlusest ja kriisireguleerimise faasist, kriisikommunikatsiooni eesmärgist, kriisi tüübist, kriisikommunikatsiooni kanalist ja kriisist mõjutatud elanikkonna gruppide infovajadustest.

1.1.1 Kriisikommunikatsiooni käsitlus

Kriisireguleerimise oluliseks osaks on alati olnud kriisikommunikatsioon, mis sisaldab endas hoiatusi, riskiinfot, evakatsiooniteateid, käitumisjuhiseid ja palju muud (Reynolds & Seeger, 2005, p. 44). Kriisikommunikatsioon on oluline osa otsustusprotsessist ning vajab strateegilist lähenemist, et toetada eri tüüpi kriiside lahendamist kriisi erinevates faasides (Palttala, *et al.*, 2012, p. 16). Siiski erineb rõhuasetus lähtuvalt sellest, kas kommunikatsiooni nähakse ette planeeritud tööriistana kriisi lahendamisel või mõtestava ja olukorrast sõltuva suhtlusena, mis on osa kriisi juhtimisest (Heide & Simonsson, 2015, p. 228). Erinevast kriisikommunikatsiooni käsitlusest sõltub nii kriisikommunikatsiooni tegevusteks valmistumine kui ka ootused kriisiinfo teenusele.

Kriisikommunikatsiooni võib defineerida kui kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe kogumist, töötlemist ja levitamist (Coombs, 2010, p. 20). Traditsiooniliselt sisaldab kriisikommunikatsioon sõnumeid kriisi negatiivsete mõjude vähendamiseks, mis selgitavad konkreetse sündmuse tagajärgi ja muid asjaolusid ning pakuvad elanikkonnale kahjusid vähendavat informatsiooni kiirel, täpsel, ausal ja täielikul viisil (Reynolds & Seeger, 2005, p. 46). Kriisikommunikatsioonina käsitletakse enamasti nii kriisi ajal avalikkusele edastatavat teavet kui ka selle ettevalmistamiseks vajalikku sisekommunikatsiooni kriisiolukorras töötavate

asutuste ja isikute vahel (Leib, *et al.*, 2003, p. 5). Sisekommunikatsiooni tähtsust kriisi igas faasis rõhutavad ka Heide & Simonsson (2015, p. 246), märkides, et organisatsiooni liikmete arusaamadest sõltub olulisel määral ka teabe levik väljaspool organisatsiooni. Samuti on sageli keeruline eristada kriisikommunikatsiooni riskikommunikatsioonist, mis on suunatud riskist arusaamise suurendamisele ning vastavalt riskitaju suurendamisele või vähendamisele (Beecher, *et al.*, 2005, p. 125). Samas sõltuvad kriisikommunikatsiooni mõiste määratlusest suurel määral ka kriisi lahendamist juhtiva asutuse ootused kriisiinfo teenusele ning seisukohad asutuste vastutuse jaotuse osas kriisikommunikatsiooni korraldamisel.

Kriisikommunikatsiooni tuleb riskikommunikatsioonist eristada selle algupärast ja eesmärkidest lähtuvalt, kuid nad mõlemad on kriisi lahendamise seisukohalt vaadelduna väga olulised (Vos, *et al.*, 2011, p. 118). Reynolds & Seeger (2005, p. 51) on koostanud mudeli, mis kombineerib riski- ja kriisikommunikatsiooni põhimõtted läbi riskiteguri arengu kuni vahetu kriisini ja sealt edasi ka taastamisfaasini. Coombs (2010, p. 57) on samuti märkinud, et riskikommunikatsiooni võib olla vaja ka kriisi lahendamisfaasis ning riskiinfo võib olla vajalik ka pärast kriisi akuutse mõju lõppemist. Samaselt on Palttala & Vos (2012, p. 46) kriisikommunikatsiooni kvaliteedimõõdikuid välja töötades lähtunud protsessimudelist, mis käsitleb riski- ja kriisikommunikatsiooni tervikliku protsessina, hõlmates kriisieelseid, kriisiaegseid ja kriisijärgseid kommunikatsioonitegevusi. Coombs kirjeldab, et kriisieelsed tegevused keskenduvad eeskätt info kogumisele riskidest ja otsuste ettevalmistamiseks vajalikest asjaoludest ning kriisi lahendamisel osalevate isikute koolitustele. Kriisi ajal hõlmab kommunikatsioon info kogumist ja töötlust, mis on vajalik väljaspool kriisimeeskonda asuvatele inimestele sõnumite loomiseks ja levitamiseks. Kriisijärgsed tegevused sisaldavad kriisireguleerimismeetmete järelanalüüsi ja nende tulemustest teavitamist, samuti vajadusel kriisijärgsete käitumisjuhiste jagamist. (Coombs, 2010, p. 20). Kommunikatsiooni tegevused erinevates kriisireguleerimise faasides on koondatud tabelisse 1. Mõistes erinevate tegevuste ajalist järgnevust ja tegevuste vahelisi seoseid, saab kriisi lahendamist juhtiv asutus olla paremini valmis kriisikommunikatsiooni korraldamiseks.

Tabel 1. Kriisireguleerimise faasid ja kommunikatsiooni tegevused (Reynolds & Seeger, 2005, p. 51; Palttala & Vos, 2012, p. 46; Coombs, 2010, p. 20 põhjal magistritöö autori koostatud)

Kriisireguleerimise faas		Kommunikatsiooni tegevused
Kriisieelne faas	Valmisolek kriisiks	<ul style="list-style-type: none"> • Elanikkonna riskiteadlikkuse ja kriisiks valmisoleku tõstmine • Koostöösuhete arendamine kriisi lahendamisel osalevate asutustega • Kriisiaegsete sõnumite ja otsuste ettevalmistamine ning testimine
	Algne sündmus	<ul style="list-style-type: none"> • Kiire elanikkonna ja haavatavate gruppide teavitamine ebakindluse vähendamiseks ja hakkamasaamise toetamiseks • Meediasuhtluse korraldamine
Kriisiaegne faas	Kriis	<ul style="list-style-type: none"> • Riskide, taustafaktorite ja lahendamise asjaolude selgitamine elanike otsuste toetamiseks • Elanikelt tagasiside kogumine ja sellega arvestamine
	Kriisi lahendamine	<ul style="list-style-type: none"> • Kriisi lahendavate asutuste tegevustest teavitamine • Kriisi põhjuste, süü ja vastutuse käsitlemine • Lisandunud riskidest ja käitumise muutmise vajadustest teavitamine
Kriisjärgne faas	Hindamine	<ul style="list-style-type: none"> • Asutuste reageerimise ja lahendamise (sh kommunikatsioon) tõhususe hindamine • Õppetundide kogumine ja nende sidumine kriisieelse faasi kommunikatsioonitegevustega • Kriisijärgsete käitumisjuhiste jagamine

Samas on Eestis kriisikommunikatsioonina käsitletud avalikkuse teavitamist vaid hädaolukorra ajal ja selle eesmärk on infovahetus olukorra lahendamiseks, sh käitumisjuhiste andmine (Siseministerium, 2017, p. 41). Avalikkuse teavitamist hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning käitumisjuhiste andmist elanikkonnale, et suurendada teadlikkust hädaolukordadest ja nendeks valmisolekut, loetakse riskikommunikatsiooniks (Hädaolukorra seadus, 2017, § 10). Sama lähenemist toetab ka Tampere (2016, p. 23), nimetades riskikommunikatsiooni eesmärkidena elanike ettevalmistust ja riskide ennetamise abistamist ning kriisikommunikatsiooni eesmärkidena negatiivsete tagajärgede leevendamist ja taastamise toetamist. Kriisikommunikatsiooni korraldamise vajaduse välja selgitamise üheks eelduseks on seega arusaam, mida kriisiinfoks ja kriisikommunikatsiooni tegevuseks loetakse ning seda eelkõige ajalisest ehk kriisireguleerimise faaside perspektiivist lähtuvalt. Samuti on see oluline, et hinnata Eestis kasutatava kriisikommunikatsiooni mõiste vastavust praktilistele vajadustele.

1.1.2 Kriisikommunikatsiooni eesmärgid

Kriisikommunikatsioonis on erinevatel tasanditel sageli erinevad eesmärgid, mis võivad olla ka vastuolulised. Kuigi üldise eesmärgina võib sõnastada kahjude vähendamise, mõtestab iga organisatsioon seda erinevalt. Sündmust lahendavate asutuste jaoks on sageli rõhuasetus enda tegevuse õigustamisel ja maine hoidmisel. Valitsusasutuste jaoks võib eesmärgiks olla ka avaliku korra tagamine. Samal ajal soovib avalikkus olla informeeritud ja kaitstud või ka olla teadlik kahjude kompenseerimise võimalustest. Meedia eesmärgiks on saada kiirelt laialdaselt levitatavat informatsiooni, samas võib tervishoiuasutuste fookus olla kannatanute isikuandmete kaitsel. (Seeger, 2006, p. 234). Seega tuleb kriisiinfo teenuse arendamisel ja osutamisel silmas pidada, kuidas tagada paljude osapooltega kriisis info tasakaalustatus.

Organisatsiooni maine hoidmisele keskendub kriisikommunikatsiooni olukorrateooria (*situational crisis communication theory*). See teooria eeldab, et organisatsiooni maine on väärtuslik ressurss, mida ohustavad kriisid. Parimaks valikuks on sellisel juhul strateegiline kommunikatiivne kaitsev reageering (Coombs & Holladay, 2002, p. 167). Esmaseks prioriteediks tuleb siiski alati lugeda avalikkuse kaitseks jagatavaid käitumisjuhiseid jm füüsilist ohutust ja kaitsemeetmeid käsitlevat teavet (Coombs, 2007, p. 165). Kriisikommunikatsiooni olukorrateooria modelleerib kriisikommunikatsiooni protsessi lähtuvalt kriisi lahendamise vastutusest ja organisatsiooni mainest, arendades sellest kriisi tüübile vastava strateegia valikut võimaldava süsteemi (Coombs & Holladay, 2002, p. 183). Teisisõnu tähendab see, et organisatsiooni vastutuse defineerimine võimaldab valida sobivad strateegiad kriisikommunikatsiooni korraldamiseks. Kriisikommunikatsiooni seoseid organisatsiooni mainega on uurinud ka Schoofs ja kaasautorid (2019, p. 7), keskendudes kriisiga seotud avalikkuse empaatialle ning kinnitades samuti kriisi tüübi ja organisatsiooni maine vahelist seost. Christensen & Læg Reid (2020, pp. 717-726) uurisid kriisikommunikatsiooni ja valitsuse maine juhtimist Norras COVID-19 kriisis läbi nelja avalikkuse poolt tunnetatava maine dimensiooni (sooritus, moraalsus, õiguspärasus, võimekus) ning leidsid, et peamisteks edukuse teguriteks olid antud näitel efektiivne tõkestusstrateegia, koostööl põhinevad otsused, edukas tähendusloome ja avalikkusega suhtlemine ning valitsuse kõrge usaldus elanike hulgas. Sõnumi vastuvõtlikkuse seost valitsuse maine ja usaldusega kinnitab ka Ameerika Ühendriikide COVID-19 kommunikatsiooni uuring, kus vaadeldi nimetatud tegureid seoses elanike liikumist piiravate soovitustega (Bickham & Francis, 2021, p. 190). Veelgi tõhusamalt aitab mainet hoida ja vastutust mõista lugude jutustamine ehk

narratiivne veenmine, mis toetab ja võimendab algset sõnumit ning on tõhus lisastrateegia usalduse loomiseks (Lee & Jahng, 2020, p. 995). Sellest tulenevalt on vajalik välja selgitada, mil määral tunneb kriisi lahendav asutus vastutust kriisi tekke ja lahendamise edukuse eest ning hinnata vastutuse seost kriisikommunikatsiooni vajadustega.

Palttala ja Vos (2012, p. 9) on kriisikommunikatsiooni eesmärkide sõnastamisel lähtunud kriisireguleerimise peaesmärgina kahjude ennetamise ja vähendamise vajadusest. Kolm peamist kriisikommunikatsiooni eesmärki on nende käsitlese kohaselt elanike ja asutuste iseseisva hakkamasaamise võime toetamine ja empaatia soodustamine, riskiteadlikkuse suurendamine ning koostöö soodustamine nii elanikkonna seas kui ka asutuste vahel. Kriisikommunikatsiooni erinevaid eesmärke ja alaesmärke ilmestab kokkuvõtlikult joonis 1, kuid nende saavutamine sõltub olulisel määral valitud kommunikatsioonistrateegiate ja põhimõtete rakendamisest. Näiteks Lõuna-Korea avalikus kommunikatsioonis COVID-19 kriisis järgiti elanikkonna teavitamisel kuut põhiprintsiipi: a) kiirus b) täpsus c) usaldusväärsus d) empaatilisus e) tegevusele kutsuv f) elanikkonda austav (Paek & Hove, 2021, pp. 216-217; CDC, 2021, p. 3). Kim & Kreps (2020, p. 400), analüüsides Ameerika Ühendriikide COVID-19 kriisikommunikatsiooni tõhusust, on rõhutanud samuti vajadust selgete põhimõtete järgimiseks. Et kriis võib hõlmata erinevate asutuste vastandlikke huvisid ning ka kriisiinfo teenuse osutamisel vahendatakse infot erinevatest allikatest, tuleb hinnata ühtsete põhimõtete rakendamise võimalusi ning vastutusjaotust kommunikatsioonistrateegiate valikul.

Eesmärk	Alaesmärgid
Kahjude vähendamine	<ul style="list-style-type: none"> • olukorrast ja ohtudest teavitamine • käitumisjuhiste andmine füüsilise ohutuse tagamiseks • koostöö ja empaatia tugevdamine • avaliku korra tagamine • isikuandmete kaitse
Maine hoidmine	<ul style="list-style-type: none"> • kriisi lahendamise tegevustest ja kaitstusest teavitamine • tegevuste õigustamine, valikute selgitamine • teave lahendamise võimekusest ja toimepidevusest

Joonis 1. Organisatsioonide kriisikommunikatsiooni eesmärgid (Seeger, 2006, p. 234; Coombs, 2007, p. 165; Coombs & Holladay, 2002, p. 171; Palttala & Vos, 2012, p. 9 põhjal magistritöö autori koostatud)

Olsson (2014, p. 116) on leidnud, et kommunikatsiooni eesmärkide ja suundade alusel korraldavad avaliku sektori organisatsioonid kriisikommunikatsiooni kahes dimensioonis:

- a) skaalal maine-kerksus (saatjakeskne maine hoidmisele suunatud kommunikatsioon vs saajakeskne toimepidevusele ja kohanemisele suunatud kommunikatsioon).
- b) skaalal operatiivne-strateegiline (operatiivselt vastavalt vajadusele elanikele edastatav teave kriisis toimetuleku toetamiseks vs eelnevalt planeeritud kommunikatsioon pikaajaliste eesmärkide saavutamiseks).

Eeltoodust lähtuvalt on oluline selgitada välja kriisi lahendavate asutuste hoiakud, millest tulenevalt valmistatakse kas infovoogude kontrollimiseks või loodetakse olukorrast sõltuvatele improviseeritud lahendustele (Olsson, 2014, p. 121). Et iga kriis on erinev, on küsitav, kas kriisikommunikatsiooni strateegia valikut on võimalik kriisile vastavalt eelnevalt määratleda või tuleb keskenduda kommunikatsioonimeeskonna ettevalmistusele üldise protsessi alusel ning varustada meeskond asjakohaste infotötlusvahenditega (Marynissen & Lauder, 2020, p. 189). Kriisikommunikatsiooni eesmärk määrab selle korraldamise vajaduse sisuliselt, kuid vajalik on ka mõista, mil määral tuleb eesmärkidest lähtuvaks kommunikatsiooniks eelnevalt valmistuda ja vastavaid plaane koostada. Kriisi lahendamist juhtiva asutuse kriisikommunikatsiooni plaani olemasolu, aga ka vastutavate isikute ettevalmistus võib mõjutada kriisikommunikatsiooni tegevustega alustamise, sh kriisiinfo teenuse käivitamise kiirust, sujuvust jms ning seega tuleb seda käsitleda võimaliku teenuse arendamise tingimusena.

1.1.3 Kriisi tüpoloogiad

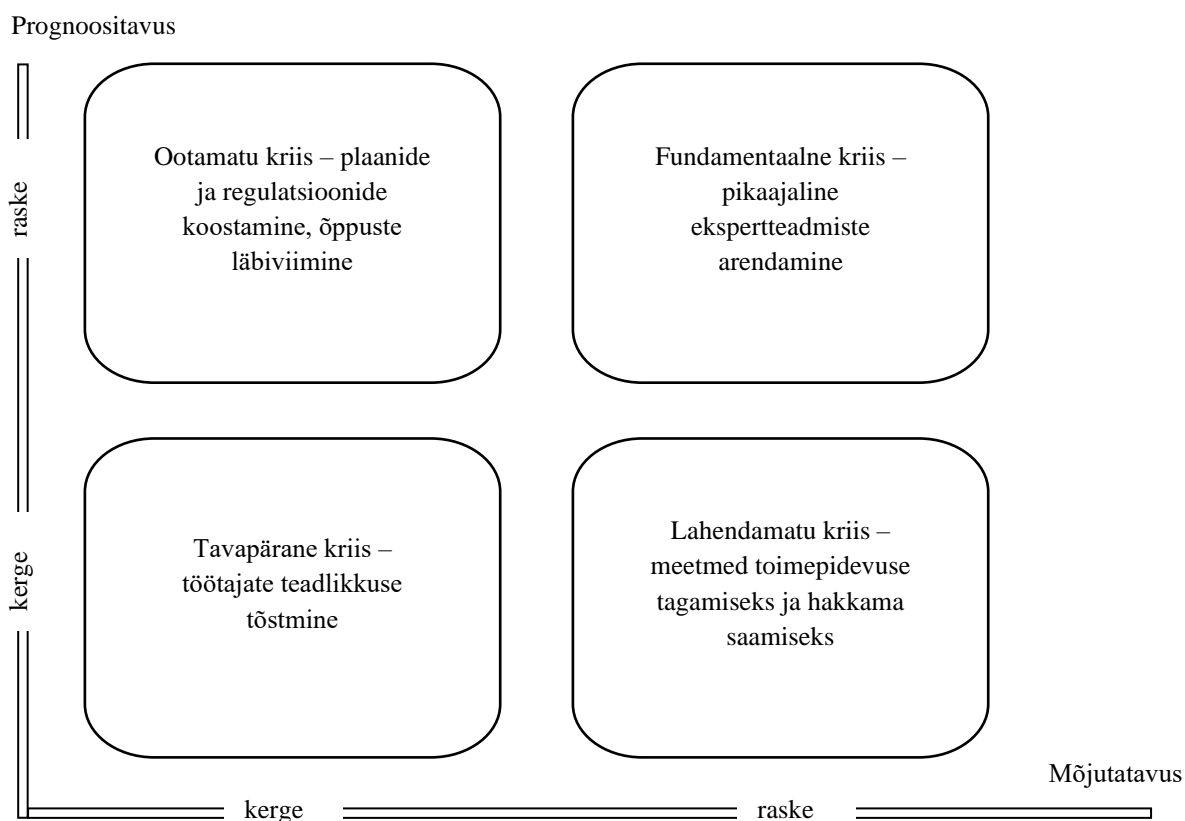
Kriisikommunikatsiooni edukus sõltub kriisi tüüpidest olulisel määral. Näiteks toidu kaudu levivate haiguste või mürgistuste vältimiseks on esikohal kiired teavitused ja tagasikutsumised. Samas transpordiõnnetused hõlmavad keerulisi küsimusi süüdistuste ja vastutuse teemal, tekitades vajaduse selgituste ja järgnevate muudatuste kohta. (Seeger, 2006, p. 235). Kuid enne kriisi tüüpide ja kriisikommunikatsiooni seoste loomist tuleb vaadelda erinevaid perspektiive, millest lähtuvalt on kriiside tüpoloogiad loodud. Kriisi tüpoloogia on struktureeritud lähenemisviis kriisiolukordade analüüsimiseks ning ennetus- ja lahendusmeetmete valikuks

(Björck, 2016, p. 25). Tüpoloogia koostamine on oluline selleks, et planeerida kriisis vajalikke tegevusi, kuid arvestades olukorraga kaasnevat määramatust, on soovitatav mitte luua jäiksid lahendusi (Topper & Lagadec, 2013, p. 8). Seetõttu on ka käesolevas alapeatükis esitatud peamised kontseptuaalselt määratletud kriisi tüübid kogumis ning nende seoseid kriisikommunikatsiooniga uuritakse empiirilises uuringus. Gundel (2005, p. 107) on määratlenud neli tingimust, millele hea kriisi tüpoloogia peab vastama: üksteist välistav klassifitseerimine, ammendav ja võimalikke seni esinemata kriise hõlmav loetelu, praktiliselt kasutatav kriisi erinevates faasides ning pragmaatiline ja juhitud. Coombs ja Holladay (2002, p. 168) viitavad, et paljud kriisi tüpoloogiad on koostatud eraldiseisvalt kriisi lahendamise strateegiatest, mis on takistuseks ka praktiliste rakenduste loomisel, sealhulgas seostamisel kriisikommunikatsiooniga. Oma kriisikommunikatsiooni olukorrateooria uuringus, mis keskendus kriisi lahendamise vastutuse ja organisatsiooni maine seoste kriisi tüüpidega, lähtusid nad kolmeteistkümnest kriisi tüübist. Uuringu tulemusel koondati korrelatsiooni alusel kriisi tüübid kolme klastrisse: kannatanute klaster, õnnetuste klaster ja ennetatav klaster. Vastavalt klastrile on kriisi lahendaval asutusel võimalik valida sobiv kriisikommunikatsiooni strateegia. (Coombs & Holladay, 2002, p. 179). Sellegipoolest on asjakohane hinnata ka teisi lähenemisviise ja kaalutlusi tüpoloogiate loomisel ning hinnata nende seost kriisikommunikatsiooni vajadustega.

Topper & Lagadec on võtnud kokku levinumad katsetused kriisi kui nähtust iseloomustada ja liigendada. Kriisivaldkonna kirjanduses on kriise jaotatud tüüpideks erinevatel alustel, sh segmenteerides neid sisemisteks ja välimisteks, tehnilisteks ja organisatsioonilisteks, looduslikeks, tehnoloogilisteks ja sotsiaalseteks ning jaotades neid kategooriatesse nende ulatuse järgi asutusesisestest kuni rahvusvaheliste kriisideni. (Topper & Lagadec, 2013, p. 8). James & Wooten (2005, p. 142) lisavad loetellu arenemiskiiruse järgi ootamatud (nt loodusõnnetused, terrorism jms) ning „hõõguvad“ (nt toote defektidest, tööohutuse või juhtimise puudustest jms tingitud) kriisid. Tüpoloogiad aitavad nähtust selgitada, kuid mitte lõplikult, arvestades kriiside muutuvat ja ettearvamatut olemust (Topper & Lagadec, 2013, p. 8).

Et tüpoloogia oleks praktikas kasutatav ja selle alusel oleks võimalik paremini planeerida vastumeetmeid, on Gundel analüüsinud erinevaid tüpoloogiasid ning koostanud kõiki kriisi tüüpe hõlmava maatriksi lähtuvalt prognoositavusest ja mõjutatavusest. Ühiste proaktiivsete ja reaktiivsete meetmete kaudu tuvastati 4 tüüpi: tavapärasid kriisid (kergelt prognoositavad,

ennetatavad ja planeerimise abil lahendatavad), ootamatud kriisid (raskelt prognoositavad, kuid lahendatavad), lahendamatu kriisid (kergelt prognoositavad kuid keerukad ja raskelt lahendatavad) ja fundamentaalsed kriisid (raskelt prognoositavad ja raskelt ettevalmistatavad) (joonis 2) (Gundel, 2005, pp. 108-112). Kriiside tüpoloogiarastik ei ole vajalik vaid võimalike olukordade struktureerimiseks, vaid sellest on kasu siis, kui see aitab valida asjakohaseid juhtimis- ja kommunikatsioonimeetmeid erinevates kriisireguleerimise faasides (Björck, 2016, p. 33). Gundel jaotas vastumeetmed regulatiivseteks ja organisatsioonilisteks. Esimeste hulka kuuluvad selged reeglid tegevusteks kriisi algfaasis ja teabevahetuseks asutuste vahel ning rahvusvaheline regulatsioonide ühtlustamine. Organisatsiooniliste meetmetena käsitleb ta ekspertgruppide moodustamist, töötajate paremat ettevalmistust, püsivat kriisirolli määratlust ning ohutuskultuuri edendamist. (Gundel, 2005, p. 113). Samas Racherla & Hu (2009, p. 571) läksid meetmete määratlemisel täpsemaks ja leidsid peamised meetmed maatriksi igasse ruutu. Joonisel 2 kujutatud kriisi tüübid ja meetmed on üheks aluseks kriisi lahendamist juhtivate asutuste kriisikommunikatsiooni korraldamise iseloomulike joonte välja selgitamisel. Lähtudes ülesannetest ja vastutuselast, saab iga kriisi lahendamist juhtiv asutus hinnata, milliste meetmete kasutamine on kriisiks valmistumisel esmatähtis.



Joonis 2. Kriisi tüüpide maatriks prognoositavuse ja mõjutatavuse järgi koos vastumeetmetega (Gundel, 2005, p. 112; Racherla & Hu, 2009, p. 571 põhjal magistritöö autori koostatud)

Kriisi tüpoloogiate koostamisel ja nendele praktiliste rakenduste loomisel võib probleemiks osutuda kriisi ajas muutuv iseloom. Kriisi tüüp võib muutuda puuduste tõttu kriisi lahendavate asutuste koostöös, sotsiaalmeedias leviva valeinfo ja rõhuasetuste tõttu või juhtimis- ja kommunikatsioonivigade tõttu. (Björck, 2016, p. 34). Siiski, mõistes asutuste vastutusalasse kuuluvate kriiside tüüpe, saab hinnata kriisi lahendamiseks, sh kriisikommunikatsiooniks valmistumise ulatust ja iseloomu.

1.1.4 Kriisikommunikatsiooni kanalid

Kommunikatsiooni kanaleid saab jaotada kolme peamisse rühma: personaalsel kontaktil põhinevad vahetu suhtluse kanalid, elektroonilised andmesidel ja sidel põhinevad kanalid ning traditsioonilised kanalid (nt postiteenus ja trükimeedia) (Jones, 2016, p. 33).

Park & Avery (2018, p. 69) viisid läbi uuringu infokanalite seostest kriisi tüübi ja sihtrühma demograafiliste näitajatega. Käsitletud infokanaliteks olid televisioon, raadio, ajalehed, ajakirjad, veebileht, sotsiaalmeedia ning pere ja sõbrad. Uuringu kolm peamist järeldust olid:

- a) inimesed kasutavad eri tüüpi kriiside kohta teabe otsimiseks erinevaid kanaleid.
- b) infokanali valik sõltub olulisel määral inimese vanusest.
- c) kriisi tüüp ja inimese vanus omavad olulist seost infokanali valikuga ning käitumisjuhiste järgimise kavatsusega.

Samas on Austin ja kaasautorid (2012, p. 202) leidnud, et infokanali valikut ja edasise info otsinguid mõjutab märkimisväärselt ka kriisiinfo algallikas, mille kaudu kriisiga seotud teave esmalt inimeseni jõudis. Seega peab kriisikommunikatsiooni korraldav asutus omama nii tehnilist kui korralduslikku võimekust kasutada teabe edastamiseks vastavalt kriisi tüübile erinevaid kanaleid, et jõuda mõjutatud sihtrühmadeni.

Coombs ja Holladay (2009, p. 5) on uurinud kriisikommunikatsiooni kanalite mõju sõnumi tunnetusele, kasutades seejuures kahte erinevat kommunikatsioonistrateegiat (kaastunde ja kompensatsiooni strateegiad) ja kahte kanalit (trükimeedia ja televisioon). Uuringu tulemused näitasid, et need valitud kanalid tekitasid katsealustes sarnaseid reaktsioone, valitud strateegiatel puudus seos kanaliga ja mõlemat kanalit võib efektiivselt kasutada kriisi

lahendamisel (Coombs & Holladay, 2009, p. 5). Samas, toetudes sõnumi usaldusvääruse teooriale (*source credibility theory*), on kanali valikul vaja arvestada ka selle usaldusväärust. Seetõttu on oluline kasutada traditsioonilist meediat koos pressikonverentside ja sotsiaalmeediaga, et jõuda võimalikult paljudeni ja tugevdada samas sõnumi usaldusväärust. (Bickham & Francis, 2021, pp. 197-199)

Veebipõhiste kanalite kasutamist kriisikommunikatsioonis kriisi lahendamist juhtivate asutuste perspektiivist on uurinud Eriksson. Uuringus leiti, et veeb on oluliseks lisakanaliks sõnumite kiirel levitamisel nii organisatsiooni sees kui elanikkonna hulgas. Samuti on see oluline vahend infovoogude süstematiseeritud kontrollimiseks ja arhiveerimiseks ning eeldefineeritud osapooltega infovahetuseks. Veebi abil on võimalik tuvastada ka kriisi keskkonda mõjutavaid signaale ning tuvastada osapooli, keda on võimalik kasutada kriisi lahendamisel. (Eriksson, 2012, p. 320). Veebipõhiste kanalite kasutamist toetab ka uuring elanikkonna sotsiaalmeedia kasutusest kriisiinfo otsimise eesmärgil. Uuringu tulemused näitavad, et info vorm ja allikas on olulisteks teguriteks info otsingul ja tarbimisel ning omad eelised ja puudused on selles nii sotsiaalmeedial kui traditsioonilisel meedial (Austin, *et al.*, 2012, p. 204). Seega on kriisikommunikatsiooni korraldamisel vajalik tähelepanu pöörata mõlemale. Seejuures tuleb arvestada, et sotsiaalmeedia kasutajad jagunevad kolmeks: sisu loojateks, kes loovad teistele tarbimiseks informatsiooni, sotsiaalmeedia tarbijateks ja sotsiaalmeedia mittetarbijateks, kelleni esimeste toodetud/vahendatud kriisiinfo otseselt või kaudselt jõuab (Austin, *et al.*, 2012, p. 192).

Sõltuvalt kommunikatsiooni eesmärgist tuleb tähelepanu pöörata sõnumite sihtimisele ning vältida sihtrühma vajadustele mitte vastavaid teavitusi. Näiteks on ohuteavituseks soovitav kasutada geograafilise asukohaga seotud tehnilisi lahendusi (nt mobiiltelefonid, positsioneerimissüsteemid jms) ja integreerida teavitusi teiste infokanalitega (nt ilmateate või navigeerimise rakendused). (Haataja, *et al.*, 2014, p. 146). Asukohapõhiste lahendustena saab kasutada ka sireene, kuid selliste süsteemide puudusteks võivad osutuda signaali ebapiisav levik (eriti siseruumides) ja signaali tähenduse mitte mõistmine või erinev tõlgendus, mis võib põhjustada lausa soovimatut käitumist. Uuringud on näidanud, et edastatavate ohuteavituse sõnumite vastuvõtlikkus ja juhiste järgimine sõltuvad kahest peamisest tegurist: a) sõnumist – sõnumi sisust, stiilist, saatjast ja saatmise tehnoloogiast ja b) sõnumi saajast – elanike sotsiaalsetest ja psühholoogilistest näitajatest (National Academies of Sciences, 2018, p. 98). Gutteling ja kaasautorid (2018, p. 1587) on uurinud inimeste käitumuslikke reaktsioone

Hollandis kasutatava mobiilipõhise teavitussüsteemi kaudu edastatud sõnumitele ning tuvastanud, et soovitud käitumise eeldusteks on suurenenud sotsiaalne surve ja emotsionaalne foon ning kõrgem kvalitatiivne hinnang sõnumile. Seega on oluline pöörata tähelepanu ka muude kommunikatsioonikanalite kasutusele ning sõnumi arusaadavusele. Ka Bean ja kaasautorid (2016, p. 136) on tuvastanud, et nii Twitteri kui mobiilipõhiste teavitussüsteemide kaudu edastatud sõnumid on sageli segadust ja hirmu tekitavad ning ebausutavad. Sõnumi arusaadavuse suurendamise võimalusi on uurinud ka teised teadlased, hinnates erimahuliste sõnumite seoseid sisu mõistmisega ja järgnevate otsustustega. Autorid leidsid, et sõnumite teksti pikendamine, mitme järgneva osasõnumi kasutamine ning kiire lisainfo leidmiseks viidete lisamine lühendavad oluliselt sõnumi saamise ja soovitud käitumise vahele jäävat aega ja soodustavad kiiret tegutsemist. (Wood, *et al.*, 2018, pp. 555-556). Sõnumi edastamisel tuleb arvestada ka sellega kas sündmus on juba aset leidnud või on oht sündmuse tekkeks. Sellest lähtuvalt on sõnumi koostamisel esmatähtis kas tähelepanu äratamine või hoiatus (Nugraheni & Vries, 2015, p. 506). Olukorras, kus kriisikommunikatsiooni ülesanne on kriisiinfo teenuse näol jaotatud kriisi lahendamist juhtiva asutuse ja teenusepakkuja vahel, vajab selget määratlemist vastutusjaotus sõnumi koostamisel, mis kindlustaks suurima võimaliku hulga inimeste soovitud käitumise kriisiolukorras. Seega on vajalik empiirilises uuringus välja selgitada, milline on kriisiinfo teenuse tellija ehk ohuteavituse vajaduse määraja ootus teenusepakkuja osalusele sõnumi sisulisel ja vormilisel koostamisel.

Kriisi lahendajatel tuleb arvestada ka sõnumite saajate tagasisidega, sh kasutades sotsiaalmeedia võimalusi. See on oluline mõistmaks sõnumist arusaadavust, selgituste aktsepteeritavust ja valitud kommunikatsioonistrateegia mõju, et puuduste korral koheselt korrekture teha. (Coombs & Holladay, 2014, p. 44)

Oluliseks kriisikommunikatsiooni kanaliks on kriisiinfo telefon, mille põhifunktsioone kirjeldab Socha (2018, p. 37) järgmiselt: toetuse pakkumine, objektiivse teabe ja teadmiste andmine ning vajadusel sekkumine. Seejuures tuleb arvestada, et tõhusa teenuse pakkumise peamiseks eeldusteks on aktiivse ja toetava kuulamise oskused, võimalus pakkuda abivajajale asjakohast teavet ja teadmisi kriisiga toimetulekuks ning suutlikkus käivitada abivajadusele vastavad järgnevad sekkumised (Socha, 2018, p. 38). Teisisõnu tähendab see, et teenuse pakkumiseks on vajalik spetsiifiliste kompetentsidega töötajate, asjakohaste andmebaaside ja toetavate infosüsteemide olemasolu.

Kriisikommunikatsiooni kanalite arendamisel tuleb lähtuda ka asjaolust, et alates 2025. aasta 28. juunist hakkavad Eestis kehtima toodete ja teenuste ligipääsetavuse nõuded erinevatele toodetele ja teenustele, sh hädaabiühendusele (Toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadus, 2022, § 2). Seaduse alusel antud sotsiaalkaitseministri määrus näeb muuhulgas ette, et hädaabiühenduse ajal tagatakse hääle ja teksti, sealhulgas reaajas tekstiedastuse sünkroniseeritus, või video olemasolu korral hääle, teksti ja video sünkroniseeritus tervikvestluses (Toote ja teenuse funktsionaalsed ligipääsetavusnõuded ja nõuded nende kohta antavale teabele, 2022, § 16). Selliste tehniliste võimaluste rakendumisel tekib elanikel ootus ka teiste sama teenusepakkuja ehk Häirekeskuse teenuste osutamisele elaniku ja riigi vahelises suhtluses samal viisil.

Seega on oluline empiirilises uuringus välja selgitada kriisi lahendamist juhtivate asutuste valmisolek olla teadlik erinevate elanikkonna gruppide infokanalite tarbimise harjumustest, valmisolek vajadustele vastavate infokanalite kasutamiseks kriisikommunikatsiooni sõnumite edastamisel ning valmisolek töödelda ja kasutada elanike tagasisidet.

1.1.5 Elanike kriisiinfo vajadused

Soome teadlased on uurinud elanike teabevajadusi lähtuvalt inimeste erinevatest rollidest (pereliige, töötaja ja kogukonnaliige), kasutades elektroonilisi kanaleid. Oluliste infovajadustena joonistusi välja: a) info lähedaste kohta, pöörates sealjuures eritähelepanu haavatavamatele gruppidele b) kiire ja ajakohane info sündmuse mõjude kohta, et vähendada ebakindlust (sh nii lähedaste kui iseenda ohutuse tagamiseks). Samuti märkisid uuringus osalejad, et peavad oluliseks võimaluse olemasolu informatsiooni edasi jagamiseks. (Haataja, *et al.*, 2014, pp. 142-143). Elanikkonna rolli kriisikommunikatsiooni sõnumite jagamisel on uurinud ka Tampere (2016, p. 47) , rõhutades seejuures elanike positiivse kaasamise vajadust ja meetmeid negatiivsete mõjude vähendamiseks. Antud asjaolu näitab vajadust sihipärasteks kriisikommunikatsiooni tegevusteks sotsiaalmeedias.

Macias ja kaasautorid analüüsisid orkaan „Katrina“ ajal tehtud blogipostituste põhjal infovoogusid nende eesmärgist lähtuvalt. Analüüsis kodeeriti infovood nelja gruppi. Esimese grupi moodustasid abivajaduse, omaste otsimise ja infovahetusega seotud postitused. Teine grupp sisaldas teavet riigiasutuste ja valitsuse tegevuse ja tegevusetuse kohta. Kolmandasse

gruppide kuulud nii ametliku kui ka vahetult hangitud info edasi jagamisega seotud postitused ning neljas sisaldas abi ja toetuse pakkumisega seotud teavet. (Macias, *et al.*, 2009, pp. 10-11). Niles ja kaasautorid (2019, pp. 13-14) analüüsisid Twitteri kasutust viie erineva kriisi korral ning tuvastasid erinevusi teavitussaktiivsuses ja teavituste sisu sõltuvalt kriisi tüübist, prognoositavusest ja kriisi arengufaasis. Seda teades võib Twitter olla oluliseks kanaliks elanike valmisoleku tõstmisel, käitumise suunamisel ja kriisiinfo vajaduste rahuldamisel. Erinevad sotsiaalmeedia kanalid (blogid, sõnumi- ja suhtluskeskkonnad, wikid jms) on kasutatavad erinevatel eesmärkidel: avaliku arutelu jälgimine, olukorra jälgimine, otsuste toetamine kriisijuhtimises, sotsiaalse ühtekuuluvuse ja koostöö toetamine ning teadusuuringute läbiviimine (Alexander, 2014, p. 717). Samas tuleb arvestada ka sotsiaalmeedia kasutusega kaasnevate riskidega. Sotsiaalmeedia kasutusest kriisi erinevates faasides ja erinevate gruppide poolt annab ülevaate Houstoni ja kaasautorite poolt teaduskirjanduse põhjal koostatud tabel (tabel 2), mis on raamistikuna heaks aluseks sotsiaalmeedia tööriistade ja protsesside kujundamisel kriisikommunikatsioonis (Houston, *et al.*, 2014, p. 1).

Tabel 2. Sotsiaalmeedia kasutus hädaolukordades (Houston, *et al.*, 2014, p. 8 põhjal magistritöö autori koostatud)

Sotsiaalmeedia kasutuse eesmärk	Kriisi faas
Pakkuda ja saada kriisiks valmisoleku teavet	Kriisieelne
Pakkuda ja saada ohuteavitusi	Kriisieelne
Teavitada kriisidest ja tuvastada kriise	Kriisieelne, kriisiaegne
Saata ja saada abipalveid	Kriisiaegne
Teavitada teisi enda olukorrast ja asukohast ja saada teavet kriisist mõjutatud isikute olukorrast ja asukohast	Kriisiaegne
Dokumenteerida sündmuste käik ja õppida sündmusest	Kriisiaegne, kriisijärgne
Edastada ja tarbida kriisiga seotud uudiseid	Kriisiaegne, kriisijärgne
Edastada kriisi lahendamise seotud teavet ja saada teavet kriisi lahendamise seotud otsuste tegemiseks	Kriisiaegne, kriisijärgne
Suurendada kriisiga seotud teadlikkust; koguda ja saada annetusi; tuvastada vabatahtlikuna abi pakkumise võimalusi	Kriisiaegne, kriisijärgne
Saada ja pakkuda kriisipsühholoogilist abi	Kriisiaegne, kriisijärgne
Väljendada emotsioone, muret, soove; mälestada ohvreid	Kriisiaegne, kriisijärgne
Pakkuda ja saada teavet kriisi lahendamisest ja olukorra taastamisest/hüvitamisest; rääkida ja kuulda kriisiga seotud lugusid	Kriisiaegne, kriisijärgne
Arutleda kriisi sotsiaalpoliitiliste ja teaduslike põhjuste, tagajärgede ja vastutuse üle	Kriisijärgne

(Taas-)ühendada kogukonna liikmeid	Kriisijärgne
Teha muid traditsioonilisi kriisikommunikatsiooni tegevusi	Kriisieelne, kriisiaegne, kriisijärgne

Samas tuleb tähelepanu pöörata ka infovajaduste varieeruvusele elanikkonna gruppide lõikes. Näiteks on Sjöberg (2018, p. 137) toonud välja, et ka lapsi ei tohiks käsitleda homogeense grupina ning kriisikommunikatsiooni sõnumite kujundamisel ja kanalite valikul tuleks lähtuda muuhulgas lapse meedia kirjaoskusest, perekondlikust taustast ja muudest teguritest. Võrdlev uuring Ameerika Ühendriikide ja India eakate infovajadustest COVID-19 kriisis tõi välja märkimisväärsed erinevused nii kasutatud infoallika kui otsitud info sisu osas, viidates sõltuvusele juurdepääsust infole ja infotehnoloogiale (Lund & Maurya, 2021, p. 9). Ka eelnevad teadmised ja uskumused mõjutavad infovajadusi. Nii näiteks on orkaan „Harvey“ ajal infootsinguid ja info jagamist käsitlevas uuringus leitud, et kliimamuutustega seotud teadusinfot usaldavad inimesed omavad tugevamat riskitunnetust, suurendades nende infovajadust ja tõsisemaid hoiakuid probleemi suhtes. Lisaks on oluliseks infokäitumise ennustajaks ka usaldus meedia suhtes. (Yang & Zhuang, 2020, p. 1074). Ka Lopatowska & Smiley tuvastasid orkaan „Sandy“ ajal infokäitumist käsitlevas uuringus, et infovajadusi mõjutasid uuritud isikute erinevad karakteristikud: a) füüsilised ja rahalised ressursid/liikuvus b) juurdepääs infokanalitele ning meedia- ja infokirjaoskus c) eelnevad teadmised ja kogemused d) sotsiaalse vastutuse määr (Lopatowska & Smiley, 2014, pp. 4-5). Seega on kriisikommunikatsiooni tõhusaks korraldamiseks oluline tunda erinevaid elanikkonna gruppe nende sotsiaaldemograafiliste tunnuste ja infokäitumise näitajate alusel.

Elanike infovajadused on muutumises ka kriisi ajal, varieerudes eri aegadel erinevate teemade vahel. Karam ja kaasautorid (2021, p. 177) on uurinud Twitteri postitusi erinevate kriiside ajal, pakkudes välja masinõppel põhineva lähenemisviisi, et tuvastada infovajadused ja osutada elanikele nende vajadustele vastavat abi. Lugematute elektrooniliste infoallikate seast tõeliste infovajaduste tuvastamine ja kriisireguleerimise otsustusprotsessis kasutamine on suur väljakutse.

Tuvastatud infovajaduste rahuldamiseks ning elanikkonnale kriisiinfo jagamiseks on sageli loodud spetsiaalsed telefoniteenused, mis võimaldavad suhtlemist vastastikusel mõjus ja koos vahetu tagasisidega (Socha, 2018, p. 35). Ka Haataja ja kaasautorite (2014, p. 147) uuringus on välja toodud elanike vajadus kontakteeruda kriisi ajal ametivõimudega, et saada abi ja küsida nõu teemadel, mis varieeruvad vahetutest ajakriitilistest ohtudest kuni isiklikku heaolu

puudutavate küsimusteni. Teemade varieeruvus ja mitmete eluvaldkondadega seotus võib osutuda keerukaks väljakutseks vajadustele vastava teenuse pakkumisel. Samuti tuleb arvestada keerukate osapooltevaheliste kommunikatiivsete suhetega, mis teineteist küll mõjutavad, kuid kus alati ei pruugi toimuda dialoogi ja teineteisega arvestamist (Frandsen & Johansen, 2010, pp. 433-434).

1.2 Kriisikommunikatsiooni korraldamine teenusena

Alapeatükis vaadeldakse teenuste arendamise ja allhanke teoreetilisi aluseid teenuse osutaja ja tellija vaatenurkadest, et luua lähtekohad empiirilises uuringus asutuste rollide ja vastutuse optimaalse jaotuse välja selgitamiseks. Alapeatüki esimeses alapunktis on vaatluse all põhimõtted, millest lähtutakse teenuste arendusprotsessis. Teises alapunktis käsitletakse printsiipe, millest lähtuvalt on organisatsioonil otstarbekas osa oma tegevusest korraldada allhanke korras väliste partnerite abil, tuues sealjuures välja ka peamised riskid.

1.2.1 Teenuste arendamine

Teenust on defineeritud kui ressursside (nt informatsioon) vahetamist osapoolte vahel ühe- või mitmepoolse kasu saamise (nt probleemide lahendamise) eesmärgil (Barrett, *et al.*, 2015, p. 142). Teenuse kui mõiste defineerimisel on traditsiooniliselt lähtutud kolmest põhiomadusest. Esiteks, teenus on immateriaalne. See on protsess, millele teenuse tarbija annab hinnangu lähtudes oma ootustest ja kogemusest. Teiseks, rõhutatakse teenuste ja toodete erinevat tootmisloogikat, viidates eelkõige asjaolule, et teenuse tootmine ja tarbimine toimuvad üheaegselt. Kolmandaks tuleb arvestada, et teenuse tarbija on teenuse kaastootja ehk teenuse sisu sõltub olulisel määral teenuse osutaja ja tarbija suhtlusest. (Osborne, *et al.*, 2012, pp. 138-139). Ka teised teadlased on leidnud, et samaaegselt teenuse kasutamisega toimub väärtuse kaasloome ning teenuste arenduse ja innovatsiooni tähenduses on sageli olulisem õppida kasutajate kogemusest kui kaasata sügavamaid ekspertteadmisi (Jefferies, *et al.*, 2021, p. 81). Samas on tuvastatud, et distantsilt osutatud teenuste osutamisse teenuse kasutajate kaasamine mõjutab negatiivselt kliendirahulolu juhul, kui teenuse pakkumine on kasutaja initsieeritud ning kaasamine mõjub positiivselt vaid teenuse pakkuja algatatud teenuste korral (Paluch & Blut, 2013, p. 415). Teenuste kasutajate rolli teenuste väärtusloomes on uuritud varemgi, kuid Díaz-Méndez & Saren vaatlesid väärtusloome seoseid klientide karakteristikutega. Nende uuringu tulemustest järeldus, et tulemuslikuks väärtuse kaasloomeks ei piisa vaid kliendi aktiivsest

osalusest ning olulisteks teguriteks on ka eriteadmised ja koostööaldis suhtumine. (Díaz-Méndez & Saren, 2018, p. 21). Veelgi enam, puudused koostöö toimimises ja eriteadmistes ning ressursside kokkuvõtte võivad viia ka teenuste väärtuse kaashävitamiseni (Cabiddu, *et al.*, 2019, p. 252). Seega on oluline arvestada riske, mis võivad kaasneda teenuse võimaliku täieliku allhanke korral eriteadmiste ja vastutuse vähenemisega.

Vink ja kaasautorid (2021, p. 173) on teaduskirjanduse alusel kontseptualiseerinud teenusdisaini arengu läbi nelja aspekti ning jõudnud teenuse ökosüsteemi disaini käsitluseni (tabel 3). Antud käsitlus iseloomustab teenuse arendusprotsessi peamisi elemente, luues selgema aluse tingimuste loomiseks keerukate teenuste koosloomelises arendusprotsessis.

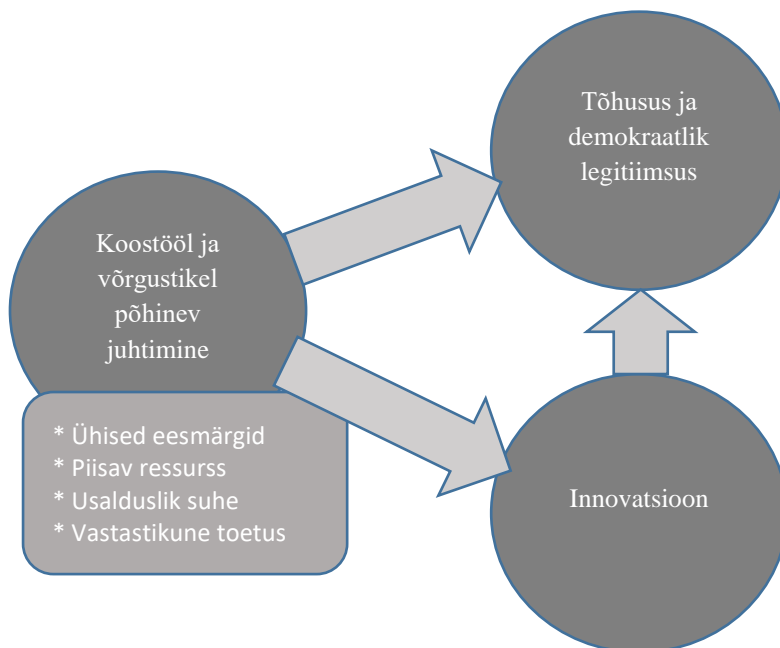
Tabel 3. Teenuse disaini kontseptuaalsed osad teenuse ökosüsteemi disaini perspektiivist lähtudes (Vink, *et al.*, 2021, p. 173 põhjal magistritöö autori koostatud)

Teenuse disaini kontseptuaalsed osad	
Eesmärk	Soodustada väärtuse koosloome teket soovitud vormides
Materjal	Teenuse arendust kindlustava institutsionaalse keskkonna olemasolu
Protsessid	Peegeldust ja kohandamist võimaldava tagasisideahela olemasolu
Osapoolte kaasatus	Kõigi osapoolte ühine osalus teenuse arendamises

Jaakkola ja kaasautorid on koostanud teenuste tüpologia, võttes aluseks kliendisuhtluse määra, tööjõu vajaduse, tehnoloogiasõltuvuse, kohandamisvajaduse, standardiseerituse ja keerukuse. Uuringu kohaselt jagunevad teenused nimetatud kuue karakteristiku alusel rutiinimahukateks, tehnoloogiamahukateks, kontaktimahukateks ja teadmistemahukateks. Neli teenuse tüüpi erinevad teineteisest teenuse arendamise olemuse ja protsessi poolest, omades seega olulist praktilist juhtimisalast tähendust. Uuringus tuvastati ka teenuse tüübile iseloomulikud ressursid ja meetodid, mis on vajalikud teenuse arendamiseks. (Jaakkola, *et al.*, 2017, p. 341-344). Kriisiinfo teenus, olles suure määramatusega olukorrast sõltuv ja vajadustele kohandatud intensiivset kliendisuhtlust hõlmav, on käsitletav teadmistemahuka teenusena. Teadmistemahukaid teenuseid osutavad ettevõtted eristuvad uuringu kohaselt suuremate investeeringute, keerukamate meetodite rakendamise ja formaliseeritud protsesside kasutamise poolest teenuste arenduses ning suhtlusmäära poolest klientide ja partneritega (Jaakkola, *et al.*, 2017, p. 343). Seega on kriisikommunikatsiooni korraldamise rollide ja vastutuse jaotuse määratlemisel oluline hinnata ka ülesande täitmiseks kuluvat ressursi. Samas eristasid Ritala ja kaasautorid (2011, pp. 41-42) teenuseid lähtuvalt teadmiste jagamise intensiivsusest teenuse

pakkuja ja kliendi vahel ning probleemilahenduse protsessi olemuse (standardiseeritud, struktureerimata) järgi, pakkudes välja ka teenuse tüübile vastava praktilise rakendussoovituse. Antud asjaolude teadvustamine loob eeldused teenuse protsesside kujundamiseks vastavalt tarbija vajadustele.

Avalike teenuste arendamise lähtekohana on oluline rõhutada avalike teenuste asutuste ülest ja sektorivahelist olemust (Osborne, *et al.*, 2012, p. 137). Paljudes riikides on üha enam levinud avalike teenuste pakkumine organisatsioonide üleselt, selline lähenemisviis suurendab avaliku sektori efektiivsust ja demokraatlikku legitiimsust ning soodustab innovatsiooni (Sørensen & Torfing, 2017, p. 831). Koostööl põhinevat avalike teenuste pakkumist asutustevaheliste võrgustike kaudu on uurinud ka Silvia (2011, p. 70), kes on peamiste võrgustiku toimimise eduteguritena määratlenud võrgustiku liikmete ja võrgustiku eesmärkide kattuvuse, piisava ressursi olemasolu võrgustikutöö toetamiseks, osapoolte avaliku toetuse ja usaldusliku koostöösuhte. Ka kriisiinfo teenuse arendamisel on oluline arvestada teenuse sektorivahelise olemusega, mille toimimise ja pideva parendamise eelduseks on tulemuslik võrgustikutöö seotud osapooltega. Koostöövõrgustiku kasutamise seosed innovatsiooni ja tulemuslikkusega on kokkuvõtlikult esitatud joonisel 3. Jooniselt on näha, et eesmärkide saavutamine võib toimuda koostöövõrgustike kaudu vahetult või läbi innovatsiooni soodustamise. Seejuures on oluline, et innovatsioon ei ole eesmärk omaette vaid vahend eesmärgi saavutamiseks.



Joonis 3. Koostöövõrgustike edutegurid ja põhjuslikud seosed eesmärkide saavutamisega (Sørensen & Torfing, 2017, p. 831; Silvia, 2011, p. 70 põhjal magistritöö autori koostatud)

Avalike teenuste väärtusahela keskmes on väärtuse loomine teenuse tarbijale rahulolu eesmärgil ning selle vahetuteks mõjutajateks on õigeaegsus, pädevus, viisakus, õiglus ja tulemus (Heintzman & Marson, 2005, p. 553). Teenuse tarbija rahuloluga on tihedalt seotud teenuse kvaliteet, mille mõõtmiseks üks enim kasutatavaid mudeleid – SERVQUAL, määratleb mõjutavate teguritena usaldusväarsuse, materiaalse baasi, reageerimisvalmiduse, empaatia ja kindlustunde tekitamise (Parasuraman, *et al.*, 1988, pp. 20-21; Swallehe, 2021, p. 21). Võttes eelduseks tarbija rahulolu suurendamise vajaduse, on vajalik luua võimekus rahulolu hindamiseks ja tulemuste kasutamiseks. Uuringutes kliendirahulolu mõõtmise kohta erinevates organisatsioonides on leitud, et mõõtmist kasutatakse nii teadmiste suurendamiseks, tegevuste suunamiseks kui ka teatud juhtudel sümboolse väärtuse loomiseks/tegevuste õigustamiseks (Birch-Jensen, *et al.*, 2020, pp. 577-578). Teadlik tähelepanu kliendi rahulolu tõstmiseks vajalikele tegevustele ning kliendi rahulolu hindamisele on seega vajalik osa teenuse arendamisest ja osutamisest.

1.2.2 Teenuste allhange

Teenuse allhankena käsitletakse traditsiooniliselt ettevõttesiseselt osutatava teenuse sisse ostmist väliselt ettevõttelt. Allhanke peamiseks eelisteks loetakse kulutõhusust, võimalust keskenduda vabaneva tööaja tulemusel põhitegevusele, protsessiliste probleemide menetlemise lihtsustamist ning riskide hajutamist (Vaxevanoua & Konstantopoulou, 2015, p. 570). Sõltuvalt ettevõtte tegevusalast on allhanke otsuse tegemiseks teisi kriteeriume. Nii näiteks on Karamaşa ja kaasautorid (2021, p. 24) Türgi logistikasektorit käsitlevas uuringus peamiste teguritena määratlenud teenuse hinna, teenuse kvaliteedi, andmetöötlusvõime, sooritusvõime, tarneahela võime ning jätkusuutlikkuse. Asatiani ja kaasautorid (2019, p. 50) on uurinud Soome ettevõtete allhanke motivaatorite seoseid allhanke suurema ulatusega ehk sisseostetavate äriprotsesside hulgaga, tuvastades tugeva korrelatsiooni sooviga vähendada kulusid ning põhitegevusele keskendumise ja äriprotsesside parendamise vajadusega. Avaliku sektori allhankele keskendunud uuringus on selle kasutamise põhjuseid jagatud kaheks – tõhususest (kulude kokkuvõtte, teenuse parendamine jms) ning poliitikast (nt avaliku sektori suuruse vähendamine, rollimääratluse muutmine jms) lähtuvad (Burgess & Macdonald, 1999, pp. 39-40). Erinevad allhanke otsust mõjutavad tegurid on koondatud tabelisse 4. On oluline, et teenuse tellija määratleks enne allhanget enda motivaatorid, väljendaks neid teenusepakkujale ning oleks suuteline hindama ootustele vastavust.

Tabel 4. Allhanke otsust mõjutavad tegurid (Vaxevanoua & Konstantopoulou, 2015, p. 570; Karamaşa, *et al.*, 2021, p. 24; Asatiani, *et al.*, 2019, p. 50; Burgess & Macdonald, 1999, pp. 39-40 põhjal magistritöö autori koostatud)

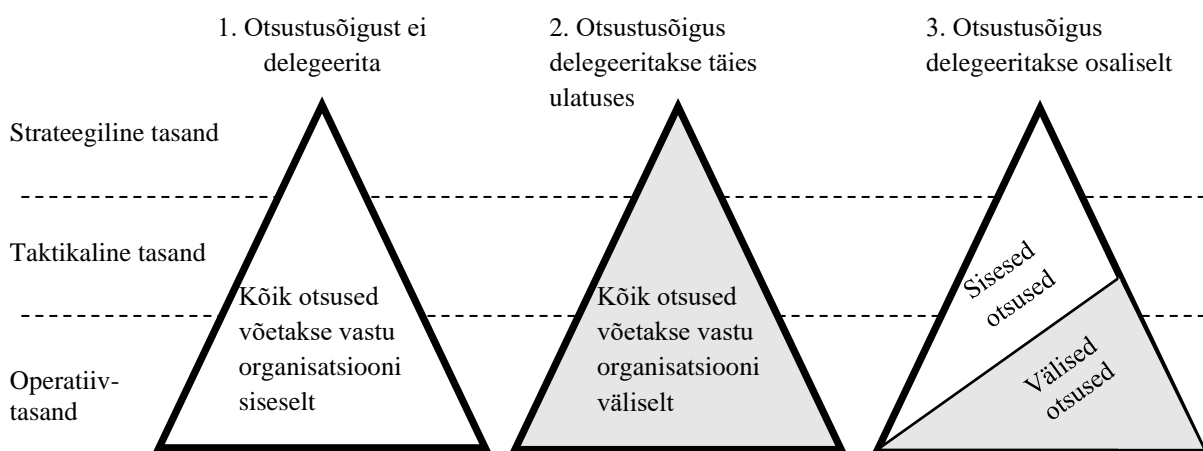
Efektiivsuse motivaatorid	Strateegilised/poliitilised motivaatorid
Kulude vähendamine	Avaliku sektori suuruse vähendamine
Teenuse parendamine	Uskumus, et avalik sektor on ebaefektiivne
Ettevõtte väärtuse kasvatamine	Avaliku sektori rolli ümbermõtestamine
Ekspertheadmiste puudumine	Ametiühingute mõju vähendamine
Konkurentsivõime tõstmine	Vastutuse suunamine teise sektorisse
Põhitegevusele keskendumine	Juhtkonna vastutuse vähendamine
Äriprotsesside tõhustamine	Riskide hajutamine
Teeninduskvaliteedi tõstmine	Tarnekindluse suurendamine
Andmetöötlusvõime suurendamine	Jätkusuutlikkuse kindlustamine
Paindlikkuse suurendamine	
Probleemide menetlemise lihtsustamine	

Allhanke otsust mõjutavate tegurite alusel on määratletud erinevaid allhanke strateegiaid. Näiteks on strateegiliste väärtuste alusel jaotatud strateegiaid perifeerseteks ja tuumstrateegiateks (Gilley & Rasheed, 2000, p. 767). Strateegiaid on sõnastatud ka kulude vähendamisest ja innovatsioonist ajendatuteks (Bengtsson, *et al.*, 2009, pp. 36-37). Kremic ja kaasautorid (2006, pp. 468-469) leiavad seevastu, et peamised strateegiad lähtuvad kulude vähendamisest ning strateegilistest ja poliitilistest vajadusest). Võttes aluseks kulude vähendamisest ja innovatsioonist lähtuva jaotuse, on uuritud allhanke strateegiate seost tellijapoolse kontrolliga. Uurijad leidsid, et kui väljundi kontroll on ühtviisi oluline kõigile allhankijatele, siis innovatsioonist ajendatud allhankega kaasneb üldiselt suurem vajadus sotsiaalse kontrolli ja väiksem vajadus protsessi kontrolli järele. (Kang, *et al.*, 2012, p. 1200). Seega on oluline teenuse allhanke korral arvestada vastava ressursi ja protsessidega, mis tagavad vastava kontrollmehhanismi toimimise. Ka uuringud näitavad, et allhanke otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta suhete haldamise vajadust ja kulu, vastasel korral omab see tõenäoliselt negatiivset mõju kontrollile ja kliendirahulolule (Harland, *et al.*, 2005, p. 839).

Personaliteenuste allhanget käsitlevas uuringus leiti, et lõpptarbijale kvaliteetse teenuse tagamise eelduseks on ka teenuse tellija ja osutaja partnersuhete kvaliteet, mis omakorda sõltub teguritest nagu usaldus, sisuline mõistmine, pühendumus, kommunikatsioon ja juhtkonna toetus (Abdul-Halim, *et al.*, 2014, p. 12). Teises uuringus on lisatud, et suhtlus partnerluses jaguneb lepingul (nt kulud, järelevalve) ja suhtel (nt ühine visioon, sotsiaalsed sidemed)

põhinevaks ning seda toetavad läbivalt käitumuslikud tegurid (nt usaldus, ootused) (Kern & Willcocks, 2000, p. 10). Partnersuhete riske teenuste allhankel on uurinud Alexandrova, võttes aluseks info- ja kommunikatsiooni tehnoloogia teenuse pakkuja vaatenurga. Olulisimate riskidena on uuringus välja toodud: a) lepingust kõrvalekaldumine, b) sõltuvus kliendist, c) erinev mõistmine, d) ebaefektiivne koordineerimine, e) madal usaldus, f) madal intellektuaalse omandi kaitse, g) tõrked uue tehnoloogia juurutamisel ja h) varjatud kulud. (Alexandrova, 2015, p. 754). Teised teadlased on välja toonud, et allhanke projektis mängib väga olulist rolli ka mõlemas suunas toimuv võtmetähtsusega teadmiste kommunikatsioon (Perechuda & Sobińska, 2013, p. 94). Kui ühe levinud allhanke otsuse motivaatorina on nimetatud võimalust keskenduda põhitegevusele, siis antud tegur võib olla ka riskiks, kui hangitav teenus on põhitegevusega väga lähedalt seotud, põhjustades tahtmatu põhitegevuse allhanke (Lair, 2019, p. 9). Teadvustades allhanke partnerlusega kaasnevaid riske on võimalik planeerida ka vastavaid maandavaid tegevusi.

Viimastel aastakümnetel on erasektoris laialt levinud turunduskommunikatsiooni allhanked. Hajduk on leidnud, et selliste allhangete peamiseks motiiviks on võimalus kaasata tipptasemel valdkonna ekspertteadmisi ning seeläbi saavutada suuremat turunduse mõjusust. Seejuures tuleb siiski silmas pidada, et üksikute tegevuste allhange ei taga tervikliku kommunikatsiooni edu ning olulist rolli mängib ka otsustusõiguse delegeerimise määr (joonis 4). (Hajduk, 2016, pp. 82-86). Ka kriisikommunikatsiooni teenuse puhul on oluline kokku leppida vastutuse jaotus erinevatel tasanditel otsuste tegemise eest, et vältida arusaamatusi ning hinnata allhankega tellija poolele jäävat aja- ja ressursikulu. Kokkulepete sobivuse hindamiseks tuleb korraldada õppuseid, samuti tuleb järeltõlge teha reaalsete kriiside järgselt.



Joonis 4. Organisatsioonisiseste ja -väliste otsuste võimalik vastutusjaotus allhankel (Hajduk, 2016, p. 82 põhjal magistritöö autori koostatud)

Otsustusõiguse delegeerimisega on seotud nii mitmeid riske kui ka eeliseid ning oluline on neid enne allhanke otsuse tegemist teadvustada ja arvestada. Samuti on oluline partnersuhte loomisel kokku leppida otsustusõiguse ulatuses. Ootused kriisiinfo teenuse osutamisel otsustusõiguse jaotusele selgitatakse välja empiirilises uuringus.

2. KRIISIINFO TEENUSE TELLIJATE VAJADUSED

Magistritöö raames viidi läbi empiiriline uuring, mille eesmärgiks oli selgitada välja kriisiinfo teenuse tellijate ootused teenuse arendamisele ja kriisikommunikatsiooni korraldamise vastutusjaotuse muutmisele. Esimeses alapeatükis kirjeldatakse kasutatud uurimismetoodikat, valimi moodustamise aluseid ja ekspertintervjuude läbiviimisega seonduvat. Teises alapeatükis analüüsitakse ekspertintervjuude tulemusi vastavalt püstitatud uurimisküsimustele. Kolmandas alapeatükis esitatakse uuringu järeldused ja tehakse ettepanekud kriisiinfo teenuse arendamiseks ja selleks vajalike tingimuste loomiseks.

2.1 Uurimismetoodika ja valim

Magistritöö empiirilise uurimuse koostamisel kasutatakse fenomenograafilist uurimisstrateegiat (*phenomenographic research*). Fenomenograafilise lähenemise puhul on uurimuse objektiks isiklike kogemuste ja tõekspidamiste selgitamine ning nende tähenduse kirjeldamine (Barnard, *et al.*, 1999, p. 213). Antud lähenemist on asjakohane kasutada, kuna uurimuse raames analüüsitakse ekspertide hinnanguid eripärastele vajadustele kriisikommunikatsiooni korraldamisel. Fenomenograafilises uuringus kirjeldatakse kvalitatiivselt erinevaid viise, kuidas inimesed kogevad ja mõistavad mingit nähtust või fenomeni (Barnard, *et al.*, 1999, p. 224). Seega on uuringu strateegia sobilik selleks, et hinnata ekspertintervjuude abil erinevate tegurite mõju kriisikommunikatsiooni korraldamisele. Poolstruktureeritud intervjuu protsess keskendub sellele, kuidas intervjuueeritav piiritleb uurimisobjekti (Barnard, *et al.*, 1999, pp. 221-222), milleks antud juhul on kriisiinfo teenus. Intervjuu käigus esitatakse intervjuueeritavale esmalt küsimus huvipakkuva nähtuse kohta ning vastuses sisalduvate väljendite ja mõistete kontseptuaalsete tähenduste selgitamiseks kasutatakse järelküsimusi (Sin, 2010, p. 313). Ekspertintervjuude analüüsimisel kasutatakse kvalitatiivset andmeanalüüsi, kombineerides avatud (*open coding*) ja telgkodeerimist (*axial coding*) (Blair, 2015, p. 26). Avatud kodeerimisel tõlgendatakse andmeid analüütiliselt, võimaldades uurijal näha andmeid lähtuvalt uuritavast nähtusest uuel viisil ja moodustades tuvastatud tunnuste abil kategooriaid. Telgkodeerimisel määratletakse eelnevalt kategooriad ja alamkategooriad, kuid mida siiski ka uuringu käigus edasi arendatakse. (Corbin & Strauss, 1990, p. 423). See tähendab, et esmalt määratakse koodid uuritavast tekstist lähtudes, seejärel

kategoriseeritakse algkoodid võtmekoodideks ja hinnatakse neid uurimuse paradigma suhtes. Selle kaalutluse alusel töötatakse välja lõplik kodeerimistabel. (Blair, 2015, p. 26)

Uuringu valimi koostamisel on lähtunud eesmärgistatud valimi (*purposive sampling*) põhimõttest, et saavutada esinduslikkus erinevate kriiside lahendamise vaatest. Seda meetodit on sobilik kasutada siis, kui soovitakse luua võrdlusi eri tüüpi juhtumite vahel või hõlmata võimalikult suur osa uuritava nähtusega seotud rühmast (Teddlie & Yu, 2007, p. 80). Eesmärgistatud valimi kasutamine loob eeldused intervjueeritavate paremaks sobivuseks uuringu eesmärkidega, suurendades seega andmete ja tulemuste usaldusväärsust (Campbell, *et al.*, 2020, p. 653).

Ekspertintervjuud viidi läbi kriisi lahendamist juhtivate asutuste ekspertidega, võttes aluseks hädaolukorra seaduses määratletud ülesanded. Valimi moodustamisel oli eesmärgiks selgitada välja hädaolukorra kriisikommunikatsiooni ülesandeid omavate ja potentsiaalsete kriisiinfo teenuse tellijate eripärad kriisikommunikatsiooni korraldamisel ja ootused kriisiinfo teenusele. Intervjueeritavate isikute valikul oli lähtekohaks eksperdi töökogemus oma valdkonna kriisideks valmistumisel ja lahendamisel. Valimi moodustamisel jälgiti, et kõik võimalikud kriisid oleks lahendamise vastutuse järgi esindatud, jättes siiski kõrvale terroristliku tegevusega seotud olukorrad, mille lahendamisega seotud info käsitlemine võiks seada piirangud töö avalikule kasutamisele (tabel 5). Valimisse kaasati ka kolme kohaliku omavalitsuse üksuse esindajad, kuid tervikuna kohalike omavalitsusüksuste ootuste ja vajaduste usaldusväärseks väljaselgitamiseks on nende suure arvu tõttu vajalik eraldi uuringu läbiviimine. Kohalike omavalitsuste valikul lähtuti sellest, et esindatud oleks erineva elanike arvuga, erinevates piirkondades paiknevad ja erinevate riskidega omavalitsused. Tabelis on intervjueeritud tähistatud järjekorranumbritega intervjuude läbiviimise järjekorras ning erinevate tunnustega on tähistatud kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad (EKK) ja teised kriise lahendavate asutuste esindajad (EK). Vastavaid unikaalseid tunnuseid on kasutatud peatükis 2.2 ekspertintervjuude analüüsis tsitaatidele viitamisel.

Tabel 5. Poolstruktureeritud ekspertintervjuude valim (magistritöö autori koostatud)

Ekspert	Eksperti unikaalne tunnus	Asutus	Intervjuu aeg	Intervjuu kestvus
Intervjueeritu nr 1	EK1	Transpordiamet	15.02.2022	42:17
Intervjueeritu nr 2	EK2	Keskonnaamet	17.02.2022	36:50
Intervjueeritu nr 3	EK3	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	21.02.2022	40:42
Intervjueeritu nr 4	EKK4	Tartu Linnavalitsus	22.02.2022	41:07
Intervjueeritu nr 5	EK5	Terviseamet	23.02.2022	42:29
Intervjueeritu nr 6	EK6	Riigi Infosüsteemi Amet	03.03.2022	27:32
Intervjueeritu nr 7	EK7	Politsei- ja Piirivalveamet	29.03.2022	40:36
Intervjueeritu nr 8	EKK8	Keila Linnavalitsus	30.03.2022	32:54
Intervjueeritu nr 9	EKK9	Pärnu Linnavalitsus	31.03.2022	34:01
Intervjueeritu nr 10	EK10	Põllumajandus- ja Toiduamet	11.04.2022	28:27
Intervjueeritu nr 11	EK11	Eesti Pank	21.04.2022	36:01
Intervjueeritu nr 12	EK12	Päästeamet	27.04.2022	56:01

Intervjuud viidi läbi kava alusel, milles ekspertintervjuude küsimused olid koostatud lähtuvalt uurimisküsimustest ja töö esimeses peatükis käsitletud teoreetilistest lähtekohtadest. Intervjuud koosnesid kokku 11 küsimusest (lisa 1). Intervjuu küsimused jagunesid kahte suuremasse rühma. Küsimused 1 – 7 esitati intervjueeritavale, selgitamaks välja asutuse vastutusest ja eripärast lähtuvad kriisikommunikatsiooni vajadused ja eripärad, lähtudes uurimisküsimustest 1: Millised tegurid mõjutavad enim kriisikommunikatsiooni korraldamist? ja 2: Millised on kriisi lahendamist juhtivate asutuste eripärased vajadused kriisikommunikatsiooni korraldamisel? ning käesoleva töö punktis 1.1 käsitletud teoreetilistest alustest. Küsimused 8 – 10 käsitlesid rollijaotust kriisikommunikatsiooni korraldamisel, lähtudes uurimisküsimusest 3: Kuidas määratleda erinevate asutuste rolle ja vastutust kriisikommunikatsiooni korraldamisel? ning käesoleva töö punktis 1.2 käsitletud teoreetilistest alustest. Ühe intervjuu läbiviimiseks kuluvaks ajaks planeeriti 60 minutit. Intervjuude läbiviimise eel tutvustati intervjueeritavatele magistritöö eesmärki, meetodikat ja valimit ning lepiti kokku isikuandmete kasutamise põhimõtetes. Intervjuu küsimusi enne intervjuu toimumist ekspertidele ei saadetud. Kõik intervjuud viidi läbi suhtluskeskkondade *Teams* või *Skype for Business* vahendusel, intervjuud salvestati intervjueeritavate nõusolekul ning transkribeeriti. Andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel on esitatud lisa 2.

Politsei- ja Piirivalveameti ametniku intervjuerimiseks taotleti 29.03.2022 Politsei- ja Piirivalveameti uurimistöde kooskõlastamise komisjonilt luba, mis anti 11.04.2022 Politsei- ja Piirivalveameti kirjaga nr 1.1-14/67-2. Loa põhiliseks eritingimuseks on, „*et töös ei kasutata isikuandmeid, andmeid kasutatakse üldistavalt, tagatakse isikuandmete ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe kaitse.*“. Vastavalt loa tingimustele on läbi viidud intervjuude käigus teatavaks saanud isikuandmed autori poolt turvaliselt hoiustatud. Töös kasutatakse isikustamata andmeid üldistatud kujul.

2.2 Ekspertintervjuude analüüs kriisikommunikatsiooni korraldamise ja kriisiinfo teenuse vajaduste välja selgitamiseks

Uurimisküsimustele vastuste saamiseks viidi läbi 12 ekspertintervjuud. Intervjuude läbiviimise eesmärgiks oli kriiside lahendamist juhtivatest asutustest kriisideks valmisoleku valdkonna ekspertide arvamuste ja seisukohtade kogumine, et saada sisendid ettepanekuteks kriisiinfo teenuse arendamiseks. Analüüsi käigus võrreldi omavahel ekspertide seisukohti lähtuvalt vastutusalas olevate kriiside eripäradest ning kõrvutati teoreetiliste lähtekohtadega. Samuti võrreldi kohalike omavalitsusüksuste esindajate seisukohti teiste hädaolukordade lahendamist juhtivate asutuste esindajate seisukohtadega. Andmete korrastamiseks intervjuud kodeeriti, võimaldades tulemusi seostada uurimisküsimustega. Lähtudes telgkodeerimise põhimõtetest, määratleti kõigepealt neli kategooriat ja 15 koodi, mida arendati edasi vastavalt uuringu käigus saadud teabele. Ekspertintervjuude lõplikuks analüüsiks määratleti avatud kodeerimise põhimõtteid järgides 25 koodi ning jaotati tulemused kuude kategooriasse: kriisikommunikatsiooni käsitlus; kriisikommunikatsiooni mõjutegurid; kriisikommunikatsiooni eripärad; koostöö partneritega kriisikommunikatsiooni korraldamisel; kriisikommunikatsiooni allhanke eeldused ja ootused kriisiinfo teenusele.

Intervjuud viidi läbi ajavahemikul 15.02.2022 – 27.04.2022 ning nende analüüsi käigus ei tuvastatud erinevusi, mis oleks lähtunud ajalistest seostest päevakajaliste sündmuste, kriiside ja muutustega väliskeskkonnas. Intervjuude vastustes käsitleti ühtlaselt nii oma vastutusvaldkonna kriise kui ka toimunud koroonakriisi ja julgeolukorra muutuste mõjusid.

Et vastata uurimisküsimusele nr 1: Millised tegurid mõjutavad enim kriisikommunikatsiooni korraldamist?, tuleb esmalt välja selgitada, kuidas mõistavad vastajad kriisikommunikatsiooni eesmärgi, sihtrühmi ja tegevusi ning riski- ja kriisikommunikatsiooni seoseid. Et teoreetilistes

alustes esineb antud aspektides erinevusi, olid esimese kategooria „**Kriisikommunikatsiooni käsitlus**“ all vaatluse all koodid „kriisi- ja riskikommunikatsiooni mõisted ja seosed“, „kriisikommunikatsiooni eesmärk“ ja „kriisikommunikatsiooni sihtrühmad“. Kriisi- ja riskikommunikatsiooni mõistete käsitluses suuri erinevusi vastajate lõikes ei esinenud. Kui teoreetilistes käsitlustes on kriisikommunikatsiooni ja riskikommunikatsiooni mõisteid sisustatud valdavalt lähtuvalt edastatavast infost (Reynolds & Seeger, 2005, p. 46; Beecher, *et al.*, 2005, p. 125), siis intervjueritud eksperdid lähtusid eranditult ajalisest määratlusest, nimetades kriisikommunikatsiooniks kriisi ajal tehtavat kommunikatsiooni. Nii näiteks on defineerinud Coombs (2010, p. 20) kriisikommunikatsiooni kui kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe kogumist, töötlemist ja levitamist, määratlemata nende tegevuste toimumisaega kriisi suhtes. Seega oli peamine lähtekoht edasiseks uurimistööks kõigi vastajate puhul sama. Kuigi kõik intervjueritud eristasid selgelt ja sarnaselt riskikommunikatsiooni kriisikommunikatsioonist, toodi enamikel juhtudel välja vajadust planeerida neid tegevusi ühiselt, sarnase sõnakasutusega, et tagada usalduslik ja õnnestunud kriisikommunikatsioon. „*Riskikommunikatsiooniks me nimetame ikkagi ennetavat tegevust. Aga need sõnumid, mis tulevad siis kriisikommunikatsioonis, siis nad enam-vähem kattuvad ikka juba riskikommunikatsiooniaegsete sõnumitega, et inimestel oleks selge ja arusaadav. /.../ Et ei oleks uusi väljendeid, uusi sõnu*“ (EK10, 2022). Tervikliku planeerimise vajadust toetavad ka näiteks Reynolds & Seeger (2005, p. 51) ning Palttala & Vos (2012, p. 46), kombineerides riski- ja kriisikommunikatsiooni põhimõtteid läbi riskitegurite arengu kriisieelsest faasist kuni kriisijärgse faasini.

Kriisi- ja riskikommunikatsiooni seostest rääkides, tõi veerand vastajatest välja puuduseid riskikommunikatsiooni korraldamises, tõdedes seejuures, et see on põhjustanud neile raskusi hilisemas kriisikommunikatsioonis ja kriisi lahendamises. Näiteks märkis üks vastaja, et riskianalüüsis „*/.../ oli ära kirjeldatud, et mis on need riskid, mis peaks kommunikatiivselt edasi andma. Ja sealt tulid kommunikatsioonile selles suhtes väga selged indikatsioonid, mis nad peavad tegema. Kas selleks ettevalmistusi tehti? Pigem julgeks öelda, et ei tehtud, et ei jõutud, et enne tuli kriis peale. Ja siis tegelikult läks piltlikult öeldes, võiks öelda, jalgratta leiutamine lahti*“ (EK5, 2022). Vajadust riski- ja kriisikommunikatsiooni käsitlemiseks tervikliku protsessina on rõhutanud mitmed teadlased, kuna kriisi lahendamise seisukohalt on mõlemad väga olulised (Reynolds & Seeger, 2005, p. 51; Palttala & Vos, 2012, p. 46; Coombs, 2010, p. 57). Seejuures on oluline, et kriisikommunikatsiooni korraldavad asutused mõistaksid nende mõistete erinevuseid ja seoseid. „*Tavainimese jaoks, ma arvan, ei ole selles väga suurt vahet,*

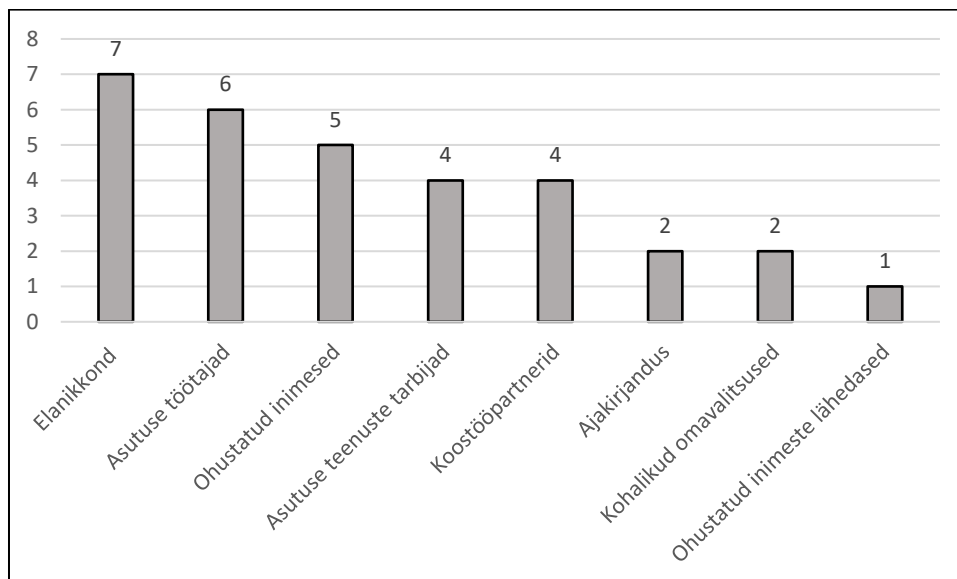
aga hea, kui need asutused ja ametkonnad, kes seda tegema peavad, oskaksid näha seda vahet“ (EKK4, 2022), sõnas üks ekspertidest riski- ja kriisikommunikatsiooni seoseid lahti mõtestades.

Kriisikommunikatsiooni peamiste eesmärkidena nimetas enamused vastajatest kahjude vähendamist ja inimeste päästmist, teavitades inimesi eelkõige ohtudest ja andes neile käitumisjuhiseid kriisis hakkama saamiseks. Samas töid pooled vastajad välja, et oluline on anda adekvaatne pilt riigi tegevustest kriisi lahendamisel ning selgitada valikute põhjuseid. Seejuures märkis üks ekspert, et asutuste tegevustest rääkimine ja valikute selgitamine kannab eesmärki ära hoida hilisemaid suuremaid kahjusid ning ei ole otseselt seotud maine hoidmisega. Kui teooria toob maine hoidmise välja ühena kriisikommunikatsiooni eesmärkidest (Coombs & Holladay, 2002, p. 183), siis vastajad nägid mainet ja usaldusväärust pigem eduka kriisikommunikatsiooni eeldusena, mida saavutatakse läbi järjepideva riskikommunikatsiooni ja/või mainekujunduse tegevuste. Näiteks ütles üks ekspert, et *„sellega me loome nagu sellist kindlustunnet, et kui me ütleme, et meil on sellised seadmed, millega me pidevalt näeme olukorda, me veel täiendavalt mõõdame ja teeme. Et see peaks nagu looma seda vundamenti sellele, mida me ütleme ja et me teame, mida me ütleme.“* (EK2, 2022). Ka Coombs (2007, p. 165) on märkinud, et vaatamata sellele, et organisatsiooni maine on väärtuslik ressurss, mida tuleb kaitsta, tuleb esmatähtsaks pidada siiski avalikkuse kaitseks jagatavat teavet. Teine ekspert lisas, et *„Aga et seda nii-öelda ühte lauset edasi anda, peab olema eelnevalt tehtud väga palju taustatööd. /.../ Maine kujundamine on suur taustatöö.“* (EK6, 2022). Samas märkis üks ekspert, et *„Hästi palju tuleb selgitada miks me seda teeme.“* (EK3, 2022), mis viitab usalduse hoidmise vajadusele kõigis kriisi faasides.

Kriisikommunikatsiooni hulka lugesid sisekommunikatsiooni tegevusi pooled vastajatest ning selle tähtsust kinnitavad ka teoreetilised lähtekohad. Nii märgivad näiteks Heide & Simonsson (2015, p. 246), et organisatsiooni liikmete arusaamadest sõtlub olulisel määral ka teabe levik väljaspool organisatsiooni. Üks intervjuueeritud ekspertidest selgitas, et oluliseks kriisikommunikatsiooni sihtrühmaks on *„/.../ omaenda maja töötajad kuna võib eeldada, et kriisis kasvab nende vastu huvi, et seal võib ette kujutada, et ajakirjanikud võtavad meie sotsiaalmeediapostitusi nagu rohkem tähelepanu alla kui tavaliselt, aga lisaks kindlasti ka nii-öelda inimlikud isiklikud kontaktid. Et siis see on see, keda me sihime, et need inimesed suudaksid oma tuttavatele rääkida, mis on meie seisukohad, mida me teeme“* (EK11, 2022). Veidi erineva nurga alt sekundeeris talle teine ekspert öeldes, et *„/.../ siis tegelikult sina kui sa staabist välja astud, siis sa peaksid tavakodanikuna ka teadma. Et siis sa tegelikult peaksid*

olema juba ameti kaudu briifitud, sest sul ei ole aega hoida ennast kodanikuna infoväljas ka“ (EK12, 2022).

Lisaks kriisi lahendava asutuse töötajatele, keda toodi esile pooltel juhtudest, nimetati teiste kriisikommunikatsiooni sihtrühmadena vahetult ohustatud ja ohtu sattuda võivaid inimesi, teenuse kasutajaid/kliente, elanikkonda laiemalt ning koostööpartnereid. Kahel korral nähti olulise sihtrühmana ja sõnumi võimendajatena ajakirjandust ja kohalikke omavalitsusi, kelle kaudu jõutakse erinevate elanikkonna gruppideni. Ühel juhul nimetati kriisikommunikatsiooni sihtrühmana ka ohustatud inimeste lähedasi. Intervjuudes nimetatud kriisikommunikatsiooni sihtrühmad on esitatud joonisel 5. Sihtrühma määratlus näitab, kuidas kriisikommunikatsiooni mõistetakse ehk kellega suhtlusesse asutakse, määrates seega ka tingimused sõnumi sisule ja kanalile.



Joonis 5. Peamised kriisikommunikatsiooni sihtrühmad ekspertide poolt nimetamise kordade järgi (magistritöö autori koostatud)

Uuringu tulemuste analüüsil ei tuvastatud seoseid vastutusalas oleva kriisi tüübi ja intervjuu käigus nimetatud sihtrühma vahel, mistõttu ei saa kriisiinfo teenuse osutaja võtta kriisi tüüpi otseseks aluseks sõnumite sisu koostamisel ja kanalite kasutamisel. Kriisi tüüpide määramisel võeti aluseks Gundeli (2005, p. 112) tüpologia, mis lähtus prognoositavusest ja mõjutatavusest, kuid tüüpide tuvastamist raskendas asjaolu, et sageli on ühe asutuse vastutusalas mitu erinevate tunnustega võimalikku kriisi. Pooltel juhtudel määrati kriisi tüübiks „ootamatu“ ning ülejäänud tüübid („fundamentaalne“, „tavapärase“, „lahendamatu“) jagunesid tunnuste alusel võrdselt. Siiski on oluline, et kriisiinfo teenuse eelkõiguse määratletakse

koostöös peamised sihtrühmad ja võimekus nendele teabe jagamiseks. Sihtrühmade paljusus seab tingimused sõnumite sisule ning mõjutab kriisikommunikatsiooni korraldamiseks vajaliku ressursi planeerimist.

Intervjuude analüüs tõi välja eripärad sihtrühmade määratlemises – mõne asutuse jaoks ei ole oluline sihtrühma geograafiline paiknemine, teiste jaoks on sihtrühm määratletav konkreetse teenuse tarbijaks ehk kliendiks olemisega, kolmandate jaoks sõltub sihtrühm konkreetse sündmuse eripäradest. „*Mõnel pool võib see olla sisuliselt pool elanikkonda, mõnel pool me räägime mingist piirkonnast, kus on see teenuse katkestus, et need on nagu see sihtrühm. Mõnel puhul võib rääkida väga kitsalt mingist klientuurist, mingitest olulistest ettevõtetest, asutustest, kes on see sihtrühm, kellele ka siis seda kommunikatsiooni anda – seal tõenäoliselt rohkem läheb sellisesse mitte avaliku kommunikatsiooni, vaid ametlikku kommunikatsiooni läbi ametlike kanalite.*“ (EK3, 2022).

Probleeme sihtrühmadeni jõudmisega nimetasid ligi pooled vastajatest. Järgnevad näited iseloomustavad mõnede konkreetsete sihtrühmadeni jõudmise raskusi. „*Kindlasti on probleem venekeelse elanikkonnaga. /.../ Me teeme isegi inglise keeles, ma arvan, et vahepeal teeme, aga vene keeles ei tee seda üldse.*“ (EK1, 2022). Konkreetselt rõhutas raskusi venekeelse elanikkonnani jõudmisega veerand vastajatest. Samal määral peeti väljakutsete rohkeks jõudmist eakateni ja erivajadustega inimesteni. Uuringutes on leitud, et infokanali valik sõltub suurel määral inimese vanusest, kuid nii valikut kui edasise info otsinguid mõjutab märkimisväärselt ka kriisiinfo algallikas, mille kaudu kriisiga seotud teave esmalt inimeseni jõudis (Park & Avery, 2018, p. 69; Austin, *et al.*, 2012, p. 202). Sellest järeldub, et sihtrühmani jõudmiseks puuduvad universaalsed ja lihtsad lahendused. „*Noh ongi näiteks üheksakorruselise kortermajas elavad eakad, nimetame neid ka haavatavataks sihtgrupiks. Ma ei tea, kas selle kriisi mõistes suudame need päris täpselt välja peilida. Aga nüüd ongi see küsimus, et millise kanali kaudu me temani jõuame.*“ (EKK4, 2022). Seega vajab lahendamist kaks küsimust: a) haavatava sihtrühma asukoha tuvastamine ja b) tema teavitamiseks sobiva infokanali valik. „*„Kuusetaga Ants“ on lõpuks ikka see, kelleni niikuinii ei jõua. Teeme, mis me tahame, et me ei jõua 100 protsendini niikuinii mitte kunagi /.../ Me oleme kohalike omavalitsustele viimas sõnumit, et nemad peavad teadma oma ohustatud sihtrühmasid – nad peavad teadma, kus nad asuvad, millist abi nad vajaksid ja nõnda edasi.*“ (EK12, 2022). Kuigi võib eeldada, et kriisis on sidepidamise ja ka abi küsimise võimalused piiratud, tuleb siinjuures siiski rõhutada, et esmatähtis on just abi, mitte niivõrd kommunikatsioon. Aga ka kommunikatsioonis tuleb

raskesti kättesaadavate sihtrühmade puhul küsida, kas leidub võimalus arendada seda võimekust keskselt, selmet ise eraldi üritada.

Teine kategooria „**Kriisikommunikatsiooni mõjutegurid**“ koosneb koodidest „kriisikommunikatsiooniks valmistumine“, „sõnumi koostamine“ ja „kriisikommunikatsiooni kanalid“, millega vastati uurimisküsimustele nr 1: Millised tegurid mõjutavad enim kriisikommunikatsiooni korraldamist?

Kriisikommunikatsiooni korraldamist mõjutab kahtlemata see, mil määral ollakse kriisiks valmis. Valmisolekus mängivad olulisimat rolli vastava ülesandega inimesed, kes on kõigis intervjuudega esindatud asutustes ka olemas. Samuti on suuremal osal asutustest olemas plaanid kriisikommunikatsiooni korraldamiseks. Samas tõdesid mitmed vastajad, et inimesed ei ole piisavalt koolitatud ning plaane ei ole õppustel testitud. Plaanist olulisemaks pidas suur osa vastajatest planeerimisprotsessi ja võrgustikutööd teiste asutustega. Üksmeelel oldi selles osas, et kuigi iga kriis erineb prognoositust, on kriisikommunikatsiooniks valmistumine siiski võimalik ja vajalik. Seda kinnitavad ka Marynissen & Lauder (2020, p. 189), seades kahtluse alla küll igale kriisile vastava kommunikatsioonistrateegia eelvaliku võimalikkuse, kuid pidades oluliseks kriisikommunikatsiooni meeskonna ettevalmistust ja varustatust infotöötlusvahenditega. „*Testida nii oma plaanide paikapidavust ja kohasust kui ka siis ka seda koostöö elementi nii sees erinevate üksuste vahel kui väliste partneritega - on need kaks asja, mida mina tõstaksin esile.*“ (EK11, 2022), võtab kokku levinuimad hinnangud valmistumisele.

Kriisikommunikatsiooniks valmisolekut mõjutavad ka kriisi arengu kiirus ja prognoositavus, kus intervjuude analüüsi käigus tuvastati mitmeid erinevusi. „*Ühtepidi kui võtta nüüd riskianalüüsi alusel olevat, siis nende puhul on tegelikult võib-olla siukene äkilisus, et mitte nagu pikk ette ennustatavus. Aga nüüd, kui vaadata need rollid, mis me oleme endale võtnud - siis seal on olnud tegelikult eelhoiatust küll. Aga siin on pigem nagu vaade just see hall ala ja võib-olla mitte nii selgelt ära määratletud vastutused. Et sellisel juhul me oleme tulnud ise nagu pardale, katsunud ise leida ja tegelikult on leitud siis roll.*“ (EK12, 2022). Viimane nimetatud näide ilmestab vajadust universaalseks valmisolekuks, mis sobitub erinevate kriisidega. Peaaegu kõik intervjuueritid pidasid kriisikommunikatsiooniks valmistumisel olulisimaks vastava ülesandega töötajate olemasolu. Üle poolte vastajatest pidas väga oluliseks ka plaane ja toimivat planeerimisprotsessi. Ligi pooled intervjuueritid nimetasid lisaks koostöövõrgustikke, mille kaudu jagada kogemusi ja õppida kriisidest. Seostades

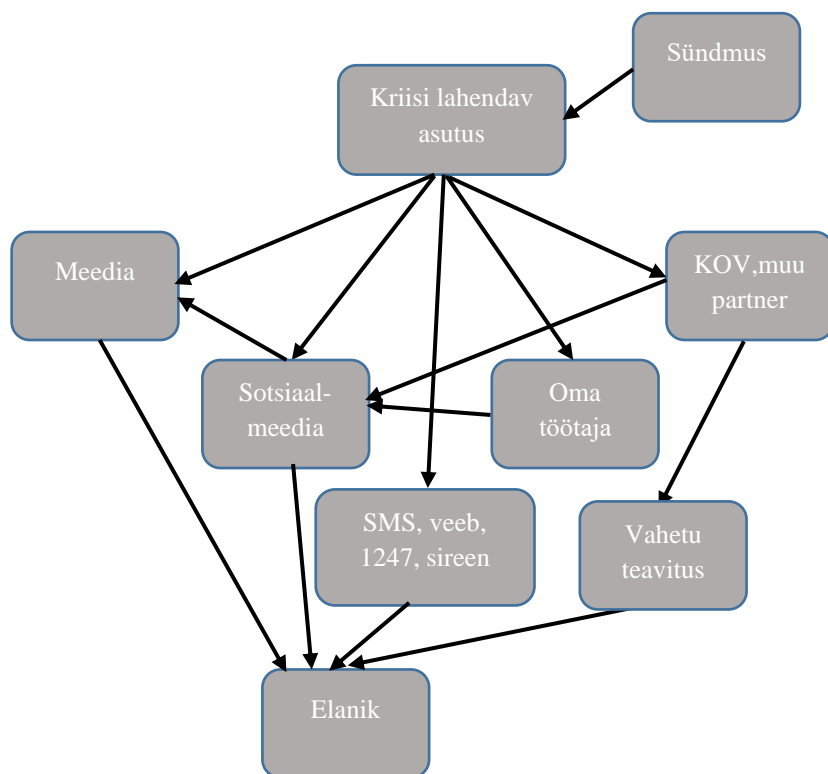
kriisikommunikatsiooniks valmistumise tegevusi kriisi tüübiga, rõhutasid õppuste vajadust eelkõige need, kelle vastutusallas on raskemini prognoositavad sündmused. Samas tuleb tõdeda, et ka ühe asutuse vastutusallas võib olla erinevaid kriise, milleks valmistumine on erinev. Siiski saab iga kriisi lahendav asutus iga oma vastutusallas oleva kriisi puhul hinnata, milliste meetmete kasutamine on valmistumisel esmatähtis.

Intervjuude põhjal on eelnevalt tüüpsõnumite või pressiteadete mustandite koostamise näol kriisikommunikatsiooniks valmistunud neljandik intervjuueeritutest. Wood ja kaasautorid (2018, p. 555-556) on leidnud, et sõnumi saamise ja soovitud käitumise vahele jääva aja lühendamiseks on mitmeid võimalusi, sh sõnumite teksti pikendamine, mitme järgneva osasõnumi kasutamine ja viidete lisamine täiendava info saamiseks. Sõnumi vastuvõtlikkuse suurendamiseks ja edastatud käitumisjuhiste järgimise tagamiseks tuleb tähelepanu pöörata sõnumi sisulisele ja stiilisele koostamisele ning arvestada sõnumi saajate ja saatmise tehnoloogia eripäradega (National Academies of Sciences, 2018, p. 98). Selge sõnumi koostamise vajalikkust rõhutasid intervjuudes pooled vastajatest. Seejuures märkisid kaks vastajat, et kuna kriisiga seotud asjaolud võivad osutada väga tehniliseks, siis muudab see selge sõnumi andmise väga keerukaks ja aeganõudvaks. *„Et ühest küljest nagu tuleb efektiivselt inimestele infot anda, aga teisest küljest, kuna asjaolud on kohati nii-öelda väga tehnilised, ei suuda ka eksperdid, kes seal konkreetselt seal juhtme ja kaabli otsas on, tegelikult väga selgelt mõnikord anda sõnumit inimestele või nad ei julge seda anda.“* (EK3, 2022). Sellisel juhul võib olla vajalik kaasata sõnumi koostamisse valdkonnaväliseid eksperte. Suurem osa vastajatest nimetas ka sõnumi kooskõlastamise vajadust seotud osapooltega. *„Kiireloomulise sündmuse puhul on oluline, et üks juhtiv asutus annaks käitumisjuhise ette ja see oleks kooskõlastatud, teised kasutaksid siis sama.“* (EK12, 2022). Kooskõlastamise negatiivsete aspektidena nimetati siinjuures mõju sõnumi koostamise kiirusele ning mõju nähtavusele ja mainele, kui sõnumeid edastab asutus, kelle pädevusse valdkond ei kuulu.

Elanikkonna infotarbimise harjumustest ja kriisi eripäradest lähtuvalt esines intervjuueeritavate hulgas mitmesuguseid arvamusi olulisemate teavituskanalite nimetamisel. *„Ainuke kanal, mis tänapäeval töötab iga asjaga, on tegelikult sotsiaalmeedia. Päriselt ka – keegi ei kuula vikerraadio hommikut ega seitsmeseid liiklusuudised. Vaata siin ongi seesama asi, et inimeste ootused on, et nad saavad hästi operatiivselt infot ja hästi operatiivset infot siis sa saadki läbi sotsiaalmeedia jagada.“* (EK1, 2022). Sotsiaalmeedia olulisust info levikul ja seega vajadust sotsiaalmeediat monitoorida märkis teine ekspert: *„Et ütleme, kui juba tekib näiteks paanika*

seal tuumajaama läheduses, kusjuures ükskõik millises riigis see parajasti on, siis see kandub ju tänapäeval sotsiaalmeedia keskkonnas momentaalselt meile üle, et nende asjadega peame hakkame kohe tegelema.“ (EK2, 2022). Mitmed eksperdid töid välja kanalite rohkuse ja nimetasid suureks väljakutseks kiirelt erinevate gruppideni jõudmist. „Et peamiselt SMS, läbi veebi ja sotsiaalmeedia ja äärmisel juhul siis on ka raadio ja televisioon, et ERR on ju ka meie kriisiplaanides kirjas kui selline oluline kanal.“ (EK3, 2022). Samas tõdeti, et kanali valik sõltub nii kriisi geograafilisest asukohast ja seal viibivate inimeste sotsiaal-demograafilistest tunnustest kui ka kriisi mõjudest tehniliste lahenduste töökindlusele. „Seal on hästi palju kanaleid - lihtsalt seal on oluline see, et on ka hästi palju sisemisi jaotusi. Et kellele, mis sihtgrupp sul sellest suuremast sihtgrupist nagu antud hetkel fookuses on. Ja siis suunata sinna sotsiaalmeedia, riiklik televisioon või mingi muu selline asi on ju, et sa pead sealt nagu vaatama.“ (EK7, 2022). Infokanalite kasutatavuse ja käitumisjuhiste järgimise kavatsuse sõltuvust kriisi tüübist ja inimese vanusest on toonud välja ka Park & Avery (2018, p. 69), mis tähendab et laiaulatuslikus ja elanikkonna erinevaid gruppe haaravas kriisis on infokanalite rohkus paratamatu ja vajalik.

Sõnumi võimendajatena nähti kriise lahendavate asutuste poolt mitmel juhul nii meediat kui ka kohalikku omavalitsust. „No laias laastus kui mõtlema hakata, et avalikkus noh, keda me siis eelkõige sihime nii-öelda läbi võimendatud platvormide – ehk siis läbi ajakirjanduse, kes võimendab meie sõnumit ja siis ka sotsiaalmeediakanalid.“ (EK11, 2022). „Ja seda on igas kriisis, sellepärast et KOV-id on need, kes jõuavad alati kõige lähemale - näiteks vanem sihtgrupp, kes veebi ei kasuta, et nendele me proovime alati läbi nende kohalike omavalitsuste läheneda.“ (EK10, 2022). Kohalikud omavalitsused eristusidki teistest vastajatest selle poolest, et nimetasid oluliste kanalitena lisaks sotsiaalmeediale ka vahetut teavitust tänavatel ning pidades vähemtähtsaks massimeediat. „Et ega selle üksiku vanainimeseni, kes nagu sedasi kodust ära minna ei taha näiteks., tema võib-olla saabki oma informatsiooni sellest kas politseiautost, kes mööda tänavat sõidab või siis päästjalt kes nagu poolvägisi läheb teda sealt majast ära viima.“ (EKK9, 2022). Intervjueeritavate vastustes märgitud teavituskanalid elanikeni jõudmiseks ning nende omavahelised seosed on toodud joonisel 6.



Joonis 6. Kriisikommunikatsiooni teavitusahelad intervjuude põhjal (magistritöö autori koostatud)

Jooniselt nähtub, et kriisi lahendav asutus jõuab sündmusest tingitud sõnumitega elanikeni läbi paljude erinevate kanalite ja koostööpartnerite, kes omakorda omavad paremat ligipääsu elanike gruppideni. Võib eeldada, et seoseid on veel (nt meedia või elanik võivad saada infot ka otse sündmuskohalt ja ka asutuse töötajad suhtlevad vahetult elanikega), kuid joonis on koostatud intervjuude põhjal. Info liikumise seoste mõistmine koos kasutatavate kanalite määratlemisega võimaldab tõhusamalt planeerida kriisikommunikatsiooni korraldamist.

Kolmanda kategooria „**Kriisikommunikatsiooni eripärad**“ alla on koondatud spetsiifilisi kriisikommunikatsiooni eripärasid käsitlevad koodid – „ristsõltuvuse määr“, „teabe paljususe“, „valeurid“, „teave välisriikidest“, „võimalikud sidelahendused“ ja „sündmuste avatus“, mille abil vastatakse uurimisküsimusele 2. Millised on kriisi lahendamist juhtivate asutuste eripärad vajadused kriisikommunikatsiooni korraldamisel?

Sõltuvalt kriisi seostest erinevate elualadega ning mõjutatud valdkonna keerukusest, võib kriisikommunikatsiooni hakata mõjutama arvamuste paljususe ning vastandlike seisukohtade levik. Rääkides konkreetse valdkonna eripäradest tõi ekspert välja, et „*Tüüpiline, ma arvan,*

omadus kommunikatiivses vaates on osapoolte paljusus. Ja osapoolte paljusus tähendab ka seda, et on hästi palju arvamusi. Ja kui on palju arvamusi, siis on väga keeruline ohjata ühtset sõnumit.“ (EK5, 2022). Kriisikommunikatsiooni korraldamise eripäraks on see, kui paljusid ja milliseid teisi teenuseid konkreetne kriis mõjutab ehk teenuste ristsõltuvuse määr. Siinjuures tuleb lisaks elutähtsatele teenustele vaadelda ka seoseid muude teenustega, millel on märkimisväärne mõju elanikkonnale ja ühiskonna toimimisele. Näiteks toob üks ekspert välja, et „*Seal oli see probleem, et kui sul tervisetõend oli läbi saanud, siis sul juhiloa ei kehtinud. Tervisetõendit uuendada ei saanud, sest et perearstikeskused olid kinni. Aga see probleem oli meie lahendada, kuna meie väljastame lube ja siis hästi palju küsimusi meil endal sinna kliendiinfo telefonile tuligi nende juhilubadega seoses.*“ (EK1, 2022). Ristsõltuvusest olenevad nii elanikele edastatava teabe sisu kui ka koostööpartnerite hulk, kellega tuleb sõnumite koostamisel arvestada. „*Et kui teed ei ole läbitavad, siis ei pääse prügiautod, siis võib tekkida prügikriis, et need väljundid on päris praktilised või siis see, et kui kraanist ei tule vett, siis ei saa juua, ei saa süüa teha, ei saa tualetis käia.*“ (EKK4, 2022). Sellises olukorras tekkiva osapoolte ja teabe paljususe lahendusena nägi valdav enamus intervjuus osalenud ekspertidest põhisõnumite koostõelastamist osapooltega, säilitades siiski kõigile rolli kommunikatsioonis. Selgepiirilise vastutusega kriiside korral saab eelnevalt koostada ka kommunikatsiooni eelkõkkulepped ning koostõelastamine võib tähendada ka kriisist puudutatud asutuste teavitamist põhisuundadest. Samas tõi kolmandik vastajatest välja, et sageli on tegelikkus sellest mõnevõrra erinev. „*Ideaalis peaksid need ju siis ka omavaheliselt olema süngitud, et kui mingi sõnum läheb välja, mis võib teist mõjutada, siis oleks mõistlik eelnevalt teisega koostõelastada. Kas see täna nii käib? /.../ Et minu arust seda väga ei tehta, et pigem igauks ikka möllab oma eesmärgi eest väljas.*“ (EK6, 2022). Siinjuures tõstatati ühel juhul küsimus, kas ja mil määral saab kaasatud osapool anda põhisõnumitele täiendavaid juhiseid. Sellise kriisikommunikatsiooni korralduse puudusena märgiti veel koroonakriisi näitel, et üldise kriisijuhtimise vastutusjaotuse ebaselguse korral võib asutus vältida sõnumi koostõelastamisprotsessis osalemist juhul, kui tal puudub kindlus oma õiguspädevuse suhtes kriisijuhtimises. Lähtudes kriisikommunikatsiooni olukorrasteooriast mõjutab see omakorda asutuse üldist usaldusväarsust ja mainet (Coombs & Holladay, 2002, p. 183). Üldist riski poliitilise tasandi sekkumiseks kriisikommunikatsiooni vastuolus kokkulepitud sõnumitega nimetati lausa pooltes intervjuudes. Kui suurem osa vastajatest nimetas koostõe vajadust üldises plaanis, siis neljandik leidis, et paljusid valdkondi puudutavas kriisis tuleb kriisikommunikatsiooni korraldada läbi kriisijuhtimise staabi ühe infoliini põhimõttel. „*/.../ aga meil on moodustatud eraldi kommunikatsioonistaap, kus on kõik seotud osapooled asutuste*

esindajad ja sealt läheb välja üks sõnum.“ (EK7, 2022). Seega tuleb arvestada, et sõltuvalt olukorrast ja ajasurve raskusest on vajalik selgelt jaotada kommunikatsiooniülesannete täitmine või leppida kokku sõnumite keskses koostamises.

Teabe paljususest rääkides nimetas üks ekspert siia lisaks veel naaberriikides leviva info aspekti, mis näitab teatud tüüpi olukordades vajadust ka riikidevaheliseks koostööks kriisikommunikatsioonis. „*Et tegelikult need andmed on avalikult vaadeldavad ja inimesed võivad ise internetist vaadata, kuidas olukord on Eestis või naaberriikides ja sellega luua selle olukorrateadlikkust.*“ (EK2, 2022). Seega on oluline, et jagatav teave ja käitumisjuhised oleksid piiriüleste kriiside korral ühtlustatud – vastasel korral kannatab jagatava info ja kriisi lahendamist juhtiva asutuse usaldusväärsus. Mõneti sarnane on olukord valeinfo levikuga, kus tekib samuti arvamuste paljusus, kuid kus osa infost ei ole tõene. Sellegipoolest tuleb arvestada vajadusega seda laadi infot ümber lükata. „/.../ see valeuudistega võitlemine ja enda usutavaks tegemine, et näiteks ohtu ei ole, on tegelikult minu meelest see kõige suurem väljakutse.“ (EK2, 2022).

Kriisi eripära määrab mõnikord ka kommunikatsioonikanalite ja tehniliste vahendite kasutamise võimaluse. Näiteks side- ja elektrikatkestused lisavad kriisikommunikatsiooni korraldamisele keerukust. „*See on üks väljakutse, et me ei jõua nende inimesteni kohale. Noh, eks me läbi raadio võib-olla lõpuks jõuame, aga ikka noh, tänu sellele need kriisid limiteerivad neid kanaleid ja see on üks suur väljakutse kindlasti.*“ (EK3, 2022), sõnas üks ekspertidest. Alternatiivsed sidelahendused ei ole kättesaadavad kõigile, ent kui need ulatuvad kohaliku tasandini, saab kasutada ka muid viise info jagamiseks elanikele: „*Kui nüüd on side ei tööta ja on kriis, on olemas ka selline tagavara plaan, on olemas siis kriisikomisjoni liikmete aadressid, mis füüsiliselt läbi sõidetakse. /.../ Aga kui nüüd häda käes on, et vaja ikkagi teavitada, seal on meil kümnekond sellist nagu suuremat tänavat, mis tuleb läbi sõita. Ajan ikkagi politseipealiku sinna ja ütlen, paneme mögafoni tööle ja sõida siis.*“ (EKK8, 2022). Mitmed uuringud on näidanud, et nii kriisi tüübist kui elanike sotsiaal-demograafilistest näitajatest sõltub sobiva infokanali valik, mille abil jõuda kriisist mõjutatuteni (Park & Avery, 2018, p. 69; Austin, *et al.*, 2012, p. 202) ning seega peab kriisi lahendamist juhtiv asutus olema valmis erinevate kanalite kasutamiseks.

Kriisi eripärast lähtuvalt tuleb hinnata, mil määral saab kriisi ajal infot jagada nii, et sellega ei kaasneks täiendavat kahju. Näiteks on Päästeameti juhitud kriisides sageli võimalik jagada

rohkem infot, kui näiteks Politsei- ja Piirivalveameti juhitud kriisides. „/.../eelis ongi seesama avatus. Ehk me saamegi rääkida, et me saame päris palju tegelikult öelda sündmuse kohta. Ehk jäädakse päris ruttu ka rahule, kui me vaatame seda avalikkuse nii-öelda huvi /.../“ (EK 12, 2022). Sellegipoolest peavad kõik kriiside lahendamist juhtivad asutused arvestama elanike kriisiinfo vajadustega kriisi erinevates faasides ning olema valmis riskiinfo ja nõuannete jagamiseks erinevatel kriisiga seotud teemadel.

Neljanda kategooria „**Koostöö partneritega kriisikommunikatsiooni korraldamisel**“ alla on koondatud koodid, mis käsitlevad koostöösuhete toimimise eelduseid, vastates osaliselt uurimisküsimusele 3: „Kuidas määratleda erinevate asutuste rolle ja vastutust kriisikommunikatsiooni korraldamisel?“. Analüüsis hõlmatud koodideks on „ülesannete selguse tagamine“, „kriisijuhtimise korraldamine“, „tehniliste vahendite kasutamine“ ja „koostöövõrgustikud“.

Pooltel juhtudel nimetasid vastajad kriisikommunikatsiooni mõjutava tegurina ebaselge vastutusega seonduvat, mida toetavad ka teoreetilised käsitlused. Kriisikommunikatsiooni olukorrasteooria kohaselt on vastutus seotud vahetult organisatsiooni mainega ja kommunikatsioonistrateegia valikuga (Coombs & Holladay, 2002, p. 167). Vastutusega seonduvad probleemid jaotusid omakorda kolmeks – ühel juhul oli tegemist ebaselge juhtimistasandite vahelise rollijaotusega, teisel juhul oli asutuse roll seotud vaid vastutavate asutuste koordineerimisega ning kolmas probleemistik viitas olukordadele, kus kriisi lahendamise raskuspunkt jääb välja asutuse põhitegevusest. Kõiki neid ühendab vajadus seda eripära teadvustada ja selleks valmistuda. „*Tänased kriisid on tinginud olukorra, kus kohati nii-öelda see meie põhitegevus nagu muundub... On need ülesanded, mis meil on, aga need kõik on hallatavad, aga nüüd on kuskilt kõrvalt tekkinud hoopis midagi muud, mis mõjutab meid palju tugevamalt. Ja seetõttu kuna seal nähakse meie rolli, siis me tegeleme sellega ja see varjutab võib-olla kogu selle muu asja.*“ (EK7, 2022). Rõhutati ka selge rollijaotuse tähtsust olukorras, kus olukorra lahendamises osalevad lisaks asutusele ka ministeeriumi ja valitsuse tasandid. Mitmed intervjueeritud töid seniste kriiside näitel välja, et puuduseid on nii asutustevahelises kui keskses koordinaatsioonis. Teisisõnu tähendab see, et kriisikommunikatsiooni ülesannete ebaselgus suureneb olukorras, kus kriisi mõju ulatus erinevate eluvaldkondade tähenduses on suurem ning mida laiema mõjuga on kriis, seda olulisemaks muutub koostöö. „*Kui täna meil on otsus või teadmised, mida me peaksime välja kommunikeerima, ei pruugi see sellisel kujul realiseeruda, sest kuna aktiivne otsustusprotsess*

on riiklikul tasandil /.../ Kui riiklik sõnum ükskord tuleb, siis ta on nii-öelda meeldivalt pika ajaviitega ja võib-olla enam ei olegi ajakohane. Või siis ühiskondlik ootus on juba midagi muud hoopis.“ (EK5, 2022).

Ühiseid kriisijuhtimisstruktuure ühtse kriisikommunikatsiooni tagajana nimetas üle poolte intervjueeritustest. Koordineeritud juhtimine aitab kaasa nii kriisi lahendamisele üldisemalt kui ka vajaliku teabe ja selgete sõnumite edastamisele elanikkonnale. *„/.../ et me lihtsalt ka kriisijuhtimises loome tiheda olukorratadlikkuse läbi selle SITREP-i keskkonna, teeme ühise kriisijuhtimisstruktuuri ja sellega me toetame ka kommunikatsiooni, et juba nemad tulevad juba kaasa automaatselt selle koostööga.“ (EK3, 2022).* Seejuures tuleb juhtimisstruktuuri tegevus praktiliselt läbi mõelda ja põhjalikult planeerida, kuna eksisteerivad ka riskid. *„Ehk siis kommunikatsiooninimene peaks olema nagu sellele infole hästi lähedal. Et mõnikord aetakse nende suurte staapidega need infoliikumise ahelad ma arvan natuke liiga pikaks ja noh, mida pikem ja kaugem see on, seda rohkem kipub see info moonduma.“ (EKK9, 2022).* Ühel juhul märgiti veel, et kaasamine on tulemuslikum, kui see toimub võimalikult vahetult, füüsilise kohalolekuga, et kindlustada kommunikatsiooniks vajaliku tausta ja konteksti mõistmine. Üle poolte vastanutest rõhutas eraldi ka kriisijuhtimise õppuste läbiviimise vajalikkust, kus mängitaks läbi ka kommunikatsioonigrupi tegevus.

Praktilise koostöö puuduste poole pealt tõid eksperdid kogemustele tuginedes mitmel juhul välja planeeritud tegevuste ja kavatsustega seotud info enneaegset avalikustamist, tekitades sellega liigset survet ametnikkonnale. *„Riiklikul tasemel oli tunda, et kõigepealt läheb see poliitik Facebooki ja kirjutab midagi, mis tal kavatsus on. Siis on see asi kuskil valitsuse nõupidamisel, siis toimub pressikonverents, see poliitik ütleb midagi välja, pool tundi hiljem mulle ajakirjanik helistab, et kuule kuidas te seda teete?“ (EKK9, 2022).* Puudujääke oli ka kokkulepitud juhtimisstruktuuride protseduuride järgimises. *„Et tegelikult noh, määrati nagu nii-öelda mingid sellised kontaktisikud. Aga tegelikult ikkagi küsiti kogu aeg siit ja sealt ja kohe oli vaja vastuseid ja natukene nagu sihuke pisut nagu paanika tekitamise tunne oli vahepeal peal, et nagu neil endal oli ärevus ja nad kuidagi suunasid seda allapoole ka.“ (EK11, 2022).*

Kõik vastajad tõid üksmeelselt välja, et edukaks kriisikommunikatsiooniks on vajalik erinevate asutuste koostöö ja sõnumite kooskõlastamine, kasutades selleks ühiseid kriisijuhtimise struktuure või tehnilisi lahendusi. Ka infosüsteemid on olulised selleks, et asutustevaheline koostöö saaks kriisis toimida, kuigi eraldi rõhutas tehniliste vahendite rolli koostöö toetamisel

vaid veerand intervjueritustest. „Et kui me info jagamise juurde jõuame, siis teiste asutustega me pole veel teinud, aga me oleme kasutusele võtnud SITREP-i eelmise aasta algusest juba ja näiteks meil juba osaleb Terviseamet meie SITREP-is, et me juba lisame neid enda SITREP-i lugema.“ (EK10, 2022). Olulise riskina nimetati kriisikommunikatsiooni toetavate infosüsteemide kasutamise intuiitsuse ja kasutajamugavuse puudumist – kui puudub vajadus tavaolukorras süsteemi kasutada, on kriisi korral selle kasutamine häiritud. Seega on ühtviisi olulisteks arendussuundadeks selliste süsteemide integreerimine tavakasutuses olevate vahenditega kui ka pidev koolitus ja õppused. Tuleb ka silmas pidada, et kriisikommunikatsiooni vajadused on mitmetahulised, hõlmates geograafilise asukohaga seotud tehnilisi lahendusi ja integratsioone teiste infokanalite ja rakendustega (Haataja, *et al.*, 2014, p. 146). Eraldi rõhutati veel süsteemi tehnilist töökindlust võimalike teenuste katkestuste tingimustes.

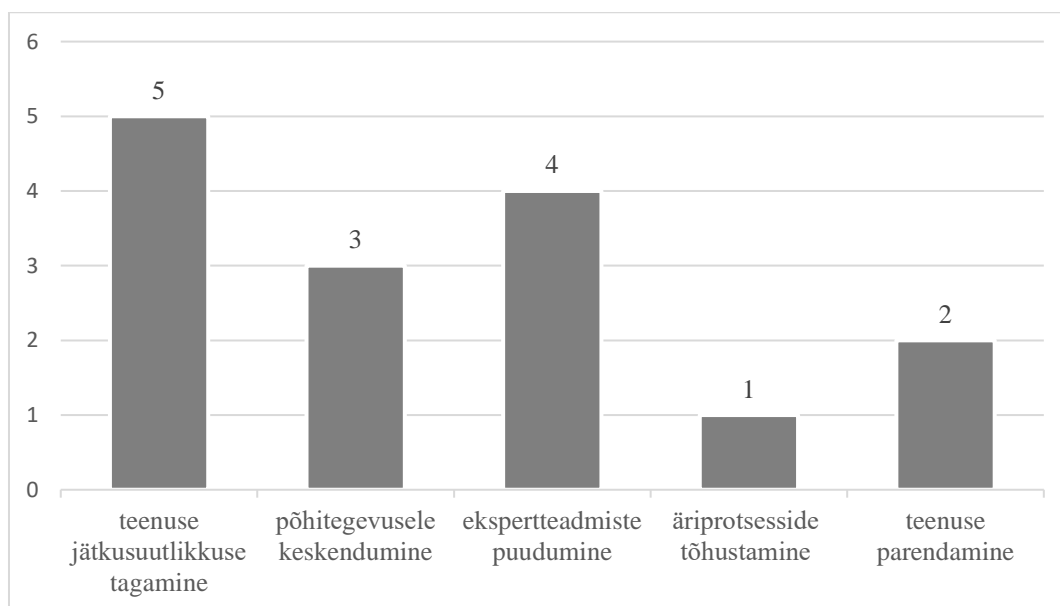
Lisaks juhtimisstruktuuridele ja infosüsteemidele rõhutasid eksperdid pooltel juhtudest ka vajadust eelnevalt üksteisega tuttavaks saada ja tundma õppida, et kriisi korral oleks suhtlus ladusam ning teineteise mõistmine parem. „Võtame näiteks ka 16.09 Lõuna-Eesti õppuse, kus me aktiveerisime kommunikatsioonigrupi, kus nad kõik olid ühes ruumis ja lahendasid ülesandeid. Seal oli üks eesmärk seda teha nii, et inimesed saaksid ka nägupidi rohkem tuttavaks, et omavahel koostööd teha. Minu üks teema on see, et just nimelt läbi selliste õppuste või reaalselt intsidentide „debriifidel“ järeltuste tegemise viia inimesi rohkem omavahel kokku ja arutada neid kitsaskohti.“ (EK3, 2022). Uuringutes on leitud, et organisatsiooniülene lähenemisviis teenuste arendamisel suurendab avaliku sektori efektiivsust ja demokraatlikku legitiimsust ning soodustab innovatsiooni (Sørensen & Torfing, 2017, p. 831). Et peaaegu kõik intervjueritud on nimetanud koostööd ühes või teises vormis kriisijuhtimise lahutamatu osana, mis kinnitab valdkonna sektorite ülest olemust, tuleb nõustuda, et võrgustikutöö on oluliseks võimaluseks kriisikommunikatsiooniks valmistumisel, teadlikkuse tõstmisel ja igakülgsel valdkonna arendamisel. „Ehk siis, et me teaksime üksteise võimalustest ja teatud puhkudel ka nõrkustest ja oma nii-öelda lahenduskäikudest ja eesmärkidest, et see olukorra taju oleks sarnane.“ (EK11, 2022). Eelnevate kontaktide positiivsele mõjule viitasid ka kohalike omavalitsuste esindajad. „Lõppude lõpuks, mida väiksem koht, seda lihtsam on, et inimesed üksteist tunnevad, lepivad kokku, kes millega tegeleb, aitavad üksteist ja nii edasi.“ (EKK9, 2022).

Viienda kategooria „**Kriisikommunikatsiooni allhanke eeldused**“ all käsitleti kriiside lahendamist juhtivate asutuste kaalutlusi ja tingimusi lisaressursi kaasamiseks kriisikommunikatsiooni korraldamisele, vastates seejuures uurimisküsimusele „Kuidas määratleda erinevate asutuste rolle ja vastutust kriisikommunikatsiooni korraldamisel?“. Kategooria alla on koondatud koodid „allhanke eesmärgi määratlemine“, „vastutuse määratlemine“, „allhankeks valmisolek“ ning „eelteadmiste olemasolu“.

Ligi pooled vastajatest näevad teatud tingimustel vajadust lisaressursi kaasamiseks kriisikommunikatsiooni korraldamisele, kuna enda ressursi jääb kriisis väheks. Samas tuleb siinjuures eristada lisaressursi partnerasutustest avalikus sektoris, abijõudu erasektori teenusepakkujatelt ja Häirekeskuse pakutavat kriisiinfo teenust. *„Väikestel asutustel on seda eriti oluline rõhutada, et väikestes asutustes sul ongi mingi üks-kaks pressiesindajat, sul ei olegi rohkem ja kriisis sa jooksed juba esimeste tundidega kokku. Kommunikatsioon on üks valdkond, kus sa pead mõtlema. Ma tean, et MKM-s on kaardistatud ka praegu, kes on need inimesed, keda siis võtta appi erasektorist või ka valitsemisala sees kuidagi ümber korraldada.“* (EK3, 2022). Märgitakse ka seda, et ainult avaliku sektori kommunikatsioonitöötajate asutustevahelise jagamisega probleeme ei lahenda – ressursikonfliktid tekivad ikkagi, kuna kriisi mõju ulatub ka kaugemale tavapärasest teenustesse, millega seoses on ka rohkem kommunikatsiooni vajadust.

Kaasates lisaressursi on aga oluline määratleda selle kaasamise eesmärk. Intervjueeritavad töid välja erinevaid konkreetseid vajadusi ja eesmärke lisaressursi kaasamiseks. Võrreldes intervjuude tulemust teoreetiliste lähtekohtadega (tabel 4), joonistusi välja viis peamist motivaatorit lisaressursi kaasamiseks – teenuse jätkusuutlikkuse tagamine, põhitegevusele keskendumine, ekspertteadmiste puudumine, äriprotsesside tõhustamine ja teenuse parendamine. Käsitletud motivaatorite esinemissagedus on toodud joonisel 7. Arutledes põhjuste üle, mis kaalutlustel võiks olla vaja kaasata väliseid koostööpartnereid kriisikommunikatsiooni korraldamisele, sõnas näiteks üks ekspert: *„No ma arvan, et see on sellisel juhul, kui meil endal inimesi väheks jääb. Ega muul puhul ei näegi.“* (EK10, 2022). Kaalutluseks on sel juhul küll teenuse jätkusuutlikkuse tagamine, kuid sellise kaasamisega kaasnevad riskid. Lisaressursi kaasamine vajab nii täpsema sisulise eesmärgi määratlemist (näiteks eriteadmiste kaasamine, mainekujundus, andmetöötlus, visualiseerimine vms) kui ka otsustusõiguse delegeerimise määra kokkuleppimist. *„/.../ peab olema siis lahti mõtestatud, et mis see täpselt on, mida me siis tahame. Kas ta on riskikommunikatsioon, on ta*

kriisikommunikatsioon, on see mainekujundus või mis ta täpselt on /.../ väga selgelt tahtis nii-öelda kriisialast tuge, et see sõnum, mis on vaja viia inimesteni, et see jõuaks sellisel kujul, et mis nagu teenusepakkuja poolt arusaadav, et mida nad tunnetavad, et mis on kõige-kõige olulisem. Siis teenus, mida pakuti, oli pigem sellise asutuse või valdkonnapõhise mainekujunduse aspektiga /.../ Ja sealt läks nagu väga palju kaduma.“ (EK5, 2022). Samas nägid eksperdid ka vajadust spetsiifilise ekspertteadmise kaasamiseks, teadvustades vastava kokkuleppe tähtsust. „See peaks olema selline, mingi teatud hästi kitsa fookusega, et meil on vajagi mingit konkreetselt mingi eriala eksperte, kas siis mingi osa elanikkonnast mõjutamiseks või et seal tõmbabki sinna teraviku kokku ja see on nende selline kitsas operatsiooniliin, mida nad teevad. Kui räägime sellisest laiemast kommunikatsioonist, mis nagu täna toimub tavapäraselt, siis ma arvan, et seal ei ole vaja.“ (EK7, 2022). Mitmed intervjuueeritud märkisid seejuures, et suhtekorraldusfirma kaasamise muudab keerukaks varasema taustateadmise puudumine ning toimiva kriisikommunikatsiooni allhanke eelduseks on varasem lepinguline suhe igapäevaste küsimuste käsitlemiseks.



Joonis 7. Kriisikommunikatsiooni allhanke motivaatorite esinemissagedus intervjuude põhjal (magistritöö autori koostatud)

Kriisikommunikatsiooni allhankel on oluline kokku leppida kas ja mil määral delegeeritakse asjakohane otsustusõigus strateegilisel, taktikalisel ja operatiivtasandil, et vältida arusaamatusi ning hinnata allhankega tellija poolele jäävat aja- ja ressursikulu (Hajduk, 2016, p. 82). Toimunud kriiside kogemustele tuginedes, tunnistas ebaselgust kriisikommunikatsiooni

ülesannete täitmises ligi kolm neljandikku intervjueeritutest. Seejuures nägid vaid mõned eksperdid probleeme õigusaktides ülesannete määratlemisega. Valdav enamus pidas põhjuseks töökorralduslikke puuduseid infovahetuses ning eelnevate kokkulepete puudumist. Konkreetseid ettepanekuid otsustusõiguse määratlemiseks eksperdid ei esitanud, nähes vajadust antud küsimust edaspidi täpsemalt analüüsida.

Olenemata lisaressursi kaasamise vormist märgiti mitmel juhul vajadust ettevalmistavaks tööks koostööpartneriga. Ka teoreetilistes käsitlustes on teenuse allhanke korral ühe riskina nimetatud erinevat mõistmist, mis võib takistada soovitud tulemuse saavutamist (Alexandrova, 2015, p. 754). „*Samas jällegi, kui ma mõtlen praegu meie enda kriiside peale, siis ma olen väga aus praegu, ja ma ütlesin, et see kindlasti nõuab ettevalmistavas faasis väga palju ettevalmistust, sest et kui me tahame et nad annaks välja täpselt sellist infot nagu me tahame, siis on vaja väga palju ettevalmistust, et reaalselt toimiks. Ja see nõuab tegelikult ka „kuumas faasis“ hästi head koordineerimist.*“ (EK1, 2022). Võimaliku lisaressursina nimetasid eksperdid Häirekeskust, suhtekorraldusfirmasid, teiste riigiasutuste kommunikatsioonieksperte ja oma asutuse töötajaid, kellel on kriisi korral võimalik asuda teistesse ülesannetesse. Suurem osa intervjueeritutest tõi välja, et mistahes partneri eduka kaasamise eelduseks on varasemad kokkulepped, kus nähakse ette tingimused teenuse kasutamiseks. Lepinguga tagatakse kvaliteetse teenuse osutamine, mis omakorda sõltub teguritest nagu usaldus, sisuline mõistmine, pühendumus, infovahetus korraldamine ja juhtide toetus (Abdul-Halim, *et al.*, 2014, p. 12). Tuginedes möödunud kriiside kogemusele, peavad riigiasutused suhtekorraldusfirmade teenuste kasutamisel arvestama vajadusega allhanget ühiskonnas põhjendama. „*Aga siis sul peab olema juba mingisugune lepingupartner, kes peab ka selleks valmistuma. Sa valid kellelegi välja, sa teed mingisugused eelkokkulepped, et kui meil on nüüd olukord käes, et siis nad on kiiresti valmis tulema. Nad on ka juba varasemalt tutvunud selle valla või linna asjadega.*“ (EKK4, 2022). Lisaks eelneva ettevalmistuse ja varasemate taustateadmiste vajadusele nimetati kriitiliste teguritena allhankel ka ühist mõistmist tellitava teenuse suhtes ning selgelt kirjeldatud infovahetuse korraldamise protsessi. See tähendab, et teenuse tellimisel tuleb vajadused selgelt läbi mõelda ja need ka osapooltele arusaadavalt fikseerida. Seejuures esitas üks ekspertidest retoorilise küsimuse: „*Kui palju täna sel päeval me eeldame, et a'la kriisikommunikatsiooni tegijad peavad teadma kommunikatsiooni tegemisest või alustest või kui palju nad peavad olema tehniliselt töötavad inimesed või kui palju nad peavad lihtsalt oskama rääkida?*“ (EK12, 2022). Vastus küsimusele võib olla erinevates kriisi lahendamist juhtivates asutustes erinev, kuid sellega tuleb arvestada nii allhankeks valmistumisel kui kriisikommunikatsiooni korraldamisel üldiselt.

Sisulise aspektina allhankel rõhutati mitmel juhul ka, et edukas kriisikommunikatsioon peab baseeruma riskikommunikatsioonil, mida on keeruline tagada, kui partner kaasatakse alles kriisi ajal. See tõstatab küsimuse kriisikommunikatsiooni koostööpartneri või teenuse osutaja rollist riskikommunikatsioonis. Antud asjaolu toetavad ka teoreetilised käsitlused, mis vaatlevad riski- ja kriisikommunikatsiooni tervikliku protsessina, hõlmates kriisieelseid, kriisiaegseid ja kriisijärgseid kommunikatsioonitegevusi (Reynolds & Seeger, 2005, p. 51; Palttala & Vos, 2012, p. 46).

Koodid, mis olid seotud ekspertide ootustega kriisiinfo teenusele ja konkreetsete ettepanekutega teenuse arendamiseks, koondati kuuenda kategooria „**Ootused kriisiinfo teenusele**“ alla. Ekspertintervjuude analüüsil määrati koodideks „tagasiside andmine“, „meedia monitooring“, „olukorrataadlikkuse tagamine“, „asukohapõhine teavitamine“ ja „kompetentsikeskus“.

Üldiste ootustena kriisikommunikatsiooni korraldamist toetavale teenusele, tõid eksperdid korduvalt välja selget infoliikumise korraldust ja tagasiside andmist. Tagasisidet on vaja selleks, et hinnata sõnumi arusaadavust ning mõista selgituste aktsepteeritavust ja valitud kommunikatsioonistrateegia mõju, et puuduste korral koheselt korrekture teha (Coombs & Holladay, 2014, p. 44). „*See on äärmiselt oluline sellepärast, et sealt me saame teada, et mis siis tegelikult on need mured. Et meie mured võivad olla hoopis teistsugused, kui muretsejatel seal kohapeal.*“ (EK2, 2022). Seejuures nimetati tagasiside edastamisel oluliseks ka sisulist hinnangut ja prognoosi teemade kohta, mille tähtsus on kasvav ja mis võib edaspidi muutuda oluliseks. Ühe eksperdi poolt toodi välja ka võimalus seostada päringutes kajastatud teemasid eelnevalt edastatud sõnumitega, hinnates sel viisil kommunikatsiooni arusaadavust. Eraldi küsimuseks on, kas hinnangu peaks andma kriisiinfo teenuse osutaja või sõnumi edastanud asutus. Teine ekspert väljendas tagasisidega seotud ootust, et kriisiinfo teenuse osutaja võiks omada kompetentsi hinnata sõnumi üldistusastet ning vajadusel anda juhiseid sõnumi koostajale detailsuse vähendamiseks või suurendamiseks.

Veidi vähem kui pooled vastajatest arutlesid tagasisidest rääkides, et see ei peaks põhinema pelgalt päringute kaudu saadud teabel vaid hõlmama ka meedias ja sotsiaalmeedias kajastatavat. Sotsiaalmeedia olulisust sõnumite saajate tagasiside analüüsil on märkinud ka Coombs & Holladay (2014, p. 44). Austin ja kaasautorid (2012, p. 192) on seejuures rõhutanud, et

sotsiaalmeedia kasutajate hulgas on nii teabe tarbijaid kui sisu loojaid. Viimaste toodetav võimalik valeinfo võib olla üheks põhjuseks kriisi tüübi muutumisele, põhjustades muudatuste vajadust nii kriisikommunikatsioonis kui ka kriisijuhtimises üldiselt (Björck, 2016, p. 34). Seega on sihipärane sotsiaalmeedia jälgimine ja kasutamine oluliseks tegevuseks kriisikommunikatsiooni korraldamisel. Meediamonitooringu vajadusega seotult toodi välja veel rahvusvahelise meediapildi ja kommunikatsioonisõnumite jälgimist ning suutlikkust hinnata kasutatavate allikate usaldusväärsust.

Paaril korral väljendati täiendavat ootust ka teenuse raames laiema olukorrateadlikkuse tagamisele läbi veebikeskkonna ja võimalikku kriisi indikeerivate näitajate monitoorimisele, mis tagaks sujuva ülemineku kriisieelsest faasist kriisiaegsesse ning mis võimaldaks anda asutustele ja elanikkonnale vajalikke käitumisjuhiseid nii kõneside kui muude platvormide vahendusel. Seda vajadust toetab teoreetilistes lähtekohtades esitatud asjaolu, et elanike infovajadused on kriisi ajal ja selle faasides pidevas muutumises ning nende tuvastamine on keerukas väljakutse (Houston, *et al.*, 2014, p. 1). Seega mõjutab kriisikommunikatsiooni edukust adekvaatse olukorrapildi koostamise võimalus ja võimekus. *„Tegelikult on meil hästi kriitiline koht see, et mismoodi asutuse enda üleriigiline pilt kokku jookseb, et alt üles, piirkonnast kuni siis üleriiklikule tasandile välja. Sinna hulka me oleme siis nagu kõrvale võtnud selle, et millal siis kriisikommi aeg on - et seda me oleme üritanud parandada. Ja noh, minu arust enne ei saagi teha mingit kommunikatsiooni, kui nagu olukorrast pilt ees ei ole“* (EK1, 2022). Arusaam olukorrast ja ohtudest on oluline eeldus kahjude vähendamiseks tehtavate otsuste tegemisel, kuid olukorrapildi loomist võivad takistada nii tehniline võimekus kui ka kriisiga kaasnev määramatus. Samas tuleb siin eristada kriisi lahendamist juhtivate asutuste ja elanikkonna olukorrateadlikkuse tagamist. Mõlemal juhul peab olukorrapilt võimaldama vastu võtta vajalikke otsuseid selleks, et ära hoida kahju. Lähtuvalt tasandist (asutus või isik/perekond/kogukond) on nii otsused kui selleks vajalik info erinevad. Seejuures on uuringutes leitud, et on oluline vältida sihtrühma vajadustele mitte vastavaid teavitusi (Haataja, *et al.*, 2014, p. 146). Üks ekspertidest lisas, et selline olukorrateadlikkuse infosüsteem peaks olema toimiv pidevalt ja mitte ainult kriisi ajal ning selle eesmärk oleks avalikkuse teadlikkuse hoidmine.

Ootust kasutada kriisiinfo teenuse raames ohualapõhist või asukohapõhist ohuteavitust nimetas kolmandik intervjuueeritutest. Antud juhul käsitleti mõisteid „ohualapõhine“ ja „asukohapõhine“ sünonüümidenä, kuna mõlemal juhul pidasid eksperdid silmas konkreetset

piirkonnas viibivate inimeste teavitamist nende elu ja tervist ohustavast sündmusest. Seejuures peeti oluliseks nii tehnilisi aspekte (kasutajasõbralikkus, töökindlus, kiirus) kui ka sõnumi sisu (teave ohust ja käitumisjuhistest). „/.../ohuteavitus on kõige-kõige tähtsam, et kohalik elanik teaks, et kust oht tuleb - kas on tegemist soojavarustuse häirega, kas on tegemist lumetormiga, kas on tegemist elektrikatkestusega. Kõige tähtsam ongi ohuteavitus ja teavitus käitumisjuhistest, mis tuleb kohalikele elanikele edastada.“ (EKK 8, 2022). Uuringud on näidanud, et ohuteavituse sõnumite vastuvõtlikkus ja juhiste järgimine sõltuvad nii sõnumi saajast kui ka sõnumi koostamisest – selle sisust, stiilist, saatjast ja saatmise tehnoloogiast (National Academies of Sciences, 2018, p. 98). Seetõttu on oluline, et sõnumi koostajad omaksid vastavad kompetentsi nii sobiva kanali valikuks kui ka sõnumi sisu koostamiseks.

Mitmel juhul sõnastati ootusena ka tehnilist baasi ja koondunud kompetentsi, mille dubleerimiseks puudub vajadus. „*Me ehitasime täiesti nagu nullist üles asja, mis tegelikult on analoog võib-olla tehnilisele lahendusele, mis on Häirekeskuses olemas?*“ (EK5, 2022). Teine ekspert lisas sellele ka infotehnoloogilise turvalisuse aspekti: „*Kiire ohuteavitus, mis tähendab seda, et ta peab olema tehniliselt töökindel ja nii kasutaja mugavuselt selliselt läbi harjutatud, et ta on lihtne, ta on intuiitivne.*“ (EK12, 2022). Seejuures on vajalik arvestada sihtrühmade ja kanalite paljususega, millele ühe intervjuu käigus viidati järgmiselt: „*Et kogu selles kommunikatsioonis on natukene liiga palju sellist noorte inimeste ettekujutust, et meil tuleb informeerida ikkagi noortest vanadeni. Ja noh, nemad on väga selliste erinevate käitumise ja meediatarbimise harjumustega.*“ (EKK9, 2022). Sellele täienduseks nimetavad Lund & Maurya (2021, p. 9) vajadust arvestada erinevate elanikkonna gruppide juurdepääsuga infole ja infotehnoloogiale. Seega on oluline hinnata pidevalt koostööpartnerite ootusi ja vajadusi kriisikommunikatsiooni toetavatele tehnilistele lahendustele ning teisalt ka teavitada partnereid enda tänastest välja arendatud võimekustest.

2.3 Järeldused ja ettepanekud kriisiinfo teenuse arendamiseks

Uuringu tulemuste alusel esitatakse alljärgnevalt ettepanekud kriisiinfo teenuse arendamiseks ja selleks vajalike tingimuste loomiseks. Ettepanekute järjestus lähtub ekspertintervjuude tulemuste kategooriatest ning ei ole seega esitatud tähtsuse järjekorras. Iga ettepaneku järele on lisatud seda toetav peamine argumentatsioon ja selgitused. Ettepanekute adressaatide määramisel on lähtutud õigusaktides sätestatud ülesannete jaotusest.

Ettepanek 1: Analüüsida Häirekeskuse rolli riskikommunikatsiooni korraldamises. Vastutaja: Riigikantselei.

Uuringu tulemused näitavad tugevat seost kriisikommunikatsiooni ja riskikommunikatsiooni tegevuste vahel ning seda toetavad ka teoreetilised lähtekohad. Häirekeskuse poolt kriisiinfo teenuse osutamise edukus sõltub sellest, kui edukas on olnud tellija riskikommunikatsiooni tegemisel. Teisisõnu, Häirekeskus saab avalikkusele vahendada usaldusväärset kriisiinfot ja täita tellija ees oma lepingulist kohustust paremini kui tellija ise on oma kohustusi paremini täitnud, loonud usaldussuhte elanikkonnaga ning teinud aktiivset riskikommunikatsiooni. Et inimeste käitumist suurema tõenäosusega mõjutada, peavad kriisikommunikatsiooni sõnumid olema juba tuttavad ning suures piires kattuma riskikommunikatsiooni sõnakasutusega.

Mitmed eksperdid viitasid intervjuudes ka Häirekeskuse tänasele rollile riskikommunikatsioonis, olles samaaegselt nii riigiinfo kui kriisiinfo teenuse osutaja. Siiski on need teenused täna teineteisest sõltumatult osutatavad. Seega tuleks täiendavalt hinnata, millised võimalused on Häirekeskusel mõjutada tellija riskikommunikatsiooni kohustuste täitmist ning kas lepingulistes suhetes teenuse tellijatega ja riskikommunikatsiooni ülesandeid omavate asutustega tuleks seda käsitleda. Selle eelduseks on hetkeolukorra kirjeldus, mis käsitleb erinevate asutuste õiguslikku ja praktilist rolli riski- ja kriisikommunikatsiooni ülesannete täitmisel.

Ettepanek 2: Analüüsida Häirekeskuse rolli ja võimalusi kriisiinfo teenuse proaktiivseks osutamiseks, lisaks ohuteavituse teenusele kriisiinfo teenuse osana. Vastutaja: Siseministeerium.

Uuringu tulemustest selgus, et suureks väljakutseks peetakse kriisikommunikatsiooniga erinevate elanikkonna gruppideni jõudmist. Mitmed intervjuueeritud töid välja esindatava

asutuse madala võimekuse kasutada erinevaid kanaleid ning kommunikatsiooni sõnumeid spetsiifiliste gruppideni kohale viia. Ka teoreetilistes lähtekohtades on välja toodud, et infokanalite tarbimine on sõltuvuses kriisi tüübist, inimese vanusest ja muudest teguritest (Park & Avery, 2018, p. 69), mis muudab kriisikommunikatsiooni korraldamise asutuse jaoks keeruliseks ning seab nõudmised nii tehnilisele kui korralduslikule võimekusele, et jõuda vajalike sihtrühmadeni. Seega tuleks hinnata, kas ja millistel tingimustel saab vastavat võimekust arendada keskselt, säästes seega ressursse ja saavutades parema tulemuse. Seejuures tuleb hinnata nii sisuliste kui tehniliste kompetentside koondamise võimalusi.

Oluliseks ootuseks kriisiinfo teenusele nimetasid intervjuueeritud kiiret ohuteavitust, et vahetu ohu korral anda kiirelt ja töökindla süsteemi abil esmane teave olukorrast ning käitumisjuhised elu ja tervise kaitseks. Ohuteavituseks saab seejuures kasutada näiteks mobiiltelefonidele ja positsioneerimissüsteemidele tuginevaid lahendusi või ka sireene (Haataja, *et al.*, 2014, p. 146). Ka siin tuleb konkreetsemalt hinnata, milline peaks olema Häirekeskuse roll teenuse omanikuna vastavate kanalite ja tehniliste lahenduste arendamisel, arenduste prioriseerimisel ning kuidas leitakse sobivaimad viisid ohustatud sihtrühmadeni teabe viimiseks.

Ettepanek 3: Analüüsida täiendavate kanalite kaudu kriisiga seotud infopäringutele vastamise võimalusi. Vastutaja: Häirekeskus.

Mitmed intervjuueeritud märkisid, et elanikkonna kiire info saamise ootustele vastamiseks, tuleb arvestada ka tavapäraselt kasutatavate suhtluskanalitega. Lisaks kõnesidele kasutatakse tänapäeval aina enam elektroonilisi suhtlusrakendusi, aga ka teisi kirjalikku suhtlust võimaldavaid elektroonilisi kanaleid nagu e-post ja veebipõhised päringuvormid, infot otsitakse ka sotsiaalmeedia kaudu. Samuti tuleb arvestada 2025. aastal kehtima hakkavate ligipääsetavusnõuetega, mis võimaldaks kõigil võrdsetel alustel olla kaasatud infokeskkonda (Toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadus, 2022, § 2).

Selleks, et kriisiga seotud lisainfo vajadus saaks kiirelt rahuldatud, on vajalik hinnata tehnilisi ja korralduslikke võimalusi enim kasutatavate kanalite kaudu infopäringutele vastamiseks.

Ettepanek 4: Analüüsida Häirekeskuse võimalusi monitoorida ja vahendada infot kriise lahendavatele asutustele nende parema olukorrateadlikkuse tagamiseks nii kriisi eel kui selle toimumisel. Vastutaja: Siseministerium.

Mitmed intervjueritud märkisid, et lisaks elanike olukorradeadlikkuse tõstmisele läbi ohuteavituse korraldamise ja infopäringutele vastamise, on kriisi lahendamist juhtivatel asutustel vajadus pidevalt jälgida erinevaid näitajaid, mis võivad põhjustada kriisi või mis kriisi ajal võivad mõjutada kriisi arengut. Selline info võib hõlmata vastutavate asutuste teenuste kvantitatiivseid või kvalitatiivseid näitajaid aga ka valeinfo või kokkulepitud sõnumitest erineva info esinemist ning geograafiliselt laiemal kriisi korral välisriikide sõnumeid ja käitumisjuhiseid, millega peab kriisikommunikatsioonis arvestama. Seejuures võib abiks olla ka olemasolevatesse probleemides teavitamise kanalitesse laekunud info kasutamine. Info on sageli asutuse vastutusala keskne ning vajab eraldi välja selgitamist, kuid tehnilised lahendused selliseks monitooringuks võivad olla universaalsed. Teisisõnu, vajalik on analüüsida kriise lahendavate asutuste spetsiifilisi kommunikatsioonivajadusi ja hinnata võimalusi vajaduste rahuldamiseks kesksete lahenduste leidmiseks. Ettepanekut toetab ka teoreetiline alus, mille kohaselt lähtutakse kommunikatsiooni planeerimisel terviklikust riski- ja kriisikommunikatsiooni hõlmavast protsessist, mis kätkeb endas ka infovahetust asutuste vahel ning on vajalik riskidest info kogumiseks ja juhtimisotsuste ettevalmistamiseks (Palttala, *et al.*, 2012, p. 16; Coombs, 2010, p. 20).

Ettepanek 5: Analüüsida Häirekeskuse ja kriisi lahendava asutuse rollijaotust info kogumisel ja vahendamisel sündmuse laiaulatuslike mõjude ja ristsõltuvuse korral. Vastutaja: Riigikantselei.

Intervjuudest nähtus, et kommunikatsioonisõnumite koordineerimine on reeglina lahendava asutuse ülesanne, kuid siiski püstitati mitmel juhul küsimus võimalusest avada kriisiinfoteenus kahe kriisi lahendava asutuse tellimisel samaaegselt. Tuleb hinnata mil määral võib Häirekeskus päringute vastamiseks infot koguda ja kasutada mujalt kui lahendavalt asutuselt. Seejuures on oluline määratleda kontrollimehhanism sõnumi kooskõlastatuse ja kooskõllalisuse hindamiseks.

Vastavalt päästeseaduse § 3 lõikele 4 on kriisiinfo teenus Häirekeskuse osutatav teenus, kuid intervjuudest nähtus, et teenuse osutaja roll ei ole paljudele ühtselt arusaadav. Ka teoreetilistes lähtekohtades on märgitud keerukust, mis kaasneb mitmete eluvaldkondadega seotuse ja teemade varieeruvusega (Karam *et al.*, 2021, p. 177; Frandsen & Johansen, 2010, pp. 433-434). Vajalik on kirjeldada erinevate osapoolte rollijaotus, vaadeldes seejuures eraldi Riigikantselei, Päästeameti, Häirekeskuse ning kriisi lahendamist juhtivate asutuste riski- kui kriisikommunikatsiooni ülesandeid.

Ettepanek 6: Tõsta kriise lahendavate asutuste teadlikkust Häirekeskuse tänasest tehnilisest platvormist ja võimekusest. Vastutaja: Häirekeskus.

Intervjuudest selgus, et senistes kriisides on mõned kriise lahendavad asutused loonud iseseisvalt uusi kriisikommunikatsiooniga seotud teenuseid, mille osutamiseks puudus neil seni kompetents ja tehniline võimekus. Samas märgiti veidi kahtlevalt, et sellise teenuse osutamiseks on tõenäoliselt Häirekeskusel võimekus olemas. Näidete põhjal võib hinnata, et asutustel ei ole piisavat teadlikkust Häirekeskuse suutlikkusest kriisikommunikatsiooni toetada. Kui kriisi lahendava asutuse vajadus erineb lepingus määratletud kriisiinfo teenuse sisust, on eelistatud uue teenuse omal käel loomist Häirekeskuselt teenuse tellimisele. Seega saab Häirekeskus tutvustada senisest enam kriise lahendavatele asutustele oma tehnilist võimekust, et koostöös asutustega olla valmis vajadusel uute spetsiifiliste teenuste pakkumiseks ning selliste võimalustega saavad ka asutused eelnevalt arvestada kriisi lahendamise plaanides.

Ettepanek 7: Arendada välja kiiret ja sisukat tagasisidet ning infovahetust võimaldav tehniline lahendus, võttes arvesse teenuse tellija vajadusi. Vastutaja: Häirekeskus.

Kriisiinfo teenuse olulise tugevusena nimetasid mitmed eksperdid teenuse osutamise käigus laekunud info tagasisidestamist teenuse tellijana, mis võimaldas teha paremaid juhtimisotsuseid ja vajadusel korrigeerida seni planeeritud tegevusi. Selle ootuse täitmine peab teenuse arenduses ja toimepidevuse planeerimises olema jätkuvalt prioriteetsel kohal. Kaaluda tuleks uute ja kasutajasõbralike tehniliste lahenduste kasutuselevõttu Häirekeskuse poolt elanike infovajaduste väljaselgitamisel, info töötlemisel ja koostöös tellijaga järelduste tegemisel, sealhulgas ohuteavituse sõnumite arusaadavuse ja käitumisjuhiste järgimise hindamiseks. Seda vajadust toetavad mitmed varasemad uuringud, mis osundavad infovajaduste varieeruvusele elanikkonna gruppide lõikes ja muutumisele kriisi erinevates faasides (Sjöberg, 2018, p. 137; Lund & Maurya, 2021, p. 9; Houston, *et al.*, 2014, p. 8).

Ettepanek 8: Korraldada kriisiinfo teenuse arendamisega seotud võrgustikutööd, et infovahetus kriisi lahendamiseks seotud osapoolte vahel toimiks kriisiks tõrgeteta. Vastutaja: Häirekeskus.

Teoreetilistes lähtekohtades on avalike teenuste pakkumise eduteguritena nimetatud usalduslikku koostöösuhet, võrgustiku liikmete eesmärkide kattuvust ja piisavalt ressursi võrgustikutöö toetamiseks (Silvia, 2011, p. 70). Isiklike kontaktide hoidmiseks, arusaamade ja

mõisteruumi ühtlustamiseks ning suhtluse hõlbustamiseks tuleb korraldada ühiseid arutelusid ja seminare. Mitmed intervjuueeritud nimetasid, et inimeste tundmine mõjutab väga palju seda, kuidas toimub kriisis asutustevaheline suhtlus ja kriisikommunikatsiooni sõnumite kooskõlastamine. Teenuse toimimiseks on vajalik ka regulaarsete õppuste läbiviimine. Teenuse omanik peab olema kindel, et teenus toimib ja et protsessi osapooled täidavad oma rolli. Sellele aitab kaasa hea koostöö ning vastastikune arusaam vajadustest ja võimalustest.

Ettepanek 9: Koostada iga kriisiinfo teenuse rakendamise järgne analüüs ja kasutada järeldusi teenuse arenduses. Vastutajad: Häirekeskus ja Siseministeerium.

Mitmed eksperdid märkisid intervjuudes kriiside kogemustest õppimise vajalikkust ning tehtud järelduste ellu rakendamist. Just viimases nähti seniste kogemuste baasil puuduseid – isegi kui tehakse kokkuvõtte ja järeldused, jääb suur osa neist rakendamata ning järgmises kriisis põrkume samade küsimuste otsa. Seega on oluline, et selliste analüüside protsess on eelnevalt määratletud ning seotud tegevuste ja eelarve planeerimise protsessidega. Analüüsis tuleb käsitleda teenuse osutamiseks vajalike eelduste, sh teenuse osapoolte kohustuste täitmist, teenuse tehnilist toimimist ja töökindlust, protsessi tõhusust, teenust osutavate töötajate sooritust, teenuse tellijate ja tarbijate rahulolu jms. Ka teoreetilised alused rõhutavad kliendi rahulolu suurendamiseks vajalike süsteemsete tegevuste tähtsust olulise osana teenuse arendusprotsessist (Heintzman & Marson, 2005, p. 553). Analüüsi koostamine ja selles tehtud järelduste rakendamine määratletakse kehtiva planeerimiskorralduse kohaselt asutuse tegevuskavas.

KOKKUVÕTE

Magistritöös otsiti vastust küsimusele, millised on kriisiinfo teenuse arendamise võimalused Eestis, arvestades kriiside lahendamist juhtivate asutuste ootusi ja vajadusi?

Uurimisprobleemist lähtudes püstitati järgmised **uurimisküsimused**:

1. Millised tegurid mõjutavad enim kriisikommunikatsiooni korraldamist?
2. Millised on kriisi lahendamist juhtivate asutuste eripärased vajadused kriisikommunikatsiooni korraldamisel?
3. Kuidas määratleda erinevate asutuste rolle ja vastutust kriisikommunikatsiooni korraldamisel?

Et saavutada magistritöös püstitatud **eesmärk** ja selgitada välja kriisiinfo teenuse tellijate ootused teenusele, püstitati kolm uurimisülesannet: analüüsida kriisikommunikatsiooni korraldamist mõjutavate tegurite teoreetilisi käsitlusi; analüüsida kriisiinfo teenuse potentsiaalsete tellijate ootusi ja vajadusi kriisikommunikatsiooni korraldamiseks; koostada teooria sünteesi ja empiirilise uuringu tulemuste alusel ettepanekud teenuse arendamiseks ning selleks vajalike tingimuste loomiseks.

Esimese uurimisülesande täitmiseks analüüsiti esimeses peatükis kriisikommunikatsiooni korraldamise teoreetilisi lähtekohti, keskendudes kriisikommunikatsiooni korraldamist mõjutavatele teguritele, teenuste arenduspõhimõtetele ning kaalutlustele kriisikommunikatsiooni allhankeks teenusena. Teooria analüüs näitas, et oluline lähtekoht selleks, kuidas kriisikommunikatsiooni korraldada, on arusaam, mida kriisiinfoks ja kriisikommunikatsiooni tegevuseks loetakse. On oluline mõtestada kommunikatiivsed tegevused kõigis kriisireguleerimise faasides ja mõista seejuures osapoolte vastutust. Sellest, kuidas kriisi lahendav asutus tunnetab oma vastutust kriisi toimumise ja selle lahendamise eest, sõltub sõnumi jõudmine elanikkonnani ja edastatud käitumisjuhiste järgimine. Et kriisis võivad erinevatel asutustel olla vastandlikud huvid, siis on vastutusjaotus ja põhimõtted kommunikatsioonistrateegiate valikul väga olulised selleks, et kriis edukalt lahendada. Kriisikommunikatsiooni edukus sõltub suurel määral ka sellest, mil määral on selleks eelnevalt valmistatud, kas töötajad on koolitatud ja kas tegevused on eelnevalt planeeritud ja harjutatud. Mõistes asutuste vastutusalasse kuuluvate kriiside tüüpe, saab hinnata ka kriisikommunikatsiooniks valmistumise iseloomu ning võimalusi arendada kriisiinfo teenust kriisi tüüpidele vastavatel alustel. Sellega on seotud ka kriisist puudutatud elanikkonna

gruppide ni jõudmine läbi erinevate infokanalite, mistõttu tuleb arvestada vastava tehnilise ja korraldusliku võimekuse arendamise vajadustega. Kriisi lahendaval asutusel tuleb tähelepanu pöörata ka infovajaduste varieeruvusele elanikkonna gruppide lõikes, nende sotsiaaldemograafiliste tunnuste ja infokäitumise näitajate alusel.

Hinnates asjaolusid, millega tuleb arvestada kriisiinfo teenuse arendamisel, tuleb rõhutada teenuse tarbija rolli teenuse arendamisel. Teenuse sisu sõltub suurel määral teenuse osutaja ja tarbija omavahelisest koostööst. Tuleb arvestada, et isegi teenuse täieliku allhanke korral peavad teenuse tellijal säilima eriteadmised ja vastutus ning teenuse rahulolu tagavad koostöö ja suhtlus. Selle mõistmiseks tuleb luua võimekus rahulolu hindamiseks, tagasisidestamiseks ja saadud tulemuste kasutamiseks, mis on vajalik osa teenuse arendamisest. Teenuse allhankeks võivad olla erinevad motivaatorid ning nende ootuste hindamiseks tuleb arvestada vastava kontrollmehhanismi vajadusega, mis samuti viitab vajadusele arvestada partnersuhete ressursi kuluga allhanke korral.

Kriisiinfo teenus, kui suure määramatusega olukorrast sõltuv ja vajadustele kohandatud intensiivset kliendisuhetlust hõlmav, on käsitletav teadmistemahuka teenusena. Selliseid teenuseid iseloomustavad suuremad investeeringud, keerukamad meetodid ning suur suhtlusmäär klientide ja partneritega. Kuna vajadus sellise teenuse järele on pigem harv, tekib küsimus ressursimahuka tegevuse ülalpidamise otstarbekuses ning on üheks kaalutluseks allhanke vajaduse hindamisel. Samas tuleb siiski silmas pidada, et üksikute tegevuste allhange ei taga tervikliku kommunikatsiooni edu ning vajalik on selgelt määratleda millised on teenuse tellija ja osutaja otsustusõiguse vahekorrad.

Teise uurimisülesande täitmiseks ehk teisele ja kolmandale uurimisküsimusele vastamiseks, viidi läbi kaksteist ekspertintervjuud kriiside lahendamist juhtivate asutuste esindajatega, asutuste valik lähtus hädaolukorra seaduses määratletud vastutusest. Uurimuse koostamisel kasutati fenomenograafilist uurimisstrateegiat, et analüüsida ekspertide hinnanguid eripärastele vajadustele kriisikommunikatsiooni korraldamisel. Ekspertintervjuudega kogutud andmed analüüsiti kuue kategooria lõikes: „Kriisikommunikatsiooni käsitus“, „Kriisikommunikatsiooni mõjutegurid“, „Kriisikommunikatsiooni eripärad“, „Koostöö partneritega kriisikommunikatsiooni korraldamisel“, „Kriisikommunikatsiooni allhanke eeldused“ ning „Ootused kriisiinfo teenusele“.

Intervjuudest selgus, et vaatamata riski- ja kriisikommunikatsiooni selgepiirilisele eristamisele, pidasid kõik eksperdid tulemusliku kriisikommunikatsiooni eelduseks tugevat riskikommunikatsiooni. Peamiseks kriisikommunikatsiooni eesmärgiks nimetati kahjude ära hoidmist, tuues siiski välja ka mainekujunduse olulisuse. Kriisikommunikatsiooni olulisemate sihtrühmadena nimetati enim ohustatud elanikkonda, asutuse enda töötajaid ning teenuste tarbijaid ja koostööpartnereid. Raskusi sõnumitega sihtrühmadeni jõudmisel nimetasid ligi pooled vastajatest. Suurem osa asutustest, mida intervjuueeritud eksperdid esindasid, omavad plaane kriisikommunikatsiooni korraldamiseks, pidades planeerimist ja võrgustikutööd oluliseks. Samas tõdesid mitmed vastajad, et võtmeisikud ei ole piisavalt koolitatud ning plaane ei ole õppustel piisavalt testitud. Selge sõnumi koostamise vajalikkust rõhutasid intervjuudes pooled vastajatest, tuues samas välja selle keerukuse ja oskusteabe vajalikkuse. Samuti on keerukas erinevate elanike gruppide jõudmine, tulenevalt infokäitumise erinevustest. Selgus, et kriisi lahendav asutus jõuab kriisikommunikatsiooni sõnumitega elanikeni läbi paljude erinevate kanalite ja koostööpartnerite, kes omakorda omavad paremat ligipääsu elanike gruppidele. Samas ei uuritud ega tuvastatud teavituskanalite valiku täpsemaid asjaolusid, mis võiks olla üks edasistest uurimissuundadest.

Et vältida vastandlike seisukohtade levikut, nimetas valdav enamus ekspertidest vajadust põhisõnumite kooskõlastamiseks seotud osapooltega, säilitades siiski kõigile rolli kommunikatsioonis. Teatud juhtudel tuleb arvestada ka välisriikides leviva info ja käitumisjuhistega. Koostöö ja ebaselge vastutus on väljakutsed, mida nimetati pooltel juhtudel kriisikommunikatsiooni edukust oluliselt mõjutava tegurina ja mille lahendustena pakuti nii ühiseid kriisijuhtimisstruktuure kui ka tehnilisi lahendusi. Lisaks rõhutasid eksperdid ka vajadust eelnevalt üksteisega tutvavaks saada ja tundma õppida, et kriisi korral oleks suhtlus ladusam ning teineteise mõistmine parem. Vaatamata igakülgele valmistumisele näevad siiski ligi pooled vastajatest vajadust lisaressursi kaasamiseks kriisikommunikatsiooni korraldamisele, kuna enda ressursi jääb kriisis väheks. Seejuures on edukaks kaasamiseks vajalik eelnev koostöösuhe ning selge eesmärk, miks ja millega abi vajatakse.

Kolmanda uurimisülesande täitmiseks viidi läbi teoreetiliste lähtekohtade ning kriisiinfo teenuse tellijate ootuste ja vajaduste süntees ning sõnastati uuringu järeldustel põhinevad ettepanekud. **Peamised järeldused**, milleni teoreetiliste seisukohtade ja empiirilise uuringu analüüsi tulemusel jõuti, on:

- Selleks, et kriisiinfoteenust süsteemselt edasi arendada, on vajalik täpsem vastutusjaotuse määratlemine riski- ja kriisikommunikatsiooni korraldamisel;
- Erinevate elanikkonna gruppide kriisikommunikatsiooni sõnumitega jõudmine on ressursimahukas, mistõttu tuleb hinnata võimalusi keskseks võimekuse arendamiseks;
- Kriisiinfo teenuse arendamisel tuleb lähtuda elanike infotarbimise harjumustest ja suhtluskanalite kasutamisest;
- Teenuse arendamisel tuleb teha koostööd kriiside lahendamist juhtivate asutustega, et tagada läbi kriisiinfo teenuse parem osapoolte olukorratedlikkus kriisireguleerimise erinevates faasides;
- Kriiside lahendamist juhtivad asutused ei arvesta piisavalt Häirekeskuse võimalustega kriisikommunikatsiooni vajaduste rahuldamisel, mis on väljaspool kokkulepitud kriisiinfo teenuse piire;
- Kriiside lahendamist juhtivate asutuste peamiseks ootusteks kriisiinfo teenusele on tehniline kaasaegsus, töökindlus ning tagasiside saamine.

Lähtudes järeldustest, mis tulenesid teooria ja uurimuse sünteesist, koostati ettepanekud kriisiinfo teenuse arendamiseks ning vajalikeks täiendavateks analüüsideks. Ettepanekud puudutavad riski- ja kriisikommunikatsiooni vastutusjaotuse määratlemist, teenuse arendusprotsessi aspekte ja konkreetseid soovitusi teenuse tugevuste võimendamiseks ja puuduste kõrvaldamiseks. Ettepanekutest nähtub, et muuhulgas vajab suurendamist kriise lahendavate asutuste teadlikkus kriisiinfo teenusest ning parandamist vajab ka teenuse tellijate ja osutaja vaheline koostöö. Uuringu tulemuste põhjal tehtud ettepanekud on praktikas rakendatavad.

Viimased Eestit tabanud kriisid on näidanud, et kriisi mõjud ulatuvad paljudesse erinevatesse valdkondadesse ning see seab kõrgendatud nõudmised kriisijuhtimise ja kriisikommunikatsiooni koordineerimisele. Võimalused magistratöökriiside teema edaspidiseks uurimiseks ongi paljuski seotud nende ülesannete koordineerimise ja vastutusjaotusega. Täiendavate uuringutega on vajalik välja selgitada erinevate osapoolte roll, vastutus ja koostöömehhanismid riski- ja kriisikommunikatsiooni korraldamisel. Samuti vajavad uurimist kriisiinfo teenuse edasi arendamise võimalused lähtuvalt nii asutuste kui elanikkonna olukorratedlikkuse tagamise teoreetilistest alustest, et olla veelgi paremini valmis tuleviku kriisideks.

SUMMARY

The aim of the thesis was to find an answer to the question, what are the possibilities of developing a crisis information service in Estonia, taking into account the expectations and needs of the institutions leading the resolution of crises? Based on the research problem, the following research questions were posed:

1. What factors most affect the arrangement of crisis communication?
2. What are the specific needs of crisis management agencies in organizing crisis communication?
3. How should be distributed the roles and responsibilities of different institutions in the arrangement of crisis communication?

To achieve the goal, three research tasks were set: to analyse theoretical approaches to the factors affecting the arrangement of crisis communication; to analyse the expectations and needs of potential users of the crisis information service in organizing crisis communication; to prepare proposals for the development of the crisis information service based on the synthesis of theory and empirical research.

In order to fulfil the first research task, the theoretical starting points of crisis communication were analysed in the first chapter, focusing on factors influencing the arrangement of crisis communication, service development principles and considerations for outsourcing crisis communication as a service.

The analysis of the theory showed that an important starting point for how to organize crisis communication is the understanding of what is considered crisis information and crisis communication activities. It is important to create common understanding of communicative activities in all phases of crisis management and to understand the responsibilities of the parties. How the message reaches the population and influences the transmitted behavioural instructions depends on the extent of feeling responsible for solving the crisis. Since different institutions may have conflicting interests in a crisis, the division of responsibilities and principles in the selection of communication strategies are very important in order to successfully resolve the crisis. The success of crisis communication also depends on the extent to which it has been prepared in advance, whether the employees have been trained and whether the activities have been planned and practiced in advance.

Different types of crisis require different approaches to crisis communication. By understanding the types of crises under the responsibility of the authorities, one can also assess the nature of preparing for crisis communication and the possibilities of developing a crisis information service based on the types of crisis. Reaching the population groups affected by the crisis through various information channels is also related to this, so the needs of developing the corresponding technical and organizational capacity must be considered.

The authority solving the crisis must also take into account the feedback of the recipients of crisis communication messages, including using the possibilities of social media. This is important in order to understand the comprehensibility of the message, the acceptability of the explanations and the impact of the selected communication strategy, in order to make corrections immediately in case of deficiencies. At the same time, attention must also be paid to the variability of information needs across population groups, based on their socio-demographic characteristics and information behaviour indicators.

When evaluating the circumstances that must be considered in the development of the crisis information service, the role of the service consumer in the development of the service must be emphasized. The content of the service largely depends on the cooperation between the service provider and the consumer. It should be taken into account that even in the case of full outsourcing of the service, the customer of the service must retain special knowledge and responsibility, and the satisfaction of the service must be ensured by cooperation and communication. To understand this, the ability to evaluate satisfaction, provide feedback and use the obtained results, which is a necessary part of service development, must also be created. There can be different motivators for service outsourcing, and the need for a corresponding control mechanism must be considered in order to evaluate these expectations, which also indicates the need to take into account the cost of partner relation management resources also in the case of outsourcing.

The crisis information service, as it depends on the situation with great uncertainty and includes intensive customer communication adapted to the needs, can be treated as a knowledge-intensive service. Such services are characterized by higher investments, more complex methods and a high level of communication with customers and partners. Since the need for such a service is rather rare, the question of the expediency of maintaining a resource-intensive

activity arises and is one of the considerations when assessing the need for outsourcing. At the same time, it must be kept in mind that the outsourcing of individual activities does not guarantee the success of a comprehensive communication, and it is necessary to clearly define the relationship between the decision-making rights of the service user and the service provider.

In order to fulfil the second research task, twelve expert interviews were conducted with representatives of institutions leading crisis resolution, the choice of institutions was based on the responsibility defined in the emergency law. Using a phenomenographic research strategy to analyse experts' assessments of specific needs in the arrangement of crisis communication. The data collected through expert interviews were analysed across six categories: "Crisis communication approach", "Crisis communication influencing factors", "Crisis communication specificities", "Cooperation with partners in organizing crisis communication", "Crisis communication outsourcing prerequisites" and "Expectations for the crisis information service".

The interviews revealed that despite the clear distinction between risk and crisis communication, all experts considered comprehensive risk communication to be a prerequisite for effective crisis communication. The prevention of losses was named as the main goal of crisis communication; however, the importance of reputation building was also highlighted. The most important target groups for crisis communication were listed as the most vulnerable part of population, the institution's own employees, service consumers and cooperation partners. Difficulties in reaching target groups with messages were mentioned by almost half of the respondents. Most of the institutions represented by the interviewed experts have plans for organizing crisis communication, considering planning and networking important. At the same time, several respondents acknowledged that key personnel are not sufficiently trained and plans are not sufficiently tested in exercises. The necessity of composing clear messages was emphasized by half of the respondents in the interviews, at the same time highlighting its complexity and the need for know-how. It is also difficult to reach different groups of residents, due to the differences in information behaviour. It turned out that the agency solving the crisis reaches residents with crisis communication messages through many different channels and cooperation partners, who in turn have better access to groups of residents. At the same time, the precise circumstances of the choice of communication channels were not investigated or identified, which could be one of the future research directions.

In order to avoid the spread of opposing views, the vast majority of experts mentioned the need to coordinate key messages with related parties, while still maintaining a role for everyone in communication. In certain cases, the information and behaviour guidelines spread in foreign countries must also be taken into account. Cooperation and unclear responsibility are challenges that were mentioned in half of the cases as a factor significantly affecting the success of crisis communication, and for which both common crisis management structures and technical solutions were proposed as solutions. In addition, the experts also emphasized the need to get to know each other in advance, so that in the event of a crisis, communication would be smoother and mutual understanding would be better. Despite the comprehensive preparation, almost half of the respondents still see the need to involve additional resources in the arrangement of crisis communication, as their own resources will be insufficient in a crisis. In this case, a previous cooperative relationship and a clear goal of cooperation are necessary for successful involvement.

In order to fulfil the third research task, a synthesis of the theoretical starting points and the expectations and needs of the potential crisis information service users was carried out, and proposals based on the conclusions of the study were formulated. The main conclusions reached as a result of the analysis are:

- In order to systemically develop the crisis information service, a more precise definition of the division of responsibilities in the arrangement of risk and crisis communication is necessary;
- Reaching different population groups with crisis communication messages is resource-intensive, so opportunities for central capacity development must be evaluated;
- The development of the crisis information service must be based on the information consumption habits and the use of communication channels of the residents;
- In the development of the service, it is necessary to cooperate with the responsible authorities in order to ensure better situational awareness of the parties in the various phases of crisis management through the crisis information service;
- The authorities responsible of crisis resolution do not consider the capabilities of the Emergency Center in meeting the needs of crisis communication, which are not subject to their agreement on crisis information service;
- The main expectations of the responsible authorities to the crisis information service are technical modernity, reliability and feedback functionalities.

Based on the conclusions derived from the synthesis of theory and research, proposals were prepared for the development of the crisis information service and for the necessary additional analyses. The proposals concern the definition of the division of responsibility for risk and crisis communication, aspects of the service development process, and specific recommendations for strengthening the service's strengths and eliminating shortcomings. The proposals show that, among other things, the awareness of the crisis-solving agencies about the crisis information service needs to be increased, and the cooperation between the service's subscribers and the provider also needs to be improved. The suggestions made based on the results of the study are applicable in practice.

The latest crises that hit Estonia have shown that the effects of the crisis extend to many different areas, and this places increased demands on the coordination of crisis management and crisis communication. Opportunities for further research on the subject of the master's thesis are largely related to the coordination and division of responsibilities of these tasks. With additional studies, it is necessary to find out the role, responsibility and cooperation mechanisms of different parties in the arrangement of risk and crisis communication. The possibilities of further development of the crisis information service, based on the situational awareness theory of both institutions and the population, also need to be investigated in order to be even better prepared for future crises.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Abdul-Halim, H., Ee, E., Ramayah, T. & Ahmad, N., 2014. Human Resource Outsourcing Success: Leveraging on Partnership and Service Quality. *SAGE Open*, 4(3), pp. 1-14.

Alexander, D., 2014. Social Media in Disaster Risk Reduction and Crisis Management. *Science and Engineering Ethics*, 20(1), p. 717–733.

Alexandrova, M., 2015. Risk Factors in IT Outsourcing Partnerships: Vendors' Perspective. *Global Business Review*, 16(5), p. 747–759.

Asatiani, A., Penttinen, E. & Kumar, A., 2019. Uncovering the nature of the relationship between outsourcing motivations and the degree of outsourcing: An empirical study on Finnish small and medium-sized enterprises. *Journal of Information Technology*, 34(1), pp. 39-58.

Austin, L., Liu, B. & Jin, Y., 2012. How Audiences Seek Out Crisis Information: Exploring the Social-Mediated Crisis Communication Model. *Journal of Applied Communication Research*, 40(2), pp. 188-207.

Barnard, A., McCosker, H. & Gerber, R., 1999. Phenomenography: A Qualitative Research Approach for Exploring Understanding in Health Care. *Qualitative Health Research*, 9(2), pp. 212-226.

Barrett, M., Davidson, E., Prabhu, J. & Vargo, S., 2015. Service Innovation in the Digital Age: Key Contributions and Future Directions. *MIS Quarterly*, 39(1), pp. 135-154.

Bean, H. *et al.*, 2016. Disaster Warnings in Your Pocket: How Audiences Interpret Mobile Alerts for an Unfamiliar Hazard. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(3), pp. 136-147.

Beecher, N. *et al.*, 2005. Risk perception, risk communication, and stakeholder involvement for biosolids management and research. *Journal of Environmental Quality*, 34(1), pp. 122-128.

Bengtsson, L., Haartman, R. & Dabhilkar, M., 2009. Low-Cost versus Innovation: Contrasting Outsourcing and Integration Strategies in Manufacturing. *Creativity & Innovation Management*, 18(1), pp. 35-47.

Bickham, S. & Francis, D., 2021. The Public's Perceptions of Government Officials' Communication in the Wake of the COVID-19 Pandemic. *Journal of Creative Communications*, 16(2), p. 190–202.

Birch-Jensen, A., Gremyr, I., Hallencreutz, J. & Rönnbäck, Å., 2020. Use of customer satisfaction measurements to drive improvements. *Total Quality Management*, 31(5), pp. 569-582.

- Björck, A., 2016. Crisis Typologies Revisited: An Interdisciplinary Approach. *Central European Business Review*, 5(3), pp. 25-37.
- Blair, E., 2015. A reflexive exploration of two qualitative data coding techniques. *Journal of Methods and Measurement in the Social Sciences*, 6(1), pp. 14-29.
- Burgess, J. & Macdonald, D., 1999. Outsourcing, Employment and Industrial Relations in the Public Sector. *The Economic and Labour Relations Review*, 10(1), pp. 36-55.
- Cabiddu, F., Moreno, F. & Sebastiano, L., 2019. Toxic Collaborations: Co-Destroying Value in the B2B Context. *Journal of Service Research*, 22(3), pp. 241-255.
- Campbell, S. *et al.*, 2020. Purposive sampling: complex or simple? Research case examples. *Journal of Research in Nursing*, 25(8), p. 652–661.
- CDC, 2021. *CERC Manual*. [Vörgumaterjal]
Available at: https://emergency.cdc.gov/cerc/ppt/CERC_Introduction.pdf
[Kasutatud 08. 12. 2021].
- Christensen, T. & Lægreid, P., 2020. The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management. *International Public Management Journal*, 23(5), pp. 713-729.
- Coombs, W. T., 2007. Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), pp. 163-176.
- Coombs, W. T., 2010. Parameters for crisis communication. rmt.: T. Coombs & S. Holladay, toim-d *The Handbook of Crisis Communication*. Oxford: Wiley-Blackwell, pp. 17-53.
- Coombs, W. T. & Holladay, S. J., 2002. Helping Crisis Managers Protect Reputational Assets : Initial Tests of the Situational Crisis Communication Theory. *Management Communication Quarterly*, 16(2), pp. 165-186.
- Coombs, W. T. & Holladay, S. J., 2009. Further explorations of post-crisis communication: Effects of media and response strategies on perceptions and intentions. *Public Relations Review*, Kõide 35, pp. 1-6.
- Coombs, W. T. & Holladay, S. J., 2014. How publics react to crisis communication efforts: Comparing crisis response reactions across sub-arenas. *Journal of Communication Management*, 18(1), pp. 40-57.
- Corbin, J. & Strauss, A., 1990. Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria. *Zeitschrift für Soziologie*, 19(6), pp. 418-427.
- Díaz-Méndez, M. & Saren, M., 2018. Managing advertising agency client partnerships for value co-creation: Characteristics, categories, and challenges. *Marketing Theory*, 19(1), p. 9–26.

Eriksson, M., 2012. On-line strategic crisis communication: In search of a descriptive model approach. *International Journal of Strategic Communication*, 6(4), pp. 309-327.

Frandsen, F. & Johansen, W., 2010. Crisis Communication, Complexity, and the Cartoon Affair: A Case Study. rmt.: T. Coombs & S. Holladay, toim-d *The Handbook of Crisis Communication*. Oxford: Wiley-Blackwell, pp. 425-448.

Gilley, K. & Rasheed, A., 2000. Making More by Doing Less: An Analysis of Outsourcing and its Effects on Firm Performance. *Journal of Management*, 26(4), p. 763–790.

Gundel, S., 2005. Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3), pp. 106-115.

Gutteling, J., Terpstra, T. & Kerstholt, J., 2018. Citizens' adaptive or avoiding behavioral response to an emergency message on their mobile phone. *Journal of Risk Research*, 21(12), p. 1579–1591.

Haataja, M., Hyvärinen, J. & Laajalahti, A., 2014. Citizens' Communication Habits and Use of ICTs During Crises and Emergencies. *Human Technology*, 10(2), pp. 138-152.

Hajduk, G., 2016. Specifics and Features of Outsourcing Marketing Communications Activity. *Central European Business Review*, 5(3), pp. 78-87.

Harland, C., Knight, L., Lamming, R. & Walker, H., 2005. Outsourcing: assessing the risks and benefits for organisations, sectors and nations. *International Journal of Operations & Production Management*, 25(9), pp. 831-850.

Heide, M. & Simonsson, C., 2015. Struggling with internal crisis communication: A balancing act between paradoxical tensions.. *Public Relations Inquiry*, 4(2), pp. 223-255.

Heintzman, R. & Marson, B., 2005. People, service and trust: is there a public sector service value chain?. *International Review of Administrative Sciences*, 71(4), pp. 549-575.

Houston, J. *et al.*, 2014. Social media and disasters: a functional framework for social media use in disaster planning, response, and research. *Disasters*, 39(1), pp. 1-22.

Hädaolukorra seadus (2017) RT I, 18.06.2021, 3.

Jaakkola, E. *et al.*, 2017. Does one size fit all? New service development across different types of services.. *Journal of Service Management*, 28(2), pp. 329-347.

James, E. & Wooten, L., 2005. How to Display Competence in Times of Crisis. *Organizational Dynamics*, 34(2), pp. 141-152.

Jefferies, J., Bishop, S. & Hibbert, S., 2021. Service innovation through resource integration: An empirical examination of co-created value using telehealth services. *Public Policy and Administration*, 36(1), pp. 69-88.

Jones, P., 2016. *Communicating Strategy*. 2nd toim. New York: Routledge.

- Kang, M., Wu, X., Hong, P. & Park, Y., 2012. Aligning organizational control practices with competitive outsourcing performance. *Journal of Business Research*, 65(8), p. 1195–1201.
- Karamaşa, Ç., Demir, E., Memiş, S. & Korucuk, S., 2021. Weighting the Factors Affecting Logistics Outsourcing. *Decision Making: Applications in Management and Engineering*, 4(1), pp. 19-32.
- Karam, E., Hussein, W. & Gharib, T., 2021. Question Answering Techniques for Detecting Need of People in Crisis. *International Journal of Intelligent Computing and Information Sciences*, 21(1), pp. 165-179.
- Kern, T. & Willcocks, L., 2000. Exploring Information Technology Outsourcing Relationships: Theory and practice. *Journal of Strategic Information Systems*, 9(4), pp. 321-350.
- Kim, D. & Kreps, G., 2020. An Analysis of Government Communication in the United States During the COVID-19 Pandemic: Recommendations for Effective Government Health Risk Communication. *World Medical and Health Policy*, 12(4), pp. 398-412.
- Kremic, T., Tukel, O. & Rom, W., 2006. Outsourcing decision support: a survey of. *Supply Chain Management: An International Journal*, 11(6), p. 467 –482.
- Laev, J., 2017. *Lähtekohad kriisiinfotelefoni mudeli väljatöötamiseks ja rakendamiseks Eestis. Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Lair, C., 2019. Outsourcing and the Risks of Dependent Autonomy. *SAGE Open*, 9(2), pp. 1-12.
- Lee, H. & Jahng, M., 2020. The Role of Storytelling in Crisis Communication: A Test of Crisis Severity, Crisis Responsibility, and Organizational Trust. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 97(4), pp. 981-1002.
- Leib, I., Ruul, K. & Vessart, J., 2003. *Kriisikommunikatsiooni käsiraamat*. s.l.:Siseministeerium.
- Lopatowska, I. & Smiley, B., 2014. Proposed model of information behaviour in crisis: the case of Hurricane Sandy. *Information Research*, 19(1), pp. 1-13.
- Lund, B. & Maurya, S., 2021. How older adults in the USA and India seek information during the COVID-19 pandemic: A comparative study of information behavior. *IFLA Journal*, pp. 1-11.
- Macias, W., Hilyard, K. & Freimuth, W., 2009. Blog Functions as Risk and Crisis Communication During Hurricane Katrina. *Journal of Computer-Mediated Communication*, Köide 15, pp. 1-31.
- Marynissen, H. & Lauder, M., 2020. Stakeholder-Focused Communication Strategy During Crisis: A Case Study Based on the Brussels Terror Attacks. *International Journal of Business Communication*, 57(2), pp. 176-193.

National Academies of Sciences, E. a. M., 2018. *Emergency Alert and Warning Systems: Current Knowledge and Future Research*, Washington, DC: The National Academies Press.

Niles, M. *et al.*, 2019. Social media usage patterns during natural hazards. *PLoS ONE*, 14(2), pp. 1-16.

Nugraheni, D. & Vries, D., 2015. *Improving the Effectiveness of the Dissemination Method in Disaster Early Warning Messages*. Kuala Lumpur, School of Computer Science, Engineering and Mathematics; Flinders University, Adelaide, SA, Australia; Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia.

Olsson, E.-K., 2014. Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(2), pp. 113-125.

Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G., 2012. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), pp. 135-158.

Paek, H.-J. & Hove, T., 2021. Information Communication. *Journal of Creative Communications Technologies (ICTs), Crisis Communication Principles and the COVID-19 Response in South Korea*, 16(2), pp. 213-221.

Palttala, P., Boano, C., Lund, R. & Vos, M., 2012. Communication gaps in disaster management: Perceptions by experts from governmental and non-governmental organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(1), pp. 1-12.

Palttala, P. & Vos, M., 2012. Quality Indicators for Crisis Communication to Support Emergency Management by Public Authorities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(1), pp. 39-51.

Paluch, S. & Blut, M., 2013. Service Separation and Customer Satisfaction: Assessing the Service Separation/Customer Integration Paradox. *Journal of Service Research*, 16(3), pp. 415-427.

Parasuraman, A., Zeithaml, V. & Berry, L., 1988. SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, 64(1), pp. 12-40.

Park, S. & Avery, E. J., 2018. Effects of Media Channel, Crisis Type and Demographics on Audience Intent to Follow Instructing Information During Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), pp. 69-78.

Perechuda, K. & Sobińska, M., 2013. Communication and knowledge transfer models in IT outsourcing relationship. *Business Informatics*, 1(27), pp. 83-95.

Pukk, K., 2019. *Elanikkonna vastuvõtlikkus kriisikommunikatsiooni sõnumitele tormi näitel*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Päästeseadus (2010) RT I, 30.12.2020, 9.

- Racherla, P. & Hu, C., 2009. A Framework for Knowledge-Based Crisis Management in the Hospitality and Tourism Industry. *Cornell Hospitality Quarterly*, 5(4), pp. 561-577.
- Reynolds, B. & Seeger, M., 2005. Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model. *Journal of Health Communication*, Kõide 10, pp. 43-55.
- Riigikantselei, 2019. *Eelnõude infosüsteem; päästeseaduse ja relvaseaduse eelnõu seletuskiri*. [Võrgumaterjal]
Available at: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c6372b37-6c09-419a-b1e0-398f224e5130#WtVsLmeD>
[Kasutatud 6. 11. 2021].
- Riigikantselei, 2021. *Rakke- ja eksperdirühmad*. [Võrgumaterjal]
Available at: <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/rakke-ja-ekspertrühmad>
[Kasutatud 4. 11. 2021].
- Riigikantselei & Siseministeerium, 2018. *Elanikkonnakaitse kontseptsioon*. [Võrgumaterjal]
Available at: [https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkeryhmad/elanikkonnakaitse kontseptsioon 15.02.2018.pdf](https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkeryhmad/elanikkonnakaitse_kontseptsioon_15.02.2018.pdf)
[Kasutatud 10. 11. 2021].
- Ritala, P., Andreeva, T., Kosonen, M. & Blomqvist, K., 2011. A Problem-Solving Typology of Service Business. *The Electronic Journal of Knowledge Management*, 9(1), pp. 37-45.
- Rullinkoff, M., 2021. *Kriisikommunikatsioon Ida-Virumaa evakueerimisel relvakonflikti korral eesti ida piiril*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Schoofs, L., Claeys, A.-S., De Waele, A. & Cauberghe, V., 2019. The Role of Empathy in Crisis Communication : Providing a Deeper Understanding of How Organizational Crises and Crisis Communication Affect Reputation. *Public Relations Review*, 45(5), pp. 1-9.
- Seeger, M. W., 2006. Best Practices in Crisis Communication: An Expert Panel Process. *Journal of Applied Communication Research*, 34(3), pp. 232-244.
- Sildnik, M., 2018. *Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisiolukorrast tulenevat haavatavust*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Silvia, C., 2011. Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership. *State and Local Government Review*, 43(1), pp. 66-71.
- Sin, S., 2010. Considerations of Quality in Phenomenographic Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 9(4), pp. 305-319.
- Siseministeerium, 2017. *Hädaolukorra seaduse käsiraamat*. [Võrgumaterjal]
Available at:
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hos_kasir

[aamat_veebi.pdf](#)

[Kasutatud 1. 12. 2021].

Siseministeerium, 2021. *Siseturvalisuse programm 2020-2024 (kinnitatud 2021)*.

[Võrgumaterjal]

Available at: <https://www.siseministeerium.ee/media/755/download>

[Kasutatud 1. 12. 2021].

Sjöberg, U., 2018. It is Not About Facts – It is About Framing. The App Generation's Information-Seeking Tactics: Proactive Online Crisis Communication. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), pp. 127-137.

Socha, G., 2018. Emergency Hotline as a Communication Tool in Times of Crisis. *Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law*, 22(3), pp. 35-39.

Sørensen, E. & Torfing, J., 2017. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration*, 47(7), pp. 826-839.

Swallehe, O., 2021. Service Delivery and Customer Satisfaction in Public Organizations. *The IUP Journal of Marketing Management*, 20(2), pp. 7-33.

Tampere, P., 2016. *Stakeholders as Crisis Communicators - Flow of Communication Power from Organizations to Public. Dissertation*. Tallinn: Tallinn University.

Teddlie, C. & Yu, F., 2007. Mixed Methods Sampling: A Typology With Examples. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), pp. 77-100.

Toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadus (2022) RT I, 15.06.2022, 1.

Toote ja teenuse funktsionaalsed ligipääsetavusnõuded ja nõuded nende kohta antavale teabele (2022) RT I, 15.06.2022, 5.

Topper, B. & Lagadec, P., 2013. Fractal Crises – A New Path for Crisis Theory and Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(1), pp. 4-16.

Vaxevanou, A. & Konstantopoulou, N., 2015. Basic Principles the Philosophy of Outsourcing. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 175(1), pp. 567-571.

Vink, J. *et al.*, 2021. Service Ecosystem Design: Propositions, Process Model, and Future Research Agenda. *Journal of Service Research*, 24(2), pp. 168, 186.

Wood, M. *et al.*, 2018. Milling and Public Warnings. *Environment and Behavior*, 50(5), p. 535–566.

Vos, M., R, L., Reich, Z. & H, H.-L., 2011. *Developing a Crisis Communication Scorecard*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Yang, J. & Zhuang, J., 2020. Information Seeking and Information Sharing Related to Hurricane Harvey. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 97(4), p. 1054–1079.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Kriisireguleerimise faasid ja kommunikatsiooni tegevused (Reynolds & Seeger, 2005, p. 51; Palttala & Vos, 2012, p. 46; Coombs, 2010, p. 20 põhjal magistritöö autori koostatud)	10
Tabel 2. Sotsiaalmeedia kasutus hädaolukordades (Houston, <i>et al.</i> , 2014, p. 8 põhjal magistritöö autori koostatud).....	20
Tabel 3. Teenuse disaini kontseptuaalsed osad teenuse ökosüsteemi disaini perspektiivist lähtudes (Vink, <i>et al.</i> , 2021, p. 173 põhjal magistritöö autori koostatud).....	23
Tabel 4. Allhanke otsust mõjutavad tegurid (Vaxevanoua & Konstantopoulou, 2015, p. 570; Karamaşa, <i>et al.</i> , 2021, p. 24; Asatiani, <i>et al.</i> , 2019, p. 50; Burgess & Macdonald, 1999, pp. 39-40 põhjal magistritöö autori koostatud)	26
Tabel 5. Poolstruktureeritud ekspertintervjuude valim (magistritöö autori koostatud)	31
Joonis 1. Organisatsioonide kriisikommunikatsiooni eesmärgid (Seeger, 2006, p. 234; Coombs, 2007, p. 165; Coombs & Holladay, 2002, p. 171; Palttala & Vos, 2012, p. 9 põhjal magistritöö autori koostatud)	132
Joonis 2. Kriisi tüüpide maatriks prognoositavuse ja mõjutatavuse järgi koos vastumeetmetega (Gundel, 2005, p. 112; Racherla & Hu, 2009, p. 571 põhjal magistritöö autori koostatud) ..	165
Joonis 3. Koostöövõrgustike edutegurid ja põhjuslikud seoses eesmärkide saavutamise (Sørensen & Torfing, 2017, p. 831; Silvia, 2011, p. 70 põhjal magistritöö autori koostatud).	24
Joonis 4. Organisatsioonisiseste ja -välise otsuste võimalik vastutusjaotus allhankel (Hajduk, 2016, p. 82 põhjal magistritöö autori koostatud)	287

Joonis 5. Peamised kriisikommunikatsiooni sihtrühmad ekspertide poolt nimetamise kordade järgi (magistritöö autori koostatud).....	35
Joonis 6. Kriisikommunikatsiooni teavituskanaalid ja nende vahelised seosed intervjuude põhjal (magistritöö autori koostatud)	40
Joonis 7. Kriisikommunikatsiooni allhanke motivaatorite esinemissagedus intervjuude põhjal (magistritöö autori koostatud)	47

Lisa 1. Ekspertintervjuude küsimused

KRIISIKOMMUNIKATSIOONI VAJADUSED JA ERIPÄRAD

1. Millised kriisid kuuluvad Teie poolt esindatava asutuse vastutusalasse?
2. Mis on Teie asutuse vastutusalas olevate kriiside iseloomulikeks joonteks?
3. Mida tähendavad Teie jaoks kriisikommunikatsioon ja riskikommunikatsioon?
4. Mis on kriisikommunikatsiooni peamiseks eesmärkideks Teie asutuses?
5. Mis on Teie asutuse kriisikommunikatsioonis iseloomulikeks joonteks kriisi tüübist, kriisi ajalisest arengust jms lähtuvalt?
6. Palun rääkige, kuidas on Teie asutus valmistunud vajadusel kriisikommunikatsiooni korraldamiseks?
7. Kes on Teie asutuse peamised kriisikommunikatsiooni sihtrühmad ning mis iseloomustab nende infotarbimise harjumusi ja kasutatavaid kanaleid?

ROLLJAOTUS KRIISIKOMMUNIKATSIOONI KORRALDAMISEL

8. Milliseid puuduseid näete tänases kriisikommunikatsiooni korralduse rollijaotuses?
9. Millisena näete erinevate asutuste kommunikatsiooniülesandeid paljusid valdkondi hõlmavas kriisis?
10. Millistel kaalutlustel oleksite valmis oma asutuse kriisikommunikatsiooni ülesandeid allhanke korras sisse ostma või muul viisil ümber jaotama?
 - millised on eeldused selliste muudatuste tegemiseks?
11. Kas soovite lisada veel midagi käsitletud temade täiendamiseks?

Lisa 2. Ekspertintervjuude analüüsi kodeerimistabel

Uurimisküsimus	Kategooria	Kood
1. Millised tegurid mõjutavad enim kriisikommunikatsiooni korraldamist?	1. Kriisikommunikatsiooni käsitlus	Kriisi- ja riskikommunikatsiooni mõisted ja seosed
		Kriisikommunikatsiooni eesmärk
		Kriisikommunikatsiooni sihtrühmad
	2. Kriisikommunikatsiooni mõjutegurid	Kriisikommunikatsiooniks valmistumine
		Sõnumi koostamine
		Kriisikommunikatsiooni kanalid
2. Millised on kriisi lahendamist juhtivate asutuste eripärased vajadused kriisikommunikatsiooni korraldamisel?	3. Kriisikommunikatsiooni eripärad	Teabe paljusus
		Valeuudised
		Teave välisriikidest
		Ristsõltuvuse määr
		Võimalikud sidelahendused
		Sündmuste avatus
3. Millised on võimalused määratleda erinevate asutuste rolle ja vastutust kriisikommunikatsiooni korraldamisel?	4. Koostöö partneritega kriisikommunikatsiooni korraldamisel	Ülesannete selguse tagamine
		Kriisijuhtimise korraldamine
		Tehniliste vahendite kasutamine
		Koostöövõrgustikud
	5. Kriisikommunikatsiooni allhanke eeldused	Allhanke eesmärgi määratlemine
		Allhankeks valmisolek
		Eelteadmiste olemasolu
		Vastutuse määratlemine
	6. Ootused kriisiinfo teenusele	Tagasiside andmine
		Meedia monitoring
		Olukorrateadlikkuse tagamine
		Ohualapõhine teavitamine
		Kompetentsikeskus