

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Kaisa Karu

**VALITSUSVÄLISTE EKSPERTIDE ROLL JA VÄLJAKUTSED
COVID-19 KRIISI JUHTIMISEL: EESTI TEADUSNÕUKOJA
NÄIDE**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/18, peeriala avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Prof. Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2023

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 10 546 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Kaisa Karu 09.05.2023

(kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS	6
1. VALITSUSVÄLISTE EKSPERTIDE KAASAMINE KRIISIJUHTIMISSE	8
1.1. Valitsusväliste ekspertide roll riigivalitsemisel	8
1.2. Valitsusväliste ekspertide rolli piirid ja väljakutsed riigivalitsemisel	10
1.3. Kriisijuhtimise eripärad	11
1.4. Valitsusväliste ekspertide roll kriisijuhtimises	12
1.5. Valitsusväliste ekspertide rolli piirid ja väljakutsed kriisijuhtimises	14
2. TEADUSNÕUKOJA ROLL JA VÄLJAKTUSED COVID-19 KRIISI JUHTIMISEL	17
2.1. Kriisi juhtimisest ja Covid-19 kujunemisest Eestis	17
2.2. Metoodika	18
2.2.1. Uurimuse piirangud	19
2.3. Teadusnõukoja roll Covid-19 kriisi juhtimisel	20
2.3.1. Teadusnõukoja loomine	20
2.3.1.1. Esimese Teadusnõukoja loomine	20
2.3.1.2. Teise Teadusnõukoja loomine	21
2.3.2. Teadusnõukoja tööülesanded	22
2.3.2.1. Teadusnõukoja soovitude ja seisukoha kujundamise protsess	23
2.3.3. Teadusnõukoja rollid Covid-19 kriisi juhtimisel	26
2.4. Teadusnõukoja väljakutsed Covid-19 kriisi juhtimisel	29
3. DISKUSSIOON	34
3.1. Teadusnõukoja roll Covid-19 kriisi juhtimisel	34
3.2. Väljakutsed Covid-19 kriisi juhtimisel	37
3.3. Soovitused kriisijuhtimise tulevikusuundumuste kujundamiseks	39
KOKKUVÕTE	40
SUMMARY	42
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	44
LISAD	50
Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud	50
Lisa 2. Pool-struktureeritud intervjuu küsimused	51
Lisa 3. Intervjuude käigus esitatud õppetunnid/soovitused Covid-19 kriisi näitel	52

Lisa 4. Lihtlitsents54

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, milline oli Teadusnõukoja roll Covid-19 kriisi juhtimisel ja millised väljakutsed selle rolli täitmisel esinesid. Kuigi avaliku sektori kriisijuhtimise uurimine on akadeemilises kirjanduses aktuaalne teema, on vähem uuritud kriisi juhtimisse kaasatud ekspertkogusid. Töö teoreetiline raamistik kajastab kriisijuhtimise eripärasid ning valitsusväliste ekspertide rolle ja väljakutseid kriisivälisel ning kriisi ajal. Empiiriline osa keskendub Teadusnõukoja rollide ja väljakutsete väljaselgitamisele toetudes dokumendi analüüsile ja pool-struktureeritud intervjuudele. Magistritööst selgub, et Teadusnõukojal oli Covid-19 kriisi juhtimisel mitmeid olulisi rolle, muu hulgas valitsust nõustav roll, kommunikatsiooni roll ning hariv roll. Covid-19 kriisi juhtimisel kujunes väljakutseks meediakommunikatsioon ning kommunikatsioonipõhimõtete paika panemata jätmine; töö maht; kriisist tulenev määramatus ja teadmatus; ning andmete töötlus.

Võtmesõnad: Covid-19; kriisijuhtimine; Teadusnõukoda; valitsusväliste ekspertide kaasamine

SISSEJUHATUS

Avalik sektor on läbi ajaloo lahendanud erinevaid kriise nagu epideemiad, suurõnnetused ja looduskatastroofid (Coombs, 2020, 991), mis on pannud riigid ja nende juhid raskete väljakutsete ette (OECD, 2015, 11; Margherita *et al.*, 2021). Kriisid on muutunud läbi ajaloo olemuselt üha keerulisemaks ning on sageli piirideülesed, mistõttu peab kriisi juhtimine olema paindlik, kiire ja tõhus (Boin & Lagadec, 2000, 188).

2019. aasta lõpus sai Hiinast alguse Covid-19 viirus, mis levis kiiresti edasi teistesse riikidesse (Margherita *et al.*, 2021). Tulenevalt viiruse kiirest levikust ja selle mõjudest nimetas Maailma Terviseorganisatsioon 11. märtsil 2020. aastal Covid-19 viirust pandeemiaks (Archived: WHO Timeline ..., 2020). 2023. aasta seisuga on registreeritud üle 765 miljoni teadaoleva Covid-19 viirusesse nakatumise juhtumi (World Health Organization ..., 2023) ning tegemist oli pandeemiaga, mis seadis valitsustele üle kogu maailma väljakutseid nii riikide siseselt kui ka riikide üleselt. Seega olid valitsused kriisi alguses keerulises olukorras, sest ühest küljest ootas avalikkus kriisi juhtimisel otsustuskindlust, ent teisalt puudus selge teadmine, mida viirus endast kujutab ning kuidas tehtavad otsused hakkavad omakorda mõju avaldama (Boin & Hart, 2010). Otsuseid pidi tegema piiratud ajaraamis, organiseeritult ning olemasoleva teadmise põhjal, mida aga kriisi alguses oli vähe (Al-Dabbagh, 2020, 2). Viirusest tingitud määramatuse ja teadmatuse tõttu tõusetus valitsuste tasandil vajadus ekspertide ja teadlaste kaasamiseks, et saada selgem arusaam, mida viirus endast kujutab ning kuidas sellele reageerida (Weible *et al.*, 2020).

Eestis loodi ekspertidest ja teadlastest koosnev Teadusnõukoda Vabariigi Valitsuse algatusel 20. märtsil 2020. aastal ning selle roll oli konsulteerida valitsust läbi ekspertinfo kogumise ja analüüsimise (Eriolukorra valitsuskomisjon kinnitas ..., 2020). Kuigi avaliku sektori kriisijuhtimise uurimine on aktuaalne ning nii Eestis kui mujal on tehtud arvukalt Covid-19 kriisijuhtimise teemalisi teadusartikleid ja uurimusi, on seni vähe uuritud kriisis valitsusi nõustavaid ekspertkogusid (Donovan, 2021). Autorile teadaolevalt puuduvad Eestis põhjalikud uurimused valitsusväliste ekspertide kaasamisest kriisijuhtimisse ning samuti ei ole uuritud süsteemselt Teadusnõukoja kaasust. Veel enam – Eestis ei ole varem Teadusnõukoja sarnased

ekspertkogud valitsusele kriisi juhtimisel nõu andnud. Kuna kriisid on muutunud üha uudsemaks ja keerulisemaks (Ansell *et al.*, 2021), on oluline neist õppida, sest kriisid juhivad tähelepanu süsteemsetele ja organisatsioonilistele lünkadele (Boin & Hart, 2022, 17). Seega on magistritööl oluline väärtus mitte ainult akadeemilisse debatti panustamisega, vaid ka Eesti kriisijuhtimise süsteemi sisendi loomisega.

Eelnevast lähtuvalt seab käesolev magistritöö eesmärgiks välja selgitada, milline oli Teadusnõukoja roll Covid-19 kriisi juhtimisel ning millised väljakutsed selle rolli täitmisel esinesid.

Magistritöö otsib vastust järgnevatele uurimisküsimustele:

- 1) Milline oli Teadusnõukoja roll Covid-19 kriisi juhtimisel ajavahemikul 2020. aasta märts – 2022. aasta märts?
- 2) Millised olid peamised väljakutsed valitsuse ja Teadusnõukoja koostöös?

Eesmärgi saavutamiseks seab magistritöö autor endale kaks uurimisülesannet. Esiteks, valitud ajaperioodil Teadusnõukoja tegevuse kaardistamine läbi dokumentide ja meedia analüüsi. Teiseks, Teadusnõukoja rolli ja väljakutsete välja selgitamine, analüüsimine ja süstematiseerimine, tuginedes dokumendianalüüsile ja pool-struktureeritud intervjuudele.

Magistritöö on jagatud kolmeks osaks. Esimeses osas annab töö autor teoreetilise kirjanduse põhjal ülevaate kriisijuhtimise eripäradest, valitsusväliste ekspertide rollist ja väljakutsetest riigivalitsemisesse kriisivälisel ajal ning kriisi ajal. Teise osa moodustab metodika kirjeldus ning Teadusnõukoja tegevuse empiirilise analüüsi. Kolmandas osas seostatakse empiirilise analüüsi tulemusi teoreetilise raamistikuga ning arutletakse uurimuse järelduste üle.

Autor tänab juhendajat ja magistritöös osalenud intervjuueeritavaid olulise panuse eest magistritöö valmimise.

1. VALITSUSVÄLISTE EKSPERTIDE KAASAMINE KRIISIJUHTIMISSE

1.1. Valitsusväliste ekspertide roll riigivalitsemisel

Demokraatlikus riigivalitsemises on oluline lai vaade: poliitikaid kujundades ja otsuseid tehes tuleb arvesse võtta nii erakondlikke huve, huvigruppe, üldiseid väärtushinnanguid kui ka teaduspõhist informatsiooni (Choi *et al.*, 2005, 636). Kuigi poliitikate kujundamisel ei juhindu otsused ainult teaduspõhisest informatsioonist (Lohse & Canali, 2021), on teaduspõhise lähenemise roll poliitikate kujundamisel muutunud poliitilises kogukonnas üha populaarsemaks (Marston & Watts, 2003, 144; Lohse & Canali, 2021).

Teaduspõhise informatsiooni kasutamine riigivalitsemisel on muutunud üha populaarsemaks, sest riigid seisavad silmitsi aina keerulisemate väljakutsetega, mille lahendamine ja mõistmine nõuab teadusel põhinevat informatsiooni (Ingold & Gschwend, 2014). Teisalt on teaduspõhise informatsiooni rolli olulisus tõusetunud ka olukorras, kus poliitilisel tasandil valitsevad eriarvamused ning otsustamiseks soovitakse saada sõltumatut arvamust ehk ekspertteadmist (Lundin & Öberg, 2014, 29). Nimelt on välja toodud, et teaduspõhine poliitikate kujundamine on tavapärase pigem koalitsioonivalitsustes kui ühepartei valitsustes (Hodges *et al.*, 2022, 252).

Üheks viisiks teaduspõhist poliitikat kujundada on läbi ekspertteadmiste kasutamise. Lundin ja Öberg (2014, 27) defineerivad ekspertteadmiseid kui „süsteemiliselt kogutud teave, mis on esitatud uurimis-, eksperdi- või hindamisaruannetes“. Teaduspõhiseks poliitikate kujundamiseks on oluline, et informatsioon, mida valitsusele antakse, oleks teaduslikult põhjendatud ning seejuures ei ole oluline, kes seda teadmist edasi annab (*Ibid.*). Samuti kujundatakse teaduspõhist poliitikat läbi ekspertide otsese kaasamise poliitikate kujundamisesse. Akadeemilises kirjanduses

liigitatakse ekspertideks¹ nii riigiasutustes töötavaid kui ka valitsusväliseid valdkonna eksperte, teadlasi, konsultante, poliitika analüütikud kui ka erinevaid teaduskogusid (Weible *et al.*, 2010), kellel on ekspertteadmised konkreetsest valdkonnast (Ingold & Gschwend, 2014). Gadamer (1997, 177) väidab, et ekspert on tulenevalt oma ekspertteadmistest vahelüli avalikkuse ja poliitikakujundaja vahel, ent nende roll ei ole teha otsuseid, vaid on anda ekspertnõu.

Valitsusväliste ekspertide kaasamisel riigivalitsemisesse võib olla mitmeid eesmärke, millest sõltuvad ekspertide rollid. Laiemalt käsitletakse akadeemilises kirjanduses valitsusvälistel ekspertidel nõuandvat rolli lähtuvalt oma ekspertiisist (Hodges *et al.*, 2022, 251), ent neid kaasatakse üha enam ka pikaajaliste strateegiate kujundamisesse (Hesstvedt & Christensen, 2021).

Samuti on ekspertide rolliks keerulise süsteemi või probleemi mõtestamine ja defineerimine (Gluckman, 2018, 96), mida tehakse näiteks läbi teabe ja teaduspõhise informatsiooni kogumise, süstematiseerimise ja nõu andmise, et valitsus saaks selle põhjal oma seisukoha ja otsused kujundada (Jarman *et al.*, 2022, 1).

Lisaks käsitletakse akadeemilises kirjanduses valitsusväliste ekspertide rollina riigivalitsemisel valitsuse otsuste põhjendamist ja informeerimist laiemale avalikkusele. Nimelt võib valitsus soovida kaasata eksperte olukordades, mille käigus tuleb teha ebapopulaarseid otsuseid, mistõttu soovitakse otsuseid põhjendada teaduslikule informatsioonile tuginedes. (Weible *et al.*, 2020, 231)

Kuna poliitikate kujundamisel on tähtis kaaluda erinevaid potentsiaalseid lahendusalternatiive, on ekspertide rolliks analüüsida nende valikute tegemise mõjusid laiemalt. See annab võimaluse valitsusel valida parima lahenduse kasuks. (Gluckman, 2018, 96; Hodges *et al.*, 2022; Lundin & Öberg, 2014, 28)

¹ Edaspidi käsitletakse töös "ekspertide" ja "teadlaste" terminit sünonüümidena.

1.2. Valitsusväliste ekspertide rolli piirid ja väljakutsed riigivalitsemisel

Olenemata, et teaduspõhine poliitikate kujundamine on muutunud üha tavapärasemaks, on poliitikate kujundajad ja eksperdid eraldiseisvad kogukonnad, mistõttu on koostööks vajalik ületada mitmeid barjääre (Löblova, 2018, 7).

Üheks olulisemaks erinevuseks teaduse ja poliitikakujundamise vahel, mis tekitab väljakutseid, on ajaline mõõde. Nimelt, kuna teaduse olemus on otsida tõde, on teaduse protsess sageli aeganõudev ning kulgev. (Choi, *et al.*, 2005, 633) Samas peavad valitsused otsuseid tegema piiratud aja jooksul, kus teaduslik teadmine on mõnikord veel poolik (Gluckman, 2018, 91). Seega on osapooltel üksteisele erinevad ootused – valitsusel on ekspertidele ootus saada kiire ja selge seisukoht, ent teisalt ei pruugi see teaduse olemuse tõttu võimalik olla. Näiteks võib tegu olla olukorraga, millele on keeruline kiirelt, selgelt ja üheselt seisukohta kujundada, sest vastamiseks puudub piisav informatsioon. Samuti on oluline välja tuua, et teadlaste ja poliitikute vahel võib koostööd raskendada usaldamatus, sest tegemist on kahe erineva kogukonnaga. (Choi, *et al.*, 2005, 633)

Kuigi ekspertidel on oluline roll erinevate võimalike lahendusalternatiivide analüüsimisel, võib see valitsuse vaatest tekitada omakorda väljakutse. Nimelt võib ekspertide kaasamisel selguda, et teaduslik informatsioon võib piirata valitsuse võimalust valikute vahel valida, sest informatsioon n-ö eemaldab mitte-teaduslikud alternatiivid (Freedman, 2020).

Samuti on akadeemilises kirjanduses välja toodud, et teadusliku informatsiooni kasutamine poliitikate kujundamises võib olla strateegiline otsus (Ingold & Gschwend, 2014), et poliitika kujundajad saaksid oma seisukohtadele alust (Choi, *et al.*, 633; Ingold & Gschwend, 2014). Kuna teadus ei ole sageli universaalne, võivad ekspertidel olla erinevad arvamused ning see võib tõusetuda tugevamalt just keerulisemates olukordades (Hodges *et al.*, 2022). Seega on poliitikutel võimalus kaasata eksperte, kes nende seisukohti toetavad.

Valitsusväliste ekspertide kaasamisel võib tõusetuda veel väljakutsena poliitikute ja ekspertide rollide piiri hägustumine. Rollide segadus võib tekkida juhul, kui ekspert hakkab nõu andmisel arvestama ka laiemat konteksti väljaspool oma ekspertiisi. (Hodges *et al.*, 2022, 252) Ingold ja Gsvhwend (2014, 19) juhivad tähelepanu, et teadlased võivad jääda oma erialaga seonduva ekspertteadmise andmise juurde, ent nad võivad protsessi käigus võtta ka poliitikakujundaja rolli.

Ekspert aga peaks lähtuma valitsusele nõu andes vaid oma ekspertiisist ning poliitika kujundajate roll on otsuseid tehes arvestada ka teisi aspekte (Gluckman, 2018). Seega on ka ekspertide poolt soovitatud nõul ja sisendil piirangud, mil määral ja kas üldse saavad nende soovitused teoks, mistõttu peavad eksperdid sellest selgelt aru saama. (Löblova, 2018, 8)

Gadamer (1997) juhib tähelepanu, et kui valitsusväliseid eksperte kaasatakse keerulistes olukordades, võib tõusetuda väljakutseks, et ekspertidele antakse n-ö viimane sõna, mis on aga väga vastutusrikas. Seega võib ühiskonnas tekkida ootus, et eksperdid oskavad täpset suunda näidata ja olukorda defineerida, ent tegelikkuses ei ole teadus alati täpne ning on pigem protsess. (Gadamer, 1997, 179-180) Ekspertidel, kes nõustavad otsusetegijaid, lasub ka vastutus. Esiteks vastutus jagatud nõu ja teaduslikult prognoositavate tagajärgede suhtes; ning teisalt vastutus laiema ühiskonna ees teaduslike seisukohtade esitamisel. (*Ibid.*, 188-189)

Kuigi valitsusväliste ekspertide kaasamine poliitikate kujundamisesse on muutunud aja jooksul üha tavapärasemaks, on nende rolli olulisus tõusetunud just kriiside kontekstis, kus teaduslikul infol on määrav sisend otsuste kujundamisel, sest otsuseid tuleb teha kiiresti ning suures teadmatuses (OECD, 2018, 20, 26).

1.3. Kriisijuhtimise eripärad

Kriise iseloomustab piiratud teadmises ja ajaraamides otsuste tegemine, etteaimamatus ning organisatsioonilised väljakutsed (Hermann, 1963, 64). Kriisijuhtimine jaguneb kolmeks olulisemaks faasiks: kriisiks valmistumine ehk kriisieelne aeg; tegevused ja otsused, et vähendada kriisi mõjusid ehk kriisi aeg; ning kriisist taastumine (OECD, 2015, 21; Tokakis *et al.*, 2019). Kui tegemist on kriisiga, mida iseloomustab kompleksus, vähene teadmine ning piirideülesus, on teadlaste ja ekspertide roll kriisijuhtimises oluline kõigis kolmes kriisijuhtimise faasis (OECD, 2018, 29).

Kriiside keerukusest tulenevalt seisavad riigid üha keerulisemate väljakutsete ees, mis on oma olemuselt ettearvamatud, ent samaaegselt nõuavad kiiret reageerimist ja lahendusi (Ansell *et al.*, 2021). Tulenevalt kriisist ja sellest tekkivatest väljakutsetest nagu ebakindlus ja kiireloomulisus (Rosenthal *et al.*, 2001, 7), nõuab nende lahendamine tarka valitsemist ja juhtimist (Al-Dabbagh, 2020). Kuigi kriis võib näida võimalusena juhtida riiki ka keerulisel ajal ning seeläbi võita rahva poolehoidu (Kuhlmann *et al.*, 2021), seavad enamasti kriisist tulenevad väljakutsed kriisi juhid

hoopis suure pinge alla. Näiteks on kriisis kriitilise tähtsusega kommunikatsioon, mis võib aga kujuneda väljakutseks – nii sõnumite selgus kui ka see, et kriisi ajal ringleb palju valeinformatsiooni (Hart & Boin, 2003, 545; Mian & Khan, 2020, 1). Selge kommunikatsioon on oluline ka seetõttu, et niigi pingelises olukorras rahvast maha rahustada (Coombs, 2020, 999).

Samuti iseloomustab kriise, et isegi kui riikidel on varasem kriisijuhtimise kogemus ja selged kriisiplaanid, võib kriis neid tabada väga ootamatult ning senised kriisiplaanid uue kriisiga ei pruugi töötada (Boin *et al.*, 2020, 199). Näiteks on juhitud akadeemilises kirjanduses tähelepanu, et kui kriis on erinevate valdkondade ülene, võib tekkida olukord, kus osapooled ei saa aru, kes peaks hakkama kriisi koordineerima ning see vastutus on justkui mitmel asutusel, mis tekitab osapooltes segadust (Ansell *et al.*, 2010, 199).

Kriisi juhtimise eripäraks on ka piiratud ajaraam otsuste tegemiseks, sest tingimused mingite otsuste tegemiseks võivad väga kiiresti muutuda, mistõttu kui otsuseid ei tehta õigel ajal, võib tekkida olukord, kus otsust ei saagi enam vastu võtta või on tingimused otsuse tegemiseks muutunud veel halvemaks (Billings *et al.*, 1980, 301).

Samuti on kriisijuhtimine vastutusrikas, sest ühest küljest iseloomustab kriise suur määramatus, ent teisalt on laiemal avalikkusel ootus, et olukord kiiresti normaliseeruks (Hart & Boin, 2003, 545). Donovan (2021) viitab, et kui eksperdid lähevad valitsusele nõu andma, siis nad ei ole vaid valitsuse partnerid, vaid neil on ka roll avalikkuse ees.

Kriisi eripäraks on ka n-ö lained, mis tähendab, et mingi tegur võib kriisi järsult põhjustada; seejärel võib kriis mõneks ajaks vaibuda ning hiljem taas tõusta (Hart & Boin, 2003, 545). Ka Covid-19 kriisi eripäraks oli, et viiruse levik kord ägenes ja siis taas taandus. Nimelt saab Covid-19 kriisi faase eristada järgnevalt: I faas algas viiruse levikuga 2020. aasta märtsil; II faas algas 2020. aasta oktoobris (Webb *et al.*, 2022), millele järgnes viiruse leviku langus kevad- ja suvekuudel; III faas algas 2021. aasta sügisel; ning IV viiruselaine sai alguse 2021. aasta talvel (Ourworldindata.org veebilehekülje andmestik Eesti näitel).

1.4. Valitsusväliste ekspertide roll kriisijuhtimises

Kuigi ekspertide kaasamine riigivalitsemisesse on muutunud üha tavapärasemaks, tõusetub nende roll eriti nähtavaks just kriisi kontekstis, kus avalikkuse tähelepanu on suunatud neile enam kui tavapärasel olukorras (Weible *et al.*, 2020, 231). Kuna kriisi olukord on erinev tavapärasest

olukorrast, on oluline, et kui valitsus kaasab kriisi juhtimisse valitsusväliseid eksperte, peavad eksperdid selgelt mõistma oma rolli ja vastutust kriisi juhtimisel (Donovan & Oppenheimer, 2016, 370).

Covid-19 kriis näitas, et epideemiad võivad levida väga kiiresti ning avaldada seejuures mõju erinevatele ühiskonna sektoritele (Margherita *et al.*, 2021). Ekspertide oluliseks rolliks kriisijuhtimises on anda valitsusele nõu ning koguda kokku teaduspõhist informatsiooni (Hodges *et al.*, 2022). Kuigi valitsust nõustav roll on omane ka tavaolukorrale, on kriisijuhtimisel vajalik anda nõu väga kiiresti, sest ajaraam otsuste tegemiseks on kriisi eripärade tõttu piiratud (Billings *et al.*, 1980, 301). Samuti on oluline, et eksperdid lähtuksid valitsusele nõu andes ekspertiisist ning nad ei oleks mõjutatud poliitikast (Freedman, 2020, 520). Valitsusi nõustavatel ekspertidel on oluline roll ka valitsusi nõustades anda soovitusi ja hinnata erinevate poliitikate võimalikke mõjusid (Lavazza & Farina, 2020, 1).

Ekspertide roll Covid-19 kriisis on olnud märkimisväärne, sest mitmetes riikides võtsid nemad kommunikatsiooni rolli laiema avalikkusega. Kuigi ekspertide roll kriisi juhtimisel võib aja jooksul muutuda (Hodges *et al.*, 2022, 265), on neil oluline roll ka seetõttu, et avalikkus peab neid usaldusväärseks. (Lavazza & Farina, 2020, 2; Donovan, 2021) Samuti on ekspertidel kriisis oluline roll laiema informeerituse tagamisel ühiskonnas ning ka selgitamine, mil määral valitsus teaduspõhist informatsiooni otsuste kujundamisel arvestas (Jarman *et al.*, 2022, 1). Kommunikatsiooni roll kriisi ajal on oluline, sest kriisist tingitud eripärade tõttu on inimesed ka valvsamad ning üldjuhul järgivad, mida avalikkusele kommunikeeritakse (Donovan, 2021). Kuigi ühest küljest on ekspertidel oluline roll rahvale selgitada, mil määral valitsus teaduspõhist informatsiooni arvestab, on neil kriisis oluline roll ka informeerida ja põhjendada keerulisi valikuid, näiteks erinevaid piiranguid (Weible *et al.*, 2020, 231; Lavazza & Farina, 2020, 1).

Kuna kriise iseloomustab kompleksus ja piiride ülesus, on ekspertidel sageli roll ka andmete ja informatsiooni jagamisel ja analüüsimisel ning sageli ka koostöös teiste riikide ekspertidega (OECD, 2018, 20). Samuti on kriisis olulisel kohal sotsiaalteaduse ala eksperdid, sest kriisi olukorras tuleb mõista, kuidas inimesed olukorda tajuvad ning kuidas nendeni oma sõnumitega jõuda (Hulme *et al.*, 2020, 4-5).

1.5. Valitsusväliste ekspertide rolli piirid ja väljakutsed kriisijuhtimises

Covid-19 kriis kinnitas, et teaduspõhisel poliitika kujundamisel on kriisi juhtimisel oluline roll (Lancaster *et al.*, 2020), ent samas võib see tuua esile erinevaid väljakutseid. Valitsusväliste ekspertide kaasamisel võib tõusetuda väljakutseid nii laiema avalikkuse vaatest kui ka valitsuse ja ekspertide endi vaatest.

Üheks olulisemaks väljakutseks kriisis on määramatus ja teadmatus. Covid-19 viirusest tingitud kriisil oli mitmeid nurjatu probleemi tunnuseid: Covid-19 viiruse leviku algusaega iseloomustas ebaselgus viiruse olemuse, leviku, mõjude ja võimalike lahenduste osas viiruse tõkestamiseks (Denford *et al.*, 2022). Kuna kriisi alguses oli vähe teadmist, said valitsused toetuda vähesele saadaolevale ekspertiisile (Hodges *et al.*, 2022), mis võib aga tekitada uusi väljakutseid. Nimelt võib teaduslik teadmine olla vastuoluline ning poolik, eriti kriisi algfaasis. Seetõttu on oluline, et kriisi juhtimisel ja otsuste tegemisel võetakse arvesse ka teiste valdkondlike aspektidega. (Hulme *et al.*, 2020)

Covid-19 kriisi uudsus ja komplekssus seadis teadlastele ja ekspertidele andmete ja informatsiooni kogumisel mitmeid väljakutseid. Nimelt oli viiruse osas kriisi alguses teadmist väga vähe – näiteks puudusid selged ja kergesti kättesaadavad andmed, mille põhjal valitsust konsulteerida (Salajan *et al.*, 2020). Ka olemasolevad andmed olid problemaatilised (Boin *et al.*, 2020, 192). Seega, kuna Covid-19 viirus oli niivõrd uudne ja teadmine selle kohta oli kriisi alguses limiteeritud, kasutati andmeid ja teadmisi varasematest kriisidest (Yang, 2020), mis võib aga tekitada uue väljakutse - kui teaduspõhine oli see informatsioon, mis alguses kriisi kohta jagati (Lancaster *et al.*, 2020). Nimelt on iga kriis oma olemuselt eripärane (Boin & Lagadec, 2000; Rosenthal *et al.*, 2001, 6) ning seda eripära on välja toodud just Covid-19 kriisi kontekstis, kus kriisi vältel tõusetus aina uusi väljakutseid (Boin *et al.*, 2020, 194). Kuigi ekspertide peamine roll on nõu andmine, võib nende kaasamine kriisi juhtimisse tuua omakorda kaasa täiendava erimeelsuse, kui osapooled omavahel seisukohti ei jaga (Rosenthal & Hart, 1991, 262).

Lisaks tekib kriisi vältel juurde üha enam uut teadmist, mis võib muuta omakorda juba varasemalt saadud teadmist, hoiakut ning seni vastu võetud poliitilisi otsuseid (Lancaster *et al.*, 2020). Samuti võib kriisi olukorras võimenduda see, et isegi sarnase taustaga eksperdid võivad tõlgendada samu andmeid erinevalt (Donovan, 2021). Kuna Covid-19 kriisi näol oli tegemist uudse ja keerulise olukorraga, olid ka ekspertidel potentsiaalsete lahenduste osas erinevad arvamused (Hodges *et al.*,

2022, 251). Seega oli kriisi vältel poliitikutel võimalus erinevate seisukohtade vahel valida, ent samas tõusetub väljakutseks ka see, milliseid arvamusi ja analüüse otsuste tegemisel arvestada (Yang, 2020, 711). Väljakutseks võib kujuneda ka otsustega manipuleerimine läbi ekspertteadmiste kasutamise. Nimelt võimaldab erinevate ekspertide olemasolu valida, milliseid eksperte kriisi juhtimisse kaasata (Hodges *et al.*, 2022, 252). Seega on valitsusel ka võimalus valida eksperte vastavalt sellele, milline ekspertarvamus toetab valitsuse üldist suunda ja otsuseid (*Ibid.*). Kuigi erinevate ekspertide olemasolu aitab erinevaid alternatiive kaaluda ja märgata, võib ka ekspertide valik kriisi juhtimisse olla poliitiline valik (Toeller *et al.*, 2022, 286).

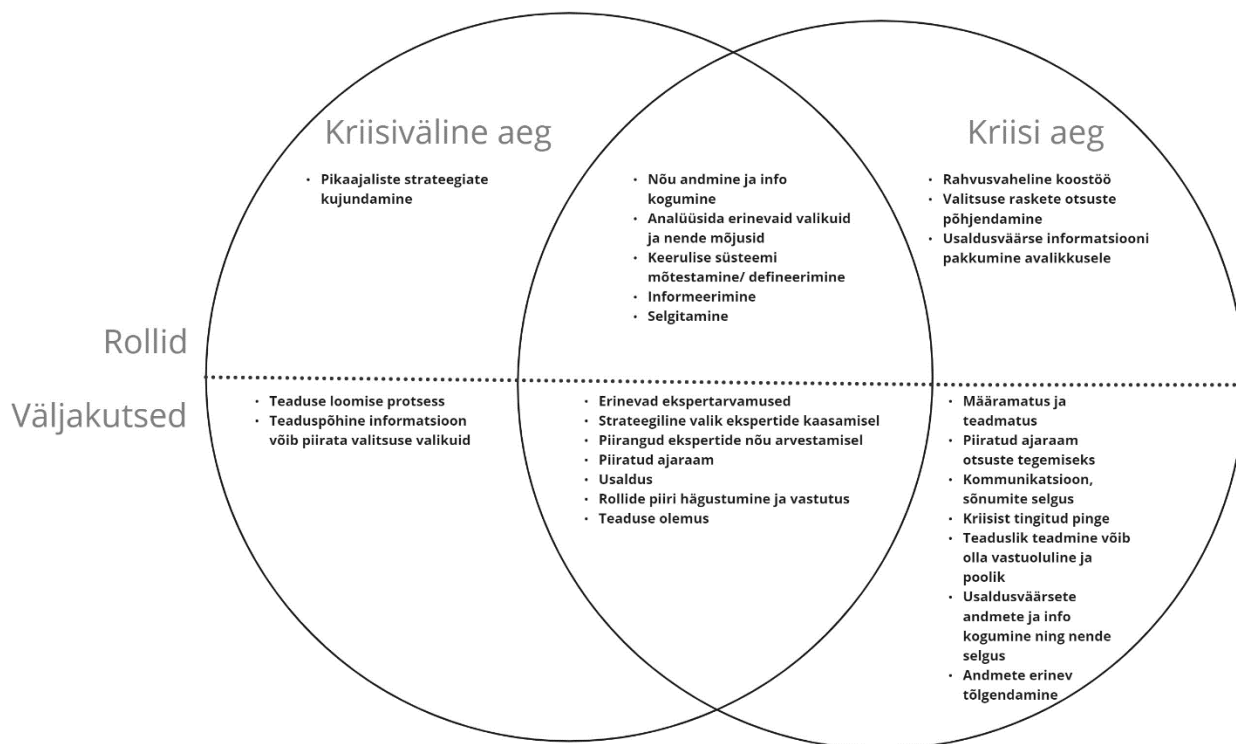
Inglismaal võeti peaminister Boris Johnsoni juhtimisel seisukoht, et valitsus järgib otsuseid tehes täielikult teadust ja eksperte (Hodges *et al.*, 2022; Freedman, 2020, 515). Samas on oluline märkida, et Inglismaa Covid-19 piirangud on saanud palju rahvusvahelist tähelepanu ja kriitikat, sest algselt usuti, et viiruse leviku tõkestamiseks ei ole vaja seada karme piiranguid, vaid ühiskonnas tuleb saavutada läbi vaksineerituse või läbipõdemise n-ö karjaimmuunsus (Ellyatt, 2021). Kuigi avalikkusele öeldi, et valitsus juhindub otsuseid tehes teaduslikust informatsioonist, on Inglismaa Covid-19 kriisi juhtimine ning valitsust nõustava ekspertkogu autonoomsus saanud kriitikat, sest valitsus toetus otsuseid tehes nendele teadlastele, keda nad on ise endale nõu andma valinud (Jarman *et al.*, 2022, 3).

Samuti tõusetub väljakutseks ekspertide kriisi juhtimisse kaasamisel poliitilise vastutuse küsimus. Ekspertid, kes valitsusi konsulteerisid, tegid seda lähtuvalt oma teadmistest ja ekspertiisist, ent nad ei ole rahva poolt demokraatlikul teel valitud (Rubin *et al.*, 2021). Seega tuleb arvestada, et mida suurem roll on valitsusvälistel ekspertidel poliitilistes otsustes kaasa rääkimisel, seda enam hajub poliitiline vastutus ning tõusetub küsimusena, kes seda vastutus kandma peaks (Weible *et al.*, 2020, 231). Lisaks saab välja tuua, et eksperdid konsulteerivad valitsusi vastavalt olemasolevale informatsioonile ning on küsitav, kas ja kellel lasub vastutus antud ekspertnõu eest (Donovan, 2021). Seega ei tohiks tekkida olukord, kus poliitikud annavad vastutuse kriisi juhtimises ekspertidele, sest poliitikud on rahva poolt valitud, ent ekspertidel puudub poliitiline vastutus. (Toeller *et al.*, 2022, 286) Böcher (2016), on juhtinud tähelepanu, et valitsusväliste ekspertide kaasamisel poliitika kujundamises on keeruline neid eristada poliitikutest ning nende huvid pigem lõimuvad aja jooksul.

Ekspertide ja teadlaste kaasamisel kriisi juhtimisse võib tõusetuda erinevaid väljakutseid seoses teaduse olemusega. Näiteks võib kriisi olukorras väljakutseks saada ajaline surve, sest otsuseid

tuleb vastu võtta väga kiiresti. Küll aga on teadlastel vaja infot süstematiseerida ning läbi töötada, et valitsusi konsulteerida ning see on sageli aeganõudev. Samuti on teaduslikule lähenemisele omapärane tõe leidmine ja kahtlemine, mis aga kriisi olukorras võib tekitada ühiskonnas veel enam segadust. Kui teadlased ei ole ühel meelel näiteks selle osas, kas maskide kandmine aitab viiruse levikut piirata, siis võib selline erimeelsus tekitada segadust ühiskonnas. (Dooren & Noordegraaf 2020, 611-612)

Ekspertidel on oluline mõista, et lisaks nende seisukohtadele peavad poliitikud otsuseid tehes lähtuma ka teistest aspektidest, mistõttu ei pruugi valitsused nende soovitusi ellu viia (Rosenthal & Hart, 1991, 256) Isegi kui kriisi juhtimise ja otsuste tegemise eest vastutab valitsus, tunnetavad ka eksperdid sageli vastutust kriisi lahendamata. (*Ibid.*, 259) Kriisid on keerulised olukorrad, mistõttu tunnevad kriisi koormust nii poliitikud otsustajatena kui ka eksperdid nõu andjana (*Ibid.*, 263).



Joonis 1. Valitsusväliste ekspertide rollid ja väljakutsed kriisivälisel ja kriisi ajal
Allikas: Kaisa Karu, koostatud akadeemilise kirjanduse põhjal

2. TEADUSNÕUKOJA ROLL JA VÄLJAKTUSED COVID-19 KRIISI JUHTIMISEL

2.1. Kriisi juhtimisest ja Covid-19 kujunemisest Eestis

Esimene teadaolev Covid-19 juhtum väljaspool Hiinat registreeriti 13. jaanuaril 2020. aastal (Archived: WHO Timeline ..., 2020). Veel samal kuul sõnas Terviseamet, et Hiinas levima hakanud viiruse tõttu ei ole vaja inimestel oma varasemalt planeeritud reise tühistada, ent tuleks vältida reisimist Hiinasse (Ameti hinnangul pole ..., 2020). Ligikaudu kuu hiljem, 26. veebruaril 2020, registreeriti Eestis aset esimene koroonaviiruse juhtum (Eestis leiti esimene ..., 2020).

Tulenevalt viiruse kiirest levikust ja selle mõjudest nimetas Maailma Terviseorganisatsioon 11. märtsil 2020. aastal Covid-19 viirust pandeemiaks (Archived: WHO Timeline ..., 2020), mille järgselt kuulutas Eesti Vabariigi Valitsus 12. märtsil 2020. aastal välja eriolukorra, mis kestis 17. mai 2020. aastani (Eriolukorra väljakuulutamine Eesti ...). Ühtlasi võttis Vabariigi Valitsus 12. märtsil 2020 vastu korralduse nr 73, millega moodustati Covid-19 kriisist tulenevate probleemide lahendamiseks tegelev valitsuskomisjon. Samuti toodi korralduses välja, et loodud valitsuskomisjonil on võimalik ülesannete täitmiseks moodustada töörühmi. (COVID-19 haigust põhjustava ...)

Kui 2020. aasta veebruarikuu alguses kinnitas minister Tanel Kiik, et Eestis on nii raviasutustel kui ka riigiasutustel võimekus viiruse leviku ohjamiseks (Minister Kiik: Eesti ..., 2020), siis koroonaviiruse levikuga sattusid organisatsioonid mitmete väljakutsete ette. Nimelt sätestab hädaolukorra seadus, et kriisireguleerimist oma valitsemisalas korraldab vastav ministeerium (HOS §8). Seega oleks pidanud hädaolukorra seaduse kohaselt kriisireguleerimist korraldama Sotsiaalministeerium koostöös Terviseametiga, ent kuna asutustel ei olnud võimekust Covid-19 kriisi koordineerimiseks ning kriis ületas konkreetse valitsemisala piirid, võttis aja jooksul kriisi koordineeriva rolli Riigikantselei (Riigikontroll, 2021a, 10; Riigikontroll 2021b).

Covid-19 kriisi juhtis kaks erinevat valitsust: kuni 2021. aasta 26. jaanuarini juhtis kriisi Jüri Ratase valitsus ning alates 2021. aasta 26. jaanuarist Kaja Kallase valitsus (Vabariigi Valitsuse

veebilehekülj, 2022). Eestis juhtis kriisi peaminister ning Covid-19 kriisi juhtimine toimus tsentraliseeritult, sest otsuste tegemine koondus suures osas võimul oleva valitsuse kätte (Raudla, 2021, 115; Webb *et al.*, 2022). Küll aga konsulteerisid valitsust kriisi juhtimisel ka teised riigiasutused ja valitsuse poolt kokku kutsutud valitsusvälistest ekspertidest koosnev Teadusnõukoda, kellel oli kriisis mitmeid olulisi rolle (Raudla, 2021, 114). Kuigi Teadusnõukoja kaasamine Covid-19 kriisi juhtimisse on andnud olulise panuse kriisiga hakkamasaamisel, juhtis Riigikontroll kriisi jooksul tähelepanu muu hulgas kommunikatsiooniga seotud väljakutsetele (Riigikontroll, 2021a, 11).

2.2. Metoodika

Magistritöö empiirilise analüüsi fookuses on Teadusnõukoja roll ja väljakutsed Covid-19 kriisi juhtimisel perioodil 2020. märts – 2022. märts. Seni on vähe uuritud kriisis valitsusi nõustavaid ekspertkogusid (Donovan, 2021) ning samuti ei ole autorile teadaolevalt Eestis varem Teadusnõukoja kaasust uuritud. Seega on üksikjuhtumi analüüsimine oluline, sest see võimaldab uuritavat teemat detailsemalt mõista (Dyer & Wilkins, 1991, 614).

Uurimisperioodi valikul lähtuti põhimõttest, et oleks võimalik võrrelda Teadusnõukoja rolle ja väljakutseid kriisi vältel – nii kriisi alguses kui ka hilisemas etapis. Oluliseks kriteeriumiks uurimisperioodi valikul oli ka asjaolu, et 2022. aasta jaanuaris alustas tööd uus Teadusnõukoja koosseis.

Analüüs viidi läbi kahes etapis. Esmalt, Teadusnõukoja tegevuse kaardistamine läbi dokumendi analüüsi, mis hõlmas nii meediaanalüüsi, Riigikontrolli Covid-19 teemalisi aruandeid kui ka Riigikantselei dokumendiregistri analüüsi. Teiseks, Teadusnõukoja rolli ja väljakutsete uurimiseks Covid-19 kriisi juhtimisel viidi läbi pool-struktureeritud intervjuud. Dokumentide analüüs toetab intervjuude analüüsimist, mis on töö empiirilise osa fookuses.

Magistritöö raames kontakteerus töö autor ajavahemikul 09.03.2023 – 27.04.2023 e-kirja teel 15 isikuga, kellest 14-ga lepidi kokku intervjuu aeg (Lisa 1). Intervjuu viidi läbi järgnevate isikutega: (endise) tervise- ja tööministri Tanel Kiigega; Terviseameti peadirektori asetäitja Mari-Anne Härmaga; Sotsiaalministeeriumi (endise) kantsleri Marika Priskega (oli ametis kuni 2021. aasta augustini) ja kantsler Maarjo Mändmaaga (asus ametisse alates 2021. aasta augustist); ning Riigikantselei esindajaga (anonüümne). Esimese Teadusnõukoja koosseisust valiti intervjuus

osalema neli liiget ning teisest koosseisust kolm, mõlemal juhul intervjueriti ka Teadusnõukoja juhte. Esimesest koosseisust valiti neli liiget, sest üks koosseisu liige oli välise eksperdina kaasatud ka teise Teadusnõukoja töösse, kuigi ametlikult ta uue koosseisu liikmeks ei läinud. Teadusnõukoja liikmete ning Riigikantselei esindaja anonüümsuse tagamiseks viidatakse edaspidi intervjueritavaid vastavalt: Teadusnõukoja esimese koosseisu liige (TN1_1/2/3/4) ning teise koosseisu liige (TN2_1/2/3); Riigikantselei esindajat viidatakse töös järgnevalt: (RE). Teised intervjueritavad andsid loa enda nime ja seisukohtade avalikuks esitamiseks.

Valimisse kuulunud isikutega viidi perioodil 15.03.2023 – 28.04.2023 läbi pool-struktureeritud intervjuud (Lisa 2). Intervjuud viidi läbi respondentidele sobival viisil. Kahel juhul viidi intervjuu läbi näost-näku kohtumisena ning ülejäänud juhtudel videokõne vahendusel. Vajadusel täpsustati vastuseid hiljem respondentiga kirjalikus suhtluses. Intervjuud kestsid 35 minutist kuni pooleteise tunnini.

Intervjuudes uuriti Teadusnõukoja rolle ja väljakutseid Covid-19 kriisi juhtimisel. Pool-struktureeritud intervjuu eeliseks on, et see võimaldas lähemalt uurida intervjueritavate kogemust (Starr, 2014, 240), ent teisalt aitab tuvastada ka aspekte, mida varasemalt käsitletud pole (Paluck, 2010, 61). Intervjuu käigus saadud info põhjal viidi läbi kvalitatiivne analüüs, mille põhjal oli võimalik analüüsida intervjuude käigus tõusetunud mustreid ning ka erisusi.

2.2.1. Uurimuse piirangud

Kvalitatiivse uurimuse väljakutseks võib kujuneda selle usaldusväärsus, sest uurimus võib jätta uurijale ruumi subjektiivseks tõlgenduseks (Guercini, 2004). Uurimuse piiranguks on ka intervjuude oluline roll töö analüüsil, sest intervjuude käigus võib intervjueritav avaldada subjektiivseid arvamusi. Nimelt võib intervjuu läbiviimisel juhtuda, et intervjueritav ei mäleta sündmust või soovib teatud olukordi ümber mõtestada, mistõttu võib intervjuu käigus saadud teave olla eksitav (Starr, 2014, 256). Selleks, et üksikjuhtumi uurimuse eripärasid leevendada, on töös kasutatud kombineeritud andmete kogumist – nii dokumendi analüüsi kui ka pool-struktureeritud intervjuusid erinevate osapooltega.

Lisaks, magistriöö ei anna täielikku ülevaadet Covid-19 kriisi juhtimisest ja selle erinevatest aspektidest. Nimelt oli Covid-19 kriisil mitmeid eripärasid ja palju osapooli, kellel kõigil oli kriisi juhtimises oma kindel roll, ent konkreetne magistr töö keskendub vaid Teadusnõukoja rollile ja

väljakutsetele. Riigi tasandi laiemaid väljakutseid Covid-19 kriisi juhtimisel tuleks analüüsida eraldiseisvalt. Samuti juhib töö autor tähelepanu, et teine Teadusnõukoja koosseis oli kriisi aktiivsemas faasis valitsusele nõu andmas lühemal perioodil kui esimene koosseis, mistõttu on teise Teadusnõukoja sisend töös väiksem.

2.3. Teadusnõukoja roll Covid-19 kriisi juhtimisel

2.3.1. Teadusnõukoja loomine

Covid-19 pandeemia põhjustas riikidele mitmeid väljakutseid, milleks valitsused valmis polnud. Kuna kriisi alguses oli palju teadmatust, hakkasid valitsused nõu saamiseks kaasama kriisi juhtimisse eksperte (Hodges *et al.*, 2022). Sotsiaalministeeriumi toonane kantsler M. Priske sõnas, et Eestis olid olemas küll üldised kriisijuhtimise kokkulepped, ent koroonaviiruse sarnaseks kriisiks stsenaariume ei olnud mõeldud (Priske). Samuti ei olnud olemas kindlat reeglistikku, kuidas kriisi olukorras valitsusväliseid eksperte kaasata. Toonane tervise- ja tööminister T. Kiik avaldas arvamust, et riik ei peaks sarnaste ekspertkogude kaasamist kriisi juhtimisse kindlalt reguleerima, sest kriisid on olemuselt erinevad ning seetõttu on kindlat reeglistikku kokku leppida keeruline. Tema sõnul on oluline kriisis just riigi paindlikkus ja valmisolek eksperte muudest valdkondadest operatiivselt kaasata (Kiik). Kuna Eesti on väikeriik ja seetõttu on inimestel lähedased sotsiaalsed suhted ja teatakse üksteist (Sarapuu & Randma-Liiv, 2020, 8), on see eeliseks sarnases olukorras ekspertide leidmisel ja kaasamisel, mistõttu ei ole T. Kiige hinnangul vajadust seda õigusaktide tasandil määratleda.

Eestis loodi Vabariigi Valitsuse algatusel Riigikantselei juurde ekspertidest ja teadlastest koosnev Teadusnõukoda, mille esmane roll oli konsulteerida valitsust läbi ekspertinfo kogumise ja analüüsimise (Kriis.ee veebilehekülg, 2023). Valitsust nõustas koroonakriisi juhtimisel kaks Teadusnõukoda: 20. märtsist 2020 – 2021. aasta detsembrini andis valitsusele nõu Teadusnõukoja I koosseis (edaspidi TN1) ning alates 2022. aasta jaanuarist Teadusnõukoja II koosseis (edaspidi TN2) (Tartu Ülikool, 2021).

2.3.1.1. Esimese Teadusnõukoja loomine

Minister Kiige sõnul otsustas Vabariigi Valitsus luua Teadusnõukoja, et kriisi juhtimisse oleksid kaasatud eksperdid ja teadlased koordineeritult, et ennetada olukorda, kus igal valitsuse liikmel ja meediaväljaandel on oma teadlane ja andmeanalüütik, kellega nõu peetakse. Valitsuse tasandil

lepiti kokku, et minister teeb koostöös Sotsiaalministeeriumiga valitsuskomisjonile ettepanekud TN1 juhi osas. Selleks konsulteeris T. Kiik Tartu Ülikooli rektor T. Asseriga, et teada saada, kes on Tartu Ülikooli kõneisik koroonaviiruse teemal. Tartu Ülikooli juhtivaks kõneisikuks oli kujunenud professor I. Lutsar, kellele esitati palve anda valitsusele ülevaade koroonaviiruse olukorrast maailmas. Pärast valitsusega kohtumist tegi peaminister J. Ratas professor Lutsarile ettepaneku Teadusnõukoda juhtima hakata ning samuti sai talle ülesandeks kutsuda kokku ülejäänud Teadusnõukoda. Professor Lutsari sõnul ei esitatud valitsuse poolt kindlaid kriteeriumeid, mille alusel Teadusnõukoda koostada ning samuti ei konsulteerinud ta koosseisu valides teiste riigiasutustega (Lutsar).

TN1 loomine käis eriolukorrast tingitult väga kiiresti, mistõttu sõnastati Teadusnõukoja ja Vabariigi Valitsuse vahel formaalselt, et Teadusnõukoda kutsutakse kokku, et anda valitsusele teaduspõhist nõu – TN1 ülesandeks oli koondada kokku teaduspõhine info viiruse osas ja esitada selle põhjal esmased prognoosid. Valitsuse ja Teadusnõukoja vahel ei määratletud täpsemalt Teadusnõukoja rolli ega tööülesandeid. Samuti ei loodud Teadusnõukoja sees kindlaid toimimispõhimõtteid, ent kriisi vältel kujunes Teadusnõukoja sees seisukoht, et kui avalikkus (sh poliitikud, meedia, kodanikud) soovib koroonaviiruse teemadel teavet, siis on liikmed selleks kättesaadavad (Lutsar; TN1_1; TN1_2; TN1_4). Intervjueeritavad tõdesid, et tegelikkuses oleks pidanud täpsemalt määratlema omavahelised ootused, ent algselt arvati, et koroonakriis kestab vaid mõned kuud, mistõttu ei osatud ette näha, et omavaheline koostöö muutub pikaajaseks (Lutsar; Kiik).

2.3.1.2. Teise Teadusnõukoja loomine

Kui TN1 loodi olukorras, kus riigil puudus varasem kogemus sarnasesse kriisi valitsusväliste ekspertide kaasamisel, siis TN2 loomisel arvestati ka tekkinud õppetundidega. 2021. aasta detsembris tegi peaminister K. Kallas professor T. Maimetsale ettepaneku juhtida uut Teadusnõukoda ning kutsuda kokku ülejäänud koosseis. Professor Maimets küsis teiste hulgas ka riigiasutustelt arvamust, millist ekspertiisi riik vajab. Teadusnõukoja juht, peaminister ning riigisekretär arutasid omavahel paari nädala jooksul selgelt Teadusnõukoja tööülesanded ja rolle, mis määratleti koos Teadusnõukoja koosseisu kinnitamisega 17.01.2022 Riigikantselei käskkirjaga nr 3.

Lisaks sellele, et TN2-le määratleti käskkirja alusel kindlad tööülesanded, pidas Teadusnõukoja juht vajalikuks kokku leppida toimimispõhimõtted ka Teadusnõukoja sees. Näiteks lepiti kokku,

kuidas käib info liikumine - üheks omavaheliseks kokkuleppeks oli, et Teadusnõukoda kommunikeerib oma nõu valitsusele ning alles siis, kui valitsus on sellest teadlik, on Teadusnõukoja liikmetel võimalik oma ekspertarvamust esitada. Konkreetne kokkulepe tuli Teadusnõukoja initsiatiivil, mitte valitsuse soovitusel. Kaks intervjuueeritavat sõnasid, et Teadusnõukoda esitas arvamusi ühtse seisukohana (TN2_2; TN2_3), ent neil oli võimalik ka oma ekspertarvamus avaldada ning selle osas piiranguid ei tunnetatud (Maimets; TN2_2; TN2_3).

2.3.2. Teadusnõukoja tööülesanded

Covid-19 kriisi vältel muutus Teadusnõukojale esitatud tööülesannete iseloom. Kriisi eripäradest tingitult tegutses TN1 kriisi alguses suures määramatuses, mistõttu olid ka tööülesanded Teadusnõukoja loomisel abstraktsed ning ei olnud osapoolte vahel väga selgelt määratletud. Teatud määramatus tööülesannetes oli osapoolte hinnangul aga kriisi olemusest tingitult paratamatu, sest keeruline oli ette näha, mida isegi lähipäevad tuua võivad (Lutsar; TN1_2; TN1_4; Kiik). Seega olid TN1 koosolekutel arutelud kriisi alguses sageli sellised, kus arutati hetkeolukorda – prognoositi, kuidas peaks edasi toimima ning millised meetmed on tõhusad viiruse leviku tõkestamiseks. Kuna valitsus ei esitanud kriisi alguses selgeid tööülesandeid ja küsimusi, mille põhjal Teadusnõukoda oma soovitusi ja nõu kujundas, oli väga oluline ka koosseisu enda proaktiivsus temadele tähelepanu juhtimisel (Kiik; Lutsar).

„Teadmine viiruse osas muutus vahel isegi tundidega, mistõttu oli tegemist väga dünaamilise kriisiga ja sellest lähtuvalt muutus ka tööülesannete sisu.“ (TN1_2)

„Tööülesanded olid alguses üsna hägusad ... See, mida täpsemalt tuli teha, seda ei osanud keegi alguses väga selgelt öelda.“ (TN1_4)

„Teadusnõukoja loomisel läksin valitsusele nõu andma ja ei osanud ettegi kujutada, et peab hakkama avalikkusega sellisel määral suhtlema ... Samas kriisi ajal ei olegi võimalik ette näha, mis homme või ülehomm juhtuma hakkab ... Tulevadki ülesanded, mida ei osanud ette näha.“ (Lutsar).

Kriisi vältel muutusid tööülesanded spetsiifilisemaks, sest aja möödudes kogunes aina rohkem teadmist koroonaviiruse osas, mistõttu muutusid ka Teadusnõukojale esitatud tööülesanded ja küsimused konkreetsemaks. Kahe TN1 intervjuueeritava arvamusel muutusid kriisi vältel küsimused vahel liiga detailseks ning olid seega väljas teadlaste pädevusest. Näiteks küsiti detailides ruumide täituvuse osas, mille hindamist liikmed ei tunnetanud Teadusnõukoja pädevusena (TN1_1; TN1_4). Ka üks TN2 intervjuueeritav tõi näite, et neile esitati küsimus, kui

pikalt võiks olla baarid avatud, ent kuna Teadusnõukoja hinnangul ei olnud see nende pädevuses hinnata, ei vastanud nad sellele (TN2_1).

„Vahel küsiti, mitu inimest tohib korraga mingitel ruutmeetritel olla, siis see ei ole küsimus, kus teadlased oskavad teaduslikku vastust anda ... Me teame, kuidas viirus levib, ent selle teadmise põhjal ei saa öelda, et sulgeme selle asutuse ja sinna lubame teatud arvu inimesi. Samas ootas valitsus teadlastelt ka sellistes küsimustes nõu.“ (TN1_4)

„Küsi väga nüansi tasandil poliitikameetme kohta, näiteks teatrisaalide ruumitäituvuse osas ... see on nii detailitihed küsimus, mille analüüsi võiks teha riigiasutus.“ (TN1_1)

Kui TN1-s ei olnud tööülesanded kindlalt määratletud ja ka liikmetel ei olnud selget arusaama nendest, siis kõik TN2 intervjuueeritavad kinnitasid, et tööülesanded olid nende jaoks selged. Kuna kriisi faas oli muutunud ning juurde oli kogunenud teadmist, olid TN2-le esitatud küsimused ja tööülesanded üldiselt piiritletud. Näiteks küsiti, kuidas korraldada koolides testimine - Teadusnõukoda võttis sellele vastamiseks ja analüüsimiseks aja, mille jooksul töötati läbi teadusmaterjalid ning esitati argumenteeritud seisukoht – erinevate võimaluste nõrkused ja tugevused. Seega oli Teadusnõukoja töö suures osas selline, et valitsus andis konkreetse ülesande ja TN2 üritas leida parima teaduspõhise vastuse küsimusele (Härma).

„Esimeses faasis oli tihti ka nii, et Teadusnõukoda koondas erinevat infot, mida pidas vajalikuks valitsuse ette omal initsiatiivil tuua. Mida aeg edasi, seda konkreetsemaks ülesanded läksid. Valitsus püstitas konkreetse ülesande ja küsimuse - eriti teise Teadusnõukoja ajal - sest baas oli läbi arutatud ja sai konkreetsete teemalõikude üle arutada.“ (Kiik)

Samas esitati ka TN2-le üldisemaid ülesandeid, näiteks strateegiaplaanid pikemaks ajaks (Maimets; TN2_2). Samuti oli võimalik ka kriisi hilisemas etapis näidata proaktiivsust: kui Teadusnõukoda nägi teaduskirjandusest, andmetest või seiretulemustest, et mingi probleem võib hakata esile kerkima, siis oli Teadusnõukoja roll sellele valitsuse tähelepanu juhtida (Maimets).

2.3.2.1. Teadusnõukoja soovitude ja seisukoha kujundamise protsess

Kuigi Teadusnõukodade loomisel oli erinevusi, oli toimimispõhimõtte mõlemal sarnane. Kriisi alguses korraldas Teadusnõukoja tööd Riigikantselei ja Sotsiaalministeerium (Eriolukorra valitsuskomisjon kinnitas ..., 2020), ent kriisi vältel suurenes Riigikantselei roll kriisi koordineerimisel ning valitsuse ootuste ja ülesannete edastamisel Teadusnõukojale (Kiik). Seega jõudsid tööülesanded Teadusnõukojani üldiselt valitsuse kabinetinõupidamiselt otse läbi Teadusnõukoja juhi või Riigikantselei vahendusel (Maimets; Lutsar; RE). Lisaks valitsusele ja

Riigikantseleile tuli Teadusnõukoja soovitude ja nõu kujundamiseks sisend ka teaduskirjandusest ja teadlaste endi võrgustikest; andmetest; Terviseametilt; Sotsiaalministeeriumilt ja teistelt riigiasutustelt.

Mõlemad koosseisud kogunesid üldiselt regulaarselt korra nädalas koosolekul, mille raames arutati valitsuse poolt tõstatatud küsimusi ning formuleeriti valitsusele ühtne seisukoht ja soovitud. Oluline osa tööst toimus aga väljaspool koosolekut, mil liikmed vahetasid omavahel e-kirja vahendusel infot (Lutsar; Maimets). Nii TN1 kui ka TN2 intervjueeritavad sõnasid, et ühtse seisukoha kujundamine toimus läbi argumenteerimise ning seda tehti seni kuni leiti üksmeel. Kõik TN1 intervjueeritavad tõid välja, et seisukohtade kujundamisel oli eriarvamusi, mistõttu oli ka pikkasid arutelusid. Kuigi meedias on kajastatud, et TN1 sees olid liikmetel eriarvamustest omavahelised pinged, sõnasid TN1 intervjueeritavad, et eriarvamused on arutelu normaalne osa, mille käigus püüti leida parim lahendus (Lutsar; TN1_1; TN1_2; TN1_3; TN1_4). Näiteks olid liikmetel eriarvamused erinevate piirangute osas nagu distantsõpe, maskide kandmise nõue, vaksineerimine. Ühtegi seisukohta hääletusele ei pandud (Lutsar; TN1_4; RE).

Selleks, et kriisijuhtimisse kaasatud osapooled saaksid omavahel seisukohti arutada ja olla ühtses infoväljas, osales Teadusnõukoja koosolekul ka mitmete riigiasutuste esindajad, sh tippjuhid. Enamasti oli Teadusnõukoja koosolekul Riigikantselei, Sotsiaalministeeriumi ja Terviseameti esindajad. Tippjuhtidest esindas Sotsiaalministeeriumit toonane terviseala asekanter M. Jesse ning hiljem asekanter H. Alasepp; Terviseametist viibis koosolekul peadirektori asetäitjana M-A. Härma. Vastavalt päevakorrale olid esindatud ka teiste riigiasutuste esindajad, kui oli arutluses vastava valdkonna küsimused. Valitsust esindas peamiselt TN1 koosolekul valdkonna eest vastutav minister T. Kiik, ent ta ei viibinud igal Teadusnõukoja koosolekul. TN2 koosolekul oli pigem tava, et ministrid koosolekul ei osalenud, sest kriisi faas oli selleks ajaks juba muutunud (Kiik).

T. Kiik sõnas, et tema ootus oli, et Teadusnõukoda, Sotsiaalministeerium ja Terviseamet oma seisukohad enne valitsuse kabinetinõupidamist omavahel läbi arutaks, sest eesmärgiks oli, et tervisevaldkond annaks valitsuse istungitel ühise sisendi (Kiik). Kõik TN1 ja TN2 intervjueeritavad märkisid, et omavaheline koostöö Terviseameti, Sotsiaalministeeriumi, Riigikantselei ja teiste riigiasutustega oli väga hea ning info vahetamine oli ladus. Nii Sotsiaalministeerium kui ka Terviseamet tegid Teadusnõukoja koosolekul oma valdkonnapõhised ettekanded, mis olid osaliselt n-ö sisendiks Teadusnõukoja tööle. Näiteks oli

Terviseameti roll anda epidemioloogiline ülevaade ning Sotsiaalministeerium kajastas vaktsineerimisega seonduvat. Ka Riigikantselei esindaja tõi välja, et riigiasutuste osalemine Teadusnõukoja koosolekul oli oluline eelkõige, et osapooltel oleks taustteadmised, mida teha plaanitakse.

Riigikantseleil oli oluline roll Teadusnõukoja töös, sest ühelt poolt oli Riigikantselei Teadusnõukoja ja valitsuse vahelüli, ent teisalt täitis Riigikantselei ka Teadusnõukoja tööd toetavat poolt. Näiteks oli Riigikantselei korraldada iganädalased koosolekud ning samuti oli nende rolliks selgitada, kui mingid soovitusel ei ole näiteks õigusruumi tõttu võimalikud. (RE) Teadusnõukoja soovitusel aga kujunesid Teadusnõukoja ekspertide arutelu tulemusena (Härma; RE) ning koostöö käigus ei tunnetatud survestamist (Lutsar; Maimets). Üldiselt aga olid Terviseamet ja Teadusnõukoda ühtsel seisukohal, ent kui Teadusnõukoda ja teised osapooled jäid eriarvamusele, selgitati seda ka valitsusele. Seega oli valitsus eriarvamustest teadlik ning sai sellest lähtuvalt otsuse kujundada. Samas jäädid eriarvamustele vaid üksikudel kordadel (Lutsar; Härma). Näiteks oli eriarvamused seotud lastega ja koolidega. Terviseamet nägi, et kui nakkus hakkas laste või nooremaealiste seas levima, siis see kandus edasi ka järgnevasse vanuserühmadesse. Seega toetas Terviseamet koolide distantsõpet ja Teadusnõukoda ei toetanud. (Härma; Lutsar) Eriarvamus oli ka koroonapasside nõude osas välitingimustes, nt suusamägedel. Mõlemal juhul arvestas valitsus Terviseameti arvamusel (Lutsar).

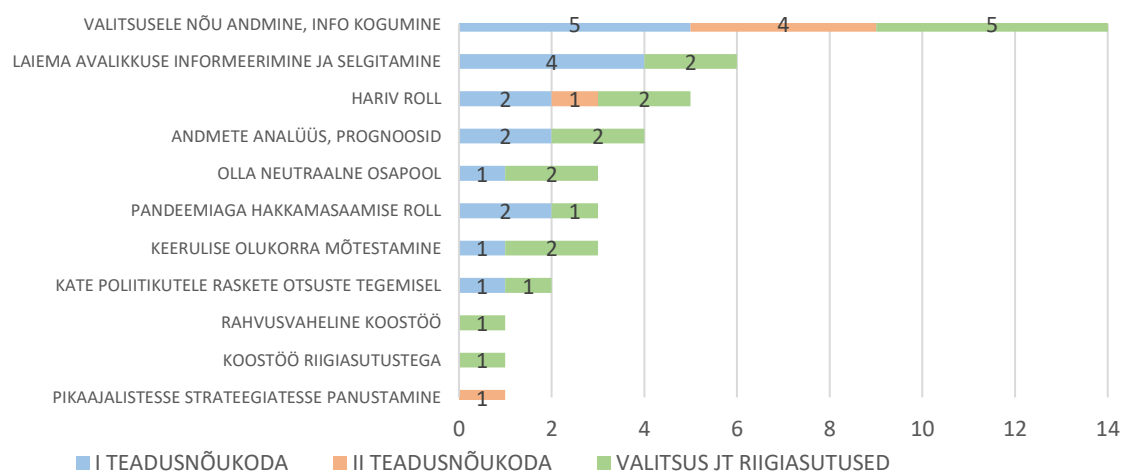
Koostööd valitsusega koordineeris Teadusnõukoja poolt Teadusnõukoja juht, kes käis Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamistel Teadusnõukoja koosseisu esindamas (Lutsar; Maimets). Valitsusele anti ülevaade olukorrast maailmas, millised on prognoosid ning millised piirangud on tõhusad. Ettekandes toodi ka välja soovitusel valitsusele, mida võiks Eestis edasi teha: kas jätkatakse nii nagu on; leevendatakse piiranguid; või tugevdatakse piiranguid (Lutsar). Seega oli Teadusnõukoja juhil oluline roll edastamaks Teadusnõukoja kui koosseisu seisukohti Vabariigi Valitsusele kabinetinõupidamisel. TN1 intervjuueeritavate sõnul käisid teised koosseisu liikmed vaid üksikud korrad valitsuse kabinetinõupidamistel (Lutsar; TN1_1; TN1_3). Samas TN2 ajal käisid lisaks Teadusnõukoja juhile valitsuse kabinetinõupidamistel vastavalt ekspertiisile ka teised liikmed (Maimets; TN2_1; TN2_2).

Mõlema koosseisu intervjuueeritavad tõi välja, et oli ka kordi, kus ministrid helistasid neile, ent peamiselt oldi tihedas kontaktis just minister Kiigega. Neli TN1 intervjuueeritavat tõi välja, et tulenevalt ministrite tihedast ajakavast nemad ise ministritele ei helistanud ning pigem vahendati

vajadusel suhtlust läbi Riigikantselei (Lutsar; TN1_2; TN1_3; TN1_4). Kolme intervjuueeritava hinnangul oleks võinud olla omavaheline suhtlus valitsusega tihedam (TN1_1; TN1_3; TN1_4). TN2 suhtlus valitsuse liikmetega telefoni teel käis üldiselt nii, et valitsuse liikmed helistasid TN_2 juhile ning enne seisukoha edastamist arutas ta küsimust teiste koosseisu liikmetega (Maimets).

2.3.3. Teadusnõukoja rollid Covid-19 kriisi juhtimisel

Intervjuueeritavate hinnangutele tuginedes oli Teadusnõukojal Covid-19 kriisi juhtimisel mitmeid rolle (Joonis 3). Seejuures selgus intervjuudest, et TN1 loomisel ei määratletud valitsuse ja Teadusnõukoja vahel ekspertide rolli selgelt ära. Ainus roll, mida osapooled kokku leppisid, oli nõuandev roll ning teised rollid kujunesid kriisi käigus. TN2 loomisel määratleti ekspertide roll liikmetele selgelt.



Joonis 2. Teadusnõukoja rollid COVID-19 kriisis
Allikas: Kaisa Karu, koostatud intervjuude põhjal

Kõik intervjuueeritavad tõid välja, et Teadusnõukoja esmane ja kõige tähtsam roll oli Vabariigi Valitsusele teaduspõhise nõu andmine, mille raames koguti teaduskirjandusest infot viiruse olemuse kohta ning koostati andmete põhjal statistilisi analüüse ja prognoose. Intervjuudest selgus, et Teadusnõukoja soovitustel ja seisukohtadel oli oluline mõju tehtavatele otsustele kogu kriisi vältel (Priske; Mändmaa; Kiik; Härma). Intervjuueeritavad tõid välja, et eriti oluline mõju ekspertide soovitustel oli just kriisi esimesel perioodil, kui viiruse osas oli väga vähe teavet (Lutsar, TN1_1; TN1_3; TN1_4; Kiik; Härma).

„Esimeses kriisi faasis oli väga palju seda, et need ettepanekud, mida Teadusnõukoda lauale pani, need ka rakendust leidsid ... Olukorras, kus on väga vähe infot ja palju on riske ja hirme, oli

valitsuse liikmetel mõistlik usaldada teadlasi ... vaid oma tarkusel otsuste tegemine oleks olnud avalikkuse eksitamine.“ (Kiik)

TN1 seisukohtade ja soovitude roll osaliselt kriisi vältel muutus ning liikmed tunnetasid, et aja jooksul nende soovitude roll vähenes (Lutsar; TN1_1; TN1_3). Nimelt hakkas aja möödudes välja kujunema ka riigiasutustel tugevamad valdkondlikud seisukohad, kuidas nende valdkonnas peaks piiranguid seadma (Kiik). Osapooled juhtisid tähelepanu, et kuigi Teadusnõukoja soovitude mõju tehtavatele otsustele oli oluline, arvestas valitsus ka teisi aspekte ning Teadusnõukoja soovitud ja valitsuse otsused ei olnud üks-ühele samad (Kiik; Härma; Mändmaa; Priske; Lutsar; Maimets). Esines ka olukordi, kus valitsus tegi vastupidiselt Teadusnõukoja soovitudele. Näiteks oli Teadusnõukoja arvamus distantsõppe osas erinev sellest, mida valitsus otsustas; samuti ei soovitanud Teadusnõukoda koroonapasside nõuet välitingimustes (Härma; Lutsar). T. Kiige sõnul lähtus valitsus otsuseid tehes lisaks Teadusnõukoja ja Terviseameti sisendist ka enim puudutatud ministriumide seisukohtadest. Kuna valitsus võtab üldjuhul otsuseid vastu konsensuslikult, siis püüti leida tasakaalu epidemioloogiliste põhjenduste ning valdkondlike vajaduste vahel. Seejuures kaasati võimalusel läbi vastutava ministriumi ka olulisemaid sihtrühmi (Kiik).

Kuus intervjuueeritavat tõid välja, et Teadusnõukojal oli oluline kommunikatsiooni roll – informeerimine ja selgitamine (Kiik; Lutsar; TN1_1; TN2_1; TN1_3; TN1_4). Kommunikatsiooni roll tuli Teadusnõukojale kriisi juhtimisel ootamatult ning puudus arusaam, kes selle eest vastutab ning millised on reeglid (Lutsar; TN1_1; TN1_2). Samuti oli Teadusnõukojal hariv roll. Oli ka olukordi, kus eksperdid käisid ka Riigikogus ja komisjonides Teadusnõukoja seisukohti esindamas Covid-19 teemal, näiteks rahvaalgatuste aruteludel. Kuna alguses oli koroonaviiruse osas vähe informatsiooni, oli oluline olukorda mõtestada – selgitada, mis viirusega on tegu, mis on selle mõjud ning kuidas see levib. Ühe liikme hinnangul oli väga oluline, et Teadusnõukoda kandis laia avalikkuse kommunikatsiooni rolli, sest nemad jagasid rahvale teaduspõhist informatsiooni, mis ei olnud poliitiline (TN1_1). Üks intervjuueeritav tõi välja, et kriisi alguses oli Teadusnõukojale ootus, et avalikkusele selgitataks, mis viirusega on tegu, mistõttu oli ka Teadusnõukoda tihedas suhtluses meediaga. Samas kriisi hilisemas etapis tunnetati, et liigset meedias olemist heideti Teadusnõukojale ette. (TN1_4) TN1 liikmetel kujunes kriisi vältel seisukoht, et kui avalikkus soovib nendelt informatsiooni, siis on nad seda nõus pakkuma (Lutsar; TN1_1; TN1_2; TN1_4).

Samuti oli Teadusnõukojal kriisi juhtimisel oluline roll andmete lugemisel ja prognooside koostamisel, mille roll säilis olulisena kogu kriisi vältel.

Lisaks nähti Teadusnõukoda kui neutraalset osapoolt, kes jagas nõu tulenevalt teaduslikust informatsioonist, mitte poliitilistest kaalutlustest (Kiik; Mändmaa; TN1_4). Ühelt poolt oli Teadusnõukoda vahetus suhtluses kodanikega ning selgitati piirangute olulisust, ent teisalt pöördusid Teadusnõukoja poole ka erinevad erakonnad ja poliitikud.

Kuigi intervjuu käigus toodi välja, et pandeemiaga hakkamasaamise eest vastutab eeskätt Vabariigi valitsus, arvasid kolm intervjuueeritavat, et Teadusnõukojal oli ka pandeemiaga hakkamasaamise roll (Lutsar; TN1_4; RE). Nimelt oli Teadusnõukoja ülesanne mõelda, milline on järgmine samm ning mida peaks viiruse tõkestamiseks tegema. Teadusnõukoja roll kriisi juhtimisel oli oluline ning seda tunnetasid ka eksperdid.

„Teadusnõukojalt oodati palju ja roll oli suurem, kui alguses ettegi osati kujutada. Samas oli Teadusnõukoda valitsuse partner ja toimus koostöö.“ (TN1_4)

Kahe intervjuueeritava hinnangul oli Teadusnõukoja roll ka pakkuda poliitikutele raskete otsuste tegemisel katet (TN1_1; Priske). Näiteks, kui valitsus pidi otsustama mõne vabadusi piirava meetme osas, siis põhjendati seda sellega, et lähtutakse teadlastelt saadud informatsioonist (TN1_1).

„... Kui mõned otsused olid ebapopulaarsed (näiteks sulgemised), siis rõhutati, et need otsused tulid Teadusnõukojalt, ehk näidati Teadusnõukoda otsustajana ja vastupidi ka, kui valitsus tahtis ise otsustavam olla, siis rõhutati, et Teadusnõukojal on vaid nõuandev roll.“ (Priske)

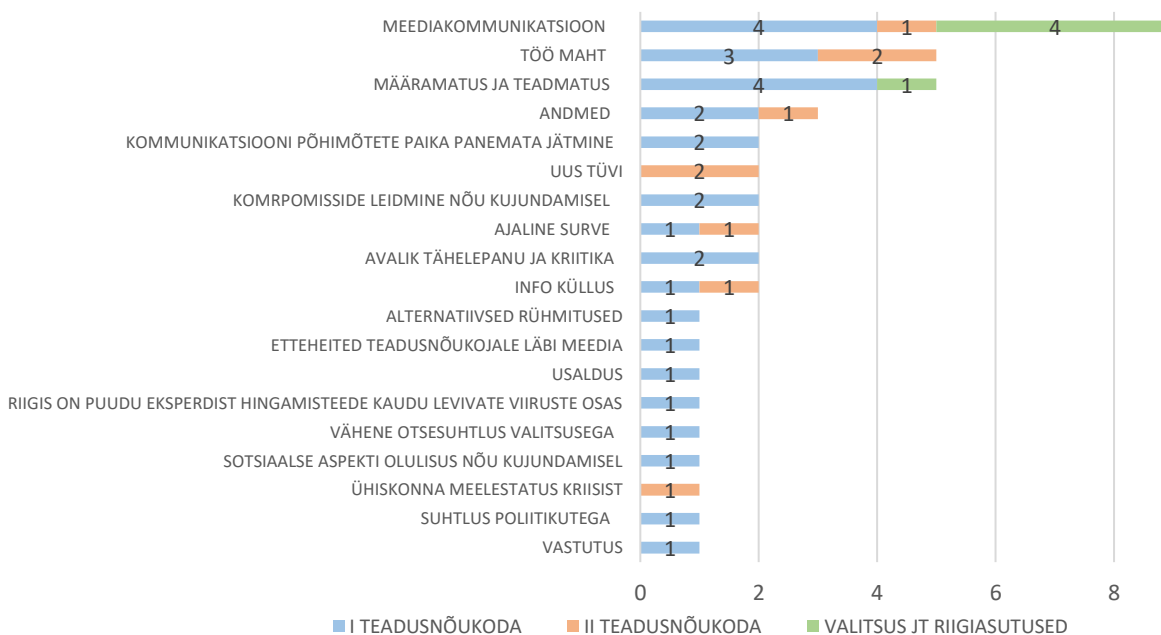
Kriisi vältel lisandus Teadusnõukojale (teisele koosseisule) pikemaajalistesse strateegiatesse panustamine koostöös teiste riigiasutustega. Nimelt annab alates 2023. aasta jaanuarist Teadusnõukoda nõu Sotsiaalministeeriumis kriisijuhtimise meeskonnale, kus üheks ülesandeks on ka tulevaste tervisekriiside strateegiate koostamine.

Samuti oli Teadusnõukojal rahvusvahelise koostöö roll². TN1 juht oli Eesti esindaja Euroopa Komisjoni võrgustikus, kus riikide ekspertkogude juhid jagasid videokõne vahendusel omavahel teavet uuringutest, mis tehtud on ning mis meetmeid riigid viiruse tõkestamiseks rakendavad (RE).

² Töö autoril puudub informatsioon, kas sama roll oli ka TN2 juhil.

2.4. Teadusnõukoja väljakutsed Covid-19 kriisi juhtimisel

Olenemata, et Covid-19 kriis oli väga kompleksne, hindasid intervjueeritavad omavahelist koostööd kriisi juhtimisel nii valitsuse kui ka ametnikkonnaga heaks, sama kinnitasid riigiasutuse esindajad (Härma; Kiik; Lutsar; Maimets; Kiik). Üks intervjueeritav hindas, et TN2 oli integreeritud ka ministeeriumi töösse, ent TN1 oli rohkem integreeritud valitsuse ja Riigikantseleiga (Mändmaa). Kuigi üldjuhul hindasid kõik osapooled koostööd lodusaks, tekkis Teadusnõukoja ja valitsuse koostöös kriisi juhtimisel ka väljakutseid (Joonis 3). Valitsuse vahetusega ei tekkinud valitsuse ja Teadusnõukoja vahel usalduslikku koostööd (Lutsar) ning samuti olid uuel valitsusel Teadusnõukojale teistsugused ootused kui varasemal valitsusel (TN1_1; TN1_4). Nimelt, kui esimene valitsus julgustas Teadusnõukoda ka ajakirjanduse ja avalikkusega suhtlema, siis uue valitsuse ajal tunnetas üks intervjueeritav, et uus valitsus seda pigem ei pooldanud (TN1_4). TN2 intervjueeritavate hinnangul oli omavaheline koostöö valitsusega hea ning väljakutseid koostöös ei esinenud.



Joonis 3. Väljakutsed Covid-19 kriisi juhtimisel
Allikas: Kaisa Karu, koostatud intervjuude põhjal

Suurimaks väljakutseks Covid-19 kriisis kujunes osapooltele kommunikatsioon ning seda just TN1 ja valitsuse vaatest. Üheks kommunikatsiooniprobleemi põhjuseks oli see, et Teadusnõukoja loomisel ei määratletud selgelt omavahel ära, kes, kuhu ja kuidas hakkab seisukohti edastama. Osapooltevahelised kokkulepped seoses kommunikatsiooniga jäid tegemata näiteks põhjusel, et

kriisi juhtimine nõudis väga kiiresti tegutsema hakkamist, mistõttu ei jõutud täpselt määratleda Teadusnõukoja rolli ega tööülesandeid. Samuti toodi välja, et algselt arvati, et omavaheline koostöö lõppeb paari kuu jooksul ära, kui viirus taandub.

„Teadusnõukoja loomisel ei kujutanud ette ka, et peaks ära määratlema kommunikatsiooniga seonduva ja et Teadusnõukogu hakkab nii otse rahva ja meediaga suhtlema. (Lutsar)

„Kommunikatsioon oleks võinud olla formaalsemalt kokku lepitud, sest valitsus võis tunda end kehvasti, et teadlased kannavad laia meediakommunikatsiooni ... Samas valitsuse kommunikatsioonikanal on väga formaalne ja kitsas ning rahvas tahtis rohkem saada. Seega oli surve ja ootus ka Teadusnõukojale.“ (TN1_2)

Meediakommunikatsiooniga seonduvalt kujunes väljakutseks, et teadlastel puudus varem kogemus sellisel määral ajakirjenikega suhtlemisel (Lutsar; TN1_4). TN1 intervjuueeritavad tunnetasid tugevat meedia rolli valitsuse ja Teadusnõukoja vahelises suhtluses, mistõttu tõid kaks intervjuueeritavat välja, et omavaheline suhtlus ka Teadusnõukoja liikmete ja valitsuse vahel oleks pidanud olema tihedam. Sellisel juhul oleks võib-olla ära hoitud olukorda, kus valitsus ja TN1 läbi meedia üksteise seisukohti kuulevad, mis sageli aga ei vastanud sellele, mida ekspert väljendada soovis. (TN1_1; TN1_4) Üks intervjuueeritav pidas väljakutseks seda, et valitsus tegi Teadusnõukojale läbi meedia etteheiteid (TN1_1).

Töö- ja terviseminister T. Kiik nõustus, et tagantjärele vaadates oleks võib-olla pidanud omavahel rohkem kohtuma, ent mõneti oli selline suhtlus teadlik valik. Ta selgitas, et valitsus ootas Teadusnõukoja ühist seisukohta ning kui valitsuse liikmed ja Teadusnõukoja liikmed omavahel üks-ühele suhtlevad, oleks see võinud tekitada veel rohkem segadust. Kuna ka Teadusnõukoja siseselt oli ekspertidel erinevaid arvamusi, siis valitsus sooviski Teadusnõukoja ühist seisukohta, mida sageli edastas Teadusnõukoja juht (Kiik).

Üks esimese koosseisu liige sõnas, et koostööd võis vahel raskendada ka see, et Teadusnõukoja arvamus oli avalikkuses väga hinnatud ning see võis tekitada ka poliitilisel tasandil pingeid, kui nad ei lähtunud Teadusnõukoja soovitustest (TN1_1). Lisaks tõi teine liige välja, et väljakutse koostöös oli ka seotud kommunikatsiooniga laiemalt. Nimelt tuli leida tasakaal, et selgitada enda kui eksperdi nägemust, ent samas ei soovitud avalikult valitsuse seisukohtadega vastanduda. (TN1_4)

Meedial oli koroonakriisis väga oluline roll: ühest küljest hõlbustas see info jagamist ja rahvaga suhtlemist, ent teisalt tunnetasid osapooled läbi meedia tugevat vastandamist. Esimese koosseisu intervjueeritavad tunnetasid, et uudiste pealkirjad olid sageli intrigeerivad ega läinud üldse kokku selle jutuga, mida liige rääkis (TN1_3; TN1_4). Intervjueeritavate hinnangul oleks nad pidanud saama kasvõi paaritunnise meediakoolituse, mis oleks neid toetanud ajakirjanikega suheldes.

„Ajakirjanikud teadsid täpselt, et Teadusnõukoja kohtumised on esmaspäeval ja alati peale seda ajakirjanikud helistasid liikmetele. Kuigi ei öeldud oma soovitusi, siis ajakirjanikud oskavad küsida küsimusi sellisel viisil, et umbkaudselt saab vastuse välja lugeda.“ (TN1_3)

„... pidi olema valmis iga hetk, et kui keegi helistab ja ütleva õigeid asju ja kui mõni lause ei kuku hästi välja, siis see läheb kuskile pealkirjaks.“ (TN1_4)

Teisest koosseisust nimetas üks intervjueeritav, et meedias toimus suur vastandumine. Näiteks kirjutati meedias, et teine Teadusnõukoda ei tohi nii vabalt avaldada oma ekspertarvamust kui varasem koosseis tegi (TN2_1). Küll aga kinnitasid koosseisu liikmed üksmeelselt, et neil oli vabalt võimalik oma ekspertarvamus avaldada.

Samuti oli väljakutseks viirusest tingitud teadmatus ja määramatus. Alguses oli väljakutse, et viiruse osas oli väga vähe teadmist ning samuti ei olnud teada, kas ja kuidas rakendatud meetmed viiruse kulgu mõjutavad. Kuna Teadusnõukoja liikmed tunnetasid isiklikku vastutust kriisi lahendamises, siis tunnetati ka suurt rolli nõul ja soovitustel, mida valitsusele anti, mistõttu olid ka omavahelised arutelud aktiivsed.

Viis intervjueeritavat tõid välja, et Teadusnõukoja töö oli väga ajamahukas ning oma endist tööd oli keeruline samas mahus edasi teha (Lutsar; TN1_3; TN1_2; TN2_3). Ekspertid tegid tööd ka nädalavahetusesti ning vahel ka öösiti (Lutsar). Intervjueeritavad tõid välja, et väga palju tööd jäi just koosolekute vahelisele perioodile, kus omavahel jagati e-kirjade kaudu teavet.

Kahele intervjueeritavale oli väljakutseteks kompromisside leidmine soovituste kujundamisel (TN1_2; TN1_3). Mitmed liikmed kinnitasid, et erinevad eksperdid ei olnud väljakutse, sest eriarvamusi lahendati läbi agumentide, ent väljakutse oli just kompromisside leidmine nõu kujundamisel.

„Palju oli arutlusi ja ägedaid vaidlusi. Tagantjärele mõeldes olid need vaidlused head, sest kompromisside leidmine saabus läbi arutelude.“ (TN1_4)

Intervjueeritavate jaoks oli väljakutseks ka avalik tähelepanu ja isiklik kriitika (Lutsar; TN1_4), milleks nad Teadusnõukojaga liitudes valmis polnud. Näiteks saadi kriitikat nii sotsiaalmeedias kui ka tänavapildis.

Kolm intervjueeritavat juhtisid tähelepanu andmetele (TN2_1; TN1_4; TN1_3). Intervjueeritavad tõid välja mitmeid väljakutseid, mida andmetega seonduv Teadusnõukoja töös tekitas. Ühest küljest oli raskusi andmete ja statistika saamisega teistest riikidest, ent teisalt kujunesid andmed väljakutseks ka riigisiselt. Adekvaatsete andmete kättesaadavus oli halb, sest puudus infosüsteem, kuhu oleks andmed kokku jooksnud, mille pealt oleks võimalik olnud andmeid analüüsida. Seega ei olnud täpselt teada, mitu inimest oli haiglas vaid Covid-19 viiruse tõttu, mitu inimest said nakatuse haiglast jms andmed. Andmete korrastamine ja puhastamine oli väga ajamahukas. Samuti puudus kriisi alguses andmete esitamisel loogika ning Teadusnõukoda pidi kõigepealt välja töötama viisi, kuidas andmeid korrastada ning alles hiljem sai korrastatud andmete põhjal hakata koostama analüüsi.

Kui kriisi alguses oli väljakutseks suur teadmatus, siis kriisi vältel tõusetus probleemina andmete ja info üleküllus. Uut teavet tuli palju ja kontrollimatutest allikatest, mis tõi teadlaste töösse mingil määral kaootilisust – üks uuring näitas üht ja teine uuring teist ning kumbki ei tundunud usaldusväärne. Seega kujuneski väljakutseks see, kuidas rohke teabe sees ära eristada õiget informatsiooni valeinfost. Teaduskirjandus oli vahel väga vastanduv.

„Teaduslik teadmine on protsess – eriti kui tegemist on täiesti uues viirusega. Kunagi ei saa seda 100% usaldada, sest teadus on protsess ja protsess võtab aega.“ (Maimets)

Veel toodi väljakutsena vähest otsesuhtlust valitsusega ning suhtlust poliitikutega. Poliitikutega suhtlus ei piirdunud vaid valitsusega suhtlemisega, vaid Teadusnõukoda pidi sõna võtma ka nii fraktsioonide kui ka komisjonide istungitel.

„Teadlased on harjunud olema teadlased aga neid tõmmati kohati poliitikasse ja mindi isiklikuks.“ (TN1_4)

Samuti tõusetus kriisi lõpus väljakutseks see, et ühiskond oli Covid-19 viiruse temaatikast väsinud ning inimeste ohutunne viiruse osas taandus. Kuigi vaid üks inimene juhtis väljakutsete all tähelepanu sotsiaalteaduslikule aspektile ning sellele, et sotsiaalteadus on täppisteadustest erinev, osutasid mitmed intervjueeritavad oma tähelepanu sellele, et sotsiaalvaldkonna ekspertide

olemasolu Teadusnõukojas oli väga vajalik ning oleks pidanud olema koosseisus juba kriisi algusest.

Kuigi kõikidele TN1 ja TN2 intervjueeritavatele oli selge, et otsuseid teeb valitsus ning nende otsuste tegemise eest vastutab valitsus, tunnetasid liikmed isiklikku vastutust.

„See oli selge, et valitsus vastutab pandeemiaga hakkamasaamise eest, ent Teadusnõukoja liikmed isiklikult tunnetasid ka vastutust ja see on paratamatu. Isegi kui keegi oleks öelnud, et sina ei vastuta selle eest üldse, siis sellest oleks vähe kasu olnud.“ (Lutsar)

„Vastutuse osas oli algusest peale selge, et vastutab valitsus ja riigiasutused. Üheltpoolt on Teadusnõukoja vastutus see, et antaks mõistlikku nõu ja Teadusnõukoda peaks olema sellest vastutusest teadlik ... otsuste tegemise vastutus on oma laadilt teistsugune.“ (TN2_2)

Kaks intervjueeritavat arvasid, et Teadusnõukojale pandi kriisis liiga suur vastutus. (TN1_1; TN1_4).

„Jüri Ratase valitsuses pandi palju vastutust ka Teadusnõukojale selles osas, et mida pandeemia ajal ette võtta. Ma arvan, et natuke liiga palju. Loodeti, et me oskame neile täpselt öelda, milliseid meetmeid, kuidas ja millal tuleb rakendada.“ (TN1_4)

„See oli algusest peale selge, et otsuste eest vastutab valitsus ja otsuse langetab valitsus ... Jüri Ratase valitsuses oli läbivalt otsuste põhjenduseks, et Teadusnõukoda soovitas. Ilmselgelt see oli vastutus, mida Teadusnõukoja liikmed tajusid, et tõenäoliselt soovitud, mida tehakse, saavad olema riigi poliitika ... Kaja Kallase valituse tulemisega tekkis rolli nihe, et valitsus ei soovinud enam oma otsustes Teadusnõukoja soovitudele osutada.“ (TN1_1)

Üks intervjueeritav juhtis tähelepanu ka ekspertide vähesusele teatud valdkondades, mida riik peaks tulevikus arvestama. Näiteks oli Covid-19 kriisi juhtimisel puudu ekspertkogust hingamisteede kaudu levivate viiruste eksperdist (TN1_3).

3. DISKUSSIOON

Tuginedes analüütilisele raamistikule, kinnitas uurimus mitmeid akadeemilises kirjanduses välja toodud aspekte valitsusväliste ekspertide kaasamisel kriisijuhtimisse. Järgnevalt arutab autor olulisemaid Teadusnõukoja rolle ja väljakutseid Covid-19 kriisi juhtimisel, millele järgnevad autoripoolsed ettepanekud.

3.1. Teadusnõukoja roll Covid-19 kriisi juhtimisel

Valitsusväliste ekspertide kaasamine demokraatlikusse riigivaltsemisesse on tavapärane ka kriisivälisel ajal, ent eriti tõusetub ekspertide rolli olulisus kriisi kontekstis (Weible *et al.*, 2020; Freedman, 2020). Teadusnõukoja kaasusest selgus, et esimese Teadusnõukoja liikmed ei teadnud selgelt, milline on nende roll ja tööülesanded Covid-19 kriisi juhtimisel ning need said selgeks kriisi jooksul. Peamised Teadusnõukoja rollid Covid-19 kriisi juhtimisel olid järgnevad: nõuandev roll valitsusele; kommunikatsiooni roll - laiemal avalikkuse informeerimine ja selgitamine; ning hariv roll. Lisaks, intervjuudes tõusetus ka Teadusnõukoja juhi rolli olulisus Covid-19 kriisi juhtimisel.

Esiteks, uurimus kinnitab akadeemilises kirjanduses käsitletud, et valitsusvälistel ekspertidel on kriisi juhtimisel mitmeid rolle kogu kriisi vältel (Hodges *et al.*, 2022), millest Covid-19 kriisis oli Teadusnõukoja esmane roll valitsusele teaduspõhise nõu anda. Teadusnõukoja soovitude mõju tehtavatele otsustele osaliselt küll kriisi vältel muutus, ent säilis sellegipoolest intervjuueeritavate hinnangul olulisena kogu kriisi. Kriisi alguses, kui viiruse kohta oli väga vähe informatsiooni, toetus valitsus otsuseid tehes palju Teadusnõukoja seisukohtadele. Uurimusest selgus, et teadlased mõistsid, et ilmselt see, mida nad valitsusele soovivad, saab olema riigi poliitika ning nad tunnetasid seda vastutust. Kuigi kõigi intervjuueeritavate jaoks oli selge, et tehtud otsuste eest vastutab valitsus, tundsid teadlased isiklikku vastutust, mida on käsitletud ka akadeemilises kirjanduses. Nimelt kinnitab Teadusnõukoja näide Gadameri (1997) väidet, et valitsusväliste ekspertide kaasamine keerulistes situatsioonides otsuste kujundamisel on väga vastutusrikas -

esiteks tunnetavad eksperdid vastutust laiema avalikkuse ees, ent teisalt tunnetatakse vastutust ka teadusliku informatsiooni eest, mis Covid-19 kriisi eripärade tõttu oli pidevalt muutuv. Kuigi kriisis oli Teadusnõukoja seisukohtadel ja soovitustel oluline roll, selgus uurimusest, et kriisi vältel kujunesid ka riigiasutusele tugevamad seisukohad ning valitsus sai otsuseid tehes toetuda ka neile ning Teadusnõukoja soovitused ei olnud valitsuse otsustega üks-ühele samad. Mitmetes olukordades Teadusnõukoja soovitusi ei arvestatudki, vaid lähtuti hoopis Terviseameti seisukohast.

Teiseks, kuigi valitsuse ja Teadusnõukoja vahel ei määratletud Teadusnõukoja moodustamisel, et ekspertide roll on kommunikatsioon avalikkusega, kujunes see siiski kriisis oluliseks. Kuna Covid-19 kriisi iseloomustas määramatus ja teadmatust, oli teadlastel kriisi alguses kriitiline tähtsus, et avalikkusele ja poliitikutele selgitada, mis viirusega on tegemist ning kuidas peaks selle levikut tõkestama. Samuti oli nende roll selgitada ja põhjendada piirangute vajalikkust, ent samas selgitasid nad avalikkusele ka neid kordi, kui valitsus ei otsustanud nii nagu Teadusnõukoda soovitas. Seega oli nende roll ka laiema läbipaistvuse tagamine tehtud otsustes, et avalikkus teaks, mil määral valitsus Teadusnõukoja soovitustega arvestas. Teadusnõukoja kaasus kinnitas akadeemilises kirjanduses käsitletut, et eksperte tajutakse ühiskonnas usaldusväärsetena (Lavazza & Farina, 2020, 2; Donovan, 2021), sest nad põhjendavad oma seisukohti teaduspõhise informatsiooniga. Autori hinnangul oli kriisi juhtimise seisukohast vajalik, et Teadusnõukojal oli meediaroll, sest tegemist oli keerulise perioodiga ning nad olid avalikkusega vahetud.

Kuigi Teadusnõukoja moodustamisel ei määratletud ära ekspertide rolli meedias, tõi üks intervjuueritav välja, et valitsus julgustas eksperte läbi meedia avalikkusega suhtlema, ent valitsuse vahetusega muutusid ootused Teadusnõukojale meediakommunikatsioonis. Samas tuleb rõhutada, et meediaroll ei olnud teadlastele valitsuse poolt nõutud, vaid kujunes kriisi jooksul. Üheks oluliseks erinevuseks meediakommunikatsiooni rollis kujunes see, et kui esimese koosseisu liikmetest olid enamus aktiivselt meediapildis ning jagasid ka oma ekspertarvamust, mis ei ühtinud alati valitsusega, siis teise koosseisu liikmed laia meediarolli ei kandnud. Teist koosseisu esindas meedias Teadusnõukoja juht. See võis kujuneda selliseks põhjuseks, et teises koosseisus olid täpsemalt kokku lepitud Teadusnõukoja rollid ning tööülesanded ning läbi olid arutatud ka Teadusnõukoja toimispõhimõtted. Nimelt toodi mitme intervjuueritava poolt välja Teadusnõukoja ühtse seisukoha olulisust.

Kolmandaks, uurimusest nähtub, et Teadusnõukojal oli Covid-19 kriisis hariv roll. Ühest küljest oli nende ülesanne selgitada valitsusele ja riigiasutustele teadusliku informatsiooni põhjal, mis

viirusega on tegu ning kuidas tuleks selle levikut tõkestada, ent teisalt oli Teadusnõukojal oluline roll ka laiema avalikkuse harimisel. Kuigi ekspertide esmane roll oli anda valitsusele teaduspõhist nõu, käisid nad ka Riigikogus ning komisjonides ülevaateid andmas. Lisaks, kuna koroonaperioodil oli palju erinevaid arvamusi viiruse ja kriisi juhtimise osas, esitati Riigikogule nendel teemadel mitmeid rahvaalgatusi, mida komisjonides arutati. Teadusnõukoda oli üldiselt ka rahvaalgatuste aruteludel osaline, kus jagati teaduslikke seisukohti vastamaks esitatud algatusele. Mitmed esimese koosseisu liikmed tõid intervjuudes välja, et kui kodanikud soovisid neilt koroonaviiruse osas teavet saada, olid nad selleks kättesaadavad. Näiteks tõi Teadusnõukoja juht professor Lutsar välja, et ta ei keeldunud ühestki Covid-19 teemalisest intervjuust, et jagada avalikkusele viiruse osas teaduspõhist informatsiooni. Esiti seetõttu, et meedias liikus sel perioodil ka palju alternatiivset informatsiooni. Kuigi akadeemilises kirjanduses arutletakse läbivalt selle üle, et ekspertidel on oluline roll ka selgitada raskeid otsuseid ja üleüldist tausta, siis ei kajasta töö teoreetiline osa ekspertidel harivat rolli. Teadusnõukoja näitel selgub, et eksperdid võivad tunnetada, et nende rolliks on kodanikega otse debatti langeda ning neid õpetada/suunata. Näiteks suheldi ka sotsiaalmeedias inimestega otse, sh alternatiivsete vaadete esindajatega.

Neljandaks, intervjuudest ilmnes Teadusnõukoja juhi olulisus Covid-19 kriisi juhtimisel. Uurimus näitab, et Teadusnõukoja loomisel ei defineeritud ära, millist nõu valitsus kriisi juhtimisel vajab ning Teadusnõukoja juhile jäeti koosseisu moodustamisel suur roll. Kuna kriisi eripäraks on ajaline surve ja vajadus kiirelt tegutseda (Billings *et al.*, 1980, 301), on riigi paindlikkus sarnase ekspertkogu moodustamisel vajalik. Näiteks seetõttu, et teadlastel on oma võrgustikud, mille kaudu nad suhtlevad. See, et valitsus ei valinud Teadusnõukoja koosseisu, on autori hinnangul kriisist tingitud eripärade tõttu oluline, sest rahvas usaldab teadlasi. Kui valitsus oleks ise valinud koosseisu, oleks see võinud jätta mulje, et tegemist on strateegilise valikuga. Samas näitab uurimus, et Teadusnõukojal oli kogu kriisi juhtimisele oluline mõju, mistõttu tuleks läbi mõelda, kas tulevikus peaks riik täpsemalt koordineerima, millist ekspertiisi kriisi juhtimiseks vaja on, eriti keerulises olukorras nagu kriis, kus vastutus tehtud otsuste eest lasub poliitikutel. Lisaks oli Teadusnõukoja juhil oluline roll olla vahelüli valituse ja Teadusnõukoja vahel ning üldiselt liikus informatsioon liikmeteni läbi Teadusnõukoja juhi.

Teadusnõukoja rollid Covid-19 kriisi juhtimisel kinnitavad akadeemilises debatis käsitletud ekspertide rolle. Samas eristub uurimuse põhjal, et kui akadeemilises kirjanduses on nii kriisivälisel ajal kui ka kriisi ajal ekspertide olulise rollina käsitletud valitsuse otsuste toetamist ja selgitamist avalikkusele raskete otsuste tegemisel (Ingold & Gschwend, 2014), siis Covid-19

kriisi juhtimisel tõusetus selle rolli teine pool. Nimelt nägid eksperdid endal olulist rolli ka selgitamaks avalikkusele, kui nad valitsuse otsusega ei nõustunud. Ekspertide roll osaliselt muutus ka uue Teadusnõukoja koosseisuga, näiteks olid nemad vähem meediapildis. Samas ei saa uurimusest järeldusi teha teise Teadusnõukoja rollide osas, sest koosseis oli kriisi aktiivses faasis valitsusele nõu andmas lühemat aega, sest kriis oli taandumas ning peagi algas Ukraina sõda, mis juhtis riigiasutuste tähelepanu sellele.

3.2. Väljakutsed Covid-19 kriisi juhtimisel

Teadusnõukoja kaasus juhib tähelepanu süsteemsuse olulisusele kriisi juhtimises ekspertide kaasamisel. Kuigi üldine omavaheline koostöö valitsuse ja Teadusnõukoja vahel oli hea, esines koostöös ka väljakutseid. Uurimusest selgub, et Teadusnõukoja ja valitsuse koostöös olid peamised väljakutsed Covid-19 kriisi juhtimisel järgnevad: meediakommunikatsioon ning kommunikatsioonipõhimõtete paika panemata jätmine; töö maht; kriisist tulenev määramatus ja teadmatus; ning andmete töötlus.

Esiteks, uurimus juhib tähelepanu meediakommunikatsiooni rolli olulisusele kriisis, ent ka selle väljakutsetele. Esimene Teadusnõukoda moodustati kriisi eripäradest tingitult väga kiiresti, mistõttu ei määratletud valitsuse ja Teadusnõukoja vahel selgelt Teadusnõukoja rolle ega tööülesandeid kriisi juhtimisel, vaid need kujunesid kriisi käigus. Seejuures ilmnis intervjuudest, et algselt loodeti, et kriis vaibub kiiremini. Kuna osapooled ei leppinud selgelt kokku, kelle roll on kommunikatsioon laiema avalikkusega ning seda, kuidas edastatakse kujundatud seisukohti, tekitas see väljakutseid Teadusnõukoja ja valitsuse omavahelises koostöös. Mitmed esimese Teadusnõukoja liikmed sõnasid, et neil puudus varasem kogemus sellisel määral meediaga suhtlemisel, mistõttu oli see neile väljakutseks. Näiteks teadsid ajakirjanikud täpselt, millal on Teadusnõukoja seisukohtade arutamise koosolekud ning ajakirjanikud oskasid esitada küsimusi selliselt, et ekspertide vastustest sai järeldada kujundatud seisukohti. Seega tekkis mitmeid olukordi, kus Teadusnõukoja seisukohad jõudsid enne meediasse kui neid valitsuse kabinetinõupidamisel arutati. Sellele juhtis tähelepanu ka Riigikontroll, kes rõhutas, et kriisis on oluline sõnumite selgus.

Meediakommunikatsiooni ebakõla osapoolte vahel tekkis ka sellest, et Teadusnõukoja arvamus oli avalikkuses väga hinnatud. Kui valitsus tegi otsuse vastupidiselt Teadusnõukoja seisukohale, oli väljakutseks ka see, kuidas mitte vastanduda valitsusega, ent samas esitada oma

ekspertarvamus. Teadusnõukoja näitel leiab kinnitust akadeemilises kirjanduses käsitletu, et eksperdid ei näe oma rolli vaid valitsuse ees, vaid neil on vastutus ka laiema avalikkuse ees (Donovan, 2021). Samas võib viidata Teadusnõukoja kaasus ka sellele, et kuigi eksperdid tunnetasid endal kriisi juhtimisel olulist rolli, oli mingites olukordades keeruline leppida, et nende soovitud on piirangud ja valitsus peab arvesse võtma ka teisi aspekte (Löblova, 2018, 8) Eelnevas peatükis käsitleti, et Teadusnõukoja soovitud valitsusele oli otsuste tegemisel oluline roll ning intervjuueeritavad tundsid vastutust kriisi juhtimisel. Ühest küljest on loomulik ja ka vajalik, et eksperdid tunnetavad vastutust antava ekspertnõu eest, ent teisalt juhiti intervjuudes tähelepanu, et Teadusnõukojale pandi liiga suur roll ning valitsust nõustama minnes ei osatud arvata, et ekspertide roll nii oluliseks kujuneb.

Teiseks, uurimus toetab olemasolevat akadeemilist kirjandust, mis toob välja, et kriisi eripäraks on ajasurve, teadmatus ning etteaimamatus (Hermann, 1963, 64; Rosenthal *et al.*, 2001, 7). Intervjuueeritavate sõnul kujunes kriisis suureks väljakutseks teadmatus ja määramatus, mis väljendus nii selles, et keeruline oli ette prognoosida, kuidas kavandatud meetmed viiruse tõkestamiseks mõju avaldavad; aga ka selles, et teaduse olemuse tõttu teave viiruse osas pidevalt muutus. Määramatus ja teadmatus aga kriisi vältel vähenes ning hilisemas kriisi faasis oli väljakutseks pigem andmete ja informatsiooni paljusus.

Kolmandaks, intervjuueeritavate hinnangul kujunes väljakutseks Covid-19 kriisi juhtimisel töömaht, mis oli suurem kui alguses arvati. Kuigi on mõistetav, et kriisis tegid kõik osapooled (sh valitsus ja ametnikkond) intensiivseid tööpäevi, siis on oluline välja tuua, et mitmed eksperdid läksid valitsust nõustama oma põhitöö kõrvalt, sest töökoormus pidi seda võimaldama. Tegelikult aga käis kriisi vältel töö väga intensiivselt ning intervjuudest selgus, et tööd tehti ka nädalavahetustel ja öösel. Töökoormust tõstis ka pidev ajaline surve, sest kriisi eripäradest tingitult pidi valitsus otsuseid tegema väga kiiresti (Al-Dabbagh, 2020), ent seisukoha kujundamine ning teadusmaterjali läbitöötamine on ajamahukas.

Viimaks, uurimus pöörab tähelepanu andmetega seotud väljakutsetele, mis Teadusnõukojal tööülesandeid täites tekkisid. Kriisi alguses puudus välja töötatud põhimõtted, kuidas ja mis andmeid ekspertidele edastada ning samuti puudus infosüsteem, kuhu andmed oleks koondunud, mille põhjal analüüsi teha. Seega oli kriisi alguses Teadusnõukoja väljakutse välja töötada loogiline süsteem, kuidas neile edastatud andmeid korrastada ning seejärel analüüsida.

Teadusnõukoja analüüs viitab mitmele laiemale väljakutsele, mida tuleks riigi tasandil valitsusväliseid eksperte kaasates arvestada. Kuigi kriisis on oluline paindlikkus, on samuti vajalik, et valitsuse ja ekspertide vahel oleks selgelt kokku lepitud, milline on ekspertide roll, tööülesanded ja vastutus kriisis (Donovan & Oppenheimer, 2016, 370).

3.3. Soovitused kriisijuhtimise tulevikusuundumuste kujundamiseks

Teadusnõukoja kaasamine Covid-19 kriisi juhtimisse tõstis esile olulisi õppetunde, mille põhjal saab riik kriisi juhtimiseks kujundada tulevikusuundumused. Kuigi Covid-19 kriisi juhtimise kaasati eksperdid kiiresti ja paindlikult, viitab autori hinnangul uurimus süsteemsuse ja pikaajalise plaani puudumisele kriisi juhtimises valitsusväliste ekspertide kaasamisel. Alljärgnevalt on toodud soovitused, mida võiks kriisijuhtimise kontekstis valitsusväliste ekspertide kaasamisel analüüsida.

- Autori hinnangul on oluline kriisi olukorras täpselt ära määratleda ekspertkogu tööülesanded, rollid ning toimimise põhimõtted (sh kommunikatsioonipõhimõtted).

Teadusnõukoja koosseis moodustati kiiresti ning riigile oli kergendus, et ekspertidel oli võimalik oma põhitöö kõrvalt valitsusele nõu andma asuda. Samas puudus autori hinnangul süsteemsus, kuidas seda tehti, mistõttu ei pruugi tulevikus sarnaste ekspertkogude moodustamine nii lihtsalt kujuneda.

- Seetõttu oleks oluline ära kaardistada lähtuvalt kriisi stsenaariumitest, millist ekspertiisi riik juurde võib vajada lisaks olemasolevatele avalikele teenistujatele, kes riigiasutustes juba töötavad.
- Riik peab olema valmis olukorraks, kuidas saada tippteadlased oma põhitöö ja teadusprojektid tahaplaanile panna, et vajadusel toetada riiki.
- Kuna kriisijuhtimine on muutunud üha aktuaalsemaks teemaks, tasuks kaaluda Riigikantselei juurde alalise ekspertkogu loomist, mille koosseisus olevaid liikmeid on võimalik ka vahetada. Seega oleks riigi tasandil koostöö erinevate ekspertidega, keda oleks võimalik kriisi olukorras kiiresti kokku kutsuda.

Teadusnõukoda teostas Covid-19 kriisi juhtimisel ka ülesandeid, mida oleks võinud teha näiteks mõni riigiasutus, sest ekspertide töömaht kriisis oli niigi suur.

- Kaaluda tasuks ekspertidele tugisüsteemi loomist, mis toetaks nende tööd.

KOKKUVÕTE

Ekspertide ja teadlaste kaasamine riigivalitsemisesse on muutunud aja jooksul üha tavapärasemaks, ent eriti oluline on ekspertide roll just kriisi ajal. Autorile teadaolevalt puuduvad Eestis põhjalikud uurimused valitsusväliste ekspertide kaasamisest kriisijuhtimisse ning samuti ei ole uuritud Teadusnõukoja kaasust. Kuna kriisid juhivad tähelepanu süsteemsetele lünkadele, on see võimalus neist õppida. Seega seadis magistritöö autor eesmärgiks välja selgitada, milline oli Teadusnõukoja roll Covid-19 kriisi juhtimisel ja millised väljakutsed selle rolli täitmisel esinesid.

Magistritöö teoreetiline raamistik annab ülevaate kriisijuhtimise eripäradest ning valitsusväliste ekspertide rollidest ja väljakutsetest nii kriisivälisel kui ka kriisi ajal. Teoreetilisest raamistikust selgub, et ekspertide kaasamisel on kriisis ja tavaolukorras üsna sarnased rollid, ent kriisi eripärade tõttu on nende roll kriisis kriitilisem ning avalikkuse tähelepanu on neile seetõttu suunatud enam kui kriisivälisel ajal. Näiteks kaasatakse nii kriisivälisel ajal kui ka kriisi ajal eksperte, et nad annaksid valitsusele teaduspõhist informatsiooni, ent kriisi eripärade tõttu tehakse seda kriisi ajal sageli olukorras, kus on palju määramatust ja teadmatust. Teoreetilisest raamistikust ilmnes, et kriisi ajal võib kujuneda ekspertide kaasamisel väljakutseks tulenevalt kriisi eripäradest muu hulgas kommunikatsioon, piiratud ajaraam otsuste tegemiseks ning teaduse olemusest tingitud tegurid.

Töö empiiriline osa keskendus Teadusnõukoja rolli ja väljakutsete väljaselgitamisele toetudes dokumendianalüüsile ja pool-struktureeritud intervjuudele. Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et Teadusnõukojal oli Covid-19 kriisi juhtimisel mitmeid olulisi rolle. Näiteks oli nende rolliks nõuandev roll valitsusele; kommunikatsiooni roll - laiema avalikkuse informeerimine ja selgitamine; ning hariv roll. Uurimus kinnitas akadeemilises kirjanduses käsitletut, et valitsusvälistel ekspertidel on kriisi juhtimises mitmeid rolle kogu kriisi vältel, millest Covid-19 kriisi juhtimises oli Teadusnõukoja kõige olulisem roll valitsusele nõu anda. Uurimusest selgus, et Teadusnõukoja nõu ja soovitude roll oli kriisi vältel oluline, ent aja jooksul siiski muutus, sest

ka riigiasutustele tekkisid oma valdkonnapõhised seisukohad, mida otsustamisel arvestati. Teadusnõukojale kujunes kriisis ka olulise rollina meediakommunikatsioon. Seejuures selgus uurimusest, et Teadusnõukoja loomisel ei määratletud ära nende tööülesandeid ega rolle, mistõttu kujunesid teatud rollid kriisi vältel naturaalselt. Samuti tõusetusid uurimusest esile mitmed väljakutsed, mis Teadusnõukojal Covid-19 kriisis esinesid. Näiteks oli väljakutseks meediakommunikatsioon, kriisist tulenev määramatus ja teadmatus ning arvatust suurem töökoormus. Väljakutsed koostöös tekkisid peamiselt põhjusel, et Teadusnõukoja ja valitsuse loomisel ei määratletud selgelt ära Teadusnõukoja tööülesandeid, rolle ja toimimise põhimõtteid Covid-19 kriisi juhtimisel. Teadusnõukoja kaasuse põhjal ilmnnes, et kuigi Teadusnõukoja kaasamine kriisi juhtimisse käis väga kiiresti ning paindlikult, puudus riigil süsteemne lähenemine teadlaste kaasamiseks kriisijuhtimisse.

Uurimuse käigus tehtud järeldused on piiratud ning neid ei saa laiendada üldisele kriisijuhtimise kontekstile, sest töö ei anna täielikku ülevaadet Covid-19 kriisi juhtimisest ja selle erinevatest aspektidest. Nimelt oli Covid-19 kriisil mitmeid eripärasid ja palju osapooli, kellel kõigil oli kriisi juhtimises oma kindel roll, ent konkreetne magistr töö keskendub vaid Teadusnõukoja rollile ja väljakutsetele. Riigi tasandi väljakutseid laiemalt koroonakriisi juhtimisel tuleks analüüsida eraldiseisvalt. Huvitava asjaoluna selgus uurimusest, et Teadusnõukoja juhil oli väga oluline roll kriisi juhtimisel, ent magistr töö sees seda aspekti detailselt ei käsitletud. Kuna Teadusnõukoja soovitudel oli kriisi juhtimisel oluline roll, võiksid edasisised uurimused tähelepanu pöörata detailsemalt Teadusnõukoja sisemistele tööprotsessidele ning nõu ja soovitude kujundamisele.

SUMMARY

THE ROLE AND CHALLENGES OF NON-GOVERNMENTAL EXPERTS IN THE MANAGEMENT OF THE COVID-19 CRISIS: THE EXAMPLE OF THE ESTONIAN SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Kaisa Karu

The importance of scientific advice in public-policy making has become increasingly common over time, especially in times of crisis. Crises have become increasingly complex in nature and are often cross-border, so their management must be flexible and fast. The study of public sector crisis management is an important topic in academic literature. However, less research has been done on scientific advisory boards. Thus, the aim of the master's thesis was to find out what was the role of the Estonian Scientific Advisory Board in managing the Covid-19 crisis and what challenges there were in fulfilling this role.

The master's thesis is divided into three parts. The first part gives an overview of the specifics of crisis management, the role and challenges of non-governmental experts in policy making in non-crisis times and during crisis. The second part consists of a description of the methodology and empirical analysis of the activities of the Scientific Advisory Board and the third part relates the results of empirical analysis to the theoretical framework, as well as discusses the conclusions of the study.

The theoretical framework of the master's thesis provides an overview of the specifics of crisis management and the role and challenges of non-governmental experts in governance in non-crisis and during crisis time. It highlights that the involvement of experts plays quite similar roles in crisis and in normal circumstances. But, due to the specificities of the crisis like uncertainty and time pressure, the experts role in the crisis is more critical and the public has high expectations towards experts. Since experts are seen as neutral parties, the public trusts their opinion. However, there are many challenges in using scientific advice. For instance, the academic literature

highlights the following challenges in times of crisis: limited time frame for decision-making; ambiguity of communication; and uncertainty.

The empirical study is conducted in two stages. First, mapping the activities of the Scientific Advisory Board through document analysis. Second, the author conducted semi-structured interviews to explore the role and challenges of the Scientific Advisory Board in managing the Covid-19 crisis.

The empirical study highlights that the Estonian Scientific Advisory Board had several important roles in Covid-19 crisis management. The main roles of the Scientific Advisory Board in managing the Covid-19 crisis were: an advisory role to the government; the role of communication - informing and explaining the general public; and an educational role. In addition, the interviews also highlighted the importance of the role of the head of the Scientific Advisory Board in managing the Covid-19 crisis. The study also highlights that Estonian government and experts didn't define experts roles and responsibilities in crisis management. The study also highlights the role of media communication, which was the most challenging aspect during crisis management. Other challenges during Covid-19 crisis management were: uncertainty; data processing; and high workload.

The involvement of the Estonian Scientific Advisory Board in crisis management highlighted important lessons based on which the state can shape future trends to manage the crisis. Although experts were quickly and flexibly involved in the management of the Covid-19 crisis, the study points to a lack of systematicity and long-term plan in crisis management with the involvement of non-governmental experts.

The conclusions drawn during this research are limited and cannot be extended to the general context of crisis management because the study doesn't provide a complete overview of the management of the Covid-19 crisis and its various aspects. Namely, the Covid-19 crisis had several specific features and many parties, all of whom had their own specific role in managing the crisis, but the specific master's thesis focuses only on the role and challenges of the Scientific Advisory Board Council. Challenges at the state level in managing the Covid-19 crisis, in general, should be analyzed separately.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Al-Dabbagh, Z.S. (2020). The Role of Decision-maker in Crisis Management: A qualitative Study Using Grounded Theory (COVID-19 Pandemic Crisis as A Model). *Journal of Public Affairs*, 4(20), 1 – 11. <https://doi.org/10.1002/pa.2186>
- Ameti hinnangul pole uue viiruse tekitatud suur reisihirm põhjendatud. (2020). Kasutatud 7. mai 2023 <https://www.err.ee/1026821/ameti-hinnangul-pole-uee-viiruse-tekitatud-suur-reisihirm-pohjendatud>
- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(18), 195 – 207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*. *Public Management Review (Print)*, 7(23), 949-960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- Archived: WHO Timeline - COVID-19. (2020, aprill 27). WHO. Kasutatud 7. mai 2023 <https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- Billings, R. S., Milburn, T. W., & Schaalman, M. L. (1980). A Model of Crisis Perception: A Theoretical and Empirical Analys. *Administrative Science Quarterly* (lk 300 – 316). SAGE. <https://doi.org/10.2307/2392456>
- Boin, A., & Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*. 5(63), 544 – 553.
- Boin, A., & Hart, P. (2010). Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *The Australian Journal of Public Administration*, 4(69), 357 – 371. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00694.x>
- Boin, A., & Hart, P. (2022). From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways. *Policy and Society*, 41(1), 13 – 24. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab007>
- Boin, A., & Lagadec, P. (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(8), 185 – 19. Blackwell Publishers.
- Boin, A., Lodge, M., & Luesink, M. (2020). Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses. *Policy Design and Practice* 3(3), 189 – 204. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1823670>

- Böcher, M. (2016). How does science-based policy advice matter in policy making? The RIU model as a framework for analyzing and explaining processes of scientific knowledge transfer. *Forest Policy and Economics*, (68), 65 – 71. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.04.001>
- Cairney, P. (2021). The UK Government's COVID-19 Policy: What Does "Guided by the Science" Mean in Practice? *Frontiers in Political Science*, (3), 1 – 14. <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.624068>
- Choi, B. C. K., Pang, T., Lin, V., Puska, P., Sherman, G., Goddard, M., Ackland, M. J., Sainsbury, P., Stachenko, S., Morrison, H., & Clotey, C. (2005). Can scientists and policy makers work together? *Epidemiology & Community Health*, 8(59), 632 – 637. <http://dx.doi.org/10.1136/jech.2004.031765>
- Coombs, W.T. (2020). Public Sector Crises: Realizations from Covid-19 for Crisis Communication. *Partecipazione e Conflitto*, 13 (2), 990 – 1001.
- COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud sündmuste ning rahvatervise ja majanduse probleemide lahendamiseks tegeleva valitsuskomisjoni moodustamine. RT III, 13.03.2020, 2.
- Denford, J. S., Dawson, G. S., & Manoharam, A. P. (2022). Assessing the relevance of governmental characteristics to address wicked problems in turbulent times. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2124535>
- Donovan, A. (2021). Experts in emergencies: A framework for understanding scientific advice in crisis contexts. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, (56). <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102064>
- Donovan, A., & Oppenheimer, C. (2016). Resilient science: The civic epistemology of disaster risk reduction. *Science and Public Policy*, 3(43), 363 – 374. <https://doi.org/10.1093/scipol/scv039>
- Dooren, W., & Noordegraaf, M. (2020). Staging Science: Authoritativeness and Fragility of Models and Measurement in the COVID-19 Crisis. *Public Administration Review*, 4(80), 610 – 615. <https://doi.org/10.1111/puar.13219>
- Dyer, W. G., & Wilkins, A. L. (1991). Better Stories, Not Better Constructs, to Generate Better Theory: A Rejoinder to Eisenhardt. *The Academy of Management Review*, 3(16), 613 – 619.
- Eestis leiti esimene koroonaviirusesse nakatanu.* (2020). Kasutatud 7. mai 2023 <https://www.err.ee/1057192/eestis-leiti-esimene-koroonaviirusesse-nakatunu>
- Ellyatt, H. (2021). *Lawmakers slam UK's Covid response, say 'herd immunity' strategy a public health failure.* Kasutatud 7. mai 2023 <https://www.cnbc.com/2021/10/12/uks-herd-immunity-covid-strategy-a-public-health-failure-inquiry.html>

- Eriolukorra valitsuskomisjon kinnitas COVID-19 tõrje teadusnõukoja liikmed.* (2020, märts 20). Vabariigi Valitsus. Kasutatud 7. mai 2023 <https://www.valitsus.ee/uudised/eriolukorra-valitsuskomisjon-kinnitas-covid-19-torje-teadusnoukoja-liikmed>
- Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. RT III, 24.04.2020, 7.
- Freedman, L. (2020). Scientific Advice at a Time of Emergency. SAGE and Covid-19. *The Political Quarterly*, 3(91), 514 – 522.
- Gadamer, H. G. (1997). Avalik haldus kui riigiteadus. W., Drechsler, R., Kattel, I., Palgi, & I., Tallo (toim), *Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid* (lk 177 - 190). Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Gluckman, P. (2018). The role of evidence and expertise in policy-making: the politics and practice of science advice. *Journal & Proceedings of the Royal Society of New South Wales*, 1(151), 91 – 101.
- Guercini, S. (2004). Developing the researcher-manager interface in the case analysis process. *Management Decision*, (42), 464 – 472.
- Hermann, C. F. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Sage Publications*, 1(8), 61 – 82.
- Hessvestvedt, S., & Christen, J. (2021). Political and administrative control of expert groups - A mixed-methods study. *Governance*, 2(36), 337 – 357. <https://doi.org/10.1111/gove.12599>
- Hodges, R., Caperchione, E., Helden, J., Reichard, C., & Sorrentino, D. (2022). The Role of Scientific Expertise in COVID-19 Policy-making: Evidence from Four European Countries. *Public Organizational Review*, 22, 249 – 267. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00614-z>
- HOS RT I, 09.08.2022, 25.
- Hulme, M., Lidskog, R., White, J.M., & Standring, A. (2020). Social scientific knowledge in times of crisis: What climate change can learn from coronavirus (and vice versa). *Wiley Interdiscip Rev Clim Change*, 11(4), 1 – 5. <https://doi.org/10.1002/2Fwcc.656>
- Ingold, K., & Gschwend, M. (2014). Science in Policy-Making: Neutral Experts or Strategic Policy-Makers? *West European Politics*, 5(37), 993 – 1018. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.920983>
- Jarman, H., Rozenblum, S., Falkenbach, M., Rockwell, O., & Greer, S. (2022). Role of scientific advice in covid-19 policy. *The BMJ*, 378. <https://doi.org/10.1136/bmj-2022-070572>
- Kriis.ee veebilehekül. (2023). *Teadusnõukoda*. Kasutatud 7. mai 2023 <https://www.kriis.ee/kriisi-juhtimine-kusimused-ja-vastused/kriisi-juhtimine/teadusnoukoda>
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., & Hecke, S. V. (2021). Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective.

International Review of Administrative Sciences, 87(3), 497 – 517.
<https://doi.org/10.1177/0020852321992102>

- Lancaster, K., Rhodes, T., & Rosengarten, M. (2020). Making evidence and policy in public health emergencies: lessons from COVID-19 for adaptive evidence-making and intervention. *Evidence & Policy*, 3(16). 477 – 490.
<https://doi.org/10.1332/174426420X15913559981103>
- Lavazza, A., & Farina, M. (2020). The Role of Experts in the Covid-19 Pandemic and the Limits of Their Epistemic Authority in Democracy. *Frontiers Public Health*, (8), 1 - 11.
<https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00356>
- Lohse, S., & Canali, S. (2021). Follow *the* science? On the marginal role of the social sciences in the COVID-19 pandemic. *European Journal for Philosophy of Science*, 99(11).
<https://doi.org/10.1007/s13194-021-00416-y>
- Lundin, M., & Öberg, P. (2014). Expert knowledge use and deliberation in local policy making. *Policy Science*, 47, 25 – 49. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9182-1>
- Löblova, O. (2018). Epistemic communities and experts in health policy-making. *European Journal of Public Health*, 3(28), 7 – 10. <https://doi.org/10.1093/eurpub/cky156>
- Margherita, A., Elia, G., & Klein, M. (2021). Managing the COVID-19 emergency: A coordination framework to enhance response practices and actions. *Technological Forecasting and Social Change*, (166). <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120656>
- Marston, G., & Watts, R. (2003). Tampering With the Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-Based Policy Making. *An Australian Review of Public Affairs*, 3(3), 143 – 163.
- Mian, A., & Khan, S. (2020). Coronavirus: the spread of misinformation. *BMC Medicine*, 89.
<https://doi.org/10.1186/s12916-020-01556-3>
- Minister Kiik: Eesti tervishoiusüsteemil on valmisolek koroonaviiruse ohjamiseks. (2020). Kasutatud 7. mai 2023 <https://www.sm.ee/uudised/minister-kiik-eesti-tervishoiususteemil-valmisolek-koroonaviiruse-ohjamiseks>
- OECD. (2015). The Changing Face of Strategic Crisis Management. *OECD Reviews of Risk Management Policies*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). Scientific Advice During Crises: Facilitating Transnational Co-operation and Exchange of Information, Paris: OECD Publishing.
- Our World in Data. (2023). Daily new confirmed COVID-19 cases per million people. Kasutatud 05. mai 2023 <https://ourworldindata.org/covid-cases>
- Paluck, E. L. (2010). The Promising Integration Of Qualitative Methods and Field Experiments. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 1(628), 59 – 71.

- Raudla, R. (2021). Estonian response to COVID-19 pandemic: learning, cooperation, and the advantages of being a small country. *Brazilian Journal of Public Administration*, 1(55), 111 – 121. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200414> ISSN: 1982-3134
- Riigikontroll. (2021a). *Koroonakriisi viis õppetundi*.
- Riigikontroll. (2021b). Koroonaviiruse teise laine õppetundidest. Riigikontrolöri kiri peaministrile. Kasutatud 7. mai 2023 <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Riigikontrolliblogi/tabid/310/ItemId/1338/amid/920/language/et-EE/Default.aspx>
- Rosenthal, U., & Hart, P. (1991). Experts and Decision Makers in Crisis Situations. Boin, A. (toim), *Crisis Management* (lk 350 – 372). SAGE.
- Rosenthal, U., Boin, A. R., & Comfort, L. K. (2001). *MANAGING CRISES: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Charles C Thomas.
- Rubin, O., Errett, N. A., Upshur, R., & Baekkeskov, E. (2021). The challenges facing evidence-based decision making in the initial response to COVID-19. *Scandinavian Journal of Public Health*, 7(49), 790 – 796. <https://doi.org/10.1177/1403494821997227>
- Salajan, A., Tsoлова, S., Ciotti, M., & Suk, J. E. (2020). To what extent does evidence support decision making during infectious disease outbreaks? A scoping literature review. *Evidence & Policy*, 3(16), 453 – 475. <https://doi.org/10.1332/174426420X15808913064302>
- Sarapuu, K. & Randma-Liiv, T. (2020). Public Management and Policy-Making in Small States. *Research Handbook on the Politics of Small States*.
- Starr, M. A. (2014). Qualitative and mixed-methods research in economics: surprising growth, promising future. *Journal of Economic Surveys*, 2(28), 238 – 264.
- Tartu Ülikool. (2021). *Teadusnõukoda*. Kasutatud 7. mai 2023 <https://ut.ee/et/sisu/teadusnookoda>
- Toeller, A. E., Blum, S., Boecher, M., & Loer, K. (2022). The lesson learned from COVID-19 and the climate crisis is not to let experts decide on policies: a response to Robert C. Schmidt. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, (12), 284 – 290. <https://doi.org/10.1007/s13412-021-00737-7>
- Tokakis, V., Polychroniou, P., & Boustras, G. (2019). Crisis management in public administration: The three phases model for safety incidents. *Safety Science* (113), 37 – 43. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2018.11.013>
- Vabariigi Valitsuse veebilehekülg. (2022). Kasutatud 07. mai 2023 <https://valitsus.ee/peaminister-ministrid/varasemad-valitsused>
- Webb, E., Winkelmann, J., Scarpetti, G., Behmane, D., Habicht, T., Kahur, K., Kasekamp, K., Miščikienė, L., Misins, J., Reinap, M., Slapšinskaitė-Dackevičienė, A., Vörk, A., & Karanikolos, M. (2022). Lessons learned from the Baltic countries' response to the first

wave of COVID-19. *Health Policy*, 5(126), 438 – 445.
<https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2021.12.003>

Weible, C. M., Nohrstedt, D., Cairney, P., Carter, D.P., Crow, D.P., Durnova, A.P., Heikkila, T., Ingold, K., McConnell, A., & Stone, D. (2020). COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, 53, 225 – 241.

<https://doi.org/10.1007/s11077-020-09381-4>

Weible, M. C., Pattison, A., & Sabatier, P. A. (2010). Harnessing expert-based information for learning and the sustainable management of complex socio-ecological systems. *Environmental Science & Policy*, 6(13), 522 – 534.

<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.005>

World Health Organization. (2023). Kasutatud 7. mai 2023 <https://covid19.who.int/>

Yang, K. (2020). What Can COVID-19 Tell Us About Evidence-Based Management? *American Review of Public Administration*, (50), 706 – 712.

LISAD

Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Intervjuu 1. Teadusnõukoja juht professor Irja Lutsar Intervjueerija märkmed. 03.04.2023.

Intervjuu 2. TN1_1 Intervjueerija märkmed. 15.03.2023.

Intervjuu 3. TN1_2 Intervjueerija märkmed. 04.04.2023.

Intervjuu 4. TN1_3 Intervjueerija märkmed. 21.03.2023.

Intervjuu 5. TN1_4 Intervjueerija märkmed. 23.03.2023.

Intervjuu 6. Teadusnõukoja juht professor Toivo Maimets Intervjueerija märkmed. 22.03.2023.

Intervjuu 7. TN2_1 Intervjueerija märkmed. 16.03.2023.

Intervjuu 8. TN2_2 Intervjueerija märkmed. 24.03.2023.

Intervjuu 9. TN2_3 Intervjueerija märkmed. 27.03.2023.

Intervjuu 10. Tervise- ja tööminister Tanel Kiik Intervjueerija märkmed. 30.03.2023.

Intervjuu 11. Sotsiaalministeeriumi kantsler Marika Priske Intervjueerija märkmed. 29.03.2023.

Intervjuu 12. Sotsiaalministeeriumi kantsler Maarjo Mändmaa Intervjueerija märkmed.
14.04.2023.

Intervjuu 13. Terviseameti peadirektori asetäitja Mari-Anne Härma Intervjueerija märkmed.
11.04.2023.

Intervjuu 14. Riigikantslei esindaja Intervjueerija märkmed. 28.04.2023.

Lisa 2. Pool-struktureeritud intervjuu küsimused

Küsimused Teadusnõukoja liikmetele

1. Kirjeldage Teadusnõukoja olulisemaid rolle ja tööülesandeid. Kuidas Teie hinnangul Teadusnõukoja roll kriisi vältel muutus?
2. Milline oli Teadusnõukoja antud nõu ja soovitude roll tehtavatele otsustele?
3. Millised olid Teadusnõukoja sisemised töö- ja otsustusprotsessid?
4. Kuidas kujunesid Teadusnõukoja sees soovitused ja arvamused, mida valitsusele anti?
5. Mida tehti olukorras, kus Teadusnõukoja sees oli liikmetel eriarvamus. Milline informatsioon jõudis lõpuks valitsuseni?
6. Kirjeldage koostööd valitsuse ja Teadusnõukoja vahel.
7. Milline oli koostöö ekspertidega teistest riigiasutustest? Näiteks kirjeldage koostööd Sotsiaalministeeriumi ja Terviseametiga.
8. Nimetage väljakutseid, millega Teadusnõukoja töös Covid-19 kriisi vältel kokku puutusite.
9. Millised väljakutsed esinesid koostööd tehes nii Teadusnõukoja sees; Teadusnõukoja ja valitsuse vahel; kui ka teiste riigiasutustega?
10. Kas Teie hinnangul oli Teadusnõukoja loomisest peale selge, milline on Teadusnõukoja vastutus Covid-19 kriisis?
11. Millega peaks arvestama riigi tasandil, kui kaasatakse valitsusväliseid eksperte kriisi juhtimisse?/ Millised olid Covid kriisi õppetunnid valitsusväliste ekspertide kaasamisel?

Küsimused Teadusnõukoja juhtidele

1. Kirjeldage Teadusnõukoja loomist.
2. Kirjeldage Teadusnõukoja olulisemaid rolle ja tööülesandeid. Kuidas Teie hinnangul Teadusnõukoja roll kriisi vältel muutus?
3. Milline oli Teadusnõukoja antud nõu ja soovitude roll tehtavatele otsustele?
4. Milline oli Teadusnõukoja juhi roll?
5. Millised olid Teadusnõukoja sisemised töö- ja otsustusprotsessid?
6. Kuidas kujunesid Teadusnõukoja sees soovitused ja arvamused, mida valitsusele anti?
7. Mida tehti olukorras, kus Teadusnõukoja sees oli liikmetel eriarvamus. Milline informatsioon jõudis lõpuks valitsuseni?
8. Kirjeldage koostööd valitsuse ja Teadusnõukoja vahel.

9. Milline oli koostöö ekspertidega teistest riigiasutustest? Näiteks kirjeldage koostööd Sotsiaalministeeriumi ja Terviseametiga.
10. Nimetage väljakutseid, millega Teadusnõukoja töös Covid-19 kriisi vältel kokku puutusite.
11. Millised väljakutsed esinesid koostööd tehes nii Teadusnõukoja sees; Teadusnõukoja ja valitsuse vahel; kui ka teiste riigiasutustega?
12. Kas Teie hinnangul oli Teadusnõukoja loomisest peale selge, milline on Teadusnõukoja vastutus Covid-19 kriisis?
13. Millega peaks arvestama riigi tasandil, kui kaasatakse valitsusväliseid eksperte kriisi juhtimisse?/ Millised olid Covid kriisi õppetunnid valitsusväliste ekspertide kaasamisel?

Küsimused riigiesindajatele

1. Kirjeldage, mil määral ja kuidas oli riik valmistunud valitsusväliste ekspertide kaasamiseks kriisi olukorras.
2. Kirjeldage Teadusnõukoja loomist.
3. Mille alusel valiti Teadusnõukoja juhid?
4. Kirjeldage Teadusnõukoja rolle ja tööülesandeid kriisi vältel.
5. Kirjeldage, milline oli Teie hinnangul Teadusnõukoja antud nõu ja soovitude roll tehtavatele otsustele.
6. Kirjeldage koostööd Teadusnõukoja.
7. Nimetage väljakutseid riigi vaatest Teadusnõukoja kaasamisel kriisi juhtimisse?
8. Nimetage väljakutseid, millega Teadusnõukoja koostööd tehes kokku puutusite?
9. Kuidas mõjutas valitsuse vahetus koostööd Teadusnõukoja ja valitsuse vahel?
10. Kuidas mõjutas Teie hinnangul Teadusnõukoja koosseisu vahetus koostööd?
11. Millega peaks arvestama riigi tasandil, kui kaasatakse valitsusväliseid eksperte kriisi juhtimisse?/ Millised olid Covid kriisi õppetunnid valitsusväliste ekspertide kaasamisel?

Lisa 3. Intervjuude käigus esitatud õppetunnid/soovitused Covid-19 kriisi näitel

Alljärgnevalt on välja toodud ekspertide ja riigiesindajate soovitused tulevikuks kriisi juhtimisel:

- Oluline on ekspertide tööülesannete ja rollide täpne sõnastamine.
- Kriisivälisel ajal tuleks ära struktureerida, milline on riigiasutuste roll kriisis.

- Kommunikatsioonireeglite kokku leppimine.
- Töökoormuse kokku leppimine.
- Andmed ja nende kättesaadavus peaks olema paremini läbimõeldud.
- Parandamist vajaks rahvusvaheline koostöö informatsiooni ja andmete vahetamisel.
- Läbi mõelda, kes peaks moodustama sarnaseid ekspertkogusid kriisi olukorras ning milline on ekspertiis, mida riik vajab.
- Tuleb analüüsida, mis erialad on riigis vajalikud, ent mille esindajaid Eestis ei ole või on väga vähe.
- Sarnases kriisis peaks olema rohkem esindatud ka sotsiaalteadusliku poole eksperte, et ekspertkogu tasakaalustada.
- Töölepingud peaksid olema konkreetsemad.
- Kommunikatsiooni koolitus on ekspertidel vajalik, kui neid sellistes olukordades kaasatakse.
- Peaks olema kokku lepitud, kuidas käib ekspertkogusse ekspertide kaasamine/vahetamine kriisi vältel, kui näiteks olukord muutub ja vaja uut teadmist.
- Ekspertidel oleks vaja tööülesannete täitmisel tugisüsteemi.

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks³

Mina Kaisa Karu(*autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

VALITSUSVÄLISTE EKSPERTIDE ROLL JA VÄLJAKUTSED COVID-19 KRIISI
JUHTIMISEL: EESTI TEADUSNÕUKOJA NÄIDE,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Prof. Tiina Randma-Liiv,
(*juhendaja nimi*)

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

09.05.2023 (kuupäev)

³ Lihlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.