

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Maria Vahter

**KRIISIKOMMUNIKATSIOONI KORRALDUS
VÄIKESTES OMAVALITSUSTES SAAREMAA
VALLAVALITSUSE NÄITEL AJAPERIOODIL 2020-2024**

Magistritöö

Juhendaja:
Jaanika Puusalu, PhD

Tallinn 2024

ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Juuni 2024
Kriisikommunikatsiooni korraldus väikestes omavalitsustes Saaremaa Vallavalitsuse näitel ajaperioodil 2020-2024	
Töö pealkiri inglise keeles Organization of crisis communication in small municipalities on the example of Saaremaa Municipality in the period 2020–2024	
<p>Lühikokkuvõte: magistritöö on koostatud eesti keeles inglise keelse kokkuvõttega, mis koosneb 98 leheküljest, millest põhiosa moodustab 78 lehekülge, magistritööl on kaks lisa. Keskne uurimisprobleem on sõnastatud küsimusena: millised on väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni arengud ja parendamisvõimalused nelja aasta jooksul Saaremaad tabanud kiiside kriisikommunikatsiooni juhtumite analüüsi näitel? Tegemist on juhtumiuuringuga, mille uurimismeetodiks on poolstruktureeritud intervjuud, intervjuude valimi moodustasid Saaremaa kriisidega seotud olnud eksperdid.</p> <p>Magistritöö raames viidi läbi 13 intervjuud, mille käigus intervjuueeriti Saaremaa vallavalitsuse kriisikomisjonis olnud liikmeid, Saaremaa päästepiirkonna juhti, Kuressaare Haiga SA juhatuse liiget ja haigla kommunikatsioonispetsialisti, Kuressaare veevärgi esindajaid, raadio Kadi tegevtoimetajat ja Saaremaa Vallavalitsuse kommunikatsioonijuhti. Intervjuude analüüsi tulemusel tehti ettepanekud ja järeldused väikestele kohalikele omavalitsustele ja Saaremaa Vallavalitsusele kriisikommunikatsiooni parendamiseks. Põhilised järeldused: kõik väikesed kohalikud omavalitsused peaksid koostama kriisikommunikatsiooni plaanid, koos konkreetsete kontaktisikute ja koostööpartnerite kontaktidega ja kaardistama ära oma abivajaduse. Heaks kriisivalmiduse tagamiseks oleks vajalik omavalitsustesse tööle võtta kriisireguleerijad.</p>	
Lisad: intervjuu plaan, intervjuude kodeeritud tabel	
Võtmesõnad: kriis, hädaolukord, katastroof, tervishoiukriis, kriisikommunikatsioon, meeskond, plaan, mudel	
Võõrkeelsed võtmesõnad: crisis, emergency, disaster, health crisis, crisis communication, team, plan, model	
Säilitamise koht: SKA raamatukogu	
Töö autor: Maria Vahter	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Jaanika Puusalu	Allkiri: <i>allkirjastatud digitaalselt</i>
Kaasjuhendaja:	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/instituudi juhataja: Erkki Koort	Allkiri: <i>allkirjastatud digitaalselt</i>

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KRIISIKOMMUNIKATSIOONI TEOREETILISED LÄHTEKOHAD.....	12
1.1 Kriis, tervishoiukriisi, hädaolukord ja katastroof: mõistete erisus.....	12
1.2 Kriisikommunikatsiooni aspektid ja eesmärk	17
1.3 Kriisikommunikatsiooni tasandid ja kanalite valik.....	28
2. KRIISIKOMMUNIKATSIOONI ANALÜÜS SAAREMAA NÄITEL	42
2.1 Uuringu meetodid, protsess ja valim.....	42
2.2 Intervjuude tulemused	47
2.2 Järeldused, ettepanekud.....	68
KOKKUVÕTE	76
SUMMARY	79
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	81
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	94
LISA 1 INTERVJUU PLAAN	95
LISA 2. INTERVJUUDE KODEERITUD TABEL.....	97

SISSEJUHATUS

Kriisiteemad on maailmatasandil üha enam aktuaalsed, kliimatingimustest, looduskatastroofide sagenemisest, viirusepuhangute laialdasest levimikust, energiast tarbimisest, sõjategevusest, majandusest ja poliitikast tingituna. Käesoleva töö kontekstis käsitletakse kriisi, kui „suure ohu, raskuste või kahtluste aega, mil tuleb lahendada probleeme või langetada olulisi otsuseid,“ (Oxford Learner`s Dictionaries, 2021). Kriisikommunikatsioon definitsiooni kohaselt on „infovahetus ametivõimude, meedia, organisatsioonide, indiviidide ja gruppide sees ja vahel erinevates kriisi etappides“ (Päästeamet, 2006, lk 11) ning selle eesmärgiks on teavitada avalikkust olukorra lahendamise käigust ning anda elanikele ja asutustele konkreetseid juhiseid konkreetsetes olukorras käitumiseks (Siseministeerium, 2021, lk 38).

Kuigi Eesti riigi valitus vastutab riikliku kriisikommunikatsiooni eest, on kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) ülesandeks meetmete rakendamine ja juhiste elluviimine kohalikul tasandil. See väljendub riiklike meetmete kohalikul tasandil rakendamisega ning lahenduste pakkumisega kohandades algatusi vastavalt kohalikele vajadustele. (Kim, *et al.*, 2021, pp. 120-128; Nehushtan, *et al.*, 2023, pp. 1-9)

KOV-ide puhul kehtib subsidiaarsuse põhimõte, mis tähendab, et kriiside lahendamine toimub eelistatult madalamal otsustustasandil, andes kohalikule omavalitsusele olulise rolli nii kriisidele reageerimisel kui ka kriisikommunikatsioonis, kuna see on kogukonnale lähim võimutasand. KOV vastutab kriisiinfo edastamise eest kohalikule elanikkonnale, tagades seeläbi kogukonna teadlikkuse ja valmisoleku kriisidega toimetulekuks. (Siseministeerium, 2021, lk 8-9, 19, 27) Omavalitsustel lasub vastutus täpse, usaldusväärse ja õigeaegse info levitamise eest väliste ja erakorraliste riskide ilmnemisel, mis nõuavad ebatavalist suhtlusstrateegiat (Mori, *et al.*, 2021, p. 1). KOV-ides juhib kriisikommunikatsiooni tavaliselt juht, kes on poliitiliselt valitaval ametikohal ning ei ole püsiv. Samuti on võimalus, et juht astub tagasi.

Päästeamet viis läbi kohalike omavalitsuste kriisideks valmisoleku uuringu, mille tulemustest selgus, et kõige enam vajavad KOV-id abi elanikkonna informeerimisel ja tegevusjuhendite koostamisel, samuti kommunikatsioonikanalite parendamisel (Päästeamet, 2021).

Magistritöö keskendub kriisikommunikatsiooni parendamise võimalustele väikestes omavalitsustes, analüüsid Saaremaa Vallavalitsuse poolt 2020. aasta kevadel kuni 2024. aastani tabanud kriiside kriisikommunikatsiooni toimimist ja arengut nelja aasta jooksul alates Covid-19 algusest 2020. aasta kevadel kuni märtsini 2024. Saaremaa kaasused on eripärased, kuna Saaremaad tabanud kriisid on väga erilmelised, mis on vajanud kohalike elanike kiiret ja täpset teavitamist. Saaremaa on eripärane oma geograafilise asukoha poolest – saar, mis kriisisituatsioonis võib olla mandrist ära lõigatud. Vajadus ise hakkama saada ja elanikke kaitsta on akuutsem. Eestis on 79 kohalikku omavalitsust, mis võimaldab töö tulemusi kasutada paralleelide loomiseks linnadele ja KOV-idele, kus erinevad teenused ei ole hästi integreeritud ja töös samastatakse Saaremaa valda pigem väikeste KOV-idega, kui suurlinnadega kus erinevad teenused on hästi integreeritud. Autor rõhutab, et Saaremaa ei ole elanike arvult väike KOV, küll aga on võrreldav teiste linnade ja KOV-idega rahvatiheduse poolest. Saaremaa vallas elab 32129 elanikku ja valla pindala on 2718 km², mis tähendab, et km² kohta elab 10,9 elanikku. Võrdluseks Hiiumaa vallas elab 9758 inimest, valla pindala on 989 km² ja elanikke elab km² kohta 8,2. Kõige väiksem vald on Ruhnu vald, kus elab 165 inimest, valla pindala on 11,9 km² ja km² elanikke elab km² kohta 7,4 inimest. Eestis on 79 kohalikku omavalitsust. (Statistikaamet, 2024; Eesti linnade ja valdade liit, 2024)

Kuigi Covid-19 kriis oli üks kõige laiaulatuslikumaid kriise Saaremaal, on peale seda tulnud lahendada ka muid kriise Saaremaal, milles on ühel või teisel viisil olnud vaja inimesi teavitada. Järgnevalt annan lühiülevaate Saaremaad tabanud kriisidest, mille kriisikommunikatsiooni käesolevas töös uuritakse.

KOV-i roll kriisikommunikatsioonis tõusis esile Covid pandeemia alguses, mis mõjutas eriti Saaremaad (Terviseamet, 2023). 2020. aastal esimese Covid laine ajal kuulutati välja 12.03.2020 eriolukord ja ühendus mandri ja Saaremaa vahel peaaegu peatati. See oli Eesti jaoks esmakordne ning pandeemia teine laine levis laialdaselt üle riigi ajaperioodil 01.09.2020–30.06.2021. (Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil, 2020; Terviseamet, 2022; Terviseamet, 2023, lk 21–27). Tagantjärele analüüsid on leitud, et kriisikommunikatsioon kogu Eestis võinuks olla parem, andes infot otseallikast ilma müra ja segadust tekitamata. Mitmed hinnangud kriisikommunikatsioonile on toonud välja vajaduse kiirema otsustamiseks vajaliku teabe järele ning info parema koordineerimise kohalike omavalitsuste ja riigi vahel. (Sikk, 2020) Samuti on rõhutatud vajadust mitmekesistada info levitamise kanaleid ja kaasata

otsuste langetamisse rohkem osapooli. (Vares, 2021; Saaremaa Vallavalitsus, 2020). Vaatamata tehtud pingutustele on pandeemia ajal esile kerkinud kommunikatsiooniprobleemid, mida tuleb tulevikus paremini lahendada (Holm, 2021; Holm, 2021; Riigikontroll, 2021, lk 11–12). Järgmine täpset kriisikommunikatsiooni nõudev situatsioon oli Saaremaal 2022. aasta sügisel, kui Saaremaal asuvasse endise Sõmera hooldekodu hoonetesse paigutati veidi üle 600 Ukraina sõjapõgeniku, kelle informeerimiseks ja abistamiseks avati infopunkt (Vinni, 2022). Seega pidi vald päevapealt jagama sadadele sõjapõgenikele infot, toitu, leidma elukoht, transport ja vajalikud teenused, arvestades sealjuures, et kohalikele inimestele mõeldud teenused ei kannataks. Ühtlasi tuli kaardistada, kuidas leida tulnutele töökohad ning lastele kooli- ja lasteaiakohad, samuti tuli ületada keelebarjäär, pakkuda keeleõpet ja vaimset tuge. (Metsmaa, 2022; Kipper, 2022)

2022. aasta detsembris levis üle Eesti lumetorm Birgit, mis rasis samuti kõige rohkem Saaremaad. Elektrikatkestus oli ligi 6000 majapidamises ja osades piirkondades oli elekter ära kuni kaks nädalat. Päästeamet saatis Saaremaale generaatoreid, et tagada hooldekodudes elektrivarustus ja inimestele telefonide laadimise võimekus, veevärgi toimimine maa piirkondades asuvates alevikes oli tagatud generaatoritega, koolid ja lasteaiad olid osaliselt suletud (Päästeamet, 2022). Peale elektrikatkestusest tingitud kriisi korraldati kõikidele KOV-idele Päästeameti tellimusel eelnevast ajendatuna lauaõppus „79 särtsu“. Õppus tuvastas puudujäägid tegevuste planeerimisel olukorra teadlikkuse saavutamiseks nagu näiteks infokorje ja kriisikommunikatsiooni jõudmine kõikide sihtgruppideni. Kriisikommunikatsiooni sõnumid ei olnud koostatud erinevaid sihtrühmi arvestades ning sõnumi sisu oli pooltel lakooniline. Õppuse läbiviimise tulemusel tõdesid KOV-id, et kriisimeeskonna ülesanded ei olnud paljudes kohtades enne jagatud ning on vajadus kriisikommunikatsiooni paremaks läbimõtleamiseks elanike ja partneritega. Elektrikatkestuste korral on kriisikommunikatsiooni edastamisel täiendavaks probleemiks paljudes KOV-ides alternatiivse side puudumine. (Savimaa, *et al.*, 2023, lk 35, 47, 56)

Järgmise kriisina tabas 23. mai 2023. tabas Saaremaad Kuressaare linnavee saastumisest tulenev 30 aasta suurim nakkuspuhang. Selle tulemusena pöördus 6. mail Kuressaare haiglasse mitmeid patsiente sarnaste sümptomitega ning 7. mail teavitas Kuressaare Haigla erakorralise meditsiini osakonna juhataja Terviseametit järsult kasvanud gastroenteriidi sümptomitega patsientide juhtumitest. Esimest korda kasutati tekkinud

olukorrast teavitamiseks kogu Saaremaal asukohapõhist ohuteavituse SMS-i. Terviseameti aruandes tõdeti, et kolm päeva ei kommunikeerinud ükski seotud asutustest tekkinud olukorrast ning 7. mail 2023 tegi dr Mihkel Laidna Facebookis postituse, hoiatades Kuressaare vee joomisega seotud võimalike ohtude eest; sõnumi vahendas 20 minutit hiljem kohalik ajaleht Saarte Hääl. Terviseamet ootas, et KOV korraldaks antud kriisi laialdast kommunikatsiooni, kuna see ei ole kohalikul tasandi kriisis ameti ülesanne. (Terviseamet, 2023)

Kriisi ajal on infovajadus suurem ning paljud otsused vajavad kiiret kommunikatsiooni, hea kriiskommunikatsioon on tervishoiukriisi ajal üks võtmetegureid.

Kriisikommunikatsiooni plaanide arendamise valguses analüüsitakse magistritöös, Saaremaal toimunud kriiside – 2020. aasta kevadel alanud Covid-i esimest ja teist lainet, lumetormi Birgiti, Ukraina põgenike massilise tulemise ajal ning veekriiside ajal toimunud kriisikommunikatsiooni. Kuigi kriisikommunikatsiooni plaanide arendamine on oluline, ei ole Saaremaal klassikalist kriisikommunikatsiooni plaani. Saaremaa Vallavalitsusel on hädaolukorra lahendamise plaani osana teabevahetuse plaan asutuste ja isikute vahel, milles kirjeldatakse info liikumist ohukahtluse korral võimaliku ohu tuvastamisel (koos kontaktandmetega) ja teavitamise korraldust võimalike hädaolukorraks arenevate sündmuste puhul ning avalikkuse teavitamise plaan, mis sisaldab üldsõnalisi Saaremaa valla kriisistaabis töötavate isikute suhtlemist avalikkusega läbi pressiteadete ja kriisikommunikatsiooni kanalite (kriisiinfotelefon, kuulutuste stendid valla hoone välisruumil, infovahetus asutustega jms) ning operatiivgrupi ametnike nimekiri. Tegemist on juurdepääsu piirangutega dokumentidega. (Havi, 2024) Seaduslikult on KOV-idel kohustus koostada eelpool väljatoodud teabevahetuse plaan ja avalikkuse teavitamise osa on kohustuslik osis plaanist ning täidetud miinimumtasemel nõutud määral (Hädaolukorra seadus, 2017; Vabariigi Valitsus, 2021) Tegelikult ei ole Saaremaal KOV suutnud kriisikommunikatsiooni plaani ja ladusat korraldust paika panna.

Magistritöö teema on **aktuaalne**, kuna mitmed siseriiklikud arengukavad, sealhulgas siseturvalisuse arengukava 2020–2030 ja elanikkonnakaitse kontseptsioon, rõhutavad vajadust arendada kriisikommunikatsiooni võimekust. (Siseturvalisuse arengukava aastateks 2020–2030, lk 4, 18; Elanikkonnakaitse kontseptsioon, 2018, lk 30). Päästeameti strateegia aastani 2025 ja Eesti Infoühiskonna arengukava toetavad samuti kriisikommunikatsiooni arendamist (Päästeamet, 2021, lk 23; Eesti Infoühiskonna

arengukava, 2020, lk 36). KOV-i tasandil on aga tuvastatud nõrkusi kriisikommunikatsiooni valmisolekus ja kommunikatsioonioskustes, eriti väiksemates omavalitsustes (Kaal & Lillo, 2023, lk 7–28). Kohalike omavalitsuste roll kriiside juhtimisel on oluline, kuid analüüsid näitavad vajadust parema valmisoleku järele, eriti keeruliste olukordade, nagu tervise-, sõja- ja energia kriiside lahendamisel (Nilsson, 2010, p. 83; Tej, *et al.*, 2014, p. 4; Balti Uuringute Instituut, 2021, lk 58). Rahandusministeeriumi analüüsid 2019. aastast näitavad, et kommunikatsioonivaldkonna töötajate arv on avalikus sektoris kasvanud, kuid ligikaudu viiendikus ühinenud omavalitsustes puudub endiselt kommunikatsioonialane ametikoht (Rahandusministeerium, 2019, lk 7). 2022. aasta haldusreformi seireraport toob esile väljakutseid, nagu kriiside lahendamine Saaremaa vallas, kus tervishoiu-, sõja- ja energia kriisid vajavad kiireid lahendusi. Analüüs näitab ka elanike muret otsustusprotsesside kaugusest. (Rahandusministeerium, 2022, lk 25–26).

Kriisikommunikatsiooni korralduse uurimine väikestes kohalikes omavalitsustes on magistrیتöö raames **uudne** seetõttu, et enne ei ole KOV-i vajadust kriisikommunikatsiooni osas detailselt kirja pandud. Magistrیتöö uuringus antakse süsteemne ülevaade Saaremaa kriisikommunikatsiooni ülesehitusest ning tehakse sellest tulevalt KOV-idele soovitusi, mis lähtuvad teaduskirjanduses kirjeldatud parimatest kriisikommunikatsiooni praktikatest. Hannes Nagel uuris Saaremaa Vallavalitsust oma magistrیتöös ning leidis, et kriisiüksuste otsustusprotsessi Covid kriisi esimeses laines mõjutas oluliselt meedia ja avalikkuse surve ning sihtrühmadeni jõudmine on väljakutse, eriti noorte ja venekeelse elanikkonna seas. Ta jätkas uurimist ka teise lainega ning märkis kõrgendatud infovajadust, kuid tõi välja ka suuniste vasturääkivuse ja KOV-idele raskesti rakendatavad juhised. (Nagel, 2021; Kriisiuuringute Keskus, 2022; Kriisiuuringute Keskus, 2023). Kriisikommunikatsioonist on kirjutatud erinevas võtmes mitmeid magistrیتöid ka Sisekaitseakadeemias. Janek Laev leidis oma magistrیتöös, et kriisikommunikatsioon vajab kriisi lahendamiste eest vastutavates organisatsioonides jätkuvat edasiarendamist, lähtudes järjest enam elanikkonna teabevajadusest kriiside korral, mitte niivõrd organisatsioonide vajadustest. Ta soovitas, et kasutusele tuleks võtta kriisiinfo sihtgruppideni viimiseks võimalikult lühikese ajakuluga võimalikult suur hulk kriisikommunikatsioonikanaleid sh kriisitelefoni (Laev, 2017). KOV-i tasandil kriisikommunikatsiooni käsitles ka Mihkel Sildnik, tuues esile, et paljud KOV-id ei ole mõelnud läbi, kuidas kriisisituatsioonis inimestega suhelda. Puuduvad lepingud erinevate

kanalite ja teenusepakkujatega info edastamiseks ning kriisikomisjonidel või omavalitsuse liikmetel pole protseduure või juhiseid sideühenduste katkemise korral kokkusaamiseks. (Sildnik, 2018) Käthlin Pukk on viimastel aastatel käsitlenud kriisikommunikatsiooni, märkides, et enamik elanikkonnast jälgib kriisikommunikatsiooni sõnumeid ja paljud käituvad vastavalt antud juhistele. Inimeste ootused hõlmavad kriisiinfo levikut enimkasutatavate kanalite kaudu ning soovitakse, et see oleks konkreetne, asjakohane, ülevaatlik ja usaldusväärne. (Pukk, 2019)

Kriisikommunikatsiooni ülesehitust ei ole aga Eestis uuritud KOV-ide näitel. Antud magistr töö uuringu fookus on Saaremaal, mida täpsemalt uurides saame uurida selliseid juhtumeid, kus kõrval tulevale abile ei saa tihti loota ja kriisis tuleb kõigi ülesannetega ise hakkama saada. Otsuseid tuleb vastu võtta ja kommunikeerida enne, kui riiklikult tasandilt juhiseid tuleb ning piirangute või tegevuste ulatus/ vajadus tuleb ära otsustada kohalikul tasandil.

Magistritöös uuritakse kuidas on kriisikommunikatsiooni suudetud parendada ja kriisides kommunikatsiooni korraldada Saaremaal nelja aasta tabanud kriiside valguses. Eeltoodust lähtuvalt püstitatakse magistr töö **uurimisprobleem** küsimusena: millised on väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni praktikate arengud ja parendamisvõimalused nelja aasta jooksul Saaremaal tabanud kriiside kriisikommunikatsiooni juhtumite analüüsi näitel?

Tulenevalt sõnastatud uurimisprobleemist püstitab autor järgmised uurimisküsimused:

1. Millised on kriisikommunikatsiooni põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel?
2. Millised olid kriisikommunikatsiooni peamised kitsaskohad Saaremaal 5 kriisi ajal (Covid esimene laine ja teine laine, lumetorm „Birgit“, veekriis, sõjapõgenikud)?
3. Milline on sobivad kriisikommunikatsiooni praktikad väikestele omavalitsustele Saaremaa näitel?
4. Millised on vajalikud meetmed, et parandada väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni Saaremaa Vallavalitsuse näitel?

Magistritöö **eesmärk** on välja selgitada 5 Saaremaa kriisi juhtumianalüüsi kaudu väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni probleemid ning esitada soovitused väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni parendamiseks.

Magistritöö eesmärki aitavad saavutada neli uurimisülesannet:

- 1) Selgitada teaduskirjanduse abil kriisikommunikatsiooni parimad praktikad ja selle olulised osised.
- 2) Selgitada välja ekspertintervjuude põhjal, milline on olnud ja on Saaremaal tabanud kriiside infoliikumise korraldus sh infokanalid, koostöövormid ning vastutuse jaotus.
- 3) Analüüsida ja sünteesida kriisikommunikatsiooniga tegelenud ametnikega läbiviidud intervjuusid ja teoreetilist kirjandust, et tuvastada kriisikommunikatsiooni ladus korraldus ja selle olulised osised
- 4) koostada Saaremaa näitel uuringu tulemustest soovitused kriisikommunikatsiooni parendusteks KOV-ides.

Magistritöö on kvalitatiivne uuring. Eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete täitmiseks kasutatakse **uurimisstrateegiana** kvalitatiivset juhtumiuuringut (ingl *case study*). Juhtumiuuringus uuritakse ilmingut tema loomulikus keskkonnas, uuringu objektiks võib olla nii üksikjuhtum või mitme juhtumiga uuring, et juhtumeid sügavalt mõista või tõlgendada (Laherand, 2008, lk 74–86; Õunapuu, 2014, lk 57; Yin, 2014, p. 4). Magistritöö eesmärgiks on mõista ja tõlgendada kriisikommunikatsiooni rolli Saaremaal 2020. aasta kuni 2024. aastal tabanud kriisides. Andmekogumise meetodina kasutatakse empiirilises uuringus poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Ekspertintervjuudesse viiakse läbi eesmärgistatud valimiga, mille käigus intervjueriti kriiside ja kommunikatsiooniga seotud olnud 13 eksperti. Andmenalüüsimetodina kasutatakse kvalitatiivset sisuanalüüsi (Saldana, 2013, pp 3–4).

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk käsitleb kriisikommunikatsiooni teaduskirjandust ning peatüki eesmärk on välja selgitada olulised kriisikommunikatsiooni osad. Magistritöö autor on teadlik, et kriisikommunikatsiooni teooriates on erinevaid osiseid, kuid töös uuritakse vaid teatud aspekte. Teoreetilisest käsitlusest lähtub läbiviidav empiiriline uuring. Töö teine peatükk tutvustab empiirilise uuringut ja selle tulemusi. Uuritakse ja analüüsitakse kriisikommunikatsiooni korraldamise lähtekohtasid, info liikumise viise ja koostöökohti Saaremaal ajavahemikus 2020–2024. Analüüsi

tulemusel pakutakse välja soovitud kriisikommunikatsiooni korraldamise parendamiseks Eestis väikestes KOV-ides, kus on näiteks tööl üks kommunikatsioonitöötaja või on see üldsegi kellegi ülesanne lisatööna

1. KRIISIKOMMUNIKATSIOONI TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Magistritöö esimeses peatükis keskendutakse kolmele põhiteemale, mis loovad vastuse andva raamistiku uurimisprobleemile. Esimeses alapeatükis uuritakse kriisi, tervishoiukriisi, hädaolukorda ja katastroofi, nende olemust ning sellega seotud kommunikatsioonivajadusi. Seejärel antakse ülevaade kriisikommunikatsiooni definitsioonidest, eesmärkidest, teooriatest ja komponentidest teises alapeatükis. Kolmandas alapeatükis luuakse ülevaade erinevatest kriisikommunikatsiooni tasanditest ja tegevustest erinevatel tasanditel ning antakse ülevaade kriisikommunikatsiooni kanalitest, plaanidest, nende osiste ja mõjutajate kirjeldamisega. Kriisikommunikatsiooni teoreetiline käsitlus hõlmab ennekõike riiklikul tasandil kriisikommunikatsiooni ja selle tunnuseid ja häid tavasid. Käesolevas magistritöös käsitletakse kriisikommunikatsiooni teooriaid ja selle osiseid osaliselt ning seejärel kohandatakse neid KOV-idele.

1.1 Kriis, tervishoiukriisi, hädaolukord ja katastroof: mõistete erisus

Alapeatükis defineeritakse mõiste „kriis“ ning selle erinevust hädaolukorrast ja katastroofist. Täpsemalt käsitletakse tervishoiukriisi ja pandeemia aspekte ning markeeritakse kriitilised punktid, kus kriisikommunikatsioon on juba primaarne. Samuti analüüsitakse erinevate kriiside ühisosasid ja tegevusi ning leitakse hädaolukorra, katastroofi ja suure juhtumi ühisosa tervishoiukriisiga. Nende mõistete mõistmine on tähtis, kuna need on seotud konkreetsete uuritavate kriisidega käesolevas magistritöös.

Kõnekeeles kasutatakse sõna „kriis“ pidevalt, viidates väga eriilmelistele sündmustele isiklikust elust kuni ühiskondlike/looduskatastroofideni. Teaduskirjandus defineerib kriisi kui planeerimata sündmust, mis otseselt või kaudselt mõjutab organisatsiooni mainet, keskkonda, tervist, töötajate turvalisust ja heaolu ning organisatsiooni ümbritsevate kogukondade kodanike tervist, ohutust ja heaolu (Skinner, *et al.*, 2002, p. 23). Zaremba (2010, p. 20) käsitluses on kriis suur ootamatu sündmus, millel on tõenäoliselt negatiivsed tagajärjed ning mille tulemusena võib saada kahjustada organisatsioon ja selle töötajad, tooted, teenused, finantsid ja maine, kriisi tulemusena võib organisatsioon sattuda meedia või valitsuse tähelepaneliku kontrolli alla. Kõigi

eelnevate käsitlustega on sarnane Heath & Millari (2013, p. 2) käsitlus, mis defineerib kriisi, kui ootamatut sündmust, millel on reaalsed ja potentsiaalsed tagajärjed sidusrühmade huvidele ja organisatsioonidele, mis kriisis kannatavad. Reynolds, *et al.*, (2002, p. 5) käsitluses on kriis sündmus, mis juhtub ootamatult ja ei pruugi olla organisatsiooni kontrolli all ja võib kahjustada organisatsiooni head mainet või elujõulisust. Kriisilukord Coombsi käsitluses on samuti ootamatu sündmus, mis võib organisatsiooni toimimisele olla suure mõjuga ning tuua kaasa negatiivseid tagajärgi (Coombs, *et al.*, 2007, p. 20) ning nõuab organisatsiooni poolt kiiret tegutsemist ja otsusvõimet (Cornelissen, 2011, p. 180). Walker (2011, pp. 66–68) on leidnud, et kriis on unikaalne ebameeldiv sündmus, mille ajal inimesed käituvad erinevalt oma igapäevasest tegutsemisviisist ja sellel on järgmised tunnused: üllatav, ohtlik ja lühikese reageerimisajaga. Koondandes definitsioonides olevaid keskseid mõisteid võib öelda, et kriis on ootamatu sündmus või juhtum, mis mõjutab nii inimesi kui ka organisatsioone ning nõuab tegutsemist, et seda ennetada, reguleerida või tagajärgedega tegeleda.

Käesolevas töös on vaadeldavateks objektideks just KOV ja kohalikud kriisidega seotud organisatsioonid ning nende poolt kriisikommunikatsiooni edastamine sidusrühmadeni. Eestis on KOV-ide teenuste hindamiseks erinevate kriteeriumite kaudu väljatöötatud hindamismetoodika, mida kajastatakse internetilehel www.minuomavalitsus.ee, millelt on võimalik saada infot kõigi KOV-ide teenustasemetega kohta. Teenustasemetega hinnangud on toodud skaalal 0–9 ja üheks hinnatavaks valdkonnaks on ka kriisivalmidus. Vaadates Saaremaa valda ja magistris töös uuritavat perioodi, siis kriisideks valmisoleku baasena on aastatel 2020–2022 püsinud keskmise baasena (6) juures. Täitmata kriteeriumid kriisijuhtimise valdkonnas on: sõjalise kriisi valmisoleku koolituse saanute puudumine KOV kriisijuhtimise struktuuris, toimepidevuse tagamiseks vajaliku varustuse puudumine KOV-i kriisijuhtimise staabis ja KOV-i kriisireguleerimise õppus on viimati korraldatud 2021. aastal. (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, 2024)

Kriise käsitledes peab neid eristama hädaolukorrast ja katastroofist. Kriisi tekkepõhjuseid on mitmed ning osad neist võivad kulmineeruda katastroofiks ja hädaolukorraks. (Reynolds, *et al.*, 2014, p. 6) See, kas sündmust nimetatakse hädaolukorraks, katastroofiks või kriisiks on sisuliselt seotud sündmuse ulatuse ja hetkefaasiga. Kriisid võivad hõlmata looduskatastroofe, laialt levinud haiguseid, tulekahjusid, plahvatusi, ohtlike ainete lekkimisi, pommiähvardusi, massirahutusi, teenuste katkemisi, surmasid ja tõsisid vigastusi teadmata asjaoludel. (Skinner, *et al.*, 2002, pp. 2–4, 12, 23) Zaremba

(2010, pp. 22–23) on välja toonud mõned näited erinevatest kriisidest nt looduskatastroof, valeuudiste levik, tehniline rike või õnnetus, väljakutse ja inimlik eksitus.

Kriisiga paralleelselt on kasutusel ka mõiste „katastroof“. Katastroofiks võib pidada kõige suurema ulatusega kriisi, mida iseloomustavad sagedased kiired rutiinsed toimingute katkestused ning see võib põhjustada tõsist varakahju ja inimestele vigastusi. Katastroofid võivad olla erineva iseloomu ja tagajärgedega. Looduskatastroofid on enamasti ootamatud, üldjuhul suurte materiaalsete kahjude ja inimkannatanutega. Inimkatastroofid on suure hulga inimeste ohtu sattumine, mille põhjuseks võivad olla vaesus, nälg, terviseprobleemid, sotsiaalne kihistumine ühiskonnas, etniline vägivald, separatism, religioosne sallimatus või terrorism. (Skinner, *et al.*, 2002, pp. 2–4, 12, 23)

Defineeritud kriisi ja katastroofi mõistele lisaks on kasutusel ka termin „hädaolukord“. Mladan, *et al.*, (2013, pp. 276, 289) on märkinud, et hädaolukorral puudub üldtunnustatud määratlus või klassifikatsioon, kuid et igat hädaolukorda saab liigitada erinevate vaatenurkade ja tunnuste alusel ning selle tunnustel on oma esinemise põhjused: ainulaadne stsenaarium, mõju inimestele, keskkonnale ning tagajärgede ulatus ja tõsidus. Teaduskirjanduses on defineeritud hädaolukorda, kui eluolude muutumist selliselt, et inimesed, kes tavaliselt saavad ilma täiendava abita hakkama, ei tule sellega enam iseseisvalt toime ning sellise olukorraga võivad kaasnedu eluohtlikud või ohtlikud tagajärjed (Vosburgh, *et al.*, 1986, p. 299). Shen & Shaw (2004, p. 2110) käsitluses on hädaolukord igasugune looduslik või inimese põhjustatud olukord, millel võib olla kahju elanikkonnale või varale. Eestis on hädaolukorra määratlus väljatoodud hädaolukorra seaduses: „Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (Hädaolukorra seadus, 2017, § 2 lg 1).“ Kui hädaolukorraseduses sätestatud lahendamise juhtimine ei anna tulemust, siis võib Vabariigi Valitsus välja kuulutada eriolukorra (Hädaolukorrasedus, 2017, §14 lg 1). Eriolukord on riigi poolt välja kuulutatud olukord, kus eesmärkide saavutamiseks ja olukorra lahendamiseks kasutatakse strateegiaid ja taktikaid, mida tavaolukorras kasutada ei saa (Armitage, 2002, pp. 28–9). Sisuliselt tähendab see kodanike õiguste vähendamist ning seadusandjalt ja kohtuvõimult pädevuse nihkumist valitsusele, kes saab õiguse

eriolukorraga kehtestada piiranguid ja meetmeid, mida tavaolukorras ei ole võimalik seaduspäraselt rakendada (Bjørnskov & Voigt, 2020, pp. 579–613).

Al-Dahashi, *et al.*, (2016, p. 1198) leiab, et katastroofi, kriisi ja hädaolukorra mõistet kasutatakse tihti vaheldumisi, kuid tegelikkuses võivad need tähendada väga erinevaid asju. Kõigi kolme – hädaolukorra, kriisi ja katastroofi – ühine tunnus on äkilisus ja tekkivad kahjud. Kuigi hädaolukord ei pruugi alati olla äkiline, siis on ta enamasti äkilise loomuga. Kriisil ja katastroofil on palju ühiseid jooni võrreldes hädaolukorraga, millega nad on omavahel tihedalt seotud. Hädaolukorral seevastu on palju unikaalseid tunnuseid, näiteks võib hädaolukord esineda ilma täiendavate reageerimismeetmete vajaduseta ja protseduuride muutmise vajaduseta – kõik sõltub konkreetsest situatsioonist. (Al-Dahashi, *et al.*, 2016, p. 1191–1200)

Hädaolukordadel, katastroofidel ja kriisidel on ühine näitaja: nad vajavad kohest reageerimist ning reageerivatel institutsioonidel peavad olema selged ja määratletud rollid. Riigiasutused võivad olla seotud reageerimisega eri tasanditel, näiteks kohalike haiglate tasemel, maakondlike tervise organisatsioonide tasemel, muude riigi hallatavate asutuste kaudu. (Reynolds & Seeger, 2014, pp. 1, 8)

Kriisi üks alamliikidest on tervishoiukriis, mida saab kirjeldada erinevate mõistete kaudu: tervishoiukriis, pandeemia, epideemia ja (ingl k *major incident*) ehk masskannatanutega õnnetus (edaspidi ka suurõnnetus). Pandeemiat saab ehk nimetada üheks kõige tõsisemaks tervishoiukriisi vormiks, kuna see ei ole kontrollitav ühegi riigi, organisatsiooni ega rahva poolt. Pandeemia ja tervishoiukriis on vastavalt sõnaraamatutele pisut erinevad mõisted. Eesti keele seletav sõnaraamat defineerib kriisi meditsiinilises käsitluses, kui otsustavat murrangut või ägedat haigusloogu, atakki või ohtlikku seisundit (Eesti Keele Instituut, 2023). Terviseameti riskianalüüs (2018, lk 4–5) käsitleb epideemiat kui nakkushaiguste puhangut, mis nõuab ulatuslike meetmete rakendamist, kuid ei ole seotud konkreetse arvulise haigusjuhtude arvuga vaid mõjuga rahvatervisele, selle ootamatu või ebahariliku päritolu, leviku või majanduskahju tõttu. Epidemioloogia sõnastik defineerib pandeemiat kui epideemiat, mis esineb kogu maailmas või väga laial alal, ületab rahvusvahelisi piire ja mõjutab tavaliselt paljusid inimesi (Porta, 2018, p. 179). Qiu, *et al.*, (2017, p. 2) käsitlevad pandeemiat kui haiguspuhanguid, mis levivad laialt nakkuse tagajärjel inimeselt inimesele. Autorid tõdevad, et paljudes meditsiinilistes tekstides ei ole „pandeemia“ mõistet defineeritud ja

selle kontseptsioon on endiselt muutumas. Pandeemial on mõned põhjooned: lai geograafiline ulatus, haiguste liikumine, uudsus, tõsidus, kõrge rünnakute määr ja plahvatusohtlikkus, minimaalne elanikkonna immuunsus ja nakkavus. Autorid viitavad asjaolule, et pandeemiaga seotud kriisid on olnud tohtu negatiivse mõjuga tervisele, majandusele, ühiskonnale ning riiklikule ja ülemaailmsele julgeolekule ning need on tekitanud olulisi poliitilisi ja sotsiaalseid häireid, nakatanud miljoneid inimesi ja põhjustanud tuhandeid surmajuhtumeid. Need võivad põhjustada majanduse ebastabiilsust, milleks on otsesed kulud, pikaajaline koormus ja kaudsed kulud. Seega on valitsustel väljakutse, kuidas korraldada tõhusat hädaolukorra juhtimist haiguspuhangute ja pandeemia korral, kuna need ohustavad ülemaailmset julgeolekut nii elude kui ka majanduse osas ja ning tõhus reageerimine neile kriisidele vähendab nii haigestumist, majanduskahju kui ka sotsiaalset ebastabiilsust. (Qiu, *et al.*, 2017, pp. 2, 3, 9). Käesolevas magistritöös käsitletakse pandeemiat ja epideemiat sünonüümidenä, sest Morens, *et al.*, (2009, p. 1119) on toonud pandeemia mõistet lahti mõtestades, et pandeemia ja epideemia on sünonüümid alates 19. sajandi algusest ning sellel mõistel ei ole ühtset aktsepteeritud määratlust, kuid erinevaid pandeemilisi haiguseid põhiaspektides analüüsid sarnasusi ja erinevusi ning kindlaks tehes põhitunnuseid on neil haigustel pea kõigil järgmised sarnasused (Morens, *et al.*, 2009, pp. 1119–1120; Terviseamet, 2018, lk 4–10):

- 1) geograafiliselt laialdane haiguse levik;
- 2) haiguse kandumine inimeselt inimesele, riigist riiki;
- 3) plahvatuslik haiguse levik;
- 4) elanikkonna väike immuunsus;
- 5) uudsus – kasutatakse tihti nende haiguste kirjeldamiseks mis on uued või uudsed variandid;
- 6) nakkuslikkus – väljendit kasutatakse ka harvemini mittenakkuslike haiguste puhul, näiteks ülemaailmne rasvumine;
- 7) raskusaste – tihedamini kasutatakse surmavate, kui kergemate haiguste korral.

Analüüsid tervishoiukriisi ja pandeemia sisu täpsemalt, saab välja tuua veel ühe terviseasutuste või meditsiinilise tervishoiukriisi käsitle Tervishoiuteenuste valdkonnas on kasutusel väljend „masskannatanute õnnetus“ (ingl *k_major incident*), mida juhitakse enne kokkulepitud meditsiinilise korralduse ja abiga suurõnnetuste korral (ingl *k_major incident medical management*) ja defineeritakse kui juhtumit, mille suuruse

ulatus ja vigastatute arv on teadmata, kuid selle lahendamiseks on vaja erakordseid ressursse. Sarnaselt kriisi ja kriisikommunikatsiooni ajaperioodidele on ka masskannatanutega õnnetuse puhul hädaolukorraks valmisolekuga sarnased ajaperioodid kriisis ja kriisikommunikatsioonis: (1) valmistumine, (2) vastutegevus, (3) taastumine. (Mackway-Jones, 2012, pp. 3, 9, 11, 78–79) Kõigil kolmel s.t tervishoiukriisil, pandeemial ja masskannatanutega õnnetusel, on ühiseks nimetajaks ajakriitilisus, kulukus ja ressursirohkus. Masskannatanutega õnnetuse korral on sündmusel konkreetne asukoht, lahendusplaan, kava ja ressursid planeeritud, kuid kannatanute/ abivajajate hulk võib olla sarnane kriisi sattunutega. Pandeemia ja epideemia levik ületab rahvusvahelisi piire, kuid ka kriisi levik võib olla lai. Tervishoiukriisi ja pandeemia ühiseks näitajaks on unikaalsus, võimalik suur koormus haiglatele, lai levik ning majanduslik kahju. Tervishoiukriisi iseloomustavad tunnused on äge haigushoog, ohtlik seisund, murranguline ning piirkondliku levik – need kõik võivad olla ka pandeemia korral esindatud. Pandeemia unikaalseks tunnuseks on suur mõju paljudele inimestele, rahvusvaheliste piiride ületamine, uudsus ja minimaalne immuunsus, mõju julgeolekule ja poliitikal ning kõrge nakkavus. Kõiki kriise ühendavaks asjaoluks vajadus läbimõeldud kommunikatsiooni või käitumisjuhiste järele.

Kokkuvõtteks saab välja tuua, et kriis, hädaolukord ja katastroof on ootamatud sündmused või olukorrad, mida iseloomustavad tihti sagedased kiired rutiinsed toimingute katkestused ning need võivad põhjustada tõsist varakahju, inimeste vigastusi ja olla erineva iseloomu ja tagajärgedega. Nende kõigi ühine näitaja on vajadus koheselt reageerida ja juhtimiseks on vaja toimivat kommunikatsiooni. Kriise uurides on võtmetähtsuseks „kriis“, „kriisireguleerimine“ ja „kriisikommunikatsioon“, need kolm terminit on omavahel lahutamatult seotud ja neid tuleb käsitleda koos. (Coombs & Holladay, 2011, pp. 17–18). Hädaolukordadel, katastroofidel ja kriisidel on ühine näitaja see, et selle juhtimiseks on vaja toimivat kommunikatsiooni ning järgmises alapeatükis käsitletakse selle põhi olemust, eesmärgi ja aspekte.

1.2 Kriisikommunikatsiooni aspektid ja eesmärk

Käesolevas alapeatükis käsitletakse kriisikommunikatsiooni definitsioone, eesmärgi, teooriaid ning aspekte. Esmalt tutvustatakse täpsemalt kriisikommunikatsiooni erinevaid määratlusi, et eristada seda sarnastest terminitest. Seejärel kirjeldatakse

kriisikommunikatsiooni erinevaid komponente ja eesmärke ning selgitatakse selle psühholoogilist mõju inimestele.

Hädaolukordadel, katastroofidel ja kriisidel ühine näitaja on, et selle juhtimiseks on vaja toimivat kommunikatsiooni. Kommunikatsiooni ühe definitsiooni kohaselt on see informatsioon, mida on jagatud info saatja, kes annab sõnumi välja, ja vastuvõtja, kes saab sõnumi kätte, vahel ning millel on väga erinevaid kanaleid, mida tuleb valida vastavalt sõnumi saaja(te) eripärale (Walker, 2011, p. 1). Vaarik (2014, lk 12–13) defineerib kommunikatsiooni, kui mingisuguse informatsiooni või tähenduse ühiseks muutmist, millest igaüks võib erineval moel aru saada, võttes informatsioonist kaasa ainult erineva killu ehk kommunikatsioon koosneb info saatmisest, vastuvõtmisest ja selle tõlgendamisest. Eelneva autori kommunikatsiooni käsitlus toob esile just kommunikatsiooni tähtsuse kriisi situatsioonis. Kriisi peamine tunnus on infovajaduse tekkimine, sest igaühel on oma nägemus sellest, kas ja mis ulatuses on tegemist kriisiga ning osapooli on palju: kannatanud ja omaksed; ametivõimud ja organisatsioonid; kohalik, üleriigiline ja rahvusvaheline meedia ning vabatahtlikud (Päästeamet, 2006). Kommunikatsiooni hädavajalikkust rõhutatakse kriisi igal ajaperioodil ning heaks kommunikatsiooni tunnuseks peetakse täielikkust, täpsust ja õigeaegsust (Mackway-Jones, 2012, pp. 3, 9, 11, 78–79).

Skinner & Mersham (2002, p. 23) nimetavad kriisikommunikatsiooni kommunikatsiooniks organisatsiooni ja avalikkuse vahel enne negatiivset sündmust, selle ajal ja pärast seda, et minimeerida mainekahju. Coombs & Holladay (2011, p. 20) täpsustavad definitsiooni ning määratlevad kriisikommunikatsiooni, kui kriisiolukorra lahendamiseks vajaliku teabe kogumist, töötlemist ja levitamist, mis algab kriisieelse olukorra kriisiriskide kohta teabe kogumisega ning hõlmab teabe kogumist ja töötlemist kriisimeeskonna otsuste tegemiseks koos kriisisõnumite loomise ja levitamisega meeskonnavälistele inimestele ja lõppeb kriisijärgselt kriisi ohjamismeetmete lahkamise, üksikisikutele vajalike muudatuste edastamise ja vajaduse korral kriisisõnumite edastamisega.

Seeger & Sellnow (2013, p. 7) keskenduvad oma definitsioonis kriisikommunikatsiooni sõnumitele – see on sõnumite vastuvõtmise ja väljaandmise protsess ekstreemses kriisiolukorras kõigil kriisi tasanditel. Kriisikommunikatsiooni defineerides võttes fookusesse kriisi ees seisva organisatsiooni, kel on vajadus teavitada sellest kriisist

sidusrühmi ja avalikkust, arvestades samal ajal sõnumite edastamisel sidusrühmade ja avalikkuse vahel nii hukkamõistu kui ka maine teguritega. Kriisisuhtlus võib olla ka lihtsalt kogukonna juhtide jõupingutused avalikkuse teavitamiseks lokaalsel tasandil, mis on suunatud mõnele hajaasutuse piirkonnale spetsiifiliselt. Näiteks: orkaani korral on kohustus inimestel evakueeruda, orkaani tulekut on üksikisikul võimalik hinnata ilma eksperdi arvamusega ning sõnumeid edastav asutus peab olema valmis kriisisuhtluseks. Suhtlejaks on osaline, infovajadus on kiire ja ootamatu ning eesmärgiks on selgitamine ja veenmine (Reynolds, *et al.*, 2002, p. 5). Teisisõnu võib seda selgitada järgmiselt: inimesed saavad aru ja tunnetavad, et orkaani ajal tuleb neil kodust lahkuda, kuid nad vajavad kohest infot, kuhu evakueeruda, mida kaasa võtta, kuidas kodud kaitsta jne.

Walker (2011, p. 37) käsitleb kriisikommunikatsiooni eelnevatest autoritest veidi erinevalt, leides, et kriisikommunikatsioon on sõnumite saatmine ja kanalite kasutamine informatsiooni jagamiseks sisemistele ja välimistele vastuvõtjatele, millega hea kommunikatsiooni korral minimeeritakse kriisi kahjustav mõju. Kriisikommunikatsiooni vajaduse ilmnemisel on ülimalt oluline informeerida vastuvõtjaid enne kriisi, kriisi ajal ja peale kriisi, kommunikatsioon peab olema leviv vahemaale vaatamata. (Walker, 2011, pp. 37–38)

Eesti seadusandluses ja dokumentatsioonis kriisikommunikatsiooni kui mõistet ei ole defineeritud, käsitletakse üksnes riskikommunikatsiooni definitsiooni õigusaktides. Riskikommunikatsiooni mõiste on defineeritud hädaolukorraseaduses (2017, § 10, lg 2) „Riskikommunikatsioon on avalikkuse teavitamine enne hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning käitumisjuhiste andmine elanikkonnale, et suurendada teadlikkust hädaolukordadest ja nendeks valmisolekut“ (Hädaolukorraseadus, 2017). KOV-idel on oluline osa riiklikust kriisireguleerimissüsteemist tagamaks kiire reageerimine kriisiolukordades ning koordineeritud tegevus erinevate tasandite ja ametkondade vahel. Kriisireguleerimise põhimõtted Eestis lähtuvad järgmisest (Siseministerium, 2021, lk 8–29):

- 1) **Detsentraliseeritus:** Iga ministeerium vastutab oma valdkonna kriisireguleerimistegevuste elluviimise eest, sealhulgas ka KOV-id, kes teostavad juhtimist ja reageerimist kohalikul tasandil vastavalt oma pädevusele ja ressurssidele.

- 2) **Ametkondadeülene koostöö:** Kriisireguleerimisel on oluline eri ametkondade vaheline tihe koostöö, et tagada efektiivne ettevalmistus hädaolukordadeks ning nende tõhus lahendamine. See hõlmab infovahetust, koordineerimist ja ühiseid tegevusi erinevate valdkondade vahel.
- 3) **Ülesannete jäävuse põhimõte:** Kriisireguleerimise raames täidavad kõik asutused ja isikud oma ülesandeid ka kriisiolukordades, jätkates tavapärasest tegevust võimaluste piires ning aidates kaasa kriisi lahendamisele.
- 4) **Subsidiarsus ehk lähimuse põhimõte:** Kriisireguleerimise tegevused viiakse ellu madalaimal võimalikul tasemel vastavalt olukorra nõuetele. KOV- i roll seisneb siin kriisi juhtimises ja ressursside mobiliseerimises kohalikul tasandil, olenevalt kriisi iseloomust ja ulatusest.

Selgitamaks kriisikommunikatsiooni sisu sügavamalt, on vajalik mõista täpsemalt selle eesmärki. Kriisikommunikatsiooni **eesmärk** on inimeste kiire informeerimine äkitselt tekkinud ohust elule, tervisele või varale ja käitumisjuhiste andmine vastavalt infovajadusele - seega on vajalik kriisikommunikatsiooni kui teenust, vahendeid ja valdkonnaga tegelevaid inimesi pidevalt arendada (Riigikantselei, 2021). Kim (2015, pp. 57–58) toob välja, et kriisikommunikatsiooni eesmärgiks võib pidada püüdlust seletada konkreetset sündmust, välja selgitada võimalikke tagajärgi ja tulemusi, samas pakkuda konkreetset infot riskide maandamise võimalustest sündmuse kannatanute ja asjaosaliste jaoks. Braatas (2018, p. 81) rõhutab kriisikommunikatsiooni olulisust demokraatias, kus isegi stressirohketes kriisiolukordades ja meedia surve all, tuleb kommunikeerida tõde, tunnustada vigu ja esitada fakte, et aidata kaasa veendumisele, et sama tragöödia ei kordu. Kriisikommunikatsiooni kolmeks põhieesmärgiks võib seega pidada: teadmiste ja mõistmise suurendamist; usalduse ja usaldusväarsuse suurendamist ning hirmu ja mure negatiivsete mõjude minimeerimist. Kommunikatsiooni eesmärgi saab lugeda täidetuks, kui see vastab järgmistele küsimustele mis juhtus?, mida sa sellega teed? ja mida see minu jaoks tähendab? Nende küsimuste vastused suunavad konstruktiivset tegevust, et minimeerida hirmu negatiivset mõju ja leevendada kriisi negatiivseid tagajärgi. (Tetteh, 2020, p. 1373)

Eduka tervishoiukriisi kommunikeerimise eesmärgiks võib pidada täpsust, õigeaegsust, selgete juhiste andmist ja teabe kohandamist vastavalt vajadustele. KOV-i prioriteediks tervishoiukriisis peaks olema täpsuse ja õigeaegsuse tagamine ning juhisteabe

pakkumine, sealhulgas juhisteabe muutmine vastavalt kriisiolukorra muutumisele ja enese kaitsmise juhised. Arvestada tuleb erinevate kohalike sihtrühmadega, võttes arvesse nende vanust ja haridustaset ning keskenduda tuleks eakatele, kes ootavad põhjalikumat teavet. Oluline on vältida reklaamikeelt, kuna eakad ja haritumad inimesed ei pruugi seda aktsepteerida. (Kim, 2022, pp. 321, 332)

Kriisikommunikatsiooni eesmärgiks võib ka pidada **psühholoogilist toetust**. Igal kriisil, katastroofil või hädaolukorral on oma psühholoogiline pagas, eeldatavat kahjulikku indiviidi ja kogukonna käitumist saab leevendada tõhusa kriisikommunikatsiooniga. Praktik peab ette nägema, milliseid vaimseid pingeid elanikkond kogeb ja rakendama sobivaid kommunikatsioonistrateegiaid, et püüda elanikkonna pingeid maandada. Valdav enamus inimesi tegutseb kriisi ajal mõistlikult, kuid osal inimestel tekivad kriisi ajal erinevad stressiseisundid ja psühholoogilised ilmingud. Peamiste ilmingutena võib välja tuua vältimist, eitamist, stigmatiseerumist, hirmu ja tagasitõmbumist ning lootusetust ja abitust, mis kõik panevad inimesi erineval viisil käituma ja mõjutavad kas emotsionaalsel, kognitiivsel või füüsilisel tasandil. (Reynolds, 2002, pp. 13–14)

Üks oluline erinevus tervishoiukriisi ja teiste kriiside vahel seisneb selles, et pandeemiad haaravad kaasa suure hulga inimesi, kes vajavad infot ja tuge. Bavel, *et al.*, (2020, p. 466) on lisaks välja toonud, et isegi tervishoiukriisis toimib pandeemia isegi viirusevabade leibkondade jaoks tõenäoliselt suure stressitegurina kroonilise ärevuse ja majanduslike raskuste osas, samuti võib mõjusid süvendada isolatsioonipoliitika, mis võib suurendada sotsiaalset isolatsiooni ja suhteraskusi.

Kriisikommunikatsiooni eesmärkide saavutamiseks on oluline ka arvestada **infolekkumise aspektidega**. Kommunikatsioon ei ole kunagi ühepoolne, vaid hõlmab nii sõnumi saatjat kui ka saajat (Walker, 2011, p.1). Infolekkumine kriisijuhtimise oluline komponent - kui see ei toimi korralikult, ei toimi ka otsuste vastuvõtmine ning see mõjutab ka kommunikatsiooni efektiivsust (Zaremba, 2010, p. 29). Vastuolulised sõnumid tekitavad segadust ja muudavad kriisijuhid ebausaldusväärseks. Järjepidevus on üks viis usaldusväärse suurendamiseks, mille tagab „ühe häälega rääkimine“. See seisneb ühtses, läbipaistvas, kindlas ja koordineeritud sõnumi väljaandmises. Inimesed ajavad sageli kriisi ajal segamini ühe häälega rääkimise ainult ühe kõneisikuga. (Coombs, 2007b, p. 29)

1948. aastal loodud Shanon-Weaveri kommunikatsiooni mudel on spetsiaalselt välja töötatud tõhusa suhtluse arendamiseks saatja ja vastuvõtja vahel. Algselt koostati mudel tehnilise kommunikatsiooni parandamiseks, kuid hiljem rakendati seda juba laialdaselt kommunikatsioonivaldkonnas. Mudel käsitleb erinevaid mõisteid, nagu teabeallikas, saatja, müra, kanal, sõnum, vastuvõtja, teabe sihtkoht, kodeerimine ja dekodeerimine. Mudel põhineb sellel, et teabeallikas omab informatsiooni, mis tuleb kodeerida vastavalt sihtrühmale (vastuvõtjatele), kes dekodeerivad selle endale vastavaks ning keda võib arusaamisel mõjutada müra (sõnumi moonutamine või keerukus, tõlgendamine teisiti, kui sõnum algselt koostati) ning info saajate tagasiside, määrab uue sõnumi koostamise vajaduse ja sisu. (Fill, 2003, p. 208)

Heaks kriisikommunikatsiooni korraldamiseks on palju erinevaid lähenemisi, mis võtavad arvesse erinevaid kriisi tasandeid ja situatsioone. Näiteks sidusrühmade teooria (ingl k *stakeholders theory*) kohaselt on kriisi ajal palju sidusrühmi ja igaüks vajab erinevat infot, teooria soovib kõigepealt tuvastada info ja sidusrühmad ja seejärel jagada nad gruppidesse vastavalt info spetsiifikale/ vajadusele. (Zaremba, 2010, pp. 30–38; Lehtonen ja Tampere Saksakulm, 2009, lk 23–24, 171–175). Ka Palttala & Vos (2012, p. 49) on rõhutanud, et sidusrühmasid tuleb käsitleda erinevate sõnumistrateegiate abil, kuna ootused, vajadused ja teabe otsimise viisid on erinevad. Juhul kui kriisi jooksul on legitiimsus kaotatud, soovitatakse kasutada maine taastamise teooriat (ingl k *image restoration theory*), milleks kasutatakse sõnumeid, kus võivad sisalduda eitamine, vabandamine, rünnak, ületamine, tugevdamine, heidutamine, parandusmeetmed, kompenseerimine, asendamine jne. Kriisisituatsioonis on levinud ka omistamise teooria (ingl k *attribution theory*), mis tähendab, et peale juhtumisi omistavad inimesed vastutust teistele inimestele, organisatsioonidele või iseendile. Otsitakse põhjuseid ja põhjustajaid. (Zaremba, 2010, pp. 30–38; Lehtonen ja Tampere Saksakulm, 2009, lk 23–24, 171–175) Olukorra kriisikommunikatsiooni teooria (ingl k *Situational Crisis Communication Theory*) pakub aga tõenduspõhist raamistikku kriisikommunikatsiooni teooria dünaamika mõistmiseks - see näitab, kuidas inimesed reageerivad kriisidele ja millised mõjutused neil sidusrühmadele on. Antud teooriaga on välja töötatud ka hulk suuniseid, mida kriisijuhid saavad kasutada. Olukorra kriisikommunikatsiooni teooria sisaldab kõiki kriisi erinevaid osi ja nende lahendamise võimalusi. (Avery, et al., 2016, pp. 163–164). Kriis või oht tekitab vajaduse teabe järele, mis kogutakse suhtluse kaudu, töödeldakse teadmisteks ja jagatakse teistega. Suhtlemine on kriisi ohjamisprotsessi tuum. Iga kriisi

faas nõuab teadmiste loomisest ja jagamiseks, eelnevalt on vaja koguda ja tõlgendada teavet. Seega võib öelda, et suhtlemine on kriisiohjamise tuum. (Coombs, 2007b, p. 20)

Kriisikommunikatsiooni võtmeteguri, suhtlemise abil eesmärkide saavutamiseks on tähtis silmas pidada **erinevaid komponente**: sõnumite loomine, selgitamine hoiakute kujundamine ja info jagamine. Kriisidega seonduv ebakindlus takistab ratsionaalset infoliikumist ja raskendab teadmatuses olevatele, ärevatele inimestele info edastamisel. (Ansell, *et al.*, 2019, p. 1082) Sõnumite tõhusus sõltub suurel määral sidusrühmade uskumustest, hoiakutest, kultuurilistest ja sotsiaalsetest tõekspidamistest ja tavadest ning sellest kui usaldusväärseks ja vastutustundlikuks peetakse sõnumi andjat – emotsioonid allika suhtes arenevad järk-järgult, kuid neid tuleb säilitada ja ehitada (Galarce, *et al.*, 2013, p. 348). Sellnow & Seeger toovad välja, et kriisidele vastamine ja ühtlasi ka kriisimeeskonna suhtlus seisneb kriisi tähenduse loomises, tõlgendusliku või konsensusliku arusaama jagamises saatjate ehk teavitusgrupi ja vastuvõtjate vahel, kelleks võivad olla avalikkus, sidusrühmad või kogukonnad (Sellnow & Seeger, 2013, p. 11). Esimene teabevahetuse eesmärk, mis tahes ägeda rahvatervise sündmuse ajal, peab olema usalduse loomine ja säilitamine, sest ainult siis, kui sidusrühmad usaldavad suhtlejat, kuulavad ja järgivad nad rahvatervist kaitsvaid meetmeid, mida rahvatervise kõneisikud soovivad (Hartl, 2013, p. 27).

Zaremba (2010, p. 29) sõnul hõlmab kriisikommunikatsioon komponentidena nii sõnumite koostamist, millega vastatakse kriisile, kui ka täiendavat selgitamist. Zaremba käsitluses on sidusrühmadega suhtlemine kriisi ajal üks kriisikommunikatsiooni edukuse määrajatest. Tihti eeldatakse, et kriisikommunikatsioon on otsene tegevus, info edastamine saatjalt saajale. Tegelikult ei võta saajad alati infot vastu, mistõttu ei lõppe kommunikatsioon sõnumi koostamise hetkel. (Zaremba, 2010, pp. 25, 29)

Oluliseks kriisikommunikatsiooni komponendiks on inimeste hoiakute kujundamine. Hoiakud tähendavad valmisolekut reageerida mingil kindlal viisil, need on otseselt seotud hinnangutega millegi või kellegi suhtes. Kui tahetakse muuta või suunata inimeste käitumist, siis on eelkõige vaja muuta nende hoiakuid. Hoiakuid vaadeldakse eelkõige kolmest asjast lähtuvalt: mida inimene tunneb, millised on tema tõekspidamised ja arusaamad ning kuidas ta reageerib. (Bachmann, *et al.*, 2003, lk 359–360).

Ka tervishoiukriisi iseloomustab vajadus toimiva kommunikatsiooni järele, kuna sihtrühmad märkavad katastroofi, kriisi või hädaolukorra ajal reageerivate inimeste iga

liigutust ja igat mööduvat emotsiooni, loeb iga sõna. Infovajadus ja asjade õigesti tõlgendamine tervishoiukriisis on ülimalt vajalik, sest kui sihtrühmadele antakse vajalikku teavet ja võideldakse hädaolukorras levinud kahjuliku käitumisega, siis see omakorda toetab kriise lahendavaid organisatsioone ja avalikkust üldiselt. (Reynolds & Seeger, 2014, pp. 1, 8)

Uuringus, mis käsitles KOV-ide rolli kriisikommunikatsioonis tervishoiukriisi ajal leiti, et kohalikel tasanditel on vajalikud mitmekülgsed suhtlus- ja kaasamisstrateegiad, et saavutada avalikkuse toetust ja poliitilist läbipaistvust nii kohalike piirangute osas kui ka kaitsemeetmete edukaks elluviimiseks. Kohalikul tasandil on oluline kohandada kogukonna vajadustega ning arvesse tuleb võtta sidusrühmade erinevaid arusaamu ja haavatavate rühmade (eri)vajadusi, et kohandada kommunikatsioonistrateegiaid ja suurendada kogukonna vastupanuvõimet. (Chatterjee, *et al.*, 2024, pp. 1–19)

Zaremba (2010, pp. 29–38) ning Lehtonen ja Tampere Saksakulm (2009, lk 23–24, 171–175) defineerivad kriisikommunikatsioonis komponendid, mis on kasutusel osaliselt praktikute ja osaliselt õpilaste poolt, kuid millest kriisikommunikatsiooni uurides mööda vaadata ei saa. Esimeseks komponendiks kriisikommunikatsioonis on huvirühmade (ingl k *stakeholders*) ja sidusrühmade arusaam/taju organisatsiooni käitumisest, need on kriisikommunikatsiooni vastuvõtjad või publik (Zaremba, 2010, pp. 30–31) ehk siis siht- ja sidusrühmade keskne mõtlemine (Lehtonen ja Tampere Saksakulm, 2009, lk 23–24, 175).

Kriisikommunikatsiooni infovajadust mõjutab otseselt inimeste psüühiline seisund (*emotional stability*), mis kriisi korral tähendab seda, et sidusrühmade psüühiline seisund mõjutab seda, kui palju informatsiooni nad kriisis mõistavad ning juhendava teabe kvaliteet võib mõjutada legitiimsuse tajumist ja üldist kriisikommunikatsiooni. (Zaremba, 2010, pp. 29, 34, 36; Ali, *et al.*, 2020)

Kriisikommunikatsiooni mitmeid olulisi komponente mõjutavad mitmed tegurid. Esiteks rõhutatakse, et käitumist tajutakse põhjendatuna, kui see tundub põhjendatud (ingl k *legitimacy*) (Zaremba, 2010, p. 32; Lehtonen ja Tampere Saksakulm, 2009, lk 173). Teiseks on oluline mõista, et kriisikommunikatsiooni stabiilsus (ingl k *stability*) mõjutab otseselt huvirühmade nõudmisi; mida stabiilsem on olukord, seda kõrgemad on nõudmised (Zaremba, 2010, p. 34).

Lisaks tuuakse esile nelja olulist mõjutajat, tuntud kui "neli R-i" (ingl k "four Rs"): suhted, reputatsioon, vastutus ja vastused. Kõik need muutujad on võrdselt olulised ja võivad omavahel mõjutada ning kujundada kriisikommunikatsiooni käiku. (Zaremba, 2010, pp. 32–33)

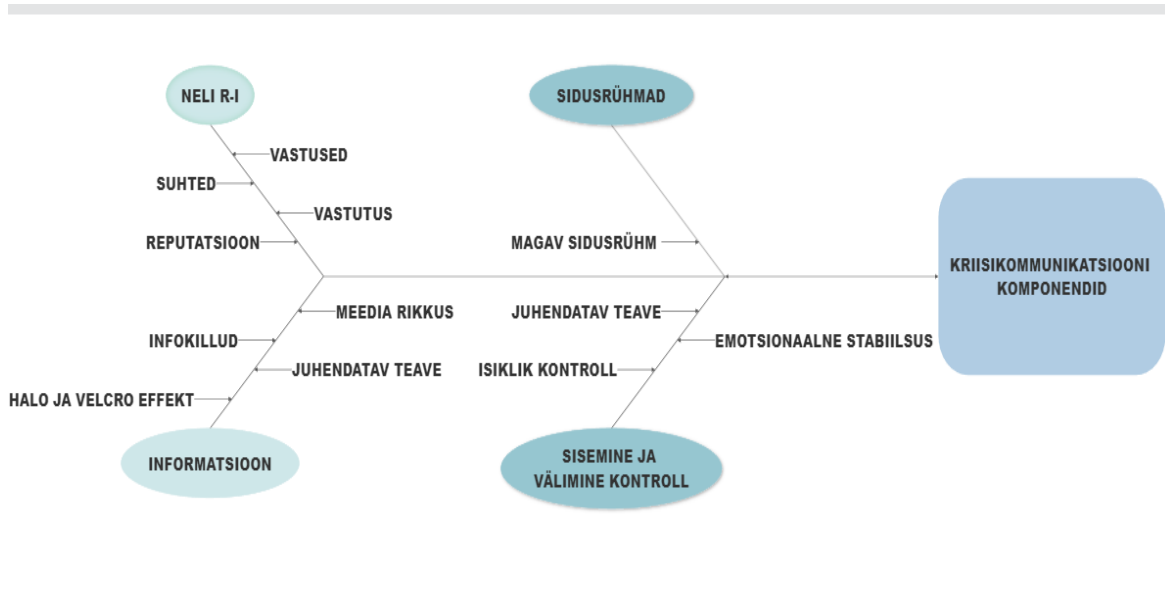
Kriisikommunikatsioonis on tähtis mõista kahte olulist komponenti: sisemist ja välimist kontrolli (ingl k *external versus internal control*). See aitab kindlaks teha, kas kriis tuleneb organisatsioonist endast (näiteks siseküsimused) või välisest allikast (näiteks maavärin). Lisaks ei tohiks jätta tähelepanuta isikliku kontrolli mõistet (ingl k *personal control*), mis võimaldab hinnata, kas kriisisündmust oleks saanud kontrollida näiteks kriisijuhi poolt. (Zaremba, 2010, p. 34)

Samuti tuleb kriisikommunikatsiooni meeskonnal alati arvestada huvirühmadega, kelle puhul kehtib magaja efekt (inglise keeles *sleeper effect*). Need huvigrupid on tavaliselt passiivsed, kuid kriisisituatsiooni tekkides ärkavad ja soovivad infot. (Zaremba., 2010, pp. 35–36; Lehtonen ja Tampere Saksakulm 2009, lk 24).

Kommunikatsiooni edastamisel tuleb arvesse võtta "meedia mitmekesisust" (ingl k *media richness*), mis viitab sellele, et mõned meediakanalid või suhtlusvahendid on konkreetse sõnumi edastamisel tõhusamad kui teised. Samuti on oluline jälgida kommunikatsiooni tagasisidet, mis pärineb infokildudest (ingl k *nuggets*), et tulevikus oleks võimalik koostada täpsemaid sõnumeid. (Zaremba, 2010, pp. 36–37; Thenell, 2004, p. 35)

Ettevõtted peavad arvestama ka positiivse omistuse ja negatiivse omistusega (ingl k *halo and velcro effect*). Positiivne omistus väljendab tendentsi, kus ettevõttele omistatakse pärast positiivset kogemust püsivalt positiivseid omadusi. Negatiivne omistus aga viitab olukorrale, kus negatiivse mineviku tõttu omistatakse ettevõttele pigem negatiivseid omadusi, kahjustades mainet veelgi. Positiivsete suhete korral hindavad sidusrühmad positiivsemalt ettevõtet ja usuvad teda rohkem (ingl k *supporting and honoring the account*). (Zaremba., 2010, p. 36; Lehtonen ja Tampere Saksakulm, 2009, lk 171) Usaldusväärsetel organisatsioonidel on suurem võime kriise ära hoida (Bundy, *et al.*, 2017, p. 1668). Kriisikommunikatsiooni meeskonnad peavad olema valmis kohe avalikkusega suhtlemiseks. Kommentaaride pakkumine või meedia poole pöördumisega viivitamine, kuniks on rohkem teavet, kahjustab ettevõtte mainet. Meedia ja avalikkus võivad kahtlustada, et ettevõtte üritab midagi varjata või lihtsalt ei hooli. Ettevõtte poolse

teabe puudumine kõneleb isiklikest juttudest ja spekulatsioonidest, millel võib olla ettevõttele püsiv negatiivne mõju. (Horsley, *et al.*, 2002, p. 406)



Joonis 1. Kriisikommunikatsiooni komponendid ja nende seosed (Zaremba, 2010, pp. 29–38), Lehtonen ja Tampere Saksakulm, 2009, lk 23–24, 171–175 põhjal autori koostatud)

Vaadeldes kriisikommunikatsiooni komponente lähemalt (vt joonis 1), on üks olulisemaid komponente sidusrühmad (vahel nimetatakse sidusrühmi ka magavateks sidusrühmadeks), kellest olenevalt tuleb valida informatsioon, mida edastatakse. Sisemisest ja välimisest kontrollist lähtuvalt on kriisijuhil võimalik kriisi juhtida kas organisatsioonis või tuleb tegeleda laiema avalikkusega. Sidusrühmade emotsionaalne stabiilsus mõjutab otseselt juhendatava teabe vajadust ja sisu. Halo- ja *velcro*-efektid (positiivne ja negatiivne omistus) mõjutavad organisatsiooni mainet ja sellest lähtuvalt usutakse ka infot, mida organisatsioon/ kriisi juhtiv asutus esitab, oluline on meediarikkus info levitamise kanali valikul ning vastata tuleb alati ka infokildudele, millest sidusrühmad räägivad või mis neile jääb arusaamatuks. Kriisikommunikatsiooni kõiki aspekte mõjutavad suhted osapoolte vahel, reputatsioon, vastutuse võtmine ja vastused, mida antakse. Eeltoodud komponendid on olulised kriisikommunikatsiooni vaates, kuna need võivad olla tavakasutusest teise tähendusega.

Alapeatükis käsitletud teooriat ja lähenemist kinnitab ka USA kõrgkoolides läbi viidud uuring, mille tulemustega sooviti välja selgitada parimad kriisikommunikatsiooni

komponendid (uuring viidi läbi peale pandeemiat 2020. aastal maist oktoobrini). Uuringu tulemustest lähtuvalt koostati tabel parimatest praktikatest kriisikommunikatsiooni läbiviimiseks, mis töid välja järgneva: (1) kriisideks valmistumine, (2) kriisikommunikatsiooni paikapanelmine enne kriisi, (3) avalikkuse teabevajaduse täitmine, (4) läbipaistvalt suhtlemine, (5) usaldusväärsete allikatega koostöö tegemine, (6) avalikkusega partnerluse loomine, (7) avalikkuse murede kuulamine ja tunnustamine, (8) ebakindluse aktsepteerimine. (Liu, *et al.*, 2021, pp. 451–483)

Rahvatervisega seotud kriisikommunikatsiooni olukordades on üha olulisemaks muutumas valmisoleku, reageerimise ja taastumise edu. Eeldatakse, et riskikommunikatsiooni meetmed, mis võimaldavad varasemat avastamist, kiiremat reageerimist, sujuvamat koordineerimist ning nutikamat pärandit (protsesside ja tulemuste rakendamise võimekus praeguse ja tulevase toimivuse parandamiseks), viivad haigestumuse ja suremuse vähenemiseni. (McCelland, *et al.*, 2015 p. 233) Selleks et kaitsta inimesi kahjude eest ja päästa elusid, leevendada ärevust ja stressi on vajalik kohene reageerimine kriisile, sest see võimaldab piirata ja ohjeldada kahju (Tetteh, 2020, p. 1373).

Kokkuvõtvalt võib välja tuua, et kui riskikommunikatsiooni tulemusena ei ole suudetud kriisi realiseerumist vältida, siis on kriisikommunikatsioonil tähtis roll juba enne kriisi tekkimist, mil tuleb välja selgitada asjaolusid ning koguda kokku infot ehk tükikesi. Kriisi ajal on oluline koostada inimestele arusaadavaid sõnumeid, mis hea kriisikommunikatsiooni puhul mõjutavad inimesi käituma soovitud viisil, kuid alati peab arvestama ka psühholoogilisi ilminguid, mis võivad inimestes esile tulla ning panna neid kriisiolukordades teisiti käituma kui tavaliselt.

Kriisikommunikatsioon on tänapäeval ajakriitiline, kuna meediakanalid on muutunud ja tihti levivad sotsiaalmeedias pildid või videod erinevatest kriisidest vahetult peale sündmust (Golovchenk, *et al.*, 2018, p. 981). Tähtis on asjaolu, et kriisikommunikatsioon ei lõppe peale sõnumi väljasaatmist vaid tuleb jälgida ka inimeste reaktsiooni ning tagasisidet ja ka sellele vastata ning mis peamine, alati tuleb kriisi järel kriisikommunikatsiooni teostamisest õppida ning teha järeldusi järgmiseks kriisiks.

Selles alapeatükis anti ülevaade erinevatest kriisikommunikatsiooni olemusest, eesmärkidest ja infoliikumise aspektidest, mis on olulised kriisikommunikatsiooni planeerimisel ja edastamisel. Tutvustati erinevaid kriisikommunikatsiooni komponente

ning leiti praktilisi soovitusi, mis põhinevad erinevate uuringute tulemustel ja mida on oluline planeerimisel arvesse võtta. Järgmises alapeatükis käsitletakse erinevaid kriisikommunikatsiooni ajaperioode ja kanalite valikuid, mille kaudu sidusrühmadeni jõuda

1.3 Kriisikommunikatsiooni tasandid ja kanalite valik

Kolmandas alapeatükis selgitatakse välja kriisikommunikatsiooni erinevad tasandid, kriisikommunikatsiooni plaanide loomise viisid ja infokanalid ning teooriat analüüsides leitakse hea kriisikommunikatsiooni korraldamise tähtsamad tegevused.

Kriisikommunikatsiooni **ajaperioode** saab tinglikult jagada kolmeks kategooriaks: kriisieelne, kriisiaegne ja kriisijärgne. Kriisieelne kriisikommunikatsioon tegeleb ennetuse ja kriisiks valmistumisega, kriisiaegne kriisikommunikatsioon reageerib toimunud sündmusele, kriisijärgne aga õpib toimunud sündmusest ja kogemusest. (Coombs, 2010, p. 20; Amiso, 2012, p. 34) Reynolds (2002, p. 7) rõhutab, et kriisi mustri mõistmine aitab suhtlejalatel probleeme ennetada ja tõhusalt reageerida, kuna iga hädaolukord, katastroof või kriis areneb etappide kaupa ja suhtlemine peab arenema paralleelselt, kuna iga etapil on erinev infovajadus.

Kriisieelses seisundis tähendab kriisikommunikatsioon kriisiga seotud info kogumist, otsuste tegemist, kuidas infot edastada ja valdkonna inimeste koolitamist, kes kriisireguleerimisega tegelevad. Kommunikatsiooni eest vastutavad kriisimeeskonna liikmed, eestkõnelejad ja kõik kriisiga seotud ettevõtted/organisatsioonid. Kriisikommunikatsioon hõlmab informatsiooni kogumist ja töötlemist kriisimeeskonna jaoks ja kriisiteadete edastamist väljaspoole. (Coombs, *et al.*, 2007, p. 20). Amiso (2012, pp. 34–50) sõnul on kriisieelses faasis tähtsaim kriise ette näha ning selles faasis panna paika kriisikommunikatsiooniplaan, mis sisaldab eesmäärke ja taktikaid.

Kriisikommunikatsioonimeeskonna tegevusi iseloomustades toob Zarembo (2010, pp. 23–25) välja järgmised kriisieelse kommunikatsiooni tegevused:

- 1) Kriisideks valmistumine. Arendatakse suhteid sisese- ja välise publiku vahel, ennetades potentsiaalseid kriise, mõeldakse välja plaani, kuidas ennetada erinevaid kriisitüüpe, mida on ette näha

- 2) Publiku tuvastamine. Hea kriisikommunikatsiooni eelduseks ära tunda, kes vajavad kriisi ajal informatsiooni. Publik võib olla nii organisatsioonist seest kui ka väljast (tavaliselt mõlemad).
- 3) Sõnumite kavandamine. Määratakse kindlaks teave, mida soovitakse kindlaksmääratud sihtrühmale edasi anda ja luuakse vastavalt sellele sõnumid.

Heath & Millaril (2013, pp. 6–10) on sarnased vaated ja nad leiavad, et enne kriisi on tähtsaim paika panna kriisikommunikatsiooni plaan ja ülesanded ning kriisisõnumid; lähtuma peaks põhimõttest, mis tundub esmapilgul lihtne: räägi tõtt, räägi avalikult mures sihtrühmale, mida nad peavad teadma kriisist, selle mõjust ja eeldatavast kestvusest ning kriisi lahendamiseks vastuvõetavatest sammudest osas. Kriisi ajal on tähtsaim välja selgitada, millistele muredele/ küsimustele sidusrühmad eelkõige vastuseid soovivad ning milline adressaat on pädev neile küsimustele vastama. Tähtsaim on sellel tasandil anda sidusrühmadele just seda informatsiooni, mida nad vajavad, et kriisiga toime tulla. (Heath & Miller, 2013, pp. 6–10; Palttala, *et al.*, 2012, p. 49)

Ka Coombs & Holladay (2010, pp. 25–26) lähenemisel on sarnasusi eelneva autori poolt kirjeldatud kriisieelsete kommunikatsiooni tegevustega, autorid ütlevad, et kriisieelses faasis tuleb keskenduda kriisikommunikatsioonis võimaliku riski kindlakstegemisele ja selle leevendamisele, mida tehakse läbi väliskeskonna analüüsimise, ennetussüsteemide loomise (riskikommunikatsioon), kriisiplaanide koostamise ning kriisijärgsete tegevuste planeerimise (nt peale kriisi järelduste tegemine ja tutvustamine osapooltele). Eraldi toonitavad nad vajadust valmistada inimesi ette võimalike negatiivsete reaktsioonide või ka negatiivselt meelestatud meedia suhtes (Coombs & Holladay, 2010, pp. 25–26). Reynolds (2002, pp. 7–8, 63), tõdeb, et kriisieelses faasis on oluline valmistuda olukorraks, leida liitlasi (ehk luua võrgustik), töötada välja sõnumeid (valmistada ette blanketid, kokkulepitud soovitused) ja testida neid. Reynoldsi (2002, p 26) sõnul on see oluline, sest aitab leevendada võimalikku paanikat kriisiolukorras, kuna tänu õppustel testitule ning saadud kogemustele on vähem segadust, ebakindlust ja ebastabiilsust.

Kriisiaegne kommunikatsioon ja kriisidele reageerimine on huvigruppidele hästi nähtav ja kriiside ohjamise tõhususe seisukohast väga oluline, vale kriisikommunikatsioon teeb olukorra hullemaks. (Coombs *et al.*, 2007, p. 20) Kriisiaegne faas on ka Devlini (2006, pp. 358-359) käsitluses tähtsaim milleks peab olema kindlasti valmistunud kriisikommunikatsiooni plaaniga, mis annab avalikkusele mõista, et kriisiga tegeletakse

ning see on kriisimeeskonna kontrolli all. Kommunikatsiooni eest vastutavatelt inimestelt oodatakse kriisiaegses faasis koheselt vastuseid küsimustele: mis juhtus, millal juhtus, kus juhtus ja kes olid asjaga seotud. Vastavalt kriisikommunikatsiooniplaanile tuleb esimese tunni jooksul paika panna, kas plaani on võimalik selles kriisis kasutada, kes on kõneisik ning kas talle on ka vajadusel treenitud asendusliige olemas, kas plaaniga saab hallata käesoleva kriisi negatiivseid mõjusid ning kas töötajatele on selgitatud konfidentsiaalsuse põhimõtet. (Devlin, 2006, pp. 358–359) Ka Amiso (2012, pp. 34–50) käsitluses on kriisi ajal tähtsaim kindlaks teha, mis juhtus, milline on kriisi ulatus ja asuda vastavalt sellele kriisi kommunikatsiooniga ohjama, koostades kiireid ja selgeid juhiseid. Kriisikommunikatsioonimeeskonna tegevusi iseloomustades toob Zaremba (2010, pp. 23–25) välja järgmised kriisiaegse kommunikatsiooni tegevused:

- 1) **Sidusrühma tuvastamine.** Hea kriisikommunikatsiooni eelduseks on ära tunda, kes vajavad kriisi ajal informatsiooni. Sidusrühm võib olla nii organisatsioonist seest kui ka väljast (tavaliselt mõlemad).
- 2) **Sõnumite kavandamine.** Määratakse kindlaks teave, mida soovitakse kindlaksmääratud sihtrühmale edasi anda ja luuakse vastavalt sellele sõnumid.
- 3) **Kommunikatsiooni kanalite valimine.** Valitakse kommunikatsiooni meetodid ja kanalid. Valitakse, millised on parimad sõnumite edastamise kanalid vastavalt sihtrühmale (vastutava isiku kõne, pressikonverents, sotsiaalmeedia, teade internetis või kuulutus ajalehes/ ajakirjas).
- 4) **Tagasisidele reageerimine.** Vastatakse organisatsioonisisese ja -välise sidusrühma tagasisidele. Teadvustatakse, et sidusrühmal tekib küsimusi ja reaktsioone väljaantud info kohta. Tuleb olla valmis nendele vastamiseks.

Mõnede autorite käsitluses jagatakse ka kriisiolukorras tehtav kommunikatsioon erinevateks faasideks ning mõtestatakse nendes faasides tehtav kommunikatsioon lahti. Näiteks Coombs & Holladay (2010, pp. 28–30) eristavad kriisikommunikatsiooni kaheks: (1) taktikaline kommunikatsioon, mis on suunatud proaktiivselt, kus infot (sh juhised toimimiseks) jagatakse kiiresti, täpselt ja järjepidevalt ning oluline on, et info jagamise tulemusena saavutatakse olukorra tõlgendamisel eelis teiste, näiteks meedia, ees; (2) strateegiline kommunikatsioon keskendub juhendite andmisele kriisiolukorras, kohandades olemasolevat teavet vastavalt olukorrale ning püüdes parandada kriisi keskmes oleva organisatsiooni mainet. Reynolds (2002, pp. 8–9; 64–65) jagab





kriisiolukorras tehtava kommunikatsiooni kolmeks faasiks. Esimene faas hõlmab sündmusest ja sellega kaasnevatest riskidest teavitamist, kõneisiku ja teavituskanalite määramist ning rutiinse info järjepidevat edastamist osapooltele, eesmärgiga leevendada paanikat. Teise faasi käigus toimub pidev infoedastamine sündmuse kohta, riskide mõistmise hõlbustamine, ebaõige info parandamine ja antud juhiste selgitamine, samuti riskiotsuste tegemise võimendamine. Kolmandas faasis saadetakse inimestele õpetlik sõnum seoses sündmusega, näidates ausalt probleeme ja äpardusi, ning seejärel tehtud tööd, et näidata arengut. Lisaks veendakse avalikkust toetama riiklikke poliitika ja konkreetse sündmusega seotud tegevusi ning propageeritakse asutuse teenuseid ja tegevusi. (Reynolds, 2002, pp. 8–9; 64–65) Näitena võib tuua, et peale hukkunuga tulekahjut, kui hoones puudus suitsuandur, kommuniqueeritakse seda alati, sest siis mõjub see sidusrühmale rohkem.

Suure ebakindluse kontekstis on teave kuld ning kommunikatsiooni plaanid ja juhised on esimene samm, millest lähtuda kriisi ajal, et olukord lahti mõtestada ja luua tõendus põhine reageerimisstrateegia, sellest tulenevalt on võimalik andmete kogumise protsessi kiirendamine ja tegevusmeetmete käivitamine kriisi algfaasis. Meetmete kasutuselevõtt või kommunikatsioon, mis põhineb habrastel teadmistel on riskantne (Bastide, 2018, pp. 106–107).

Kriisijärgne kriisikommunikatsioon hõlmab endas analüüsi ja vajalikest muudatustest teavitamist ja jätkukriisi sõnumite levitamist vastavalt vajadustele ning on sisendiks riskikommunikatsioonile. Kriisikommunikatsioon keskendub selles faasis kriisile reageerimisele, mida organisatsioonid teevad ja ütlevad peale kriisi. (Coombs, *et al.*, 2007, p. 20). Zaremba (2010, pp. 23–25) toob selle faasi tegevusena välja teostatud kriisikommunikatsiooni läbiviimise hindamist, mis tähendab, et peale kriisi möödumist tuleb hinnata jõupingutusi, arutada kuidas oleks saanud efektiivsemad olla ja koostatakse plaane sarnaste kriisidega toimetulekuks tulevikus. Peale kriisi analüüsitakse, kuidas kriisis hakkama saadi ja mida eelnevast õppida, et järgmiseks sarnaseks kriisiks paremini valmistunud olla (Heath & Miller, 2013, pp. 6–10). Reynolds (2002, p. 10) tõdeb, et peale kriisi tuleb hinnata kasutatud kommunikatsiooniplaani toimivust ning dokumenteerida saadud õppetunnid, mis on aluseks kriisisüsteemide ja meetmete parandamiseks. Samale järeldusele on jõudnud ka Amiso (2012, pp. 34–50), et kriisijärgses faasis mõtestatakse kriis lahti, õpitakse kriisist, tehakse järeldusi, parandatakse andes täiendavaid selgitusi.

Eelnevalt väljatoodud kriisikommunikatsiooni tasandeid, plaani kirjeldust ja infoliikumist näitlikustab allolev joonis (vt joonis 1), mis kirjeldab tegevusi erinevates kriisifaasides ning on koostatud eelpool toodud teooria põhjal.

Tabel 1. Kommunikatsioonitegevused erinevatel kriisi perioodidel (autori koostatud)

Enne kriisi	Kriisi ajal Alguses	Kriisi ajal Keskel	Peale kriisi
			
Valmistumine	Teadaanne, et kriisiga tegeletakse	Rutiinne infoedastus	Kriisi lahtimõtestamine
Eesmärgid	Kohene sõnumitega reageerimine	Meediamonitooring	Järeldused, analüüs
Ennetus	Kõneisiku määramine	Juhiste selgitamine	Täiendavad selgitused
Koostöö plaani koostamiseks	Plaani sobivuse testimine, plaani kasutamine	Eeskujuks olemine	Juhised edaspidiseks
Kommunikatsiooniplaani väljatöötamine, plaani testimine	Koostööpartnerite kaasamine, kes on pädevad vastama	Valeinfo ümberlükkamine	Kommunikatsiooniplaani täiendamine
Koostööpartnerite ja töötajate koolitamine	Kriisiinfo kogumine	Negatiivsete mõjude haldamine	Tehtud töö jagamine (kitsaskohtade jagamine)
Plaani tutvustamine	Riskide selgitamine		Õppimine vigadest
Võrgustiku loomine	Juhiste andmine		Valmistumine järgmiseks sarnaseks kriisiks

Tervishoiukriisiga seonduvad uuringud kinnitavad eeltoodud tasandite kohta väljatoodut. Berger, *et al.*, (2020, pp. 2–9) on Covid ajal tehtud otsuseid analüüsidest leidnud, et kriisieelsel tasandil seistakse silmitsi probleemiga, kuidas haiguspuhangut ohjeldada ja anda edasi tõrjemeetmeid, kriisiaegsel tasandil tegeletakse sekkumiste sobiva taseme, ajastuse ja kestuse kindlaksmääramisega, et leevendada kliinilise infektsiooni kulgu ja otsustada äärmusliku lukustamise piirangute üle. Samuti tuleb selles etapis võidelda teabe üleküllusega, mille ümberlükkamiseks on vaja leida kvaliteetseid tõendeid. Kriisijärgsel perioodil tuleb ka erinevate seatud piirangute kasutamist põhjendada ja teha järeldusi. (Berger, *et al.*, 2020, pp. 2–9) Schwarz, *et al.*, (2024, pp. 1–6) on esile toonud, et kriisist teavitamise õnnestumist või ebaõnnestumist rahvatervise ohtude taustal saab hinnata

mõõdetavate tulemuste põhjal, sealhulgas kõigilt asjaomastelt sihtrühmadelt saadud tagasiside põhjal, kusjuures peamine kriitilise tähtsusega tulemus on see, et inimesed rakendavad soovitatud kaitsemeetmeid.

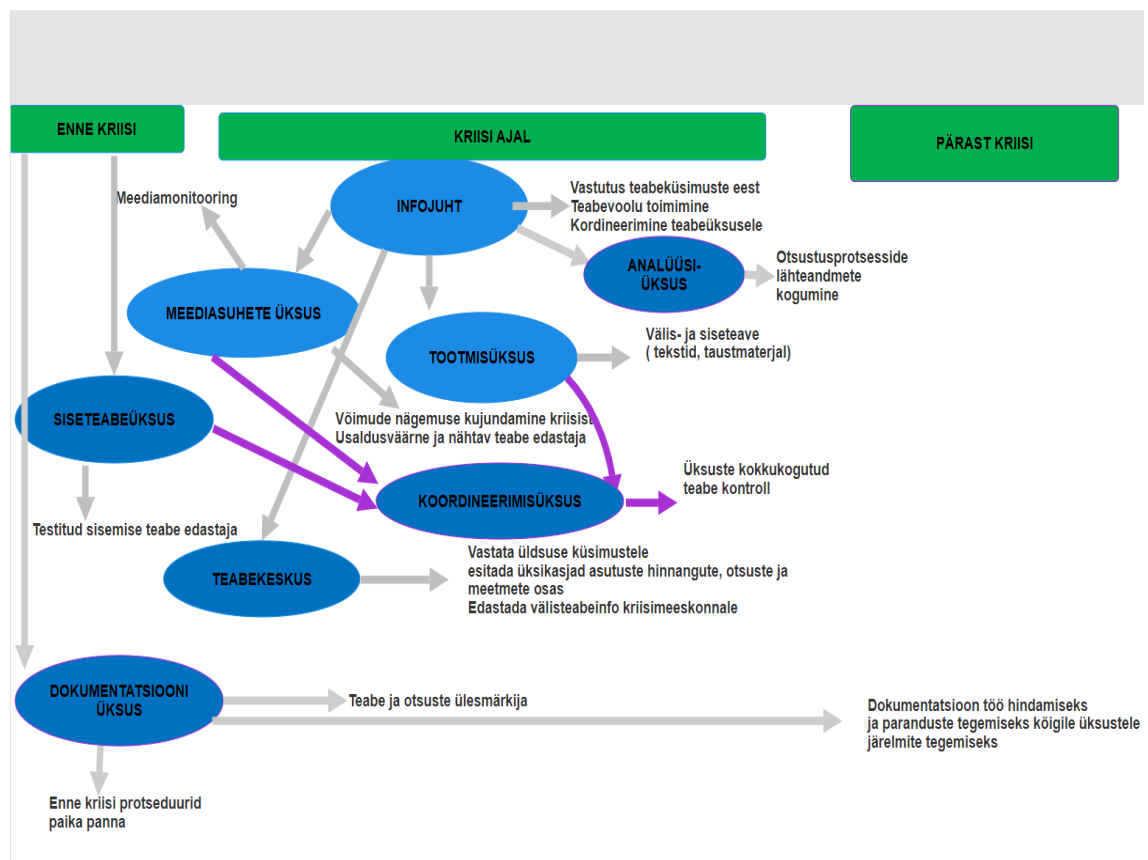
Riski- ja kriisikommunikatsiooni platvormi lõpparuandes esitatu toetab eelpool väljatoodud teoreetikute infovajaduse ja andmise vajadust sellisel viisil. Aruandes tuuakse välja, et infovajadus kriisiolukorras on tavaolukorrast erinev ning vajadus info järele on kõrgendatud - inimesed tahavad teada, mis toimub, kus toimub, miks toimub, kas ja kuidas ta on sellest mõjutatud, mida selle lahendamiseks tehakse ja millal see kõik läbi saab. Tähtsaim on infoedastuse selgus ja kiirus, mis tähendab, et riigi või avalike asutuste poolt peab sõnum olema ühtmoodi mõistetav. Õppetunnina tuuakse lõpparuandes välja maskikandmise näide: kuna asutused ei olnud omavahel ametlikus lähenemises kokku leppinud ühtset ja selget sõnumit, hakati maskikandmise vajalikkuse kahtlema. (Siseministerium, 2021, lk 4–10)

Vaadates täpsemalt kriisikommunikatsiooni tasandeid, saame välja tuua erisusi inimeste ootuste osas KOV-idele ja riigile. Näiteks Rootsis noorte täiskasvanute seas läbiviidud uuring, mis uuris kontseptsioone kohalike ja individuaalsete kriiside ja hädaolukordadeks valmisoleku kohta leidis, et vastajate algteadmiste tase ja teadlikkus ühiskondlikest ja/või individuaalsetest riskidest ja ohtudest KOV-ides on madal, enamik teadlikkust kohalikest riskidest ja kriisidest on seotud nende endi kogemustega eelmiste kriisidega. Vastanud peavad kogukonna kriisivalmiduse võtmeteguriks kodanike teadmiste olemasolu nii kohalikest riskidest kui ka kohaliku valmisoleku probleemidest. Vajadus teadmiste järele väljendub sageli põhiteadmistes selle kohta, kuidas kriisi korral õigesti käituda, kuid uuring toob välja ootuse, et omavalitsus peaks uuritute arvamuse kohaselt tagama toetuse, abi ja kaitse. (Eriksson, 2024, pp. 1–12) KOV- i roll kriisikommunikatsioonis on oluline, eriti sihtrühmani jõudmise kontekstis keerulistes ja kaootilistes olukordades. See nõuab kriisikommunikatsiooni kohandamist mitte ainult vastavalt olukorrale, vaid ka elanikkonna eripäradele. KOV-id vastutavad kriisiolukordades kõigi oma piirkonna elanike eest. Kuigi paljud kriisikommunikatsiooni vahendid ja praktikad põhinevad standardsetel mudelitel, mis on lihtsasti hinnatavad, ei pruugi need olla kohandatavad erinevate elanikkonnarühmade jaoks. Selge on, et kriisisuhtluse edu sõltub sihtrühma võimalustest, võimest ja valmisolekust vastu võtta ning kohaneda kriisisõnumitega. Kriisikommunikatsiooni mudelid kipuvad standardiseerima kriiside toimimisviisi, kuigi me teame, et kohandatud suhtlus on tõhusam kui massikommunikatsioon. See tähendab,

et heterogeense elanikkonna korral ei ole homogeenne suhtlus tõenäoliselt parim valik. (Olofsson, 2007, pp. 145–167) Thenell (2004, p. 1) on KOV-i kommunikatsiooni uurides rõhutanud sama, et suhtlemise ja valitsemise vahel on otsene ja tõestatav seos, omavalitsus võib kriisiga hakkama saada parimal viisil, kuid kui kommunikatsioon ei ole tõhus, võidakse teie KOV-i pidada mittereageerivaks asutuseks, mis ei kontrolli ega hooli.

Uurides lähemalt kriisikommunikatsiooni korraldamist on suur roll **meeskonnal** (vt. joonis 2), kes kommunikatsiooniga seotud tegevusi hakkab ellu viima ja analüüsima, selge info liikumise struktuuri järgi ning on juba enne kriisi loonud hea koostöö tingimused. Kõigepealt tuleb määrata infojuht, kes vastutab teabeküsimuste lahendamise eest ja asutuselt tagasi liikuva teabevoolu toimimise eest ning suunab selle n-ö. tootmisüksusele, kes vastutab sise-ja välisteabe eest, edastades taustamaterjale, tekste ja ajakirjanikele. Kriisieelses faasis tuleks luua meediasuhte üksus, kes analüüsib meediasisu ja hõlbustab ajakirjanike tööd ning kelle peamine ülesanne on anda edasi võimude nägemus kriisist, võetud meetmetest ja edasistest arengutest. See üksus peaks olema meediale hästi teada ja peab olema nende peamine ajakohastatud ja usaldusväärse teabe allikas. Vajalik on luua ka teabekeskus, mis toimiks vahendajana ametiasutuse ja üldise avalikkuse vahel, jälgides sündmuste käiku, hoides kontakti kriisijuhtidega ja muude koostööd tegevate isikutega. (NATO Civil Protection Group, 2016, pp. 16–77) Peamisteks ülesanneteks sellel grupil võib pidada järgmisi: (1) vastata üldsuse küsimustele, (2) esitada üksikasjad asutuse hinnangute, otsuste ja meetmete kohta, (3) juhtida tähelepanu välistest allikatest sissetulevale teabele, mida tuleb kriisireguleerimise meeskonnale edastada. Enne kriisi tuleks juba luua siseteabe üksus, mida kasutatakse ka kriisi ajal, mis aitaks asutust sisemise teabevoo vahetamisega, olenemata geograafilisest vahemaast. Sisemise teabe vahetamise protseduurid peavad olema eelnevalt käsitletud ja heaks kiidetud ning testitud. Oluline roll on sellel struktuurüksusel ka sisemise teabe vahendamises töötajatele endile ning vajadusel ka nende lähedastele. Koordineerimisüksus aitab tagada koordineeritud teabe tõhusa levitamise, see aitab vältida arusaamatusi, topeltsõnumeid ja vastuolusid. Lisaks eelnevale on vajalik ka dokumentatsiooniüksus, mis vastutab kõigi oluliste otsuste ja teabe ülesmärkimise eest kronoloogilises järjekorras. Selge ja lihtsa toimimise jaoks tuleb protseduurid eelnevalt välja töötada. Pärast kriisi pakub dokumentatsioon materjali töö hindamiseks ja paranduste tegemiseks. Selleks tuleb väljaminev ja sissetulev teave tuleb registreerida ja salvestada. Samuti tuleb töös hoia analüüsiüksust, mille peamine ülesanne on aidata

kriisijuhte otsustusprotsessideks vajalike lähteandmete kogumisel. (NATO Civil Protection Group, 2016, pp. 16–77) NATO, kui organisatsioon on mõeldud sõjalise kriisi lahendamiseks ja antud mudel on väga mahukas ja mõeldud riigi tasemele kõikide kriiside kommunikeerimiseks, siis KOV-ide jaoks võivad kehtida sarnased põhimõtted, aga nende rakendamise viis või detailid võivad olla erinevad vastavalt kohalikele tingimustele ja vajadustele. Seetõttu ei ole antud mudel kasutatav üksnes sõjalisel eesmärgil.



Joonis 2. Kriisikommunikatsiooni meeskond ja nende töörollid erinevates kriisi faasides (NATO Civil Protection Group, 2016, pp. 16–77 põhjal autori koostatud)

Selleks et eelpool väljatoodud meeskond saaks tööle asuda on vaja kriisikommunikatsiooni plaani, mis on dokument, mis piiritleb poliitika ja juhendeid erinevate sidusrühmade vahel, sisaldades endas kõiki kriisi kategooriaid. Hea plaani tunneb ära kolme tunnuse järgi: (1) see on detailne ja kohandatav vastavalt kriisi olemusele; (2) see hõlmab endas infot, kuidas teavitatakse kriisimeeskonda ja sidusrühmi erinevates olukordades; (3) kriisijuhid osalevad selle koostamisel ning see on üks töövahend kriisi juhtimiseks. (Amiso, 2012, pp. 34–50) Thenell (2004, p. 49) defineerib

kriisikommunikatsiooni plaani, kui struktureeritud mõtlemist pingeolukorras kommunikeerimiseks eesmärgiga vältida vigu. Brataas (2018, p. 165) rõhutab, et kriisikommunikatsiooni plaan peaks olema lühike ja konkreetne, kuid see peab sisaldama piisavalt teavet, et inimesed, kes ei tööta kommunikatsioonivaldkonnas (näiteks kolleegid personali või IT alal) saavad seda lugeda ja sellest aru saada. Hea algus on organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtete lühikirjeldus kriisis suhtlemiseks, millele järgneb nimekiri stsenaariumidest, mida võidakse vajada dokumendi kasutamisel. Vastavalt tema arvamusele võiksid plaani muud osad hõlmata mitmeid olulisi elemente. Esiteks, teatamis- ja näidispõhjad on vältimatud, et tagada kiire reageerimine ja teabe levitamine kriisiolukordades. Samuti on oluline koostada kiirete vastuste loend, et suunata meeskonna tegevust ja vähendada reageerimisega. Lisaks on kriisikommunikatsiooni meeskonna nimekiri hädavajalik, et selgitada välja vastutusvaldkonnad ja tagada meeskonnaliikmete kiire kättesaadavus.

Peamiste vaatajaskondade ja publiku kaardistamine on samuti oluline, et mõista, kellega suhelda ja millist teavet edastada. Sideoperatsioonide keskuse asukohta kindlaksmääramine aitab tagada kiire ja tõhusa kommunikatsiooni kriisiolukordades. Suhtluskanalid, nagu traditsiooniline - ja sotsiaalmeedia, peaksid olema ette valmistatud, et tagada info levitamine erinevate kanalite kaudu. Kriisikajastuse ülevaade, sealhulgas sidusrühmade peamised küsimused, aitab meeskonnal mõista olulisi teemasid ja reageerida vastavalt. Lisaks on oluline koostada kontaktide nimekirjad, sealhulgas töötajad, meedia, politsei, valitsusasutused ja eksperdid, et tagada kiire ja tõhus suhtlus erinevate osapooltega. Lõpuks, tehnilised lahendused, nagu sisselogimisprotseduurid ja WiFi-juurdepääs, tuleks läbi mõelda ettevalmistusprotsessis, et tagada sujuv ja katkematu kommunikatsioon kriisiolukordades. Need elemendid moodustavad kokku kriisiplaani olulise osa ning aitavad tagada, et organisatsioon suudab kiiresti ja tõhusalt reageerida igasugustele kriisidele. (Brataas, 2018, pp. 165–166) Devlin (2006, p. 359) tõdeb, et kriisikommunikatsiooniplaan on üks võtmelementidest kriisijuhtimisel, mille tähtsaim ülesanne on „korjata kokku“ faktid ja rääkida „oma lugu“.

Suurõnnetustel meditsiiniteenistuste juhtimise korralduse juhendis käsitletakse struktureeritud lähenemise rakendamist reageerimisel, mille üks osasid on kommunikatsioon ja samuti on välja toodud kommunikatsiooniplaani tähtsus. Kõik plaanid peavad sisaldama standardseid häiresõnumeid, mida segaduse vältimiseks kasutada. Plaani sidet puudutav osa peab lisaks sisaldama korraldusi suhtlemiseks ja

informatsiooni edastamiseks ning peab arvestama meedia mõju. (Tallinna Kiirabi, 2016, lk 32)

Ameerika Ühendriikide KOV-e käsitlevas uuringus selgus, et paljudel neist puuduvad ametis avalike suhete töötajad, kes oleksid võimelised välja töötama ja ellu viima kriisikommunikatsiooni plaane. Viidi läbi küsitlus 107 KOV-iga ning avastati, et vähem kui pooltel on ettevalmistatud kriisikommunikatsiooni plaan. See viitab omavalitsuste võimalikele piirangutele ja ressursipuudusele, eriti kui võrrelda neid suuremate riiklike institutsioonidega, kellel on tavaliselt rohkem ressursse ja spetsialiseeritud personali kriisikommunikatsiooni jaoks. Hoolimata sellest, rõhutavad autorid kriisikommunikatsiooni plaani olulisust ja pakuvad välja enda poolt kriisikommunikatsiooni planeerimise etapid KOV-idele. Need etapid hõlmavad pidevat suhtekorraldust, võimalike kriiside tuvastamist ja nendeks valmistumist, sisekoolitust ja -proove, et tagada kõikide meeskonnaliikmete teadlikkus ja valmisolek, kriisisündmuse tegelikku reageerimist ning avalike suhete jõupingutuste hindamist ja ülevaatamist. Eelnevate tegevuste pidev ülevaatamine KOV-ides on oluline, kuna see aitab lühendada reageerimisaega hädaolukordadele, suurendab kriisikommunikatsiooniks valmisolekut ning parandab üldiselt kodanikele pakutavaid teenuseid. Sel viisil tõstab uurimus esile riigi ja KOV-ide vahelisi erinevusi kriisikommunikatsiooni valdkonnas ning toob esile vajaduse KOV-ide parema ettevalmistuse järele, et tagada kodanike turvalisus ja teenuste kvaliteet. (Horsley, *et al.*, 2002, pp. 425–428)

Rootsis viidi läbi juhtumiuuring, mis uuris KOV-i tasandi kriisimeeskonna tööd. Uuring rõhutas sisemise koostöö olulisust, tuues välja, et kriisisuhtlejaid tunnevad tihti, et neid ei hinnata piisavalt oma organisatsioonides ning see võib olla tingitud nende piiratud teadmistest kriisikommunikaatori rollist ja vajalikest oskustest. Uuringu autor toob esile, et organisatsioonisisene teabe levitamine ja kriisikommunikaatori rolli ning asjatundlikkuse edendamine on olulised staatuse tõstmiseks ja panuseks kriisiohjamisse. Uuringus leiti, et organisatsiooni seesmise teabe jagamine ning kriisikommunikaatori rolli ja oskuste edendamine on olulised staatuse tõstmiseks ja panuseks kriisiohjamisse. Samuti juhitakse tähelepanu sellele, et kriisikommunikaatorid ei pruugi olla täielikult integreeritud oma organisatsiooni strateegilisse kriisijuhtimisse ning võivad jääda kaalutusõiguse osas kõrvale. Samuti juhitakse tähelepanu asjaolule, et tegelike kriisisündmuste kogemused võivad olla olulised kriisikommunikatsiooni funktsionaalsuse mõistmisel ja tähtsustamisel. Analüüs toob esile välise koostöö olulisuse

kriisikommunikatsioonis ning osutab kriisikommunikatsiooni keerukusele ja segadusele akuutses faasis, kus suhtlemise ja suhtlemisega seotud ülesannete eristamine muutub raskeks. Lõpetuseks märgitakse, et kriisisuhtlejate edukus võib sõltuda rohkem välisest koostööst kui organisatsioonisisestest dünaamikatest ning väljakutsed võivad tekkida erinevate organisatsioonide kultuuride, koosseisude ja prioriteetide kokkupõrkel. (Devell, 2021, pp. 139–140)

Ka teine Rootsis läbiviidud uuring, mis uuris kommunikatsioonispetsialistide rolli, jõudis sarnasele tulemusele. Uuring tuvastas, et kriisikommunikatsiooni kriisi korral on piiratud, keskendudes peamiselt info jagamisele siseveebi kaudu. Kommunikatsioonispetsialistist kutsutakse tavaliselt kohale, kui kriisi lahendamine on juba selles faasis, et strateegilist kommunikatsiooni ei ole võimalik teha. Uuring rõhutab sisemise kriisikommunikatsiooni olulisust ning tõstab esile kommunikatsioonispetsialistidele uusi nõudmisi, mis hõlmavad kriisi kõiki faase, mitte ainult operatiivseid ja taktikalisi rolle. (Heide, *et al.*, 2014, pp. 128–146)

Kui kriisikommunikatsiooni plaan ja meeskond on paika pandud, siis on järgmine tähtis samm on kriisiolukorras kommunikatsiooni edastamine ja kanalite valik. Kommunikatsioonikanalite valikutel oli veel kümnend tagasi kommunikatsioon meeskondadel ja juhtkonnal võimalik kokku leppida, kuidas käituda kriisiolukorras ja mida avalikult öelda. Mõned õpikud räägivad "kuldsest tunnist", selgitades, et esimene tundi pärast juhtumit saab kasutada planeerimiseks ja valmistumiseks. Sotsiaalmeedia ajastul sellist "luksust" pole ja sageli ilmuvad uudised tragöödiast esmalt Facebookis või Twitteris. Samuti oodatakse sündmust juhtiva asutuse Twitteris või Facebookis kriisisõnumeid esimese tunni jooksul. (Brataas, 2018, p. 77) Arenevad tehnoloogiad, edusammud sotsiaalmeedias ja uued suhtlusplatvormid on muutnud viisi, kuidas kriisisuhtlejad jõuavad oma sidusrühmadeni ja partnerasutusteni kriisiolukordades (Frenberg, *et al.*, 2013, pp. 185–192). Uus meedia on muutunud oluliseks terviseabe allikaks ja platvormiks isiklike kogemuste, arvamuste ning haiguste ja raviga seotud murede arutamiseks ning aidanud kaasa avalikkuse rolli muutumisele vastuvõtjatelt aktiivseks ja häälekaks. Probleeme tekitab siin asjaolu, et kuigi arstid ja kriisijuhid peavad kriisi juhtima, siis mõju avaldada on raskem, kuna mitteametlikel väljaütlemistel võib olla samaväärne mõju kui blogijatel või teiste interneti kasutajate arvamustel. (Gesser-Edelsburg, *et al.*, 2016, pp. 15–16)

See võib tekitada olukorra, kus elanikkond täidab meedia oletuste või pooltõdedega. Teadmatuses, sihilikult või pahatahtlikult võivad tulla selles situatsioonis kommunikatsiooni andjaks vandenõuteoreetikud, kasutades kriisi enda eesmärkide saavutamiseks (ühiskonna lõhestamine, teise riigi agendad jne). (Brataas, 2018, p. 77; Bavel, *et al.*, p. 464) Seetõttu on hea tava oma organisatsiooni suhtlejana kohal olla varakult - võimalikult varakult. Postitades Facebooki sõnumi või säutsudes paar sõna vahetult pärast seda, kui midagi on juhtunud, demonstreeritakse, et ettevõtte tegeleb kriisiga ning annab selle kohta ka informatsiooni. (Brataas, 2018, p. 77; Golovchenk, *et al.*, 2018, p. 981) Tähtis on asjaolu, et kriisikommunikatsioon ei lõppe peale sõnumi väljasaatmist vaid tuleb jälgida ka inimeste reaktsiooni ning tagasisidet ja ka sellele vastata ning mis peamine, alati tuleb kriisi järel kriisikommunikatsiooni teostamisest õppida ning teha järeldusi järgmiseks kriisiks.

Isegi siis, kui suur osa maailmast kasutab igapäevaselt sotsiaalmeediat kommunikatsiooni planeerimisel, ei tohiks kriisiga toimetulekuks unustada traditsioonilist meediat. Kui midagi on juhtunud, pöörduvad inimesed esmalt kohalike uudiste poole ning pressiteated ja üks ühele intervjuud on jätkuvalt tõhus viis sõnumite edastamiseks (Brataas, 2018, p. 81; Kim, 2022, p. 332). Uus on aga see, et üha rohkem tarbitakse traditsioonilisi uudiste allikad ja sotsiaalmeedia üheaegselt. Eriti pärast tragöödiat jälgivad teavet otsivad inimesed uudiseid telerist, jälgides samal ajal Twitteri vooge ja Facebooki st.üha rohkem õnnetusjuhtumite pilte ja videoid tuleb sündmuskohalt nutitelefoni kõrvaltvaatajatelt. Traditsioonilisele meediale on lisaks uueks uudiste allikaks kriitiline tagasiside huvigruppidele, lisauuringud ja seosed, mida huvigrupid leiavad, ja kommentaarid kommentaariumides. Kuigi tagasiside pole alati positiivne, on meediaga suhtlemist planeerides oluline neid aspekte silmas pidada. (Brataas, 2018, p. 81) Kriiside ajal postitatud säutsude maht ja kiirus on tänapäeval äärmiselt suur, mistõttu on kriisikommunikatsiooni meeskondadel on raske seda teavet töödelda õigeaegselt (Imran, *et al.*, 2013, p. 791).

Golovchenk, *et al.*, (2018, p. 981) on välja toonud, et sotsiaalmeedia kasutuselevõtt on kaotanud ära kontrolli, mis meedial varem oli uudiste loomisel ja tootmisel oli: kasutajatele on uudised kergemini nähtavad ja nad otsivad ja toodavad seda ise juurde ning toodetava sisu üle puudub kontroll.

Operatiivseks reageerimiseks kriisiolukordadele on üheks oluliseks meetmeks kujunenud SMS-teavitust, kuid Austraalias läbiviidud uuring näitab, et meediumite eelistus ja nende efektiivsus võivad olla väga erinevad, eriti põlvkonniti. Austraalias läbiviidud uuring, mis selgitas välja terviseiga seotud kommunikatsiooni hankimise eelistusi ja sõnumitest arusaamist erinevates vanuse alarühmades Covid pandeemia ajal, leidis, et inimestele oli pandeemia info paljudest erinevatest allikatest kättesaadav, näiteks vanemaealised puutusid suurema tõenäosusega kokku Covid teabega teleuudiste kaudu ja vähem tõenäoliselt sotsiaalmeedia platvormide kaudu, samuti seostati vanust sageli ka sellega, kas võtmetermineid tõlgendati õigesti või valesti. Uuring tõi välja ka vajaduse tulevaste tervishoiukriiside või pandeemiate korral sõnumite parendamiseks kasutada mitut suhtlusviisi, et vastata vajadustele ja eelistustele vanuserühmade lõikes ja sees. Tervishoiukriisis on kriisiinfo muutumisel on hädavajalik, et sõnumite põhielemendid, nagu muudatused piirangutes, muutused isiklikes tegevustes (nt erinevad nõuanded näomaskide kandmise kohta erinevates keskkondades) ja nende rahvatervisealaste reaktsioonide põhjendused, edastataks laialdaselt kiiresti ja selgelt. Uuringu tulemustest lähtudes on regulaarsed olukorrateadlikkuse või muutuste telesaated kõneisikutega, uudistesaadet, ajalehed ja sotsiaalmeedia. (Williams, *et al.*, 2022, pp. 1-9) Yavetz & Bronstein (2023, p. 428) uurisid KOV- i kriisiinfo jagamist sotsiaalmeedias ja leidsid, et see mängib olulist rolli kogukonna dünaamika parandamisel ja väärtusliku teabe pakkumisel. Uurides lähemalt KOV-i kriisikommunikatsiooni tõhusaid sideallikaid tervisekriisis tuvastati, et sidusrühmad eelistavad kriisi ajal just KOV-i ja meditsiinitöötajate poolt kommunikatsiooni. Samuti oodatakse tervishoiukriisis paranenud inimestelt kogemuslugusid ja kommunikatsiooni. Peamiste soovitud infokanalitena tõi uuring välja järgmised: traditsiooniline meedia (televisioon, internet ja raadiouudised) ning igapäevased valitsuse infotunnid ja terviseveebisaidid. (Kim, 2022, p. 332)

Kriisi ajalt kasutatakse aina enam tõhusa meetodina ka SMS-hoiatust. Eestis läbiviidud uuring, mis hindas SMS-hoiatuste arusaadavust kriisisuhtluses Eesti kolmkeelsel maastikul, tõdeti, et SMS-hoiatused on kiire ja tõhus viis lühikese aja jooksul suure sidusrühmani jõudmiseks. Küll, aga peab tähelepanu pöörama kahele olulisele tegurile: (1) arusaadavusele, et tähendus oleks selgelt mõistetav ja tõlgendatav nii keeleliselt, kirjutamisstiililt kui ka tehnilise sõnavara poolest, ja (2) nähtavusele, et adressaat oskaks hoiatussõnumit näha ja vastu võtta. Silmas tuleb pidada keelebarjääri, et SMS-sõnumi

saaksid kätte kõik Eestis elavad keelerühmad - see tagab olulise teabe jõudmise kõigi inimesteni ja edendab turvalisust, heaolu ning ühiskonda integreerumist. (Luht-Kallas, *et al.*, 2023, p. 104014)

Alapeatükis analüüsiti erinevaid kriisitasandeid ning selgitati vajalikke kommunikatsioonitegevusi, mis on olulised eduka kriisikommunikatsiooni tagamiseks erinevatel tasanditel. Lisaks tutvustati konkreetset kriisikommunikatsiooni meeskonda, mis on mõeldud küll strateegilise tasandi jaoks, kuid on rakendatav ka KOV-ides. Kuigi KOV-ides pole alati samaväärset personaliressurssi, tuleb kõik meeskonna rollid siiski jagada, et tagada kommunikatsiooni sujuv toimimine. Samuti käsitleti hiljutisi uuringuid, mis rõhutavad kommunikatsioonispetsialistide kaasamise olulisust organisatsioonides võimalikult varajases kriisietapis. Järgmises alapeatükis antakse üksikasjalik ülevaade kommunikatsioonikanalite valikust.

Kriisikommunikatsiooni teoreetiliste lähtekohtade analüüs toob välja, et kriisikommunikatsioon on dünaamiline kontseptsioon, mille lahutamatuks osaks on kommunikatsioon. Igas kriisifaasis on oluline reageerida kommunikatsiooniga. Seetõttu peaks igal asutusel olema kriisikommunikatsiooni plaan, et suuta vajaduse korral kiiresti ja tõhusalt edastada sõnumeid. Olulised on nii sõnumite sisu kui ka nende esitamise kanalid. Suured tervishoiukriisid on selgelt näidanud vajadust suuremahuliste piirangute ja reeglite selgeks ja arusaadavaks kommuniqueerimiseks, et tõkestada viiruse levikut ja vähendada kriisi mõju.

Kriis ja kriisikommunikatsioon käivad käsikäes ning eduka kommunikatsiooni tagab hea plaan, kus on määratletud rollid ja kommunikatsioonikanalid. Meditsiinikriisid on eriti kriitilised ning plaan peaks sisaldama kindlaid osiseid, et võimaldada praktilist reageerimist. Kriisiolukorras pöördub kogukond sageli KOV-i poole, seega on KOV-i roll praktikas väga oluline. Seetõttu uuriti käesoleva magistritöö raames täpsemalt KOV-is kriisikommunikatsiooni korraldamist ja arenguid erinevates kriisides lokaalsel tasandil. Järgmisest peatükis esitletakse empiirilise uuringu tulemusi, mis toovad välja kriisikommunikatsiooni eripärad KOV-is ja arenguvõimalused ning koostatakse ettepanekud uuringu tulemustest lähtuvalt kriisikommunikatsiooni parendamiseks väikestes KOV-ides, kohandades eelkõige riiklikule tasandile mõeldud kriisikommunikatsiooni teoreetilist käsitlust väikestele KOV-idele.

2. KRIISIKOMMUNIKATSIOONI ANALÜÜS SAAREMAA NÄITEL

Magistritöö raames viidi läbi empiiriline uuring, mille käigus selgitati välja kriisikommunikatsiooni parendamisvõimalusi väikestes omavalitsustes Saaremaa kaasuse näitel, analüüsides kriisikommunikatsiooni toimimist ja arengut nelja aasta jooksul ehk Covid algusest 2020. aasta kevadel kuni märtsini 2024. Analüüsiti ekspertintervjuusid kriisikommunikatsiooniga tegelenud ametnike ja organisatsioonide praktilist kogemust, tõusetunud probleeme ja kasutatud kommunikatsioonipraktikaid. Kriisikommunikatsiooni teooria sünteesi ja juhtumiuuringu tulemuste ning nendest tulenevate järelduste alusel koostati soovitusel väikeste omavalituste kriisikommunikatsiooni parendamiseks.

Peatüki esimene alapeatükk annab ülevaate kasutatud metoodikast protsessist ja valimist. Teises alapeatükis analüüsitakse poolstruktureeritud ekspertintervjuude tulemusi vastavalt püstitatud uurimusküsimustele ja viimases alapeatükis tuuakse välja empiirilise uuringu raames kogutud teadmiste ning teoreetiliste lähtekohtade põhjal tehtud järeldused. Kokkuvõttes esitatakse lähtekohad heaks kriisikommunikatsiooni lahenduseks Eestis KOV-ides, kus on näiteks töö üks kommunikatsioonitöötaja või on see üldsegi kellegi ülesanne lisatöona.

2.1 Uuringu meetodid, protsess ja valim

Magistritöös on tehtud empiiriline uurimus, eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete täitmiseks kasutan **uurimisstrateegiana** kvalitatiivset juhtumiuuringut (ingl k *case study*). Juhtumiuuring on laiaulatuslik uurimisstrateegia, mis keskendub ühele või mitmele individuaalsele juhtumile, et leida vastuseid kuidas- ja miks- küsimustele. See hõlmab põhjalikku juhtumi kirjeldust ning toetub teoreetilistele alustele, võimaldades mustrite sobitamist, seletuste leidmist ja ajaliste tendentside väljatoomist. Teooria on juhtumiuuringus oluline, olenemata sellest, kas eesmärk on teooria edasiarendamine või kontrollimine. Uuringu subjektid võivad hõlmata inimesi, sotsiaalseid grupe, organisatsioone ja institutsioone, kusjuures peamine fookus on oluliste juhtumite identifitseerimisel ja metodoloogilisel täpsustamisel, et teha järeldusi nende käitumise kohta. (Flick, 2015, pp. 69, 161; Yin, 2009, pp. 4–13; Yin, 2003, pp. 6–9)

Magistritöös on uuritavaks juhtumiks 2020. aasta kuni 2024. aasta kriisid, mis on tabanud Saaremaad. Nendeks on Covid-i esimene ja teine laine, Ukraina sõjapõgenike saabumine, lumetorm „Birgit“ ja veekriisid.

Juhtumi andmeanalüüsimeetodina kasutab töö autor juhtumiülest ehk vertikaalanalüüsi. Vertikaalanalüüs on juhtumiuringu analüüsimiseks kasutatav meetod, mis kaardistab ühiseid sündmusi, tegevusi ja protsesse, see laiendab uurija teadmisi juhtumist, paneb tööle uurija kujutlusvõime, võimaldab laiendada piire, luua alternatiive ja genereerida mudeleid. Vertikaalanalüüs aitab juhtumiuurijal piiritleda juhtumi olemust, mõtestada juhtumi selgitused, sõnastada teooriad, mõisted ja ainulaadsed seisukohad. Eelnev aitab mõista uurijal juhtumit üksik- ja grupitasandil. (Khan, *et al.*, 2008, pp. 1–2) Magistritöös Saaremaa juhtumeid analüüsides on võimalik mõtestada toimunut, et välja selgitada õppetunnid kriisikommunikatsiooni protsessist ja tegevustest ning see annab võimaluse paralleelide loomiseks teistele väikestele KOV-idele parendamiseks kriisikommunikatsiooni omavalitsustes ühe kogukonna praktilise kogemuse näitel.

Juhtumiuringus võib andmeid koguda erinevatest allikatest: dokumendid, intervjuud, arhiivimaterjalid, otsesed vaatlused, osavaatlused, toodetest ja teenustest (Yin, 2003, pp. 6–9). Kvalitatiivse andmekogumise meetodina kasutatakse **poolstruktureeritud ekspertintervjuusid** (Flick, 2009, p. 156). Poolstruktureeritud intervjuud on intervjuud, mille puhul on teada intervjuu alateemad, kuid küsimused pole täpselt sõnastatud ega järjestatud (Hirsjärvi, *et al.*, 2005, lk 195; Flick, 2009, p. 156). Põhiline materjali kogumise juures on asjaolu, et käsitletakse väikest hulka üldiseid teemasid, mida saab täiendada lisaküsimustega, see võimaldab vähendada intervjuerija ja intervjuu kava mõju vastustele ja selle tulemusel on võimalik jõuda vastaja mõtetele lähemale, kui muu intervjuu meetodiga (Lagerspetz, 2017, lk 140).

Intervjuu viiakse läbi **eesmärgistatud valimiga** (Teddlie & Yu, 2007, p. 80). Lagerspetz (2017, lk 175) on leidnud, et käsitledes mõnda spetsiifilist teemat, on asjakohane moodustada otstarbekuse alusel strateegiline valim inimestest, kes teemaga on kokku puutunud. Kui teema on piisavalt spetsiifiline on võimalik valimi alusel teha üldistusi. Uuringu käigus on ekspertidega läbiviidud 13 intervjuud. Intervjueritavate nimekiri on välja toodud tabelis nr 2, lk 44. Magistritöös viidi intervjuud läbi Saaremaa Vallavalitsuse kriisikomisjonis olnud liikmetega, Kuressaare Haiga SA juhatuse liikmega ja kommunikatsiooni spetsialistiga, raadio „Kadi“ tegevtoimetajaga, AS Kuressaare Vesi

esindajaga, Päästeameti esindajaga ja Saaremaa vallavalitsuse kommunikatsioonijuhi ning kriisinõunikuga. Intervjueerivate valikukriteeriumideks olid: 1) valdkondlik pädevus; 2) kogemus kriiskommunikatsiooni teostamisel; 3) seotus Saaremaa juhtumiga. Ekspertide tausta võib jagada kaheks valdkonnaks: KOV-ide praegused ja endised töötajad kriiside ajal ja kriisidest puudutatud olnud organisatsioonide töötajad/ juhid. Intervjuude eesmärk on koondada kriisidega seotud olnud KOV-i juhtide/ töötajate ja kriisidega seotud olnud organisatsioonide esindajate seisukohad, võrrelda kogutud arvamusi ja analüüsida neid kommunikatsiooniteooriast ja selle komponentidest lähtudes ning saada sisendeid tegemaks soovitud väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni parendamiseks.

Intervjuu küsimused koostati magistritöö raames püstitatud uurimisküsimuste põhjal, võttes aluseks esimeses peatükis väljaselgitatud teoreetilised lähtekohad. Intervjuu läbiviimisel tutvustati intervjuu fookuse täpsustamiseks taustastenaariumit, mille kohaselt magistritöö autor uurib Saaremaal läbi elatud kriiside kriisikommunikatsiooni, kuna rahvaarvult, küll mitte väike, kuid geograafiliselt eraldatud Saaremaa KOV on pidanud oma kriise ise kommunikeerima ning vastavalt nendele kogemustele soovib töö autor pakkuda meetmed, et parandada väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni kriiside ajal Saaremaa Vallavalitsuse näitel (vt Lisa 1, käesolev töö, lk 93–94).

Intervjuud toimusid ajavahemikus 28.02.2024–20.03.2024. Intervjuud toimusid näost näkku suhtlusena või Ms Teamsi vahendusel (4 intervjuud). Intervjuude kestus jäi vahemikku 30min kuni 1h 12min ning sõltus intervjueeritava kriisikommunikatsiooniga seotusest/ teadmistest ning sellest kui mitme kriisikommunikatsiooni või kommunikeerimise vajadusega seotud olid. Intervjuud salvestati mobiiltelefoniga. Transkribeerimisel kasutatakse veebirakendust „Veebipõhine kõnetuvastus“ (Olev ja Arumäe, 2022).

Esmalt viidi 28.02.2024 läbi üks pilootintervjuu, mis kestis 58 minutit ning, mille tulemusena kohandati intervjuu küsimusi. Pilootuuringu tulemusena muudeti teemade järjekorda ja sõnastust paremini mõistetavaks. Intervjuusid läbiviies, küsiti kõigi ekspertide nõusolekut nende nime kasutamiseks magistritöös avalikult.

Tabel 2. Ekspertintervjuude andmed (Autori koostatud)

Kuupäev	Kestus	Nimi	Asutus ja ametinimetus
28.02.2024	58 min 54 s	Margus Lindmäe	Päästeamet, Saaremaa päästepiirkonna juht
08.03.2024	50 min 55 s	Anu Vares	Saaremaa Vallavalitsus, kommunikatsiooni juht
08.03.2024	1 h 12min 52s	Gunnar Havi	Saaremaa Vallavalitsus, kriisivalmiduse nõunik
08.03.2024	30 min 50 s	Kristiina Õun	SA Kuressaare haigla, kommunikatsioonispetsialist
11.03.2024	47 min 11 s	Aivar Sõrm (MS Teams)	AS Kuressaare Veevärk, juhatuse liige
11.03.2024	53 min 37 s	Ain Saaremäel	AS Kuressaare Veevärk, juhatuse liige, Muhu Vallavalitsus, volikogu esimees
12.03.2024	46 min 20 s	Liis Lepik	Saaremaa Vallavalitsus, abivallavanem, vastutusvaldkond: kommunikatsioon
12.03.2024	36 min 42 s	Märt Kõlli	SA Kuressaare haigla, juhatuse liige
20.03.2024	52 min 40 s	Mikk Tuisk	Saaremaa vallavanem
18.03.2024	54 min 55 s	Kristiina Maripuu (MS Teams)	Saaremaa vallavolikogu aseesimees, Covid kriisi ajal abivallavanem
14.03.2024	32 min 54 s	Maris Moorits (MS Teams)	Päästeamet, kommunikatsioonijuht
19.03.2024	58 min 23s	Tõnis Kipper	Raadio Kadi, vastutav toimetaja
20.03.2024	51 min 51 s	Madis Kallas (MS Teams)	Endine regionaalminister, Covid kriisi ja Ukraina sõjapõgenike saabumisel ajal Saaremaa vallavanem

Andmeanalüüsimeetodina kasutatakse kvalitatiivset sisuanalüüsi. Tekstid kodeeriti ja loodi kategooriate ja koodide tabel, mis tähendab, et kokkuvõtlik sisuanalüüs hõlmab märksõnade või sisu loendamist ja võrdlemist, millele järgneb aluseks oleva konteksti tõlgendamine. (Hsieh, *et al.*, 2005, pp. 1277–1288). Intervjuu tulemuste analüüsimiseks kasutab autor NVivo arvutiprogrammi. Magistritöö teooria ja püstitatud uurimisküsimuste alusel moodustati neli kategooriat, mille alla koostati koodid ja alamkoodid. Kodeeritud intervjuude analüüsimise käigus täpsustati kodeerimise metoodikat ning tehti kooditabel ümber kolmel korral. Moodustati neli põhikategooriat: kriisikommunikatsioon põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel, kriisikommunikatsiooni praktikad väikeses KOV-is Saaremaa näitel, peamised

kitsaskohad Saaremaa kriiside näitel, kriisikommunikatsiooni parendamise võimalused Saaremaa kriiside näitel. Andmeanalüüsi kategooriate ning koodide tabel 4, on toodud magistritöö lisas 2 (käesolev töö, lk 95-96)

Tabel 3. Uurimisküsimustele vastamiseks kasutatud andmekogumismeetodid ja andmeanalüüsi kategooriad (Autori koostatud)

Uurimisküsimus	Andmete kogumise meetod	Andmete analüüsimisel moodustatud kategooriad ja koodid	
Millised on kriisikommunikatsiooni põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel?	Poolstruktureeritud ekspertintervjuud: Teema 1, teooria süntees.	<u>Kategooria:</u> Kriisikommunikatsioon põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel	Koodid: 1)Definitsioon/ olemus 2)Sidusrühmad -psüh. mõju -mentor -kogemus -ealisus 3) Toimiva kriisikommunikatsiooni tunnused -meeskond -kõneisik -kogemus -koostöö 4)Kriisikommunikatsiooni eesmärk -sõnum -psühholoogiline toetus
Millised olid kriisikommunikatsiooni peamised kitsaskohad Saaremaal 5 kriisi ajal?	Poolstruktureeritud ekspertintervjuud: teema 1, teema 5, teema 3	<u>Kategooria:</u> Peamised kitsaskohad Saaremaa kriiside näitel	1)Kriiside kitsaskohad planeerimine -võimekus -aeg -valeinfo 2) Vastutuse problemaatika -KOV -riik -muu

<p>Milline on sobivad kriisikommunikatsiooni praktikad väikestele omavalitsustele Saaremaa näitel ?</p>	<p>Poolstruktureeritud ekspertintervjuud: teema 1, teema2, teema 4, teema 6, teooria süntees</p>	<p><u>Kategooria:</u> Kriisikommunikatsiooni praktikad väikses KOV-is Saaremaa näitel</p>	<p>Koodid: 1) Infokanalid -sotsiaalmeedia -raadio -paber -SMS -ajaleht -koduleht -TV 2) Eripärad väikses KOV-is -meeskond -kogemus/oskused -plaan -kogukonnad -roll</p>
<p>Millised on vajalikud meetmed, et parandada väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni Saaremaa Vallavalitsuse näitel?</p>	<p>Poolstruktureeritud ekspertintervjuud: teema 1, teema 2, teema 6</p>	<p><u>Kategooria:</u> Kriisikommunikatsiooni parendamise võimalused Saaremaa kriiside näitel</p>	<p>Koodid: 1) Parendamise võimalused -ettepanekud -arengud/edasimineked Saaremaal -koolitused -oskus abi küsida 2) Kriisikommunikatsiooni korraldus tasandite kaupa -eelne -aegne -järelmid 3) Kuldsed reeglid</p>

Empiirilise uuringu tulemuste analüüsimisel jõudis autor järeldusteni, mille alusel koostati soovitusel väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni parendamiseks.

2.2 Intervjuude tulemused

Magistritöö keskendub kriisikommunikatsioonile ning ei võrdle väikeseid KOV-e ja nende eripärasid omavahel. Magistritöös püstitatud uurimisküsimustele vastamiseks viidi läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Intervjuude eesmärgiks oli koondada Saaremaal aastatel 2020–2024 toimunud kriisidega seotud olnud kohaliku omavalitsuse töötajate, kriisikomisjonis osalenute ja kriisis osalisena osalenud organisatsiooni juhtide esindajate seisukohad; võrrelda kogutud arvamusi ja analüüsida neid kriisikommunikatsiooni teooriast lähtudes, eesmärgiga saada sisendeid

parendusettepanekuteks, mida saavad väikesed omavalitsused oma kriisikommunikatsiooniplaanide täiendamiseks kasutada.

Selles alapeatükis analüüsitakse ekspertintervjuusid. Autor viis läbi kolmeteistkümne eksperdiga poolstruktureeritud intervjuud. Ekspertide arvamused koondati andmetöötlusprogrammi NVivo 14 abil nelja kategooriasse ning kategooriate alla moodustati koodid, millest osad jagunesid omakorda alamkoodideks. Intervjuude kodeerimistabel, millest nähtuvad uurimisküsimuste alla moodustatud kategooriad, koodid ja alamkoodid, asub käesoleva töö lisa nr 2 (käesolev töö, lk 95–96).

Järgnevalt esitatakse intervjuude analüüsi tulemused uurimisküsimuste järgi analüüsiva tekstina, mille ilmestamiseks on toodud välja intervjuueeritavate tsitaate.

Esimese uurimisküsimuse eesmärk oli välja selgitada millised on kriisikommunikatsiooni põhimõtted väikestes kohalikes omavalitsustes. Uurimisküsimusele vastavalt on esimene kategooria **kriisikommunikatsioon põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel**, Kategooria jaotati vastavalt intervjuude vastustele neljaks erinevaks koodiks, milleks olid: **definitsioon/ olemus, sidusrühmad, toimiva kriisikommunikatsiooni tunnused ja kriisikommunikatsiooni eesmärk**, millest osad koodid jagunesid omakorda alamkoodideks.

Kriisikommunikatsioon põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel esimese koodi („**definitsioon ja olemus**“) eesmärgiks oli analüüsida ekspertide seisukohti ja tõlgendusi kriisikommunikatsiooni kontseptuaalsest sisust. Ekspertide poolt esitatud definitsioonid kriisikommunikatsioonile varieerusid, kuid põhiliselt määratleti seda kui kiiret ja operatiivset protsessi, mille eesmärk on pakkuda lühidalt ja selgelt informatsiooni inimestele või seotud sidusrühmadele, samuti anda käitumisjuhiseid, mis toetavad selgust ja turvatunnet ning soodustavad kiiremat eesmärkideni jõudmist. Praegune regionaalminister, uuritud Covid esimese ja teise laine ning Ukraina sõjapõgenike kriisi ajal, Saaremaa vallavanemana töötanud Madis Kallas defineeris järgmiselt: „ *Kriisi ajal info jagamine sisuliselt kõikidele oluliste osapooltele, kogukonnale ja siis nii-öelda kaasvõitlejatele ja kaugemale avalikkusele. / .../ mida ma rõhutaks, siin on ka tegelikult kriisikommunikatsioon sissepoole /.../“ (Kallas, 2023).*

Intervjueeritavad on esile toonud ja rõhutanud kriisiolukorras info edastamise olulisust mitte üksnes väljapoole kõikidele asjaomastele sidusrühmadele, vaid on samuti tõstnud esile organisatsiooni sisemise info liikumise tähtsust. Sarnaseid seisukohti on esitanud ka teoreetikud, näiteks Walker, kes toob esile nii info levitamise tähtsuse sisemistele- kui ka välimistele vastuvõtjatele (käesolev töö, lk 20). Sisemise kriisikommunikatsiooni tähtsust rõhutab ka Rootsis läbiviidud uuring (käesolev töö, lk 36–37). Intervjueeritav toob välja, et kriisikommunikatsioon olemuselt, peab olema kiire ja operatiivne. Kriisikommunikatsiooni defineerides on rõhutanud kiiret infovajaduse andmist ka Reynolds (käesolev töö, lk 18) ja Amiso (käesolev töö, lk 29), kes toob välja kiirete ja selgete juhiste andmise olulisuse.

Kriisikommunikatsioon põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel teise koodi („**sidusrühmad**“) eesmärgiks oli süvitsi analüüsida väikese omavalitsuse erinevaid sidusrühmi, nende unikaalseid omadusi ning kommunikatsioonistrateegiate väljatöötamise aluseid, millega peab arvestama nende sihtrühmadele suunatud kommunikatsiooni edastamisel. Koodi alla koondati ekspertidega läbiviidud intervjuudes esitatud tunnuste alusel neli alamkoodi, milleks olid „**psühholoogiline mõju**“, „**mentor**“, „**kogemus**“ ja „**ealisus**“.

Intervjueeritavad rõhutasid **psühholoogilise mõju** olulisust kriisikommunikatsioonis. Selgesõnaliselt ja üheselt mõistetav sõnum kriisiolukorras võimaldab selle vastuvõtjal kommunikatsiooni käigus kohandada teadlikult oma käitumine olukorrale vastavaks, samal ajal oma vaimset tervist hoides. Läbimõeldud kommunikatsioon elanikkonna toetamisele kriisiolukorras on mõjus ning aitab kaasa stressi vähenemisele. Efektiivne kommunikatsioon aitab vähendada stressi ning toetab elanikkonda kriisiolukorras, kuid teatud juhtudel võib kommunikatsioon ka hirmu suurendada näiteks Covid esimeses laines rõhutas raadiotoimetaja: „/ .../ koroona puhul oli / .../ selles mõttes ikkagi väga- väga hirmunud, et kui asjad hakkasid minema järjest hullemaks ja hullemaks, kui esimese surma puhul juba peaminister peab sellest ekstra kõne, noh siis on ju nagu põhjust hirmul olla ja inimesed olid väga hirmul /.../“ (Kipper, 2024).

Seega pakub kriisikommunikatsioon psühholoogilist tuge, leevendades kriisiolukorras tekkivaid pingeid ja toetades kogukonda, kuid kommunikatsioon võib ka hirmu ja ebakindlust suurendada. Praktikud peaksid kasutama sobivaid kommunikatsioonistrateegiaid, et aidata vähendada stressi ja psühholoogilisi ilminguid

kriisi ajal. (käesolev töö, lk 20) Uuringu tulemused seostuvad ka Baveli jt (käesolev töö, lk 20) käsitlusega, kes toob välja, et tervishoiukriisis on psühholoogiliselt mõjutatud isegi mitte haigestunud leibkonnad.

Alamkoodi „**mentorlus**“, töid välja enamasti valimisse sattunud valla koostöö partnerid. Alamkood tulenes intervjuudest, milles käsitleti Ukraina sõjapõgenike saabumise kriisi. Ekspertidid töid välja, peamised raskused info kättesaamisel ja kontakti loomisel saabunute ja kogukonnaliikmete vahel. Intervjuude tulemusel saab järeldada, et kriisisituatsiooni sattunud võõramaalaste toetamiseks, tuleks kasutada kommunikatsioonistrateegia ühe osana reaalseid mentoreid või reaalselt otsesuhtlust. Saabunutele on kõige lihtsam kommunikatsiooniga jõuda vahetu mentori kaudu: „/ .../ *selliselt mina küll võõrasse keskkonda minnes tahaks leida omale mentorit* „/ .../, *et enne seda tal on ikka väga keeruline meie eksisteerimisest ühiskonnas, meie mõttemaailmast ja kõigest aru saada. / .../ inimesed, kes sattusidki tuttava juurde, tal oli lihtne, tal oligi mingit tuttav siin ees, tema sai eluga hakkama ja nende pealt ma vaatasin, et teistel oleks vaja mentorit / .../“ (Lindmäe, 2024)*

Ekspertide hinnangul on arvestamist vajav asjaolu (alamkood „**kogemus**“), mida peab arvesse võtma kohalikul tasandil kriisikommunikatsiooni edastamisel omavalitsuses elavate sidusrühmade varasem kogemus ja kokkupuutumus kriisidega. Teooria osas väljatoodud Rootsis läbiviidud uuring (käesolev töö, lk 32), seostas samuti, et enamik noorte teadlikkust kohalikest riskidest ja kriisidest on seotud nende endi kogemustega eelmiste kriisidega. Ekspertidid töid intervjuudes välja kõiki nelja aasta jooksul olnud kriise silmas pidades, et inimeste valmisolek ja käitumine ning kriisivalmidus kasvab just läbi omandatud kogemuse või läbielatu: „/ .../ *oleme jõudnud aastatega sellesse kohta, et inimesed saavad ka aru, et võib juhtuda igasuguseid asju; ongi päevade kaupa elekter ära või joogivesi ei kõlba juua, ongi mingisugune viirus või ma ei tea, kardetakse - tuleb sõda. / .../ et on hakatud juba mõtlema, selle peale, et oleks mingisugused toiduvarud ja et oleks akupangad laetud /.../“ (Maripuu, 2024).*

Uuringu tulemustest selgus, et inimeste valmisolek ja käitumine ning kriisivalmidus kasvab just läbi omandatud kogemuse või läbielatu. Sidusrühmad olles olnud kriisis saavad paremini aru vajadustest, mida on vaja varuda või, kuidas on vaja valmistuda. See

toob esile nende jaoks kriiside tegelikkuse ja võimalikkuse. See kattub Coombsi & Holladay seisukohaga, kes on samuti rõhutanud, et inimene, kes kogeb kriisi, saab sellest paremini aru, kui see toob kaasa konkreetsete juhiste ja kommunikatsiooni vajaduse. (käesolev töö, lk 17). Ka Rootsis läbiviidud uuring rõhutas, et tegelike kriisisündmuste kogemused on olulised kriisikommunikatsiooni funktsionaalsuse mõistmisel ja tähtsustamisel (käesolev töö, lk 36–37).

Ka neli aastat hiljem (Covidi algusest) on enamus eksperte seisukohal, et kohalikul tasandil kriisikommunikatsiooni sisustamise üheks aspektiks on inimese vanus (alamkood „ealigus“). Leitakse, et vanema sihtgrupini on kõige raskem jõuda ja neile teavet edastada, seda nii kanalite valiku kui ka sõnumite sisustamisel, et nad saaksid tarbitavatest infokanalitest kõik vajaliku info ja käitumisjuhised kätte. Eakamad inimesed tarbitavate infokanalite vähesuse tõttu võivad jääda infovaegusesse ja ei pruugi reageerida kriisile kohaliku omavalitsuse soovitud viisil ja puuduliku info tõttu võib see suurendada selle sihtgrupi riski sattuda ohtu. Austraalias läbiviidud uuring (käesolev töö, lk 39) seostas vanust ja võtmetriinide tõlgendamise õigsust, st. vanematel inimestel on oht infovaeguses infost valesi aru saada. Läbiviidud intervjuudes, leidis intervjuueeritav kõiki kriise silmas pidades sama „/ .../aga tegelikult need, kellele info kõige raskemini levib: eakad inimesed, inimesed kellel pole Facebook'i, kellel pole nutiseadmeid. / .../“ (Kallas, 2024).

Eksperti väljaõeldut kinnitab ka Austraalias läbiviidud uuring, mis jõudis järeldusele, et vanemaelised puutuvad kriisikommunikatsiooniga vähem sotsiaalmeedia kaudu kokku ja ammutavad infot pigem teistest kanalitest (käesolev töö, lk 39) Ka Kim (käesolev töö, lk 20), on rõhutanud ealiguse arvesse võtmist kohalike ja leidnud, et sihtrühmadele kriisikommunikatsiooni edastamisel tuleb arvesse võtta nende vanust ja ning keskenduda tuleks eakatele, kes ootavad põhjalikumate teavet.

Kolmandaks kriisikommunikatsioon põhimõtete analüüsimiseks väikestes KOV-ides Saaremaa näitel moodustati kood „**Toimiva kriisikommunikatsiooni tunnused**“, mis jaotati omakorda neljaks alamkoodiks ekspertintervjuudes väljatoodud enimlevinud tunnuste alusel: „meeskond“, „kõneisik“, „kogemus“, „koostöö“. Läbiviidud intervjuude tulemused kinnitavad, et kõiki alamkoodides esile toodud tunnuseid peetakse peaaegu sama oluliseks. See tuleneb asjaolust, et väikese omavalitsuse tasandil pole

sageli võimalik eraldi kommunikatsioonispetsialisti palgata. Ent kui meeskonnas on vähemalt üks töötaja, kellel on kriisikommunikatsiooni kogemus või kui tehakse koostööd partneriga, kellel on varasem kogemus ja teadmised kriisikommunikatsiooni juhtimisest, on võimalik kommunikatsioonimeeskond edukalt tööle rakendada. Sama on leidnud ka Reynolds (käesolev töö, lk 28), et kogemuse olemasolul on kriisiajal vähem segadust ja ebakindlust. Ekspertid peavad kohalikul tasandil usaldusväärseks kõneisikuteks tuntud isikuid, keda sidusrühmad usaldavad. Teatud spetsiifilistes kriisides, näiteks tervishoiukriisides, tuleb kaasata kõneisikuna tervishoiuspetsialist või arst, kuna nende vaated ja suunised erinevad teistest osapooltest ning nõuavad tihti spetsiifilisemaid teadmisi. Samale tulemusele on jõudnud Kim (käesolev töö, lk 30) KOV-e uurides ja tõdenud, et tervisekriisis sidusrühmad eelistavad kommunikatsiooni lokaalselt tasandilt ja meditsiinitöötajatelt.

Ekspert ütles: „/ .../ sest mingil hetkel tuleb mängu ikkagi see, et sõltuvalt sellest, kes kommunikeerib või räägib, keda usaldatakse ja nii edasi, et kui need sõnumitoojad on teada-tuntud, siis see info võib olla jõuab lihtsamini või paremini, inimesed võtavad seda nagu ka omaks.“ (Havi, 2024) Ekspert rõhutab kogukonnale tuntud ja usalduse saavutanud kõneisiku kaasamise vajadusele, kuid tähtis on ka kogemus läbielatud kriisides nelja aasta jooksul: „*Pigem ma ütleks, et see kogemus on andnud valmiduse kõigi järgmiste kriiside kommunikatsioonitegevuse jaoks.*“ (Vares, 2024) Ent kogemustega kriisimeeskonna liige või kõneisik ei ole tihti kohalikult tasandil asendatav ja seetõttu toob üks intervjuueritavatest välja tõsise probleemi, mis võib kohalikul tasandil tekkida: „*Keegi on ju natukene targem, siis see tahetakse nagu läbi kriisi ära tappa, sest ei tohi ära minna kordagi juurest.*“ (Lindmäe, 2024)

Ekspertide poolt väljatoodud eelnevate kriisisündmuste kogemustele tuginemist, kui head kriisikommunikatsiooni tunnust on käsitletud ka käesoleva töö teoreetilises osas. Teoreetikud on rõhutanud, et kogemused võivad olla olulised kriisikommunikatsiooni funktsionaalsuse mõistmisel ja tähtsustamisel (käesolev töö, lk 36–37).

Neljandaks kriisikommunikatsioon põhimõtete analüüsimiseks väikestes KOV-ides Saaremaa näitel moodustati kood „**Kriisikommunikatsiooni eesmärk**“, selle koodi alla moodustati kaks alamkoodi „**sõnum**“ ja „**psühholoogiline toetus**“. Kaksteist eksperti tõid välja toimiva kriisikommunikatsiooni tunnusena hea sõnumi olulisuse. Ka erinevad teoreetikud on sõnumi olulisust rõhutanud Coombs & Holladay (käesolev töö, lk 17–18,

20) toovad kriisi ühe võtmeteterminina esile toimiva kommunikatsiooni ning Devlin & Brataas (käesolev töö, lk19, 35) rõhutavad, et kriisisõnumeid oodatakse juba esimese tunni jooksul. Tähtis on ka arvestada, sõnum arvestaks sidusrühmade psühholoogilise seisundiga, mis on kriisikommunikatsioonis olulise tähtsusega. Psühholoogiline toetus on tähtis just sellele sidusgrupile, kellele kriis tekitab stressiseisundit ja psühholoogilisi ilmingud (käesolev töö, lk 20). Ekspert veekriisis psühholoogilise toe vajaduse osas näitena tõi välja: / .../ „*Terviseamet ei tundunud, selle kriisi ulatust selles mõttes ära. Et need käitumisjuhised, mis meile anti ja, kommunikeerisime inimestele edasi olid väga napisõnalised. Seal oli: „ärge jooge vett“, aga nüüd hakkasid inimesed helistama, kas ma hambaid pesta võin, kas ma süüa teha võin, kas ma pesu pesta võin? Millest meil alguses polnud mitte mingisugust juttu. Küsimus on, et miks terviseamet ei andnud käitumisjuhiseid korrektselt?*“ (Vares, 2024)

Ekspertintervjuudest ilmnes seos, et kui sidusrühmad on psühholoogiliselt mõjutatud ja hirmul, siis nad soovivad rohkem informatsiooni ning kui seda ei anta, hakkavad nad ise seda aktiivselt otsima.

Peaaegu kõik eksperdid rõhutasid sõnumi sisu olulisust. See ühtib töö teoreetilises osas väljatoodud teoreetikute arvamusega, kes rõhutavad sõnumi koostamise ja sisustamise olulisust (käesolev töö, lk 20-22). Kriisikommunikatsiooni sõnum peab olema ekspertide hinnangul selge, kiire, operatiivne, kontrollitud, väärinfot ümberlukkav, lihtsasti mõistetav, regulaarne, aus ja otsekohene. Negatiivse näitena toovad kaks eksperti välja veekriisi käigus tõusetunud probleemi, kus nende hinnangul kasutati kõige efektiivsemat kanalit SMS-i kriisi alguses, et inimestele teatada vee reostumisest, kuid kriisi lõppedes inimesed riiklikul tasandil tehtud otsuste tõttu SMS-i ei saanud. „*Mis nüüd on eripära, et kui kevadel said inimesed ka sõnumi selle kohta, et vesi on ohutu tarbida, siis sügis seda sõnumit ei saanud. Ehkki otsus ja valmisolek ja see kõik oli sõnastatud. Ja siis minu meelest kas päeva hiljem saime me teada, et see ikkagi töösse ei lähe ja see tekitas siis nagu omakorda, et inimestel oli kevadel ka tekkinud nagu see ootus, et nad saavad ka sõnumi, et kriis läbi rahu, rahuaeg taastatud. Et kui sügisel seda ei tulnud, siis muidugi inimeste ootused olid petetud ja siis omakorda pidime hakkama selgitama seda, miks seda sõnumit siis ei tulnud.*“ (Vares, 2024)

Intervjuude põhjal tuli välja asjaolu, et kui sõnum ja käitumisjuhised on mingis kanalis välja antud, siis tuleb neid anda selle kanali kaudu kriisi lõpuni, et inimestel ei tekiks täiendavat kommunikatsiooni vajadust kriisi lõpu äratundmisel.

Teine kategooria on **Kriisikommunikatsiooni praktikad väikses KOV-is Saaremaa näitel**, mille alla tekkis kokku kaks (2) koodi. Kategooria on seotud kolmanda uurimisküsimusega. Kolmanda uurimisküsimuse eesmärk oli välja selgitada, milline kriisikommunikatsiooni praktika sobib väiksele kohalikule omavalitsusele. Kategooria jaotati vastavalt intervjuude analüüsile kaheks erinevaks alamkoodiks, milleks olid: „**infokanalid**“ ja „**eripärad väikses KOV-is**“, millele moodustusid omakorda alamkoodid.

Esimeses alakategoorias (kood: „**infokanalid**“) on koondatud ekspertide poolt väljatoodud infokanalite kasutamine kohalikus omavalitsuses kriisikommunikatsiooni sõnumi edastamiseks. Infokanalid jagati alamkoodideks: „**sotsiaalmeedia**“, „**raadio**“, „**paber**“, „**SMS**“, „**ajaleht**“, „**koduleht**“ ja „**TV**“. Televisiooni rolli kohalikul tasandil märgib ainult üks intervjuueeritud ekspert, kuid seda ka riiklike uudiste edastamisel kogukondlikule tasandile. Kohalikus omavalitsuses erinevatele sidusgruppidele info edastamiseks toovad enamuseks eksperte välja sotsiaalmeedia. Ukrainlaste kriisi puhul tõi intervjuueeritav välja sotsiaalmeedia osatähtsuse: *“Ei olnud kuidagi info näljas, nad suhtlesid väga palju ja leidsid võimalusi kasutada erinevaid sotsiaalmeediakanaleid, kust nad said erinevat infot.”* (Havi, 2024) Sotsiaalmeedia rolli ja tähtsust uurisid ka Yavetz ja Bronstein, kes leidsid samuti, et see mängib kogukondlikul tasandil suurt rolli (käesolev töö, lk. 39). Kohalikus raadio „Kadi“ osatähtsust on esile toodud nii intervjuueeritavad eksperdid, kui ka intervjuueeritud raadiosaate juht on tunnetanud ise oma kogemusest raadio vajalikkust kohalikul tasandil, kõikides kriisides: *„/ .../ selle koroona puhul ma sain esimest korda väga selgelt ja tõsiselt aru, et seda raadiot on kellelegi vaja. / .../ Aga see, oli tõesti see aeg, kui inimesed helistasid. Oota, aga mis ma nüüd teen? / .../ raadiosse helistati ja küsiti, mis ma tegema pean?/ .../“* (Kipper, 2024)

Intervjuudes tuleb selgelt esile kõikide kriiside puhul kohaliku ajalehe vajadus. Ajaleht küll ei ole kõige kiiremini leviv infokanal, kuid selle kaudu jõuab sellise sihtgrupini, kes muid infokanaleid ei jälgi: *“/ .../ Saaremaa puhul on kindlasti kohalik raadio ja kohalik leht/.../“* (Kallas, 2024) Sama on rõhutanud ka erinevad teoreetikud (käesolev töö, lk 37–

38), et traditsioonilise meedia osatähtsus on suur ja kanaleid jälgitakse tihti paralleelselt või eelistatakse traditsioonilist meediat.

Saaremaa veekriisi kohalikul lokaalsel tasandil kasutati SMS-teavitust, mida enamik ekspertidest pidas üheks kõige efektiivsemaks viisiks kohalike inimeste teavitamiseks. Kohaliku omavalitsuse territooriumil liikuvad inimesed, näiteks turistid ja suvitajad, kes ei pruugi jälgida kohalikke ajalehti ega kuulata kohalikku raadiot ega olla sotsiaalmeedia kohalikele kogukondadele suunatud gruppides, saavad siiski infot efektiivselt kätte, kuna telefon on peaaegu igal inimesel ja SMS-teavitused jõuavad sihtrühmani isegi siis, kui nad ei kasuta sotsiaalmeediat. Intervjuueritav toob veel eraldi välja, kuidas SMS-iga on väga lihtne infot välja anda kõigi kriiside korral: „ /.../Sa ei pea sinna panema, mingit pikka büllettäni, seal panedki näe, on see sündmus, on see jama, täpsem info selle kohta leitav sealt ja siis läheb otsima.“ (Tuisk, 2024)

SMS-i hoiatusi käsitletak, kui kiiret ja tõhusat viisi kriisikommunikatsiooni edastamiseks lühikese aja jooksul suure sidusrühmani (käesolev töö, lk 39–40). Üks ekspert rõhutab kohalikul tasandil infokanalite sisse harjutamise vajadust Covid kriisi kogemuse põhjal. Igapäevast infot, mida KOV avalikustab tuleb kommunikeerida ja sisse harjutada nii sotsiaalmeedias, kohalikus ajalehes, kodulehtedele kui ka infotahvli- selleks, et inimesed harjuksid nende infokanalitega, kus KOV infot avaldab ja oskaks ka kriiside ajal juba sisse harjutatud kanalist otsida kerge vaevaga: „/ .../ kõige parem kohalikul omavalitsusel on kasutada sisse harjutatud kanaleid, mis tähendab seda, et kui vald ikkagi kogu aeg teeb kommunikatsioon ükskõik missugustel kanalitel ja see on enam- vähem selline usaldusväärne, eks ju, et inimesed usaldavad seda, seda õigsust, siis need kanalid, tuleb alati kasutada / .../.“ (Moorits, 2024) Selline süstemaatiline kanalite ja info leidmise harjutamine sidusrühmadeni tekitab neis info leidmise osas usaldust ja oskust kiiremini seda infot kätte saada. Usaldus, aga omistab kommunikeerija suhtes positiivseid omadusi (käesolev töö, lk 24)

Teises alakategoorias on koondatud ekspertintervjuude analüüsi tulemusena ekspertide poolt väljatoodud eripärad väikeses kohalikus omavalitsuses (**kood: eripärad väikeses KOV-is**), mis jagunes omakorda alamkoodideks: „**meeskond**“, „**kogemus/oskused**“, „**plaan**“, „**kogukonnad**“ ja „**roll**“. Kõige enam tõid eksperdid kohaliku omavalitsuse eripärade juures välja erisusi meeskonna ja plaani osas. Alamkoodis "**meeskond**" toovad

ekspertid esile konkreetsete rollijaotuse puudumise, kuna kohalikul tasandil on omavalitsused sageli väikesed, mis võib takistada spetsialiseerumist kommunikatsiooni valdkonnas. Sageli täidab kommunikatsiooni-spetsialisti rolli isik, kes tegeleb sellega muude tööde kõrvalt või kellel pole selle valdkonna kogemust. Lisaks ei pruugi paljusid väikeseid kohalikke omavalitsusi kriisid lokaalselt tabadagi, mistõttu võib puududa vajadus kriisikommunikatsiooni lokaalseks läbiviimiseks, ning suurel määral toetatakse riigi kommunikatsioonile. Samuti rõhutavad ekspertid, et isegi kui tekib kogemus näiteks vallavanemal kriisijuhtimises, on tegu ametikohaga, mis on valitav ning uue valitsuse saabudes võib kompetentne isik meeskonnast lahkuda. Ühe puudusena meeskonna komplekteerimisel märgitakse, et kriisikomisjonides ei ole liikmeid lihtne vahetada, kuna töökollektiiv on väike tihti tuleb töötada sama meeskonnaga kogu kriisi vältel. Eelnevalt väljatoodu, aga nõrgestab väikese omavalitsuse võimekust kriisikommunikatsiooni läbiviimisel: „*Ja võimekus on kindlasti väiksem. / .../ väikestes omavalitsustes nii või teisiti inimesed peavad tegema hästi palju erinevaid töid, olema erinevates / .../ väiksus on kindlasti see, mis pärsib seda, sul ei ole igale asjale erialaspetsialisti, on inimesed, kes kõigest noh, nii-öelda peavad teadma kõike.*“ (Saaremäel, 2024)

Enamus eksperte räägib meeskonna puhul ka vajadusest eriilmeliste kriiside puhul kaasata meeskonda eriala spetsialist, kes oskab anda konkreetset sisendit ja hinnangut spetsiifilise kriisi puhul: „*/.../ eks me siis selle tundmise jaoks otsisime igalt poolt seda inimest, kes kõike oskaks adekvaatselt hinnata / .../ aga tulebki vastava ala spetsialistid kaasata, et see sõnum tuleks õige /.../*“ (Lindmäe, 2024). Kim (käesolev töö, lk 39) on tervishoiukriiside puhul just välja toonud, et oodatakse sõnumeid ka meditsiinipersonalilt. Alamkoodis „**plaan**“ koondati ekspertide arvamused kriisikommunikatsiooni plaani osas. Enamus eksperte olid arvamusel, et kriisid on nii erinevad, et iga kord tuleb paika panna konkreetse kriisisituatsiooni plaan ja see läbi rääkida. Samas pooled intervjuueeritud ekspertidest tunnistavad, et tänane hädaolukorraplaani teabevahetuse osa vajaks täiendamist ning kaks eksperti tunnistavad, et plaani puudumine võib tulevikus osutuda probleemiks ja vähemalt mingid põhiasjad peaks kirja panema, mis tulevad senisest kriisijuhtimise kogemusest. „*Ja kui need inimesed ära lähevad, see paber mingeid asju kindlasti saad sealt võtta, kuidas käituda, mis teha, aga hästi palju kogemusi ja teine on see, et ka otsekontaktid.*“ (Tuisk, 2024) Kriisikommunikatsiooniplaani olulisust on rõhutanud ka erinevad teoreetikud (käesolev töö, lk 27, 29–37).

Eelnev tsitaat rõhutab loodud alamkood "**kogemus**" olulisust, kuna eksperdid toovad esile kogukondlikul tasandil läbielatud kriiside kogemuste olulisuse kriisikommunikatsiooni väljatöötamisel. Kogukonna varasemad kriisikogemused pakuvad väärtuslikku sisendit ja arusaamist, mis aitavad kriisikommunikatsiooni strateegiaid kujundada ning olulisematele aspektidele tähelepanu pöörata. Eksperdid toovad välja ka väikeste omavalitsuste kogukondade teema (**„alamkood: kogukonnad“**). Intervjueeritavad on enamuses arvamusel, et see on väikese omavalitsuse eelis, et ollakse oma kogukondadega tuttav ja teatakse abivajadust ning ka infovajadust ning vajadusel on võimalik minna konkreetse isiku juurde isiklikult kommunikatsioonisõnumit edastama. Samuti on eksperdid välja toonud, et väikeste omavalitsuste kogukonnad ja inimesed suhtlevad omavahel, mistõttu levib kommunikatsioon ka hästi inimeste kaudu. Chatterjee & Arapis uurides KOV-i rolli kriisikommunikatsioonis (käesolev töö, lk 23) on samuti rõhutanud, et kohalikul tasandil on oluline kohanduda kogukonna vajadustega ja arusaamadega, suurendamaks nende vastupanuvõimet. See tähendab, et erinevatel kogukondadel võivad ka lokaalsel tasandil olla väga erinevad muret ja nad võivad soovida väga erinevat infot. Kuid KOV-is kus kõik tunnevad kõiki on abi- ja infovajadust lihtsam kaardistada. „*Et Saaremaa ongi väike koht, kus tunned kõiki, siis on oluliselt lihtsam neid asju teha.*“ (Tuisk, 2024), „*/.../ vallasekretär / .../teadis täpselt, et millisele Maalile tuleb saata sotsiaaltöötaja, millisele Juulil tuleb tee lumest lahti lükata ja milline Oskar saab oma eluga seal metsas hakkama - tal pole häda midagi. / .../ Aga suure valla puhul seda teadmist ei teki iialgi /.../“ (Kipper, 2024)*

Suures omavalitsuses või linnas selliselt kommunikatsioon ei toimi. Samas toovad kaks intervjueeritud eksperti välja ka kogukondade teise aspekti, kuna ka tihti kriisis olevat organisatsiooni juhti või vallavanemat tuntakse kogukondlikul tasandil, siis info vajaka jäämisel või faktide kontrollimisel helistatakse otse kriisiga hõivatud juhile, mis tihti aeglustab kriisi lahendamist ja tekitab lisakoormust.

Kolmas kategooria on „**peamised kitsaskohad Saaremaa kriiside näitel**“, mille alla tekkis kokku kaks (2) koodi, mis jagunesid omakorda alamkoodideks. Kategooria on seotud teise uurimisküsimusega. Millised olid kriisikommunikatsiooni peamised kitsaskohad Saaremaal 2020. aasta kevadel Covid pandeemia aja kuni 2024. aastani? Kolmandas alakategoorias on koondatud ekspertintervjuude analüüsi tulemusena

ekspertide poolt väljatoodud 2020. aasta kevadel Covid pandeemia aja kuni 2024. aastani kriiside kitsaskohad (kood: „**kriiside kitsaskohad**“), mis jagunes omakorda alamkoodideks: „**planeerimine**“, „**võimekus**“, „**aeg**“, ja „**valeinfo**“. Alakategoorias kriiside kitsaskohad moodustusi alamkategoriad ekspertide väljaöeldud peamistest kitsaskohtadest. Kõige enam töid eksperdid välja probleeme, mis tõusetusid ülesse seoses planeerimisega (alamkood: „**planeerimine**“). Üksteist eksperti töid esile planeerimise probleemid, mis enamasti olid seotud sellega, et kriisid on ootamatud, eriilmelised ja neid ei oska ette planeerida ega ka tegevusi kavandada, kui ei ole teada, mis kriis lokaalsel tasandil aset leida võib. „/ .../ teine tahk on see, et ega me kõik puutusime selle teemaga täiesti esimest korda. Meie kui vee-ettevõtja, kui omavalitsus ja valla kriisikomisjon. Kellelgi ei olnud ka mitte kõige vähimatki kogemust, kuidas selles olukorras tegelikult reaalselt talitada / .../.“ (Sõrm, 2024) Kriise kui ootamatuid sündmusi defineerivad ka enamused teoreetikud (käesolev töö, lk. 11–12, 18). Kuid planeerimatus probleemide parendamiseks on (käesolev töö, lk 36) konkreetset planeerimise etapid KOV-idele, mis võiksid intervjuude käigus tõusetunud planeerimatus probleeme lahendada. Teise olulise aspektina tõi enamik eksperte esile planeerimise protsessis väljakutseid seoses info kättesaadavusega kriisi ulatuse, mõju ja ajalise kestuse osas. Nii kriisieelses faasis kui ka kriisi ajal on tihti info puudulik, mis takistab konkreetsete tegevuste planeerimist „/ .../ ma usun seda ka, et me kõik täna valmistuma mingiteks kriisideks, mis me arvame, tulevad. Aga, päriselus juhtub kõik hoopis teistmoodi/.../.“ (Kõlli, 2024) Kaheksa eksperdi poolt intervjuudes esile toodud teema aeg (alamkood: **aeg**) kerkib esile kui takistav tegur nii kriisikommunikatsiooni sõnumite väljaandmisel kui ka üldises kriisi lahendamise protsessis. Aja osatähtsust kommunikatsiooni ja reageerimiskiirust, hea kriisikommunikatsiooni läbi viimisel tõstavad esile enamused teoreetikud (käesolev töö, lk 20, 29, 35-36).

Intervjueeritavate seas leidub erinevaid arusaamu ajast sõltuvalt nende organisatsioonilisest taustast, näiteks tervishoiukriiside puhul toodi välja: „/.../ seal tekkis see probleem, et, et mingil hetkel kõrgemalseisev organ arvas, et noh, et kõigepealt enne meie postitust oleks pidanud neid informeerima või kuidagi kooskõlastama - seda me ei jõua teha, pole midagi parata / .../ Covid ajal täpselt samamoodi, seal oli meil veel mitu kõrgemal seisvat organit. Aga lihtsalt see pole võimalik, see pole reaalne. Et meie kiirabisse helistati, me pidime nendele inimestele andma sõnumi, seda kõigile koos./.../“ (Kõlli, 2024)

Tervisehoiuasutuste esindajad näevad ajakriitilises tervisekriisis, et haiglatel pole aega sõnumite kooskõlastamiseks ega ootamiseks, kui kriis ilmneb. Tervishoiukriisis kiire kommunikatsiooni väljaandmise tähtsust on rõhutanud ka mitmed teoreetikud (käesolev töö, lk 8, 20). Kohalike omavalitsuste töötajad võivad aga mõista ajalise aspekti tähtsust kriisikommunikatsioonis teisiti. „/.../ õigel ajal ei kaasata kommunikatsiooni omavalitsust, et tegelikult võiks seda teha võimalikult vara. Omavalitsus peaks selleks valmis olema, et mis seal tulema hakkab / .../ tegelikult mida varem nagu omavalitsusi kaasatakse, seda, läbimõeldum on võib olla ka selle olukorra lahendus lõpuks / .../“ (Lepik, 2024) Kaks veekriisis staabis osalenud vee-ettevõtte esindajat peavad pikki koosolekuid ja läbirääkimisi ning suure kriisistaabi liikmete arvu pigem olukorra lahendamise kitsaskohaks kui protsessi kiirendajaks. Koosolekute lõppedes juba küsitakse kriisi juhtiva organisatsiooni tegevusi ja tulemusi, arusaamata, et koosolek just lõppes ja tegevusi ilma juhtideta ei tehta. „Pigem oli, tundsin ma nagu seda, et kui me olime näiteks mingil koosolekul midagi kokku leppinud, mida on vaja teha ja siis / .../ koosolekul on ära lõppenud ja siis juba keegi küsib. Kuule, kuidas teil sellega on. Sorry, mehed, võistlesin teiega alles koosolekul, me ei ole jõudnud veel kõiki neid asju teha. Ma ei ole jõudnud oma meeskonnalegi selgitada veel, mida on vaja teha.“ (Saaremäel, 2024) Kriiside kitsaskohtadena toovad üheksa eksperti välja ka valeinfo või siis puuduliku info, mis takistab sõnumite edasi andmist (alamkood: **valeinfo**). Valeinfot, kui kriiside kitsaskohta ja ühte kriisiaegset tegevust toovad välja ka erinevad teoreetikud (käesolev töö, lk 28–31). Tihti tekib olukord, kui olemasoleva info pealt on rohkem selgusetust kui selgust, samuti kuna info on spetsiifiline näiteks veekriisis või tervishoiukriisis, siis KOV-i töötajatel on seda infot raske analüüsida ja selgeid sõnumeid ja juhiseid välja anda nende pinnalt. “/ .../ iga päevaga saime infot juurde ja üks tänasel päeval vaadates ka tagasi, mis infot me alguses andsime ja kuidas ajas muutus, et noh, see oligi paratamatus. Et ka meie ei suutnud seda infot niivõrd täpselt läbi analüüsida. Aga jah, nii-öelda infot erinevatest kanalitest, erinevatest allikatest, seda teadlaste poolt tuli nii palju ja teistpidi ka sageli vastuolulist. Ja hiljem tagasivaates ka kümneid nüüd võib isegi öelda tuhandeid kordi üle dimensioneeritud.“ (Kallas, 2024)

Ekspertintervjuudest lähtuvalt loodi eraldi kood vastutuse problemaatika analüüsimiseks („**vastutuse problemaatika**“), mis jagunes omakorda alamkoodideks vastavalt sellele, keda nähti vastutajana või kelle puudulikus vastutuse võtmises nähti probleemi

(alamkoodid: **KOV**, **muu** ja **riik**). Omavalitsuse esindaja näeb kõigi nelja aasta kriiside näitel KOV-i rolli kriisikommunikatsioonis järgmiselt: „/ .../ omavalitsusega seonduvalt, ühesõnaga riigisõnumitena edastamine, võimestamine ja meie sellise kohaliku eripära nii-öelda lisamine, et see oli loomulikult omavalitsuse ülesanne. Ja mis puudutab siin saarte sulgemist näiteks, mis oli iseenesest ka Vabariigi Valitsuse otsus, et seda kommunikatsiooni tegi ka PPA, „/ .../ segaseid ja väga palju erinevaid riigiasutusi, kes andsid välja erinevaid sõnumeid, küll aga oma valdkonnas, aga mulle tundus, et peavastutajaks ma peaks ikkagi terviseametit /.../.“ (Lepik, 2024). Kõigi kriiside puhul olid eksperdid ühel meelel, et KOV-il lasus vastutus konkreetselt oma inimestele info edastamises ja osapooltelt või kriisi juhtivalt asutuselt saadud info võimendamises ja kohalikule kogukonnale vastavaks muutmises. Eraldi tõi enamik eksperte olulise kitsaskohana välja aspekti, kui vastutuse jaotus pole selge või seda ei suudeta kohe alguses paika panna: „/ .../ mina ütlesin, et ma oleksin eeldanud seda, et seal laua taga, virtuaalse laua taga, / .../ et seal oleksid istunud ikkagi sellised inimesed, kes, saavad ka selle, mida on otsustatud ellu viia. Aga iga kord see nii ei olnud. Vallas küll, aga just riigiametites oli see teema, et laua taga istusid piirkonnajuhid ja valdkonnajuhid, aga mitte kunagi tippjuhti.“ (Saaremäel, 2024) Brataas (käesolev töö, lk 35) on esile toonud vastutusvaldkondade määramise olulisuse, et kommunikatsioon oleks kiire ja efektiivne ja meeskonnaliikmed saaksid efektiivselt tööle hakata. Samuti rõhutati ka intervjuude raames, et mõni amet võib alguses võtta kriisi juhtimise enda kanda, ent hiljem kriisiajal loobuda juhtimisest, väites, et tegemist on kohaliku probleemiga ja seda tuleks lahendada kohaliku omavalitsuse tasandil: „Et see on see koht nagu, mis esimese veekriisi puhul, kus kõige rohkem lappama läks, tagantjärele teades on see, et alguses seda kriisi vedas Terviseamet üks hetk ütles, et see pole meie kriis, aga keegi ei andnud ka kriisi üle.“ (Tuisk, 2024).

Mõned eksperdid tõid välja, et haigla kommunikatsioon ja tegevused on saanud tunnustust kogukondlikul tasandil, kuid riiklikul tasandil kriiside ajal pigem noomitakse, et ei oodata korralduste kättesaamist. Haiglajuht ja kommunikatsioonispetsialist rõhutasid intervjuude käigus, et nemad vastutavad inimeste tervise eest ning ei saa oodata, et keegi teine vastutuse endale võtaks, vaid peavad ise kiiresti ja efektiivselt sõnumi välja andma: „/ .../ Me peame iga hinna eest vaatama, et see olukord ei läheks hullemaks, selles mõttes on ju vallal eesmärk nagu palju laiem iseenesest võikski ju olla niimoodi, et vald jagab siis kõiki neid muid juhiseid ja kuidas käituda ja me räägime, kuidas ellu jääda ja kuidas

mitte, olukorda hullemaks teha. Kohati on olnud see, et meie käest küsitakse selliseid asju, mis tegelikult peaksid minema vallale, aga siis inimesed ütlevad, et me ei saa sealt vastuseid.“ (Õun, 2024)

Neljäs kategooria on **Kriisikommunikatsiooni parendamise võimalused Saaremaa kriiside näitel**, mille alla tekkis kokku kolm (3) koodi. Kategooria on seotud neljanda uurimisküsimusega. Neljanda uurimisküsimuse eesmärk oli välja selgitada, millised on vajalikud meetmed, et parandada väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni Saaremaa Vallavalitsuse näitel?

Koodid tekkisid vastavalt intervjuude analüüsile ja nendeks olid: „**kriisikommunikatsiooni korraldus tasandite kaupa**“, „**kuldsed reeglid**“ ja „**parendamise võimalused**“, millele moodustusid omakorda alamkoodid.

Küsimuse tuumani jõudmiseks uuriti ekspertidelt alustuseks nende kogemuste kohta kriisikommunikatsiooni korraldamisel erinevates kriisi faasides, mille tarvis loodi alakoodi kriisikommunikatsiooni korraldus tasandite kaupa alamkoodid: **eelne, aegne, järelmid**.

Esimese alamkoodi „**eelne**“ eesmärk oli tuvastada, kui palju tehti kriisieelses faasis kriisikommunikatsiooni ja mida eksperdid selle vajadusest üldiselt arvavad. Samuti oli eesmärk analüüsida ekspertide vastuseid ja tuvastada, milliseid parendusmeetmeid läbielatu põhjal eksperdid leiavad. Kümme eksperti tõid välja kriisieelse kommunikatsiooni vajaduse erinevates kriisides erinevates kriisisituatsioonides. Siiski on märkimisväärne, et paljud neist ekspertidest on rõhutanud, et kriisieelne kommunikatsioon jääb sageli vahele, kuna kriisi ei ole võimalik ära tunda selle saabumise hetkel: „*Seda ma küll ei julge öelda, et seda üldse toimus selles mõttes, et noh, eks me peale seda kriisi ju palju nii-öelda erinevate ametkondadega tegime igasuguseid kokkuvõtteid ja see jäi nüüd igal pool silma, eriti Päästeameti spetsialistide hinnangul, et kõige raskem on kriis ära tunda ja täpselt nii ongi. Enne sa seda ära ei tunne, kui ta juba põmdi on sul täiega sees ja siis katsu hakkama saada.“ (Saaremäel, 2024)*

Kõige enam leitakse, et kriisieelse faasi kommunikatsioon on võimalik edasi anda ilmastikuga kriiside puhul, kuid tuuakse ka välja, et inimesed on ilmastikuga seotud kriiside kommunikatsioonile üsnagi apaatsed: „*.../ ütleme just mingi okei, lumetorm, et*

noh, siis antakse mingi ilmahoiatused, millele ka inimesed on tüüpiliselt täitsa üsna apaatsed.“ (Maripuu, 2024) Küll aga rõhutavad mitmed eksperdid kriisieelse kommunikatsiooni vajalikkust, sest see võimaldab tihti näiteks tervise kriiside puhul vältida suuri patsientide hulkasid: *„Riskime sellega, et tuleb mingi jama kuid ütleme välja, siis keegi kuskil ütleb, et kiirustasite. Aga minu meelest me enne kiirustame ja manitseme ettevaatlikkusele kui hakkame pärast tuhandete viisi patsiente siia sisse võtma. /.../ Mitte midagi ei juhtu sellest, kui me anname selle eelhoiatuse.“* (Õun, 2024) Sama on leidnud ka erinevad teadlased (käesolev töö, lk 27), et kriisieelses faasis väljaantud sõnum aitab kriise ennetada või siis nendeks paremini valmis olla.

Teise alamkoodi „**aegne**“ eesmärk oli tuvastada kriisiaegse faasi käigus tehtud toiminguid kriisikommunikatsiooni valdkonnas ning uurida ekspertide seisukohti nende toimingute toimimise ja tõhususe osas läbielatud kriiside ajal. Lisaks oli eesmärk analüüsida ekspertide antud vastuseid ning tuvastada läbielatud kriiside põhjal esile toodud parendusmeetmeid. Eksperdid tõid välja, et kriisi ajal teeb info edastamise keeruliseks määramatus, kuna ei ole selge, milline on võimalik kriisi areng, kestvus ja milliseid sihtgrupe see haarata võib. *„/ .../ see oli üsna segane olukord, jah, et me oleme sellises situatsioonis esimest korda. Ja see oli minu arust oli üsna segane algusest saadik, mis me teeme ja kuidas me seda teeme. Aga jooksimine käima ja saime hakkama / .../.“* (Moorits, 2024) Intervjuud tõid esile positiivse aspektina, et kui tekib kindel rutiin ja mingisugused kogemused võib teadlikkus kriisi olemusest ja ulatuses, siis saadakse ka aru, milliseid sõnumeid või kuidas tuleb edastada. Samas info muutub päevade või tundidega, saadud infot tuleb ka analüüsida. Ekspert on toonud Covid kriise silmas pidades välja järgneva: *„/ .../ iga päevaga saime infot juurde / .../ infot, mis me alguses andsime ja kuidas ajas muutus./ .../ meie ei suutnud seda infot niivõrd täpselt läbi analüüsida. Aga jah, nii-öelda infot erinevatest kanalitest, erinevatest allikatest, seda teadlaste poolt tuli nii palju ja teistpidi ka sageli vastuolulist / .../ võib isegi öelda tuhandeid kordi üle dimensioneeritud / .../“* (Kallas, 2024) Samas toovad eksperdid positiivsena välja kriisiaegses faasis näiteks Covid-i ajal väljakujunenud kindla kommunikatsiooniplaani: *„/ .../ kindel struktuur, mida Päästeameti õppustel oli alati õpetatud, oli paika pandud.“* (Kallas, 2024) Siiski rõhutavad eksperdid, et kriisi ajal konkreetsetel inimestele edastatava teabe olulistes nüanssides tuleb kokku leppida ja arutada osapooltega igapäevaselt kommunikatsioon läbi. Samale järeldusele on jõudnud ka erinevad teoreetikud (käesolev töö, lk 28-30).

Kolmanda alamkoodi "**järgne-järeimid**" eesmärk oli tuvastada kriisijärgses faasis tehtud toiminguid ning uurida, kas ja milliseid samme astuti sel perioodil. Selle käigus oli oluline välja selgitada, kas osapooled arutasid eelnevatel kriisifaasidel esinenud kommunikatsiooniprobleeme ja -edulugusid ning kas tehti täiendavaid kokkuleppeid või sõlmiti kokkuleppeid ja plaane tulevikuks. Samuti sooviti uurida ekspertide seisukohti kriisijärgsete meetmete vajalikkuse ja sisu kohta, võttes arvesse varasemate kriiside kogemust, et leida parandusmeetmeid kriisijärgse kommunikatsiooni valdkonnas. Järeimite tegemist ja läbielatud kriiside analüüsimist peavad enamus eksperte vajalikuks, kuid tunnistavad, et see jääb tihti teostamata. Samas toob üks ekspert välja, et kui ka toimub järeimite tegemine, siis vaadatakse pigem seda, mis oli kriisisituatsioonis hästi, kui seda, mis oleks võinud teistmoodi olla, kuigi just vigade ja parenduskohtade leidmine on selles faasis kõige primaarsem:

„/ .../ aga siis läks nagu ilustamiseks, et me tegime ka nii palju ja nii palju ja me oleme nii tublid ja tragid, seda oli ka teistes kriisides siin elektrikriisis ja üht-teist veel. / .../ selline enesekiitmine ja enesevigade mitte ülesleidmine. See on nagu selle järeimite mitte üks niisugune hukatus, et lõpuks pole sellel kõigal enam väärtust. Kes siis ikka oma valusat kohta tahab ise torkida ja kui siis kõrvalt tuleb, keegi osutab, et kuulge, aga see osa teil ei olnud ju hästi, teid ei võtnud ju seda nõuannet, ei võtnud neid vahendeid või ei kasutanud seda osa ära. / .../ igaüks nagu annab iseenesele hinnangu ja mujalt toodavad hinnangud, tahetakse ära kustutada. Et see oli see, muidu järeimeid tehti, kui palju neist õpiti. / .../ Mind häiris kõige rohkem järeimites see, et ennast ilustakse, seal ei pea üksteist süüdistama, aga vead tulevad siiski ette tuua ja lahti veeretada.“ (Lindmäe, 2024)

Kriisijärgses faasis alalüüsi tegemist ja plaanide korrastamist ja vigadest õppimist on rõhutanud erinevad teoreetikud (käesolev töö, lk 30–31). Intervjuu tulemustest ilmnes, et kui ka analüüsi tehakse, siis pigem vaadatakse Saaremaa näitel, mis läks hästi ja kriitika tulemusena enamasti korrekture ei tehta.

Samas leiavad pea kõik eksperdid, et iga kriis teeb meid targemaks ja kui meid tabaks samasugune kriis, siis järgmine kord oleks täpselt teada, mida selles situatsioonis ja kuidas tegema peaks. Intervjuude analüüsist selgus ka see, et kommuniqueerimist tihtilugu järeimite tegemisel ei analüüsita ja see on justkui selline tehtud „asi“, mida enam muuta ei saa ning seetõttu ei pöörata sellele ka selles faasis tähelepanu: „Aga, mis me õigesti tegime, mis me valesti tegime ja ega me ei ole ausalt öeldes seda nagu kokkuvõtet teinudki?“ (Õun, 2024)

Järgmiseks sooviti parendamisvõimaluste väljaselgitamiseks teada, kas ekspertidel on nägemus kuldsetest reeglitest kriisikommunikatsioonis, kuidas edastada infot lokaalsel tasandil väikeses omavalitsuses. Arvamuste koondamiseks ja analüüsimiseks loodi alamkood „**kuldsed reeglid**“. Kuldsete reeglite osas omas arvamust kolmteist eksperti. Alamkoodi analüüsi tulemusena selgus, et kommunikatsiooni rolli peetakse väga oluliseks ning nõuab individuaalset lähenemist iga olukorra puhul. „*Mingit sellist eriresepti anda, ma arvan, et need võimalikud vahendid, mis on olemas ning tulebki, tulebki kasutada ja noh, jällegi eks see sõltub palju olukorrast või kriisi ulatusest ja sellest, et kas ta on lokaalne või ta on nii-öelda suuremamahulisem.*“ (Havi, 2024) Oluline on õppida varasematest kriisidest ning neid kogemusi jagada teistega, et paremini mõista erinevate kriisisituatsioonide iseloomu ja vajadusi. Siiski on oluline, et vastutus ja otsustamine oleks keskendunud ühele organile, et tagada selgus ja tõhusus ning vältida ressursside raiskamist: „*.../ Minu jaoks on see kõik peab olema üks inimene organ, kes võtab selle juhtoina oma kätte, et ei tekiks sellist ebamäärasust. / .../*“ (Sõrm, 2024) Kommunikatsioon peaks olema täpne, suunatud ja objektiivne, et vältida paanikat, kuid samal ajal tagada vajaliku teabe edastamine inimestele. Oluline on jagada teavet võimalikult kiiresti ja selgelt ning vajadusel tunnistada teadmiste puudumist, sest isegi teadmine teadmatuses võib olla parem kui täielik vaikimine. Seega, kriisikommunikatsioon peaks olema hoolikalt läbimõeldud ja kohandatud vastavalt olukorrale ja vajadustele, et tagada kõigi osapoolte turvalisus ja heaolu.

„*.../ ma arvan, et kuldne reegel nüüd mitte küll tähtsuse järjekorras, aga järjest minnes on see, et number üks, et on kokku lepitud konkreetset kõneisikut, neid võib olla mitu. Sest, et vastavalt valdkondadele ilmselt okei, kui inimesed ka räägivad, siis aga noh, mingisugune kindel jaotus, et oleks, siis ma arvan, et kriisikommunikatsioon kindlasti peab olema sedavõrd operatiivne või kiire, et inimestel ei jõuaks hakata levima kas mingid kuulujutud, mingit hirmujutud või hakkaksid inimesed ise kuidagi vaikust täitma või arvama, et midagi toimub, sellist, millest ei taheta rääkida. Kiirus, operatiivsus peab olema nagu täiesti ka põhiline asi. /.../ on okei isegi öelda, et meil ei ole praegu mitte mingit infot, aga esimesel võimalusel seda jagame - see võtab pinget maha. Tundub tihti, et noh, meil ei ole midagi öelda, et mida me räägime, aga öelda ausalt - isegi see on parem kui mitte midagi.*“ (Maripuu, 2024)

Kuna enamus eksperte märkis lokaalsel tasandil kriisikommunikatsioonis sõnumi

koostamise ja kõneisiku tähtsust, siis nendele keskendutakse täpsemalt eraldi järgmises kategoorias ka selles osas, mida kuldsed reeglid nende osas välja tõid.

Kategooria kolmanda alakoodi „**parendamise võimalused**“ all sooviti ekspertide käest teada konkreetseid kogemustest tulenevaid kitsaskohti ja lahendusi, mis tulenevad nende kogemusest erinevate kriiside kommunikeerimisel. Küsimuste vastuseid koondades tehti neli alamkoodi: „**ettepanekud**“, „**arengud/edasimineked Saaremaal**“, „**koolitused**“ ja „**oskus abi küsida**“. Järgnevalt on välja toodud kõik alamkoodid nende esinemissageduse järgi kahanevalt. Alamkoodi „**ettepanekud**“ alla koondati intervjuudel esitatud konkreetseid kogemusest tulenevad ettepanekud kriisikommunikatsiooni omaduste osas, mis peaksid iseloomustama soovitud kriisikommunikatsiooni: suurem otsustusjulge, avatus avalikkusele, ausus, otsekoheus, regulaarsus, kontrollitud ja faktipõhine informatsioon, kooskõlastatus ning kättesaadavus. Enamuse ekspertide jaoks on tähtis asjaolu, et sõnumi andmata jätmine on hullem, kui ausa tõe välja rääkimine: „/.../et ole kättesaadav, ole võimalikult konkreetne ja ole aus. Sisuliselt ükskõik kui valus või ebamugav- ära peida ennast ära, ole kättesaadav. Teine on see, et kui sa ei tea, siis sa ütledki, et kahjuks sa ei tea ja kuhu selle küla evakuaatsiooniks viiakse./.../“ (Kallas, 2024)

Mitme intervjuu käigus ilmnisid ettepanekud, et vajalikud on konkreetsete kokkulepete olemasolu: paika pandud kommunikatsioonikanalid, vastutuse jaotus, kõneisikud, inimressurss ning erikokkulepped kohalike meediaannetega, mille kaudu on ükskõik, mis ajal võimalik välja anda akuutne sõnum. Tähtis on mõelda ka asjaolule, et väikeses omavalitsuses on inimressurss piiratud ning pika kriisi puhul on tähtis, et oleks võimalik ka inimesi vajadusel asendada. Ekspertid toovad välja, et tähtis on ka alati jagada otsekontakti võtmiseks kontaktandmeid nendele sidusrühma liikmetele, kes jäävad infovaegusesse, sest sellise kontakti olemasolu aitab kaasa sellele, et ei koormataks üle kriisijuhte või kriisis osalevaid organisatsioone: „*Olen proovinud ka kommunikatsiooni poole pealt teha, et pannaksegi konkreetne kontakt, kellega võetavad inimesed tänavapealt ühendust. Ärge, jumala eest, helistage nendele meestele, kes peavad seda asja lahendama .Nad lihtsalt ei saa vastata ja see lahendamine võtab seda selle võrra rohkem aega, kui nad hakkavad nendele telefonikõnedele vastama.*“ (Tuisk, 2024) Konkreetse ettepanekuna, milline võiks kriisikommunikatsioon planeerimisel arvestada, leidis ekspert veekriisi silmas pidades, et: „/.../vähemalt enamusi üleskerkivaid

küsimusi saab vastuse, enne kui need küsimused kerkivad /.../“ (Saaremäel, 2024)
Millist asjaolu tuleks tulevikus kommunikatsiooni planeerimisel arvestada.

Järgmine kood „**arengud/ edasimineku** Saaremaal“, hõlmab endas neid intervjuuvastuseid, milles eksperdid kirjeldavad asjaolusid, mida tänaseks on kriisikommunikatsiooni valdkonnas ette võetud, et seda parendada ja edastada edukamalt või mida intervjuueeritavad ise tunnevad, et nelja aasta vältel kogetud kriiside tulemusel on parendatud. Enamus eksperte töödeb, et kriisikommunikatsioon on paremaks muutunud nii selle paika panemise, sõnumi sisustamise, protseduuride juhtimise kui ka edastamise osas. Tuuakse ka esile asjaolu, et sidusrühmade teadlikkus on tõusnud ja kriisid on saanud tegelikkuseks, seega reageeritakse kriisikommunikatsioonile paremini: *„Sõnumid on selgemad, reageerimine on ka paranenud. Inimesed ka kui saavad hoiatuse, ma arvan, võtavad seda rohkem, võibolla tõena, sest üsna mitmed kriisid on ju selja taga. Et saavad aru, et päris niisama ei pääse. Kui räägitakse, ju siis midagi on, et see on sihuke mõlemapoolne teadlikkus, ma pakun.“* (Havi, 2024) Kriisides osalenud eksperdid toovad välja asjaolu, et ikka üle elatud kriis on teinud kriisikommunikatsiooni paremaks, kuid iga kriisi puhul tuleb siiski paika panna uued konkreetsed tegevused eriilmelisuse tõttu. Võtmetegurina toovad erinevad eksperdid välja igapäevast arengutegevust kriiside valdkonnas nii plaanide koostamise osas: *„/ .../ ta käib maapiirkondades, teeb neid piirkondadele kriisiplaane ehk nende inimestega koostööd ja kriisiplaane, kuidas maapiirkondades inimesed ellu jäävad /.../“* (Tuisk, 2024) Kogukondlikud kriisiplaanid annavad võimaluse oma sidusgruppide kaardistamiseks ja kontakti loomiseks, samuti ka teadlikkuse tõstmiseks. Ühe olulise edasiminekena toob üks ekspert kriisivalmiduse nõuniku ametikoha loomist: *„/ .../ Eelmisel nädalal kohtusin Päästeameti peadirektoriga ja ütlesin ka veel sellise lause, et mul on hea meel, et Eesti kohalikud omavalitsused, vähemalt mitmed, on võtnud siis / .../ kui mina olin vallavanem ametisse kriisireguleerija või midagi sellist, siis selle peale Päästeameti direktor ütles, et kahjuks on seis sama. Endiselt on ainult vähestes suurtes ja suurematel valdadel sellised inimesed ametis. Selles mõttes võiks olla see, see tee kuhu me liigume, aga saan aru, et kohalikel omavalitsustel eriti Harjumaalt ja Tartumaalt väljas, on, no ma ei tea, lasteaedadega ja teede hooldamisega nii suured probleemid, et siis kahjuks ka kriiside jaoks ei jätku neid vahendeid, mida oleks vaja/.../“* (Kallas, 2024)

Tuuakse esile seda, et KOV-i tasandil on alati koostööpartnereid ja erinevaid riigiasutusi,

kes on valmis abi osutama, kuid nendel puudub tihti kohaliku tasandi tundmine ning väikeses KOV-is omavalitsuses juht ja töötajad ei jõuagi igapäevaselt tegeleda kriisiplaanide uuendamise või koolitustega ning antud ametikoht tagab teadlikkuse, millelt sõnumeid välja anda ja otsuseid teha. Samuti toob üks ekspert esile, et see leevendab ka KOV-ide kitsaskohta seoses sellega, et kogemustega kommunikeerijad ja kõneisikud on valitavatel ametikohtadel ja võivad oma oskustega uute valimiste korral lahkuda- konkreetne loodud ametikoht hoiab teadlikkust valimistest sõltumatuna.

Järgmine alamkood „**koolitused**“, koondas intervjuudest saadud arvamusi juba läbitud koolituste osas ja ka ekspertide poolt väljatoodud koolitusvajaduste osas, mis parendaksid kriisikommunikatsiooni Saaremaa kriiside näitel. Enamus eksperte leiavad, et kriisikommunikatsiooni ja kommunikatsiooni koolitused on üleüldiselt vägagi vajalikud ja sellele enne kriisi osalemist tihti ei mõeldagi: „*No pigem see, et ka veel vee-ettevõtjana peaks olema vähemalt mingisugunegi ettevalmistus selleks kommunikatsiooniks, mida meil tegelikult väga ei ole. Et me isegi oma plaanides ei ole mõelnud selle kommunikatsiooni peale. Plaanides olime mõelnud ja arvestanud ikkagi sellega, et me peame asja lahendama, aga kuidas seda kommunikeerida? Täitsa null meie toimepidevuse riskianalüüsis, kommunikatsiooni me üldse ei ole käsitletud.*“ (Saaremäel, 2024) Intervjueeritud KOV-i töötajad toovad välja, et peale mitmete kriiside läbimist on kriisikommunikatsiooni koolituste vajadus saanud ilmsiks: „*Ja me tegime nüüd eraldi, meie kõikidel juhtidele kommunikatsioonikoolitusele omakorda, istusime terve päev.*“ (Tuisk, 2024) Koolituste teise osana toovad kaks eksperti varasemalt olnud õppusi välja, milles negatiivse aspektina tuuakse esile seda, et vaatlus oli kogu aeg üks ja sama – üleujutus. Kuid realselt on nelja aasta jooksul Saaremaad tabanud nii eriilmelised kriisid, et see koolituste arendamine vastavalt kriisidele peab olema kooskõlas: „*Me ei osanud näha ette selliseid kriise nagu Covid kriis näiteks, vaid kõik õppused olid enamasti samad stsenaariumiga - Saaremaad tabanud üleujutus. Ja ehkki me olime kriisideks justkui valmistunud ja need läbi harjutanud. / .../ Aga see kriis, mis, nagu siis järgmisena tõesti juhtus? Ei olnud üldse selline kriis, et seda oli nagu võimatu läbi harjutada.*“ (Maripuu, 2024) Teine ekspert aga, kes oli osalenud sama stsenaariumiga koolitusel nagu Covid oli, tõdes, et see tagas võimekuse nii kriisi paremini juhtida, kui ka kommunikeerida, sest teadlikkus oli suurem ja kogemus oli olemas. Eduka kriisikommunikatsiooni tagamiseks koolituste korraldamist on rõhutanud ka erinevad teoreetikud (käesolev töö, lk 12; 36).

Viimaseks kodeeriti käesoleva alakategooria alla alamkood "**oskus abi küsida**", mis hõlmas individuaalseid tähelepanekuid abi küsimise ja andmise protsessi kohta. Ekspertide poolt toodi esile oluline aspekt, et suurema ressursivajaduse korral abi on abi küsitud erinevatelt riigiasutustelt, vabatahtlikelt või ajutiselt spetsiifiliste oskustega inimestelt. Abi saamine on tavaliselt kohene. Kahe eksperdil on negatiivne kogemuse, millest tuuakse välja, et eriilmeliste kriiside ilmnemisel võib olla vajalik ekspertide kaasamine analüüside tõlgendamisel või spetsiifikast arusaamisel, kuid kui sobivat eksperti ei leita kiiresti, võib kommunikatsiooni sõnum jääda ebaadekvaatseks ja ajakohatuks.

2.2 Järeldused, ettepanekud

Käesolevas magistritöös läbi viidud uuringuga selgitati välja, kuidas oli korraldatud kriisikommunikatsioon 2020. aasta kevadest kuni 2024. aastani Saaremaal toimunud erinevates kriisides. Käesolevas alapeatükis esitab autor empiiriliste uuringu tulemuste seosed magistritöö teooriate ja uurimisküsimustega, leiab vastused ja järeldused uurimisküsimustele ning teeb võimalikud ettepanekud.

Magistritöö **esimesele uurimisküsimusele**: millised on kriisikommunikatsiooni põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel, leiti vastused läbi kirjelduste ja ekspertidega läbiviidud intervjuude võrdleva analüüsiga. Kõrvutati analüüsi tulemusi teoreetilise käsitlusega, mis hõlmab pigem põhimõtteid riiklikul tasandil kriisikommunikatsiooni läbiviimiseks ja selle tunnuseid ja häid tavasid, kuid allikaid kohandati KOV-idele ja tehti järeldus. Tuginedes eelnevale järeldab magistritöö autor, et kriisikommunikatsioon on omavalitsuse perspektiivist oluline mehhanism elanikkonna teavitamiseks ja juhendamiseks kriisiolukordades, just lokaalseid eripärasid ja võimalusi arvestades. Omavalitsuse ülesanne on tagada elanikele info kättesaadavus ning edastada vajalikku infot läbi tõhusate kanalite, mis vastavad elanike vajadustele ja harjumustele ja arvestavad kogukondasid ning nende eripärasid.

Tähtis on, et lokaalsel tasandil sidusrühmad saaksid infot sisse harjutatud/harjumuspärase kanalite kaudu. See kattub teooria osas väljatoodud Zaremba (käesolev töö, lk 24, 29) kirjeldusega kriisimeeskonna tegevustest, milles rõhutab, et parimad kanalid vastavad sidusrühmale ja arvestada tuleb meedia mitmekülsusega (käesolev töö

lk 24). Samuti kattub, see Zaremba ja Lehtonen ja Tampere Saksakulm (käesolev töö, lk 21) poolt väljatoodud sidusrühmade teooriaga, mis leiab, et kõigepealt tuleb tuvastada info, mida konkreetne sidusrühm vajab. Esmased käitumisjuhised ja turvalisustunne on olulised kriisikommunikatsiooni osad, kuna need aitavad inimestel mõista olukorda ning järgida juhiseid, seetõttu on kohalikul omavalitsusel tähtis kohandada kriisikommunikatsioon just lokaalsele tasandile vastavaks. Sama on rõhutanud ka Kim (käesolev töö, lk 4, 19–20), tuues välja KOV-i rollina täpse ja õigeaegse ning selgete juhiste andmist, mis on kohandatud kohalikele sidusrühmadele. Lisaks avalikkusele suunatud kommunikatsioonile on oluline ka sisekommunikatsioon, mis hõlmab infot vallavalitsuse ja meeskonna vahel ning tagab tõhusa koostöö erinevate ametkondade vahel, kuna tihti tuleb väga palju riiklikul tasandil olevaid piiranguid või juhiseid, mida peab kohalikele inimestele selgitama üheselt arusaadavas keeles.

Koostöö ja sisekommunikatsioon annavad KOV-ile selguse piirangute sisust ja kriisi olemusest, et seda edasi kommunikeerida. Uuringu tulemused seostuvad teoorias väljatoodud Chatterjee & Arapis (käesolev töö, lk 23), kes on samuti uurinud kriisikommunikatsiooni kohalikul tasandil ja leidnud, et kohalikul tasandil on võtmetähtsusega kohalike piirangute ja katsemeetmete rakendamisel läbipaistev kommunikatsioon ning kohalike omavalitsuste peamine ülesanne on kohaneda kogukonna vajadustega ning arvestada erinevate sidusrühmade ja haavatavate gruppide vajadusi, et optimeerida kommunikatsioonistrateegiad ja suurendada kogukonna vastupanuvõimet kriisiolukordades. Develli (käesolev töö, lk 36–37) on samuti rõhutanud ühe võtmetegurina sisekommunikatsiooni. Uuringu tulemustest selgub, et kohalikul tasandil on tähtis, et kõneisik oleks usaldusväärne ja kohalikul tasandil tuntud inimene. Sama on välja toodud ka teoreetilises käsitluses Hartli (käesolev töö, lk 22) käsitlus, et usaldus kõneisiku vastu paneb inimesed kriisikommunikatsioonile vastavalt reageerima. Uuringu tulemustest lähtuvalt toetatakse KOV-is kriisikommunikatsiooni paika panemisel ja sisustamisel palju nendele meeskonnaliikmetele/ töötajatele, kellel on varasem kriiside kogemus. Varasema kogemuse tähtsusele KOV-is viitavad ka Heide poolt läbiviidud uuringu tulemused (käesolev töö, lk 37). Üldiselt võib uuringu tulemustest lähtuvalt järeldada, et väikeste omavalitsuste põhimõtted kriisikommunikatsiooni läbiviimisel on samastatavad riiklikul tasandil läbiviidavaga ning kattuvad heade omaduste ja tavade poolest üldise kriisikommunikatsiooni teooriatega. Erisus on üksnes sõnumite kohandamine lokaalsele tasandile ja KOV-i piirkondade ja sidusrühmade tundmine. Võtmerolli mängib kohalikul tasandil usaldatav kõneisik.

Magistritöö **teisele uurimusküsimusele**: millised olid kriisikommunikatsiooni peamised kitsaskohad Saaremaal viie (5) kriisi ajal (Covid esimene laine, Covid teine laine, lumetorm „Birgit“, veekriis, sõjapõgenikud), leiti vastused poolstruktureeritud ekspertintervjuude käigus ekspertide vastuste kaudu. Covid kriisi kitsaskohtade osas toovad eksperdid välja ülima määramatuse, teadmatuse ja teema spetsiifilisuse. Samamoodi defineerivad ka erinevad teoretikud kriisi (käesolev töö, lk 11–14). Ei olnud võimalik anda mingit kriisieelset kommunikatsiooni, kuna kriisi saabumine Saaremaale nii laialdaselt tuli ootamatult. Ka kriisiaegses faasis oli segadust ja infomüra nii palju, et konkreetseid sõnumeid oli raske koostada. Sama on rõhutanud ka Vaarik (käesolev töö, lk 17), et kriisi ja selle sõnumeid mõistab igaüks erinevalt. Sõnumite koostamist pärssis ka asjaolu, et paljud tervishoiuekspertid olid haiguse ja piirangute osas erineval arvamusel. Teise Covid kriisi kitsaskohana tõi eksperdid välja sidusrühmade tühimuse tervishoiu kriisis elamises ja läbielatud kogemuste põhjal, et haigus ei tee mitte midagi, piirangute vältimise. See oli kommunikatsiooni läbiviimisel üks võtmetegureid, kuidas psühholoogiliselt kurnatud sidusrühmasid mõjutada kriisikommunikatsiooniga. Psühholoogilistest toetusest ja selle mõjust inimeste käitumisele kriisi situatsioonis ja infovajaduse hulgale on rõhutanud ka Reynolds, Zaremba ja Ali (käesolev töö, lk 20, 23).

Lumetorm „Birgiti“ kõige suurema kitsaskohana tõi enamuseks eksperte välja valeinfo edastamise, mis seisnes selles, et Elektrilevi saatis inimestele sõnumeid elektri taastamise osas ning prognoosis taastamise aega tundides, mitte nädalates nagu see lõpuks realselt oli. Kui elektrikriisis antakse inimestele valeinfot või liiga optimistlikku infot, siis inimesed ei valmistu pikemaajaliseks elektrikatkestuseks ja võivad sattuda ohtu. See kattub teooria osas väljatoodud Coombsi (käesolev töö, lk 28-29) seisukohtadega, et vale kriisikommunikatsioon teeb olukorra hullemaks ning kriisi ajal on valeinfo ümberlükkamine üks kriisiaegsetest tegevustest (käesolev töö, lk 28-29). Veekriisis nähti peamise kitsaskohana kriisi ära tundmistega seonduvat problemaatikat. Kuna aastast juhtub sarnaseid torude purunemisi ligikaudu 30 ja varasemalt ei ole see põhjendanud sellist kriisi, siis ei osatud kriisieelses faasis inimestele käitumisjuhiseid ega soovitusi anda. Teise kitsaskohana toodi välja vastutuse jaotuse küsimus, algselt hakkas kriisi juhtima Terviseamet, kuid mõne päeva möödudes anti juhtimine täiel määral KOV-ile üle (käesolev töö, lk 58). Kolmanda aspektina toodi välja veekriisi kitsaskohana väljaantud info vähesust, mis pani sidusrühmasid ise infot juurde otsima.

Magistritöö **kolmandale uurimusküsimusele:** millised on sobivad kriisikommunikatsiooni praktikad väikestele omavalitsustele Saaremaa näitel, leiti vastused intervjuude analüüsi ja teooria sünteesi tulemusena. Magistritöö autor saab uuringu tulemustele toetudes väita, et kriisikommunikatsiooni praktika väikestes kohalikes omavalitsustes võib erineda suurte kohalike omavalitsuste ja organisatsioonide omast, kuid üldised põhimõtted ja kommunikatsiooniteooriad kehtivad ka nende puhul. Esimese sammuna kriisieelse kommunikatsiooni paika saamisel on tähtis ettevalmistus. Enne kriisi toimumist on oluline, et kohalikud omavalitsused teeksid põhjaliku ettevalmistuse, sealhulgas riskianalüüsi ja kriiside ennetamise plaane, mis hõlmaksid kogukondlike riske ja nende mõju kohalikul tasandil. See hõlmab ka selgete kommunikatsioonistrateegiatega ja protseduuride väljatöötamist, inimeste koolitamist, eelnevatest kriisidest õppimist ja informatsiooni kogumist koostööpartnerite, vahendite ja võimalike abistajate osas. Kuna väikestes KOV-ides on personali vähe ja töötajatele ei ole asendajaid või tulevad abistajad kriisi ajal teistest organisatsioonidest, siis on oluline abistajad kaardistada ja samuti koolitustele kaasata. Eelnev tähendab seda, et tuleb paika panna kindlad rollid ja vastutuse jaotus, nii KOV-i töötajatel, kui ka abistaval ressursil. Need tegevused kattuvad teoreetilises osas käsitletud kriisieelse faasi tegevustega (käesolev töö, lk 27–28). Samuti on rõhutanud ettevalmistuste ja konkreetse tegevusplaani ja rollide olemasolu erinevad teoreetikud käesoleva töö teoreetilises osas (käesolev töö, lk 35-36). Braatas (käesolev töö, lk 35) toob veel eraldi välja tehnilise võimekuse ettevalmistuse nagu sisselogimisprotseduurid ja WiFi-juurdepääs tuleb lahendada ettevalmistusprotsessis. Kriisikommunikatsiooni plaani koostamisel tuleks ära kaardistada läbielatud kriiside põhjal (mõne teise kohaliku omavalitsuse kriisianalüüsi aluseks võttes) need eksperdid ja nende kontaktid, keda on vaja näiteks, mingite analüüsides või tulemuste selgitamiseks, et info, mida välja antakse oleks võimalikult täpne ja kommuniqueerijatele arusaadav. Näiteks töid veekriisiga seotud eksperdid välja just analüüsides tõlgendamise osa, millist suutlikust kogukondlikul tasandil ei olnud ja vajalik oli leida inimene väljastpoolt, kes oskaks mõjusid ja ohutust hinnata (käesolev töö, lk 60).

Teise sammuna tuleks teha kaardistus kohalike inimeste tarbitavatest infokanalitest ja hakata ka igapäevast infot jagama regulaarselt nendes kanalites, et inimesed harjuksid nende infokanalitega, kus KOV oma infot jagab kogukonnale- see tagab selle, et sidusrühmad leiavad ka kriiside ajal info kiiremini ülesse. Samal seisukohal olid ka

intervjueeritud eksperdid (käesolev töö, lk 54). Eraldi tuleks veel arendada tehnilistest vahenditest sõltumatuid infotahvleid, kuhu kohalikud omavalitsused võiksid oma põhisõnumeid riputada ja inimesed oskaksid neid ka kriisiajal näiteks pikaajalise elektrikatkestuse ajal sealt otsida. Need võiksid asuda kerksuskeskuste juures. Kohalikul tasandil on ülimalt oluline kriisides kogukondade kaasamine ja nende tagasiside kuulamine. Kriisikommunikatsiooni tagasiside ja tekkinud küsimuste kogumist ja nendele kommunikatsiooniga vastamist, et sõnumid oleksid selgemad rõhutavad ka erinevad teoreetikud (käesolev töö, lk 24, 29, 32, 38). Eksperdid on intervjuudes toonud esile, et väiksemates KOV-ides on kogukondadeni jõudmine kergem ja praegu koostatavad kogukondade kriisiplaanid loovad paremad eeldused kontaktide olemasoluks tulevikus erinevate kohalike sidusrühmadeni jõudmiseks (intervjuu tulemused, käesolev töö, lk 64). Kriisiplaanide koostamise vajalikkust on välja toonud ka Coombs & Holladay (käesolev töö, lk 28) Kriisijärgses faasis on nii ekspertintervjuudest lähtudes, kui ka erinevate teoretikute poolt väljatooduna (käesolev töö, lk 30-32) oluline hinnata ja analüüsida teostatud kriisikommunikatsiooni ja selle tõhusust ning teha kommunikatsiooni plaanides muudatusi ja täiendusi. Ekspertintervjuudest tuli välja, et väikesed KOV-id tihti toetuvad riiklikule kommunikatsioonile ega planeerigi lokaalsel tasandil kriisikommunikatsiooni. Seetõttu on oluline, et peale lokaalseid kriise KOV-i juhid/ töötajad jagaksid oma kogemusi ja analüüsi ning kõik omavalitsused saaksid sellest õppida ja samastada ning mõelda läbi oma plaanid vastavalt samale stsenaariumile. Eksperdid hindasid just Ukraina sõjapõgenike kriiside puhul, et kiireim lahendus kommunikatsiooni edastamiseks ja inimestele toe ja tekkinud küsimustele vastamiseks ja lahenduste leidmiseks oleks füüsilisest isikust mentorid (käesolev töö, lk 49). Teaduskirjanduses mentorite teema eraldi avaldunud ei ole, kuid väikeste kogukondade puhul lokaalsetes kriisides nagu sõjapõgenike kriis, on see oma asjakohasust tõestanud. Väikesed kogukonnad peavad arvestama lokaalse kriisi puhul füüsilise abivajaduse tekkimisega, samuti, et kogukonda tabav kriis võib vajada kriisipsühholoogi või hingeabi.

Magistritöö **neljandale uurimusküsimusele:** millised on vajalikud meetmed, et parandada väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni Saaremaa Vallavalitsuse näitel, leiti vastused poolstruktureeritud intervjuude kaudu ekspertide seisukohtadest, mis üldse on kriisikommunikatsioon, millised on head kriisikommunikatsiooni tunnused ja siis juba konkreetset kogemuste põhjal tehtud parendamissetepanekutest, järeldustest ja väljatoodud edasiminekutest ja teoreetiliste lähtekohtade kõrvutamisega. Ekspertide

hinnangutest lähtuvalt tuleks peale läbielatud kriiside teha kindlasti järelemeid ja analüüse, et kaardistada kriisijuhtimiseprotsessi, koostööd ja infovahetust, mille tulemusena tuleb teha eelkõiguleppeid tulevikuks elutähtsa teenuse osutajate (edaspidi ETO) esindajate, haigla ja kohaliku raadio ja ajalehega. Tähtsa aspektina tuuakse välja ka seniste kriisijuhtide kogemuste paberile panemist. KOV-ide probleemkoht on ka asjaolu, et kriisijuhid ja kriisikommunikatsiooni juhid on tavaliselt vallavanemad, kes on valitavatel ametikohtadel. Samuti on võimalus, et nad astuvad tagasi või neile avaldatakse umbusaldust. See, aga tekitab olukorra, kus kriisikommunikatsiooni juht ei ole püsiv ja kogemus ja ettevalmistus, võetakse töölt lahkudes või mitte valituks saades endaga kaasa. Seetõttu on tähtis peale iga kriisi kommunikatsiooni analüüsida, et kui valitavalt ametikohalt peaks kogemusega inimene lahkuma, siis täiesti uuel inimesel tekiks mingisugune arusaam kriisikommunikatsiooni korraldamisest. Kriisijärgse analüüsi vajadust rõhutavad kõik magistritöös käsitletud teoreetikud (käesolev töö, lk 30–32). Üks ekspert soovib ka kirjutada valmis põhisonumite näidised või põhjad. Tagada tuleks kriiside ajal ausus, konkreetsus ja läbipaistvus, mis aitab kogukonnal kasvatada usaldust KOV-i vastu. Usalduse ja positiivse suhtumise seosed on väljatoodud ka käesoleva töö teoreetilises osas (käesolev töö, lk 24–25). Korraldada tuleb regulaarselt koolitusi ja kriisiõppuseid omavalitsuste töötajatele ja seotud osapoolte esindajatele. Sama on rõhutanud ka Horsley (käesolev töö, lk 36). Tähtsaks peetakse ka konkreetse kommunikatsioonimeeskonna loomist. Käesolevas magistritöös on väljatoodud võimalik kriisikommunikatsiooni meeskond (käesolev töö, lk 33–36) ja nende töörollid erinevates kriisi faasides ning kõrvutades neid rolle ja üksusi intervjuu tulemustega, leiab töö autor, et kuigi antud meeskonna koostamise rollid on moodustatud pigem riiklikule tasandile, siis tuleb ka KOV-i tasandil kõik need rollid katta ja kaardistada, et kõik väljatoodu saaks jaotatud, kuna ekspertintervjuudes on selgunud, et kõik need meeskonnaliikmete kohustused ja rollid on tähtsad ka KOV-i tasandil.

Vastuseks **uurimisprobleemile** millised on väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni arengud ja parendamisvõimalused nelja aasta jooksul Saaremaal tabanud kiiside kriisikommunikatsiooni juhtumite analüüsi näitel toob Saaremaa Vallavalitsuse juhtumianalüüs selgelt välja vajaduse kriisireguleerimise nõuniku ametikoha loomiseks ja täitmiseks. Nõunik aitab kriisi vabal ajal kriisiplaan teiustada, koostada kriisiplaan kogukondades ja tugevdada kogukondade ja KOV-i suhet ning koostööd ning kontakte. Läbielatud kriisid on muutnud kriisikommunikatsiooni

konkreetsemaks ja selgemaks ning kõneisikud ka julgemaks ning operatiivse info andmine on muutunud paremaks. Tähtis on see, et kogemustest on tehtud järeldused, et kommunikeerida tuleb ka siis kui midagi uut öelda ei ole ja tagada tuleb info andmise regulaarsus. Eelmisel päeval väljaantud sõnumeid tuleb alati täpsustada või kui need olid valed, siis tuleb seda ka tunnistada ning ümber lükata valeinfo. Endiselt ei ole selgeid rolle määratud ja konkreetseid koostöö kokkuleppeid näiteks haiglagas või ETO-de esindajatega. Hädaolukorra lahendamise plaanides on seadusandja poolt määratud maht ja sisu, kuid nende täpsustamine ja ajakohastamine läbielatud kriiside põhjal on hädavajalik. Väikesed KOV-id peaksid jagama oma lokaalsete kriiside kogemusi regulaarselt kokku saades ning õppides üksteiselt, et suurendada võimekust kriisikommunikatsiooni korraldamisel.

Uuringu teoreetilise käsitluse ja kvalitatiivse analüüsi tulemusena on antud on süstemaatiline ülevaade Saaremaa kriisikommunikatsiooni ülesehitusest ning magistratöö autor teeb **ettepanekud** väikestele KOV-idele kriisikommunikatsiooni parandamiseks:

- 1) Välja töötada KOV vajadustele (tulenevalt erinevatest hüpoteetilisest või kogetud kriisistsenaariumidest) vastav kriisikommunikatsiooniplaan, koos konkreetsete rollide jaotustega, koostööpartnerite nimekirjaga ja abijõudude kaardistamisega. Antud ettepanek tagab KOV-ide, selle, et kui täna on kommunikatsiooni juhtimine ja otsustamine tihti ühe valitava inimese käes, kes lahku töölt koos teadmistega või astub tagasi. Kogemuste kaardistamine ja kommunikatsiooni plaani paika panemine, annab eelnevate kriiside tulemustest lähtuvalt võimaluse planeerida kommunikatsiooni juba kriisieelses faasis, selliselt, et ei peaks uuesti planeerimist ja paika panemist üles ehitama hakkama.
- 2) Korraldada väikestele KOV-idele regulaarselt infopäevi, kus jagatakse lokaalsete kriiside kogemusi ning viiakse läbi praktilisi harjutusi. Sellised infopäevad võimaldavad hiljem osalenud KOV-ide töötajatel täiendada oma plaane teiste KOV-ide kogemuste põhjal.
- 3) Luua igas kohalikus omavalitsuses kriisireguleerija ametikoht, mis võimaldab tugevdada nii KOV-i enda kui kogukonna valmisolekut kriiside korral hakkama saamiseks kui ka hoida plaane ajakohastena. Täna rõhutakse kriisideks valmistumise vajalikkust ja Saaremaa konkreetsete kriisikogemuste analüüs tõi

esile asjaolu, et KOV tundis järjest kriisides osaledes vastavast abist ja ametikohast puudust. Seega tuleneb ettepanek konkreetse kogukonna praktikast ja intervjueeritavate reaalsest kogemusest, st. ühe kogukonna praktika on näidanud, et kriisireguleerija koha ametikoht on aidanud kriisideks valmisoleku tagamisel. Autor võtab arvesse ettepaneku tegemisel, et riiklik poliitika täna kokkuhoiule suunatud, teisalt aga, tuleb seoses olukorraga maailmas kriisideks aina enam valmis olla.

- 4) Hädaolukorra lahendamise plaani kohustusega KOV-ides ei tohiks Päästeamet tulevikus kinnitada plaane, kui need ei sisalda kommunikatsiooniplaani koos rollide jaotuse ja sõnumite näidistega. Selle eelduseks on, et KOV on plaani toimimist eelnevalt õppustel testinud ning sellest tulenevalt plaani vajadusel analüüsinud ja täiendanud.
- 5) Intervjuude tulemustest lähtuvalt on selgunud, et kaardistada tuleb kriisid, mille korral oleks vajalikud toetajad või mentorid ja koostada vabatahtlike nimekiri, kes on valmis sellist abi pakkuma.

Tulenevalt magistritöö kirjutamise käigus tekkinud tähelepanekutest, teeb magistritöö autor ettepanekud edasist uurimist vajavate teemade osas:

- 1) Uurida kohalikke omavalitsusi, mis ei ole geograafiliselt eraldatud ja kus ei ole toimunud olulisi kriise eesmärgiga saada teada nende võimekus ja valmisolek kriisideks.
- 2) Uurida nende KOV-ide, kus on palgal kriisireguleerija, kogemust eesmärgiga saada teada, kas antud ametikoha olemasolu aitab kohalikul omavalitsusel kriisis paremini hakkama saada ja on aidanud kommunikatsiooniindeksit KOV-ides parandada.
- 3) Teostada mõjuanalüüs KOV-ides, kus kriisireguleerija palgal, kas palgafond ja kriisideks paremini valmisoleku seos on protsentuaalselt tõestatav.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö koostati teemal kriisikommunikatsiooni korraldus väikestes omavalitsustes Saaremaa Vallavalitsuse näitel ajaperioodil 2020—2024. Kuigi paljudes kohalikes omavalitsustes ei tule tihti lokaalseid kriise ette, on ilmsiks saanud erinevate kriiside tegelikkus ja kõik väikesed KOV-id peaksid oma piiratud ressursside tingimustes omama teadlikkust kriisikommunikatsiooni olemusest ja planeerimisest ning edastamisest. See tõstatab uurimisprobleemina küsimuse: millised on väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni arengud ja parendamisvõimalused nelja aasta jooksul Saaremaad tabanud kriiside kriisikommunikatsiooni juhtumite analüüsi näitel.

Uurimisprobleemile vastuse saamiseks püstitati kolm uurimisküsimust:

1. Millised on kriisikommunikatsiooni põhimõtted väikestes KOV-ides?
2. Millised olid kriisikommunikatsiooni peamised kitsaskohad Saaremaal 5 kriisi ajal (Covid esimene laine, Covid teine laine, lumetorm „Birgit“, veekriis, sõjapõgenikud)?
Millised on sobivad kriisikommunikatsiooni praktikad väikestele omavalitsustele Saaremaa näitel?
3. Millised on vajalikud meetmed, et parandada väikeste omavalitsuste kriisikommuni kriiside ajal Saaremaa Vallavalitsuse näitel?

Magistritöö **eesmärk** on välja selgitada Saaremaa juhtumianalüüsi kaudu väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni probleemid ning esitada soovitusel väikeste omavalitsuste kriisikommunikatsiooni parendamiseks. Juhtumianalüüsis vaadati viite Saaremaa kriisi.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ning uurimisküsimustele vastamiseks oli püstitatud neli uurimisülesannet:

- 1) Selgitada teaduskirjanduse abil kriisikommunikatsiooni parimad praktikad ja selle olulised osised
- 2) Selgitada välja ekspertintervjuude põhjal, milline on olnud ja on Saaremaad tabanud kriiside infoliikumise korraldus sh infokanalid, koostöövormid ning vastutuse jaotus.

- 3) Analüüsida ja sünteesida kriisikommunikatsiooniga tegelenud ametnikega läbiviidud intervjuusid ja teoreetilist kirjandust, et tuvastada kriisikommunikatsiooni ladus korraldus ja selle olulised osised
- 4) koostada Saaremaa näitel uuringu tulemustest soovitud kriisikommunikatsiooni parendusteks KOV-ides.

Tuginedes eelnevatele alapeatükkidele ning nende põhjal esitatud järeldustele, saab väita, et magistritöö uurimisküsimused said vastatud ning eesmärk täidetud.

Esimeses peatükis analüüsiti teoreetiliste allikate põhjal kriisikommunikatsiooni olemust ja selle osiseid, samuti anti ülevaade erinevatest uuringutest, mis on KOV-ide kriisikommunikatsiooni osas läbiviidud ja nende tulemustest. Teine peatükk keskendub empiirilisele uuringule, mille kõrvutamisel teoreetilise osaga leiti vastused uurimisprobleemile ja neljale püstitatud uurimisküsimusele. Magistritöö uurimisstrateegiaks valiti juhtumiuuring, mille andmed koguti poolstruktureeritud intervjuudega. Intervjuude valimi moodustasid kohalike kriisidega seotud olnud eksperdid. Kokku viidi läbi 13 poolstruktureeritud intervjuud. Intervjuud helisalvestati, transkribeeriti analüüsimist võimaldavasse vormingusse ning seejärel toestati intervjuude kvalitatiivne sisuanalüüs kasutades programmi NVivo 14 abi. Intervjuude tulemusi kõrvutati teoreetiliste lähtekohtadega ja seeläbi saadi vastused uurimisküsimustele.

Peamise kitsaskohana saab välja tuua selle, et vaatamata sellele, et Saaremaa on olnud nelja aasta jooksul väga paljudes kriisides lokaalsel tasandil kriisikommunikatsiooni korraldamas, ei ole siiani peale kohustusliku hädaolukorra lahendamise plaani osiste, mis on üldsõnalised, konkreetset kriisikommunikatsiooni plaani, rollide jaotusi ja koostöö kokkuleppeid Kuressaare haiglaga või ETO-dega sõlmitud.

Arenguna on loodud kriisireguleerimise nõuniku ametikoht. Nõunik on asunud kogukondadele appi koostama kriisiplaane ning tutvustama erinevaid lähenemisi kriisidele. Selline koostöö kogukondadega, annab KOV-ile suurema teadlikkuse oma kogukondadest, piirkondade sädeinimestest ja kontaktidest ning võimekusest. Sest hea kriisikommunikatsiooni sõnumi koostamise tagabki üldiselt oma sidusrühmade tundmine. Kriisireguleerija ametikoha loomine võimaldab ka vähendada probleemi, mis on seotud sellega, et tavaliselt kriise lahendavad inimesed on valitavatel ametikohtadel

ning kui valimiste tulemusena enam valituks ei osututa viiakse kaasa oma kriisikogemused ja teadmised.

Teise arenguna tuuakse välja kriisijärgses faasis analüüside tegemist ja nende jagamist Päästeameti poolt korraldatavatel infopäevadel teistele kohalikele omavalitsustele, see tagab selle, et kui mõni muu väike KOV peaks sattuma sarnasesse kriisi, siis on kergem luua olukorrateadlikkust ja panna paika esmased sõnumid.

Tuginedes uuringu tulemustele tehti ettepanekud edaspidisteks arenguteks ja uuringuteks. Peamiseks ettepanekuks on see, et väikesed KOV-id teadvustaksid endale kriiside tegelikkust ning hakkaksid selleks valmistuma konkreetseid plaane tehes ja tegevusi läbi mõeldes. Teiseks ettepanekuks on see, et maandada riske, mis on seotud valimistulemustega palgata KOV-idesse konkreetset kriisivalmidusega tegelevad ametnikud, kes tunnevad kohalikke olusid, sidusrühmi ja koostöö partnereid ja kellel on aega, et valdkonna arenguga igapäevaselt tegeleda. Kolmanda ettepanekuna on vajalik kaardistada spetsiifiliste kriiside jaoks mentorid/ toetajad, kes on valmis realselt kriisi sattunud sidusrühma liikmetega otsesuhtlust pidama.

Magistritöö tulemustega saab paralleele luua kriisikommunikatsiooni arendamiseks väikestes kohalikes omavalitsuses, olukorra teadlikkuse loomisel ja konkreetsete tegevuste tegemiseks, et parandada kohalike omavalitsuse kriisikommunikatsiooni indeksit. Uuringu tulemusel välja pakutud konkreetsete tegevused on heaks aluseks kriisikommunikatsiooni parendamiseks väikestes KOV-ides ja praktikas rakendatavad.

Magistritöö tulemustest ilmnes vajadus täiendavalt uurida esitatud probleeme valides valimiks neid KOV-e, kes ei ole kriisidega kunagi seotud olnud ning ei oma kogemust lokaalses kriisis.

SUMMARY

This master's thesis is entitled "Organization of crisis communication in small municipalities based on the example of Saaremaa Municipality in the period 2020–2024". Although local crises do not often occur in many local governments, the reality of various crises has become apparent, and all small local governments should (under the conditions of their limited resources) be aware of the nature and planning and delivery of crisis communication. This raised the question as set in a research problem: what have been the developments in crisis communication of small municipalities and the possibilities for improvement are, using the example of the analysis of cases of crisis communication that hit Saaremaa in four years.

To find an answer to the research problem, three research questions were posed:

1. What are the principles of crisis communication in small local governments?
2. What is a functioning crisis communication model for small municipalities?
3. What were the main bottlenecks in crisis communication in Saaremaa during the 4 crises (the first wave of Covid, the second wave of Covid, the snowstorm named Birgit, the water crisis)?
4. What are the necessary measures to improve the crisis management of small municipalities during crises, based on the example of Saaremaa Municipality?

A qualitative study was carried out for the thesis at hand. The study was a case study. The data collection method was semi-structured interviews. The author of the master's thesis interviewed thirteen experts involved in local crises in Saaremaa.

The results of the interviews were analysed and compared. In response to the problem of the thesis, it became clear that the main bottleneck might be that despite the fact that Saaremaa has been organizing crisis communication at the local level in many crises over the past four years, there are still no specific crisis communication plan, role divisions or cooperation agreements with Kuressaare Hospital, apart from the parts of the mandatory emergency response plan, which are either general or contracted with vital service providers.

As a development, the post of crisis management advisor has been created. The advisor has started to help communities prepare crisis plans and introduce different approaches

to crises. This kind of cooperation with communities gives the local government greater awareness of its communities, also the so-called spark people and contacts in the regions, as well as capabilities. The creation of a good crisis communication message is generally guaranteed by knowing your stakeholders. The creation of the position of the crisis regulator also allows to reduce the problem related to the fact that people who usually solve crises are in elected positions, and if they are no longer elected as a result of the elections, they take their crisis experience and knowledge with them.

As another development, the making of analyses in the post-crisis phase and sharing them at information days organized by the Rescue Board to other local governments is highlighted, this ensures that if another small local government should get into a similar crisis, it will be easier to create awareness of the situation and set down the initial messages.

Based on the results of the study, suggestions were made for future developments and research. The main proposal is that small local governments should become aware of the reality of crises and start preparing for them by making specific plans and thinking through possible actions. The second proposal is to mitigate the risks related to the election results by hiring officials specifically dealing with crisis preparedness in local governments, who are familiar with local circumstances, stakeholders, and cooperation partners and who have time to deal with the development of the field on a daily basis.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Al-Dahash, H., Thayaparan, M. & Kulatunga, U., 2016. August. Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. *In Proceedings of the 32nd annual ARCOM conference*, ARCOM 2016, pp. 1191–1200.

Ali, S. H., Foreman, J., Tozan, Y., Capasso, A., Jones, A. M. & DiClemente, R. J., 2020. Trends and predictors of COVID information sources and their relationship with knowledge and beliefs related to the pandemic: nationwide cross-sectional study. *JMIR public health and surveillance*, 6(4), pp. 5–39.

Amiso, M. G., 2012. The phases of crisis communication. Rmt: Amiso, M. G. & Pratt, C. B. toim. *Case studies in crisis communication. International Perspectives on hits and misses*. London: Taylor & Francis.

Riigikontroll., 2021. *Koroonakriisi viis õppetundi. Riigikontrolli tähelepanekud kriisiks valmisoleku ja kriisijuhtimise; vaksineerimiskorralduse ning ettevõtete ja kohalike omavalitsuste toetamise kohta. Ettekanne*. Tallinn, Riigikogu 08.11.2021: Riigikontrolli ülevaade Riigikogule.

Ansell, C. & Boin, A., 2019. Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, 51(7), pp. 1079–1112.

Armitage, J., 2002. State of emergency: An introduction. *Theory, Culture & Society*, 19(4), pp. 27–38.

Avery, E. & Park, S., 2016. Effects of crisis efficacy on intentions to follow directives during crisis, *Journal of Public Relations Research*, 28(2), pp. 72–86.

Bachmann, R. & Maruste, R., 2003. *Psühholoogia alused*. 2. trükk. Tallinn: Ilo.

Balti Uuringute Instituut, 2021. *Kohalike omavalitsuste kompetentside põhise koolitusvajaduse hindamise meetodika ja analüüs*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/05/L%C3%B5pparuanne_KOV_koolitusvajadus.pdf [Kasutatud: 18.11.2022].

Bastide, L., 2018. Crisis communication during the Ebola outbreak in West Africa: The paradoxes of decontextualized contextualization. Rmt: Bourrier, M. & Bieder, C. toim-d.

Risk communication for the future: Towards smart risk governance and safety management. Switzerland: Springer Naturepp, pp. 95–108.

Bavel, J. J. V., Baicker, K., Boggio, P. S., Capraro, V., Cichocka, A., Cikara, M., Crockett, M. J., Crum, A. J., Douglas, K. M., Druckman, J. N. & Drury, J., 2020. Using social and behavioural science to support COVID pandemic response. *Nature human behaviour*, 4(5), pp. 460–471.

Bjørnskov, C. & Voigt, S., 2020. When does terror induce a state of emergency? And what are the effects? *Journal of Conflict Resolution*, 64(4), pp. 579–613.

Boin, A., 2009. The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*, 26(4), pp. 367–377.

Boin, A., Kofman-Bos, C. & Overdijk, W., 2004. Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. *Simulation & Gaming*, 35(3), pp. 378–393.

Bowen, G. A., 2009. Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), pp. 27–40.

Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E. & Coombs, W. T., 2017. Crises and crisis management: Integration, interpretation, and research development. *Journal of management*, 43(6), pp. 1661–1692.

Chatterjee, V. & Arapis, T. 2024. Crisis communication during COVID-19: Insights from Pennsylvania and Florida local governments. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, pp. 1–25

Coombs, W. T., 2004. Impact of past crises on current crisis communication: Insights from situational crisis communication theory. *Journal of Business Communication*, 41(3), pp. 265–289.

Coombs, W. T., 2007a. Crisis management and communications. *Institute for public relations*, 4(5), pp.1–14.

Coombs, W. T., 2007b. *Ongoing crisis communication: Planning, Managigng, and responding*. Los Angeles: Sage.

- Coombs, W. T., 2010. Parameters for Crisis Communication. Rmt: Coombs, T. W. & Holladay S. J. toim-d. *The handbook of crisis communication*. Chichester: Wiley-Blackwell, pp. 17–54.
- Coombs, W. T. & Holladay, S. J., 2011. *The handbook of crisis communication*. London: John Wiley & Sons.
- Cornelissen, J., 2011. *Corporate Communication, A Guide to Theory and Practice*, 3. edition, Los Angeles: Sage.
- Creswell, J. W., Hanson, W. E., Plano Clark, V. L. & Morales, A., 2007. Qualitative Research Designs: Selection and Implementation. *The Counseling Psychologist*, 32(2), pp. 236–264.
- Deverell, E., 2021. Professionalization of crisis management: A case study of local-level crisis communicators in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 29(2), pp. 131–142.
- Devlin, E. S., 2006. *Crisis management planning and execution*. New York: Auerbach Publications.
- Dickmann, P., McClelland, A., Gamhewage, G. M., de Souza, P. P. & Apfel, F., 2015, Making sense of communication interventions in public health emergencies—an evaluation framework for risk communication. *Journal of Communication in Healthcare*, 8(3), pp. 233–240.
- Eesti Keele Instituut., [n.d.]. *Sõnaveeb*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/kriis/1> [Kasutatud: 11.11.2022].
- Eesti linnade ja valdade liit, 2024. *Elanike arv kohalike omavalitsuste kaupa*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.elvl.ee/elanike-arv> [Kasutatud: 06.05.2024].
- Erelt, T., Leemets, T., Mäearu, S. & Raadik, M., 2013. Päring. Rmt: *Eesti õigekeelsussõnaraamat*. [Võrgumaterjal] Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus. Leitav: <http://www.keelevaab.ee/> [Kasutatud: 11.11.2022].
- Eriksson, M., 2024. Living a 'Digital Life' and ready to cope with crises? Highlighting young adults' conceptions of crisis and emergency preparedness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32(1), pp 1–12.

- Euroopa Ülemkogu, 2020. *Koroonaviiruse COVID pandeemia*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/coronavirus/> [Kasutatud: 06.03.2021].
- Fill, C., 2003, *Integrated Marketing Communications*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Flick, U., 2009. *An Introduction To Qualitative Research*, London: Sage.
- Flick, U., 2015. *Introducing Research Methodology: A Beginner's Guide to Doing a Research Project*, Los Angeles: SAGE.
- Freberg, K., Saling, K., Vidoloff, K. G. & Eosco, G., 2013. Using value modeling to evaluate social media messages: The case of Hurricane Irene. *Public Relations Review*, 39(3), pp. 185–192.
- Gesser-Edelsburg, A. & Shir-Raz, Y., 2016. *Risk communication and infectious diseases in an age of digital media*. London: Routledge.
- Golovchenk, Y., Hartmann, M. & Adler-Nissen, R., 2018. State, media and civil society in the information warfare over Ukraine: citizen curators of digital disinformation.. *International Affairs*, 94(5), pp. 975–994.
- Grennan, D., 2019. What is a Pandemic? *Jama*, 321(9), p. 910.
- Hartl, G., 2013. Novel coronavirus: the challenge of communicating about a virus which one knows little about. *EMHJ-Eastern Mediterranean Health Journal*, 19(1), pp. 26–30
- Havi, G., 2024. *Teabenõue [E-kiri]* (08.02.2024).
- Heide, M. & Simonsson, C., 2014. Developing internal crisis communication: New roles and practices of communication professionals. *Corporate Communications: An International Journal*, 19(2), pp. 128–146.
- Holm, J., 2021. *Koroonaviiruse teise laine õppetundidest. Riigikontrolõri kiri peaministrile*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Riigikontrolliblogi/tabid/310/ItemId/1338/amid/920/language/et-EE/Default.aspx> [Kasutatud: 18.11.2022].
- Horsley, J. S. & Barker, R. T., 2002. Toward a synthesis model for crisis communication in the public sector: An initial investigation. *Journal of business and technical communication*, 16(4), pp. 406–440.

Hsieh, H. F. & Shannon, S. E., 2005. Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), pp. 1277–1288.

Hädaolukorra seadus (2017) RT I, 03.03.2017, 1.

Imran, M., Elbassuoni, S., Castillo, C., Diaz, F. & Meier, P., 2013. Extracting information nuggets from disaster-Related messages in social media. *Iscram*, 201(3), pp. 791–801.

Kaal, E ja Lillo, T., 2023. Eesti kohalike omavalitsuste kriisideks valmisoleku teenuse taseme hindamismudeli arendamine ja tulemused. *Turvalisuskompas*.1, lk 7–28.

Khan, S. & VanWynsberghe, R., 2008, Cultivating the under-mined: Cross-case analysis as knowledge mobilization. *In Forum qualitative Sozialforschung/forum: Qualitative social research*, 9(1), pp. 1–2.

Kim, S., 2023. Dimensions of effective government pandemic-crisis communication in the context of COVID-19: A public-centric perspective. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 31(3), pp. 320–337.

Kim, Y. & Jeong, Y. A., 2023. The role of local governments in South Korea's COVID-19 response. *Public Administration and Development*, 43(2), pp. 120–128.

Kim, Y., 2015. Toward an ethical model of effective crisis communication. *Business and Society Review*, 120(1), pp. 57–81.

Kipper, T., 2022. *Gunnar Havi: ukrainlased pole rahvus, kes tahaks kellegi teise seljas liugu lasta*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://saartehaal.postimees.ee/7478559/intervjuu-gunnar-havi-ukrainlased-pole-rahvus-kes-tahaks-kellegi-teise-seljas-liugu-lasta> [Kasutatud: 06.01.2024].

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (1993) RT I, 30.06.2023, 28.

Kriisiuuringute Keskus, 2022. *Uuringu raport: kohaliku omavalitsuse kriisiüksustes otsustamist mõjutavad tegurid COVID kriisi II laines*. [Võrgumaterjal] Leitav: Uuringu-raport.-Kohaliku-omavalitsuse-kriisiüksustes-otsustamist-mojutavad-tegurid-COVID-kriisi-II-laines.pdf [Kasutatud: 12.12.2023].

Kriisiuuringute Keskus, 2023. *Covid teine laine: Saaremaa sai abi kogemustest ja tugevast kriisikommunikatsioonist*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kruk.ee/saaremaa-koroonakriisis-teises-laines/> [Kasutatud: 12.12.2023].

- Laev, J., 2017. *Lähtekohad kriisiinfotelefoni mudeli väljatöötamiseks ja rakendamiseks Eestis. Magistritöö.* Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Laherand, M. -L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis.* Tallinn: Sulesepp.
- Lehtonen, J. & Tampere, Saksakulm, K., 2009. *Head halvad sõnumid. Riski- ja kriisikommunikatsiooni alused.* Tallinn: Äripäev.
- Liu, B. F., Lim, J. R., Shi, D., Edwards, A., Islam, K., Sheppard, R. & Seeger, M., 2021. Evolving Best Practices in Crisis Communication: Examining US Higher Education's Responses to the COVID Pandemic. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, 4(3), pp. 451–483.
- Luht-Kallas, K., Laanemaa, E., Taukar, M., Hatšaturjan, A., Kapura, J., Kibar, T. & Põld, M., 2023. Assessing the comprehensibility of SMS warnings: an example of crisis communication in the Estonian trilingual landscape. *International journal of disaster risk reduction*, 97, p.104014.
- Mackway-Jones, K., 2017. *Major incident medical management and support: the practical approach at the scene.* London: John Wiley & Sons.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2018. *Eesti infoühiskonna arengukava 2020* . [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infoühiskonna_arengukava.pdf [Kasutatud: 04.12.2021].
- Marres, G., Bemelman, M., Eijk van der, J. & Leenen, L., 2009. Major Incident Hospital: Development of a Permanent Facility for Management of Incident Casualties. *European Journal of Trauma and Emergency Surgery*, 3, pp. 203–211.
- Metsmaa, M., 2022. Saaremaale on oodata kokku üle tuhande sõjapõgeniku. *Saarte Hääl*, 28. märts 2022, lk 1.
- Mileti, D. S. & Sorensen, J. H., 1987. Determinants of organizational-effectiveness in responding to low probability catastrophic events. *Columbia journal of world business*, 22(1), pp.13–21.
- Mlađan, D. & Cvetković, V., 2013. *Classification of emergency situations. Presentation.* Belgrade, Academy of criminalistics and police studies. 01-02.03.2013.

Conference: In Thematic Proceedings of International Scientific Conference “Archibald Reiss Days, pp. 275–291.

Morens, D. M., Folkers, G. K. & Fauci, A. S., 2009. What is a pandemic? *The Journal of Infectious Diseases*, 10(7), pp. 1018–1021.

Mori, E., Barabaschi, B., Cantoni, F. & Virtuani, R., 2021. Local governments communication through Facebook. Evidences from COVID-19 pandemic in Italy. *Journal of Public Affairs*, 21(4), pp. 1–14.

Nagel, H., 2021. *Kohaliku omavalitsuse kriisüksustest otsustamist mõjutanud tegurid COVID kriisis- juhtumiuuring Tallinna linna ja Saaremaa valla näitel. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Ülikool.*

NATO Civil Preparedness Civil Protection Group, 2016. *A Practical Guide to Public Information during a Crisis*, NATO: NATO Graphics & Printing.

Nehushtan, H., Barel, H., Donchin, M. & Bar-Zeev, Y., 2023. A war of a different kind: local municipalities' experiences in managing the COVID pandemic in Israel—a qualitative study. *BMJ open*, 13(3), pp. 1–9.

Nilsson, J., 2010. What's the Problem? Local Officials' Conceptions of Weaknesses in their Municipalities' Crisis Management Capabilities. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 18(2), pp. 83–95.

Olev, A. & Alumäe, T., 2022. Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service. *Baltic J. Modern Computing*, 10(3), pp. 409–421.

Olofsson, A., 2007. The preparedness of local authorities for crisis communication with people who have foreign backgrounds—the case of Sweden. *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, 25(2), pp. 145–172.

Oxford Learner's Dictionaries., 2021. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/crisis_1?q=criss [Kasutatud 11.01.2022].

Palenchar, M. J., 2010. *Historical trends of risk and crisis communication. Handbook of risk and crisis communication*, London & New York: Routledge.

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.

Porta, M., 2014. *A dictionary of epidemiology*. New York: Oxford University Press.

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

Päästeamet, 2006. *Kriisikommunikatsiooni käsiraamat*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2021. *Päästeameti strateegia aastani 2025*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.rescue.ee/files/2021-06/1625036668_paaestevorgustiku-strateegia-aastani-2025.pdf [Kasutatud 03.05.22].

Päästeamet, 2021. *Selgusid kohalike omavalitsuste kriisideks valmisoleku indekseeringu tulemused*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rescue.ee/et/uudised/selgusid-kohalike-omavalitsuste-kriisideks-valmisoleku-indekseeringu-tulemused-1096> [Kasutatud 06.05.23].

Päästeamet, 2022. *Üle Eesti liikuv lumetorm Birgit tekitab saartel uusi elektri- ja mobiilside katkestusi*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rescue.ee/et/uudised/uele-estliikuv-lumetorm-birgit-tekitab-saartel-uusi-elektri-ja-mobiilside-katkestusi-1675> [Kasutatud 16.04.23].

Qiu, W., Rutherford, S., Mao, A. & Chu, C., 2017. The pandemic and its impacts. *Health, culture and society*, 9(10), pp.1–11.

Quarantelli, E. L., 2000. *Disaster planning, emergency management and civil protection: The historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters. Preliminary paper 301.*, s.l.: University of Delaware.

Rahandusministeerium, 2019. *Haldusreformi käigus toimunud kohaliku omavalitsuse ametiasutuste teenistuskohdade muutused*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/Ametikohtade-muutus-reform.pdf> [Kasutatud 16.04.23].

Rahandusministeerium, 2022. *Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/HR%20seireraport%202022_0.pdf [Kasutatud 16.04.23].

- Ratas, Jüri, 2020. *Eriolukorra juhi korraldus seoses liikumisvabaduse piirangute kehtestamisega avalikes kohtades. Peaministri 24.03.2020 korraldus nr 45.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/eriolukord/pm2045k_0.pdf [Kasutatud: 11.10.2022]
- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. 2024. *Omavalitsuse detailvaade.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://minuomavalitsus.ee/teenustase/teenustasemetetoolauad/omavalitsuse-detailne-toolaud> [Kasutatud: 06.05.2024]
- Regionaalhaigla, 2020. *Kriisikommunikatsiooni intensiivaeg.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.regionaalhaigla.ee/et/kriisikommunikatsiooni-intensiivaeg> [Kasutatud 24.09.2020].
- Reynolds, B. & Seeger, M., 2014. *Crisis and Emergency Risk Communication.* 4 edition. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention.
- Riigikantselei, 2018. *Elanikkonnakaitse kontseptsioon.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/contenteditors/organisatsioon/failid/rakkeryhmad/elanikkonnakaitse_kontseptsioon_15.02.2018.pdf [Kasutatud 24.09.2023].
- Riigikantselei, 2021. *Kriisikommunikatsiooni arendamine.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-jakorraldamine/valitsuskommunikatsioon/kriisikommunikatsioon> [Kasutatud 21.10.2021].
- Saaremaa Vallavalitsus, 2020. *Ettepanekud Saaremaa valla kriisikommunikatsiooni arendamiseks. Küsitlus.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://forms.office.com/Pages/ResponsePage.aspx?id=rL_pVLoLDU296CG8sr2211RMFEdSvBBNuam3vNeLAWRUOTFXSzVCNTA2Wtk0VUI0NTBNMDhaUUxQUy4u [Kasutatud 21.10.2021].
- Saldana, J., 2013. *The coding manual for qualitative researchers.* London: Sage.
- Sampath, S., Khedr, A., Qamar, S., Tekin, A., Singh, R., Green, R. & Kashyap, R., 2021. Pandemics throughout the history. *Cureus*, 13(9), pp. 1–9.

Satistikaamet, 2024. *Piirkondlik statistika*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://juhtimislaudad.stat.ee/et/piirkondlik-statistika-3/kogu-eesti-1> [Kasutatud 06.05.2024].

Savimaa, R ja Vernik, J., 2023. Lauaõppus „79 särtsu“ – peegel kohalike omavalitsuste kriisivalmiduse enesehindamiseks. *Turvalisuskompass*, 4, lk 35–67.

Schwarz, A., Sellnow, T., Geppert, J. & Sellnow, D.D., 2024. Protective action as an enduring keystone of risk communication: Effective form, function and process of risk messaging as advocated by global higher education practitioners during a pandemic. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32(1), pp. 1–6.

Scudellari, M., 2020. How the pandemic might play out in 2021 and beyond. *Nature*, 584(7819), pp. 22–25.

Seeger, M.W. & Sellnow, T. L., 2013. *Communication in times of trouble*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Shen, S. & Shaw, M., 2004. Managing coordination in emergency response systems with information technologies. *AMCIS 2004 proceedings*, pp. 2110–2120.

Sikk, R., 2020. Vallavanemad ja koroona: kas riigi abi ja toetust ikka jätkub? Maaleht,. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://maaleht.delfi.ee/uudised/vallavanemad-ja-koroona-kas-riigi-abi-ja-toetust-ikka-jatkub?id=91205315> [Kasutatud 14.12.2022].

Sildnik, M., 2018. *Kohalike omavalitsuste valmisolek leevendada kriisiolukorrast tulenevat haavatavust elutähtsate teenuste pakkumise, evakuatsiooni läbiviimise ja kriisikommunikatsiooni korraldamise kaudu*. Magistritöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Siseministeerium, 2003. *Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjal*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hadaolukorra_riskikommunikatsiooni_juhendmaterjal.pdf [Kasutatud 24.09.2020].

Siseministeerium, 2016. *Siseturvalisuse arengukava aastateks 2020-2030*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/en/media/748/download> [Kasutatud 24.09.2020].

Siseministeerium, 2021. *Kriisireguleerimispoliitika ülevaade 2021*. [Võrgumaterjal]
Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/tegevusvaldkonnad/kindel-sisejulgeolek/kriisivalmidus> [Kasutatud 07.05.2024].

Siseministeerium, 2021. *Riski- ja kriisikommunikatsiooni platvorm. Lõpparuanne*. [Võrgumaterjal]
Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/media/1449/download> [Kasutatud 07.05.2024].

Skinner, J. C. & Mersham, G. M., 2002. *Disaster management: a guide to issues management and crisis communication*. South Africa: Oxford University Press.

Zaremba, A. J., 2014. *Crisis communication: Theory and practice*. London & New York: Routledge.

Tallinna Kiirabi, 2016. *Suurõnnetustel meditsiiniteenistuste juhtimine ja korraldus*. [Võrgumaterjal]
Leitav: <https://tems.ee/wp-content/uploads/2022/08/mimms.pdf> [Kasutatud 07.05.2024].

Teddle, C. & Yu, F., 2007. Mixed methods sampling a typology with examples. *Journal of mixed methods research*, 1(1), pp. 77–100.

Tej, J., Živčák, P., Ali Taha, V. & Sirkova, M., 2014. Crisis Awareness of the Municipal District Residents: Implication for Crisis Management at the Local Government Level. *Quality Innovation Prosperity*, 18(2), pp. 1–14.

Terviseamet. 2018. *Tervishoiu sündmuse riskianalüüs*. [Võrgumaterjal]
Leitav: https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Tervishoid/tervishoiusundmuse_riskianaluis.pdf [Kasutatud 07.05.2024].

Terviseamet, 2020. *COVID andmed seisuga 21.09.2020*. [Võrgumaterjal]
Leitav: https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/COVID/ulevaade_21.09.20.pdf [Kasutatud 27.09.2020].

Terviseamet, 2020. *Toimetulek COVID pandeemiaga. Eesti lugu*. [Võrgumaterjal]
Leitav: https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/COVID/COVID_seisuga_09.06.2020_.pdf [Kasutatud 03.05.2024].

Terviseamet, 2023. *Covid pandeemia kirjeldav analüüs ja õppetunnid*. [Võrgumaterjal]
Leitav:

https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Nakkushaigused/Trukised/Covid_pandemia_analuus_2023.pdf [Kasutatud 28.02.2024].

Tetteh, H. A., 2020. A leader's guide to crisis communication: lessons from Ebola for COVID. *Military Medicine*, 185(9–10), pp. 1371–1375.

Thenell, J., 2004. *Library's Crisis Communications Planner: A PR Guide for Handling Every Emergency*. Chicago: American Library Association.

Tiit, E- M. ja Makarova, M., 2020. Eestlased koroonakriisis. Eesti elanike kohanemine koroonakriisist tingitud piirangutega ja hoiakute muutumine kriisiperioodil. *Akadeemia*, 9, lk 1539–1567.

Vaarik, D., 2014. *Sõnumiseadja käsiraamat*. Tallinn: Memokraat.

Vabariigi Valitsus, 2017. *Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord*. Määrus. RT I, 28.06.2017, 39.

Vabariigi Valitsus, 2020. *Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil*. Korraldus. RT III, 13.03.2020, 1.

Vabariigi Valitsus, 2021. *Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused*. Määrus. RT I, 31.07.2021, 5.

Walker, D. C., 2011. *Mass notification and crisis communications: Planning, preparedness, and systems*. New York: CRC Press.

Vares, A., 2021. *Teabenõue [E-kiri]* (14.01.2021).

Weiss, R. A, Sankaran, N., 2022. *Emergence of epidemic diseases: zoonoses and other origins*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8808746/> [Kasutatud 28.02.2024].

Williams, N., Haines, T., Williams, C., Bowles, K. A. & Hill, K. D., 2022. Age differences in preferred methods of obtaining and understanding health related

information during the COVID pandemic in Australia. *Frontiers in public health*, 10, pp. 1–10.

Vinni, R., 2022. Vald avab põgenike abistamiseks infopunkti ja kaasab koostööpartnerid. *Saarte Hää*, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://saartehaal.postimees.ee/7470978/vald-avab-pogenike-abistamiseks-infopunkti-ja-kaasab-koostoopartnerid> [Kasutatud 12.02.2024].

Vosburgh, W. W., Baker, T. & Cornelius, S. S., 1986. Evaluating emergency programs: principles, definitions, and measurements. *Evaluation Review*, 10(3), pp. 299–311.

Õunapuu, L., 2012. *Valimid kvantitatiivsetes ja kvalitatiivsetes uurimustes*. Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] <https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/27764/index.html> [Kasutatud 06.10.2021].

Yavetz, G. & Bronstein, J., 2023. Cities under fire: Crisis communication on home front versus frontline cities Facebook pages during operation ‘guardian of the walls. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 31(3), pp. 421–430.

Yin, R. K., 2009. *Case Study Research. Design and Methods. Fourth edition*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Yin, R. K., 2014. *Case Study Research. Design and Methods. Fifth edition*. Thousand Oaks, CA: Sage.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Kommunikatsioonitegevused erinevatel kriisi perioodidel

Joonis 2. Kriisikommunikatsiooni meeskond ja nende töörollid erinevates kriisi faasides

Tabel 1. Kommunikatsioonitegevused erinevatel kriisi perioodidel

Tabel 2. Ekspertintervjuude andmed

Tabel 3. Uurimisküsimustele vastamiseks kasutatud andmekogumismeetodid ja andmeanalüüsi kategooriad

Tabel 4. Nvivo andmeanalüüsi kategooriad ja koodid

LISA 1 INTERVJUU PLAAN

Tegemist on avatud küsimustega, mis vestluse käigus täpsustuvad või tekitavad tulenevalt vestlustest uusi küsimusi. Küsimused varieeruvad sõltuvalt eksperdi töövaldkonnast ning pädevusest.

Teema 1: Kriisikommunikatsioon väikestes kohalikes omavalitsustes

Kuidas selgitaksite mõistet kriisikommunikatsioon?

Millised on teie hinnangul hea kriisikommunikatsiooni tunnused?

Millised on teie hinnangul väikese omavalitsuse eripärad kriisikommunikatsiooni juhtimisel?

Teema 2: Kriisikommunikatsiooni tasandid (erinevate kriiside ajal)

Kuidas toimus kriisieelne kommunikatsioon (organisatsioonisisene ja -väline)?

Kuidas toimus kriisiaegne (organisatsioonisisene ja -väline) kommunikatsioon?

Kuidas toimus kriisijärgne kommunikatsioon, kommunikatsiooni dokumenteerimine ja järelduste tegemine?

Teema 3: Kriisikommunikatsiooni põhimõtted

Kes ja millisel viisil vastutas kommunikatsiooni eest ... kriisis? (näiteks: Covid-19 haigus levis üksnes Saaremaal 2020, 2020 teine pool ja 2021 üle-eestiline Covid19 teine laine, ukraina sõjapõgenike saabumine 2022. aasta sügisel, lumetorm 2022. aasta detsembris, veekriis 23. mai 2023)?

(Küsimuse esitamine sõltub intervjuueeritava ekspertsusest: KOV-i esindaja puhul küsida ka kõikide kriiside kohta alatest Covidist, mõne teise osapoole käest vastavalt sellele, millise kriisi läbi nad kommunikatsiooniga (kommunikatsiooni vajadusega seotud olid)

Kas ETOD-d, KOV, haigla teavad oma rolli ja kohaliku omavalitsuse rolli kriisikommunikatsioonis? Palun kommenteerige vastust? (küsimus varieerub sõltuvalt eksperdi töövaldkonnast ning pädevusest)

Haiglatöötajatele - Kas ja kui palju on meditsiinipersonalil võimalust teavitada erinevatest juhtumitest kohalikest tervisekriisidest?

Teema 4: Infokanalid

Milliseid olemasolevaid kanaleid kasutasite (Facebook, Twitter, koduleht, muud digitaalsed kanalid, telefon, e-post, sms, raadio, paberkanalid, teavitused jms), et elanikke teavitada?

Millised on tänaseks olemasolevad meediumid (sotsiaalmeedia kontod, koduleht, muud digitaalsed kanalid, telefon, raadio, midagi muud), mille kaudu elanikke teavitada?

Teema 5: Kitsaskohad

Milline oli Covid-19 kriisi puhkedes (2020. aastal) võimekus vallal ja haiglal läbi viia kriisikommunikatsiooni?

Kas kriisikommunikatsiooni planeerimine ja valmisolek on 4. aasta kriisidega paranenud? Palun kommenteerige vastust?

Teema 6: Kommunikatsioonistrateegia parandamise võimalused

Millised on Teie arvates nelja aasta vältel toimunud kriiside (Covid esimene- ja teine laine, vesi, ukrainlased, elektrikatkestused) suhtluse kitsaskohad?

Kas KOV-is on määratud kindel kriisikommunikatsiooni mudel st määratud kõneisikud ja vastutavatel töötajatel teada rollide jaotus ning väljatöötatud kommunikatsiooni plaanid, juhendid, kontaktnimekiri vms? Palun kommenteerige vastust?

Millised on Teie arvates vajalikud meetmed, et parandada kriisikommunikatsioonistrateegiat Saaremaa Vallavalitsusel näitel kohalikes omavalitsustes?

Millised võiksid olla „kuldsed reeglid“ kriisikommunikatsioonis KOV-is, et see hästi toimiks?

LISA 2. INTERVJUUDE KODEERITUD TABEL

Tabel 4. Nvivo andmeanalüüsi kategooriad ja koodid (NVivo faili alusel autori koostatud)

Kategooria/kood/alamkood	Koodi esinemine intervjuudes	Koodi esinemis-sagedus
<u>Kriisikommunikatsiooni praktikad väikeses KOV-is Saaremaa näitel</u>		
Eripärad väikeses KOV-is		
Kogemus	5	15
Kogukonnad	8	20
Meeskond	10	22
Plaan	10	23
Roll	8	17
Infokanalid		
Ajaleht	2	2
Koduleht	2	2
Paber	7	8
Raadio	8	25
SMS	6	10
Sotsiaalmeedia	9	22
Televisioon	1	1
<u>Kriisikommunikatsiooni parendamise võimalused Saaremaa kriiside näitel</u>		
Kriisikommunikatsiooni korraldus tasandite kaupa		
Aegne	7	8
Eelne	10	28
Järgne-järeilmid	8	16
Kuldsed reeglid	11	32
Parendamise võimalused		
Arengud- edasimineked Saaremaal	8	16
Ettepanekud	9	31
Koolitused	7	12
Oskus abi küsida	5	12
<u>Kriisikommunikatsiooni põhimõtted väikestes KOV-ides Saaremaa näitel</u>		
Definitsioon-olemus	12	15
Kriisikommunikatsiooni eesmärk		
Psühholoogiline toetus	8	13
Sõnum	12	77
Sidusrühmad		
Ealigus	2	3
Kogemus	6	9
Mentor	1	2
Psühholoogiline mõju	7	8

Toimiva kriisikommunikatsiooni tunnused		
Kogemus	9	27
Koostöö	11	31
Kõneisik	10	20
Meeskond	11	28
<u>Peamised kitsaskohad Saaremaa kriiside näitel</u>		
Kriiside kitsaskohad		
Aeg	8	17
Planeerimine	11	53
Valeinfo	9	13
Võimekus	6	15
Vastutuse probleematika	0	0
KOV	10	31
Muu	12	27
Riik	5	9