

AVALIKU SEKTORI KRIISIOTSUSTAMIST MÕJUTAVAD TEGURID KORONAKRIISI ALGFAASIS SAAREMAA VALLA JA TALLINNA LINNA KRIISIÜKSUSTE NÄITEL

HANNES NAGEL, ANNE-MAY NAGEL

Võtmesõnad: kriisijuhtimine, otsustamine, tegurid, VUCA, COVID-19

Ülevaade. Artikli eesmärk on kirjeldada 2020. aastal koroonaviiruse puhkemisel kohalike omavalitsuste kriisiüksustes (edaspidi *kriisiüksused*) otsustamist mõjutanud tegureid ja nende väljendusvorme. Valimisse kaasati Tallinna linna ja Saaremaa valla kriisiüksustes töötanud isikud. Artikkel on kohalike omavalitsuste kriisitsustamist mõjutanud tegureid kaardistava uuringu¹ üks osa, mis vaatlus just eriolukorrale eelnenud perioodi. Uuritavate otsustusprotsesside keskmes olid koroonakriisi esimeses laines toimuma pidanud suursündmused, Kirkorovi kontsert Tallinnas ja Kuressaare võrkpallimängud. Kombineeritud uurimismeetodiga (dokumendianalüüs, küsimustik ja poolstruktureeritud intervjuud) kogutud andmed näitavad, et otsustajaid mõjutasid enim ajasurve, meedia- ja avalikkuse surve ning info puudumine. Saaremaal kui väiksemas kogukonnas tunnetati otsustamisele survet avaldanud tegurite mõju tugevamalt.

¹ Artikkel põhineb Tallinna Ülikoolis 2021. aastal tehtud uuringul „Kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisis – juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel“. Uuring on kättesaadav https://uuringud.tallinn.ee/file_download/1258.

SISSEJUHATUS

2020. aasta alguses Wuhanist (Hiina Rahvavabariik) alguse saanud koroonaviiruse puhang osutus avalikule sektorile murekohaks juba enne esimese nakatunu Eestis tuvastamist sama aasta 26. veebruaril. Muret tekitavad kaardrid ülerahvastatud haiglatest ja suletud linnadest Hiinas, veidi hiljem ka Itaalias ning asjaolu, et haigustekitaja oli tundmatu, tõstis globaliseerunud infoühiskonnas ohutaju kõrgele. Kuna piisknakkusena leviva viiruse tõkestamise üks olulisemaid põhimõtteid on läbikäimise vähendamine, oli just suurürituste toimumine ja sellega kaasnevad riskid kõrgendatud tähelepanu all.

Leidus ka määramatust: polnud teada, kas viirus üldse Eestisse jõuab ja kui ka jõuab, ei olnud aimu võimaliku kriisi tõsidusest. Meenutagem, et Ebola kriisi puhkedes Lääne-Aafrikas 2014. aastal tehti Eestis küll ettevalmistusi, aga viirus siia ei jõudnud. Koroonaviirusega kaasnenud määramatusele lisandus ebakindlus, nimelt polnud enne eriolukorra kehtestamist kohalikel omavalitsustel seaduslikku alust keelata erakorraldajate masšiüritused pelgalt ohutunnetuse alusel (Õiguskantsler, 2020). Keelamisega kaasnevale publiku pahameelele oleksid võinud lisanduda rahalised tagajärjed – korraldajad teevad juba enne üritusi teatud kulused ja suurürituste korral võivad summad ulatuda sadadesse tuhandettesse. Kui lisada sellele näiteks Saaremaa otsustajaid tabanud meediasurve (Meie Maa, 2020, lk 2) kohaliku kogukonna seest ning riigisektori segased sõnumid (Vedler & Vahter, 2020, lk 9–14), kangastub pilt ootamatult mitmetahulisest otsustuskeskkonnast.

Teisalt on kaalukausil inimeste tervis, tervisesüsteemi toimepidevus ja halvemal juhul inimesed. See on klassikaline VUCA-keskkond (Shufutinsky *et al.*, 2020, p. 20), mille nimetajateks on kriisikeskkonna tegurid, nagu heitlikkus (ingl *volatility*), määramatus (ingl *uncertainty*), keerukus (ingl *complexity*) ja mitmetahulisus (ingl *ambiguity*). Heitlikkus loob pidevalt muutuvad tingimused, infopuudus määramatuse, läbipõimunud struktuurid keerukuse ning uudsus ja pretsedendi puudumine toonitab otsustuskeskkonna mitmetahulisust.

Avalikus sektoris tuleb kriisijuhtimises nii oma ülesannetelt, vastutuselt kui ka ressursidelt eristada riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandit. Kaasatud osapooltena võib vaadelda ka erasektori või teadusasutuste rolli, aga vastutus otsuste eest langeb poliitikakujundajatele ja ametnikele. Lisaks avalduvad otsustamist mõjutavad tegurid spetsiifiliselt.

Conradi (2018, lk 137–139) järgi on kohapealne ajalooline reaalsus palju segasem ja kilustatum kui makroperspektiivis välja paistab. Kohaliku omavalitsuse tasandil ja keerulistes tingimustes toimunud otsustamise mõtestamiseks tuleb eelkõige uurida keskkonda, milles otsustajad tegutsesid, ning kaardistada nende otsustuskäitumist mõjutanud tegurid. See on ehk algpunkt tulevaste kriiside juhtimise kui avaliku teenuse mõtestatud disainimiseks ja seeläbi varasemate vigade vältimiseks. Ka VUCA-maatriks keskendub katusteterminena vaid heitlikkusele, määramatusele, mitmetahulisusele ja keerukusele,

aga mikrotasandil mõjuvad tegurid väiksemate tükkidena, mille uurimine oli selle artikli eesmärk.

Esmalt antakse artiklis ülevaade kriisieelse faasi ja probleemteema juhtimisest. Sellele järgneb VUCA-maatriksi kirjeldus ja otsustamist mõjutavate tegurite tutvustus. Kolmandas alapeatükis kirjeldatakse uuringu metoodikat ning seejärel tulemusi, millele järgneb arutelu ja kokkuvõte koos soovitusetega.

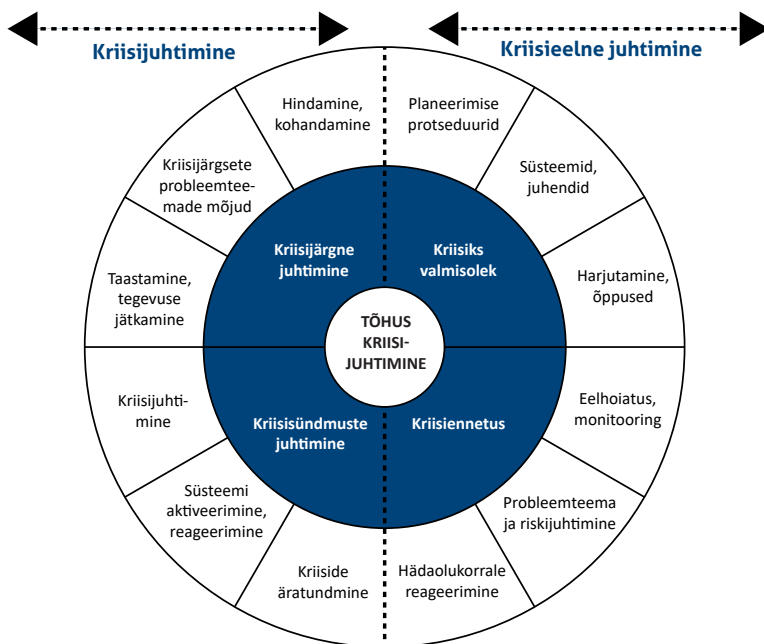
1. KRIIS, KRIISIEELNE FAAS JA PROBLEEMTEEMA JUHTIMINE

Kriis kui nähtus on eluga kaasuv paratamatus, kriiside eripalgelist lahendamist (või eskaleerumist) on teemana peetud niivõrd tähendusrikkaks, et neid on tulevastele põlvetele säilitamiseks täheldatud juba vähemalt antiikajast (Eckstein, 2003). Teaduspõhine huvi kriisijuhtimise kui valdkonna vastu kerkis siiski esile pärast II maailmasõda ning 1960.–1970. aastatel laienes teadushuvi organisatsioonikäitumise ja kriisidele reageerimise valdkonda (Milburn *et al.*, 1983).

Üpris pikalt keskenduti kriisi ja kriisijuhtimise kui nähtuse mõtestamisele (Jaques, 2009, p. 281) ja tasub märkida, et kriisi ammendava definitsioonini pole siiani jõutud. Kriisi võib mõtestada kui koondnimetust sündmuste ja olukordade kohta, mis on soovimatud, ootamatud, enneolematud ja kohati ka juhtimatud ning põhjustavad laialdast ebakindlust ja ohtu (Rosenthal *et al.*, 2001). Oluliseks peetakse ka kriisi võimet ohustada organisatsiooni või grupi põhiväärtusi (Boin *et al.*, 2018; Stern, 2003, p. 3). Kriise võib tõlgendada ka kui otsuste langetamise aega (Brecher, 1993; Janis, 1989). Kriisisituatsioonis käib kahju maandamiseks aktiivne tegevus, mida tunneme kriisijuhtimise nime all.

Vaatamata terminis *kriisijuhtimine* sisalduva osise *kriis* negatiivsele varjundile on kriisijuhtimise puhul tegu läbinisti positiivse tegevusega (Boin *et al.*, 2018, p. 24). Nimelt saadab seda usk ja lootus, et kui teatud toimijad võtavad õigel ajal ette teatud tegevusi, õnnestub maandada juba saabunud kriisi negatiivseid tagajärgi ja seeläbi tagada parem tulevik (*ibid.*). Kriisijuhtimine ei taotle kriisi vältimist (kriis on olemuselt paratamatu ja vaid aja küsimus), vaid on suunatud pideva süsteemse pingutusena (Ritchie *et al.*, 2011, p. 369) negatiivsete tagajärgede vähendamisele (Sahin *et al.*, 2015, p. 2299).

Kriise võib mõtestada sellele eelnevate, kriisiaegsete ja kriisile järgnevate tsüklite kirjeldamise kaudu. Jaques'i (2007, p. 150) kohaselt eristuvad protsessis nelja põhifaasina (vt joonis 1) kriisiks valmisolek, kriisiennetus, kriisisündmuste juhtimine ja kriisijärgne juhtimine. Siinkohal on oluline rõhutada, et esimese kahe puhul on tegemist ennetava kriisieelse juhtimisega (kriisiennetus ja kriisiks valmisolek), vaid üks tegeleb aktiivsete kriisisündmuste juhtimisega ning lisandub kriisijärgne juhtimine. Kriisijärgse juhtimise



Joonis 1. Probleemteema ja kriisijuhtimise suhestumise mudel (Jaques, 2007, p. 150, täiendanud Nagel, 2021, lk 18)

üks oluline osa on ka õppimine toimunu mõtestamise, hindamise ja vastavate kohanduste tegemise kaudu.

Kriisiennetuses etendab olulist rolli probleemteema (ingl *issue*) kui organisatsiooni sisetiste või väliste lahendamata asjade, seisundi või juhtumi tuvastamine, millel on märkimisväärne mõju organisatsiooni toimimisele või huvidele (Register & Larkin, 2002, p. 31). Kuigi osa probleemteemasid tekivad organisatsiooni sees ja liiguvad seejärel ühiskonda, algavad need sageli avalikus sektoris ka organisatsiooniväliselt, mis võivad vallanduda poliitilise või aktivistide tegevuse tulemusena (King, 2015, p. 23). Samas ei arene igast probleemteemast veel kriisi, kuna enne kriisi puhkemist avalduvad teatud märgid, mille maandamist taotleb probleemteema juhtimine (ingl *issue management*) kriisieelse juhtimise (Boe, 1979, p. 4), süsteemse kriisiennetuse (Smith, 2005, p. 312) ja varajast strateegilist planeerimist toetava hoiatus- või kriisieelse mehhanismina (Fahey & King, 1977).

Tõhusas kriisijuhtimise protsessis eristub just kriisieelse juhtimise kaalukus – reaktiivse kriisireaktsiooni juhtimise kõrval on kriisijuhtimise õnnestumist tagav osa ka kogu aktiivsele sündmusfaasile eelnev. Ühe elulise näitena võib tuua koroonakriisi puhkedes 2020.

aasta kevadtalvel saabunud isikukaitsevahendite puuduse ja sellest lähtunud üleilmse ostupaanika. Kriisiks valmisoleku faasis isikukaitsevahendeid soetades on tegutsemine efektiivsem, kulutõhusam (väiksem nõudlus maailmaturul kriisivälisel ajal tagab soodsama hankimishinna) ja ka ametnike energiat säästev. Kõik, mis on tehtud kriisiks valmisoleku või kriisiennetuse faasis, on alati säästlikum nii otseste kui ka kaudsete kulude poolest. Paralleeli võib siinkohal tõmmata kaitsevaldkonnaga, kus valmistumine on üks olulisematest heidutusmeetmetest.

Boin *et al.* (2016, p. 15) toovad esile viis strateegilise kriisijuhtimise ülesannet: mõistmine (ingl *sense making*), otsustamine ja koordineerimine (ingl *decision-making and coordinating*), mõtestamine (ingl *meaning making*), vastutamine (ingl *accounting*) ja õppimine (ingl *learning*). Avaliku sektori kriisijuhtimises on nende ülesannete täitmise peamiseks väljundiks kriisiüksustes otsuste langetamine.

Baumann *et al.* (2014) kohaselt on otsus tegevussuuna määramiseks tehtud valik alternatiivide seast. Seejuures on oluline loovus. Sterni (2003, p. 216) kohaselt on loov mõtlemine oskus, mida ei saa asendada ükski käsiraamat ega kriisiplaan. Otsustamise kui protsessi käigus jõuavad nii inivid, rühm kui ka organisatsioon järelaluseni selle kohta, milliseid tegevusi püstitatud eesmärkide saavutamiseks olemasolevate ressursside piires jätkata või ette võtta (Russo & Schoemaker, 2014, p. 1). Otsused tuginevad aga hinnangutele, mille kujunemine eeldab Simoni (1997) järgi olukorra, tõenäosuse, tagajärgede ja põhjuste mõistmist. Seda mõjutavad aga mitmed tegurid (Shahsavarani & Adabi, 2015, p. 222). Tuleb arvestada, et kriisisituatsioonis kujunevad hinnangud olukorrast tavapärasest keerulisemas keskkonnas.

Wolfensteini (1967) kohaselt võivad kriisitingimused otsustamise asemel tuua kaasa ka mitteotsustamise, seda näiteks:

- otsusena, mida ei tehta;
- otsusena mitte otsustada;
- otsusena mitte reageerida.

‘t Hart *et al.* (2008, p. 237) järgi võib see viia ka nn halvatuseni, olukorrani, milles poliitikakujundajad ja teised kriisijuhid on sündmuste survega niivõrd ülekoormatud, et nad ei suuda tegutseda ja sündmused arenevad omatahtsi. Võimetus kriisikeskkonnast tulevate tingimustega, näiteks määramatusega ja olukorra pideva muutumisega toime tulla, võib mõjutada ka isikute info töötlemise suutlikkust – võib jääda tähelepanuta alternatiivsetest allikatest pärinev väärtuslik info, võidakse valesti tõlgendada COVID-19 puhangute faase (Berger *et al.*, 2020, p. 1). Selleks et tänapäeva kriise paremini mõista ja varasemaid vigu vältida, on kriisikeskkondade kirjeldamiseks kasutusel VUCA-matriks.

2. VUCA-MAATRIKS JA KRIISIKESKKOND

Kriisifaasidele lisaks on oluline kirjeldada kriisijuhtimise kui kriisi (probleemi) tüüpilist lahendamismustrit. Traditsioonilised kriisijuhtimise juured ulatuvad klassikalise insertehnilise mõtlemiseni, mis eeldab vigase väljundi (ingl *output*) kõrvaldamiseks tõrke tuvastamist ja parandamist sisendis (ingl *input*) (Kahn *et al.*, 2013, p. 377). Tänapäeva maailmas tuleb Jaques'i kriisijuhtimise käsitluse (vt joonis 1), aga ka probleemi lahendamise lihtsustatud mudeli kõrval arvestada ka teatud hulga kriisijuhtimist mõjutavate muutujatega ehk keskkonnast lähtuvate teguritega, mida kirjeldab VUCA-maatriks. Enam ei saa rääkida vaid ühest sisendist, vaid pigem on tegu võrgustunud tegurite sasipunt-raga, mida tingib VUCA-kriisikeskkond.

VUCA juured ulatuvad Warren Bennis ja Burt Nanuse (1985) välja töötatud juhtimis-teooriateni. Akronüümina võeti VUCA esimest korda kasutusele USA relvajõudude õppe-töös külma sõja ajal. VUCA iga täht tähistab kiiresti muutuvast maailmas kriise iseloomus-tavaid keskkonnategureid, nagu heitlikkus (ingl *volatility*), määramatus (ingl *uncertainty*), keerukus (ingl *complexity*) ja mitmetahulisus (ingl *ambiguity*) – kriisid, mille koosmõju kirjeldatakse kui VUCA keskkonda (nt Bennett & Lemoine, 2014a; Shufutinsky *et al.*, 2020) (vt joonis 2).



Joonis 2. VUCA-raamistiku maatriks (Bennett & Lemoine, 2014a, p. 27; täiendanud Nagel, 2021, lk 24)

VUCA-keskkonda asetuvad kriisid ei ole tavapärased, pigem on tegemist moodsate kriisidega, mis Boini (2004, p. 166) järgi ei tunnista riigipiire ning mille keerukus trotsib valitsuste püüdlusi mõista kriisi põhjusi, viise ja võimalikke lahendusi. Lisaks ei piirdu VUCA-kriisid ühegi konkreetse valdkonnaga (näiteks tervishoiud või energeetika), vaid need liiguvad ühest teise ning toovad esile eri valdkondade probleemteemad ja kombineerivad neid ettenägematuteks ohtudeks. VUCA-keskkond toob ka kaasa ka stressi. Mõõduka stressi juures on aga inimgrupid oma otsustes ettevaatlikumad (Shapiro & Gilbert, 1975).

Tänapäeva kriis pole piiritletud ühe kindla kuupäevaga, mis tähistaks selle selget algust ja lõppu, oht võib ka ajuti hääduda või hoopiski muteeruda, et uuesti rünnata ('t Hart & Boin, 2001). See on iseloomulik ka koroonakriisi lainetele ja nende vahepealsele ajale. Rochet *et al.* (2008, p. 63) järgi peetakse siiski just avalikku sektorit muutustele ja ka seda tüüpi kriisidele vastupidavaks. Koroonakriis on ideaalnäide tänapäevasest VUCA-keskkonda asetuvast kriisist (Nangia & Moshin, 2020, p. 639), mis tõstatab vaatamata avalikus sektoris toimivatele süsteemidele ja reeglitele küsimuse kriisijuhtimise kui avaliku teenuse säilenõtkusest.

2.1. Otsustamist mõjutavad tegurid

Otsustamist kui üht kõige lihtsamat, aga ka peamist kriisijuhtimise töövahendit mõjutavad väga erinevad tegurid. Sterni (2003) kohaselt mõjutavad otsustamist tugevalt institutsionaalsed reeglid ja asjakohasuse normid. Samas tuginevad otsused ka hinnangutele, mis eeldavad põhjuse ja tagajärje seoste mõistmist, reaalse keskkonna, aga ka kohapealset inimeste erinevate hinnangute tajumist (Simon, 1997, pp. 77–78, 108–109). Organisatsioonide puhul varieeruvad otsused ka nende keerukuses (Simon, 1960), kusjuures probleemide puhul, mille osas organisatsioonil varasem kogemus puudub, ei pruugi organisatsioonid osata reageerida (Lee & Stintsoni, 2014, p. 14).

Kuna VUCA-raamistik defineerib kriisikeskkonda, siis võeti uuringu tarbeks otsustamist mõjutavate tegurite valimisel aluseks Thompsoni (2014, p. 638) kontseptuaalse mudeli juhtumipõhised ja Thomase (2019, p. 29) uuringu¹ otsustusprotsesse mõjutavate tegurite tüübid ja näited (vt tabel 1). Need kohandati uuringu iseloomu ja valimiga. Tegurite kategoriseerimisel lähtuti varasemate uuringute praktikast (nt Boin *et al.*, 2004; Baumann *et al.*, 2013), milles eristatakse sisemisi ja väliseid tegureid, mis loovad otsuste tegemiseks süsteemse keskkonna erinevate kombinatsioonide näol (Baumann *et al.*, 2011, p. 5).

¹ Uuring põhines 2017. aasta USA Põhja-California hiidmaastikupõlengute kriisijuhtimises otsustusprotsesse ja kriisijuhtimise otsustajaid otsustamisel mõjutanud tegurite kaardistamise VUCA-mudeli abil.

Tabel 1. Otsustusprotsesse mõjutavate tegurite tüübid ja näited (Thomas, 2019, p. 29, täiendanud Nagel, 2021, lk 28)

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

Esialgne vaade sellele, mis mõjutab koroonakriisi puhul näiteks kohalikul tasandil suurürituste toimumise üle otsuste tegemist, on olemas. Nageli (2021) Tallinna Ülikoolis tehtud uurimistö² üks osa keskendus kahe kohaliku omavalitsuse (Tallinna linn ja Saaremaa vald) kriisijuhte suursündmuste toimumise üle otsustamisel mõjutanud tegurite uurimisele enne eriolukorra väljakuulutamist. Uuringu tulemustest lähtub, et otsustamist mõjutavad sarnaselt eespool mainitud uuringutele nii organisatsioonilised kui ka -välised tegurid.

3. METOODIKA

Uuringu ülesehitus lähtus kombineeritud meetodist (ingl *mixed method*), mille puhul kombineeritakse kvalitatiivse ja kvantitatiivse uurimisviisi elemente, et saavutada laiaulatuslikum ja sügavam mõistmine (Johnson *et al.* 2007, p. 123). Selline lähenemine võimaldas koguda juhtumiuuringus osalenud otsustajatel eritüübilist sisendit, kus kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed andmed täiendasid üksteist, aga aitasid ka uuringu järeldusi laiendada ja tugevdada ning tulemuste kaudu panustada erialakirjandusse (Schoonenboom & Johnson, 2017, p. 110).

Kahes omavalitsuses (Saaremaa vallas ja Tallinna linnas) tehtud uuringu (Nagel, 2021) osana kaardistati ja uuriti mõlemas omavalitsuses ühe suursündmuse (vastavalt Kuresaare võrkpallimängud ja Tallinna Kirkorovi kontsert) toimumise otsustamisprotsessides osalenud inimesi mõjutanud tegureid. Baasandmete kogumiseks kasutati ankeetküsit-

² Uurimistö² pärvis 2021. aastal Tallinna Raestipendiumi ja Eesti Teadusagentuuri üliõpilaste teadustööde riiklikul konkursil Sotsiaalministeeriumi eripreemia.

lust (vt täpsemalt Nagel, 2021, lk 165–167), millest saadud andmete ja suursündmuste otsustusprotsessides osalenute täpsustamiseks tehti poolstruktureeritud intervjuud, mis Denscombe'i (2003, p. 165) kohaselt sobib meetodina nii tundmatu, tundliku kui ka keelulise ja personaalse teema uurimiseks. Suursündmuste otsustusprotsessides kohaliku omavalitsuse esindajana osalenud kümnest kaardistatud isikust osales ankeetküsitluses üheksa (vt tabel 2), kellest omakorda intervjuueeriti kuut otsustajat ja Tallinna puhul veel omakorda kolme otsustamisesse kaasatud tugistruktuuride teenistujat. Nii ankeetküsitlus kui ka intervjuud olid anonüümsed (Nagel, 2021, lk 52).

Tabel 2. Suursündmuste otsustusprotsessides osalenud otsustajate profiil (Nagel, 2021, lk 170, autorite täiendatud)

№	Organisatsioon	Otsustaja ametiprofiil
V1	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige
V2	Saaremaa Vallavalitsus	KOV ametnik
V3	Saaremaa Vallavalitsus	KOV juhtorgani liige
V4	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige
V5	Saaremaa Vallavalitsus	KOV juhtorgani liige
V6	Tallinna Linnavalitsus	KOV ametnik
V7	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige
V8	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige
V9	Tallinna Linnavalitsus	KOV juhtorgani liige

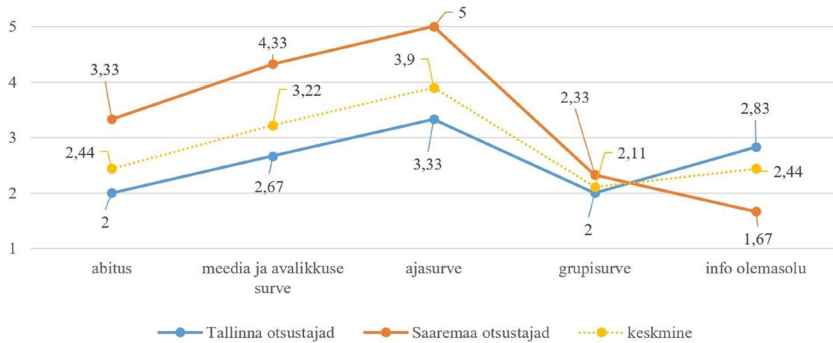
Kasutatud meetodika puudusena tuleb esile tuua seda, et ankeetküsitlus saadeti valimisse kuulunud isikutele päeval, kui Saaremaal oli möödunud 289 ja Tallinnas 310 päeva suursündmuse otsustusprotsesside uuritava perioodi lõpust (vastavalt 3. märts Saaremaal ja 13. märts Tallinnas), mistõttu võis toonaste sündmuste meenutamine olla raskendatud. Uuringu tegemise ajal oli Eestis koroonakriisi teine laine, mistõttu olid mõlema omavalitsuse otsustajad kriisijuhtimisega hõivatud.

4. UURINGU TULEMUSED

Uuringus osalejatel paluti täita ankeetküsimustik, et hinnata viie põhiteguri (abitus, aja-surve, meedia ja avalikkuse surve, info olemasolu, grupisurve) tunnetatud mõju suurürütuse toimumise üle otsustamisele. Hinnang anti viie palli skaalal (1 – minimaalne mõju, 5 – maksimaalne mõju). Seejuures täpsustavad autorid, et info olemasolu all hindasid vas-

tajad info olemasolu määra otsuse langetamise vajadusest lähtuvalt. Seejärel tehti vahe-
tute otsustajatega intervjuud, mille eesmärk oli saada aru, kuidas tegurite mõju avaldus.

Eriolukorrale eelnevatel nädalatel tunnetati enim otsustamist mõjutavate teguritena
ajasurvet (3,9), meedia ja avalikkuse survet (3,22) ning info olemasolu (2,44) ja abitust
(2,44), millele järgnes grupisurve (2,11) (vt joonis 3). Tegurite mõju avaldus tugevamini
Saaremaal, täpsem ülevaade mõjuteguritest omavalitsuste kaupa on leitav joonisel 3.



Joonis 3. Suursündmuste otsustusprotsesside ajal otsustamisel tunnetatud tegurite mõju omavalitsuste ja otsustajate keskmiste kaupa (Nagel, 2021, lk 115)

Enim mõjutasid otsustamist nii Tallinnas kui ka Saaremaal ajasurve ning meedia ja avalikkuse surve. Samas tunnetati otsustamisel enam abitust Saaremaal ja info olemasolu olulisust Tallinnas. Saaremaal avaldus tegurite mõju intensiivsemalt. Tabelis 3 on näha vastuste variatiivsus. Järgnevas kahes alapeatükis on analüüsitud otsustamist mõjutanud tegureid Saaremaa ja Tallinna otsustusprotsessi kujunemise kirjeldamise abil.

Tabel 3. Suursündmuste otsustusprotsesside ajal otsustamisel tunnetatud tegurite mõju vastajate kaupa³ (Nagel, 2021, lk 116 andmed, autorite koostatud)

↓ Hinnatav tegur / vastaja →	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9
Abitus	4	4	4	1	2	2	1	2	2
Meedia ja avalikkuse surve	3	5	4	1	4	3	3	2	4
Ajasurve	5	5	5	1	5	4	3	4	3
Grupisurve	2	3	3	1	1	3	1	3	2
Info olemasolu	4	1	2	1	2	2	4	2	4

³ Märkus: sinine tähistab Saaremaa ja oranž Tallinna vastajaid. Tegureid on hinnatud 5-palli skaalal, kus 1 tähistab minimaalselt ja 5 maksimaalset tunnetatud mõju.

4.1. Kuressaare võrkpallimängud

Eriolukorrale eelneva otsustuskeskkonna ja -protsesside kirjeldamiseks Saaremaal valiti Nageli (2021) uuringus Kuressaare võrkpallimängude juhtum. Toonaste sündmuste kirjeldus põhineb dokumendianalüüsil ja intervjueeritute ütlustel. Kogutud andmete abil rekonstrueeriti sündmuste käik otsustusprotsessi kirjeldamise jaoks olulises mahus.

Võrkpallimängude toimumise üle algas arutelu lähtuvalt viirusohust intervjuudest kogutud andmete põhjal jaanuaris 2020, intensiivsem otsustusprotsess käivitus 26. veebruarist (päevast, kui Eestis tuvastati esimene nakatunu). Otsustusprotsessi lõpuks on loetud päeva enne mängude algust, 3. märtsi 2020, kui Milano Allianz Powervolley võrkpalliklubi mängijad Tallinna lennujaamas maandusid. Selleks ajaks oli mängude Saaremaal toimumine kindel.

Oluline on märkida, et spordiürituste korraldamine lähtub spordiseadusest (SpS), mille kohaselt on vaja luba jalgpalli-, jäähoki- või korvpalliklubi sõpruskohtumisel välismaa klubi või koondisega, ent võrkpalli puhul mitte (SpS, 2020, § 20 lg 2).

Võrkpallimängude toimumise üle otsustamise rühma kuulusid Saaremaal 5–6 inimest, nende seas nii vallavalitsuse, vallavolikogu kui ka võrkpallimeeskonna juhtide esindajad.

„Tegelikult oli vallavanem kutsunud kokku siis väikese sellise meeskonna, et tuli siis võrkpallimeeskonna esindus seal, mitte meeskonna liikmed, vaid noh, juhid ja mänedžer, omanike mänedžer ja, ja siis oli, olin mina kui (vallavalitsuse liige – autorite märkus) ja, ja oli meil ka volikogu esimees oli siis või siis ka nii meditsiini poole pealt teadlik [---] neid (otsustajaid – autorite märkus) võis olla seal eee võib-olla viis äkki? Viis või kuus, et seal ei olnud, see ei olnud nii suur.“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

Valla ametlik, suurem ja rohkem osapooli kokku toov kriisikomisjon kogunes seejuures alles 10. märtsil ja sai dokumentatsioonis vormistatud 13. märtsil:

„6. märts, me otsustasime, et me kutsume sellise väikse kriisikomisjoni kokku, et arutada, mis ja kuidas [---] 10. märts toimus esimene esimene siis koosolek, kus siis olid kohal nii Muhu vallavanem, mina, abivallavanem meilt, siis haigla esindajad, Terviseameti esindaja, lisaks kutsusime sinna ka veel TS laevade esindaja noh ühesõnaga päris lai ring oli [---] ei jõudnud esimeseks kaheks päevaks seda ära vormistada ja see oli nagu teisejärguline sellal.“ (intervjueeritav S2, Nagel, 2021)

Ühe olulise tunnetusliku aspektina kirjeldati, et võrkpallimängude otsustusprotsessis ei olnud tegemist valla otsusega, vaid pigem kaasamõtlemise või ühiselt kokku leppimisega, kuna kohe alguses kaasati võrkpallimeeskonna juhte.

„Noh, selles suhtes oli muidugi see olukord, et ega ta niisugune klubiline tegevus, et ega ta seaduse mõttes ei vajanud eee avaliku ürituse luba [---]“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

„Sisespordiüritusi vallavalitsus tegelikult mitte kunagi kooskõlasta, ei pea andma luba nendele [---] sisespordiüritusi, kooskõlastatakse spordisaalide juhtidega ära, me tahame saali – tehakse ära.“ (intervjueeritav S2, Nagel, 2021)

Ühe ürituse toimumise üle otsustamist takistava tegurina nähti seda, et võrkpallimängud ei vajanud avaliku ürituse luba, mida oleks võimalik näiteks tühistada. Kuna mäng oli väga oluline, ei näinud klubi esindajad, kes olid ka otsustusrühma liikmed, võimalust üritust ära jätta.

„[---] võrkpalliklubi siis pidasin kõike silmas, et, et noh, nende jaoks olid need mängud ju väga olulised [---] nende jaoks olid asjas nagu ju väga-väga-väga selged ja nad ikkagi noh, mitte kuidagi ei näinud niisugust üldse nagu noh, võimalust see tol hetkel siis nagu ära jätta, et eee see oli nagu ilmvoimatu, mõnel moel, et üldse mõelda nii [---]“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

„[---] võrkpalli funktsionäärid nagu tegid ka väga tugevat tööd, et, et ikkagi see Saaremaal niioelda saajandi mäng saaks toimuma.“ (intervjueeritav S2, Nagel, 2021)

„See ei olnudki mingi nagu otsuse tegemine, vaid pigem nagu kaasamõtlemine, ka ühiselt kokkuleppe tegemine võib-olla, et me ei, me ei keela, et see oli see, millega nagu võrkpalliklubi meie poole pöördus too hetk [---] nende kindel tahe oli seda mängu korraldada ja valla poolt siis ka see niisugune teatavaks võtt tuli [---]“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

„[---] tundus nagu kuidagi ka kohatu seda vallavalitsusel nagu ära jätta seda enam, et sellisel juhul me oleks pidanud leidma väga selge õigusliku aluse, mis oleks olnud ... võinud tekitada nagu probleeme, sest me, keegi ei olnud sellise ... (paus – autorite märkus), noh eriolukorda ei olnud, siis me oleks pidanud midagi nakkustõrje seaduse alusel midagi nagu leiutama.“ (intervjueeritav S3, Nagel, 2021)

Saaremaa kriisijuhid märkisid, et vaatamata ajasurvele mõjutas mandrist eraldatus nende ohutunnet. Usk, et viirus saarele jõuaks, oli pigem väike:

„[---] ega meil ei olnudki sellel hetkel koroonaga kohta, see hetk ei olnud eee meil mingit, mingit niisugust infot ega hoiatust. [---] me ei saanud seda ei Terviseametilt ega, ega kuskilt [---] et nende olukord on niisugune, et see asi jõuab siia Saaremaale kuidagi mingisuguse tempoga jah.“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

Valla seisukoht oli, et ürituse toimumiseks oleks vaja valdkondlike riigiasutuste ehk ekspertide toetust (Terviseamet, Sotsiaalministeerium). See toetus ka saadi:

„Terviseametilt me saime pühapäeval ... tagasiside, et nemad ei näe probleemi ... öeldigi, et noh, kui järgitakse kõiki neid, et haiged inimesed ei tule ja nii edasi-edasi, et eee siis ei ole probleeme.“ (intervjueeritav S2, Nagel, 2021)

Keeruliseks muutis lõpliku otsustamise näiteks hilisem ministeeriumi kantsleri kõne ühele valla otsustajale, kus ta soovitas mängud ära jätta. Halbade asjaolude kokkulangemine tõi esile ka otsustuskeskkonna mitmetahulisuse.

„Näiteks kantsler eee ikkagi helistas mulle ja ütles, et ta on seda kirja näinud, et seal liiga leebe, et ikkagi tasub ära jätta [---]“ (intervjueeritav S2, Nagel, 2021)

Kuna kõne puhul oli tegu suulise soovitusena ja Terviseameti soovitus oli dokumenteeritud vastusena, oli viimane üliluslik:

„See kiri oli ka võrkpallikorraldajatel ja, ja kõigil oli see nagu teada see kirja sisu siis selles valguses mõtlesime noh, et seekord väga keeruline on ära jätta [---] Mis on meil need argumentid, kui Terviseamet ütleb üheselt ja selgelt?“ (intervjueeritav S2, Nagel, 2021)

Saaremaa otsustajateni jõudsid otsustamiseks tarvilikud andmed peamiselt kolmest allikast: korraldajatel (ka suhtlus Itaalia meeskonnaga käis mängude korraldaja, Eesti Võrkpalliliidu kaudu), Terviseametist ja Sotsiaalministeeriumist. Rõhutati infopuudust ja mainiti, et osa infot saabus otsustajateni meedia vahendusel. Informeeritust kriisi alguses kirjeldati järgmiselt:

„[---] mulle tundub, et sellepärast, et et noh, tõesti see ei olnud see hetk, kus me oleksime olnud informeeritud nendest ohtudest niisugusel määral [---]“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

Intervjueeritavad kirjeldasid, et peamiselt jäi vajaka alternatiivsete otsusevariantide tagajärgi või riske kirjeldavast ning meditsiinalasest infost.

„Noh, tegelikult oligi ju see, et Eestis ju ei olnud midagi, midagi ju sellist see hetk kogetud. Ei osanud Terviseamet nagu seda ohtlikuks pidada ei osanud noh, võrkpalliliit eee Sotsiaalministeerium ei osanud ka nagu meie, nagu arvata [---] Aga, aga muidugi noh, pigem võib öelda täna, et see (otsus – autorite märkus) oli, see oli see teadmatus, et et noh, kuidas see haigus noh, kui kiiresti levida võib.“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

„[---] kaks mängu, seal oli kaks päeva, need mängud olid, et teisel päeval ka ise osalesin, aga õnneks ei haigestunud.“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

Toonast arusaama mängude toimumise võimalikest tagajärgedest kirjeldab veel veebruaris-märtsis 2020 toimunud laste pallipoistena kasutamise arutelul ja korraldaja kindel soovi ikkagi üritusega edasi minna:

„[---] Muudkui arutasime veel veel laste pallipoistena kasutamist ja neid asju aga noh, nende kindel tahe oli seda mängu korraldada ja, ja valla poolt siis ka see niisugune teatavaks võtt tuli [---]“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

4.1.1. Ajasurve

Ajasurve all mainiti enim kiiresti otsustamise vajadust. Kuressaare otsustajate jaoks kerisid võrkpallimängud probleemse teemana üles kümme päeva enne mängude planeeritud toimumist. Võttes arvesse, et mängu puhul oli tegu euroliiga veerandfinaaliga, mille

toimumisele kohaldusid spetsiifilised tingimused, ja nii kõrgetasemeliste mängude puhul on kokkulepped tehtud pikalt ette, oli tegemist napi ajaraamiga.

Saaremaa otsustajad kirjeldasid võrkpallimängude üle otsustamisel tunnetatud ajasurve märkides „tohutut kiirust“ ja „viimast minutit“. Intervjueeritavad kirjeldasid, et ka vastasmeeskond ootas kohalike otsust kiiresti, Milano meeskonna Eestisse ja sealt Saaremaale jõudmine võttis samuti aega. Ka mängule pileti ostanud võrkpalliklubi fännid – üle tuhande inimese – soovisid mängu toimumise kohta selgust saada. Seejuures oli mängu toimumine kokku lepitud juba pikalt enne koroonaviiruse puhkemist Hiinas.

„Ma arvan, et eelkõige sellest, et mängude toimumise aeg oli, oli nii lähedal, et see oli see, mis ajasurve faktori nagu peale pani. Ja selles mõttes, kuna osales võistkond väljastpoolt Eestit, mis tähendab seda nagu reisimise aeg, siis see jääb siis nagu pani nagu sellise ajalise surve peale.“
(intervjueeritav S3, Nagel, 2021)

Samuti võttis oma aja Terviseametilt ja Sotsiaalministeeriumilt soovitus küsimine ning vastuse ootamine.

„Noh, selles suhtes, et me saatsime ju viimasel minutil tegelikult nendele noh, ütleme ka suurtele organisatsioonidele, need kirjad [---] saime isegi tegelikult vastuse minu meelest pühapäeval Sotsiaalministeeriumilt ja Terviseametilt, et, et ka see käis kõik niimoodi hästi-hästi kiiresti, kui idee tuli või mõte tuli, et siin võib-olla mingi asi, mida võiks nagu üldse rääkida. Ja siis ta läks nagu tohutult kiiresti.“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

4.1.2. Meedia ja avalikkuse surve

Sündmus ise oli Saaremaa ja spordikogukonna jaoks laiemalt ülioluline teetähis kodumaise võrkpalli arenguteel. Seetõttu oli Saaremaal CEV Challenge Cupi veerandfinaali vastu väga suur huvi, publikuhuvi suurusest kõneleb ka toonane arutelu spordihalli lisatribüünide paigaldamises üle, mis oleks võimaldanud mängu vaatama mahutada 1800 pealtvaatajat (ERR, 2020a).

Võrkpallimängude otsustusprotsessis avaldus ka meedia ja avalikkuse surve. Seejuures toodi eriliselt esile just kohalikku meediat, mis võttis selgelt seisukoha, et koroonaviirus pole „mingisugune tõsiseltvõetav haigus“ ning „mängu ära jätmine on tarbetu või ülereageerimine“, lisaks peeti mängu ära jätmist „halvaks tooniks“. Otsustajad kirjeldasid seda järgnevalt:

„Jah, et jällegi see on minu nagu subjektiivne tunnetus, aga mulle tundus, et kohalik meedia vähemalt leidis, et see mäng on väga oluline Saaremaa jaoks ja selle mängu ära jätmist peeti nagu väga halvaks tooniks.“ (intervjueeritav S3, Nagel, 2021)

„[---] Hiljem see juhtkiri („Terve mõistus võitis“, Meie Maa 3. märts 2020 – autorite märkus) küll eemaldati internetist, aga jah, selles mõttes selline ikkagi meediapoolne nagu surve sama

moodi, et tegemist ei ole mingisuguse tõsiseltvõetava haigusega ja, ja selles suhtes, et ja see mängu nagu ära jätmine on nagu tarbetu või ülereageerimine [---]" (intervjueeritav S3, Nagel, 2021)

Üks Saaremaa otsustaja viitas sellele, et meedia loob fooni, konkreetse näitena tuuakse esile pärast võrkpallimängude toimumise kinnitamist kohaliku meedia juhtkiri teemal „terve mõistus võitis“:

„[---] kui ka kohalikelt lehtedesse ilmusid pealkirjad, et terve mõistus võitis, kui me hakkasime nagu, ei keelanud ära, mis nii, [---]“ (intervjueeritav S2, Nagel, 2021)

„[---] pärast seda, kui, kui ma õigesti mäletan, pärast seda, kui selle mängu toetava otsuse me tegime pärast seda ilmus ka ühes kohalikus lehes nagu juhtkiri, mis kiitis vallavalitsust selle otsuse käigu eest [---]“ (intervjueeritav S3, Nagel, 2021)

Samas tõstasid mängude osas tõsised kahtlused pärast kodanike kirju vallavalitsusse:

„Kuskil kümme päeva enne mängu, siis juba tulid esimesed, kokku tuli mulle viis kirja siis kodanikelt, et et eee seda mängu ei tasuks lubada [---]“ (intervjueeritav S2, Nagel, 2021)

Meedia ja avalikkuse suuremat survet Saaremaa otsustajatele ilmestab ka väljavõtte meediamonitooringu andmebaasist Station, kus otsingusõnade *Kirkorov* (perioodil 26.02.–13.03.2020) ja *võrkpall + Saaremaa* (26.02.–03.03.2020) puhul laekus kontserdi kajastusi 12 korral ja võrkpallimängude kajastusi 26 korral (Nagel, 2021, lk 116).

4.1.3. Abitus

Abitust kirjeldati Saaremaa võrkpallimängude üle otsustamisel varakevadel 2020 kui mittemõistmist. Ei tuntud, et riik ega täpsemalt Terviseamet Saaremaa valda kui kohalikku kriisijuhti mõistaks:

„Aga ikkagi jah, ütleme riigi ja Terviseametiga, see suhe oli algul väga-väga keeruline. Et jah, meie taju oli see, et ei mõistetud seda hetke seisu, milles meie siis elasime, see, see tunne oli [---] tajusime seda, et meie probleemi esialgu siiski pisendati.“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

Samas toodi esile, et aja möödudes toimus selles murrang, aga riik jõudis appi siis, kui saarlastel endil olid käed-jalad kriisijuhtimisega tööd täis:

„Ja lõpupoole tuli meil ka pista rinda nagu sellega, kus siis ka riik noh, nii-öelda toibus [---] ütleme siis juba lõpuks tahtsid kõik nagu tükki sellest saada – nii Sotsiaalkindlustusamet ja, ja kõik tahtsid küll nõustajaid meile saata kui koolitajaid, aga meil ei olnud see hetk aega niisuguste asiadega tegeleda [---] meil oli seal töötempo nii pingeline [---]“ (intervjueeritav S1, Nagel, 2021)

Veidi hiljem hakkas Terviseamet Saaremaa valla kui kohaliku tervishoiuvõrgu hoidja tegevust kritiseerima, seejuures ilma konkreetsete ettepanekuteta ja abita olukorra parandamiseks:

„Esialgu see Terviseametiga nagu see, see pool oli tajutatvalt sihuke, et nad ikkagi nagu noh, ei olnud ka väga rahul meie haiglas toimuvaga [---] aga samas oli see, et kellelgi mingeid ettepanekuid, et kuidas olukorda lahendada, noh meditsiinilisest küljest ei olnud.“ (intervjuueeritav S1, Nagel, 2021)

„Terviseamet oli meil esimene kord kohal, oli ka vist teine kord kohal ja võib-olla paar korda veel, aga sisuliselt ma arvan kolme-nelja päevaga Terviseameti ressursid läksid lõhki.“ (intervjuueeritav S2, Nagel, 2021)

Lisaks kirjeldati seda, et alguses ei olnud teada, kes järgmisel päeval kriisiüksuses kohapeal on, kuna haigestumisi tuli ette ka kriisiüksuse sees. Samas toodi esile, et ka kodukon-
torist tehti tööd edasi, ka haigena. Tõid juhtis alati inimene, kes oli füüsiliselt kohapeal:

„[---] esialgu olid laua ääres noh, kõik inimesed, siis jäi (valla – *autorite märkus*) valitsusliikmetest ainult kaks, et teised olid haiged, mõned kadusid ära. [---] Jah, iga päev oli, oli selles suhtes uus situatsioon, et ei teadnud kunagi, kas meil seal laua ümber siis täpselt on, et me pidime arvestama nende inimestega, kes on.“ (intervjuueeritav S1, Nagel, 2021)

„Kõik teised, kes seal olid haiged, kõik said teha, kas kodus tööd ehk kogu see käsuahel nagu toimis samas süsteemis. [---] Aga jah see (juhtimine – *autorite märkus*) oli rotatsiooni korras ära jagatud, kes olid terved ja kes said kohal käia.“ (intervjuueeritav S2, Nagel, 2021)

Välispartnerina toodi abituse leevendajana eelkõige esile Päästeameti rolli:

„Päästeameti punktid [---] nii kommunikatsiooni pool, kui selliste korralduste poolel, et, et oli meie jaoks nagu hästi-hästi hea partner.“ (intervjuueeritav S1, Nagel, 2021)

„Päästeamet tuli meile väga suurte jõududega appi.“ (intervjuueeritav S2, Nagel, 2021).

Olulisena toodi välja ka suutlikkust kiiresti reageerida ja rahulikuks jääda:

„Haigusega seotud asjad on väga-väga kiiret reageerimist vajavad [---] see osutus mu tugevuseks ka selles olukorras, et rahulikuks jäämine, kiire reageerimine, et sellest oli küll hästi-hästi palju nagu kasu, et ma seda kohe ise tundsin.“ (intervjuueeritav S1, Nagel, 2021)

4.2. Kirkorovi kontsert Tallinnas

Teiseks eriolukorraeelset otsustuskeskkonda ja -protsesse iseloomustavaks otsustusolukorraks valiti Nageli (2021) uuringus Tallinna linna kui Eesti suurima omavalitsuse toona üks aktuaalsemaid probleemteemasid: Kirkorovi kontserdi küsimuse lahendamine nädal pärast Kuressaare võrkpallimänge.

Kirkorovi kontserdi otsustusprotsessi vahetult kaasatud ja selles osalenud isikud selgusid telefonikonsultatsioonide ja intervjuude käigus. Seetõttu oli võimalik tollase probleemi lahenduskäik rekonstrueerida tänu vahetute otsustajate ja otsustusprotsessi kaasatute kogemuse ülestähendamisele ja analüüsimisele.

Järgneb kirjeldus perioodist, mille algus paigutub 2020. aasta märtsikuu algusesse ja otsustusprotsessi kaardistamine lõpeb päev enne kontserdi toimumist, 12. märtsil 2020, kui kontserdi korraldaja teatas ürituse edasilükkamisest sügisesse. Sellele järgnes peagi peaministri poliitiline avaldus seoses eriolukorra väljakuulutamisega.

Kontsert, mis oli osa Kirkorovi Balti turneest, pidi toimuma Tondiraba jäähallis 13. märtsil 2020. Halli mahub ligi 7500 pealtvaatajat. Kuigi veel 12. märtsi hommikul Riigikogus peetud peaministri poliitilises avalduses (Riigikogu, 2020a) ei viidatud eriolukorra kehtestamisele, tegi Vabariigi Valitsus seda juba sama päeva jooksul. Veel enne peaministri poliitilist avaldust parlamendi ees jõudis kontserdikorraldaja ürituse edasilükkamisest sotsiaalmeedia vahendusel siiski ise teatada:

„Arvestades olukorda ja valitsuse ning Terviseameti soovitusi, otsustasime korraldada Filipp Kirkorovi kontserdi 3. oktoobri. Kõik ostetud piletid kehtivad ka uuel kuupäeval. Loodame publiku mõistvale suhtumisele ja suur tänu Filipp Kirkorovile, et ta hoolib Eesti kodanike tervise pärast.“ (Närep & Jazepov, 2020)

4.2.1. Info olemasolu

Tallinna otsustajad märkisid, et kriisi tõsidust tajuti juba aasta alguses:

„No ma arvan, et veel enne eriolukorda ehk tegelikult meil see kriisikomisjon sel teemal tuli kokku ja me kutsusime kohale ka Terviseameti esindaja, vot ma täpselt ei mäleta oli see jaanuari lõpp või mingi veebruari algus [---]“ (intervjueeritav T8, Nagel, 2021)

Hiinas puhkenud kriisist lähtuva ohu tunnetamine oli Tallinna kriisiüksuses mõne intervjueeritud isiku arvates ühtne:

„[---] Keegi ei kavatsenudki vait olla ja teha paremat nägu kui asi on. Pigem oli linn siin isegi natuke rohkem mures kui riik tervikuna.“ (intervjueeritav T1, Nagel, 2021)

Tallinna otsustajatel oli riskidest selgem arusaam ja seetõttu oli nende arusaam võimalike tagajärgede osas süngem: nakkusohu vaatest kirjeldati ürituse toimumist kui „pomm ehk miin“ ja „suur riskifaktor“. Saaremaal ja Tallinnas toimunud otsustamise vahe oli ajaliselt vaid üks nädal, kuid riskitaju väga erinev. Tallinna otsustajad kirjeldasid:

„[---] kuna see oli jällegi, nagu ma juba mainisin, mitu korda näeb täiesti uus ja uudne asi siis see teadmatuse, et mis võib juhtuda olukorras, kus nii palju rahvast on koos, aga no me võiksime

prognoosida, mis võib juhtuda, ja see prognoos loomulikult ei olnud väga positiivne pehmelt öeldes.“ (intervjueeritav T7, Nagel, 2021)

„[---] enam-vähem nii palju kui mul meeles on see, et korraga saime aru, et see on sisuliselt ju väljamüüdnud suur saal ja et see on nüüd pomm ehk miin.“ (intervjueeritav T1, Nagel, 2021)

Samas meenutati, et ka Tallinna otsustajad pidasid ohtu esialgu „kuskil kaugel“ olevaks:

„See algas ilmselt ju tunnetusega, et see meid ei puuduta, see on kuskil kaugel.“ (intervjueeritav T5, Nagel, 2021)

„Algul oli ju tunnetus, et see on kuskil Saaremaal, eks ju. Et ta nagu meist kaugemal, aga ma arvan, et siis, kui see number jõudis sinna kümne surmani. [---] siis haarati, et tegelikult on asi ikkagi kurjast ja ka aga, et sellest tuleb nagu väga tõsiselt suhtuda, see teadmine tuli ikkagi üsna-üsna kiiresti.“ (intervjueeritav T5, Nagel, 2021)

Pealinna otsustajate riskitaju mõjutas tiheasustus ja teatud ressursside puuduse tunnetamine juba varajases faasis:

„[---] nagu, kui eriti, kui me hakkame Saaremaaga võrdlema, siis me peame nagu ütleva, et meil on olemas rida erinevusi – esiteks asustus, meil on väga tihe asustus, mis soodustab viiruse levikut.“ (intervjueeritav T4, Nagel, 2021)

„Siis kui ma ise hakkasin otsima isikukaitsevahendeid, eee helistasin kohalikule tarnijale eee ja noh kõik oli juba läbi müüdnud. See oli 31. jaanuar, kusagilt ei olnud saada mitte midagi, noh juba sel see oli kuu aega enne kui koroona jõudis meile sisuliselt.“ (intervjueeritav T6, Nagel, 2021)

Olemasoleva info kohaselt ei olnud linnal aga ürituse toimumist võimalik keeluga reguleerida, sai kasutada vaid veenmist:

„See oli puhas erakontsert eks ole eee see ei olnud linna kontsert. Linn jämedas joones ei saa siin nii-öelda peale veenmise midagi teha [---] See tehti nii-öelda juriidiliselt klaariks step by step noh algusest peale [---]“ (intervjueeritav T1, Nagel, 2021)

4.2.2. Ajasurve

Ka Tallinnas oli vaja kiiresti tegutseda, sest nii korraldaja, esineja kui ka kontserdile pileti ostnud inimesed ootasid otsust. Ühe intervjueeritava sõnade kohaselt iseloomustas tol-last perioodi just viimase hetke otsuste rohkus:

„Kontsert hakkas ju kohe-kohe kätte jõudma ja piletid olid müüdnud. Oli vaja otsustada.“ (intervjueeritav T1, Nagel, 2021)

„No ilmselt väga palju otsuseid olid siis toona viimase hetke otsused, arvestades sellega, kuidas kogu see olukord oli arenenud.“ (intervjueeritav T4, Nagel, 2021)

Kirkorovi kontserdi otsustusprotsessidega seonduvat käsitleti ka Tallinna linnavolikogu 2020. aasta 19. märtsi istungil (Tallinna Linnavolikogu, 2020), kus üks linnavolikogu liige uuris linnapealt, kuidas linn Kirkorovi kontserdi temaatikaga tegeles. Linnapea avalikust vastusest ilmneb, et kohalik omavalitsus püüdis riske ennetavalt maandada:

„[---] abilinnapea, kes vastutab kultuuri eest, oli pidevas kontaktis. Ja see ei olnud päris Kirkorovi otsus. No mina millepärast arvan, et päris seestpoolt seda olukorda [---] Vaatamata sellele, et ma tean, et ta Riigikogus oli väga tähtis teema Kirkorovi kontsert, meedias sellest väga palju räägiti. Aga ma arvan, et kuidas see seestpoolt kõik toimus, seda nagu keegi täpselt ei teadnud. Ja asjaga tegelikult me tegelesime ja lugupeetud abilinnapea oli pidevas kontaktis. See otsus tuli viimasel hetkel.“ – Mihhail Kõlvart, 19. märts 2020 (Tallinna Linnavolikogu, 2020).

Omamoodi ajasurve tekitajaks oli vajadus leida kiire vastus küsimusele, kuidas – nimelt oli ka oluline, kuidas ürituse toimumist piirata. Näiteks keelamine oleks toonud kaasa kulude hüvitamise korraldajale. Samas kirjeldas üks otsustaja, et linnal olid olemas kõik vajalikud hoovad ürituse reguleerimiseks. Märjiti ka seda, et lõppotsus kujunes siiski korraldaja vastutustundlikuks valikuks:

„[---] kõigile oli selge, et kui linn või riik hakkab seda ära keelama, siis tuleb see kinni maksta.“ (intervjueeritav T1, Nagel, 2021)

„Ja vaadake, kohalikul omavalitsusel, Tallinnal, olid kõik võimalused selle ürituse ära jätmiseks. [---] ilmselt seal tasemel eee ameti juhataja, abilinnapea, linnapea oleks olnud see otsus. Nii et nii et nagu kui see kontsert ei oleks ära jäänud, siis ilmselt suure tõenäosusega oleks seda ära jäetud [---]“ (intervjueeritav T4, Nagel, 2021)

4.2.3. Meedia ja avalikkuse surve

Surve ürituse toimumise üle otsustamisele tuli ka Riigikogust. 11. märtsi Riigikogu info-tunnis (Riigikogu, 2020b) viitas toonane peaminister Jüri Ratas soovitusel kõik üritused, kus osaleb rohkem kui sada inimest, ära jätta ning märkis ka võimalikku peatselt kehtestatavat ürituste keeldu (ERR, 2020b) ja mainis arutelu eriolukorra kehtestamise üle:

„Siit kõnetoolist kindlalt öelda, et see jääb ära või mitte, on ennatlik, aga sellesse tuleb tõesti tõsiselt suhtuda ja teha vastavad otsused täna pärast lõunat. Täna ütlen ausalt välja, et mina arvan, et teha selline kontsert sellises seisus pole õige. Arvan, et see on vale. Kui te küsite nüüd, kus see juriidiline alus on, siis see juriidiline alus on paljuski selles, mis me oleme siin viimase tunni jooksul arutanud, et kas Eesti peaks eriolukorra välja kuulutama või mitte.“ – Peaminister Jüri Ratas Riigikogus, 11. märtsil 2020 (ERR, 2020c).

Tallinnas mainiti ka meedia suurt huvi ja hirmu skandaali puhkemise ees. Seejuures oldi Kirkorovi kontserdi toimumise otsuse puhul meedias pigem arvamusel, et seda üritust ei tohiks lubada:

„Nad kirjutavad ju mingisuguse nii-öelda oma vaatest, missuguse seisukoha ja kuidas, kas te siis tõesti teetegi, lubate seda üritust teha, et sinna tuleb tuhandeid inimesi kokku ja nakatumisoht on väga suur. Et sealt seda survet kujundatakse, tekitatakse.“ (intervjueeritav T5, Nagel, 2021)

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

5. ARUTELU

Uurides eriolukorrale eelnenud otsustamist mõjutanud tegureid Tallinna ja Saaremaa kohalikes omavalitsustes, avaldusid mitmed sarnasused. Mõlemas omavalitsuses oli eriolukorrale eelnevasse otsustamisse kaasatud oluliselt väiksem arv inimesi kui hilisemates kriisüksustes. Otsustajate grupp oli küll Tallinnas suurem kui Saaremaal, kuid pealinnas otsustamisega kaasnenud ettevaatlikkus võis tuleneda ka Saaremaal toimunu distantsilt jälgimisest – omavalitsuste otsustusprotsesside vahel oli nädalane ajalõtk.

Otsustusprotsessi mõjutasid nii Tallinnas kui ka Saaremaal enim sarnased tegurid: aja-surve ning meedia ja avalikkuse surve. Samas tunnetati abitust Saaremaal oluliselt enam kui Tallinnas. Eri osapoolte seisukohad, sekkumisvõimaluste ja suursündmustega seotud olulised asjaolud on esitatud kokkuvõtvalt tabelis 4.

Kui Saaremaal kaasati otsustamisesse otseselt ka sündmuse korraldaja, siis Tallinna otsustajad olid korraldajaga vaid kontaktis. Otsustamisse kaasamine tingis Saaremaal olukorra, kus omavalitsus asus otsustamisega kaasnevat vastutust võrkpalliklubi esindajatega jagama ning andmetest lähtub, et kaasatud huvigrupi surve oli üks ürituse toimumise määrajaid. Saaremaal ilmnis ka Terviseameti soovitusele tuginemisel Janise (1989) kirjeldatud nähtus, kus otsustajal on ühe (tugeva) eksperdi arvamus ning see loob eksperdimonopoli, kus otsustaja muutub eksperdiarusaama pantvangiks ja teisi alternatiive ei kaaluta.

VUCA-kriisidele iseloomulikud tegurid avaldusid otsustamise mõjutajana mõlemas grupis, need on esitatud tabelis 5.

Oluline on mainida, et klassikalises mõistes otsust ei teinud kumbki otsustajate grupp. See võib lähtuda nii olukorda ümbritsenud VUCA-keskkonnast kui ka asjaolust, et mõõduka stressi juures on grupp oma otsustes ettevaatlikum (Shapiro & Gilbert, 1975). Tallinnas lahenes olukord nii, et korraldaja lükkas ürituse edasi, ja Saaremaal oli tulemuseks mängu toimumine (seejuures ei olnud vaja eraldi ürituse toimumist kinnitavat otsust). Kuigi aktiivset, dokumenteeritud tulemusega lõppenud otsust ei tehtud, tegelesid mõlemad osapooled otsustusprotsessi kaudu kriisieelse juhtimisega.

Tabel 4. Suursündmuste võrdlustabel (Nagel, 2021, lk 131)

ASJAOLUD	SAAREMAA	TALLINN
Vaadeldav otsustusperiood	26.02.–03.03.2020	26.02.–13.03.2020
Küllastajate arv	ca 1400	ca 5000*
Ürituse tüüp / avaliku ürituse loa vajadus	rahvusvaheline / ei, tegemist on eraüritusega	
COVID-19 nakatunute arv riigis päev enne üritust	2	57
Toimumise aeg	04.–05.03.2020	13.03.2020*
Korraldaja algne reaktsioon	„sajandi mäng peab toimuma“	„ootame viimase hetkeni ja siis vaatame“
Kohaliku omavalitsuse algne reaktsioon	tuleb sekkuda	
Omavalitsuse tegevused otsustusprotsessis ja seaduslikud võimalused	<ul style="list-style-type: none"> • päringud soovitude ja juhiste saamiseks Terviseametile ja Sotsiaalministeeriumile • konsultatsioonid korraldajaga • organisatsioonised arutelud ürituse keelamise õigusliku aluse ja korraldaja argumentide osas 	<ul style="list-style-type: none"> • organisatsioonisesed arutelud ürituse keelamise õigusliku aluse osas • konsultatsioonid korraldajaga
Omavalitsuse seaduslikud sekkumisvõimalused	veenmine, palumine, konsulteerimine keelamiseks ettekäände leiutamine – näites ürituse ruumide lepingu ülesütlemine viimasel hetkel	
Korraldaja lõplik seisukoht	üritus peab toimuma	üritus lükkub edasi
Kohaliku omavalitsuse lõplik seisukoht ja grupisene hoiak otsuse suhtes	üritus võib toimuda, erinevad arvamused	üritus ei või toimuda, üksmeelne arvamus
Ürituse toimumine	jah	ei

* Kuigi üritust ei toimunud, oli selle toimumine ebaselge kuni eriolukorra väljakuulutamiseni.

Tabel 5. VUCA-raamistiku mõju avaldumine Tallinna ja Saaremaa suursündmuste otsustusprotsessides eriolukorraeelsel ajal (Bennett & Lemoine, 2014b, lk 313, autorite täiendustega)

	Mis see on?	Uuringu tulemustest lähtuvad teguri väljendused
Volatility (heitlikkus)	Suhteliselt ebastabiilne muutus; teave on olemas ja olukord on arusaadav, ent muutused on sagedased ja mõnikord ettearvamatud.	Kuna tegemist oli uude kriisitüübiga ja tundmatu viirusega, oli prognooside tegemine otsustamise mõju kohta puuduliku info tingimustes peaaegu võimatu. Infopuudus mõjutas ka riskitaju, mis mõjutas omakorda otsustuskäitumist.
Uncertainty (määramatus)	Puuduvad teadmised selle kohta, kas sündmusel on tähenduslikke tagajärgi; põhjus ja tagajärg on küll mõistetavad, kuid pole teada, kas sündmus tekitab olulisi muutusi.	Kriisi tagajärjed olid ennustamatud, see tõi enne eriolukorra väljakuulutamist kaasa ohu alahindamise ka laiema avalikkuse poolt. See tõlgendus omakorda meedia ja avalikkuse survesse (eriti Saaremaal) ürituse toimumise osas. Samas tingis globaliseerunud infoühiskond inforuumi pideva muutumise – iga päevaga muutuv situatsioon andis otsustajatele parema ülevaate nii teiste riikide praktikast kui ka otsustamise võimalikust mõjust.
Complexity (keerukus)	Paljud omavahel ühendatud osad moodustavad keeruka teabe- ja protseduurivõrgu, mis on sageli mitmevormilised ja keerdunud, aga ei pruugi tingimata kaasa tuua muutusi.	Osapoolte huvide põimumine komplitseeris otsustusprotsessi. Eriiselt avaldus see Saaremaal, kus korraldaja surve oli oluline mõjur lõpliku otsuse kujundamisel.
Ambiguity (mitmetahulisus)	Puuduvad teadmised peamiste mängureeglite kohta; põhjust ja tagajärge ei mõisteta ning puudub pretsedent prognooside tegemiseks.	Uudne olukord oli keeruline ka seetõttu, et kohalikel omavalitsustel ja avalikul sektoril laiemalt puudus pandeemiakriisi lahendamise kogemus. Seetõttu ei saanud lähtuda plaanidest, rutiinidest ja reeglitest.

Mitu otsustajat märkis, et seadusandlikul tasandil ürituse keelamiseks oleks pidanud midagi *leitudama*. Sterni (2003, p. 216) järgi on loov mõtlemine aga üks kriisis tegutsemise olulisimaid oskusi, mida ei suuda asendada ükski käsiraamat ega detailne kriisiplaan. Omavalitsused ei läinud siiski seaduste loomingulise tõlgendamise teed, et keelata üritused. Saaremaa otsustajad märkisid, et otsustamist ümbritsenud infovälja mõjutasid ka keskvalitsuse (sh ministeeriumide, riigiametite) segased sõnumid.

Viimasel kahel aastal on pingutanud kõik, aga paratamatult langeb suurem koormus eesliinile. Seda, kui kaua koroonakriis eelkõige tervishoiusüsteemilt, aga ka julgeolekuvaldkonnalt ja avalikult sektorilt laiemas tähenduses pingutamist nõuab, ei tea paraku keegi. Koroonakriisistarnase VUCA-tüüpi kriisikeskkonnas kulgeva olukorra juhtimine pole ainuüksi keeruline olukord, vaid ka üks parimaid võimalusi juhtunu mõtestamiseks ja analüüsimiseks nii teadusele kui ka riigisektorile laiemalt. Ometi on see vähemalt praegu avalikus sektoris keeruline, sest kestvad kriisisündmused vajavad endiselt juhtimist. Lisaks on VUCA-keskkonnale tüüpiliselt lisandunud teisi avalikku sektorit survestavaid stressoreid, nagu näiteks energia- ja julgeolekukriis.

Tõsi, tagasivaateks koroonakriisi juhtimisele on veel veidi liiga vara, aga see tasub olukorra lahenedes ette võtta. Juhtunu uurimine, selle kohta küsimine ja selle analüüsimine on ainus tee lünkade avastamiseks ja seeläbi kriisijuhtimise kui avaliku teenuse tõhustamiseks. Olgu see kohalikul, keskvalitsuse, mõne väiksema organisatsiooni või valdkonna tasandil. Nii õpime vigadest, tugevdame oma häid külgi, tagame arengu ning õpime oma kõige väärtuslikumat ressursi – inimesi, eriti eesliinijärgelisi – kriisides paremini toetama, hoidma ja mõistma.

Toimunust õppimine on oluline, sest detailides erinevad kriisilukorrad kipuvad siiski oma tüübilt korduma. Näiteks on Nageli (2021) uuringu Tallinna juhtumi puhul tegemist sama Kirkorovi kontserdiga, mis tipnes toona ürituse korraldaja otsusega üritus edasi lükata ning mida on tulnud nüüdseks mitu korda edasi lükata. Artikli kirjutamise hetkel on 27. mail 2022 samuti Tallinna Tondiraba jäähallis toimuma pidanud kontsert 15. märtsi seisuga taas edasi lükkunud (Reimand, 2022a) ning 4. aprillil seisuga on peatatud sellele piletite müük (Reinhold & Mugra, 2022) seoses Venemaa sissetungiga Ukrainasse. Samas ei ole Kirkorovi kontserdi mittetoimumine jätkuvalt üheselt selgel, kuna osapooled on andnud erinevaid signaale (Reimand, 2022b). 26. märtsil algatati Rahvaalgatus.ee portaalis Kirkorovi kontserdi keelamist taotleval Tallinna Linnavalitsusele suunatud petitsoon, mis kogus viie päevaga ligemale 6700 digiallkirja (Rahvaalgatus, 2022). Seega avalduvad taas suursündmuste uuringu tulemustest lähtunud probleemteemad nii vastutuse ja seisukohtade võtmise, infopuuduse, selgete juhiste ja otsuste puudumise näol. Need ja mitmed teised asjaolud asetavad (siduva) otsuseta osapooled segaste signaalide edastaja rolli ning teevad omakorda omavalitsuses otsustamise veel keerulisemaks.

KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED

Artikli lähtekohaks oleva Nageli (2021) uuringu ühe osana kaardistati kahes omavalitsuses, Saaremaa vallas ja Tallinna linnas kriisi juhtinud isikute otsustamist mõjutanud tegurid ja nende väljendused eriolukorraeelsel ajal, vahemikus 26.02.–13.03.2020. Lisaks selgusid uuritud omavalitsuste kriisijuhtide hinnangute erinevused mõju omanud tegurite kohta.

Teoreetilises raamistikus kirjeldati kriisi ja kriisijuhtimise teoreetilisi aluseid, erilist tähelepanu pöörati kriisieelsele juhtimisele. Raamistikus kasutatud teoreetiliste aluste peamised autorid olid Jaques (2007, 2009), Boin *et al.* (2016, 2018) ja Stern (2003). Koroonapandeemia on üleilmne ja mitmetahuline kriis, seega kasutati teoreetilise allikana ka Bennise ja Nanuse (1985) kriiside määratlemise VUCA-maatriksit, mis kirjeldab kriisikeskkonda läbi heitlikkuse (V), määramatuse (U), keerukuse (C) ja mitmetahulisuse (A).

Valimi moodustasid Tallinna linnas ja Saaremaa vallas perioodil 26.02.–13.03.2020 suursündmuste toimumise üle otsustamisse kaasatud kümme isikut. Ankeetküsitlus saadeti kümnele otsustajale, neist vastas üheksa isikut (kuus Tallinnast ja kolm Saaremaalt). Uurimismeetodina rakendati kombineeritud meetodit, mis koosnes dokumendianalüüsist, ankeetküsitlusest ja poolstruktureeritud intervjuudest.

Peamiste tulemustena selgus järgnev:

1. Mõlemas omavalitsuses avaldus VUCA-kriisikeskkonnast lähtuv mõju. Kohalike omavalitsuste suursündmuste toimumise otsustusprotsesse eriolukorraeelsel ajal mõjutasid enim ajasurve, meedia ja avalikkuse surve ning info olemasolu.
2. Tegurite mõju tunnetati tugevamalt väiksemas kogukonnas, Saaremaal.
3. Mõlemas omavalitsuses tegeleti aktiivselt kriisieelse juhtimisega, aga formuleeritud ja dokumenteeritud otsust suursündmuse lubamise või keelamise kohta ei tehtud. Tallinnas lahenes olukord sellega, et korraldaja lükkas Kirkorovi kontserdi edasi, Saaremaal võrkpallimängud toimusid.
4. Omavalitsused kasutasid olukorra lahendamiseks veenmist, läbirääkimisi ja konsulteerimist, sest õiguslikult oli eriolukorraeelsel ajal eraürituste, mis ei eelda avaliku ürituse luba, keelamine keeruline ja võimalik, et ka kuluka pretsedendi loomine (võimalikud kahjunõuded, kohtukulud jms).

Lõpetuseks mõned uuringu tulemustest lähtuvad soovitusid tulevaste kriisijuhtide ja -meeskondade koolitusteks.

- Tuleks edasi liikuda etteaimatavate lauaõppuste formaadist VUCA-kriisikeskkonda matkivate õppuste poole. Mitmetahuliste kriisisituatsioonide simuleerimine annab tulevastele kriisiüksuste liikmetele ja juhtidele parema arusaama

VUCA-kriisidega kaasnevast keskkonnast ja sellega toimetulekust. Viimased aastad on näidanud, et kriis võib osutada keeruliseks ülesandeks ka kogenud kriisijuhtide jaoks, seega aitab olukordade läbimängimine reageerimist ja otsustamist harjutada.

- Õppustele tuleb kaasata olulised partnerid, et harjutada koostööd õppuste ajal. See tähendab, et kohaliku omaavalitsuse kriisiõppuse ajal peaks harjutuse osaks olema ka koostöö keskvalitsuse tasandi ja valitsusasutustega.
- Avalikud teenistusastmed tuleks siduda kriisijuhtimist ja -kommunikatsiooni käsitleva mikrokraadi omandamisega. See võimaldaks kriisi eri faasides mobiiliseeritud personali kiiremini ja efektiivsemalt rakendada, ilma et oleks vaja tutvustada põhitõdesid. See eeldab senisest tihedamat ja süsteemsemat koostööd omaavalitsuste, sisejulgeolekuinstitutsioonide ning haridus- ja teadusasutustega.
- Arvata riigiteaduse ja politoloogia õppekavade hulka kriisijuhtimise alustõdesid käsitlev õppeaine. Tulevastel riigiametnikel on sellisel juhul vähemalt esmane ettekujutus kriisijuhtimisest. Õppeaine on soovitatav koostada koostöös Sisekaitseakadeemia, aga ka Päästeametiga.

HANNES NAGEL

MTÜ Kriisiuuringute Keskus

E-post: hannes.nagel@kruk.ee

Hannes Nagel sai 2021. aastal Tallinna Ülikoolis riigiteaduste magistrikraadi. Hannes Nagel on MTÜ Kriisiuuringute Keskuse asutajaliige, tema peamine uurimisvaldkond on kriisides otsustamine ja kriisijuhtimine. Lisaks on ta Rahandusministeeriumi esindaja Eesti-Läti valitsuskomisjonis ja Eesti-Läti piiriülese koostöö programmis.

ANNE-MAY NAGEL

MTÜ Kriisiuuringute Keskus

E-post: annemay.nagel@kruk.ee

Anne-May Nagel sai 2018. aastal Tallinna Ülikoolis kommunikatsiooni magistrikraadi. Tema peamine uurimisala on tervise- ja kriisikommunikatsioon. Praegu on ta TalTechi Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudis CENTRINNO (Horizon2020) projekti Tallinna kommunikatsioonijuht. CENTRINNO eesmärk on muuta vanad töösutalad uuteks kestlikeks loovklastriteks, tootmislaboriteks ja kogukonnakeskusteks.

- Baumann, D. J., Dalglish, L., Fluke, J. & Kern, H., 2011. *The Decision-Making Ecology*. Washington, DC: American Humane Association, p. 5.
- Baumann, D. J., Fluke, J. D., Dalglish, L. & Kern, H., 2013. The decision-making ecology, Rmt: Shlonsky, A. & Benbenishty, R. (toim-d) *From Evidence to Outcomes in Child Welfare: An International Reader*. Oxford: Oxford University Press, pp. 24–40.
- Bennett, N. & Lemoine, J., 2014a. What VUCA Really Means for You. *Harvard Business Review*, 92 (1/2), p. 27.
- Bennett, N. & Lemoine, J., 2014b. What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), pp. 311–317.
- Bennis, W. & Nanus, B., 1985. *Leaders: The strategies for taking charge*. New York: Harper & Row.
- Berger, L., Berger, N., Bosetti, V., Gilboa, I., Hansen, L. P., Jarvis, C. et al., 2020. Uncertainty and decision-making during a crisis: How to make policy decisions in the COVID-19 context? *Becker Friedman Institute for Research in Economics*, 95, pp. 2–6.
- Boe, A., 1979. Fitting the corporation to the future. *Public Relations Quarterly*, 24(4), pp. 4–6.
- Boin, A., 2004. Lessons From Crisis Research. *International Studies Review*, 6 (1), pp. 165–174.
- Boin, A., 't Hart, P. & Kuipers, S., 2018. The Crisis Approach. Rmt: Rodríguez, H., Donner, W. & Trainor, J. E., toim-d *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*, Springer: Cham, pp. 23–38.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B., 2016. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 15.
- Boin, A., Kofman-Bos, C. & Overdijk, W. 2004. Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. *Simulation & Gaming*, 35(3), pp. 378–392.
- Brecher, M., 1993. *Crises in World Politics: Theory and reality*. Oxford: Pergamon Press.
- Conrad, S., 2018. *Mis on globaalne ajalugu?* Tõlkinud Olavi Teppan. Tallinn: TLÜ Kirjastus, lk 137–139.
- Denscombe, M., 2003. *The Good Research Guide: For Small-scale Research Projects, (second edition)*. Maidenhead: Open University Press, p. 165.
- Eckstein, A. M., 2003. Thucydides, the Outbreak of the Peloponnesian War, and the Foundation of International Systems Theory. *The International History Review*, 25 (4), pp. 757–774.

- ERR, 2020a. Saaremaa mängib mõlemad eurosarja veerandfinaalid kodus. *Eesti Rahvusringhääling*, 26. veebruar 2020. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://sport.err.ee/1057041/saaremaa-mangib-molemad-eurosarja-veerandfinaalid-kodus> [Kasutatud 15.03.2022].
- ERR, 2020b. Peaminister Ratas teeb neljapäeval poliitilise avalduse. *Eesti Rahvusringhääling*, 11. märts 2020. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/1062367/peaminister-ratas-teeb-neljapaeval-poliitilise-avalduse> [Kasutatud 15.03.2022].
- ERR, 2020c. Filipp Kirkorovi kontsert Tondiraba jäähallis jääb ära. *Eesti Rahvusringhääling*, 12. märts 2020. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://menu.err.ee/1062625/filipp-kirkorovi-kontsert-tondiraba-jaahallis-jaab-ara> [kasutatud 15.03.2022].
- Fahey, L. & King, W. R., 1977. Environmental scanning for corporate planning. *Business Horizons*, 20(4), pp. 61–71.
- ’t Hart, P., Heyse, L. & Boin, A., 2001. New Trends in Crisis Management Practise and Crisis Management Research: Setting the Agenda. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9(4), pp. 181–188.
- ’t Hart, P., Rosenthal, U. & Kouzmin, A., 2008. Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited, Rmt Boin, A., (toim). *Crisis Management*, SAGE: Los Angeles, pp. 225–249.
- Janis, I. L., 1989. *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*. New York: Free Press.
- Jaques, T., 2000. *Don’t just stand there: The do-it plan for effective issue management*. Melbourne, Victoria, Australia: Issue Outcomes, p. 93.
- Jaques, T., 2007. Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct. *Public Relations Review*, 33 (2), pp. 147–157.
- Jaques, T., 2009. Issue and crisis management: Quicksand in the definitional landscape. *Public Relations Review*, 35 (3), pp. 280–286.
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A., 2007. Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), pp. 112–133.
- Kahn, W. A., Barton, M. A. & Fellows, S., 2013. Organizational crises and the disturbance of relational systems. *Academy of Management Review*, 38, pp. 377–396.
- Lee, A. M. & Stintson, D. D., 2014. Organizational decision making models: comparing and contrasting to the stinson wellness model. *The European Journal of Management*, 14(3), p. 14
- Meie Maa, 2020. Terve mõistuse võit. *Meie Maa*, 3. märts 2020, 50, lk 2.
- Milburn, T. W., Schuler, R. S. & Watman, K. H., 1983. Organizational crisis. Part I: Definition and conceptualization. *Human Relations*, 36 (12), pp. 1141–1160.

- Nagel, H., 2021. *Kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutanud tegurid COVID-19 kriisis – juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel*. Tallinn: Tallinna Ülikool, lk 1, 18, 24, 52, 115–116, 131, 165–167, 170. [Võrgumaterjal] Leitav: https://uuringud.tallinn.ee/file_download/1258 [Kasutatud 15.03.2022].
- Nangia, M. & Moshin, F., 2020. Identifying VUCA Factors in a Pandemic Era – A Framework Focused on Indian IT Industry. *Journal of Critical Reviews*, 7 (7), pp. 931–936.
- Närep, M. & Jazepov, T., 2020. Oktoobrisse lükatud Filipp Kirkorovi kontsert jääb taas ära. *Õhtuleht*, 20. september 2020. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://elu.ohhtuleht.ee/995056/oktoobrisse-lukatud-filipp-kirkorovi-kontsert-jaab-taas-ara> [Kasutatud 04.04.2022].
- Rahvaalgatus, 2022. Filipp Kirkorovi Tallinna kontserdi keelamine, 23. märts 2022. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://kohalik.rahvaalgatus.ee/initiatives/6627ddd-0b22-49fc-b394-d8fed77af633> [Kasutatud 04.04.2022].
- Riigikogu, 2020a. Peaminister Jüri Ratase poliitiline avaldus seoses kujunenud olukorraga Eestis. XIV Riigikogu, III Istungjärg, täiskogu korraline istung, 12. märtsi 2020 stenogramm. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202003121000#PKP-25424> [Kasutatud 15.03.2022].
- Riigikogu, 2020b. Koroonaviirusega seotud ettevalmistused. XIV Riigikogu, III Istungjärg, infotund, 11. märtsi 2020 stenogramm. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202003111200#PKP-25409> [Kasutatud 15.03.2022].
- Ritchie, B. W., Bentley, G., Koruth, T. & Wang, J., 2011. Proactive Crisis Planning: Lessons for the Accommodation Industry. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 11 (3), pp. 367–386.
- Reimand, K., 2022a. Kas Kirkorov tuleb või mitte? Kultuuriministeerium lükkab vastutuse korraldajale, Piletilevi ootab vastust ministeeriumist. *Postimees*, 15. märts 2022. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://elu24.postimees.ee/7477102/kas-kirkorov-tuleb-voi-mitte-kultuuriministeerium-lukkab-vastutuse-korraldajale-piletilevi-ootab-vastust-ministeeriumist> [Kasutatud 15.03.2022].
- Reimand, K. 2022b. Jääb ära või mitte? Meedia kirjutab, et Kirkorov ei tule, korraldaja räägib aga muud. *Postimees*, 28. märts 2022. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://elu24.postimees.ee/7487787/jaab-ara-voi-mitte-meedia-kirjutab-et-kirkorov-ei-tule-korraldaja-raagib-aga-muud> [Kasutatud 31.03.2022].
- Reinhold, H. & Mugra, L., 2022. TOIMUB, EI TOIMU? Piletimüük Venemaa megastaari Filipp Kirkorovi Tallinna kontserdile on peatatud! Korraldaja: kultuur ei tohiks isegi praegustes keerulistes tingimustes kannatada. *Õhtuleht*, 17. märts 2022. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://elu.ohhtuleht.ee/1057889/toimub-ei-toimu-piletimuuk-venemaa-megastaari-filipp-kirkorovi-tallinna-kontserdile-on-peatatud-korraldaja-kul>

- tuur-ei-tohiks-isegi-praegustes-keerulistes-tingimustes-kannatada [Kasutatud 31.03.2022].
- Rochet, C., Keramidas, O., & Bout, L., 2008. Crisis as change strategy in public organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1), p. 63.
- Rosenthal, U., Boin, A. & Comfort, L. K., 2001. *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Russo, J. E. & Schoemaker, P. J. H., 2014. *Decision-making*. London: Palgrave Macmillan.
- Sahin, S., Ulubeyli, S. & Kazaza, A., 2015. Innovative Crisis Management in Construction: Approaches and the Process. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 195, pp. 2298–2305.
- Shahsavarani, A. M. & Adabi, E. A. M., 2015. The Bases, Principles, and Methods of Decision-Making: A Review of Literature. *International Journal of Medical Reviews*, 2 (1), p. 222.
- Schoonenboom, J. & Johnson, R. B., 2017. How to Construct a Mixed Methods Research Design. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2(69), p. 110.
- Shufutinsky, A., DePorres, D., Long, B. & Sibel, J. R., 2020. Shock Leadership Development for the Modern Era of Pandemic Management and Preparedness. *International Journal of Organizational Innovation*, 13 (1), p. 20.
- Simon, H. A. 1960. *The New Science of Management Decision*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Simon, H. A., 1997. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, (fourth edition). New York: The Free Press, pp. 77–78, 108–109.
- Shapiro, H. B. & Gilbert, M. A., 1975. *Crisis Management: Psychological and Sociological Factors in Decision-Making*. Washington, DC: McLean Human Sciences Research, p. 36.
- Smith, D., 2005. Business (not) as usual: crisis management, service recovery and the vulnerability of organizations. *Journal of Services Marketing*, 19(5), pp. 309–320.
- Spordiseadus* (Sps) (2020) RT I, 28.02.2020, 3.
- Stern, E., 2003. *Crisis Decision-making: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm: University of Stockholm, p. 3, 216.
- Tallinna Linnavolikogu, 2020. Ülevaade Tallinna Linnavalitsuse poolt rakendatavatest meetmetest koroonaviiruse (COVID-19 viirus) leviku tõkestamiseks, 19. märtsi linnavolikogu istung. [Võrgumaterjal] Leitav: https://aktal.tallinnlv.ee/main?action=steno_data&steno_id=225 [Kasutatud 15.03.2022].

- Thomas, C., 2019. *An examination of decision-making during organizational crises: a case study of the 2017 Northern California firestorm*. Fort Collins: Colorado State University.
- Thompson, M. P., 2014. Social, Institutional, and Psychological Factors Affecting Wildfire Incident Decision Making. *Society and Natural Resources*, 27 (6), pp. 636–644.
- Vedler, S. & Vahter, T., 2020. Täiuslik koroonakolle: kuidas viirus Saaremaa menuüritustelt valla pääses, *Eesti Ekspress*, 12, lk 9–14.
- Õiguskantsler, 2020. Õiguskantsleri aastaülevaade 2019/2020 – Õigusriik eriolukorras. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2020/oigusriik-eriolukorras> [Kasutatud 04.04.2022].
- Wolfenstein, E. V., 1967. Some psychological aspects of crises leadership. Rmt: Edinger, L. J., toim-d *Political leadership in industrialized societies*. New York: Wiley, pp. 155–181.