

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE  
Rektori otsus: 20.05.2020 nr 7-2/1153-1

Sisekaitseakadeemia  
Sisejulgeoleku instituut

Mikk Golubtsov

**KAITSEVÄE JA POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI  
ÜLESE LENNUVAHENDITE RISTKASUTAMISE  
VAJADUS JA VÕIMALUSED**

Magistritöö

Juhendajad:  
Kristo Lipasaar, MA  
Anne Valk, MBA

Tallinn 2020

# ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Juuni 2020
Töö pealkiri eesti keeles: Kaitseväge ja Politsei- ja Piirivalveameti ülese lennuvahendite riskasutamise vajadus ja võimalused	
Töö pealkiri inglise keeles: <i>The need and possibilities of cross-using aircraft across the Estonian Defence Forces and the Estonian Police and Border Guard Board</i>	
Lühikokkuvõte: Magistritöö on kirjutatud eesti keeles ning sisaldab ingliskeelset resümeed. Töö põhiosa maht on 79 lehekülge. Magistritöös on viidatud kokku 184 erinevale allikale, millest 157 on töö teoreetilises osas.	
<p>Töoga otsiti vastust uurimisprobleemile, kas ja kuidas Kaitseväge ja Politsei- ja Piirivalveameti lennuvahendite riskasutamine aitab parandada riiklike lennuvahendite kasutamise seotud avalike teenuste pakkumist. Lähtuvalt uurimisprobleemist püstitati neli uurimisküsimust: (1) milline on tänane lennuvahendite kasutamise praktika; (2) milline on lennuvahendite riskasutamise kaasnev võimalik kasu või kahju asutustele ja julgeolekule laiemalt; (3) kas ja kuidas on Politsei- ja Piirivalveameti vastutusosal olevaid ülesandeid võimalik Kaitseväge lennuvahenditega täita ja vastupidi; (4) millised on lennuvahendite riskasutamist soodustavad ja takistavad tegurid? Neist lähtus ka töö eesmärk, milleks oli selgitada välja Kaitseväge ja Politsei- ja Piirivalveameti lennuvahendite riskasutamise vajadus, kaasnevad võimalused julgeoleku tagamisel ning võimalikud piirangud mõlema organisatsiooni jaoks.</p> <p>Magistritöö on kvalitatiivne empiiriline uuring, mille uurimisstrateegiaks oli uuriv juhtumiuuring. Uurimismeetoditeks olid poolstruktureeritud ekspertintervjuu ning dokumendianalüüs. Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis jõuti analüüsi tulemusena arusaamani, et nüüdisaegsetes julgeoleku- ja avaliku halduse paradigmatades on kattuvusi, ning pakuti välja kaks kontseptsiooni – konkurendikoostöö ning võimepõhine planeerimine – et teoreetilised lähtekohad seostada empiirilise osaga. Teises peatükis kirjeldati töö metoodikat, valimit, läbiviidud uuringuid ning kajastati uuringute tulemusi, analüüse; lõpetades järelduste ning ettepanekute osaga.</p> <p>Tulemuste kõrvutamisel teoreetiliste lähtekohtadega sünteesiti kuus järeldust ning viis ettepanekut. Leiti, et riiklike lennuvahendite riskasutamine võib tõepoolest parandada nendega seotud avalike teenuste pakkumist. Samas tuvastati aspekte, mis ei soodusta riiklike lennuvahendite kätavate asutuste konkurendikoostööle asumist, mis omakorda tähendab, et valitsus-kui-tervik põhimõtete rakendumine tervikuna on pärsitud. Seetõttu tehti ettepanek luua ministeeriumite tasandile ühine lennuvahendite planeerimisega, koordineerimisega, analüüsimisega, finantseerimisega ja muu kaasnevaga tegelev oma eelarvega osis. Riiklike lennuvahendite riskasutamise parandamiseks ja kodanikule kvaliteetsema teenuse tagamiseks tervikuna on tarvis operaatorite ülest ühist planeerimist vahendite pikaaegse ekspluateerimise jaoks ning süsteemset lähenemist lennundusega erinevat sorti avalike teenuste täitmiseks, eraldades selleks valdkonnale pühendatud rahastuse vastavate ministeeriumite alt.</p>	
Lisad: -	
Võtmesõnad: riskasutamine, lennuvahend, konkurendikoostöö, valitsus-kui-tervik, julgeolek	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>cross-use, aircraft, cooptation, Whole-of-Government, security</i>	
Säilitamise koht: SKA raamatukogu	
Töö autor: Mikk Golubtsov	
<p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujalt allikatest saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Annan Sisekaitseakadeemia tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu ja paberandjal Sisekaitseakadeemia raamatukogus kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p>	
Allkiri:	
Vastab magistritöö nõuetele	Allkiri:
Juhendaja: Kristo Lipasaar	
Vastab magistritöö nõuetele	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Anne Valk	
Kaitsmisele lubatud	Allkiri:
Sisejulgeoleku instituudi juhataja: Erkki Koort	

# SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	2
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1 RESSURSSIDE RISTKASUTAMINE KUI KAASAEGSETE JULGEOLEKU- JA AVALIKU HALDUSE PARADIGMADE ÜHISOSA .....	9
1.1 Julgeoleku kontseptsiooni avardumine ajas.....	9
1.2 Avaliku halduse liikumine võrgustikupõhisema juhtimise poole.....	15
1.2.1 Uus haldusjuhtimine .....	15
1.2.2 Valitsus-kui-tervik.....	18
1.3 Konkurendikoostöö ja võimepõhine planeerimine kui valitsus-kui-terviku võimaldajad..	24
2 RIIKLIKE LENNUVAHENDITE RISTKASUTAMISE VAJALIKKUS JA VÕIMALIKKUS EESTI KONTEKSTIS.....	31
2.1 Metoodika ja valim .....	31
2.2 Uuringute tulemused ja analüüs.....	36
2.2.1 Intervjuude tulemused .....	36
2.2.2 Dokumendianalüüs .....	54
2.2.3 Uuringutulemuste analüüs .....	64
2.3 Järeldused ja ettepanekud .....	75
KOKKUVÕTE .....	81
SUMMARY .....	83
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	84
TABELITE JA JOONISTE LOETELU .....	96
LISA 1. EKSPERTINTERVJUUDE KÜSIMUSED JA NENDE VASTAVUS UURIMISKÜSIMUSTELE .....	97
LISA 2. KOODIPUU KOOS KOODIDE ESINEMISEGA INTERVJUUDE LÕIKES JA NENDE VASTAVUS UURIMISKÜSIMUSTELE .....	98

# MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

KaM – Kaitseministeerium

KV – Kaitsevägi

LLT – Lennuliiklusteeninduse AS

M-A – Maa-Amet

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

NPM – *New Public Management*

PA – *Public Administration*

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

Riiklik õhusõiduk – õhusõiduk, mida kasutatakse kaitseväe-, tolli- või politseiteenistuses  
(Lennundusseadus, 2020, § 5 lg 3)

RiK – Riigikantselei

RKAK – Riigikaitse arengukava

SAR – *Search and Rescue*

SiM – Siseministeerium

SoM – Sotsiaalministeerium

STAK – Siseturvalisuse arengukava

WG – *Whole-of-Government*

## SISSEJUHATUS

Julgeolekut võib vaadelda kui ressursimahukat avalikku teenust, mida demokraatlik riigivõim toodab rahvale ühiseks tarbimiseks ning mille puhul pole primaarne majanduslik efektiivsus. Riigivõimud on aga loomu poolest ebatõhusad avalike teenuste tootjad, mistõttu üle poole sajandi tagasi hakati uurima, kuidas saaksid riigivõimud pakkuda julgeolekut tõhusamal viisil, ning tänaseks on leitud, et selleks on muuhulgas tarvis paremini jaotada avaliku sektori piiratud ressursse ning tõhusamat viisi nende ressursside tarbimiseks (Bucur-Marcu, et al., 2009, p. 4). Ressursside riskasutamine on tänapäeval riikide üheks võimaluseks pakkuda paremat teenust ning ühildada erinevate asutuste vajadused, mis on oma sisult koostöö kokkulepped, mis võiksid siduda erinevate valdkondade ja sektorite tegevusi.

Eesti julgeolekupoliitika aluste kohaselt lähtutakse riigikaitse laiast käsitusest, koondades selleks nii sõjalisi kui ka mittesõjalisi võimeid, tegevusi ning ressursse kõigist sektoritest (Kaitseministeerium, 2017, p. 3), eesmärgiga kaitsta riiki ja selleks valmistuda (Riigikantselei, 2017, p. 2). Sisejulgeoleku tugevdamiseks on oluline muuhulgas piirivalvamise tugevdamine, läbi lepete olemasolu asutuste tegevuste toetamine ning tsiviilsektori toetus (Riigikantselei, 2017, pp. 2-5). Siseturvalisuse arengukavas 2015-2020 on märgitud, et mere- ja lennupäästevõimekuse arendamisel peab muuhulgas vaatama vajadusi ametkondade üleselt ja otsima võimalusi tehnika riskasutuseks, läbi mille oleks võimalik suurendada võimekust (Siseministeerium, 2015, p. 18). Lisaks on töö valmimise hetkel jätkuvalt töös Riigikantselei juhitud õhusõidukite ekspertrühm, kelle ülesandeks on „koostada riigi õhusõidukite vajaduste ning võimaluste analüüs, mis sisaldab ettepanekuid süsteemi optimeerimiseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks ning selleks vajalike eelarveliste vahendite tagamiseks“ (Riigikantselei, 2020), mis aga pole esimene antud valdkonnaga seotud ettevõtmine. Ka 2011. aastal toimus sarnasel teemal analüüs, mida vedas eest Siseministeerium (Filippov, 2011) ning enne seda on püütud riiklikku lennundust arendada terviklikult ka aastal 1999, mil valmis vastava arengukava projekt (Lennuamet, 2020). 2020. aasta alguses puhkenud koroonaviiruse kriis ja sellest tulenev eriolukorra väljakuulutamise ilmestas samuti riikliku lennundusega seonduva koostöö vajalikkust, kui eriolukorra lõpuni anti Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi PPA) kaks Kaitseväge (edaspidi KV) helikopterit otsingu- ja päästetööde, piiripatrullide ja transpordi eesmärgiks (Riik, 2020) ning lisaks toetas Kaitseväge piirikontrolli mehitamata õhusõidukiga (Eesti Kaitseväge, 2020).

PPA lennusalga mitmeotstarbelisi koptereid on võimalik kasutada nii otsingu- ja päästetegevuseks, kiirabiks, transpordiks, metsatulekahjude kustutamiseks kui ka patrull-lendudeks. Nende uue seirelennuki põhifunktsioon seisneb aga patrull-lendude teostamises. (Ramlar, 2018) Kokku on PPA kasutuses kolm helikopterit Agusta AW 139, seirelennuk Beech B300 ning treeninglennuk Cessna

172R (Lennuamet, 2020), kuid pidev reageerimisvalmidus suudetakse tagada vaid ühes asukohas ühe meeskonnaga (Siseministeerium, 2015, p. 43). Kaitseväge kasutada on aga erinevad transpordilennukid ning kopterid Robinson R44, millest viimaseid on võimalik kasutada avalikus sektoris muuhulgas vaatluslendudel, erioperatsioonide toetusel, transpordiks ning sidepostina (Eesti Kaitseväge, 2020); kusjuures teatud transpordilennukeid alles varustatakse erinevate seireseadmetega (Eesti Kaitseväge, 2019), mis tähendab, et nende potentsiaali ei ole töö valmimise hetkel veel täiel määral rakendatud. Tulenevalt asjaolust, et nii PPA kui KV lennuvahendid on tehnoloogiliselt teatud määral võrreldavad või omavad potentsiaali selleni jõudmiseks, siis võib seetõttu nende asutuste ülene lennuvahendite riskasutamine olla üks võimalus täita tõhusamalt neile püstitatud ülesannete täitmist. Kõik eelnev viitab asjaolule, et magistritöö teema on **aktuaalne**.

Itaalia, Prantsusmaa ning Suurbritannia näidetel on varem uuritud kopterite riskasutatavust julgeoleku- ning kaitsevaldkondades, kus kõigi kolme riigi puhul on täheldatud, et üldine suund riikide lennuparkides on helikopterite kvantitatiivne vähenemine, mille tagajärjena on iga riik käitunud pisut eri moodi. Kui näiteks Suurbritannia on püüdnud allhanke korras leida erasektorist võimalusi *search and rescue* (eesti k. otsing ja pääste (Militerm, 2006); edaspidi SAR) funktsiooni täitmiseks, siis Prantsusmaa ja Itaalia on läinud traditsioonilisemat teed pidi, püüdes leida lahendusi avalikust sektorist, st nad on püüdnud ühe helikopteri panna täitma mitme organisatsiooni vajadusi, eesmärgiga hoida märkimisväärselt kulusid kokku ja muutes õiguskaitse- ning hädaabiorganisatsioonide süsteemi tõhusamaks ja jätkusuutlikumaks. (Marrone & Nones, 2015, pp. 146-147) Eesti kontekstis on uuritud riigipiiri valvamise ja kaitsmise eest vastutavaid ametkondi hetkel ja tulevikus, kuid töö keskendus eelkõige merelisi ülesandeid täitvatele ametkondadele (Samon, 2018). Lennuvahendite riskasutamise võimalusi Eesti kontekstis varem uuritud ei ole, milles seisneb ka antud magistritöö **uudsus**.

Eelpool tulenevast otsitakse magistritöös vastust **uurimisprobleemile**, kas ja kuidas Kaitseväge ja Politsei- ja Piirivalveameti lennuvahendite riskasutamine aitab parandada riiklike lennuvahendite kasutamisega seotud avalike teenuste pakkumist. Lähtuvalt uurimisprobleemist on püstitatud neli **uurimisküsimust**:

1. Milline on tänane lennuvahendite kasutamise praktika?
2. Milline on lennuvahendite riskasutamisega kaasnev võimalik kasu või kahju asutustele ja julgeolekule laiemalt?
3. Kas ja kuidas on Politsei- ja Piirivalveameti vastutusallas olevaid ülesandeid võimalik Kaitseväge lennuvahenditega täita ja vastupidi?
4. Millised on lennuvahendite riskasutamist soodustavad ja takistavad tegurid?

Magistritöö **eesmärk** on selgitada välja Kaitseväge ja Politsei- ja Piirivalveameti lennuvahendite riskasutamise vajadus, kaasnevad võimalused julgeoleku tagamisel ning võimalikud piirangud mõlema organisatsiooni jaoks. Eesmärgi saavutamiseks on sõnastatud neli **uurimisülesannet**:

1. Analüüsida nüüdisaegseid lähenemisi julgeolekule, avaliku sektori juhtimispõhimõtetele ning nende seoseid ressursside riskasutamisega.
2. Analüüsida ekspertide hinnanguid PPA ja KV lennuvahendite riskasutamise hetkeolukorra, vajaduste ning kaasnevate võimaluste ja piirangute kohta.
3. Analüüsida PPA ja KV lennuvahendite taktikalis-tehnilisi andmeid, kasutamise statistikat, kasutamist piiravaid regulatsioone, teemakohast seadusandlikku raamistikku ja valdkondlikke arengukavasid, leidmaks täiendavaid aspekte lennuvahendite riskasutamise praktika, kaasnevate võimaluste ning piirangute kohta.
4. Hinnata lennuvahendite riskasutamise otstarbekust ja tuua esile võtmetähtsusega aspektid, millest lähtuda edaspidises riiklike lennuvahendeid käitavate asutuste koostööl.

Magistritöö on kvalitatiivne empiiriline uuring, mille uurimisstrateegia on **uuriv juhtumiuuring** (ing. k. *exploratory case study*). Juhtumiuuring võimaldab lahata keerukaid sotsiaalseid nähtusi (Yin, 2009, p. 4) ning see on eelistatud strateegia juhaks, kui on soov analüüsida nüüdisaegseid sündmusi, ent puudub võimalus mõjutada asjaosaliste käitumist (Yin, 2009, p. 11). Uuritava juhtumina defineeritakse Eesti riikliku lennunduse rakendamise võimalused avalike teenuste pakkumisel täna ja tulevikus. Magistritöö uurimuse läbiviimisel kasutatakse kaht uurimismeetodit: **intervjuu** ning **dokumendianalüüs**. Esmalt kogutakse andmeid poolstruktureeritud ekspertintervjuudega, mis on eelistatud andmekogumise meetodiks juhaks, kui uurimus on avastava ehk uuriva iseloomuga ning kui soovitakse anda hinnang olude kontekstile, et seejärel uurimust täiendada teiste meetoditega (Flick, 2009, p. 166). Eesmärgistatud valimisse kuuluvad Riigikantselei juhitud õhusõidukite ekspertrühma üheksa liiget, kus valimi puhul peeti silmas põhimõtet, et uuritavate varieeruvus võiks olla maksimaalne (Flick, 2009, p. 122). Intervjuude tulemusi kõrvutatakse töö teoreetiliste lähtekohtadega ning viiakse läbi **kvalitatiivne sisuanalüüs**. Tulemustele täiendava sügavuse andmiseks (Flick, 2009, p. 262) teostatakse täiendavalt kaht tüüpi dokumendianalüüsi, et intervjuutulemustes tuvastatud asjaolusid kinnitada või neile oponentida. **Dokumendianalüüside** teostamiseks kasutatakse dokumente, mis kajastavad järgnevat: riiklike lennuvahendite kasutamise statistika, riiklike lennuvahendite taktikalis-tehnilised andmed, riiklike lennuvahendite kasutamist piiravad asjaolud, riiklike lennuvahendite kasutamise regulatsioonid ja arengukavad, mis on seotud riiklike lennuvahendite valdkondadega. Analüüsisse kaasatud dokumendid on valitud

eesmärgipäraselt, lähtudes intervjuutulemustes kajastatud koodidest. Dokumendianalüüsiga kogutud teavet analüüsitakse samuti **kvalitatiivse sisuanalüüsi** meetodil.

Magistritöö koosneb kahest peatükist ja teemasid läbitakse vastavalt uurimisülesannete täitmisele. Esimesse peatükki ehk **teoreetilisse osasse** koondatakse kokku töö teoreetilised lähtekohad, mis jagatakse omakorda kolmeks alapeatükiks. Esimeses alapeatükis analüüsitakse esmalt kaasaegse julgeoleku kontseptsiooni tekkelugu ning peatutakse teoreetiliste paradigmade nihetel, mis on avardanud läbi aja julgeoleku kontseptsiooni ning selle vaatenurki. Teises alapeatükis käsitletakse esmalt viimase veerandsajandi kõige olulisemat avalikku haldust mõjutanud põhimõtet, milleks on uus haldusjuhtimine, mille järel vaadeldakse nüüdisaegset avaliku halduse põhimõtet – valitsus-kuitervik – millest muuhulgas lähtub ka Eesti enda avaliku sektori juhtimisel. Kolmandas alapeatükis käsitletakse konkurendikoostöö ja võimepõhise planeerimise kontseptsioone ning mille lõpus seostatakse teoreetilised lähtekohad empiirilise osaga. Töö teises peatükis ehk **empiirilises osas** kirjeldatakse töö metoodikat ja valimit ning läbiviidavaid uuringuid, seejärel kajastatakse empiiriliste uuringute tulemusi ning analüüse, lõpetades järelduste ja ettepanekute osaga.



# 1 RESSURSSIDE RISTKASUTAMINE KUI KAASAEGSETE JULGEOLEKU- JA AVALIKU HALDUSE PARADIGMADE ÜHISOSA

## 1.1 Julgeoleku kontseptsiooni avardumine ajas

Teoreetilise osa esimeses alapeatükis analüüsitakse esmalt kaasaegse julgeoleku kontseptsiooni tekkelugu ning peatutakse teoreetiliste paradigmade nihetel, mis on avardanud läbi aja julgeoleku kontseptsiooni ning selle vaatenurki, alates traditsioonilisest – realistlikust – lähenemisest julgeolekule kuni keskkonna julgeolekuni. Alapeatükk lõpeb analüüsiga nüüdisaegsest ühest populaarsemast lähenemisviisist avaliku sektori juhtimiseks ja kriiside lahendamiseks, milleks on avar lähenemisviis.

Modernse riigikaitse kontseptsioon tõusetus 17. sajandi Euroopas Vestfaali rahulepinguga, mis sätestas muuhulgas, et rahvusriikidel on suveräänne võim nii siseriiklike küsimuste kui ka välimise julgeoleku üle, mida peetakse erinevate autorite kohaselt kas keskseks osiseks riikide muutumisel vaimulikust ilmalikumaks (Holmes, 2015, p. 17; Buzan & Hansen, 2009, p. 24) või kristliku ajastu muutumist riikidevahelise jõudude tasakaalu ajastuks (Osiander, 2001, p. 265). Kui teise olulise asjaoluna riikliku julgeoleku alaste varajaste debattide tekkimisel peab Holmes (2015, p. 17) filosoof Immanuel Kanti uue maailmakorra ideed ning Buzan ja Hansen (2009, p. 26) leiavad, et selleks on hoopis modernse rahvusluse sünn, mis avaldus prantsuse ja ameerika revolutsioonides, siis Anderson (2006, p. 7) peab suveräänse rahvusriigi kontseptsiooni ajendiks mõlemat eelpool nimetatud aspekti, kusjuures rahvuslust peetakse oluliseks ennekõike kogukonna tunde tekitamisel (Buzan & Hansen, 2009, p. 26; Anderson, 2006, pp. 6-7).

Rahvusluse ja suveräänse territoriaalse riigi ideede liitumine kätkes endas suurt mõju julgeoleku kontseptualiseerimisele. Rahvuslus oli seotud rahvasuveräänsusega ja sellest lähtuvalt ka ideega, et suveräänse riigi legitiimsus ei põhinenud enam ebamaisel ega monarhilisel õigusel, vaid valitsuse võimekusel juhtida vastavalt rahva poolt heaks kiidetud väärtustele, huvidele ja identiteedile. (Buzan & Hansen, 2009, p. 27) Rahvusluse tulek tähendas Thomas Hobbesi poolt väljapakutud julgeolekualase lahenduse kahtluse alla panemist (Buzan & Hansen, 2009, p. 27), sest rahvuslus kui ideoloogia oli valitsevate eliitide jaoks ohjeldamiseks liialt võimas ja rõhuv (Kadercan, 2017, p. 379) ning kui nüüd valitsus ei käitunud enda rahva huvidest lähtuvalt, sai valitsus kukutatud (Buzan & Hansen, 2009, p. 27). Suur osa julgeolekualastest debattidest keerleb tänini ümber hobbes'liku julgeoleku käsitle (Walker, 1997, p. 67), keda peetakse realismi esiisaks (Douglass, 2016, p. 1).

Kuna riigikaitse ei piirdunud enam territoriaalse piiri kaitsmisega, vaid kätkes endas ka siseriiklikult konsensustele jõudmiste tagamist, olid nüüd piisavalt tõsised riigi ühiskonda ohustavad asjaolud samuti julgeolekuprobleemid (Buzan & Hansen, 2009, pp. 27-28).

Paradigma muutuse tingis külm sõda, mil ei pööratud julgeoleku siseriiklikule tahule erilist tähelepanu seetõttu, et poliitiline kontekst tingis probleemi fookusseerimise mujale (Buzan & Hansen, 2009, p. 29), külma sõja lõppemisega ning etniliste konfliktide ja kodusõdade päevakorda kerkimisega tõusetusid taas siseriikliku stabiilsuse ja ühtekuuluvustundega seotud küsimused (Posen, 1993, p. 42; Van Evera, 1994, p. 33; Kaufmann, 1996, p. 137), mis tingis ka Euroopa Liidu julgeolekupoliitika avardumise, kus militaarne sekkumine oli vaid üks paljudest julgeolekupoliitikat ellu viivatest vahenditest (Rieker, 2006, p. 512).

Kuigi inglisekeelses terminoloogias eristatakse traditsiooniliselt turvalisusest rääkides julgeolekut (ing. k. *security*) ning kaitset (ing. k. *defence*), kus üks termin keskendub eelkõige vastavalt riigi sisemisele ning teine välimisele julgeolekule, (Briani, et al., 2010, p. 7), siis on leitud, et teaduskirjanduses on enamasti julgeolekut tõlgendatud lihtsustatult kui sõjalise jõu mõõdikut, kus sobivama sõjalise jõu tasakaalu korral on toimijal ka julgeolekut rohkem, ent üllatavalt vähe on kirjutatud julgeoleku kontseptsioonist. (Møller, 2016, p. 1) Kontseptsiooni laiendamisel on olulisteks võtmeküsimusteks Mølleri (2016, pp. 6-7) järgi:

- **Kelle** julgeolek? Antud küsimus peatub julgeoleku fookuse väljaselgitamisel, kasutades julgeoleku keskse toimija leidmiseks Buzani jt (1998, pp. 36-42) käsitlust, kus julgeoleku subjektideks võib olla (rahvus)riik, inimeste grupid, indiviidid või ka keskkond ehk ökosüsteem tervikuna.
- **Mille** julgeolek? Julgeolekut võib traditsiooniliselt defineerida kui hirmu puudumist riigi omistatud väärtuste ohu alla sattumise suhtes, aga julgeolekust võib mõelda ka kui indiviidi vabaduse kaitsest või hoopis millestki, mille suurendamise nimel ressurside kulutamist võib subjektiivselt vaadelda kui moraalidilemmat, mille tagajärjel langeb indiviidi elu kvaliteet (Wolfers, 1952, pp. 485-499). Seega, sõltuvalt sellest, kelle julgeolek on ohustatud, võivad erineda ka riski all olevad väärtused.
- Julgeolek **kelle eest**? Erinevaid väärtusi ohustavad erinevad toimijad ehk ohu allikad ning võib olla mitmeid ohte, mida ei pruugi ükski toimija sirgjooneliselt mõjutada: näiteks ülemaailmne kliimasoojenemine.
- Julgeolek **mille eest**? Teisisõnu on tegemist ohu liigiga. (Møller, 2016, pp. 6-7)

Antud küsimuste ning nende vastuste alusel on Møller (2016, p. 7) koostanud kokkuvõtliku tabeli (vaata Tabel 1).

Tabel 1. Julgeoleku uurimise võimalikud viisid (Møller, 2016, p. 7; autori tõlgitud)

	Keskne toimija	Riski all olev väärtus	Ohu allikad	Ohu liigid
<b>Riiklik julgeolek</b>	Riik (valitsev režiim)	Suveräänsus, territoriaalne terviklikkus	Teised riigid või organisatsioonid	Sõjaline rünnak
<b>Ühiskondlik julgeolek</b>	Rahvusriigid, ühiskondlikud grupid	Rahvuslik ühtsus, identiteet	(Riigid), migrandid, kultuurid	Genotsiid, etniline puhastamine, diskrimineerimine
<b>Inimjulgeolek</b>	Indiviidid, inimkond	Ellujäämine, elu kvaliteet	Riik, grupeeringud, indiviidid, globaliseerumine	Kuritegevus, alaarenemine, terrorism
<b>Keskkonna julgeolek</b>	Indiviidid, inimkond, ökosüsteem, loomaliigid, planeet	Ellujäämine, elu kvaliteet, jätkusuutlikkus	Rahvastiku kasv, ressursside ammendumine, inimkond	Epidemiad, konfliktid ressursside üle, reostamine, kliima soojenemine, elupaikade hävimine

Traditsiooniline – realistlik – lähenemine julgeolekule kätkeb endas **riiklikku julgeolekut** mõjutavaid küsimusi (Møller, 2016, p. 8), milles riigid on kesksed toimijad (Waltz, 1979, p. 10). Riigi julgeolekut saab defineerida selle suveräänsust ja territoriaalset terviklikkust silmas pidades (Møller, 2016, p. 8), mida mõjutavad teised suveräänsed riigid, kes püüdleval samuti suurema jõutasakaalu poole (Morgenthau, 1948, pp. 8-9), kasutades selleks sõjalisi vahendeid (Mearsheimer, 2001, p. 30). Eelnevat käsitlust on laiendanud Kopenhaageni koolkond, kes on seadnud **ühiskondlikus julgeolekus** inimgrupid julgeoleku keskseks toimijaks (Buzan & Hansen, 2009, pp. 29-30), mille identiteeti võivad ohustada näiteks migratsioon, aga ka riikide integratsioon või hoopis killustumine (Panić, 2009, p. 32). **Inimjulgeolek** on veelgi laiem kontseptsioon, mis tõusetus mõtlemisviisist, kus indiviidide ega ka ühiskondade julgeolek ei pruugi tingimata olla sõltuv selle riigi riiklikust julgeolekust, kus parasjagu kodanikena elatakse (Bilgin, 2003, p. 213). Indiviidi julgeoleku perspektiivist on oluliseks mõõdikuks tema heaolu, mille resoluutsemaks indikaatoriks võib pidada ellujäämist (Møller, 2000, p. 6). Peamiste ohtudena inimjulgeolekule on välja toodud globaliseerumine, mis võib äkitselt mõjutada suuri inimgruppe – näiteks majanduskriis või epideemiliselt levivad haigused (Fukuda-Parr, 2003, p. 171) – ja teistest inimestest, inimgruppidest või riikidest tingitud ohud – näiteks kuritegevus, terrorism ja reostamine (UNDP, 1994, p. 2). Viimase, veelgi laiema julgeoleku kontseptsiooni ehk **keskkonna julgeoleku** võtab hästi kokku Kaplan (1994, p. 58), kes leiab, et keskkonna muutused tekitavad ühiskondades konfliktidega kulmineeruva doomino-efekti, mistõttu tasub keskkonda pidada peamiseks 21. sajandi alguse

riiklikku julgeolekut mõjutavaks ohuks. Lisaks eeltoodule ning Mølleri (2016, p. 7) tabelis kajastatule on leitud, et antud julgeolekuoht töötab tulla eelkõige globaalse Põhja ja Lõuna suunaliselt (Dalby, 2008, p. 270). Kõik ülaltoodud lähenemised julgeolekule on maatriksi kujul kokkuvõtlikult visualiseerinud Paris (2001, p. 98) (vaata Tabel 2), kes on lahtritesse paigutanud julgeolekuteooriad vastavalt sellele, mis liiki julgeolekuohust teooria lähtub ning kelle julgeolek on teooria fookusesse seatud.

Tabel 2. Julgeolekuteooriate maatriks (Paris, 2001, p. 98; autori tõlgitud)

		Mis liiki julgeolekuoht ähvardab?	
		Sõjaline oht	Sõjaline oht, mitte-sõjaline oht või kombinatsioon neist
<b>Kelle julgeolek on fookuses?</b>	Riikide julgeolek	<p><b><u>Esimene lahter</u></b>            Riiklik julgeolek            (Konventsionaalne realistlik lähenemine julgeolekuteooriatele)</p>	<p><b><u>Teine lahter</u></b>            Julgeoleku uuem määratlus            (Näiteks keskkonna- ja majandusjulgeolek)</p>
	Ühiskondade, gruppide ja indiviidide julgeolek	<p><b><u>Kolmas lahter</u></b>            Ühiskondlik julgeolek            (Näiteks kodusõjad, etniline vägivald, genotsiid)</p>	<p><b><u>Neljas lahter</u></b>            Inimjulgeolek            (Näiteks keskkonnast ja majandusest lähtuvad ohud ühiskondade, gruppide ja indiviidide ellujäämisele)</p>

Julgeolekuteoreetiliste paradigmade peamiseks vaidluskohaks tänini on klassikaline „kana või muna“ dilemma: kas kujundada poliitikat vastavalt teoreetilistele lähtekohtadele, või peaks esmalt tegutsema ja hiljem korrigeerima teooriat vastavalt „päris maailmast“ saadud õppetundidele? (Owen, 2004, p. 376) Ühelt poolt väidetakse, et traditsiooniline riigikeskne julgeoleku paradigma on läbi kukkumas, sest seeläbi ei ole võimalik viia ellu julgeoleku peamist eesmärki, milleks on (inim-)väärtuste kaitsmine (Burgess, 2009, p. 309; Owen, 2004, p. 374). Võttes julgeoleku paradigma keskseks teoreetiliseks lähtekohaks inimjulgeoleku, võib arusaam kodaniku ja riigi vahelisest suhtest pöörduda vastupidiseks: kui riigikeskne paradigma suunab oma tähelepanu rahvusvahelisele süsteemile, et suurendada oma võimu, tunnustust ja iseseisvust, siis inimkeskne paradigma sunnib riiki vaatama sissepoole – inimeste poole, kellest ta enda legitiimsust ammutab. (Owen, 2004, p. 377) Teisalt aga heidetakse inimjulgeolekule ette täpse definitsiooni puudumist, mistõttu pakub see liialt vähe praktilist nõu akadeemikutele, kes sooviksid kontseptsiooni rakendada, või poliitikakujundajatele, kelle ülesandeks on konkureerivaid poliitilisi otsuseid prioriseerida (Paris, 2001, p. 102)

Rahvusvahelise Strateegiliste Uuringute Instituudi (ing. k. *International Institute for Strategic Studies; IISS*) 2017. aastat kokkuvõtvas hinnangus toodi esile Euroopa järjest keerukam ja muutlikum

Julgeolekuolukord (Wood, 2019, p. 111). Viimastel aastatel on sagenenud uuringute tegemine ametkondade ülese koostöö vallas peamiselt sellepärast, et koostööd viljelevad ametkonnad püüavad saavutada midagi sellist, mida nad omapäi ei suudaks (Bryson, et al., 2015, p. 658). Uut tüüpi julgeolekuohtudele vastamiseks on sageli vaja tihedat koostööd julgeoleku ja riigikaitseliste jõudude vahel, mis indikeerib hägustumist ka nende missioonide vahel (ECORYS, 2012, p. 7) – juba tänaseks on riikide traditsiooniliselt sise- ja välisjulgeoleku eest vastutavad ametkonnad (näiteks vastavalt politsei ja kaitseväge) hakanud teineteisega koostööd tegema. (Briani, et al., 2010, p. 7) Välist ning sisest julgeolekut tagavate ülesannete lõimumine on tinginud vajaduse tihedamaks koostööks tsiviil- ning militaar osapoolte vahel, kuna rahvusliku julgeoleku tagamise ülesanne osutus laiapindsemaks väljakutseks kui esialgu eeldati. (Wood, 2019, p. 111)

Leidub tehnoloogilisi võimekusi, mis juba praegu teenivad nii sise- kui välisjulgeoleku eest vastutavate ametkondade huve: näiteks kosmosepõhised vaatlus- ja infovahetuse vahendid. Mitmetes riikides ei ole enam relvajõudude riiklikud ülesanded seotud klassikalise territoriaalkaitsega, vaid hoopis õiguskaitseorganite, piirivalvamise ning teiste tsiviilorganisatsioonide vastutusalade toetamisega. Sellise koostöö tulemusena kattuvad võimevajadused, ehk teisisõnu, nii nagu mereohutuse ja –julgeoleku tagamiseks on tsiviilametkondadel vaja luure, vaatluse ja avastamise võimekust, mis on klassikaliselt olemas relvajõududel, on lennuvahendeid vaja ka mitmete teiste tsiviil-tüüpi tegevuste jaoks, sealhulgas kriitilise taristu järelevalve teostamiseks. (Drent & Zandee, 2010, p. 67) Võib eeldada, et ülesannete lõimimise dünaamika kätkeb endas olulist mõju asutuste võimevajadustele ja seeläbi ka riigikaitse ja julgeoleku tööstustele (ECORYS, 2012, p. 7), sest leitakse, et näiteks riigikaitse paremal viisil pakkumiseks on vaja paremini jaotada ja tõhusamal viisil tarbida avaliku sektori piiratud ressursse (Bucur-Marcu, et al., 2009, p. 4). Tänapäeva keskkonnas, kus avalikul sektoril on piiratud rahalised vahendid, on muutumas eriti oluliseks heade finantsjuhtimise printsiipide rakendamine institutsioonides, nagu näiteks säästlikkus, tõhusus ja efektiivsus. Avalikult sektorilt oodatakse aina enamate teenuste pakkumist, kasutades seejuures vähem ning kuluefektiivsemalt riigi raha, mistõttu on esile tõusnud avaliku halduse olulisus ning nende viis kasutada vastutustundlikult, läbipaistvalt ja tõhusalt riigi raha. (Dragija, et al., 2011, p. 63)

Erinevad riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid on alates 2000'date aastate algusest rääkinud avarast lähenemisviisist (ing. k. *comprehensive approach*) kriiside lahendamiseks (Wendling, 2010, pp. 9-10), või on viidanud laiapindsusele oma poliitikas, ent vajaka jääb selgest definitsioonist laiapindsele, holistilisele või integreeritud lähenemisele julgeolekule üldiselt ja kriisihaldusoperatsioonidele täpsemalt (Drent & Zandee, 2010, p. 2). Paraku valitseb antud valdkonna teaduskirjanduses terminite paljusus, mistõttu võib leida sarnaste osiste või definitsioonidega veel

selliseid termineid ja akronüüme nagu *multidimensional approach, integrated approach, whole-of-government approach, interagency approach, networked security, 3D concept, DIME(FIL)* ja *MIDLIFE* (Wendling, 2010, pp. 9-10), mis kõik viitavad kaudselt julgeolekuohtudele reageerimisele, mis ei ole rangelt sõjalise iseloomuga (Drent & Zandee, 2010, p. 2). Kõiki mainitud termineid seob ühine huvi kombineerida nii tsiviilseid kui ka militaarseid pingutusi, kaasates selleks rahvusvahelisi ja kohalikke toimijaid (Wendling, 2010, pp. 9-10), seda ka siis, kui osa neist *de facto* sisaldavad avarat lähenemisviisi ilma seda selgelt väljendamata, mis omakorda teeb terminite omavahelise võrdlemise keeruliseks ja tekitab terminoloogilist segadust (Major & Mölling, 2009, p. 22). Samas on leitud, et avar lähenemisviis ei ole lõppseisund, vaid vahend lõppseisundi saavutamiseks: eesmärk ei ole sellega ehitada uusi hierarhiaid ning struktuure, vaid saavutada paremaid tulemusi ja lahendada kriise jätkusuutlikul viisil (Crisis Management Initiative, 2008, p. 9). Antud lähenemisviisi fundamentaalseim probleem on asjaolu, et ilma mingi mudeli või teooriata, mis toetaks lähenemist, ei saa tekkida juhtimisalaseid suuniseid lähenemisviisi elluviimiseks ega ka tagasisidet tegevusviiside korrigeerimiseks. Sellest tulenevalt on avar lähenemisviis täienisti subjektiivne ja jääb vajaka teoreetilisest põhjustusest ja praktilisest intellektuaalsest konstruktist (Dion, 2014, pp. 209-210).

Eesti puhul on ehk avara lähenemisviisi üheks paremaks ilminguks riigi julgeolekupoliitika alused, mis seab kaks mõistet – valitsus-kui-tervik ning ühiskond-kui-tervik – keskseks osiseks avara lähenemisviisi ja kerksuse elluviimiseks (Veebel & Ploom, 2018, p. 1). Puudusena on aga välja toodud asjaolu, et riigi julgeolekupoliitikat suunavas dokumentatsioonis on läbi taasiseseisvumise aja räägitud terminitest „totaalkaitse“ ja „avar julgeolek“ (Veebel & Ploom, 2018, p. 8), mis aga on tekitanud arusaama Eesti julgeolekukogukonnas, et peamine oht riigile on konventsionaalset laadi (Veebel, 2018, p. 14).

Lühidalt öeldes võib väita, et kaasaegse riigikaitse kontseptsioonil on siirdeid 17. sajandisse, kui keskseks riigikaitsealaseks terminiks võis pidada suveräänsust, mis sisaldas endas nii sise- kui ka välisriiklikke aspekte. Külma sõja lõppemisest saati on valitsev julgeoleku paradigma selline, milles on tajutav turvalisuse ja kaitse kontseptsioonide hägustumine (Briani, et al., 2010, p. 7) ning nüüdseks mõistetakse, et julgeolek on kompleksne nähtus, mis võib sõltuvalt analüüsi tasandist omada võrdlemisi erinevaid toimijaid, väärtusi, ohu allikaid ja ohu liike. Katsed defineerida julgeolekut kui vaid millegi tuletist või hõlpsasti mõõdetavat on nurjatud ning ilmselt liialt marginaliseerivad julgeoleku keerukust. Nüüdseks pole ebatavaline nähtus, kus traditsiooniliselt sise- ja välisjulgeoleku eest vastutavad ametkonnad teevad teineteisega koostööd, sest nende ülesannete lõimumine ja laiapiindne riigikaitse tingib vastava vajaduse. Viimasel ajal on sagenenud ka vastavate uuringute tegemine tulenevalt uskumusest, et koostööd tehes on võimalik saavutada midagi enam, kui vaid

omapäi tehes. Selline julgeolekuparadigma nihe, milles on asutustel suuremad nõudmised ning vajadused koostööks, suunab neid otsima julgeoleku tagamiseks ühiseid lahendusi. Avaliku sektori juhtimises laiemalt on hakatud viimastel aastakümnetel liikuma tõhusama, võrgustikupõhise lähenemisviisi poole, mis oma olemuselt eeldabki suuremal määral koostööd ning võib pakkuda praktikaid ka paremini integreeritud julgeoleku pakkumisele.

## **1.2 Avaliku halduse liikumine võrgustikupõhisema juhtimise poole**

Teoreetilise osa teises alapeatükis käsitletakse esmalt viimase veerandsajandi kõige olulisemat (Drechsler & Randma-Liiv, 2014, p. 2) avalikku haldust mõjutanud põhimõtet, milleks on uus haldusjuhtimine (ing. k. *New Public Management*, edaspidi NPM), mis on avaldanud ka Eestile post-kommunistliku transformeerumise kontekstis märkimisväärset mõju (Sarapuu, 2012, p. 817). Seejärel vaadeldakse nüüdisaegset avaliku halduse põhimõtet – valitsus-kui-tervik – millest muuhulgas lähtub ka Eesti enda avaliku sektori juhtimisel. Viimasel põhimõttel on erilist rõhku pööratud selle seoste leidmiseks julgeolekualaste väljakutsetega.

### **1.2.1 Uus haldusjuhtimine**

Leitakse, et avaliku sektori poliitika rakendamine ja avalike teenuste pakkumine on läbinud ajas kolm põhilist etappi: esmalt avaliku halduse (ing. k. *Public Administration*; edaspidi PA) etapp, alates hilisest 19. sajandist kuni hiliste 1970'ndateni, seejärel NPM-i etapp kuni 21. sajandi alguseni, ning sellest saadik tänini on käimas uue valitsuskorralduse etapp. Praktikast loetakse näiteks Ühendkuningriikides PA kõrgajaks 1945-1979. aastate heaoluriigi ajastut, kui riigilt eeldati kodanike kõigi sotsiaalsete ja majanduslike vajaduste katmist sünnist surmani. (Osborne, 2010, pp. 1-3) Selline visioon oli aga ebaõnnestumise kursil loomisest saati (Osborne, 2010, p. 3) ning 1980'ndatel tõusetus arusaam, et PA on seesmiselt tõsiselt defektne paradigma (Dunleavy, 1985, p. 326). PA kriitikale ei suudetud vastata ning paradigma vajas varjusurma (Chandler, 1991, p. 44), mis sillutas teed NPM-i tõusuks (Osborne, 2010, p. 3).

NPM-i populaarsuse tõusu võib nimetada protestiks valitsuse omandi ja uute valitsusasutuste loomise vastu (Esposito, et al., 2017, p. 481). Erasektori juhtimisalased tööriistad ja printsiibid hakkasid levima kesk- ja kohalike omavalitsuste seas, eesmärgiga tõsta efektiivsust, tõhusust ja säästlikkust (Esposito et al, 2017, p. 481; Hood, 1995, p. 93). Paljude arvates on antud muutuste protsess seotud managerismi (ing. k. *managerialism*) levikuga (Saint-Martin, 1998, p. 323; Clarke & Newman, 1997, p. 21; Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 213), mis rajaneb eeldusel, et organisatsioonid saavad funktsioneerida korralikult vaid siis, kui otsustusõigus on antud professionaalsete väljaõppinud juhtide (ing. k. *managers*) kätte (Noordegraaf, 2011, p. 468; Hvenmark, 2015, p. 2835). Avaliku

sektori organisatsioonide kontekstis on managerism ja NPM sünonüümideks (Hood, 1991, p. 5; Hood & Peters, 2004, p. 268) ning see rajaneb uskumusel, et avalik sektor töötaks paremini, kui see oleks korraldatud sarnastel põhimõtetel nagu erasektori manageerimine (Esposito, et al., 2017, p. 481). Teaduskogukondades tähendas üleminek PA-lt NPM-ile uurimisfookuse nihkumist avalike teenuste ja neid pakkuvate organisatsioonide manageerimise peale (Osborne, 2010, p. 4). NPM-i puhul pannakse suurt rõhku juhtkonna vastutusele, mille saavutamiseks eelistatakse luua professionaalseid, detsentraliseeritud institutsioone (ing. k. *agencification*), läbi mille oodatakse suuremat tõhusust ja tootlust (Zafra-Gomez, et al., 2012, p. 711).

NPM-i on nimetatud viimase veerandsajandi kõige olulisemaks avaliku halduse reformi liikumiseks (Drechsler & Randma-Liiv, 2014, p. 2) ning avaliku halduse domineerivaks paradigmaks (Levy, 2010, p. 234). Mitmed riigid on rakendanud juhtimisalaseid reforme kasutades alusena NPM-i mudelit (Esposito, et al., 2017, p. 481). Diefenbachi (2009, p. 892) järgi eristub NPM teistest liikumistest oma radikaalsuse, kõikehõlmavuse ja intensiivsuse poolest, mida ilmestavad järgnevad asjaolud:

1. NPM-i on kehtestatud nii valitsustes kui ka valitsemisala juhitud organisatsioonides, regionaal- ja kohalikes omavalitsustes, kõrgharidust pakkuvates institutsioonides, tervishoiusüsteemis, õigussüsteemis, politseis ja mujalgi (McAuley, et al., 2000, p. 89);
2. NPM on üha enam üleilmne fenomen, millele omaseid jälgi leiab nii Euroopast (Green-Pedersen, 2002, p. 271; Pollitt, et al., 2007, p. 6), Aasiast (Sarker, 2005, p. 249) kui ka Aafrikast (Hope & Chikulo, 2000, p. 38).

Erinevad riigid on juurutanud NPM-ist lähtuvalt avalike asutuste manageerimisse selliseid erasektoris viljeletavaid väärtusi nagu tõhusus ja tootlikkus (Pollitt, 2013, p. 915; Drake & Simper, 2004, p. 509), sealjuures olles seisukohal, et tõhusus on tootlikkusest olulisem (Esposito, et al., 2017, p. 481). Uuringute (Green-Pedersen, 2002, p. 271; Pollitt, et al., 2007, p. 6) kohaselt on viimaste aastakümnete jooksul suur osa Lääne-Euroopa riikidest viinud ellu NPM-ile omaseid reforme. Nende hulgas paistab kõige eesrindlikumalt silma Suurbritannia, kes on rakendanud NPM-i üle kahe aastakümne, ent Põhjamaad ja Prantsusmaa, vähemal määral ka Itaalia ja Hispaania, on olnud selektiivsemad ja järkjärgult kohanenud uue süsteemiga (Pollitt, et al., 2007, p. 6). Ida-Euroopa post-sovjetlike riikide avalike sektorite transformeerumise puhul toovad mitmed autorid (Hughes, et al., 2005, p. 13; Drechsler & Randma-Liiv, 2014, pp. 12-13) välja olulisena asjaolu, et Euroopa Liit seadis kandidaatriikide liitumise tingimuseks Euroopa Liidu tavade (pr. k. *acquis communautaire*) süstemaatilise ülevõtmise. Samal ajal valitses Breckneri jt (2000, p. 8) järgi kandidaatriikide seas arusaam, et lääne maailmavaade on mudelühiskonna oma ning ida maailmavaade vastupidine, mis



võis tingida viimaste seas soovi imiteerida läänelikku eluviisi, eesmärgiga soodustada enese integreerimist läänemaailma (Esposito, et al., 2017, p. 484).

Pollitt (2007, p. 110) leiab, et NPM on kahetasemeline fenomen. Laiemas mõttes on tegemist üldise teooria või doktriiniga, mille kohaselt on võimalik avalikku sektorit parendada erasektori kontseptsioonide, tehnikate ja väärtuste üle võtmise teel. Kitsamas mõttes on tegemist kogumiga kindlatest tegutsemisviisidest ja kontseptsioonidest, mis kõige sagedamini sisaldab järgnevat:

- Suurema rõhuasetuse seadmine tootlikkusele, kusjuures eriti oluline on väljundite mõõtmine;
- Õhukeste, ühetaoliste, väikeste, spetsialiseerunud organisatsioonitüüpide eelistamine suurte, multifunktsionaalsete tüüpide ees;
- Peamise koordineeriva vahendina hierarhiliste suhete eelistamine lepingute ees;
- Laialdane turumehhanismide (ing. k. *market-type mechanisms, MTMs*) kasutuselevõtt: hankemenetlused, avaliku sektori asutuste pingereastamine ning tulemustasud;
- Teenuse kasutajate kui klientide käsitlemine, üldiste kvaliteedi parendamise tehnikate kasutuselevõtmine (näiteks *Total Quality Management*) (Pollitt, 2007, p. 110)

Drechsler ja Randma-Liiv väidavad aga, et NPM ei ole tänapäeva vaatenurgast edukas mudel, sest puuduvad empiirilised tõendid selle kohta, et NPM-i raames tehtud reformide tõttu oleks tootlus või heaolu suurenenud (Drechsler & Randma-Liiv, 2014, p. 3): suur osa üle 500 uuringust indikeeris, et NPM-iga seotud väljundid ei ole muutunud või on langenud (Pollitt & Dan, 2013, p. 7). Vaatamata suurele tähelepanule, mis on NPM-i uurimisele pühendatud, on jätkuvalt uurijate arusaam NPM-i mõjust killustunud ja õrn: rahvusvaheliselt kehtiva „parima praktika“ leidmine ning üldistuste tegemine ei tundu edenevat (Pollitt & Dan, 2013, p. 7). Tänapäeva avaliku halduse teaduses on NPM kui maailmavaade iganenud, ent selle kitsam definitsioon ehk „tööriistakast“ mitmetest kasulikest vaatenurkadest avalikule haldusele elab tänini (Drechsler & Randma-Liiv, 2014, p. 4).

NPM on seega liikumine, mis polariseerib uurijaid. Ühest küljest on leitud, et moodsad juhtimistehnikad on parendanud mitmeti avalikku haldust, tänu millele levib nüüd palju parem teadlikkus kuldudest ja mitmed avalikud funktsioonid toimivad tõhusamalt (Freiberg, 2005, p. 31), teisalt aga NPM-iga kaasas käiv väljunditele keskenduv tõhususe mõõtmine muudab tähtsusetuks töö, mis ei ole vaadeldav ega mõõdetav (Hoggett, 1996, p. 24). Diefenbach nimetab seda nähtust „tõhususe ja mõõtmise palavikuks“ (Diefenbach, 2009, p. 896), kus mitmed avalikud teenused muutuvad kvantitatiivseid väärtusi püüeldes hoopis hullemaks; nende üldine jõudlus ei pruugi suureneda (Drechsler & Randma-Liiv, 2014, p. 3), vaid võib hoopis väheneda (Zafra-Gomez, et al., 2012, p. 711; Butterfield, et al., 2004, p. 413). Kõige suuremaks pahupooleks NPM-ile peetakse

asjaolu, et tegemist on piiratud ja ühemõõtelise maailmavaatega, mis ei sobi tänapäeva aina rohkem killustunud vastutusaladega organisatsioonidevahelise juhtimise konteksti (Osborne, 2010, p. 5).

### 1.2.2 Valitsus-kui-tervik

Nii PA kui ka NPM ei suutnud raamistada 21. sajandi avalike teenuste keerukat disaini, elluviimist ja juhtimist (Osborne, 2010, p. 5). Teadlased nimetavad tänapäevast lähenemist avaliku halduse teadust suunavale paradigmat erinevalt: räägitakse nii *Digital-Era Governance*'ist (Dunleavy, et al., 2005, p. 467), *Neo-Weberian State*'ist (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 19), *New Public Governance*'ist (Osborne, 2010, p. 1) kui ka *Whole-of-Government*ist (Othman & Razali, 2018, p. 4). Sarnaselt varem mainitud „avarale lähenemisviisile“, valitseb ka nüüdisaegse avaliku sektori juhtimise paradigmas terminite rohkus, kuid üldine mõte jääb neil sarnaseks. Valitsust kui tervikut (ing. k. *Whole of Government*, edaspidi WG) defineeritakse sageli kui lähenemist, mis rõhutab vajadust suuremal määral ministeeriumite ülese koostöö ja koordineerimise järele, eesmärgiga vähendada dubleerimist, optimeerida ressursse, tekitada institutsioonide vahelist sünergiat ja pakkuda kodanikele ja ettevõtetele sujuvat avalikku teenust (Othman & Razali, 2018, p. 4). WG lähenemise puhul rõhutatakse valitsuse ülese sidususe olulisust, organisatsioonide piiride ülest eesmärkide jagamist, poliitikate, programmide ja teenuste kavandamise ja elluviimise planeerimist, nii valitsus- kui valitsusväliste organisatsioonide kaasamist kõikidest sektoritest, ja ulatust üle kõikide valitsemise tasandite. (Halligan, et al., 2011, p. 76) WG on muutunud aina populaarsemaks viisiks avaliku sektori koordineerimise parendamiseks ja killustumise vähendamiseks. Liikumine WG poole on toimunud samaaegselt sellega, kui kriisijuhtimises on hakatud otsima mitmetahulisemaid viise probleemide lahendamiseks. (Carayannopoulos, 2016, p. 251) Kui vaadelda kriisi kui olulist ja keerukat probleemi valitsuse jaoks, siis pakub WG lähenemine potentsiaalset lahendust sündmustele reageerimiseks (Carayannopoulos, 2016, p. 263), sest lähenemise keskmes on arusaam, et riik oma mitmete ristsõltuvuses olevate organisatsioonidega panustavad kõik avalike teenuste koordineerimisele (Osborne, 2010, p. 9).

Varasemalt tehtud uuringud toovad esile teatud WG rakendamise kaasnenud kasulikud nähtused. Peamiste oluliste punktidenähtudeks on välja protsesside lihtsustumist läbi avaliku sektori asutuste vajaduste koordineerimise, dubleerimise vähendamist, info- ja kommunikatsioonitehnoloogiliste teenuste integreerimist (Davies, 2015, pp. 5-16), avaliku teenuse pakkumise bürokratliku mudeli murdmist (Maweu & Karani, 2016, p. 1723) ja informatsioonist koosnevate „silotornide“ murdmist, mis on tekkinud ministeeriumite vahelise koordineerimise puudumise ja vaid enda ministeeriumi eesmärkidele keskendumise tõttu (Buyle, et al., 2016, p. 132).

Erinevad riigid (United States Government Accountability Office, 2005; Australian Public Service Commission, 2004) on ammu väljendanud soovi tõsta avaliku sektori tõhusust institutsioonide vahelise koostöö parendamise teel, sest on leitud, et läbi selle on võimalik tekitada suuremat avalikku heaolu võrreldes olukorraga, kus institutsioonid tegutsevad eraldi (United States Government Accountability Office, 2005). Tänapäeval tunnustatakse Suurbritanniat kui WG lähenemise teerajajat (Ojo, et al., 2011, p. 234) ning näiteks nii Kanada, Soome, Iirimaa (Colgan, et al., 2014, pp. 16-20), Uus-Meremaa (Christensen & Læg Reid, 2007, p. 1059), Norra (de Coning, et al., 2009, p. 5) kui ka OECD (2008, p. 185) on tulnud välja enda WG mudelitega; lisaks viib ka Eesti oma avarat julgeolekukäsitust ellu WG põhimõttel (Kaitseministeerium, 2017, p. 2). OECD 2015. aasta raport Eesti ja Soome kohta (OECD, 2015) leidis, et mõlemad riigid seisavad silmitsi „silotornide“ ehk institutsioonide vaheliste koordineerimisalaste väljakutsetega: hetkel on takistatud integreeritud poliitika kujundamine ja elluviimine, rääkimata ministeeriumite üleseks poliitikaks vajaminevate ressursside jaotamisest. Jäigad seadusandlikud raamistikud ei võimalda ministeeriumitel vajadusel tegutseda kui sidusal tervikul. Kuigi nende raamistike abil on võimalik vähendada tsentraliseerimise koormat, seab selline tegevusviis piiranguid erinevate ressursside ministeeriumite-vahelisele liikumisele, mis mõjutab omakorda majanduse konkurentsivõimet ja kodanike heaolu. (OECD, 2015, pp. 16-17)

Julgeoleku ja riigikaitse valdkonna organisatsioonide vahelise suhtluse määr ja sügavus võib olla erinev (Jermalavičius, et al., 2014, p. 11): Strickler (2010, pp. 6-7) on pakkunud välja illustratiivse organisatsioonide vahelise koordineerimise küpsuse maatriksi. Ta jagab koostöö nelja peamisesse küpsusastmesse, alates algelisest suhtlusest, kus organisatsioonide vaheline suhtlus on minimaalne ja koostöö juhuslik, ning ulatudes kõrgemani, kus organisatsioonide vaheline suhtlus on institutsionaalne ning koostöö süsteemne (Strickler, 2010, pp. 6-7). Jermalavičius jt (2014, pp. 12-20) aga loetlevad peamiste organisatsioonide vahelise koostöö edukuse analüüsi tasanditena riiki, valitsust, ametkonda, meeskonda ja indiviidi, kus iga tasand omakorda jaguneb mitmeks osiseks. Kuna antud töö fookuses on riigi, valitsuse ja ametkonna tasandid, siis järgnevalt tuuakse välja vaid nende tasandite peamised tegurid. WG lähenemise eduka rakendamise teguritest riigi, valitsuse ja ametkonna tasandil tehti teoreetilistest allikatest joonis (vt Joonis 1).

## RIIKLIKU TASANDI TEGURID

- Julgeolekukorralduse tavad ja kultuur
- Sisukas poliitiline, strateegiline ja ühiskondlik üksmeel
- Pideva dialoogi ja kompromisside otsimise kultuuri olemasolu

## VALITSUSE TASANDI TEGURID

- Ühise analüüsi-, kavandamis-, koordineerimis-, järelevalve-, hindamis- ja rahastusmehhanismi loomine
- Vertikaalse integratsiooni puudumine
- Valitsuse poliitika sidusus, kõikehõlmav konsensusepõhine nägemus
- Tehniline ja administratiivne koostegutsemisvõime
- Ühine operatiivpilt
- Paindlikud ja võrgustatud suhtlusvormid

## AMETKONNA TASANDI TEGURID

- Võime tunda ära, kes on veel olulised
- Hea arusaam teistest osapooltest
- Ühistegevusest tuleneva käegakatsutava kasu tajumine
- Protseduuride sätestamine väliste osapooltega suhtluseks
- Piisavate ressursside eraldamine suhtluseks ja ühiseks väljaõppeks
- Meeskonnatööle orienteeritud juhid

Joonis 1. Valitsus-kui-tervik lähenemise eduka rakendamise tegurid riigi, valitsuse ja ametkonna tasanditel (autori koostatud Jermalavičius, et al., 2014 põhjal)

Riiklikul tasandil peavad Jermalavičius jt (2014, p. 12) oluliseks **julgeolekukorralduse tavadid ja kultuuri**, kus eristatakse pikaajalise totaalkaitse traditsiooniga riike neist riikidest, kus on tugev võimuharude vastastikuse kontrolli ja tasakaalustamise traditsioon, sest esimestel on suuremad kogemused ühistegevuse, koordineerimise ja koostöö vallas – näiteks Suurbritannia, kes on olnud eesrindlik avara lähenemise elluviija (Baumann, 2010, p. 2). Veel tuuakse sel tasandil tähtsana välja **sisuka poliitilise, strateegilise ja ühiskondliku üksmeele olemasolu**, kus on tavaks saanud pidev dialoog ja kompromisside otsimine (Jermalavičius, et al., 2014, p. 13), sest selle puudumisel hakkavad julgeoleku ja riigikaitse valdkonna organisatsioonid mõjutama kitsad organisatsioonilised huvid ja lühiajaline kasu (Jennings, 2011, pp. 113-114). Pealegi on kommunikatsioon osapoolte vahelise koostegutsemise üheks alustalaks. (Miller, et al., 2002, p. 195) Viimasena, ning eelmise punkti eeldusena olevaks, peetakse sel tasandil oluliseks **pideva dialoogi ja kompromisside otsimise kultuuri** olemasolu, mille saavutamine piiratud ressursside tingimustes võib osutada keeruliseks (Jermalavičius, et al., 2014, p. 13).

Valitsuse tasandil on esile toodud **ühise analüüsi-, kavandamis-, koordineerimis-, järelevalve-, hindamis- ja rahastusmehhanismi loomist** ja töös hoidmist, rajades püsiva lähenemisviisi haridusele, väljaõppele, doktriinile, materiaaltehnilistele vahenditele ja organisatoorsele

asjakorraldusele ametkondade vahel, lisaks veel teemapõhiste üksuste loomist (Jermalavičius, et al., 2014, pp. 13-14), sest „ühe ministeeriumi allüksus ei ole, ega peagi olema suuteline tagama avara julgeoleku juhtimist ega tööviisi“ (Fitz-Gerald & Macnamara, 2012, p. 6). Järgmisena peatutakse asjaolul, et tsiviilorganisatsioonide jaoks on oluline teadvustada endi **vertikaalse integratsiooni** puudumist (Jermalavičius, et al., 2014, p. 13). See teeb küll operatiivtasandi tsiviil- ja militaarsektorite integreerimise keeruliseks (Jermalavičius, et al., 2014, p. 13), kuid kogemused on näidanud, et ka väiksemad protsessile orienteeritud muutused on aidanud riikidel vähendada kulusid, lihtsustanud suhtlust ministeeriumite vahel ja koondada ekspertiisi ja ressursse erinevatest riigiaparatuuri nurkadest ühtekokku (Baumann, 2012, p. 36). Kolmandaks on olulise tegurina märgitud **valitsuse poliitika sidusus ja kõikehõlmav konsensusepõhine nägemus** (Jermalavičius, et al., 2014, p. 14), sest valitsuse sekkumine on sedavõrd tõhusam ning omab suuremat ja jätkusuutlikumat mõju, kuivõrd on ministeeriumitel kujunenud ühine arusaam probleemist ning nad jagavad ühist, loogiliselt järjestatud strateegiat selle lahendamiseks (Hull, 2011, p. 8). Neljandana on välja toodud **tehnilise ja administratiivse koostegutsemisvõime** olulisus (Jermalavičius, et al., 2014, pp. 14-15), mida peetakse üheks avara lähenemise sidustavaks elemendiks – kui organisatsioonid pole harjunud sagedase ja detailse koostöömimisega keerukates planeerimis- ja otsustamisprotsessides, muudab see teiste komponentide rakendamise (*DOTMLPFI* mudelis) võimatuks (Hallett & Thorngren, 2011, p. 42). Eelnevat punkti toetab **ühise operatiivpildi olemasolu** (Jermalavičius, et al., 2014, p. 15), sest infovahetus on koostegutsemise peamiseks ehituskiviks (Strickler, 2010, p. 6). Antud tasandi viimase tegurina saab välja tuua **paindlikud ja võrgustatud suhtlusvormid**, mida soovitatakse vastandina ülalt alla korralduste andmisele, kaasamaks valitsusväliseid tegutsejaid julgeolekutegevustesse (Jermalavičius, et al., 2014, p. 15).

Ametkonna tasandil eristatakse protsessile orienteeritud organisatsioone eesmärgile orienteeritud organisatsioonidest. Protsessile orienteeritud organisatsioonid on sellised, milles töö ei saa kunagi päriselt lõppeda (nt diplomaatlikud teenistused) ning seetõttu ei nähta neis mõtet detailse planeerimise järele. Eesmärgile orienteeritud organisatsioonidel (nt relvajõududel) on protsessile orienteeritud organisatsioone raske mõista, sest nende töö on kindel algus ja lõpp. (Miani, 2010) Jermalavičius jt (2014, pp. 16-17) nimetavad neid ametkondi tarkadeks, mis suudavad hoolimata eelnevalt toodud erinevustest edukalt (WG lähenemisest lähtuvalt) nii tarbida teiste ametkondade teenuseid kui ka neile ise teenust pakkuda. Tarku ametkondi kirjeldavad nad (2014, pp. 16-17) läbi mitmete tegurite. Esiteks, oluline on **võime tunda ära, millised teised tegutsejad on olulised** (Petersen & Binnendijk, 2007, p. 5; Hull, 2011, p. 5), sest ametkondade ressursi jagamisest on olulisem see, kui ametkondadel on olemas süsteemne mõtlemisviis ja vastutustunne probleemi tõhusamaks lahendamiseks (Hull, 2011, p. 5). Teiseks võiks ametkondadel olla **hea arusaam teistest tegutsejatest** (Hull, 2011, p. 5;

Hallett & Thorngren, 2011, pp. 38-39; van de Goor & Major, 2012, p. 4). Ametkondade vahelise vastastiksõltuvuse harmoneerimisest on tähtsam, et ollakse teadlikud süsteemist ja teineteise rollist süsteemi sees (Hull, 2011, p. 5), sest koostööl, mis algab alles pärast lahendamist vajava olukorra tekkimist, on väga vähe ruumi manööverdamiseks (van de Goor & Major, 2012, p. 4). Järgmisena on tarvis **tajuda ühistegevusest tulenevat käegakatsutavat kasu** (van de Goor & Major, 2012, p. 4) ja **ametkonnasiseste protseduuride sätestamist väliste tegutsejatega suhtlemiseks** (Petersen & Binnendijk, 2007, p. 5; Hull, 2011, p. 13). Näitena tuuakse teiste hulgas välja teineteise ametkondadesse läviinimeste (ing. k. *liaison*) lähetamist ja ühist meedia- ja informatsioonialast tegevust, mis omakorda soodustavad laiapindsust (Hull, 2011, p. 13). Seejärel räägitakse **piisavate ressursside eraldamisest** WG lähenemisega seonduvaks **suhtluseks ja ühiseks väljaõppeks** (Strickler, 2010, p. 17), mis kiirendab olukorra lahendamist läbi asjaolu, et inimene on juba teadlik ametkondade vahelise suhtluse nüanssidest. Viimasena tuuakse välja **meeskonnatööle orienteeritud juhtide olemasolu** (Caslen Jr. & Loudon, 2011, p. 9).

Jermalavičius jt (2014, p. 19) märgivad, et tänapäeva julgeolek ja riigikaitse on piisavalt dünaamilised ja mitmemõõtmelised valdkonnad, et ühe organisatsiooni – või teatud puhkudel ka ühe riigi – võimest jääb vajaka julgeolekualaste väljakutsetega tegelemiseks jätkusuutlikul moel, sõltumata asjaolust, kas nendega toime tulek on seatud organisatsiooni vastutuseks või mitte. Tuues kodumaise näite merepääste valdkonnast, sai 2015. aastast Päästeamet ülesandeks osaleda otsingu- ja päästetööl kaldalähedasel merealal, mis on iseenesest osa Politsei- ja Piirivalveameti tööst (Päästeseadus, 2020, § 5 lg 1 p 1<sup>1</sup>), välismaiseks näiteks sobib Austraalia korruptsioonivastane võitlus, mis oma olemuselt on organisatsioonide-ülene töö ning on leitud, et riiklik WG-põhimõttel loodav korruptsioonivastane organisatsioon pakub suurimat lootust võitluse võitmiseks (Hobbs & Williams, 2017, p. 183).

Empiiriliste uuringute põhjal võib väita, et koostöö edukus sõltub eestvedamisest mitmetel tasemetel (Crammond, 2015, pp. 4-5), mistõttu võib eestvedamisest lähtuvaid küsimusi ametkondade üleses koostöös vaadelda kui väljakutset joondada esialgsed tingimused, struktuurid, protsessid, tulemid ja vastutused selliselt, et head asjad saaksid juhtuda jätkusuutlikul moel läbi aja, eesmärgiga luua avalikku väärtust (Bryson, et al., 2015, p. 659). Lisaks on oluline kooslus keskkonnateguritest, mille üle ei ole juhtidel kontrolli, ning strateegilistest valikutest, mille üle on juhtidel mõningane kontroll. Toetus institutsioonilisest keskkonnast on näiteks kriitilise tähtsusega tegur, legitimeerimaks ametkondade ülest koostööd, mida kohaliku taseme juhid hõlpsasti kontrollida ei saa, ent juhtimismehhanisme, planeerimisprotsesse, konfliktide juhtimise tehnikaid ja huvirühmade osavõttu saavad nad vähemalt osaliselt mõjutada. (Bryson, et al., 2015, p. 659) Paljud uurijad siiski näevad võrgustikupõhist koostööd kui vajalikku lähenemist keerukate avalike probleemidega tegelemiseks

(Bryson, et al., 2015, p. 658), sest kuigi tõenduspõhist poliitikat võib olla keeruline viljeleda tõenduse mitmeti tõlgendatavuse ja liialt ebarealistliku ratsionalistliku maailmavaate tõttu (kus ekslikult eeldatakse, et poliitika tegemine on lineaarne protsess, sisaldades muuhulgas parimat võimalikku – tõendatavat – lahendit mingile probleemile), siis sellegipoolest on võimalik sellest palju kasu lõigata (Crammond, 2015, p. 2). Tõenduspõhine lähenemine WG põhimõttele ei pruugi lahendada kõiki probleeme, kuid võib luua aluse tulevikus toimivatele tööviisidele (Crammond, 2015, p. 9).

Kuid mis on WG lähenemises uut? Soov siduda erinevaid valitsuse osiseid ei ole uus eesmärk, kusjuures koordineerimine on üks vanimaid teemasid, millega avalikus halduses on tegeletud (Carey & Crammond, 2015, p. 1). WG lähenemist on kohati müstifitseeritud kui miskit üdini positiivset (Carey & Crammond, 2015, p. 1) ning kuigi viimase kümnendi jooksul tehtud uuringute hulgas on neid, kus on esile toodud edukaid valdkonna üleseid koostöö vorme, siis mitmed uurijad on raporteerinud ka ebaõnnestunud või ebaühtlaste tulemustega juhtumitest (Bryson, et al., 2015, p. 647). Sellegipoolest on nüüdseks empiiriliste uuringute tulemusena välja selgitatud ametkondade üleste võrgustike potentsiaalsed kasutegurid ning piirangud (Popp, et al., 2015, p. 93), tõhusa koostöö eeldused (Crosby, et al., 2015, pp. 51-53), tõhusa koostöö eestvedamise elemendid (Morse, 2010, pp. 239-244), koostöö omadus olla mitmetasandiline (Herranz Jr., 2010, pp. 450-456), tõhusad valitsemise lähenemisviisid ning tegurid, mis neid mõjutavad (Provan & Kenis, 2008, pp. 241-247), tõenäolised koostöö tulemid (Innes & Booher, 1999, p. 419) ja koostööga kaasnevad väljakutsed (Vangen & Huxham, 2012, p. 34).

Antud alapeatüki kokkuvõtteks leitakse, et sarnaselt nüüdisaegsele julgeoleku kontseptsiooni avardumisele ja sellest tulenevale koostöö olulisuse tõusule, on ka avalik haldus liikunud samal ajal sarnases suunas. Teel valitseva paradigmani on erinevate riikide avalikud sektorid läbinud mõneti vastandlikud arenguetapid, alates mitte-jätkusuutliku heaoluriigi mudelist ning minnes läbi niinimetatud „õhukese“ riigi etapi, millega kaasas käiv väljunditele keskendumine muutis tähtsusetuks töö, mis ei ole vaadeldav ega mõõdetav. Uute juhtimispõhimõtete – näiteks WG – tekkimine ei pea tingimata vastanduma varasemalt levinud mudelile, vaid võiks eelmise puudusi täiendada (Zafra-Gomez, et al., 2012, p. 736). WG lähenemise keskmes on arusaam, et riigi ristsõltuvuses olevad organisatsioonid peaksid kõik panustama avalike teenuste koordineerimisse. Ühendamiseks siinkohal valitsevad julgeoleku- ning avaliku halduse paradigmad, on parimaks mõttekäiguks Jermalavičiuse jt (2014, p. 19) oma: tänapäeva julgeolek ja riigikaitse on piisavalt dünaamilised ja mitmemõõtmelised valdkonnad, et ühe asutuse võimest jääb vajaka julgeolekualaste väljakutsetega tegelemiseks jätkusuutlikul moel, sõltumata asjaolust, kas nendega toime tulek on seatud asutuse vastutuseks või mitte. Kuna aga avaliku sektori eelarve tervikuna on rangelt sõltuv

maksudena laekuvast tulust, mis omakorda jaguneb erinevate asutuste vahel laiali, siis võib sise- ja välisjulgeoleku eest vastutavaid asutusi pidada ka teatud mõttes teineteise konkurentideks. Nüüdisaegsete julgeoleku- ja avaliku halduse paradigmadega ei ole aga kooskõlas juhtimise tsentraliseerimine, mistõttu on vajaka teadmisesest, kuidas täpselt saavutada ka antud töös varasemalt käsitletud olukord, milles koos saavutatakse rohkem kui omapäi tegutsedes?

### 1.3 Konkurendikoostöö ja võimepõhine planeerimine kui valitsus-kui-terviku võimaldajad

Teoreetilise osa viimases alapeatükis käsitletakse kaht põhimõtet, mida autori hinnangul võib käsitleda valitsus-kui-terviku võimaldajatena. Esmalt tutvustatakse konkurendikoostöö kontseptsiooni, eeldusi ning võimalusi konkurendikoostöö hindamiseks ning seejärel antakse lühike ülevaade ka võimepõhisest planeerimisest. Antud alapeatükki võib vaadelda kui teoreetilise osa „üldiselt üksikule“ viimast sammu, mille lõpus seostatakse teoreetilised lähtekohad empiirilise osaga.

Ettevõtete seas on pikalt levinud arusaam, et nad ainult ei konkureeri teiste ettevõtetega, vaid teevad ka koostööd. Sellist ärisuhet nimetatakse **konkurendikoostööks** (ing. k. *coopetition*): olukorraks, kus ettevõtted demonstreerivad omavahelistes suhetes hübriidset laadi käitumist, sisaldades osiseid nii koostööst (ing. k. *cooperation*) kui konkureerimisest (ing. k. *competition*) (Stentoft, et al., 2018, p. 1084). Avaliku sektori teeb eriliseks asjaolu, et organisatsioonide eelarved on sõltuvuses laekunud maksude hulgast ja poliitilisest prioriseerimisest, mis tähendab, et kuigi organisatsioonid ei pruugi avalikus sektoris midagi ise toota – peale ühiskondliku arengu (Stentoft, et al., 2018, p. 1087) – siis nad sellegipoolest on sõltuvuses piiratud ressursside hulgast. Erinevalt erasektorist on avalikus sektoris raskem konkretiseerida lõpptarbijat ja defineerida loodavat väärtust (Stentoft, et al., 2018, p. 1084) tänu avalike teenuste tarbijate suurele hulgale ja mitmekesisusele (Arnbjörn, et al., 2011, p. 284). Barretta (2008, p. 211) on võrrelnud konkurendikoostööd pirukaga, kus viimane sümboliseerib eelarvet: kui erasektoris on võimalik „pirukat suuremaks teha“, siis avalik sektor oma fikseeritud eelarvetega peab konkurendikoostöös piirduma „piruka ümberjagamisega“, püüeldes seisundi poole, kus on suurem hulk rahastust suunatud väärtuste loomisele kui konkurentsist või koostööst tulenevatele negatiivsetele kõrvalmõjudele. Konkurendikoostöö üks olulisimaid osiseid on väärtuse loomine, mis aga praktikas kätkeb endas ühe suurima probleemina selle hinna ja avalikkusele tekkiva kasuteguri mõõtmist. (Rusko, 2010, pp. 212-216). Konkurendikoostöoga on võimalik saavutada mastaabisäästu, vähendada ebakindlust ja riske ning kiirendada arengut, ent selle käigus peab tõenäoliselt arvestama tehnoloogiliste riskide, juhtimisalaste väljakutsete ja kontrolli kaotamisega (Gnyawali & Park, 2009, p. 322).

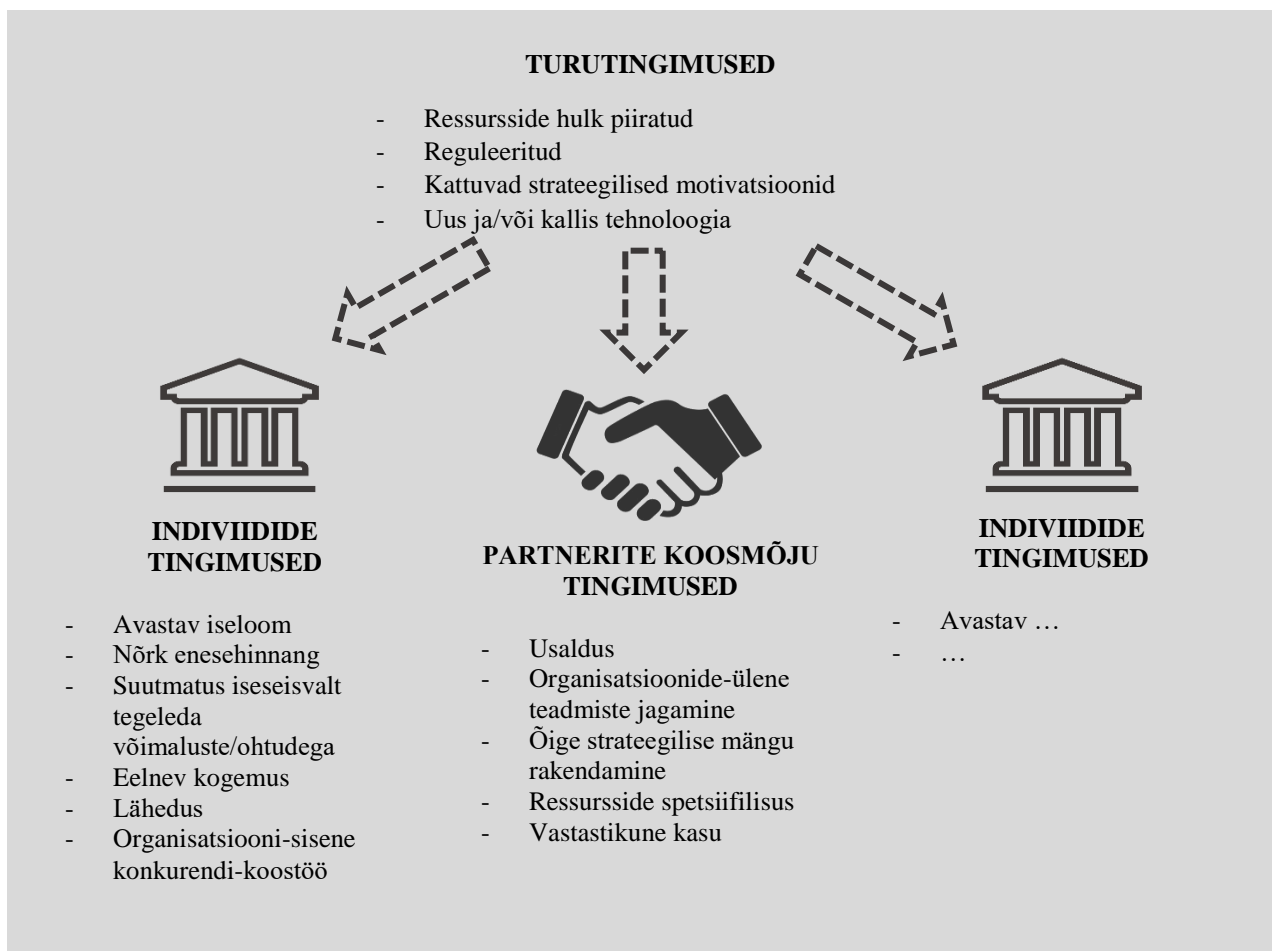


Lisaks eelnevale on avaliku sektori organisatsioonidel hulgaliselt nõudeid, näiteks läbipaistvus, terviklikkus, aruandekohustus, neil on mitmeid eesmärke ja erisuguseid huvirühmi, ning neid piiravad regulatiivsed protseduurid, näiteks nõue hankeid läbi viia millegi soetamist nõudvates olukordades, mistõttu võib eeldada, et konkurendikoostöö leiab avalikus sektoris aset **mitmete samaaegselt kehtivate eesmärkide ja huvirühmadega poliitilises kontekstis** (Stentoft, et al., 2018, p. 1087). Tulles antud töö konteksti, on võimalik Kaitseväge ja Politsei- ja Piirivalveametit vaadelda kui konkurendikoostöös olevaid asutusi, sest nad mõlemad käitavad riiklikke õhusõidukeid (Lennundusseadus, 2020, § 5 lg 3): Kaitseväes kasutatakse transpordilennukeid M-28 (Kaitseväge peastaap, 2019) ja An-2 ning koptereid R-44 (Kaitseväge peastaap, 2019), Politsei- ja Piirivalveamet kasutab seirelennukit Beech B300, treeninglennukit Cessna 172R ning koptereid Agusta AW 139 (Lennuamet, 2020).

Dorn jt (2016, pp. 487-488) on koostanud nüüdisaegse konkurendikoostöö teadusartiklitest konsolideeritud ülevaate, mille tulemused nad koondasid nelja etappi: esiteks konkurendikoostööks vajalikud eeldused, teiseks käivitamine, kolmandaks juhtimine ja kujundamine, neljandaks hindamine. Nad defineerivad konkurendikoostööks vajalikke eeldusi kui spetsiifilisi tingimusi, mille korral on tõenäoline, et tulemusena tekib konkurendikoostöö. Eeldused jagasid nad omakorda kolmeks:

1. turutingimused, sealhulgas välised tingimused nagu näiteks keskkonnaga seotud aspektid, regulatiivsed toimijad ja seadused;
2. partnerite koosmõju tingimused, mis moodustavad suhtespetsiifilisi tingimusi konkureerivate osapoolte vahel;
3. organisatsioonide kui indiviidide tingimused, mille hulka kuuluvad tegurid, mis on seotud vaid konkreetsete osapooltega ja nende valmidusega, tõenäosusega või suutlikkusega konkurendikoostöösse asuda. (Dorn, et al., 2016, p. 487)

Tulenevalt käesoleva töö fookusest, piirdatakse praegusel juhul vaid esimesel ja viimasel etapil ehk konkurendikoostööks vajalikel **eeldustel** ning **hindamisel**, keskendudes vaid nendele allikatele, mis sobituvad riigisisese avaliku sektori konteksti. Esmalt tutvustatakse konkurendikoostööks vajalikke eeldusi, mille põhjal tehti teoreetilistest allikatest lähtuv kokkuvõttev joonis (vt Joonis 2) ning mille sisu kirjeldatakse järgnevalt detailsemalt.



Joonis 2. Konkurendikoostööd hõlbustavad eeldused avalikus sektoris (autori koostatud Dorn, et al., 2016 põhjal)

Turutingimuste all on muuhulgas leitud, et konkurendikoostöö on tõenäolisem keskkonnas, mis on (a) **piiratud ressurssidega**, suurendades osapoolte vahelist vastastiksõltuvust nappide ja sarnaste ressursside ning tehnoloogiate saamise nimel (Dowling, et al., 1996, p. 160; Gnyawali & Park, 2009, p. 309), (b) **reguleeritud**, suurendades osapoolte käitumise ennustatavust (Dowling, et al., 1996, p. 160) või sundides konkureerivaid osapooli läbi regulatsioonide koostööd tegema (Mariani, 2007, p. 117; Barretta, 2008, p. 211), (c) **teineteist tugevdavate strateegiliste motivatsioonidega** (Burgers, et al., 1998, p. 433), (d) **uue (ja kalli) tehnoloogiaga**, võimaldades osapooltel saada osa muidu kallist ressursist ja selgitada välja sellekohaseid parimaid praktikaid (Gnyawali & Park, 2011, p. 654). Kuna avaliku sektori eripäradest tingituna on konkurendikoostöö vältimatu, siis on soovitatav **tsentraliseerida teabevahetust** läbi komiteede või osapoolte-üleste struktuuride, eesmärgiga jagada informatsiooni. (Dowling, et al., 1996, p. 165)

Partnerite koostöö tingimuste hulgas on tuvastatud kolm olulist aspekti, mis mõjutavad konkurendikoostöö osapooli positiivselt. Esiteks, **usaldus**, mida on võimalik kasvatada järk-järgult (Ngowi & Pienaar, 2005, p. 276), võttes osa ühiste eesmärkide nimel püüdlemisest ja nii formaalse

kui mitteformaalse kommunikatsiooni teel (Cheng, et al., 2008, pp. 285-292), on oluline, et demonstreerida pühendumust suhtesse ja tasakaalustada oportunistliku käitumise ohtu (Dorn, et al., 2016, p. 489). Teiseks, **organisatsioonide-ülene teadmiste jagamine**, mida on lisaks usalduses mainitud tegurite võimalik veel kasvatada ressursside (eelkõige aja) eraldamisega teabevahetuseks; kusjuures kõrgem usalduse määr kasvatab ka organisatsioonide-ülse teadmiste jagamise määra. Ka siinkohal on oportunism tugevalt negatiivselt seotud, lisaks on leitud, et mõjuvõim esile kutsuda teises osapooles käitumist, mida teine poleks muidu teinud, on negatiivselt seotud usaldusega. (Cheng, et al., 2008, pp. 285-292) Kolmandaks, **õige strateegilise mängu** mudeli rakendamine. Da Costa jt (2009, p. 143) on loonud sõltuvalt osapoolte hoiakust koostööle ja enesehinnangust tugevusele maatriksi erinevatest tegevusvariantidest. Avaliku sektori eripäradest tingituna on võimalik maatriksist eraldada ebasobivad hoiakud, milleks on rivaal ja individualist, sest osapooled ei peaks püüdma teineteist süsteemist kõrvaldada sootuks, või leppima teisel osapoolel toimimise ainiti vaba turumajanduse konkurentsi põhimõtetest lähtuvalt. Alles jääb assotsiatiivne hoiak, mille puhul on sõltuvalt osapoolte tajutavast tugevusest võimalik mängida kaht mängu (da Costa, et al., 2009, pp. 143-150). Esiteks, Pareto mängustrateegia, kus osapoolte võrdsest mõjuvõimust tulenevalt on mõistlik osapooltel püüelda optimumi poole, milleks on olukord, kus ühegi osapoolte tulemusi pole võimalik parendada ilma teiste osapoolte tulemusi halvendamata. Teiseks, paternalistlik-solidaarne mängustrateegia, kus osapoolte ebavõrdsest mõjuvõimust tulenevalt kaasab tugevam osapool nõrgemat eelkõige selleks, et enda mõjuvõimu suurendada ning nõrgem teeb koostööd tugevamaga selleks, et saavutada vähemasti mingisugune eelis teiste ees; kusjuures kui nõrgem selles ebaõnnestub, siis võib ta otsustada eralduda koostööst sootuks. (da Costa, et al., 2009, pp. 143-150) Neljandaks, kui osapooltel on ressursse, mis on teineteise jaoks **hädavajalikud** või **erilised** (Dowling, et al., 1996, p. 161), või millega vähemasti teineteise puudujääke **täiendada**, suurendades seeläbi tootlikkust mõlema jaoks (Gnyawali & Park, 2009, p. 318). Hädavajalikkuse ja erilise puhul on mainitud, et need suurendavad oluliselt vajadust konkreetsete omadustega ressursi järele, millest tulenevalt on oht oportunistmile, kui sellist ressursi omab vaid üks osapooltest; kui aga osapooled on vastastiksõltuvuses, on risk sellele madalam. (Dowling, et al., 1996, pp. 161-162) Viies, kui osapoolte eesmärgid **ühilduvad** või vastastikuse väärtuse loomise määr on **kõrge**, näiteks selliselt, kus konkurendikoostööst saadav netokasu on mõlemale osapooltele suurem kui sellest tingitud kahju (Gnyawali & Park, 2009, pp. 319-320).

Organisatsioonide kui indiviidide tingimusi tuvastati kuus tükki, mis kõik loovad eeldusi konkurendikoostööks. Esiteks, osapoolte **avastava iseloomuga** strateegia olemasolu, läbi mille soovitakse õppida, suurendada läbirääkimisjõudu ja suurendada üldist võistlusvõimet. Teiseks, juba eelmises lõigus mainitud **enesehinnang tugevusele**, kus rohkemate välise ja/või sisese nõrkustega

osapool on alim otsima koostöövõimalusi ühise ohu vastu seismiseks. (Gnyawali & Park, 2009, pp. 321-322) Kolmandaks, osapoole **suutmatust** tulla võimaluste või ohtudega omapäi toime (Lydeka & Adomavičius, 2007, p. 87). Neljandaks, osapoole **eelnev kogemus**, kusjuures mida valdkonnaspetsiifilisem koostöö kogemus, seda parem. Viies, **lähedus** osapooltega: seda nii geograafilises mõttes kui ka sotsiaalses mõttes. (Schiavone & Simoni, 2011, pp. 143-144) Lisaks tasub mainimist tõsiasi, et ka organisatsioonide sees olevad allüksused tegelevad konkurendikoostööga, eelkõige ressursside, toetuse, positsiooni ja laienemise eesmärgil (Luo, 2005, p. 88).

Järgmisena käsitletakse konkurendikoostöö **hindamist** Dorni jt (2016, p. 488) järgi, kus on jagatud tegurid kahte valdkonda: (a) organisatsiooni-sisesed tegurid, ning (b) organisatsioonide-üleised tegurid. Sisuliselt on nende puhul tegemist konkurendikoostöö tagajärgedega.

Organisatsiooni-sisesid tegureid on loetletud neli tükki. Esiteks on leitud, et konkurendikoostöö tulemusena võivad **muutuda** osapoolte sees olevad **protsessid ja struktuurid** kuni sinnamaani, et muutustel on oluline mõju osapoole toimimispõhimõtetele (Bonel & Rocco, 2007, pp. 93-94; Mariani, 2007, p. 120). Selle tulemusena võib osapool loobuda konkurendikoostööst sootuks või vastupidi, tuvastada varem peidus olnud sisemised takistused ja viia ellu muutusi, mis neutraliseerivad konkurendikoostööga kaasnevaid tahtmatuid mõjusid (Bonel & Rocco, 2007, pp. 93-94), paremal juhul ulatudes sinnani, et muudetakse oma protsesse ja struktuure selliselt, et need toetavad teineteise eesmärkide saavutamist (Mariani, 2007, p. 120). Teiseks, konkurendikoostöö võib **tõsta** osapoolte **jõudlust** (Peng, et al., 2011, p. 548; Mariani, 2007, p. 120) ja võimaldada neil eesmärgi saavutada **varem** (Peng, et al., 2011, p. 548). Kolmandaks, konkurendikoostööga võib **kasvada** osapoolte **innovaatilisus**, kusjuures kõige tõenäolisem kontekst innovaatilisuse kasvuks on selline, milles on kõrged usalduse ja teineteisest sõltuvuse määrad (Bouncken & Fredrich, 2012, pp. 20-21). Innovaatilisuse puhul mängib olulist rolli ka osapoole suutlikkus välistest allikatest teavet vastu võtta (Ritala & Hurmelinna-Laukkanen, 2013, p. 166). Neljandaks, konkurendikoostööd nähakse positiivse-summa mänguna, mis tähendab, et läbi selle **tõusevad kõigi osapoolte väärtused** (Kumar, 2011, pp. 51-52), kuigi siinkohal nenditakse, et konkurendikoostööst tingitud majanduslikku kasu on uuritud vaid spetsiifilistes olukordades, mistõttu ei saa väita, et konkurendikoostööl on alati positiivne seos konkreetset majandusliku kasuga (Dorn, et al., 2016, p. 491).

Organisatsioonide-üleseid tegureid toodi esile kaks tükki. Esiteks, konkurendikoostöö tulemusena **tõuseb teenuse kvaliteet** tarbija jaoks (Kotzab & Teller, 2003, p. 281). Teiseks on täheldatud, et läbi konkurendikoostöö kasvab organisatsioonide-ülene **järk-järguline innovaatilisuse määr** (Bouncken & Fredrich, 2012, pp. 20-21), ent ka siinkohal on eraldi välja toodud, et konkurendikoostöö ei pruugi olla sobilik **radikaalse** või **revolutsioonilise innovaatilisuse** puhul,

mida muuhulgas tingib oht oportunistile ja sellest tulenevale ebakindlusele osapoolte seas – osapooled ei söanda lihtsalt riskida investeerida vajalikul määral ressursse koostegevusse (Dorn, et al., 2016, p. 491). Hirm oportunisti ees võib konkurendikoostöös olla sedavõrd innovatsiooni pärssiv, et võib sellele isegi **negatiivselt** mõjuda (Wu, 2014, p. 207).

Lisaks konkurendikoostööle on olemas veel üks nüüdisaegne vahend WG põhimõtte elluviimiseks, milleks on **võimepõhine planeerimine** (ing. k. *Capability Based Planning*). See tõusetus 1990'ndate segases külma sõja järgses julgeoleku keskkonnas (Hales & Chouinard, 2011, p. ii), mis erinevalt ohu- või stsenaariumipõhisest planeerimisest, mis keskenduvad piiratud hulgale ohtudele (Chim, et al., 2010, p. 81), võimaldab ebakindlas keskkonnas toimivatel organisatsioonidel plaane teha, et pakkuda laiapindseid lahendusi tänapäevastele väljakutsetele (Davis, 2002, p. xi). Võtmetähtsusega asjaoluks peetakse võimepõhise planeerimise puhul definitsiooni sellest, mis peab tehtud saama, ning sealtsi edasi tuletava taskukohase jõu, mis ülesandega toime tuleb – erinevalt mõttemõõdist, kus alustatakse olemasoleva jõuga ning seejärel leitakse viise, kuidas seda parendada (või võimalikult palju seda alles hoida kärpeperioodidel) (Spiegeleire, 2011, p. 20). Riigikaitse kogukonna jaoks on võimepõhine planeerimine kui evolutsioon, ent julgeoleku kogukonna jaoks pigem revolutsioon, sest keskkond, milles tegutsetakse, on ühtäkki rikastunud raskesti määratlevate ohtudega, millega tegelemine nõuab keerukaid koostöö lahendusi (Hales & Chouinard, 2011, p. 58). Avaliku sektori organisatsioonide eelarvete ressurside piiritletus tähendab seda, et ei ole praktiline valmistuda kõigiks võimalikeks olukordadeks, mistõttu peab investeeringutele mõeldes tegema nutikaid otsuseid (Chim, et al., 2010, p. 81) ning võimepõhise planeerimise õnnestumine nõuab juhtkonna poolset toetust. (Hales & Chouinard, 2011, p. 58)

Spiegeleire (2011, p. 25) on kriitiline tänapäevase võimepõhise planeerimise üle selles valguses, et liialt keskendutakse planeerimisel sellele, mida teatakse ning marginaalselt arvestatakse julgeoleku keskkonnas oleva ebamäärasusega. Ta leiab, et vajaka on kaitsealasest ettenägelikkusest ning mõtlemisest sellele, mida inimesed ei tea, et nad ei tea. Enamus strateegilise taseme kaitsepoliitilised uuringuid keskenduvad julgeoleku ja kaitse niinimetatud „allavoolu“ osale ehk reaalsele kriisidele ja mida nendega teha, kuid tõhususe parandamiseks on vaja mõelda „ülesvoolu“ jäävatele osale ehk sellele, kuidas me defineerime ja tuleme võime nõudeid ja kuidas me neid hangime. (Spiegeleire, 2011, pp. 25-26) Ka konkurendikoostöö-alastele uuringutele on ette heidetud liigset killustumust tulenevalt sellest, et uuringute lähtekohtadena on rakendatud erinevaid kontseptsioone ja teooriaid, mistõttu on vajaka selle ühisest definitsioonist (Lundgren-Henriksson, 2017, p. 26).

Lõpetuseks, antud alapeatükiga tutvustati kaht kontseptsiooni, mida on võimalik rakendada varasemalt käsitletud nüüdisaegsete julgeoleku- ja avaliku halduse paradigmatel elluviimiseks:

konkurendikoostöö, milles olevad asutused teevad samaaegselt nii koostööd kui ka konkureerivad teineteisega, ning võimepõhine planeerimine, mille puhul on oluline tuletada eesmärgist vajalikke võimeid. Avaliku sektori kontekst muudab selle elluviimise keeruliseks tänu asjaolule, et lõpptarbijat konkretiseerida ning loodavat väärtust defineerida on keeruline, ning samas on asutuste kasvuruum piiratud „piruka“ ehk maksuraha suurusega, mistõttu on parimal juhul võimalik vaid reguleerida „piruka tükide“ suurus. Sellegipoolest on tarvis jätkata liikumist seisundi poole, kus suurem osa rahastusest on suunatud väärtuste loomisele kui konkurendikoostööst tulenevatele negatiivsetele kõrvalmõjudele (Barretta, 2008, p. 211). Sellest tulenevalt jõutaksegi antud töö empiirilise osa juurde, mille eesmärk on uurida, kas riiklike lennudevahendite riskasutamine võib olla samm sellise seisundi poole liikumiseks.

## 2 RIIKLIKE LENNUVAHENDITE RISTKASUTAMISE VAJALIKKUS JA VÕIMALIKKUS EESTI KONTEKSTIS

### 2.1 Metoodika ja valim

Uurimuse olemus on kvalitatiivne ning selle uurimisstrateegia on **uuriv juhtumiuuring** (ing. k. *exploratory case study*). Juhtumiuuring võimaldab lahata keerukaid sotsiaalseid nähtusi (Yin, 2009, p. 4) ning see on eelistatud strateegia juhaks, kui on soov analüüsida nüüdisaegseid sündmusi, ent puudub võimalus mõjutada asjaosaliste käitumist (Yin, 2009, p. 11). Juhtumi defineerimisel on oluline seda täpsustada, defineerides esmalt juhtumi konteksti ja eraldades sellest kõige vahetumalt uuritav teema, ning piiritledes juhtumi ka ajaliselt (Yin, 2009, p. 32). Sellest tulenevalt defineeritakse uuritava juhtumina **Eesti riikliku lennunduse rakendamise võimalusi avalike teenuste pakkumisel täna ja tulevikus**. Tulles aga selle juurde, miks valiti nimelt avastav ehk uuriv juhtumiuuring alternatiivsete uuringu disainide asemel, siis ühest küljest on uurimisprobleem sõnastatud küsisõnaga „kuidas“, mis võiks olla indikaatoriks sellele, et tegemist on selgitava (ing. k. *explanatory*) juhtumiuuringuga, teisalt aga on uurimisküsimuste hulgas neljast küsimusest kolm sellised, mis algavad küsisõnaga „milline“, mistõttu võib neid vaadelda kui uurivat (ing. k. *exploratory*) laadi küsimusi, mille eesmärkideks on sõnastada ettepanekuid täpsustavate uuringute läbiviimiseks. Olulise märkusena on aga välja toodud, et juhtumiuuringu täpne klassifitseerimine ei eelda, et nendevahelised piirid oleksid täpsed või hõlpsasti eristatavad, vaid juhtumiuuringu tüüpidel on suuri omavahelisi kattuvusi. (Yin, 2009, pp. 8-10) Antud tööl nähakse siiski olevat uuriv iseloom: pärast uurimisprobleemi teisele küsisõnale „**kuidas**“ vastuse leidmist on võimalik anda hinnang töö kõige olulisemale küsimusele, „**kas**“ riiklike lennuvahendite riskasutamine võib parandada teenuse pakkumist? Just uurimisprobleemis olev „kas“-küsimus seab tööle avastava ehk uuriva iseloomu. Uuringut alustades ei olnud teada, mida kätkevad uurimisprobleemi küsisõna „kuidas“ vastused ning kas need on piisavalt põhjalikud, millele tuginedes oleks võimalik kindlaid ettepanekuid ja järeldusi teha; teada oli vaid, et riiklik lennundus on jagunenud kahe ministeeriumi allasutuste vahele ning kumbki neist on erineva võimekuse ja teatud eripäradega. Seetõttu valiti uuringu disain selline, millesse oli planeeritud teatud määral paindlikkust, kombineerimaks vajadusel andmeid mitmetest uuringutest ühtekokku. Lähtudes eeltoodust, leiab autor, et uuriv juhtumiuuring on käesoleva töö jaoks parim võimalik uurimisstrateegia.

Uurimismeetodeid oli kaks: intervjuu ning dokumendianalüüs. Esmalt koguti andmeid poolstruktureeritud **ekspertintervjuudega**, mis on eelistatud andmekogumise meetodiks juhaks, kui uurimus on avastava ehk uuriva iseloomuga ning kui soovitakse anda hinnang olude kontekstile, et

seejärel uurimust täiendada teiste meetoditega (Flick, 2009, p. 166). Intervjuuküsimuste koostamisel lähtuti töö uurimisprobleemist, eesmärgist ning uurimisküsimustest. Küsimused kooskõlastati töö mõlema käesoleva töö juhendajaga ning seejärel testiti neid, tehes pilootintervjuu kirjalikult ühe õhuväe staabi vanemohvitseriga 2019. aasta detsembris, kes on puutunud igapäevatoos mitmeid aastaid kokku nii Kaitseväe lennuvahenditega seonduvaga kui ka riiklike lennuvahendite koostöoga laiemalt. Pilootintervjuu tulemusena muutusi küsimustesse (vt Lisa 1) ei tehtud ning pilootintervjuu tulemusi antud töö tulemustes ei kajastata. Intervjuusid tehti kokku üheksa eksperdiga perioodil 12.02.2020.a. kuni 18.03.2020.a. Eesmärgistatud valimisse kaasati Riigikantselei juhitud õhusõidukite ekspertrühma liikmed, kelleks olid esindajad Riigikantseleist, Siseministeeriumist, Politsei- ja Piirivalveametist, Kaitseministeeriumist, Kaitseväest, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist, Maa-ametist ning Lennuliiklusteeninduse AS-ist, pidades **eesmärgistatud valimi** moodustamisel silmas põhimõtet, et uuritavate varieeruvus võiks olla maksimaalne (Flick, 2009, p. 122). Tegelik õhusõidukite ekspertrühma liikmete arv oli suurem, kuid ühendust võeti vaid nende esindajatega, kes olid algusest saati olnud määratud rühma põhiliikmeteks ning juhul, kui põhiliige andis märku, et tegelik osaleja on olnud algusest saadik keegi teine, siis võeti ühendust ning viidi läbi intervjuu vastava asendusliikmega. Kuigi ekspertrühma toimimise jooksul aina lisandus tööst osa võtvaid liikmeid ja seetõttu ka asutusi, siis tulenevalt asjaolust, et viimaseid intervjuusid läbi viies tajuti info küllastumist, otsustati mitte tingimata kaasata intervjuudesse kõiki ekspertrühma tööst osa võtnud asutusi.

Ekspertintervjuude ühe raskuskohana nähakse ekspertsuse defineerimist; eriti juhul, kui on soov uurida protsesse asutustes (Flick, 2009, p. 168). Antud töö puhul kasutati ära soodsat ajastust, kus parasjagu oli veel käimas Riigikantselei poolt juhitud õhusõidukite ekspertrühma töö, mille ülesanne oli koostada riigi õhusõidukite vajaduste ning võimaluste analüüs (Riigikantselei, 2020). Ekspertühmas osalevate ametnike kontaktandmed saadi õhusõidukite ekspertrühma juhilt ning seejärel võeti intervjuueeritavatega ühendust e-maili teel. Ühenduse võtmisel tutvustati ennast, magistr töö teemat, andmete kogumise viisi ning autoripoolset valmidust avama töö teemat täpsemalt. Lisaks küsiti luba kasutada intervjuuga nõus olemise puhul töös teavet selle kohta, et isik võttis osa õhusõidukite ekspertrühma tööst, asutuse nimetust ja ametikoha nimetust asutuses, kus isik töötas või teenis intervjuu läbiviimise hetkel. Intervjuueeritavatele võimaldati tutvuda intervjuuküsimustega enne intervjuu läbiviimist ning seda võimalust kasutas enamus intervjuueeritavatest.

Kuna teati, et ekspertintervjuu võib lugeda ebaõnnestunuks juhul, kui intervjuueeritav tõestab, et ta siiski ei valda teemat piisaval tasemel, et teda võiks lugeda eksperdiks (Flick, 2009, p. 167), siis maandati riske läbi kolme meetme kasutuselevõtu: (1) intervjuudesse kaasati vaid liikmeid, kes



reaalselt on õhusõidukite ekspertrühma tööst järjepidevalt osa võtnud; (2) intervjueeritavatel küsiti intervjuu alguses soojendusküsimuste seas muuhulgas nende staaži valdkonnas ja põhjust, miks just nemad kaasati õhusõidukite ekspertrühma töösse, veendumaks selles, et ekspertrühma töösse on tõesti lähetatud oma ala eksperte; (3) intervjuudega alustati piisavalt varakult, et jätkuks vajadusel aega, leidmaks uusi valdkonna eksperte ja teostamiseks nendega vastavaid intervjuusid, mida antud töö käigus õnneks tarvis ei läinud. Nii intervjueeritavate kirjeldused ekspertrühma töös osalemise põhjustest kui ka intervjuud endid osutasid selgelt kõigi uuritavate põhjalike teadmiste olemasolule nii enda valdkonnas kui ka riiklikus lennunduses tervikuna, kuigi ilmselt toetas ekspertide teadmiste ühtlustumist teemast ka asjaolu, et intervjuu tegemise hetkeks oldi ekspertrühma formaadis kohtunud juba üle poole aasta. Riiklike lennubahendite ja nendega seonduva planeerimisega oli vahetult kokku puutunud kuus eksperti üheksast, kelle hulgas valdkondlik staaž varieerus kolmest aastast 25 aastani. Laiemalt vaadates, lennubahenditega või nendega seonduva planeerimisega Eestis oli kokkupuude olemas lisaks veel kahel eksperdil, kelle vastav staaž varieerus kümnest aastast 20 aastani. *Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

Intervjuude läbiviimisel peeti oluliseks vahetut suhtlust, mistõttu kõik intervjuud peale viimase tehti vestluse vormis; viimane intervjuu tehti tulenevalt Vabariigi Valitsuse 12.03.2020.a. väljakuulutatud eriolukorrast ning sellest tingitud piirangutest telefoni teel. Kõige lühem intervjuu kestis 32 minutit ja 53 sekundit, kõige pikem intervjuu aga 84 minutit ja 26 sekundit. Keskmine intervjuu pikkus on 49 minutit ja 3 sekundit. Intervjuud salvestati Kaitseväge Akadeemiast laenatud diktofoniga, mis oli tehniliselt sobiv salvestamiseks teavet kuni juurdepääsupiiranguga asutusesiseseks kasutamiseks. Helisalvestised transkribeeriti käsitsi, eraldades uurija ja uuritava öeldu teineteisest. Täpsem info intervjueeritavate ja intervjuude kohta on leitav Tabelist 3.

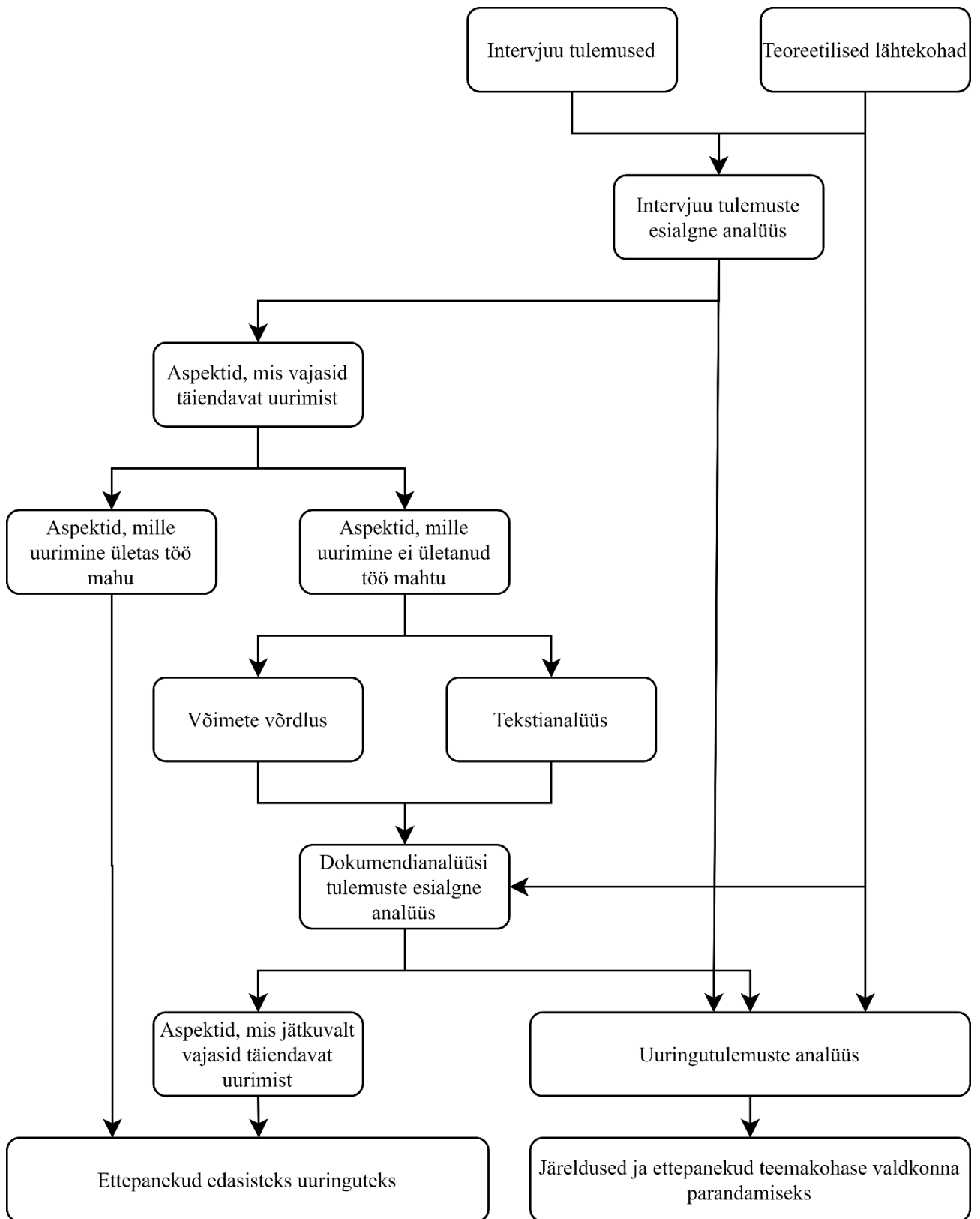
Tabel 3. Intervjueeritavate andmed (autori koostatud)

#	Asutus (kood tulemustes)	Ametikoht	Intervjuu kestus (mm:ss)	Intervjuu läbiviimise aeg
1	Siseministeerium (SiM)		32:53	12.02.2020.a.
2	Lennuliiklusteeninduse AS (LLT)		41:10	13.02.2020.a.
3	Maa-Amet (M-A)		45:50	13.02.2020.a.
4	Sotsiaalministeerium (SoM)		68:53	13.02.2020.a.
5	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM)		46:59	19.02.2020.a.
6	Kaitseväge (KV)	<i>Ametikohad on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>	41:36	19.02.2020.a.
7	Kaitseministeerium (KaM)		43:06	21.02.2020.a.
8	Riigikantselei (RiK)		84:26	28.02.2020.a.
9	Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)		47:50	18.03.2020.a.

Kuna intervjuuküsimused tuginesid uurimisküsimustele, mis omakorda tuginesid uurimisprobleemile, siis need löid eeldusi andmete analüüsimiseks kvalitatiivse sisuanalüüsi teel. Kvalitatiivne sisuanalüüs omakorda tähendab, et andmete analüüsimist tuleb alustada kodeerimisega ning koodide kategoriseerimisega ja lõpetada uue teadmise redutseerimisega ehk kokkuvõtmisega. (Flick, 2009, pp. 324-325) Antud töö mõistes tähendas see, et pärast transkriptsioonide mitmekordset läbilugemist alustati *in vivo* kodeerimist, mille järel koondati koodid tunnetuslikult kategooriatesse ning seostati need vastavate uurimisküsimustega, mida on näha Lisas 2. Pärast kõikide koodide seostamist vastavate uurimisküsimustega, viidi läbi tulemuste analüüs, kus võeti kokku intervjuude tulemuste olulisim teave ja kõrvutati seda töö teoreetiliste lähtekohtadega. Intervjuude tulemuste analüüsimisel tuvastati võimalikud kitsaskohad olemasolevas riiklike lennubahendite riskasutamise praktikas ning teatud riiklike lennubahendite riskasutamist mõjutavad tegurid, mis vajasisid autori hinnangul täiendavat uurimist, kuna tunnetati, et mõni uurimisküsimuse vastus võinuks olla liialt laialt tõlgendatav ilma selleta. Lisaks võimaldas intervjuude tulemuste analüüs raamistada konteksti, milles dokumendianalüüsi teostama peab.

Tulemustele täiendava sügavuse andmiseks (Flick, 2009, p. 262) otsustati teostada täiendavalt kaht tüüpi dokumendianalüüsi, et intervjuutulemustes tuvastatud asjaolusid kinnitada või neile oponeerida. **Dokumendianalüüside** teostamiseks kaasati dokumente, mis kajastasid järgnevat: riiklike lennubahendite kasutamise statistika, riiklike lennubahendite taktikalise- tehnilised andmed, riiklike lennubahendite kasutamist piiravad asjaolud, riiklike lennubahendite kasutamise regulatsioonid ja arengukavad, mis on seotud riiklike lennubahendite valdkondadega. Analüüsisse kaasatud dokumendid olid valitud eesmärgipäraselt, lähtudes intervjuutulemustes kajastatud koodidest, mistõttu kajastatakse täpseid dokumente koos vastavate koodidega dokumendianalüüsi alapeatükis. Dokumentide valimisel lähtuti lisaks eelmainitud eesmärgipärasusele ka autentsuse ja usaldusväarsuse põhimõtetest (Flick, 2009, p. 122). See tähendab võimete võrdluse dokumendianalüüsi osa puhul seda, et kõiki analüüsis kajastatud andmeid küsiti esmajoones otse operaatoritelt ning avalike (s.o sekundaar-) allikate kasutamiseni mindi alles pärast operaatorite poolset suunamist nendeni, millest tulenevalt järeldati, et nad on teadlikud andmete autentsusest ja usaldusväarsusest. Tekstianalüüsi puhul tähendab see aga seda, et kasutati vaid neid andmeid, mis on leitavad Riigiteatajast ning asutuste kodulehekülgedelt. Ka dokumendianalüüsi tulemuste analüüsimiseks kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi tulenevalt meetodi eripärast, mis võimaldab mitmekesisest materjalist redutseerida selget ja ühemõttelist sisu (Flick, 2009, p. 328), mida oli tarvis antud töö kontekstis täiendavat uurimist vajavatele aspektidele konkreetse vastuse andmiseks. Eeltoodust tulenevalt moodustus uurimuse disain selline, kus uurimisküsimustele vastuste saamiseks

toetuti eelkõige intervjuudest kogutud andmetele, mida toetasid omakorda dokumendianalüüsid ja ka töö teoreetilised lähtekohad, et sõnastada töö hilisemas faasis järeldusi ning ettepanekuid. Uurimuse empiirilise osa disaini iseloomustab järgnev joonis (vt Joonis 3).



Joonis 3. Uurimuse disain (autori koostatud)

## 2.2 Uuringute tulemused ja analüüs

### 2.2.1 Intervjuude tulemused

Järgnevalt esitletakse tulemusi uurimisküsimuste kaupa, tuues välja ka nende juurde asetatud kategooriad ning koodid.

Tabel 4. Esimese uurimisküsimuse kategooriad ning koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Kood (mitmes intervjuus kood esines)
Milline on tänane lennuvahendite kasutamise praktika?	Ristkasutamist on vähe	Koostöö ei ole igapäevane/püsiv (5)
		Ristkasutamine on varem olnud tihedam, praegu on see madal (1)
		Teatud ülesannete jaoks ostetakse teenust juba täna erasektorist sisse (2)
	Vähene ristkasutamine toimub ühisõppustel ja erakorralistel juhtudel	Koostööd tehakse üksikutel operatsioonidel (ametiabi) (7)
		Ühisõppusi tehakse (4)
		Maa-ameti lennukiga on tehtud vaid spetsiifilist teenust (pildistamine) (1)
	Ristkasutamine on vajalik	Ristkasutamiseks on selge vajadus (4)
		Ristkasutamine on oluline (4)

Rääkides tänasest lennuvahendite kasutamise praktikast (vt Tabel 4), on suurem osa intervjuueeritavatest seisukohal, et riiklike lennuvahendite **ristkasutamist on vähe**. Koostöö on valdavalt spontaansel iseloomuga ning harv, planeerimisel ei arvestata teiste riiklike lennuvahendeid käitavate osapoolte vajadustega ning teatud ülesannete jaoks ostetakse teenust juba täna erasektorist sisse. Üks intervjuueeritav aga tõi välja asjaolu, et riiklike lennuvahendite ristkasutamise intensiivsus pole alati olnud madal, vaid on esinenud perioode, kus lennuvahendeid käitavate osapoolte vahel käis tihedam lennundusalane koostöö.

*SiM: Pigem erandolukord, pigem mingi operatsioon, aga [...] näiteks see, et me teeme mingi lennu ja me teadlikult arvestame ka teise ametkonna vajadusega, siis pigem seda ei tehta.*

*LLT: Pigem aastaid tagasi [...] kasutati Kaitseväge koptereid rohkem otsingutegevuseks, ehk siis politsei tellis otsinguks ja risti vastupidi, õhuvägi kasutas PPA koptereid [...] õppuste ja erinevate väljaõpete raames. [...] On olnud paremaid aegu.*

Kuigi riiklike lennuvahendite ristkasutamist tervikuna vaadates tehakse vähesel määral, siis sellegipoolest **leidub ülesandeid, kus praeguseid platvorme on kasutatud nii teineteise** (st riiklike lennuvahendeid käitavate organisatsioonide) **toetamiseks kui ka teiste riiklikult oluliste ülesannete läbiviimiseks**. Uuritavad tõid näidetena välja inimeste päästmise, metsatulekahjude kustutamise ja valvamise, rahvusvaheliste või muul moel kõrgetasemeliste kohtumiste toetamise, väljaõppe toetamise, väikesaarte varustamise, pildistamise ning sularaha vedamise.

*SoM: Sotsiaalministeeriumi haldusalasse ei kuulu ühtegi lennubahendit. [...] Selleks, et kasutada üldse lennubahendit, peame pöörduma nende poole, kellel on, ja antud juhul on siis Politsei- ja Piirivalve lennusalga kopterid [...].*

*MKM: Näiteks kopteri kasutamine. [...] Prangli, kui ma ei eksi, kus on talvel külm olnud ja hõlju ei saanud liikuda, ja on olnud ka Ruhnu lende, kus on palutud kopterit [...].*

*KaM: Ma tean, et ametiabi raames loomulikult aeg-ajalt see riskasutus toimub, aeg-ajalt ka selliste suurte riiklike operatsioonide puhul, a'la kõrgetasemelised visiidid, Eesti Panga rahaveod jne. Aga üldiselt ei ole see võib-olla väga levinud praktika.*

Kõige laiemas mõistes leidis üle poole intervjuueeritavatest, et Eesti kontekstis on riiklike lennubahendite riskasutamine **vajalik** ja **oluline nähtus**. Selleks on olemas järjepidev ja selge vajadus juba täna, sest kõigil organisatsioonidel ei ole enda orgaanilist lennubahendite võimekust, kuid võivad tunda aeg-ajalt vajadust selle võimekuse järele, ning neil, kellel on see olemas, on võimekus võrdlemisi spetsiifiliste ülesannete täitmiseks välja arendatud, mistõttu on lennubahendid piiratud võimekusega.

*SiM: Eeldusel, et me oleme killustatud, mingis mahus, siis see võimalus on ma ütleks hädavajalik Eesti riigi vaates vähemalt, sellepärast, et ükski ametkond ei suuda tekitada endale – täna ei ole ja ei ole plaanis tekitada endale – totaalset ja riigiülest võimekust eraldi.*

*RiK: Kui oluline või? Väga, ma arvan, sellepärast, et vahendeid ju napib, meil on auke rohkem kui vahenditega suudame teha.*

Tabel 5. Teise uurimisküsimuse kategooriad ning koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Kood (mitmes intervjuus kood esines)
Milline on lennubahendite riskasutamise kaasnev võimalik kasu või kahju asutustele ja julgeolekule laiemalt?	Kasulikud aspektid	Hukukindlus/täiendav paindlikkus (9)
		Majanduslik kasu (9)
		Seosed julgeolekuga (5)
	Kahjulikud aspektid	Majanduslik kahju (3)

Rääkides riiklike lennubahendite riskasutamise kaasnevast kasust (vt Tabel 5), tõid intervjuueeritavad välja mitmeid kasulikke aspekte. Neist enim mainiti **täiendava paindlikkuse** tekkimist ülesannete läbiviimiseks, mida mainisid kõik intervjuueeritavad. Selle all peeti silmas muuhulgas näiteks järgnevat: võrreldava võimekusega lennubahendid saaksid teineteist asendada hooldusperioodide ajal; lennubahenditel oleks võimalik teha neid ülesandeid, milleks nad on soetatud, kuid seni olnud liialt koormatud aegkriitilisemate ülesannetega; vajalik (sh aegkriitiline, elupäästva iseloomuga) ülesanne saaks tehtud; lennubahendite saadavus oleks parem ja seeläbi oleks

kasutegur võimendatud. Alla poole intervjueeritavate arvates on täiendava paindlikkusega seotud ka **riiklik julgeolek**, kuna riiklike lennuvahendite riskasutamisest tulenev täiendav paindlikkus suurendab seeläbi julgeolekuga seotud ülesannete täitmise võimekust.

*RiK: Leiaks siis need valdkonnad, kus on võimalik, [...] riskasutamise pluss on see, et sinu enda võimekuste pakett sinu enda ülesannete jaoks avaneb, kui sa saad ka naabri vahendit kasutada natukene.*

*SiM: Igasugune ressurside riskasutamine annab täiendava efektiivsuse mingisugust ülesannet täita. Kui meil on võimalik võtta teisest ametkonnast platvorm, mis suudab viia rohkem eriuksuse liikmeid kohale kiiremini, siis [...] me saame kokkuvõttes reageerida sündmustele kiiremini ja efektiivsemalt.*

*PPA: Kui mingis funktsioonis on mingid lennuvahendid riskasutatavad, siis igal juhul see tõstab julgeolekut või muudab seda olukorda paremaks, sest [...] lennuvahendi saboteerimine või ka lihtsalt tehniline rike ei tõmba riigi võimekust kriisile reageerida maha.*

*LLT: Sel hetkel, kui üks masin on hoolduses, siis võiks katta teine selle ülesande ära.*

Paar intervjueeritavat aga oponentisid mõtte vastu, et riiklik julgeolek võiks saada tänases kontekstis oluliselt mõjutatuks lennuvahendite mitte riskasutamise tõttu, kuna riiklikud lennuvahendid ise ja neid käitavate asutuste ülesanded on sedavõrd spetsiifilised, et võimete ja ülesannete kattuvust on vähe ja sellest tulenev kasutegur vaieldav.

*KV: Riskasutus praeguses lahenduses oluliselt võimekusi ja julgeolekut ei muuda. Ei tekita mingit sellist „vau“-efekti laiapindse riigikaitse mõistes, et see oleks oluliselt parem, kui see oleks ilma riskasutamiseta. [...] Kuigi on kattuvus, on julgeolek, on sisejulgeolek, seal on kaasuvust ja kattuvust, aga siiski väga spetsiifilised ülesanded.*

*PPA: See eeldab jälle, et alternatiiv siis vastab vajadusele. Ühemootoriline vintsita kopter ei saa merepäästet teha, sest ta on ise oht, tal ei lubata mere peal lennata, sest ühe mootori rike tähendab uppunud meeskonda, ja teine asi, ta ei ole tegelikult võimeline ju seda inimest veest välja võtma, kes vajab päästmist. Seetõttu järelikult ju sobimatu vahend ja riskasutamisest rääkida ei saa.*

Teise olulise aspektina tõid kõik intervjueeritavad esile **majandusliku kasu** ning seda neljas erinevas mõõtmes:

1. Kulude otsene vähenemine riigile, kasutades võimalusel ökonoomsemat lennuvahendit ülesande täitmiseks, sealhulgas sellist tüüpi väljaõppe läbiviimine, kus pole täpne lennuvahendi mark/mudel oluline;

2. Kulude kaudne vähenemine riigile, sest suurendades teatud lennuülesannete mahtu võivad väheneda teatud varjatud kulud riigile;
3. Lennuvahendite hooldamise nõuete eripäradest tulenevalt on mõistlik neid kasutada senisest rohkemal määral;
4. Treeninglennud võivad olla võimaluseks ühildada väljaõpe ning reaalne ülesanne.

Alla poole intervjueeritavatest võrdlesid ülesande jaoks lennuvahendite eraldamist kokkuvõtlikult tööriistadega, võttes majanduslikust kasust rääkimise kokku sellega, et lennuülesannete tarbeks ressursside eraldamisele peaks lähenema põhimõttega „õige tööriist õige ülesande jaoks“, kus niinimetatud „vale“ tööriist võib küll tulla talle püstitatud ülesandega toime, kuid „õige“ tööriist oleks seda samuti suutnud teha, võimaldades täiendavat võimekust mõnes muus valdkonnas.

*SoM: Me teame, et kopteriga ollakse võimelised – mitte 100%-liselt kindlad – aga teame, et tõenäosus tema elule, kvaliteedile oleks parem kui näiteks kiirabiautoga reageerides. Selles valguses tuleks mängu ka see, et mitte ainult ravikulud ei suurene, vaid kui kiiresti ta hakkab meile makse maksma tagasi. [...] Kas ta maksab järgmised kaks aastat riigile makse töötades, või siis peab riik hoidma seda inimest kogu aeg elus; „ülal pidama“ justkui.*

*LLT: Lennunduses on selline ütlus, et õhusõiduk ei tasu ennast ära majanduslikult, kui ta lendab vähem kui 300 tundi, ehk siis alles peale 300 tundi või rohkem, siis ta hakkab olema optimaalsem kasutuselt ja kui lennatakse vähem, siis järelikult maksad sa sellele peale. [...] Ma arvan, et kui sa suudad panna masina lendama mõistliku lennutundide mahuga, olenemata sellest, kas see on sinu konkreetse asutuse ülesanne või see on kellegi poolt tellitud, see annaks selle efekti, et õhusõidukid, mis on meile hangitud, oleks kõige parema optimaalsusega kasutatud.*

Üle poole intervjueeritavatest leidsid majanduslikust kasust rääkides, et selle kasulikkus võib teatud tingimustel veelgi paremini avalduda, kui ristkasutamise kontseptsiooni kaasata ka **erasektor, naaberriikide võimekused** või **asendada teatud tegevused drooniga**. Erasektori kaasamise puhul võeti eeskujuks teiste riikide kogemused ning eelkõige peeti selle all silmas lennuteenuse sisseostmist. Naaberriigi kaasamise all peeti silmas juba täna toimivat praktikat, kus SAR võimekuse ajutisel kadumisel küsitakse abi soomlastelt. Droonidega tegevuste asendamise puhul üldjuhul nenditi, et praegusel hetkel ei pruugi see märgatavat otsest majanduslikku kasu pakkuda tulenevalt drooni-tehnoloogia kallidusest ja kõrgetest käitamise kuludest, sest tegemist on lihtsustatud mõttes jätkuvalt lennuvahendiga koos sellega kaasnevate eripäradega (mh hooldamine), mille ainsaks erisuseks on piloodi füüsiline asukoht.

*LLT: Kõik väljaõpe, ka kaitseväeline väljaõpe, on Suurbritannias renditud eraettevõtluks. [...] Kaitseväes, lisaks sellele, et ta on kaitsevälane ja piloot, peab ta veel tegema füüsilisi katseid, laskeoskusteste, lisaväljaõppeid, käima korra või paar korda aastas ennast täiendamas enesekaitse, esmaabi ja muudel teemadel. Tsiviilfirmal neid nõudeid ei rakendu. [...] See ongi see, millepärast suurriigid on seda teed läinud, et saavad kasutada oma piloote täismahus.*

*SoM: Minu silmis võiks olla medikopter, sest see maht on olemas. Me juba teeme neid lendusid, küsimus on selles, et millega me teeme neid lendusid?*

*RiK: Piirivalves võiks olla drooni kasutus ka, tõesti ei pea seda lennukit saatma sinna, [...] aga drooni puhul on see, et nende süsteemide maksumused ei ole praegu veel kõige odavamad.*

*Lõik eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

Riiklike lennuvahendite riskasutamisega seotud kahjulikke aspekte tuvastati vaid üks. Üksmeel valitses alla poole intervjueeritavatest, kes leidsid, et lennuvahendite riskasutamisega võib kaasneda hoopis **majanduslik kahju**. Siinkohal eristati mitut erinevat liiki kahju. Esiteks, majanduslik kahju võib tekkida konkreetsele asutusele, kui ta on sunnitud rahastama tegevust, mille jaoks tal eelarves raha planeeritud ei ole. Teiseks, militaarülesanneteks mõeldud varuosad ja hooldus on võrreldes tsiviilülesanneteks mõeldud varuosade ja hooldusega kallimad. Kolmandaks, kui riiklike lennuvahendite riskasutamise tulemusena suureneb kõikide lennuvahendite kasutamise määr, siis kohustus nende regulaarseks hoolduseks võib muutuda senisest tihedamaks, mis suurendab kulusid.

*MKM: Majanduslikus mõttes võiks kahju hinnata sellega, et kui sul on näiteks ressurs, [...] siis kui sa käitad seda, siis kulubaas suureneb, sest hooldusvälbad lähevad lühemaks, sest sa kasutad ressursi ära ja sealt tulevad kulud kindlasti juurde.*

*SiM: Näiteks ei tohi militaarülesandeid täita tsiviilplatvormiga, kuna see tekitab nüansid – sa pead tellima ka hoopis kallimaid varuosasid, tehnohooldust jms.*



Tabel 6. Kolmanda uurimisküsimuse kategooriad ning koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Kood (mitmes intervjuus kood esines)
Kas ja kuidas on Politsei- ja Piirivalveameti vastutusalas olevaid ülesandeid võimalik Kaitseväe lennubahenditega täita ja vastupidi?	Valdkonnad, kus lennubahendid võiksid olla paremini riskasutatavad	Mere/keskkonnaseires võiks koostöö olla tihedam (5)
		Taktikaline transport võib paraneda (6)
		Kadunud inimeste otsing (4)
		Metsatulekahjude kustutamine (3)
		<i>Kood eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>
	Lennubahendite iseärasustega seotud takistavad tegurid	Olemasolevate lennubahendite kirjeldus (8)
		Liigselt universaalne vahend ei pruugi hea olla (3)
		Lennubahenditele seatud lepingutest tulenevad piirangud takistavad riskasutamist (6)
		<i>Kood eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>
		Teatud lennuülesanded (SAR) nõuavad õhusõiduki valmisolekut (4)
		Operaatorite konsolideerimine (6)

Intervjuudega tuvastati viis olulist asjaolu (vt Tabel 6), mis on seotud lennubahendite riskasutamise valdkondadega. Esimesena neist saab välja tuua üle poole intervjuueeritavate poolt mainitud **mere/keskkonnaseire**, kus leiti, et **koostöö võiks olla tihedam**. Põhjendusena toodi aluseks ülesande iseloomu, mis on harva aegkriitiline ja võimaldab põhjalikumalt analüüsimist enne tegevuse elluviimist, sh millise vahendiga ülesannet läbi viia ning kas-keda-mil määral lisaks võtta pardale. Lisaks on tegemist ülesandega, mida on võimalik mitme organisatsiooni lennubahendiga läbi viia.

*SiM: Näiteks merereostuse tuvastamine või merevaatlus on kindlasti koht, kus me võiks teha tihedamat koostööd.*

*LLT: PPA teeb mereseiret, piiripatrulli merel ja hetkel on lennuk katki. Hetkel oleks võimalik Kaitseväe M-28 kasutada selleks otstarbeks, muidu meie reostusseire on täiesti null hetkel. Tehakse küll väikese Cessnaga, aga kui ilm ei luba, siis Kaitseväe lennuk suudaks seda teha.*

Teisena mainiti üle poole intervjuueeritavate poolt **taktikalist transporti**, kuid tegemist on ülesandega, mis polariseeris uuritavaid. Üks intervjuueeritav leidis, et olemasolevate lennubahenditega seda küll saab teha, kuid Eesti väiksusest tulenevalt ei pruugi see võrreldes maismaatranspordiga erilist kasutegurit endas peita, mööndes küll, et erandina võib tuua transpordiülesanded saartele. Teine intervjuueeritav aga leidis, et just needsamad (väike)saared võivad võrdlemisi ruttu muutuda riikliku tähtsusega ülesande fookusesse, võimaldades muuhulgas ka meditsiinilise transpordi süsteemile täiendavat paindlikkust.

*RiK: Seda on küll vähe, aga jällegi, kui on mingid halvad ilmastikuolud, [...] laevaga ei saa sa minna, [...] siis väikesaarte varustamine, keegi on haige, midagi sellist, üks ole – see kõlab naljakalt, aga on ka kopteriga viidud heina, muidu loomad surevad nälga. Jällegi, see ei ole alati ajakriitiline, aga me ei mõtle selle peale, et M-28 ja tema võimekused: 2 tonni kaupa läheb sisse ja ta maandub kuhugi*

*muruplatsi peale kui vaja on. Lõhub ära natukene jällegi: Kaitsevägi ei taha seda. Aga riigi vaates, miks sa teed seda kümme korda kallima vahendiga?*

Transpordiga seoses on mõistlik siinkohal välja tuua, et osa intervjueeritavaid mainis ka VIP-lende, kellest üks leidis, et tegemist on taaskord lennutunni hinda ja tegevuse iseloomu arvestades ülesandega, millega tuleks Kaitseväe helikopter paremini toime – nimelt on viimane ökonoomsem ning suudab tänu väiksemale allasurumise jõule maanduda enamatesse kohtadesse kui PPA helikopter.

*LLT: Teame, et meie kõrgetel poliitikutel on väga vähe aega, et jõuda ühest kohast teise Eestis [...]. Selleks võiks kasutada sellist väiksemat masinat nagu on Kaitseväe kopter. Peaminister pluss veel tema ihukaitsja saab vabalt viidud vajadusel kuskile kohtumisele. Hetkel on tehtud PPA kopteriga. Selle mure on see, et see on nii suur, et see ei saa igale poole maanduda jälle.*

Peale Kaitseväe ja PPA lennubahendite riskasutamise antud ülesande valguses leidsid paar uuritavat, et ka Maa-Ameti lennubahendiga on võimalik taktikalise transporti või ka lihtsamaid vaatlusülesandeid teostada. Peamiseks Maa-Ameti lennubahendi kasutamise kitsaskohaks on aga eksperdi hinnangul asjaolu, et seda kasutatakse hooajaliselt ning see peab olema valmis koheseks kasutamiseks, sest selle kasutamine sõltub suuresti ilmaoludest. Lisaks on lennuk hooaja vältel täis sellist tehnoloogiat, mille teisaldamine taktikalise transporti teostamiseks on aeganõudev ja keerukas. Tulenevalt nõudest kasutada lennubahendit lühikese etteteatamisega, on vajalik ajastada selle hooldamine hooaja-välisele perioodile, mis lühendab potentsiaalsete tellijate poolt kasutatava ajaakna pikkust, või teostada pidevat, järk-järgulist hooldust, mis suurendab hoolduskulusid, kuid võimaldab lennubahendit kasutada senisest rohkem.

*M-A: Seda on sisuliselt ainult kolm kuud. Jaanuar, veebruar, märts. [...] Lennukitel on erinevad hooldusprogrammid. Ega suurte reisilennukitega ei ole niimoodi, et lennuk pannakse kuuks ajaks hooldusesse, seal käivad öösiti pidevalt [hooldamas – autor]. Me saaksime oma lennukile panna ka peale sellise hooldusrežiimi, kus tehakse ühekaupa neid pisikesi asju. Seda saaks jälle tegelikult piirivalve lennusalgas väga hästi ära teha iseenesest. [...] Selline hooldus, võib-olla on see kallim jälle. [...] Iseenesest, kui vajadus tekib, siis kindlasti võib seda kaaluda.*

Kolmandana võib välja tuua alla poole intervjueeritavate poolt mainitud **kadunud inimeste otsingu**. Seda põhjendati, võttes arvesse asjaolu, et nii Kaitseväe kui ka PPA helikopterid on varustatud vajalike sensoritega, mis seda võimaldavad teha. Kuigi tegemist on ülesandega, kus on riskasutamine läbi aja sujunud, sest organisatsioonides on olemas valmidus toetada inimeste päästmist, siis toonitasid kõik eelmainitud uuritavad sellegipoolest, et sellist tüüpi, st valdavalt vaatlemist nõudvate

ülesannete jaoks on otstarbekam kasutada pigem vahendit, mille lennutunni hind on odavam. Alla poole intervjueeritavatest pidasid selleks praegusel hetkel Kaitseväe helikoptereid, üks intervjueeritav aga nägi perspektiivi sellist liiki ülesande teostamisel droonidega.

*SiM: Kui me otsime mõnikord siin metsa kadunud inimesi [...] ja ühel hetkel otsustatakse, et läheb hämaramaks ja väga kriitiline on see, et inimene võib hakata külmuma, siis on kaasatud ka suur kopter, ehk siis meie Agusta. Sellistel juhtudel, loomulikult lennutunni ja opereerimiskulude mõttes näiteks täna Kaitseväes kasutatav Robinsoni kopter on ilmselgelt ökonoomsem, ei ole kahtlust. [...] Sellistel juhtudel oleks mõistlikum kasutada seda odavamalt platvormi.*

*KV: Et kui on inimelu ohus, siis oleks võimalik mobiliseerida riigiülelennuvahendeid. Inimelu pääste on eesmärk.*

Alla poole intervjueeritavatest leidis, et juba praegu on olnud vajadusi **metsatulekahjude kustutamiseks**, millesse suudavad panustada nii Kaitseväe üks lennukitest kui ka PPA helikopterid ning mis võivad seetõttu olla Päästeametile abiks.

*PPA: Mingitel puhkudel on võimalik üles tõsta paralleelselt kaks kopterit kahe kotiga, tegelikult sinna pilti võiks ilusti haakuda seesama Kaitseväe An-2, mida nad ise kasutavad täna polügoonidel tegelikult õppuste käigus tekkinud metsatulekahjude kustutamiseks.*

*Lõik eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

Tulles lennuvahendite iseärasuste juurde, peeti neist olulisimaks **olemasolevate lennuvahendite võimekusi**, mis leidis mainimist peaaegu kõigis intervjuudes. Intervjuudest võis välja lugeda rohkelt seisukohti, mis väljendasid vähest usku praeguste riiklike lennuvahendite võimekusse: leiti, et need on väikesed ja neid on ülesannete hulka arvestades liiga vähe, osa lennuvahenditest ei ole optimaalsed praeguseks esile kerkinud ülesannete lahendamiseks ning osadega on riskasutamine sootuks välistatud selle tõttu, et lennuvahendil puudub vastav võimekus.

*SoM: Meil ei ole väga palju lennuvahendeid ka, mida kasutada. Meil seisavad Kaitseväes mingid Robinsonid, [...] sa ei võta nendega kannatanuid peale, SAR ülesandeid näiteks ei tee, mingit seiret sa teed, merealaseid ei tee. [...] Maa-ameti lennuk on ka, [...] tal on ikkagi meeletu seadmete hulk peal [...]. Kuskil tulevad need piirid ette ristkasutamise mõttes.*

*MKM: Meil on tegelikult lihtsalt vähe koptereid, sest et kaks tükki on alati maas kogu aeg, juppideks, mõnikord ei ole ühtegi seal valves. See on nagu see reality. Lõpptulemus on ikka see, et neid on vähe.*

*KV: Samamoodi on ka PPA-l, [...] praegu on neil vahepealne, millel on puudused suurema ülesande täitmiseks, nad ei saa kõike teha, ja samas kergema ülesande täitmiseks on see jällegi ressursi kulutamine.*

Samas, mis puudutab eelmise punkti lennuvahendite võimekuste erinevuse aspekti, tõid alla poole intervjuueeritavatest esile **liigselt universaalse vahendi varjukülje**. Uuritavad peatusid praegusel praktilisel ning nentisid, et osa praegustest riiklikest lennuvahenditest, mis võidi omal ajal hankida selle eesmärgiga, et nad suudaksid võimalikult mitmekesiseid ülesandeid täita, ei tule tegelikult paljude tänapäeva ülesannetega optimaalselt toime – nimelt on nad teatud ülesannete täitmiseks liialt suured ja kulukad, ning vastupidi, teatud teist tüüpi ülesannete jaoks jääb neil võimsusest vajaka.

*RiK: Kui sa hakkad sellist šveitsi nuga ehitama, siis ta teeb põhimõtteliselt „kõike kuidagi“, aga mitte ühtegi asja hästi. Seda ei tohi ka lubada, see on jällegi nutika planeerimise element.*

*SoM: Poliitikul on raske aru saada, et kui see kopter teeb kõike, siis „on ju väga hea, siis me ei pea rohkem koptereid ostma,“ aga tegelikult tähendab see seda, et see SAR kopter on üsna raske, ta on keskmise klassi kopter, ta ei saa igal pool maanduda. [...] See tähendab, et me peame looma spetsiaalsed maandumisplatsid, mis on teatud kandevõimega jne. [...] Me saame hakkama, me teeme praegu ka seda, aga me teeme praegu puhtalt sellepärast, et alternatiiv puudub.*

Järgmise takistava tegurina saab välja tuua **lennuvahenditele seatud lepingutest tulenevad piirangud**. Üle poole intervjuueeritavatest toonitasid, et riiklike lennuvahendite hulgas leidub selliseid lennuvahendeid, mille soetamine käis läbi erinevate fondide, mistõttu on nende kasutusotstarve piiratud mingi kitsa ülesande täitmiseks olenemata asjaolust, et tegelikult võib lennuvahendiga võimalik olla ka teisi ülesandeid teha, lisaks on teatud riiklike lennuvahendite lähim hooldusbaas Belgias, mis samuti pärsib riiklikku lennundust tervikuna.

*LLT: Kui õhusõiduk on ostetud mingisuguse fondi raha eest nagu PPA üks kopter, siis seda ei saa kasutada muudeks otstarveteks kui piiri valvamine.*

*RiK: Me võtsime kõige soodsama paketi [...] ja see tähendab seda, et [...] lähim baas on Belgias [...]. Seda mõõtu kopteri 1200-tunnine suur hooldus kestab kuskil, ütleme, kümme nädalat või isegi vähem, aga meil on rekord kuus kuud, seisis kopter seal. Kuus kuud! Ja siis sellepärast, et mingisugused erikokkulepetega, -prioriteetsusega [...] tulevad kogu aeg ette.*

*Lõik eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

Eelmise punktiga on mõneti seotud järgmine oluline aspekt: **teatud lennuülesanded nõuavad õhusõiduki valmisolekut**. Alla poolte intervjueeritavate järgi on erinevatel organisatsioonidel lennuvahendid ja –meeskonnad planeeritud valmisolekusse erinevalt, mis sisuliselt tähendab seda, et riskasutamise parendamiseks peavad organisatsioonid olema valmis planeerima senisest enam ressursse operatiivsema valmisoleku tagamiseks. Üks intervjueeritav leidis, et lahendus ei peaks seisnema lühikese valmidusajaga lennuvahendi veelgi suuremas kasutamises, vaid lennuvahendite kasutamine peaks olema mitmekesisem, kasutades pikemalt teadaolevate planeeritud tegevusteks ressursse, mis ei ole valvesse määratud teise ülesande täitmiseks. *Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

*KaM: Kui me võtame näiteks PPA lennuvahendid, nende esmane funktsioon on olla mingis reageerimisvalmiduses ja kui meie näiteks siin Kaitseväes planeerime ka [...] mingisugust tegevust,*

siis võib-olla polegi eriti vastutustundlik üritada saada seda kopterit, kes tegelikult peab olema ju kogu aeg valmis mingite loetud hetkedega kuskile reageerima.

Ülaltoodud piirangute tingimustes arutles üle poole intervjueeritavatest ühe võimaliku riskasutamist parendava võimalusena **dispetšer-tüüpi lennuülesannete täitmise** üle. Pooled neist loetlesid sellise teguviisi puhul kasuteguritena seda, et keskse lennuvahendite juhtimise puhul oleks otsuse vastuvõtmise protsess lihtsam ja kiirem, ressursside kasutamine tõhusam ja lennundusalaste teadmiste kompetents vähem hajutatud. Lisaks leiti, et läbi ühise planeerimise ning teatud stiimulite püstitamise võib kasvada ka asutustes lennuvahendite kasutamise innovatsiooni määr. Teisiti leidis aga teine pool intervjueeritavatest, et ilmselt olemasolevate vahendite ümberjaotamisega ei saavutataks soovitud efekti ning lisaks sellele peatuti asjaolul, et kriisi- või sõjaaja kontekstis looks see täiendavat koordineerimist ja tarbetut bürokraatiat.

*RiK: Keegi, kuskil, võiks olla mingi dispetšer, kes saab aru...mul on Maa-ameti lennuk väljas seal piirkonnas, helistan talle: „Missioon muutus praegu. Palun, mine ja lenda, vaatle midagi sealt ja raporteeri mulle ja siis tee oma tööd edasi.“ See on lennuvahendite puhul loogiline – võiks olla.*

*KV: Kui me võtame lihtsalt, visuaalselt kahest kastist tekitame ühe, siis kitsaskohad ei kao ära. Need tekivad muus vormis ja uutmoodi kerkivad esile.*

*KaM: Kriisi-sõjaajal on see hoopis teine teema. [...] Seal ma nagu ausalt öeldes ei näe mingisugust riskasutuse võimalust üldse.*

Tabel 7. Neljanda uurimisküsimuse kategooriad ning koodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Kood (mitmes intervjuus kood esines)
Millised on lennuvahendite riskasutamist soodustavad ja takistavad tegurid?	Väliskeskonna soodustavad tegurid	Ekspertühma kokku kutsumine on hea (4)
		Seadusandlus ei piira riskasutust (5)
		Eesti lennunduskommuuni väiksus lihtsustab suhtlust („kõik teavad kõiki“) (3)
	Sisekeskkonna soodustavad tegurid	Kui on võimalus abi pakkuda, siis seda ka tehakse (4)
		Pisiasjad elavad koostööd (2)
	Väliskeskonna takistavad tegurid	Selged kokkulepped on riskasutamise eelduseks (5)
		Pikaaegne planeerimine (4)
		Seadusandlus piirab riskasutust (2)
	Sisekeskkonna takistavad tegurid	Suurema vaate puudumine on kitsaskoht (6)
		Silostumine (7)
		<i>Kood eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>
		Suhtlus võiks olla tihedam (4)
		Arvamus, et lendamine on kallid lõbu, takistab lennuvahendite kasutamist (4)
		Politseiga seotud takistused (5)
Kaitsevägega seotud takistused (7)		

Riiklike lennuvahendite riskasutamise soodustavad ja takistavad tegurid on lähtuvalt intervjuudest tulnud vastuste mitmekesisusest (vt Tabel 7) mõistlik jagada kaheks, tutvustades kõigepealt

väliskeskonnast ning seejärel sisekeskkonnast tingitud soodustavaid tegureid, liikudes peale seda vastavalt välis- ja sisekeskkonnast tingitud takistavate tegurite juurde.

Soodustavatest väliskeskonna teguritest rääkides peatusid intervjueeritavad enim sellel, et **seadusandlus ei piira riskasutamist** – nii leidis üle poole intervjueeritavatest. Selle all mõeldi eelkõige seda, et praegune seadusandlus ei keela organisatsioonidel teise osapoolle lennuvahendi kasutamist ning lisaks väljendati sellega suhtumist, et kui ka peaks miski seaduse tasemel osutama takistuseks, siis neid on alati võimalik tahte korral muuta.

*MKM: Seadused on muudetavad kõik. Kui on tahe koostööd teha, siis seaduse muudad sa ära lihtsalt, selles mõttes ei ole ta takistuseks kunagi olnud, eriti kui see on veel riigi mingite omade funktsioonide täitmiseks. [...] Meie oleme ise teinud need seadused riigis sees.*

Hea näitena toodi välja alla poole intervjueeritavate poolt **õhusõidukite töögrupi loomist**, sest see näitab riigiülest valmisolekut arutada mingi probleemi üle, kaasates töösse võimalikult palju osapooli erinevatelt tasanditelt. Kuigi sarnasel teemal on ka varem Eestis loodud töögrupe, siis praegune töögrupi moodustamine võib paari intervjueeritava arvates peegeldada lootust, et ehk on sel korral riik piisavalt küps.

*SoM: Juba see, et riik on valmis arutama seda küsimust, on väga oluline, sest tihtilugu on probleem, aga ei olda valmis probleemist rääkima.*

*KaM: Kui me riigina küpseme järjest rohkem, me saame aru, et me peaksime riigisektoriga teenindama kodanikku ja see, kelle käes mingid ressursid on, on teisejärguline niikaua kuni teenus, mida me pakume riigina, on hea.*

Lisaks toodi alla poolte intervjueeritavate poolt välja tõsiasi, et Eesti **lennunduskommuun on väike**. Uuritavad tõdesid ise, et neil on tutvusi teistes organisatsioonides osapooltega, kes kuidagi puutuvad lendamise temaatikaga kokku, lisaks on Eestis vaid üks lennundusalast kõrgharidust pakkuv asutus, mis paratamatult koondab valdkonna spetsialiste ühtekokku.

*RiK: Palju meil neid lennuakadeemiaid on? See community suhtleb omavahel ja see väiksus on eelis, ma arvan, mida peaks ära kasutama rohkem.*

Tulles aga sisekeskkonna soodustavate tegurite juurde, leidis alla poole intervjueeritavate, et teatud ülesannete osas **valitseb organisatsioonide-ülevalt üksmeel** ning ei esine mingeid tõrkeid teineteise abistamises. Heaks näiteks peeti inimeste päästmist, kus ei ole organisatsioonidele vaja selgitada selle olulisust, ent käis läbi ka laiem mõtteviis, et kui ühel osapoolel on vajadus ja teisel on võimalus, siis toetatakse teineteist. Kaitseväge poole pealt osati lisada, et organisatsiooni juhtkonna poolt on

antud suuniseid, et Kaitseväe ressursse tuleb võimalusel pakkuda tsiviilstruktuuridele hädaolukordade lahendamiseks.

*SoM: Mõned asjad on väga olulised, nagu inimeste elu päästmine kas maismaalt või merepinnalt. Seal saadakse aru, et see koostöö on hädavajalik, et seal ei olegi alternatiive väga ja tuleb seda teha. Sellest tulenevalt on kõik ühel lehel, ei pea hakkama asju selgitama.*

*Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

Paar intervjueeritavat olid seisukohal, et suurem koostöö võib alguse saada **pisiasjadest**. Nad tõid näiteid konkreetselt lennundusvaldkondadest, kus on piisanud vaid initsiatiivi üles näitamisest ja soovist proovida asju teha teisiti, mille tagajärjena muutus teenus kaudselt maksumaksja jaoks paremaks.

*M-A: Tallinna lennuväljal erasektor pakub absurdse hinnaga hapnikku, aga lennusalgast [...] me saame selle kätte umbes sama hinnaga, millega keevitaja saab AGA-st keevitushapniku kätte. Loomulikult me ei hinga keevitushapnikku, aga meditsiinilist hapnikku [...]. Sellistest pisikestest asjadest ilmselt see asi peabki hakkama pihta.*

*SoM: Varem oli, et see [kiirabibrigaad – autor] sõidab kohale, siis tehakse alles [lennueelne – autor] checklist, aga nüüd on juba nii, et checklist tehakse kohapeal ära ja sõidavad kohale, hüppavad sisse ja juba lähevad. Sellega hoiti juba ligi 20 minutit kokku. See näitas meile, et võimalus on ära teha ka väga madalal tasemel. Me ei pea ostma mingeid taristuid ja otsustama suuri asju, saab teha ka vaid partnerite vahel vähe koordineeritumalt rohkem ja vaadata, kuidas nii-öelda „tootmisliin“ töötab, kas kõik on omal kohal, kas kuskilt on võimalik aega maha lihvida, ja antud juhul oli.*

Nüüd käiakse üle väliskeskkonnaga seotud takistavad tegurid. Siin osutus väga populaarseks valdkonnaks rahastamine. Üle poole intervjueeritavatest pidasid **selgeid kokkuleppeid riskasutamise eelduseks**. Soovitud lõppseisundina nähti olukorda, kui on suudetud hästi sõnastada püsivad lepped, loomata seejuures täiendavat bürokraatiat ülesande läbiviimiseks. Mõningane lahkeli esines asjaolus, kas lepped peaksid seismä teineteise tegevuse rahalises kompenseerimises, mida soovis üks riiklikke lennuvahendeid käitavatest osapooltest, või nn „vanaviisi“ jätkamises, kus teatud organisatsioonid omavahel arveid ei esita, mida eelistas teine osapool.



*RiK: Kahju on see, et kulud lähevad segamini. Raamatupidajad lähevad hulluks – selles klaastorude maailmas hakkavad augud tekkima vahele [...]. Kus need torud saavad kokku? See on maksumaksja, kodaniku raha. See on leveli küsimus, kas sa räägid taktikalisel või strateegilisel tasandil.*

*SiM: Kaitseväega on meil ka tegelikult need nüansid, me oleme kokku leppinud teatud asutuste juhtide tasandil, et arveid ei esitata. Taustaks see, et kiusatus on. Me teeme nagu „kaup kauba vastu“. Selline asi, mis on raskesti hinnatav kohati.*

*Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).*

Alla poolte intervjueeritavate arust on küll tervitatav, et mõeldakse juba täna pisut droonide kasutusvõimaluste peale, hea näitena tulevikule orienteeritud mõtlemisest toodi droonikeskuse tegevus Siseministeriumis, ent samas leiti, et lennunduse puhul ongi ainuõige **pikaaegne planeerimine**, mida hetkel valdkonnas **ei pruugi olla piisavalt**. Tänapäeval takistab pikaaegset planeerimist ühe intervjueeritava sõnul ka asjaolu, et riiklikke lennubahendeid käitavates organisatsioonides toimub planeerimine erineva ajalise horisondiga. Alla poolte intervjueeritavate nägid muuhulgas võimaliku esimese sammuna seda, et teatud lennuülesanded tuleks **ümber jaotada** asutuste vahel.

*KaM: Väga mõistlik oleks vaadata tegelikult pikemat horisonti, et mis ülesanded meil riigina on, mida saab lennubahendiga katta.*

*KV: Lennuülesannete grupeerimise ja jaotamisega on võimalik, nimetame seda riskasutamist, parendada. Ikkagi, ma arvan, et ülesandekeskne lähenemine peaks olema.*

Huvitaval moel leidsid paar intervjueeritavat, et **seadusandlus piirab riskasutust**. Kuigi seadusandluse aspekt leidis mainimist ka soodustavate tegurite all, siis antud juhul väideti kolme erinevat asja: esiteks, militaarõhusõidukit ei saa tsiviilülesannete tarbeks rakendada, teiseks, seadusest tulenev kohustus vastutada vara eest ka siis, kui vara on teise organisatsiooni käes, muudab vara eest vastutava skeptiliseks selle laenamise ees, ning kolmandaks, eelarveprotsess on üldjuhul üles ehitatud viisil, kus raha eraldatakse organisatsioonidele, mitte valdkondadele, mis tekitab organisatsioonides silostumist.

*RiK: Eelarveprotsess on üles ehitatud niimoodi, et raha ei anta mingite valdkondade peale. Võib-olla mingid asjad energeetikas võivad niimoodi olla, aga selles valdkonnas kindlasti mitte. Kaitseministerium elab oma 2% tornis ja ta ei taha mitte üalgi kuulda seda, et nemad peaksid*

*kaitsekuludest rahastama kõrvaltegevusi. [...] Ja samamoodi Siseministerium, [...] miks nad peaksid rahastama teise organisatsiooni ülesandeid, saamata midagi vastu?*

Liikudes edasi organisatsioonide sisekeskkonnast tulenevate takistuste juurde, valitses üle poolte intervjuueeritavate hulgas üksmeel selles, et **organisatsioonide lennundus-alane suurema vaate puudumine on kitsaskohaks**. Näidetest tuli välja, et lendamisega seonduvat võimearendust ei tehta ning organisatsioonides on niinimetatud „riigimehelikku vaadet“ vähe. Sellega on mõneti seotud ka **mugavus kasutada enda vahendeid**, mis samuti pärsib paari intervjuueeritava kohaselt riskasutamist. Isegi kui teisiti talitlemine võib olla kasulik, tähendab see rutiinide ja käsuliinide ümbertegemist.

*RiK: Siin on nagu kaks mentaalset mindset'i: asutuse ülesanded ja riigi ülesanded. Kõik me oleme siin omas „minu ülesanne on teha seda ja mitte seda,“ [...] suure pildi nägemine, seda napib täna.*

*M-A: Väga palju on see asi mugavuses kinni. Sul on ju eelarve ja inimesed, kõik on rakkes, [...] see võib sul mingisugust kasu tekitada, aga see tähendab mingite rutiinide ja käsuliinide ümbertegemist. See võib väga palju takistada.*

Antud kitsaskohal tundub olevat palju ühist järgmisega, milleks on ka varem antud töös mainitud **silostumine**. Suurem osa intervjuueeritavatest nentis, et vähemalt lennundusalaselt mõeldakse enne asutuse või ministeriumi huvidele, võimalustele ja ressursidele kui riiklikele ülesannetele. Selles nähakse potentsiaalset ohtu ka tulevikule: samas õhkkonnas jätkates ning drooni-tehnoloogia kättesaadavamaks muutumisel võidakse ühel hetkel arendada paralleelselt mitmes organisatsioonis võrreldava võimekusega allüksuseid. Antud käitumist seostatakse asjaoluga, et riiklike lennuvahendeid käitavad organisatsioonid **võistlevad teineteisega avaliku sektori ressurside saamisel** ning näitab omakorda, et probleemi juured võivad peituda asutuste või ministeriumite **organisatsioonikultuuris** tervikuna.

*SoM: Mõeldakse, et „see on minu pott ja see on sinu pott“. Mõlemad on riiklikud huvid, aga mitte selle asutuse huvid; need ei jõua nagu kokku.*

*KaM: Mis teha, me kõik võistleme üksteisega [...], kes nüüd selle täiendava raha saab, mis iga aasta maksudena tuleb. Ma arvan, et see, et me oleme väga silostunud [...], see kindlasti takistab mingisugust edasiminekut riskasutamise osas. [...] Ametnik ei ole mitte selleks siin, et oma suva järgi mingeid asju korraldada, vaid selleks, et tegelikult pakkuda kodanikule teenust ja see muutus mõtteviisis on hästi oluline ja tegelikult üks võtmetegur selleks, et me saaksime nendest silodest ka lahti, et muutuks kogu see juhtimiskultuur.*

*Lõik eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

Üks intervjueeritav aga oponentis mõttele, et riskasutamist ei taheta teha, põhjendades vähest riskasutamist pigem asjaoluga, et praegusel hetkel ei ole riiklikud lennubahendid oma võimekuselt lihtsalt kuigivõrd riskasutatavad.

*PPA: Ma lihtsalt ise arvan, et see riskasutamine Eestis, esiteks on teda täna vähe ja mitte selle tõttu, et poleks tahtmist, vaid justnimelt need lennubahendid lihtsalt ei võimalda väga palju riskasutamise alasiid.*

Organisatsioonidele heideti ette ka **vähest omavahelist suhtlemist**, seda alla poolte intervjueeritavate poolt. Leiti, et läbi tihedama suhtluse võiksid ilmnedä mõlema organisatsiooni ja riigi jaoks kasulikud aspektid: näiteks läbi selle, kui organisatsioonid koordineeriksid lennubahendite hooldamise perioode, on võimalik suurendada lennubahendite saadavust. Vähesest suhtlusest tulenevalt leiti ka, et on tänasel päeval vajaka **kokkulepitud protseduurikast ja suhtluskanalitest** erinevate organisatsioonide vahel, mistõttu on koostöö **algeline** ja **võiks olla parem**. Tsiviillennundusest osati eeskujuliku kodumaise näitena tuua välja õhuruumi kasutamise komisjon, kus erinevate osapoolte, sh ministeeriumite, info vahetamise teel leitakse järjepidevalt lahendusi paindlikuks õhuruumi kasutamiseks.

*LLT: Organisatsioonid peaksid omavahel tihedamini kokku saama, rääkima, mida üks teeb, mida teine teeb, kuidas me saaksime üksteisele kasulikumat olla, mis ülesanded on mingil perioodil, kui suure mahuga ja siis leiab need rahalised kasutegurid. [...] Kui seal on mingid seaduslikud takistused, siis teha ettepanekud need muuta ja barjäärid eemaldada. See tegelikult nõuab lihtsalt kokku saamist, läbirääkimist ja ühtsete arusaamade tekitamist. Kuidas me saame mõlemad kasulikud olla riigile?*

*RiK: Ei ole ühist opereerimist, ei ole ühist planeerimist, see kõik on ad hoc. [...] Astuda sealt samm edasi, et see ei oleks enam nii, et „tänan-palun“, üks ülem vahetub, teine ülem tuleb, üks võib-olla saab paremini läbi...see täna põhineb sellel.*

Olulise riskasutamist takistava mõttekohana tõi alla poole intervjueeritavatest välja **üldlevinud arvamuse, et lendamine on kallis lõbu**. Tegemist ei pruugi olla ainuüksi riiklikke lennuvahendeid käitavates organisatsioonides esineva nähtusega, vaid intervjueeritavad laiendasid mõttekäiku üldsusele, oponeerides niinimetatud „üldtuntud teadmisele“, et lendamine on eranditult kallist tegevust. Takistus seisnevat eelkõige selles, et lennuvahendite kasutamisel kiputakse üldjuhul kulusid kalkuleerima liialt kitsarinnaliselt, võrreldes näitena helikopteri lennutunni hinda kiirabiauto keskmise kütusekuluga, arvestamata kummagi vahendi kasutamise tõhusust ülesande täitmisel ja sellest tulenevat potentsiaalset kasu; kusjuures kasu võib seisneda rohkemas kui ühes mõttes korraga, kus lennuvahendi kasuks otsustamine võib olla nii juhtimisalaselt lihtsam, majanduslikult otstarbekam kui ka eetilisel parem.

*LLT: Seda ei ole keegi veel matemaatiliselt pannud tabelisse, kui palju aega kulub selle inimese tervenemiseks ehk siis haigla ravikulud, kõik see aeg, mis ta on töökohalt eemal, tööandjal jääb töö tegemata, riigil jäävad maksud mingil määral saamata [...].*

*RiK: Ma nimetan seda tehnikat hirmuks. [...] Täna on organisatsioonides rohujuure tasandil just need, kes [...] on raamatupidamislike võtetega ära hirmutatud niimoodi, et [...] kui minu vastutusallas on inimene kadunud metsa, siis ülema instinkt on täna tuua kõik vabatahtlikud kohale, liin, koerad, hakata kammima seda läbi. Aga kopter on midagi keerulist, kallist, sellest tuleb „pahandus“. [...] See on selline hirm, [...] et sa saad karistada: „Kes julges kopterit võtta? See on nii kallis ju!“ See on väga halb.*

Tulles konkreetsete organisatsioonide sisekeskkonna tegurite juurde, siis PPA puhul, järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).

Teise puudusena teadis üks ekspert isiklikust kogemusest, et **PPA on erinevate ülesannetega piisavalt üle koormatud**, mis ei loo taktikalise tasandi juhile eeldusi mõtlemaks laiema vaate peale.

*Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

Kaitseväe puhul toodi takistustena välja kolme tüüpi asjaolusid. Esimest tüüpi takistus on seotud konkreetselt Kaitseväes kasutusel olevate lennuvahendite plaanidega, mida toonitas üle poole intervjuueeritavatest. Nimelt on *järgnev tekst eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

Lisaks takistab hetkel mõneti ristkasutamist asjaolu, et Kaitsevägi alles sai **uued lennuvahendid**, mis ei pruugi olla veel täismahus kasutamiseks ette valmistatud, ent neis nähakse potentsiaalseid ristkasutamise võimalusi.

*Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).*

*SoM: Kaitsevägi soetas endale just kaks lennukit, mis sisuliselt on võimelised transportima, aga [...] see ei ole soetatud selle otstarbega, et kannatanuid transportida. [...] Praegusel juhul neil ei ole lennuvahendid mõeldud selliseks otstarbeks ja me ei saa neilt nõuda selliseid teenuseid.*

Teist tüüpi takistus on paari intervjuueeritava hinnangul seotud sõjalise ja tsiviilmaailma dihhotoomiaga, kus nenditi, et niipea, kui ohuolukorrast tulenevalt ei räägita enam rahuajast, **vähendab julgeolekut** igasugune sõjaliste ressursside kasutamine mitte-sõjalistel eesmärkidel, ning nõuab **täiendavat asutuste vahelist koordineerimist** ehk sõjaliste juhtimispõhimõtete kannatamist olukorras, kus seda võiks mitte olla.

*KaM: Kui me räägime siin mingist „hallist hetkest“ rahu ja konventsionaalse kriisi vahel [...], on väga oluline, et Kaitsevägi ei oleks kaasatud sinna „halli“ konventsionaalsesse momenti oma*

ressursse ära sidudes sellepärast, et kui see hübriidsituatsioon läheb edasi konventsionaalseks, siis Kaitsevägi on juba mingisuguse osa endast ära ammandanud ja meie sõjalist võimekust on mõnevõrra vähem. Pluss käsuliinide asi ka – mida selgem see on, kes sulle käsu annavad, kuhu sa lendad ja mida vaatad, [...] see on ülioluline ja kui see on kuidagi läbisegi, siis ma näen, et siin on rohkem kahju kui kasu.

Viimaseks takistuse tüübiks on riikliku lennunduse väike roll **riigikaitse planeerimises**, mille puhul leiti, et lennundusel on selles kindlasti oma osa, kuid selle osa olulisust puudutavad seisukohad olid polariseeruvad. Ühest küljest argumenteeriti, et tulenevalt asjaolust, et Euroopas leidub Eestiga võrreldavaid riike, kelle esmane õhukaitse on üles ehitatud muuhulgas riigi orgaanilisele hävituslennukite eskadrilli võimekusele, võiks ka Eesti püüelda seda tüüpi kaitsevõime arendamisele. Teisest küljest oponenteeriti mõttele põhjendusega, et väikeriigi piiratud eelarve tingimustes püütakse sõjalise kaitse võimearendusel keskenduda nendele võimetele, mis annavad kõige suuremat sõjalist efekti ning paraku lennundus Eesti kontekstis seda ei olevat.

*MKM: Vaatame Slovakkia, kes ei ole Eestist teab-mis jõukam riik, sai [...] tuttuud hävitajad [...]. PPA vajaks ka tehnika mõttes upgrade'imist [...]. Mõistliku, normaalse Euroopa riigi tasemele viimine.*

*KaM: Lendamine kui selline ei ole kahjuks kõikide muude SA asjade kõrval see number üks. [...] Ta sõjaliselt ei anna meile kõige suuremat efekti.*

## 2.2.2 Dokumendianalüüs

### Võimete võrdlus

Kuna intervjuutulemustest selgus, et riskasutamise dünaamika võib olla olnud ajas muutuv ning riskasutamist teatud vahenditega ja teatud määral toimub, siis rahulolematuse senise riskasutamisega võib seisneda asjaolus, et riiklike lennukite riskasutamine on komplitseeritud võimete erinevuse ja kasutuspiirangute tõttu. Seega otsustati süvendatult uurida neid aspekte. Selle jaoks teostati avalike andmete analüüs lennukite kohta ning teatud küsimustes võeti mõlema operaatoriga ühendust, et täita neid tabelünki, mis avalikest allikatest välja ei tulnud. Viimaste hulka kuulusid nii andmed konkreetsete lennukite kohta kui ka teave, mis puudutab ametiabi raames või muul põhjusel väljaspoolt organisatsiooni tellitud lendude protsentuaalse määra ja ülesande liigi välja selgitamist. Riiklike lennukite võimete võrdluses kasutatud koodid koos dokumentidega, mida kasutati koodidele hinnangu andmiseks, on leitavad Tabelist 8.

Tabel 8. Võimete võrdlusesse kaasatud koodid koos kasutatud dokumentidega (autori koostatud)

Koodid	Kasutatud dokumendid
Koostöö ei ole igapäevane/püsiv	1. Päring PPA-le: PPA lendude statistika (01.05.18 kuni 31.03.20)
Koostööd tehakse üksikutel operatsioonidel (ametiabi)	2. Päring KV-le: KV lendude statistika (01.05.18 kuni 02.04.20)
Olemasolevate lennubahendite kirjeldus	1. Riiklike lennubahendite tootjafirmade kodulehed jm avalikud allikad 2. Päring PPA-le: PPA lennubahendite ja neis sisalduva riistvara võimekirjeldused 3. Päring KV-le: KV lennubahendite ja neis sisalduva riistvara võimekirjeldused 4. Päring KV-le: ühemootoriliste lennubahendite kasutamise piirangud avamere kohal
Lennubahenditele seatud lepingutest tulenevad piirangud takistavad riskasutamist	1. Päring SiM-le: PPA lennubahendite kasutuspiirangud, mis tulenevad nende soetamisest EL struktuurifondidest 2. Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline mere- ja lennuotsingute ning mere- ja lennupäästealase koostöö kokkulepe, 1998
Teatud lennuülesanded (SAR) nõuavad õhusõiduki valmisolekut	3. Päring KV-le: KV lennubahendite kasutamise piirangud tsiviilülesannete täitmisel

Riiklikud lennubahendid eristati esmalt organisatsiooni (Kaitseväge ning Politsei- ja Piirivalveamet), seejärel tüübi (helikopterid ning lennukid) ning viimasena mudeli põhjal. Võimete võrdluse teostamisel piirduti võimalikult nüüdisaegse teabega. Sellest tulenevalt kaasati analüüsi vaid teave, mis on kehtinud vahemikus 2018. aasta maist kuni 2020. aasta aprillini, kus perioodi alguskuupäev valiti lähtuvalt sellest, mil PPA sai kätte oma uue seirelennuki B300 (Kuus, 2018). Esmalt peatutakse riiklikel helikopteritel (vt Tabel 9).

Tabel 9. Riiklike helikopterite taktikalise- ja tehnilised andmed ja nende kasutamine praktikas (autori koostatud tabelis kajastatud autorite põhjal)

Lennuvahendi käitaja	Kaitsevägi	Politsei- ja Piirivalveamet
Lennuvahendi mudel	R44	AW139
Hulk (tk)	3	
Meeskond (inimesed)	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>	<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>
Mootorid (arv)	1	2
Mahutavus (v.a piloodid)	1-3 inimest	13-15 inimest
Lennuulatus (km)	741	1061
Erivarustus	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>	
Kasutuspiirangud	<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 9 (vt täies mahus tööd).</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ühel kopteril (ES-PWC) sihtotstarbelise kasutamise nõue (välispiiri valvamine); kehtib kuni 31.12.2020</li> <li>• Kohustus viivitamatult asuda otsingu- ja päästetöödele Läänemere teatud piirkonnas</li> </ul>
Lennutundide hulk, mis on vaadeldud perioodil tehtud teiste organisatsioonide tarbeks, võrrelduna lennutundide koguarvuga (%)	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>	
Lennuülesannete liigid, mida on teiste organisatsioonide toetamiseks realselt vaadeldud perioodil tehtud	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>	
Allikad	(Lember, 2020) (Robinson Helicopter Company, 2017) (Eesti Kaitsevägi, 2020) (Lain, 2020) (Trubok, 2019)	(Jõeveer, 2020) (Leonardo S.p.A., 2020) (Reimann, 2020) (Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline mere- ja lennuotsingute ning mere- ja lennupäästetööde koostöö kokkulepe, 1998)

*Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).*

PPA käitab aga kolme märkimisväärselt mitmekesisemate kasutusvõimalustega kopterit AW139, omades sealhulgas võimeid, millele alternatiive riiklike lennukite hulgas pole, ent mille



kasutust piirab järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd). Lisaks piiravad mõneti PPA AW139'de kasutamist asjaolud, et ühel kolmest kopteritest on peal sihtotstarbelise kasutamise nõue, mis on seotud lennubahendi soetamisega Euroopa Liidu struktuurfondi toetuse eest, ning see, et vastavalt Eesti ja Soome vahelisele merepäästealase koostöö kokkuleppele on piirivalvega seotud ressursid kohustatud viivitamatult asuma otsingu- ja päästetöödele piirialade läheduses.

Antud andmete põhjal ei ole võimalik anda hinnangut selle kohta, kas koostöö määr on piisavalt kõrge, sest on vajaka vastavast mõõdikust ning lisaks ei ole riskasutamise andmed PPA puhul täpsed, ent operaatorite omavahelisest võrdlusest nähtub selgelt PPA kopterite suurem riskasutatavus võrreldes KV kopteritega. Seega on PPA helikopterid KV helikopteritest multifunktsionaalsemad ning vähemasti inimelu päästmise suutlikkuse mõttes võrreldamatult võimekamad. Sellest tulenevalt leidub ülesandeid, mille puhul ei ole riiklike helikopterite riskasutamine võimalik, mis **takistab** nende omavahelist riskasutamist. Lisaks **takistab** riskasutamist üldises mõttes asjaolu, et PPA helikopterid on praegu määratud mereotsingute ja –pääste pädevaks ametivõimuks, ning tõsiasi, et üks nende helikopteritest on sihtotstarbelise kasutamise piiranguga. Samas, nende ülesannete puhul, millega tulevad mõlemad riiklikud helikopterid toime, võiks paindlikkus lennubahendi valimisel hoopis **soodustada** riskasutamise tekkimist. Lõpetuseks, PPA helikopterite multifunktsionaalsus kahtlemata **soodustab** nende riskasutamist üldises avalike sektorite teenuste täitmise mõttes. Järgmisena vaadatakse riiklikke lennukeid (vt Tabel 10).

Tabel 10. Riiklike lennukite taktikalised tehnilised andmed (autori koostatud tabelis kajastatud autorite põhjal)

Lennuvahendi käitaja	Kaitsevägi		Politsei- ja Piirivalveamet
Lennuvahendi mudel	An-2	M28	B300
Hulk (tk)			1
Meeskond (inimesed)	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>		<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>
Mootorid (arv)	1	2	2
Mahutavus (v.a piloodid)	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>		
Lennuulatus (km)	845	1592 <sup>1</sup>	4945
Erivarustus	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>		
Kasutuspiirangud	<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sihtotstarbelise kasutamise nõue (reostusseire); kehtib kuni 24.05.2023</li> <li>• Kohustus viivitamatult asuda otsingu- ja päästetöödele Läänemere teatud piirkonnas</li> </ul>
Lennutundide hulk, mis on vaadeldud perioodil tehtud teiste organisatsioonide tarbeks, võrrelduna lennutundide koguarvuga (%)	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>		
Lennuülesannete liigid, mida on teiste organisatsioonide toetamiseks realselt vaadeldud perioodil tehtud			
Allikad	(Lember, 2020) (Military Factory, 2019) (Trubok, 2019)	(Lember, 2020) (PZL Mielec SP. Z O. O., 2020)	(Textron Aviation, 2020) (Modstore, 2020) (Jõeveer, 2020) (Reimann, 2020) (Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline mere- ja lennuotsingute ning mere- ja lennupäästealase koostöö kokkulepe, 1998)

<sup>1</sup> Lisaks veel 45min kütusevaru

Tulemustest eemaldati KV õppereaktiivlennukid L39 nende kitsa kasutusfunktsiooni ja asjaolu tõttu, et tegemist ei ole riiklike lennuvahenditega. *Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).*

Taaskord ei ole antud andmete põhjal – samadel kaalutlustel, mis helikopterite võrdluse puhulgi – võimalik anda koostöö määra piisavuse suhtes hinnangut. *Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).*

Huvitaval kombel on aga lennukite kvalitatiivne erinevus võrreldes kopteritega asutustel vastupidine. Kui näib, et helikopterite puhul oli KV suund pigem mono- ja PPA suund pigem multifunktsionaalsus, siis lennukite puhul – *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)* – võib väita vastupidist. *Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).* Oluline on ka asjaolu, et PPA-l on vaid üks seirelennuk, mis paratamatult tähendab mingil hetkel seda, et lennukiga pole võimalik ülesandeid üldse täita: näiteks hoolduse ajal. Seega, teenuse järjepidevuse seisukohast on nende riiklike lennukite omavaheliseks ristkasutamiseks **soodne** keskkond. Sarnaselt riiklikele helikopteritele, ent asutusi vaadates vastupidises võtmes, **takistab** lennavahendite omavahelist ristkasutamist PPA lennuki kitsas funktsionaalsus, ning asjaolu, et see lennuk on sihtotstarbelise kasutamise piiranguga. KV M28 multifunktsionaalsus omab potentsiaali teostamiseks muuhulgas ka esilekerkivaid ülesandeid, mida seni organisatsioon avaliku sektori ülesannete ristkasutamise mõttes teinud ei olegi, mis omakorda **soodustab** nende ristkasutamist üldises mõttes.

## **Tekstianalüüs**

Intervjuu tulemustest selgus, et leidub nii välis- kui ka sisekeskkonnast tulenevaid aspekte, mis ei pruugi soodustada vajalikul määral osapoolte asumist konkurendikoostööle, ning et operaatorite strateegilised motivatsioonid ei pruugi tugevdada teineteist vajalikul määral. Soovides konkretiseerida probleeme, otsustati teha täiendav tekstianalüüs, et valgustada täpsemaid asjaolusid valitud koodide kaupa. Selle jaoks võeti ette olemasolev koodipuu (vt Lisa 2), millest eraldati koodid,

millele on juba ammendavad vastused olemas seni tehtud töö näol ning allesjäänud koodide täiendamiseks leiti neile vastavad dokumendid avalikest allikatest. Analüüsi kaasatud koodide ning dokumentide andmed on leitavad Tabelist 11.

Tabel 11. Tekstianalüüsi kaasatud koodid koos kasutatud dokumentidega (autori koostatud)

Koodid	Kasutatud dokumendid
Seadusandlus ei piira riskasutust	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Halduskoostöö seadus</li> <li>2. Hädaolukorra seadus</li> <li>3. Kaitseväe korralduse seadus</li> <li>4. Korrakaitse seadus</li> <li>5. Politsei ja piirivalve seadus</li> <li>6. Päästeseadus</li> <li>7. Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord</li> <li>8. Otsingu- ja päästetöö, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord Eesti merealal ning piiriveekogus</li> <li>9. Kaitseväe ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord</li> <li>10. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus</li> <li>11. Päästeameti põhimäärus</li> <li>12. Kaitseväe põhimäärus</li> <li>13. Lennubaasi põhimäärus</li> </ol>
Pikaaegne planeerimine	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Siseturvalisuse arengukava 2015-2020</li> <li>2. Siseturvalisuse arengukava 2020-2030 koostamise ettepanek</li> <li>3. Riigikaitse arengukava 2017-2026</li> <li>4. Sõjalise kaitse arengukava 2009-2018</li> </ol>

**Esimese koodi** analüüsi teostamiseks kaasati Riigiteataja otsingu tulemusena dokumendid, mis olid 25.04.2020.a. seisuga kehtivad ja mis oma sisult käsitlesid riiklikke lennubahendeid kätavate asutuste koostööd või nende kaasamist ülesannetesse, mis ei ole neile seaduse või muu korra kohaselt nende põhiülesandeks. Täiendava piiranguna, tulenevalt antud töö fookusest, kaasati analüüsi vaid need dokumendid, mis käsitlesid eelmainitud vaid kontekstis, kus ei ole välja kuulutatud erakorralist seisukorda või muud tavatut valmidustaset. Nendeks dokumentideks olid: Halduskoostöö seadus, Hädaolukorra seadus, Kaitseväe korralduse seadus, Korrakaitse seadus, Politsei ja piirivalve seadus, Päästeseadus, Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord, Otsingu- ja päästetöö, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord Eesti merealal ning piiriveekogus, Kaitseväe ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord, Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus, Päästeameti põhimäärus, Kaitseväe põhimäärus ja Lennubaasi põhimäärus. Analüüsi teostatakse põhimõttel üldiselt üksikuni, st õiguslike dokumentide mõttes seadusest määruseni ning mitmeid osapooli hõlmavatest üht osapoolt hõlmavani.

Halduskoostöö seaduses on sätestatud haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alused ja kord (Halduskoostöö seadus, 2020, § 1 lg 1). Muuhulgas on seal välja toodud, et kui ametiabi andja ja saaja on erinevad isikud, hüvitab saaja andjale tema ametiabi andmisel tehtud mõistlikud kulutused (Halduskoostöö seadus, 2020, § 20). Hädaolukorra seadus suunab asutusi tegema koostööd ja

pakkuma üksteisele abi nii hädaolukordade ennetamiseks, valmistumiseks kui ka lahendamiseks (Hädaolukorra seadus, 2020, § 3 lg 4). Kaitseväge on lubatud kaasata nii teatud politseile ettenähtud ülesannete täitmisele kui ka eriolukorra töödele ja päästesündmuse lahendamisele, kuid üksnes juhul, kui asjaomane asutus ei saa õigel ajal või üldse mitte seda ülesannet täita ja puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks (Kaitseväge korralduse seadus, 2020, § 3 lg 1<sup>1</sup>-2). Sama klausel leiab avaliku korra tagamisega seonduvalt kajastust ka Korrakaitse seaduses (Korrakaitse seadus, 2020, § 16<sup>1</sup>). Politsei ja piirivalve seadus suunab ametit tegema muude isikute ja asutustega oma pädevuses koostööd avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumiste kõrvaldamiseks (Politsei- ja Piirivalve seadus, 2020, § 7<sup>7</sup> lg 1). Ka Päästeseadus lubab kaasata päästesündmuse lahendamisse Kaitseväge (Päästeseadus, 2020, § 31<sup>1</sup>).

Seadustest mõnevõrra detailsemad on erinevad korrad. Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord hõlmab endas nii Kaitseväge kui ka Politsei- ja Piirivalveametit, loetleb nende ülesanded sündmuse lahendamisel ja juhtimistasandid koos neisse kaasatavate osapoolte, vajalike volituste määradega ja ülesannetega (Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord, 2020, § 4-7). Otsingu- ja päästetöö, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord Eesti merealal ning piiriveekogus loetleb erinevate osapoolte ülesanded otsingu- ja päästetööde korraldamisel, kus muuhulgas kirjeldatakse otsingu- ja päästetööde juhina Politsei- ja Piirivalveametit, kellel lasub kohustus teha koostööd ka riigiasutustega ning kus on eraldi välja toodud Kaitseministeerium kohustusega tagada õhuväe osalemine neis töodes (Otsingu- ja päästetöö, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord Eesti merealal ning piiriveekogus, 2020, § 11-18 lg 5). Kaitseväge ja Kaitseväe politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord sätestab täpsemalt, millistele ülesannetele ning millisel viisil võib kaasata Kaitseväge (Kaitseväge ja Kaitseväe politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamisse ning eriolukorra tööde tegemisse kaasamise kord, 2020).

Määrustest olulisemana saab välja tuua asjaolu, et nii Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus kui ka Päästeameti põhimäärus sätestavad, et ametite ülesannete hulka kuulub ülesannete täitmiseks vajaliku koostöö arendamine teiste riigiasutustega (Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus, 2020, § 8 lg 7; Päästeameti põhimäärus, 2020, § 8 lg 11). Kaitseväge põhimääruses (Kaitseväge põhimäärus, 2020) ei ole koostöö arendamist seatud ülesannete hulka, küll aga Lennubaasi põhimääruses on sätestatud lennubaasi ülesandena osutada ametiabi avalikes huvides halduskoostöö seaduses sätestatud korras (Lennubaasi põhimäärus, 2020, § 6 lg 3 p 2).

Ülaltoodust lähtuvalt leitakse, et regulatiivsel tasandil on täna olemas teatud mehhanismid, mis võimaldavad riiklike lennuvahendite riskikasutamist teha. Neis sisalduvad vaid erinevatele ministriumitele või nende allasutustele seatud ülesanded, ent nende täitmise täpne viis ressursside valiku mõttes ei ole reguleeritud. Ainsa potentsiaalse takistusena võib siinkohal osutada aga asjaolu, et Kaitseväe kaasamine on mõnevõrra komplitseeritum kui Politsei- ja Piirivalveameti kaasamine, tulenevalt asjaolust, et Kaitseväe korralduse seaduses loetletud juhtudel Kaitseväe kasutamine saab toimuda **üksnes** juhul, kui teine pool ei suuda (õigeaegselt) ülesannet täita **ning** muid ressursse ülesande täitmiseks ei ole. Samas nenditakse, et läbi ametiabi andmise võimaluse on siiski olemas mehhanism, läbi mille saada abi, sh Kaitsevält. Seetõttu võib väita, et **seadusandlus soodustab riiklike lennuvahendite riskikasutamist**.

**Teise koodi** – „pikaaegne planeerimine“ – tarbeks leiti, et parim viis analüüsi tegemiseks on kasutada selleks arengukavasid kui peamisi valdkonna tegevusi ning ressursse suunavaid strategiadokumente. Selleks kaasati analüüsi kehtivad riigikaitse ja siseturvalisuse arengukavad, järgmise siseturvalisuse arengukava ettepanek ning ka ajaloolise konteksti huvides viimane sõjalise kaitse arengukava.

Nii kehtiv Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 (edaspidi „kehtiv STAK“) kui ka Siseturvalisuse arengukava 2020-2030 koostamise ettepanek (edaspidi „järgmine STAK“) kätkevad endas sarnaseid jooni. Mõlemas kavas on toonitatud vajadust koostöö järele: kehtivas STAK-is on leitud, et ühiste eesmärkide korral on võimalik saavutada häid tulemusi ka teistes valdkondades (Siseministeerium, 2015, p. 4) ning järgmises STAK-is on räägitud avara julgeolekukäsituse olulisusest, kus eeldatakse avaliku, era- ja kolmanda sektori panust ja koostöö koordineeritust (Siseministeerium, 2019, pp. 13-17). Kehtiv STAK annab ka aimdust, mis sunnib antud valdkonna osapooli koostööle: nimelt ei ole siseturvalisuse valdkonna rahastamiseks lepitud kokku kindlat protsenti SKP-st riigieelarvest, erinevalt riigikaitse valdkonnast (Siseministeerium, 2015, p. 9). Mõlemas kavas on välja toodud asjaolu, et politseiressursi kasutamine ei ole optimaalne, kuna täidetakse mitut kohustust, mis ei eelda politseilist väljaõpet või sekkumist, mis omakorda vähendab suutlikkust reageerida elanike seisukohalt tähtsamatele probleemidele; lisaks pole kõigi teenuste pakkumisel kasutatud kõige ökonoomsemaid lahendusi. (Siseministeerium, 2015, p. 32; Siseministeerium, 2019, pp. 10-12) Kehtiva STAK-iga soovitakse vaadata üle praegu pakutavad teenused ja tehtavad tööd ning leida võimalused nende tõhusamaks pakkumiseks piiratud ressurssidega (Siseministeerium, 2015, p. 11). Selleni jõudmiseks nähakse rolli võimeplaneerimisel, seades eesmärkideks riskianalüüside ja ohuproгноoside koostamise lõimumiseni jõudmise, nende ühtsesse planeerimisraamistikku integreerimise ja võimelünkade likvideerimise ühtsetel alustel (Siseministeerium, 2015, pp. 20-21). Konkreetselt lendamisega seonduvalt on välja toodud asjaolu, et nähakse vajadust pikaajalise,

asutuste ülese planeerimise järele; kusjuures mitte ainult mere- ja lennupäästega seonduvates tegevustes, vaid ka näiteks politsei- ja päästeasutuste ruumilise paiknemise suhtes ja tehnika ning varustuse uuendamises. Mere- ja lennupääste valdkonnale heidetakse ette liigset lünklikkust ja mittejätkusuutlikkust, mille tõttu kannatab kokkuvõttes Eesti päästepiirkonnas võimalikult kiire abivajajani jõudmine. Lahendusena nähakse mh õhuväe ressursside riskasutamist ning asutusteülese koostöövõrgustiku (nn SAR nõukogu) tagamist. (Siseministeerium, 2015, pp. 34-52) Järgmisena vaadatakse riigikaitse valdkonna strateegiadokumente.

Kuna Riigikaitse arengukava 2017-2026 (edaspidi „kehtiv RKAK“) jaguneb avalikuks ja mitteavalikuks osaks ning avalik osa on sisult võrdlemisi lakooniline, siis on ka sellekohane analüüs lühem. Kehtiv RKAK keskendub eelkõige tipuvõimete arendamisele, mida defineeritakse kui võimet, mis on ette nähtud ohustenaariumite analüüsil tuvastatud vajaliku ülesande täitmiseks ja ohu neutraliseerimiseks, kuid sellegipoolest on seni püütud leida lisaks veel kõige optimaalsemaid lahendusi võimearenduseks, sh võimaluste piires teha võimete riskasutust. Mittesõjaliste võimete arendamisel nähakse olulisena valitsemisalade-ülel lisandväärtuse loomist ja nende võimete muudeks igapäevaülesanneteks rakendatavust. (Riigikantselei, 2017, pp. 7-10) Arengukava lähtub võimepõhise planeerimise põhimõttest. (Riigikantselei, 2017, pp. 7-12) Arengukava avalikus osas ei ole kirjas konkreetset lennubahendite ega lendamise kohta. Mõneti, võib öelda, et sellekohaseid viiteid leiab tsiviilsektori toetuse korraldamise osast, mille kohaselt on strateegia suunatud liitlaste vastu võtmiseks maa, mere ja õhu kaudu (Riigikantselei, 2017, p. 2). Kehtiva RKAK-i osas, kus käsitletakse RKAK 2013-2022 tulemusi sõjalise kaitse tegevussuuna osas, on mainitud, et nüüdseks suudab Ämari lennubaas võtta aastaringelt vastu ja käidelda liitlaste õhubahendeid ning tagada õhuturbe rotatsiooni 24/7 põhimõttel. (Riigikantselei, 2017, p. 16) Lennubahendite-alane vähene kajastus pole aga riigikaitse valdkonna strateegiates alati nii olnud: sõjalise kaitse arengukavas 2009-2018 tuvastati vajadus transpordikopterite järele (Kaitseministeerium, 2009, p. 18).

Kokkuvõttes nähtub, et valdkondlikes arengukavades on planeerimise põhimõtted ühtlustumas, kus riigikaitsega seotud arengukava lähtub võimepõhisest planeerimisest ning siseturvalisusega seotud arengukava püüdleb selleni. Mõlema valdkonna arengukavad peegeldavad soovi tihedama koostöö järele, mida tingib piiratud ressurssidega keskkond; kusjuures siseturvalisuse valdkond näib olevat neist kahest altim koostööle, mida võib selgitada asjaolu, et neil ei ole erinevalt riigikaitse valdkonnast nn „garantiid“ fikseeritud minimaalse rahastuse protsendi näol. Samas, mõningane lahkeli on strateegiates lennubahendite vallas, kus RKAK tundub olevat vastuvõtva riigi rollis teiste lennubahendite teenindamisele orienteeritud ning STAK olemasoleva võime arendamisele orienteeritud. Seetõttu väidetakse, et **valdkondlikud strateegiad soodustavad ressursside**

**ristkasutamist üldises mõttes.** Tulles aga konkreetsemalt riiklike lennuvahendite ristkasutamise juurde, siis **siseturvalisuse arengukava soodustab** ning **riigikaitse arengukava soodustab vaid osaliselt** riiklike lennuvahendite ristkasutamist, tulenevalt asjaolust, et sõjaliste võimete vallas ei ole riikliku lennundusega seonduv osa arendatavatest tipuvõimetest.

### 2.2.3 Uuringutulemuste analüüs

Järgnevalt teostatakse nii intervjuu kui ka dokumendianalüüsi tulemuste analüüs, kõrvutades neis kajastatud tulemusi töö teoreetiliste lähtekohtadega koodide kaupa. Analüüsi süsteemsuse huvides on analüüsi kokkuvõtte koondatud uurimisküsimuste kaupa kokku.

#### 1. Milline on tänane lennuvahendite kasutamise praktika?

Intervjuudest selgus, et Eestis toimub tänapäeval riiklike lennuvahendite ristkasutamist vähesel määral. Kui varem on olnud ristkasutamine tihedam, siis tänaseks ei ole koostöö enam igapäevane, lisaks ostetakse teatud ülesande jaoks teenust juba täna erasektorist sisse. See vähene ristkasutamine, mis tänapäeval toimub, leiab aset erakorralistel juhtudel ja ühisõppustel ning eelkõige riiklike lennuvahenditega, sest Maa-ameti lennukiga on tellitud mujalt vaid pildistamisteenust. Samas leiti, et ristkasutamine on vajalik ning oluline. Dokumendianalüüs mõneti ilmestas ülesannete liike, mida asutused on teineteise toetamiseks lähiaastatel teinud ning ka sellele kulunud lennutundide hulka võrrelduna lennutundide kogumahuga.

Kuna ristkasutamist peeti vajalikuks ja oluliseks, põhjendades seda asjaoluga, et ristkasutamiseks on olemas selge nõudlus, siis argumenteeritakse, et riikliku lennundusega seotud eksperdid tajuvad ühistegevusest tulenevat käegakatsutavat kasu (käesolev töö, lk 22). Operaatorite üks koostöö vormidest olevat ühiste õppuste tegemine ning nendevaheline koostöö vähemasti erakorralistel juhtudel toimivat; kusjuures mõlemad riiklikke lennuvahendeid kätavad eksperdid leidsid, et ristkasutamist takistab nende hinnangul eelkõige vahendite endi suutlikkus teineteise ülesandeid täita, ning ühe eksperdi kohaselt ka *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)*. See kõik viitab asjaolule, et operaatorid endid on teadlikud teineteise vahendite võimetest: erakorralistel juhtudel osatakse pöörduda õigesse kohta vastava abi saamiseks, ent üldjuhul ollakse teadlikud abi küsimise piiridest. Sellest tulenevalt võib väita, et tegemist on märgiga operaatorite omavahelisest heast (1) tehnilisest ja administratiivsest koostegutsemisvõimest (käesolev töö, lk 21), (2) võimest tunda ära, millised teised tegutsejad on olulised (käesolev töö, lk 21-22) ja (3) headest arusaamadest teistest tegutsejatest (käesolev töö, lk 22). Eelmainitud erakorraliste ülesannete puhul pidasid intervjuueeritavad märkimisväärseks seda, et teatud ülesannete osas valitseb organisatsioonide-ülene



üksmeel ülesande täitmise vajalikkuses, lisaks olevat Kaitseväe puhul antud juhtkonna tasandilt suuniseid, kasutamaks võimalusel ressursse tsiviilstruktuuridele hädaolukordade lahendamiseks, mis tähendab, et riiklike lennuvahendeid käitavatel organisatsioonidel võivad olla meeskonnatööl orienteeritud juhid (käesolev töö, lk 22). Siinkohal nendib autor, et käesoleva tööga ei anta hinnangut kajastust leidnud WG lähenemise põhimõtete detailsusele, asjakohasusele ega sisule, mistõttu on vaid võimalik väita, et nendest põhimõtetest juhitudakse, kuid teadmata määral ja kvaliteediga – see tähendab, et nendes aspektides ei pruugi, ent võivad olla puudujäägid. Antud uurimisküsimuse lõpetuseks, olukord on paradoksaalne ja seetõttu huvipakkuv, kuna ühest küljest leitakse, et riskasutamiseks on olemas selge vajadus ja seda peetakse oluliseks, ent mingil põhjusel tajuti uuritavate poolt, et seda tehakse liialt vähe, mis omakorda võib viidata puudustele WG lähenemise eduka rakendamise tegurites.

## **2. Milline on lennuvahendite riskasutamise kaasnev võimalik kasu või kahju asutustele ja julgeolekule laiemalt?**

Intervjuude tulemustest nähtub, et lennuvahendite riskasutamise osatakse välja tuua oluliselt mitmekesisemaid kasulikke aspekte kui kahjulikke. Lennuvahendite riskasutamisel nähakse majanduslikku kasu ning seda mitmes erinevas mõttes. Majanduslik kasu võib seisneda kulude otseses vähenemises riigile, kus on võimalik kasutada ökonoomsemat lennuvahendit ülesande täitmiseks („õige tööriist õige ülesande jaoks“), aga ka kulude kaudses vähenemises riigile, kus teatud lennuülesannete mahu suurenemisel vähenevad varjatud kulud riigile teistes valdkondades („õige patsient õige vahendiga õigesse haiglasse“). Majanduslik kasu võib ka seisneda selles, et tulenevalt lennuvahendite hooldamise nõuete eripäradest, vähendab nende rohkemal määral kasutamine iga üksiku lennutunni hinda („auto liisimine vs takso tellimine“), või selles, et ühildada treeninglennud reaalse ülesandega. Samas võivad kulud väheneda ka siis, kui kaasata riskasutamise kontseptsiooni ka erasektor, naaberriikide võimekused või asendada teatud tegevused droonidega, või kasvõi sellisest väikesest asjast, kui hooldada Maa-ameti lennukit PPA angaaris, kuna mõlema organisatsiooni lennuvahendid paiknevad samal territooriumil. Teine oluline kasulik aspekt on täiendav paindlikkus või hukukindlus, läbi mille on võimalik võrreldava võimekusega lennuvahenditel teineteist asendada hooldusperioodide ajal ja parandada lennuvahendite saadavust. Antud kasuliku aspektiga on seotud ka riiklik julgeolek, kuna täiendav paindlikkus suurendab teiste hulgas ka julgeolekuga seotud ülesannete täitmise võimekust. Ainus riskasutamise seotud kahjulik aspekt on asjaolu, et sellega võib kaasneda ka majanduslik kahju: nii konkreetsele asutusele, rahastades tegevust, mille jaoks tal eelarves vahendeid planeeritud ei olnud või hooldades kallimate

standardite järgi endi vahendeid, kui ka riigile, kus teatud lennuvahendite kasutamise määra ületades võivad hooldusvälbad lüheneda sedavõrd, et ta enam ei ole majanduslikult kasulik.

Antud nähtuste analüüsimiseks on esmalt sobilikuks tööriistaks teoreetilises osas käsitletud konkurendikoostöö hindamise osa. Eeltoodul on seoseid protsesside ja struktuuride muutumisega (käesolev töö, lk 28), kuna riskkasutamise tulemusena nähakse selget võimalust sellele, et riiklike lennuvahenditega seonduv on dünaamiline ning ajas muutuv, kus varasem praktika võib asendada sellega, et ülesannet täidab keegi teine; kusjuures „keegi“ võib siinkohal olla nii teine riiklike lennuvahendeid käitav asutus, erasektor, naaberriik või sootuks droon. Välismaise näitena väitis üks uuritav, et Eesti on üks kolmest riigist Euroopas, kellel ei ole meditsiinikopteri teenust sisse ostetud. Siseriikliku näitena saab juba täna tuua KV poolse L39 täisteenusrendina sisse ostmise ja pikas perspektiivis mõeldamatult kalliste võimete soetamise asemel liitlaste õhutorbe võimekusele keskendumise.

Täiendav paindlikkus ning sellest tulenev lennuvahendite parem saadavus on seotud jõudluse tõusu ja eesmärkide varasema saavutamise (käesolev töö, lk 28), aga ka teenuse kvaliteedi tõusuga tarbija jaoks (käesolev töö, lk 28). Kui teoreetilises osas mõeldi eesmärkide varasema saavutamise all eelkõige erasektoris mingisuguse mõõdetava väärtuseni jõudmist, siis avaliku sektori puhul võiks üldistada selle alapunkti lihtsalt eesmärkide saavutamiseks või ülesande täitmiseks: erasektoris on võimalik konkurendikoostööga „pirukat suuremaks teha“, avalikus sektoris aga üldjuhul „pirukat ümber jagada“ (käesolev töö, lk 24). Tulenevalt riiklike lennuvahendite vähesusest Eestis, ei olnud uuritavate sõnul harukordsed juhused, kus mingitel hetkedel võib olla üks asutus sisuliselt võimetu talle määratud (lennu)ülesannet täitma. Riskkasutamisega võiks vabaneda sõltuvalt kaasamise/kasutuselevõtmise määrast riiklikel lennuvahenditel lennutundide ressursid muudeks ülesanneteks, mis on seni jäänud prioriteetsuselt tahapoole – näiteks läbi meditsiinikopteri kasutuselevõtu võiks olla võimalik intensiivsemalt teostada *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)*. Seetõttu on võimalik vaadelda täiendavat paindlikkust kui hukukindlust suurendavat omadust, mis võimaldab ülesande täitmist ka olukorras, kus vaid ühel osapoolel on ressursid vajaka, mistõttu on sellisel omadusel selgeid siirdeid ka julgeoleku tagamiseks. Intervjueeritavad oskasid tuua näiteid lisaks nii riigikaitse ehk välisjulgeolekuga seotud lendudest, mida on teinud PPA, kui ka sisejulgeolekuga seotud lendudest, mida on teinud KV. Avaliku sektori eripäradest tingituna võib teenuse kvaliteedi tõus seega kajastuda ootamatutes ja raskesti mõõdetavates valdkondades, olgu selleks näiteks uuritavate mainitud Haigekassa ravikulude vähenemine või suurem tõenäosus kvaliteetsemale elu jätkumisele meditsiinikopteri kasutuselevõtmisel, või hoopis suurem

siseturvalisuse määr läbi tõhusama piirivalvamise, sest avalikus sektoris on raskem konkretiseerida lõpptarbijat ja defineerida loodavat väärtust (käesolev töö, lk 24).

Nii nagu teoreetilises osaski, kus nenditi, et konkurendikoostööga tõusevad kõigi osapoolte väärtused, aga majanduslikku kasu selles igas kontekstis ei pruugi olla (käesolev töö, lk 28), olid ka intervjuueeritavad kõhklevad seisukohal, nähes riskasutamises nii majanduslikult potentsiaalselt kasulikke kui ka kahjulikke aspekte. Nimelt leiti, et militaarülesanneteks mõeldud lennubahendite varuosad ja hooldus on võrreldes tsiviilülesanneteks mõeldud varuosade ja hooldusega kallimad. Lisaks konkreetsele nüansile nähti majanduslikku kahju ka lennubahendite ekspluateerimise kasvust tulenevale opereerimis- ja ülalpidamiskuludele. Tegemist on kompleksse probleemiga, millele vastamine kahjuks väljub käesoleva töö raamidest, ent sellegipoolest oleks tarvis riskasutamise parandamiseks (1) anda hinnang sellele, kas Kaitseväge väljaõppe toetamisega seonduvate ülesannete prognoositava mahu (ja väärtuste) kasv ületab kallinenud hoolduse kulud, ning (2) anda hinnang sellele, kas riiklike ülesannete lennubahenditega teostamise mahu (ja väärtuste) kasv ületab suurenenud opereerimis- ja ülalpidamiskulud. Positiivne vastus küsimusele indikeeriks vajadust uut moodi tegutsemise järele ning võimalust, et sellega siiski kaasneb väärtuste tõus (käesolev töö, lk 28), mistõttu on sellisel juhul omakorda ka soodustatud konkurendikoostöö tekkimine tulenevalt vastastikuse väärtuse loomise kõrge määra tõttu (käesolev töö, lk 27). Siinkohal võib lisaks arutleda, et kuna avaliku sektori eesmärk ei ole toota kasumit, vaid ühiskondlikku arengut (käesolev töö, lk 24), siis ei pruugi olla asjakohane rääkida asutuse jaoks muud sorti väärtuse tõusust kui paremal moel neile määratud ülesannete täitmisest.

Täiendavat paindlikkust võib tõlgendada ka kui osapoolte jaoks ressursside mitmekesisustumist ja sellest tulenevat võimaluste avardamist, mis tähendab, et see võiks olla sobilik keskkond innovaatilisuse tekkeks – nii leidis üks ekspertidest ja ka teooria toetab seda (käesolev töö, lk 28-29). Oluline märkus siinkohal on tõsiasi, et hirm oportunisti ees võib konkurendikoostöös pärssida innovatsiooni sinnamaani, et mõjub sellele negatiivselt (käesolev töö, 28-29), kuid antud uurimisküsimuse koodide juures sellekohaseid märke ei täheldatud. Innovaatilisust võiks soosida ka riiklike lennubahendite võimekuste mõningane diapason, mida vaadeldakse täpsemalt järgmisele uurimisküsimusele vastamisel.

Lisaks veel, kuigi eelneva uurimisküsimuse analüüsist nähtus, et riskasutamist on kvantitatiivselt vähe, siis on positiivne tõdeda, et see siiski avaldub riiklikult olulistes valdkondades. Ilmekaimaks näiteks võivad siinkohal olla elupäästvad momendid: mõlema riiklike lennubahendeid käitava organisatsiooni jaoks tundub olevat inimelu päästmine enesestmõistetav tegevus. Mõistvat suhtumist kinnitasid intervjuudes nii riiklike lennubahendeid käitavate ministriumite ja nende allasutuste

ekspertid kui ka Sotsiaalministeeriumi ekspert. Antud uurimisküsimuse analüüsist nähtus, et riskasutamise poolt tekkiv täiendav paindlikkus tähendab paremat julgeolekuteenuse tagamist. Seega on antud aspektidel seoseid ka teoreetilises osas mainitud inimjulgeolekuga, kus nähakse inimkonda keskse toimijana ja ellujäämist või elu kvaliteeti väärtuseks, mida tuleb kaitsta (käesolev töö, lk 11). Loomulikult ei ole teoreetilises osas toodud julgeolekuparadigmad alati selgesti piiritletavad ja mõõdetavad, küll aga saab väita, et lennundusega seotud eksperdid ja asutused Eestis tajuvad julgeolekuparadigmat komplekssemana kui pelgalt riigikaitsena.

Teise uurimisküsimuse analüüsi lõpetuseks, eksperdid tajuvad riskasutamises – nii riiklike lennubahendite kui ka selle laiendatud versiooni puhul – teooriaga kooskõlas olevaid kasulikke ja kahjulikke aspekte. Samuti on võimalik seetõttu tuletada nii ekspertide seisukohtadest kui ka senisest riskasutamise praktikast seda, et lennundusega seotud asutustel Eestis ei ole dihhotoomilisi arusaamu julgeolekust. Sedavõrd paradoksaalsem näib eelmise uurimisküsimuse lõpus kajastatud mõte, miks riskasutamist siis ikkagi tajutavalt vähesel määral tehakse?

### **3. Kas ja kuidas on Politsei- ja Piirivalveameti vastutusalas olevaid ülesandeid võimalik Kaitseväge lennubahenditega täita ja vastupidi?**

Intervjuu tulemuste hulgas loetleti neli põhilist valdkonda, milles nähakse lennubahendite riskasutamisel suurimat potentsiaali: mere- või keskkonnaseire, transport, metsatulekahjude kustutamine ning otsingu- ja päästetööd. Mere- või keskkonnaseire puhul seisneb uuritavate hinnangul suurim potentsiaal riskasutamiseks KV ja PPA uute lennukite puhul (M28 ning B300), kusjuures kuna PPA-l on vaid üks vastavate seadmetega lennuk, siis on paratamatu, et mingitel hetkedel – hooldusperioodidel – oleks eritehnikaga tehtav mereseirevõimekus pärsitud. Maa-ameti eksperdi hinnangul ei ole ilmselt mõistlik selleks ülesandeks kaasata nende transpordilennukit, sest nende lennuk on sisustatud antud ülesandeks sobimatu tehnoloogiaga ja lennuki iseärasustest tulenevalt – jäätumisvastase seadme puudumine, ühemootoriline – on tal ka piiratud kasutusaeg ja – koht, mis aga ei tähenda, et seda poleks üldse võimalik kasutada, sest maismaal ja rannikualadel on sellel jätkuvalt võimalik seiramisega tegeleda; tõsi, ilma erivahenditeta, vaid visuaalselt. Transport on uuritavate sõnul piirdunud eelkõige meditsiinilise transpordiga, mida tehakse hetkel eranditult PPA helikopteritega, aga muuhulgas tehakse ka eriüksuste ja VIP-ide transporti. Antud ülesandest võib praktilistel põhjustel välistada Maa-ameti lennuki selles sisalduvate seadmete rohkuse ja nende peale-maha monteerimise keerukuse tõttu. Metsatulekahjude kustutamisel nähti potentsiaali nii KV An-2 kui ka PPA AW139 puhul, millel on mõlemal olemas vastav tehnika, et tuld õhust kustutada. Otsingu- ja päästetööde puhul on taas olulised ka lennubahendi nn „lisavõimekused“, millest

tulenevalt on ka siin Maa-ameti lennuki kasutamise tõenäosus võimekuste puudumise tõttu kaduvväike. Teised lennuvahendid suudaksid erineva võimekusega teenindada hädasolijaid: enamus lennuvahenditega ollakse suutelised vaid leidma kadunud isiku, ent vaid PPA AW139-ga ollakse võimelised isikut füüsiliselt pardale vintsi. Eraldiseisva aspektina tuleb aga suhtuda näiteks Maa-ameti eksperdi väljapakutud mõttele, kuidas helikopterite riskasutamisega oleks võimalik riigipiiri kvaliteetse pildimaterjaliga jäädvustada. Ekspert nentis, et nende jaoks on seadmed ja nende sertifitseerimine mõeldamatult kallid, aga samas toonitas, et *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)*. See tõstatab hoopis olulisema küsimusena, kui palju võib veel olla ülesandeid, mis on mõne konkreetse asutuse jaoks mõeldamatult kallid, ent on paremal juhul olemasolevate platvormidega juba täna teostatavad või vajavad elluviimiseks tunduvalt väiksemat investeeringut kui võimekuse iseseisev ülesehitamine seda nõuaks?

Lisaks heitsid intervjueeritavad varju riiklike lennuvahendite hulga ja suutlikkusele, väites, et neid on kvantitatiivselt vähe ning kvalitatiivselt võrdlemisi piiratud ülesanneteks suutlikud. Samas leiti, et see võib olla ka positiivne, sest opereerimiskulud on vahenditel erinevad ja võimete kattuvuse juures on teoreetiliselt võimalik valida sobivaim vahend – liigne hulk universaalseid vahendeid võib olla samuti halb. Küll aga ei saa mööda ülesannete piiritletusest selles valguses, kui teatud lennuvahendite kasutamine on piiratud erinevate kokkulepete või soetusmehhanismide nõuete tõttu ning ka sellest, et *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)*. Maa-ameti lennuvahendi kasutamisel on aga piiranguks asjaolu, et nende hooldamise-eelne lennutundide ressurss ei tohiks lõppeda keset kasutushooaega, mis tähendaks, et neil ei oleks võimalik omaenda ressursi kasutada neile püstitatud ülesannete täitmiseks.

Eelmiste uurimisküsimuste vastuste analüüside lõpus olnud küsimus tundub selginevat: üks põhjustest, miks senise riskasutamise praktika määraga rahul ei olda, võib seisneda taktikalise tasandi piirangutes. Sellest tulenevalt sünteesiti dokumendianalüüsi tulemustest riiklike lennuvahendite riskasutamist soodustavate ja takistavate tegurite kokkuvõte (vt Tabel 12).

Tabel 12. Riiklike lennuvahendite riskasutamist soodustavate ja takistavate tegurite kokkuvõte dokumendianalüüsi põhjal (autori koostatud)

	Riiklike helikopterite riskasutamine	Riiklike lennukite riskasutamine
Soodustavad tegurid	Ülesannete puhul, millega tulevad mõlema lennuvahendid toime, on võimalik valida sobivam vahend vastavalt töö iseloomule	
	<i>Lahtrites olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>	
	PPA kopterite multifunktsionaalsus loob eeldusi ka teiste avalike teenuste täitmiseks	PPA-l on vaid üks lennuk, mis paratamatult vahepeal ei suuda ülesandeid täita (hooldus, remont)
	<del>PPA kopterite multifunktsionaalsus loob eeldusi ka teiste avalike teenuste täitmiseks</del>	KV uute lennukite multifunktsionaalsus loob eeldusi ka teiste avalike teenuste täitmiseks
Takistavad tegurid	<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).</i>	PPA lennukit ei saa kasutada kõigis tänastes KV lennukite ülesannetes
	PPA üks kopter on alati seotud SAR-i tagamisega	PPA lennuk on seotud sihtotstarbelise kasutamise piiranguga
	PPA üks kopter on seotud sihtotstarbelise kasutamise piiranguga	<del>PPA üks kopter on seotud sihtotstarbelise kasutamise piiranguga</del>

Intervjuu tulemuste analüüsist nähtus, et riskasutamist võib praegusel hetkel olla vähe muuhulgas lennuvahendite eripäradest tulenevalt. Dokumendianalüüsi tulemused toetavad seda mõtet, ilmestades, kuidas riiklikud lennuvahendid erinevad nii funktsionaalsuse poolest üldises mõttes ja teineteise ülesannete teostamise mõttes, kui ka selle poolest, et PPA lennuvahendid on kohati piiratud kasutusotstarbega, mis tulenevad mitte nende tehnilistest suutlikkusest, vaid soetusmehhanismide poolt seatud reeglitest. Ühest küljest leidsid uuritavad, et ilma riskasutamisetä asutustel midagi tegemata ei jääks, teisalt jällegi võib siinkohal korrata varasemalt püstitatud küsimust: *kui palju võib veel olla ülesandeid, mis on mõne konkreetse asutuse jaoks mõeldamatult kallid, ent on paremal juhul olemasolevate platvormidega juba täna teostatavad või vajavad elluviimiseks tunduvalt väiksemat investeringut kui võimekuse iseseisev ülesehitamine seda nõuaks?* Operaatorid nentisid intervjuudes, et nende lennupargid on väga „omanäolised“, st kujunenud välja vastavalt neile püstitatud ülesannetele, samas jällegi, laiemalt tajutakse, et riskasutamist võiks olla rohkem. Sisuliselt tähendab see, et operaatorid ise suudavad tulla toime võimaluste või ohtudega omapäi küll, ent võib leiduda teisi avaliku sektori ülesandeid, mida vastutav ametkond ise ei suuda teha, või vähemalt oleks riskasutamise võimalus nende jaoks oluline kasutegur. Suutmatus tulla võimaluste või ohtudega omapäi toime aga tähendab, et on olemas eeldused konkurendikoostöö tekkeks (käesolev töö, lk 28).

Lisaks ei olnud uuritavad üksmeelil operaatorite konsolideerimise kasulikkusest tulenevalt asjaolust, et seda nähti liialt robustse abinõuna, mis võib küll leevendada muuhulgas probleeme, mis antud töös kajastatud on, kuid see võib neid ka juurde tekitada. Polariseerivad seisukohad operaatorite konsolideerimise küsimuses võivad viidata sellele, et on vajaka riiklikul tasandil sisukast poliitilisest, strateegilisest ja ühiskondlikust üksmeelest, mille parendamiseks peaks pidev dialoog ja kompromisside otsimine süvenema sinnamaani, et see muutuks organisatsioonide seas tavaks, ning

ilma milleta hakkavad organisatsioonid mõjutama kitsad organisatsioonilised huvid ja lühiajaline kasu (käesolev töö, lk 20). Samuti on siinkohal tarvis vaadata avara lähenemisviisi põhimõtteid laiemalt, mille üks osa on WG lähenemine. Avara lähenemisviisi eesmärk ei ole ehitada uusi hierarhiaid ja struktuure, vaid muuhulgas saavutada paremaid tulemusi jätkusuutlikul viisil (käesolev töö, lk 14), mistõttu ei peaks seisnema küsimus operaatorite konsolideerimises, vaid operaatorite poolt pakutavate teenuste kvaliteedi tõstmises. Lisaks sellele võib lennuvahendite vähesust ja neis sisalduvat eritehnikat arvesse võttes luua seoseid konkurendikoostöö tõenäosust suurendava aspektiga ressursside piiratus (käesolev töö, lk 26), ent samas ka innovaativsus (käesolev töö, lk 28-29) tulenevalt lennuvahendite funktsionaalsuste rohkusest riiklikus mõttes.

#### **4. Millised on lennuvahendite riskasutamist soodustavad ja takistavad tegurid?**

Intervjueeritavate seisukohad jagati kahte suuremasse kategooriasse – soodustavad *versus* takistavad tegurid – mille järel jagati tulemused omakorda kaheks – väliskeskkonnaga seonduvad *versus* sisekeskkonnaga seonduvad. Väliskeskkonna soodustavate teguritena leiti, et seadusandlus ei piira riskasutamist, õhusõidukite töögrupi loomine väljendab ausat suhtumist probleemiga tegelemiseks, ning asjaolu, et Eesti lennunduskommuun on väike. Sisekeskkonna soodustavate tegurite all loetleti organisatsioonide-ülese üksmeele valitsemist teatud ülesannete osas, mis väljendavat teatud määral osapoolte head suhtumist koostööle, ning üksikuid edulugusid, mis on alguse saanud initsiatiivi näitamise ja taktikaliselt tasandilt. Väliskeskkonna takistavate teguritena loetleti selgete kokkulepete puudumist, pikaajase planeerimise vähesust valdkonnas ning lennuülesannete ebahühtlast jagunemist asutuste vahel, ja huvitaval moel, seadusandluse piiravat mõju riskasutamisele. Sisekeskkonna takistavate tegurite hulgas nähti organisatsioonide lennundusalase suurema vaate puudumist ja mugavust kasutada endi vahendeid, silostumist, võistlemist avaliku sektori ressursside nimel, organisatsioonikultuure, *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)*, vähest omavahelist suhtlemist, puudulikest protseduurikast ja suhtluskanalitest, üldiselt algelisel tasemel olevat koostööd, üldlevinud arusaama lendamisest kui kallist tegevusest ning mitmetest PPA ja KV-ga konkreetselt seotud takistustest.

Antud uurimisküsimusega seotud koodide analüüsimiseks on mõistlik tulemusi kõrvutada teoreetilises osas käsitletud konkurendikoostöö eeldustega. Eelmise uurimisküsimuse analüüsis tuvastati, et riiklike lennuvahendeid on kvantitatiivselt vähe ning nende suutlikkus on erinev. Lisaks sellele töid intervjueeritavad välja, et valdkonnaga seonduvaid eksperte on Eestis samuti vähe, et Eesti kui väikeriigi eelarveliste vahendite hulk on paratamatult piiratud ning seda, et lendamine

laiemalt ja droonitehnoloogia kitsamalt on kallid nähtused. Viimase puhul kusjuures nähakse silostumise jätkumisel ohtu sellele, et kallist ressursi võidakse hakata dubleerima organisatsioonide lõikes. Neil kõigel on kahtlemata seoseid nii teoorias käsitletud ressursside piiratusena (käesolev töö, lk 26) kui ka uue (ja kalli) tehnoloogiaga (käesolev töö, lk 26), mis soodustavad osapoolte konkurendikoostööle asumist.

Mõneti mitmetahulisemad on aga regulatsioonidega seonduvad tulemused. Ühest küljest võib lähtekohaks võtta uuritavate seisukohad, kus leiti, et praegune seadusandlus ei takista riskasutamist ning kui peakski miski osutama takistuseks, siis leiti, et neid on võimalik muuta. Positiivne on ka varem mainitud asjaolu, et teatud liiki – eriti elupäästva iseloomuga – ülesannete teostamisel valitseb osapoolte-ülene üksmeel ja mõistev suhtumine, sh juhtkonna tasandilt allapoole, toetamaks iseseisvalt abi küsivat osapoolt. Uuritavate mainitud ekspertrühma kokku kutsumist ning näiteid soovides taktikalisel tasandil proovida asju teha teisiti, mille tagajärjena muutus teenus kaudselt maksumaksja jaoks paremaks, võib lugeda siinkohal samuti positiivseteks märkideks, et praeguses piiranguteta keskkonnas võivad tekkida initsiatiivid ilma väliste motivaatoriteta. Dokumendianalüüs toetas nende uuritavate mõtet, kes leidsid, et seadusandlus ei piira riskasutamist, tulenevalt asjaoludest, et seadusandlus ei keela riskasutamist, selles on loodud alused ametiasutuste omavaheliseks abistamiseks ja ka üldine raamistik – ametiabi andmine – läbi mille on võimalik ametlikult abi anda ja küsida. Teisest küljest saab võtta lähtekohaks uuritavate seisukohad sellest, et seadusandlus siiski piirab riskasutust, või asjaolu, et osapooled võivad kalduda mugavusse kasutamaks enda vahendeid, olles näiteks operatiivülesannetega sedavõrd hõivatud, et riskasutamine nõuab lisapingutust. Samuti saab toetuda asjaolule, et sõjalise juhtimise põhimõtted takistavad riskasutamist. Või ka seisukohad, kus leiti, et riiklike lennubahendeid käitavad organisatsioonid on silostunud, mõeldes enne oma asutuse või ministeeriumi huvidele, võimalustele ja ressurssidele kui riiklikele ülesannetele. Viimases peitub ilmselt üks suurimaid probleeme lennubahendite riskasutamise puhul, et organisatsioonid peavad lendamisega seotud rahastuse ise leidma omaendi eelarvetest, mis tekitab olulisi tõrkeid nende altimuses täita ülesandeid enda organisatsioonist või ministeeriumist väljaspool. Seda kinnitavad uuritavate seisukohad, kus räägiti selgetest, liigset bürokraatiat mitte tekitavatest kokkulepetest, mis peaksid olema riskasutamise eelduseks, ent milles nende seisukohad lahknesid selles valguses, et kas kokkulepped peaksid olema rahalised või teenusepõhised. Asutuste nn „kauplemine“ ametiabi raamistikus hoopis teenus vastu võibki olla rahulolematuse põhjuseks, kus üks osapooltest sooviks minna üle rahalise arveldamise peale ning teine mitte. Sellest tulenevalt, arvestades dihhotoomiat riskasutamise vajaduse ja praktika vahel ning dihhotoomiat teenuse eest tasumisel, ei pruugi regulatiivne „sund“ konkurendikoostööle samuti olla



lähtuvalt teoreetilistest seisukohtadest halb (käesolev töö, lk 26), ning leitakse, et reguleeritus (käesolev töö, lk 26) ei soodusta vajalikul määral osapoolte asumist konkurendikoostöole.

Järgmisena võib analüüsida operaatorite strateegilisi vaatenurki. Alustades ühe riiklike lennubahendeid käitava operaatori ehk Kaitseväge vaatest, leidsid paar eksperti, et sõjalises mõttes näib suund olevat vastuvõtva riigi toetusele rajatud, kus lennundus ei anna sõjalises mõttes kõige suuremat efekti, millest tulenevalt ei ole see ka riigikaitse prioriteetides esimeste hulgas. Lisaks nähtus dokumendianalüüsi tulemustest, et strateegiad on lennundusalaselt dihhotoomilised. Need soodustavad küll ressursside riskasutamist üldises mõttes, ent kui kehtiv STAK soodustab riiklike lennubahendite riskasutamist, siis kehtiv RKAK soodustab vaid osaliselt riiklike lennubahendite riskasutamist. RKAK-is viimane kord, kui mainiti miskit lennubahendite arenguga seonduvat, oli 2009. aasta arengukavas ning sellele järgnevad arengukavad on aina selgemalt võtnud suunaks nõjatuda teatud võimetes vastuvõtva riigi toetusele. Kehtivas STAK-is seevastu nähakse lennundusel kohta süsteemis ning otsitakse võimalusi selle arendamisekski, kusjuures positiivsena võib eraldi välja tuua sealse soovi minna üle pikaajalise planeerimise järele, mida ka uuritavad pidasid lennunduse puhul ainuõigeks. Samuti leidsid uuritavad, et valdkonnas tervikuna on vajaka lennundusalasest riigiülesest vaatest ja ka *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)*. Sellest tulenevalt võib väita, et KV ja PPA strateegilised motivatsioonid (käesolev töö, lk 26) on mõneti lahknevad ning KV-1 on vajaka avastava iseloomuga (käesolev töö, lk 27-28) strateegiast, mistõttu on pärsitud konkurendikoostöö eeldused. Huvitav on aga asjaolu, et julgeolekupoliitilisel tasandil lähtub Eesti valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik põhimõtetest (käesolev töö, lk 14), mis on seotud WG lähenemise põhimõttega valitsuse poliitika sidusus ja kõikehõlmav konsensusepõhine nägemus (käesolev töö, lk 21), kuid riiklike lennubahendite kontekstis võib mõtet laiendades seega väita, et selles aspektis ei ole poliitika sidus ja kõikehõlmav.

Viimasena saab välja tuua teatud aspektid, mis on samuti olulised antud teema valguses, ent mille uurimine väljus töö raamidest või ei olnud empiirilisi andmeid piisavalt, et neid aspekte adekvaatselt hinnata. Teoreetilisest osast nähtus esmalt, et usaldus (käesolev töö, lk 26-27) on üks olulisimaid tegureid konkurendikoostöö eelduste partnerite koosmõju tasandil, mis omakorda mõjutab organisatsioonide-üleste teadmiste jagamist (käesolev töö, lk 27). Uuritavad pidasid riiklike lennubahendeid käitavate organisatsioonide omavahelist suhtlemist väheseks, nende koostööd algeliseks ja suhtluskanaleid ning protseduurikat osapooltega puudulikeks; lisaks tõi üks uuritav välja, et *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)*. Nende teadmiste põhjal põhjalikumalt

analüüsi hetkel teha pole võimalik, ent arvestades nende olulisuse rolli teoreetiliste allikate kohaselt konkurendikoostööle ning nähes indikaatoreid sellele, et need ei pruugi luua hetkel eeldusi konkurendikoostööle, vajab riiklikke lennuvahendeid käitavate organisatsioonide omavaheline usalduse ja organisatsioonide-ülene teadmiste jagamise määr väljaselgitamist tulevikus. Lisaks räägiti teoreetilises osas ka õigest strateegilisest mängust (käesolev töö, lk 27), mille puhul jäi antud töö fookuse valguses valimisse kaks mängu: Pareto strateegia ning paternalistlik-solidaarne strateegia (käesolev töö, lk 27). Olulisena toodi välja autorite poolt, et vale strateegilise mängu valimine on halvem kui õige strateegilise mängu valesti mängimine (käesolev töö, lk 27). Ka antud küsimuse analüüsimine läheb käesoleva töö raamidest väljapoole ja ka tulemused on liialt lakoonilised põhjaliku analüüsi teostamiseks. Teooria kohaselt on siiski organisatsioonide jaoks fundamentaalse tähtsusega õige strateegilise mängu mängimine (käesolev töö, lk 27), mistõttu vajab antud teema põhjalikumat uurimist. Kui kõigil osapooltel on strateegiline soov jätkata lennundusega tegelemist, siis on mõistlik valida kõigil ka Pareto mängustrateegia, kus kõik osapooled püüdleavad optimumi poole, milles ühegi osapoole tulemusi pole võimalik parendada ilma teiste tulemusi halvendamata (käesolev töö, lk 27). Kui aga strateegilises võtmes on vähemalt ühel osapoolel soov lennundusega tegelemist vähendada või asendada droonidega – *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)* – siis on mõistlik vähendada soovival osapoolel valida solidaarne mängustrateegia ning teisel osapoolel paternalistlik mängustrateegia, et vähemalt riiklikus mõttes tõuseks seeläbi lennuvahenditega pakutavate teenuste kvaliteet. Teooria kohaselt on ka solidaarsel osapoolel jätkuvalt võimalik seeläbi areneda (käesolev töö, lk 27), kuid olulisel määral mängib sellises suhtes rolli teineteise usaldamine ja vähene hirm oportunisti ees (käesolev töö, lk 27), mida kindlasti ei tee paremaks praegusel juhul uuritavate seisukohad, et *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd)*. Analüüsi keerukuse, olemasolevate tulemuste lakoonilisuse ja asjaolu tõttu, et kogu teema kokku väljub mõneti töö raamidest, siinkohal õige strateegilise mängu osas (käesolev töö, lk 27) analüüsi ei tehta, ent tulenevalt selle tingimuse fundamentaalsusest soovitatakse tungivalt seda põhjalikumalt uurida; seda enam, et ka asutuste endi sees olevad allüksused tegelevad konkurendikoostööga erinevatel eesmärkidel (käesolev töö, lk 28), mis võib omakorda tingida lahkkelisid strateegias ning praktikas. Läbi eelmainitud usalduse määra ja strateegilise mängu uurimise on võimalik hinnata ka osapoolte enesehinnangute tugevuste määra, mis on samuti üks konkurendikoostöö eeldustest (käesolev töö, lk 28).

Võttes tulemuste analüüsid kokku, leiti, et riskasutamiseks on olemas selge vajadus ja seda peetakse oluliseks, ent mingil põhjusel tajuti uuritavate poolt, et seda tehakse liialt vähe. Ekspertidid tajusid

ristkasutamises teooriaga kooskõlas olevaid kasulikke ja kahjulikke aspekte. Samuti on võimalik nii ekspertide seisukohtadest kui ka senisest riskasutamise praktikast tuletada seda, et lennundusega seotud asutustel Eestis ei ole dihhotoomilisi arusaamu julgeolekust. Vähene riskasutamine toimub kahel juhul: erakorralise ja/või elupäästva iseloomuga sündmuse ning selliste pikalt ette planeeritud ürituse korral, kus iga lisanduv ressurss on abiks, kus osapoolte vaheline suhtlus on pisteline ning omal initsiatiivil. Samas leiti, et see suhtlus peaks olema tihedam ja on vajaka kokkulepitud protseduurikast ja suhtluskanalitest. Veel väljendati soovi lihtsama ja kiirema otsuse vastuvõtmise protsessi, ressursside tõhusama kasutamise ja lennundusalaste teadmiste koondamise järele. Need punktid näitavad esmalt, et on puudujääke WG lähenemise ametkonna tasandi põhimõtetega „ametkonnasiseste protseduuride sätestamine väliste tegutsejatega suhtlemiseks“ ning „piisavate ressursside eraldamine suhtluseks ja ühiseks väljaõppeks“ (käesolev töö, lk 22). Teise olulise asjana näitavad need punktid, et operaatoritest kõrgemal ei ole kedagi, kes tegeleks riiklikke lennubahenditega terviklikult: see tähendab näiteks lennubahendite kasutamise planeerimist, koordineerimist, analüüsimist, finantseerimist jms. Viimane on aga üheks WG lähenemise eduka rakendamise põhimõtetest (käesolev töö, lk 21). Lisaks tuvastati paar aspekti, mis vajaksid täiendavat uurimist: nimelt (1) hinnata, kas militaarülesannete prognoositava mahu (ja väärtuste) kasv ületab kallinenud hoolduse kulud, (2) hinnata, kas riiklike ülesannete lennubahenditega teostamise mahu (ja väärtuste) kasv ületab suurenenud opereerimis- ja ülalpidamiskulud, (3) selgitada välja riiklikke lennubahendeid käitavate organisatsioonide omavaheline usalduse ja organisatsioonide-ülene teadmiste jagamise määr, ning (4) nende praeguse ja optimaalse strateegilise mängu välja selgitamine.

## **2.3 Järeldused ja ettepanekud**

### **1. Milline on tänane lennubahendite kasutamise praktika?**

Intervjuudest selgus, et Eestis toimub tänapäeval riiklike lennubahendite riskasutamist vähesel määral sisuliselt vaid erakorralistel juhtudel ja ühisõppustel, ent leiti, et riskasutamine on vajalik ja oluline. Dokumendianalüüs ilmestab seda, milline on teiste organisatsioonide tarbeks tehtavate lennutundide määr ning millised on olnud riskasutatavad lennuülesanded praktikas. Intervjuude tulemuste analüüsiga tuvastati mitmeid aspekte, mis seostavad lennubahendite riskasutamist WG eduka lähenemise põhimõtetega: (1) operaatorite vahel on hea tehniline ja administratiivne koostegutsemisvõime, (2) nad suudavad tunda ära, millised teised tegutsejad on olulised, (3) neil on hea arusaam teistest tegutsejatest, (4) neil on meeskonnatööle orienteeritud juhid ning (5) nad tajuvad ühistegevusest tulenevat käegakatsutavat kasu. Seega võib väita, et on olemas teatud määral eeldusi WG lähenemise edukaks rakendamiseks läbi riiklike lennubahendite riskasutamise.

Järeldus 1. Riiklike lennubahendite riskasutamist toimub vähesel määral, ent selleks on olemas selge vajadus ning seda peetakse oluliseks, mis omakorda toetavad valitsus-kui-tervik põhimõtte rakendamist praktikas.

## **2. Milline on lennubahendite riskasutamisega kaasnev võimalik kasu või kahju asutustele ja julgeolekule laiemalt?**

Intervjueeritavad nägid lennubahendite riskasutamisel oluliselt mitmekesisemaid kasulikke aspekte kui kahjulikke. Kasulike aspektide hulgas loetleti majanduslikku kasu mitmes erinevas mõttes ja täiendavat paindlikkust, millest viimasega on seotud muuhulgas ka julgeoleku tagamine. Kahjuliku aspektina leiti, et teatud puhkudel võib osutada riskasutamine majanduslikult hoopis kahjulikuks. Intervjuu tulemuste analüüsiga hinnati, et riiklike lennubahendite riskasutamisel on seoseid teoreetilises osas käsitletud konkurendikoostöö hindamisega, mistõttu võib riskasutamisega kaasneda (1) protsesside ja struktuuride muutumine, (2) jõudluse tõus ja eesmärkide varasem saavutamine, (3) teenuse kvaliteedi tõus tarbija jaoks, (4) kõigi osapoolte väärtuste tõus, ning (5) innovaativsus. Lisaks selgus, et lennundusega seotud eksperdid ja asutused Eestis tajuvad julgeolekuparadigmat komplekssemana kui pelgalt riigikaitsena, seostades intervjueeritavate täiendava paindlikkuse kategooriat inimjulgeoleku teoreetiliste lähtekohtadega. Eelnevat mõneti ilmestab ka operaatorite riskasutamist leidnud lennutundide statistika ja riskasutatavate ülesannete liigid: kui defineerida inimelu päästmist kui otsingu- ja päästeülesannet, siis on see PPA ja mitte KV ülesanne, ja kui defineerida inimelu päästmist kui kiirabilendu, siis on see Haigekassa ja mitte PPA ülesanne, ent praktikas on tehtud neid siiski. Küll aga on möödapääsmatu asjaolu, et käesoleva töö raamistik on eranditult selline, kus puuduvad indikatsioonid julgeolekuolukorra muutumise ohule riigis, sest uuritavad leidsid, et sellisel juhul võib riiklike lennubahendite riskasutamine hoopis vähendada julgeolekut tervikuna läbi riigikaitsevarude ammendumise ja täiendava koordineerimise tekkimise, mis on edukate sõjaliste juhtimispõhimõtetega vastuolus. Samas tuvastati ka paar aspekti, mis väljusid antud töö raamidest, ent vajaksid välja selgitamist tulevikus näiteks kõrghariduse omandamisel teadustöö raames: (1) hinnangu andmine sellele, kas Kaitseväge väljaõppe toetamisega seonduvate ülesannete prognoositava mahu (ja väärtuste) kasv ületab kallinenud hoolduse kulud, ning (2) hinnangu andmine sellele, kas riiklike ülesannete lennubahenditega teostamise mahu (ja väärtuste) kasv ületab suurenenud opereerimis- ja ülalpidamiskulud. *Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).* Eelmainitud aspektide uurimine on väga aktuaalne: näiteks antud töö tulemustest ajendatuna, erasektori kaasamine meditsiinilendude teostamiseks võiks tekitada PPA lennutundide ressursi piisavalt suure vakantsi teiste vajaduste katmiseks. Siinkohal tasub

mainimist asjaolu, et riskasutamine ei pea piirduma ainiti riiklike lennubahenditega, sest ka Maaametit on võimalik teatud piirini kaasata riiklike ülesannete täitmisele, ületades nende hooldamisest tingitud piirangud senisest rangema hooldusrežiimi seadmisega, mis samuti ilmestab ülalmainitud (2) aspekti uurimise vajalikkust.

Järeldus 2. Riiklike lennubahendite riskasutamisel on seoseid konkurendikoostöö kasulike aspektidega.
Järeldus 3. Lennundusega seotud eksperdid ja asutused Eestis tajuvad julgeolekuparadigmat komplekssemana kui riigikaitsena.
Ettepanek 1. Uurida Kaitseväge väljaõppe toetamisega seonduvate ülesannete prognoositava mahu kasvu poolt loodavate väärtuste kasvu ning hinnata selle kasutegurit suurenenud hoolduse kulude kontekstis.
Ettepanek 2. Uurida riiklike ülesannete lennubahenditega (sh avalik sektor tervikuna, erasektor, naaberriigi või drooni võimekus) teostamise mahu kasvu poolt loodavate väärtuste kasvu ning selle kasutegurit suurenenud opereerimis- ja ülalpidamiskulude kontekstis.

### **3. Kas ja kuidas on Politsei- ja Piirivalveameti vastutusalas olevaid ülesandeid võimalik Kaitseväge lennubahenditega täita ja vastupidi?**

Intervjuu tulemuste hulgas loetleti neli põhilist valdkonda, milles nähti lennubahendite riskasutamisel suurimat potentsiaali: (1) mere- või keskkonnaseire, (2) transport, (3) metsatulekahjude kustutamine ning (4) otsingu- ja päästetööd. Üks uuritavatest märkis takistusena, et militaarõhusõidukit ei saa tsiviilülesannete tarbeks rakendada, ent päring õhuväe-poolsele eksperdile ei toeta seda mõtet, sest kokkuleppelisi piiranguid militaarõhusõidukite kasutamisel tsiviilotstarbeks ei tuvastatud, kuigi nenditakse, et siinkohal võidi mõelda asjaolu, et militaartehnika kasutamine tsiviilkriiside puhul võib omada negatiivset strateegilise kommunikatsiooni alast mõju. *Järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).* Samas loetlesid uuritavad ka puudusi, mis raskendavad riskasutamist, sh nende erinev suutlikkus, kasutuspiirangud või –kohustused ja *järgnev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja 9 (vt täies mahus tööd).* Ka dokumendianalüüsi tulemused peegeldavad riiklike lennubahendite riskasutamise keerukust nii taktikalis-tehnilises mõttes kui ka regulatsioonidega seotud mõttes. Lisaks ei saavutanud intervjuueeritavad üksmeelt nende puuduste ületamise suhtes – kas oleks mõistlik operaatoreid konsolideerida või mitte. Intervjuu tulemuste analüüsi kohaselt tuvastati puudus sisukast

poliitilisest, strateegilisest ja ühiskondlikust üksmeelest, mis on WG lähenemise eduka rakendamise eelduseks. Samuti ei toeta avara lähenemisviisi teooria uute hierarhiate ja struktuuride ehitamist. Riiklike lennuvahendite kui ressursside piiratust võib vaadelda kui eeldust konkurendikoostööle asumisele, kus riiklike lennuvahendite eritaolisust võib vaadelda kui võimalust innovaativsuse kasvule koostöö tegemisel. Kokkuvõtvalt leitakse, et tänasest praktikast nähtub, et on olemas ülesandeid, mille puhul ei ole primaarsed lennuvahendi nn „lisavõimekused“ (nt kaamerad, vintsid, seadmed jms) kuivõrd lennuvahendi kandevõime ja lennuulatus, ning ülesandeid, mille puhul need on olulised ja samas on ka ressursse, mis suudavad kuni täiel määral teineteise tööd teha. Sellest tulenevalt on ilmselt võimalik koostada maatriksid tüüpolukordadest, millega leida sobimatute lennuvahendite välistamise teel kõige madalamate kaasnevate kuludega vahend ülesande täitmiseks. Tegemist võib olla kõrghariduse omandamiseks tehtava rakenduslikku tüüpi teadustööga, mis sellise tulemini jõudma peaks.

Järeldus 4. Mere- või keskkonnaseire puhul on võimalik riskasutada kõiki avaliku sektori lennuvahendeid, ent lennuvahendite erinevatest võimekustest tulenevalt ei ole nad kõik universaalselt suutlikud.

Järeldus 5. Transpordi, metsatulekahjude kustutamise ning otsingu- ja päästetööde puhul on võimalik kasutada kõiki riiklikke lennuvahendeid, ent lennuvahendite erinevatest võimekustest tulenevalt ei ole nad kõik universaalselt suutlikud.

Ettepanek 3. Defineerida riskasutatavate lennuülesannete tüüpilised olukorrad ning koostada maatriksid, mille kohaselt on võimalik leida sobimatute lennuvahendite välistamise teel kõige madalamate kaasnevate kuludega vahend ülesande täitmiseks.

#### **4. Millised on lennuvahendite riskasutamist soodustavad ja takistavad tegurid?**

Tegemist on kõige mitmetahulisema ja pikema uurimisküsimusega. Intervjuude tulemustest nähtus mitmeid nii soodustavaid kui ka takistavaid, ning nii välis- kui ka sisekeskkonnaga seotud tegureid. Intervjuu tulemuste analüüsi käigus selgus, et ressursside piiratus, valdkonna uus (ja kallid) tehnoloogia, ressursside hädavajalikkus, erilisus ja asjaolu, et nad suudavad teineteist täiendada, vastastikuse väärtuse kõrge määr, teatud määral suutmatust tulla omapäi võimaluste või ohtudega omapäi toime ning valdkondlik eelnev kogemus loovad eeldusi operaatorite asumisele konkurendikoostööle. Samuti leiti, et valdkondlik reguleeritus, osapoolte strateegilised motivatsioonid, organisatsioonide-ülene teadmiste jagamise määr ja valdkondlike strateegiate iseloom ei pruugi vajalikul määral soodustada osapoolte asumist konkurendikoostööle. Dokumendianalüüsi tulemuste analüüsist nähtus, et mõlema osapoolte strateegiliste motivatsioonide

lahknevus ning KV strateegia vähene avastav iseloom riiklike lennubahendite osas ei soodusta osapoolte konkurendikoostööle asumist, mistõttu on mõneti pärsitud ka WG põhimõtete rakendumine laiemalt. Lisaks nähtus sealt, et valdkondlik reguleeritus küll pealtnäha soosib konkurendikoostööle asumist, kuid tulenevalt praegusest praktikast, kus intervjuudest selgus, et riiklikke lennubahendeid käitavad organisatsioonid seaduses mainitud põhimõtetest kinni ei pea, vaid arveldavad teenustega kaubeldes ning antud olukorraga ei ole mõlemad osapooled tänaseks rahul, siis nenditakse pigem, et valdkondlik reguleeritus võib vajada regulatiivset „sundi“ konkurendikoostööle, mida toetab teatud puhkudel ka vastav teooria.

Tulenevalt asjaolust, et uuritavad väljendasid soovi lihtsama ja kiirema otsuse vastuvõtmise protsessi, ressursside tõhusama kasutamise ja lennundusalaste teadmiste koondamise järele, mis on kooskõlas ka teoreetiliste lähtekohtadega konkurendikoostöö soodustamiseks, tehakse siinkohal ettepanek **luua operaatoritest kõrgemale ühine planeerimisega, koordineerimisega, analüüsimisega, finantseerimisega** ja muu kaasnevaga tegelev osis. Vältimaks üht suurimat koostööd pärssivat aspekti – silostumist – on lisaks tarvis, et operaatorid ei muretseks enda planeeritud eelarveliste vahendite vähenemise pärast ülesande täitmisel, mistõttu tasub kaaluda ka osise tarbeks valdkondliku rahastusmehhanismi loomist. Seeläbi paraneksid erinevad valdkonna konkurendikoostöö eeldused ja ka WG põhimõtete elluviimine laiemalt. Riigil on täna kogemusi tulemuslikust protsessile orienteeritud juhtimisest: näiteks MKM-i juhitud õhuruumi korraldamise komisjon, kus saavad kokku osapooled nii tsiviillennundusest kui ka riiklikust lennundusest ja nii tsiviilmaailmast kui ka militaarmaailmast, kus MKM-i eksperdi hinnangul leiab aset viljakas töö. STAK 2015-2020 kirjeldatud SAR nõukogu tagamise plaan võib olla samm õiges suunas, ent see ei pruugi oluliselt tõhustada riiklike lennubahendite kasutamist tervikuna, kui võetakse fookusesse vaid üks konkreetne ülesande tüüp. Oluline on aga ettepanekut mitte tõlgendada kui operaatorite konsolideerimist, sest nagu varasemalt tuvastatud sai, ei ole see avara lähenemisviisi põhimõtetega kooskõlas. Lisaks on oluline märkida, et kuna KV ja PPA mõlemad tegelevad selliste väärtustega nagu turvalisus ja julgeolek, mis ei ole hõlpsasti vaadeldavad ega mõõdetavad, on oht tõhususe „palavikule“, mis tähendab, et tuleks hoiduda ainult kvantitatiivselt tõhususe mõõtmisest, sest nii tehes võib organisatsioonide üldine jõudlus samaks jääda või isegi väheneda. Seega on antud mehhanismi rakendamise puhul oluline juhendada mõttest, et nn „uutmoodi“ tegutsemisel ei kannataks vahendit omava osapoolte enda eesmärkide täitmine. Uuritavad leidsid lisaks, et üldsuses leviv arusaam, et lendamine on tingimata kallis tegevus, on kalkuleeritud liialt kitsarinnaliselt, arvestades ainiti opereerimiskulusid ning arvestamata seejuures kummagi vahendi kasutamise potentsiaalset kasu muuhulgas juhtimisalase lihtsuse, majandusliku otstarbekuse ja eetilise seisukohtadest. Kui näiteks kalli kopteriga viiakse õige patsient õigesse haiglasse õiget protseduuri saama, siis odava

kiirabiautoga võidakse viia õige patsient valesse haiglasse stabiliseerima, et hiljem ta viia õigesse haiglasse õiget protseduuri saama, vähendades selle käigus patsiendi tõenäosust kvaliteetse elu jätkumisele ja suurendades kulutusi riigile vähemalt kahes mõttes: suurenenud (taastus)ravikulude ja võimalike määratavate sotsiaaltoetuste ning vähenenud maksurahade näol.

Antud kompleksne ettepanek on suunatud asutuste-ülesele tasandile tulenevalt asjaoludest, et (1) operaatorite endi tasemelt ei ole senise praktika kohaselt piisavalt heal tasemel riskasutamist tekkinud, ning (2) operaatorite tasemel ei pruugi jaguda volitusi ja võib tekkida juurde tarbetu bürokraatia mastaapse tegevuste ümberkorraldamise puhul. Seega, antud ettepanek on suunatud minimaalselt ministriumite tasandile, ent tulenevalt asjaolust, et praegune praktika viitab silostumise ohule, siis peaks selle eest vastutav või eestvedav osapool olema väljaspoolt Kaitse- ning Siseministriumide.

Järeldus 6. Leidub aspekte, mis ei soodusta riiklike lennubahendite konkurendikoostööle asumist, mis omakorda mõjutavad valitsus-kui-tervik põhimõtete rakendumist tervikuna negatiivses mõttes.

Ettepanek 4. Luua ministriumite tasandile (v.a Kaitse- või Siseministriumide juurde) ühine lennubahendite planeerimisega, koordineerimisega, analüüsimisega, finantseerimisega ja muu kaasnevaga tegelev oma eelarvega osis, vältides aga selle töö mõõtmist ainult kvantitatiivsetel alustel ning vältides ka operaatorite organisatoorset konsolideerimist.

Lisaks tuvastati olulisi tulevikus uurimist vajavaid aspekte, mis mõjutavad konkurendikoostööd tervikuna, milleks on riiklike lennubahendeid käitavate osapoolte omavaheline usalduse ja organisatsioonide-ülese teadmiste jagamise määr ning neile mõistlikke ja hetkel kasutusel olevate strateegiliste mängude väljaselgitamine. Ka neid aspekte on võimalik uurida kõrghariduse omandamiseks tehtava empiirilise teadustööga.

Ettepanek 5. Uurida riiklike lennubahendeid käitavate osapoolte omavahelise usalduse ja organisatsioonide-ülese teadmiste jagamise määra ning nende mõistlikke ja hetkel kasutusel olevaid strateegilisi mängu.



## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritööga sooviti saada vastust **uurimisprobleemile**, kas ja kuidas Kaitseväe ja Politsei- ja Piirivalveameti lennuvahendite riskasutamine aitab parandada riiklike lennuvahendite kasutamise seotud avalike teenuste pakkumist. Sellest lähtus magistritöö eesmärk, milleks oli selgitada välja Kaitseväe ja Politsei- ja Piirivalveameti lennuvahendite riskasutamise vajadus, kaasnevad võimalused julgeoleku tagamisel ning võimalikud piirangud mõlema organisatsiooni jaoks. Magistritöö uurimisstrateegiaks oli **uuriv juhtumiuuring**, mis võimaldas lahata keerukaid sotsiaalseid nähtusi ning analüüsida nüüdisaegseid sündmusi, mõjutamata asjaosaliste käitumist.

Esmalt analüüsiti teoreetilisi allikaid julgeolekualaste uuringute vallas, millest järeldati, et julgeolek on kompleksne nähtus, mis võib sõltuvalt analüüsi tasandist omada võrdlemisi erinevaid toimijaid, väärtusi, ohu allikaid ja ohu liike. Katsed defineerida julgeolekut kui vaid millegi tuletist või hõlpsasti mõõdetavat on nurjatud ning ilmselt liialt marginaliseerivad julgeoleku keerukust. Selline julgeolekuparadigma, milles on asutustel suuremad nõudmised ning vajadused koostööks, suunab neid otsima julgeoleku tagamiseks ühiseid lahendusi. Järgmisena leiti, et sarnaselt nüüdisaegsele julgeoleku kontseptsiooni avarumisele ja sellest tulenevale koostöö olulisuse tõusule, on ka avalik haldus arenenud sarnases suunas. Valitsev paradigma on selline, mida võib mõneti võrrelda vastuhakuga valitsuse omandi ning uute asutuste loomise vastu. Tänapäeva avalikku haldust peetakse olevat selliseks, mis on aina enam killustunud vastutusala-dega, mis nõuab seega asutuste vahelist koostööd ning milles on olulisel kohal muuhulgas sellised märksõnad nagu sidusus, ühised eesmärgid, kaasamine kõigist sektoritest ja ulatus üle kõigi tasandite. Püüdes leida viisi, kuidas saavutada olukord, milles koos saavutatakse rohkem kui omapäi tegutsedes, tutvustati kaht kontseptsiooni, mida on võimalik rakendada varasemalt käsitletud nüüdisaegsete julgeoleku- ja avaliku halduse paradigmade elluviimiseks: konkurendikoostöö, milles olevad asutused teevad samaaegselt nii koostööd kui ka konkureerivad teineteisega, ning võimepõhine planeerimine, mille puhul on oluline tuletada eesmärgist vajalikke võimeid. Sellest tulenevalt jõutigi empiirilise osa juurde, mille eesmärgiks on uurida, kas riiklike lennuvahendite riskasutamine võib olla samm sellise seisundi poole liikumiseks.

Seejärel viidi läbi ekspertintervjuud Riigikantselei juhitud õhusõidukite ekspertgrupi üheksa liikmega. Intervjueeritavad andsid küll vastused kõigile uurimisküsimustele, kuid pärast põhjalikumalt analüüsimist teoreetiliste lähtekohtadega tuvastati, et töös olevatele järeldustele ja ettepanekutele täiendava sügavuse andmiseks oleks tarvis läbi viia ka dokumendianalüüs. Seetõttu teostati täiendavalt kaht tüüpi dokumendianalüüsi: võimete võrdlust ning tekstianalüüsi. Tulemusi

analüüsi kvalitatiivse sisuanalüüsi teel ning kõrvutades neid töö teoreetiliste lähtekohtadega, jõuti töös **kuue järelduse** ning **viie ettepanekuni**.

Tööga selgus, et riiklike lennuvahendite riskkasutamiseks on olemas selge vajadus ning seda peetakse oluliseks, ent tajutakse, et seda toimub liiga vähesel määral. Riiklike lennuvahendite riskkasutamisel on seoseid teoreetilises osas väljatoodud nii valitsus-kui-tervik põhimõtetega, konkurendikoostöö kasulike aspektidega kui ka nüüdisaegse kompleksse julgeolekuparadigmaga, mistõttu leiti, et riiklike lennuvahendite riskkasutamine võib tõepoolest parandada nendega seotud avalike teenuste pakkumist. Riiklike lennuvahendite võimed on erinevad, millest tulenevalt ei kätke nende kasutamine erinevates ülesannetes universaalseid tulemusi, ent nende erinevuses peitub ka oluline voores, milleks on paindlikkus parima vahendi valimiseks vastavalt püstitatud eesmärgile. Antud voores parimaks rakendamiseks soovitati tulevikus defineerida rakenduslikku tüüpi teadustöö raames riskkasutatavate lennuülesannete tüüpilised olukorrad ning koostada maatriksid, mille kohaselt on võimalik leida sobimatute lennuvahendite välistamise teel kõige madalamate kaasnevate kuludega vahend ülesande täitmiseks. Samas leidub aspekte, mis ei soodusta riiklike lennuvahendeid käitavate asutuste konkurendikoostööle asumist, mis omakorda tähendab, et valitsus-kui-tervik põhimõtete rakendumine tervikuna on pärsitud. Seetõttu tehti ettepanek luua ministriumite tasandile ühine lennuvahendite planeerimisega, koordineerimisega, analüüsimisega, finantseerimisega ja muu kaasnevaga tegelev oma eelarvega osis. Selgitamaks välja täiendavaid olulisi aspekte, mis on seotud riiklike lennuvahendite riskkasutamise, tehti lisaks ettepanekud uurida empiiriliste teadustöödega riiklike lennuvahendeid käitavate osapoolte omavahelise usalduse ja organisatsioonide-ülese teadmiste jagamise määra ning nende mõistlikke ja hetkel kasutusel olevaid strateegilisi mänge.

Eelnevalt tulenevalt on magistr töö lähtekohana sätestatud uurimisprobleem, kas ja kuidas Kaitseväge ja Politsei- ja Piirivalveameti lennuvahendite riskkasutamine aitab parandada riiklike lennuvahendite kasutamise seotud avalike teenuste pakkumist, saanud vastuse ning **magistr töö eesmärk on täidetud**. Riiklike lennuvahendite riskkasutamise parandamiseks ja kodanikule kvaliteetsema teenuse tagamiseks tervikuna on tarvis operaatorite ülest ühist planeerimist vahendite pikaajaseks eksploateerimise jaoks ning süsteemset lähenemist lennundusega erinevat sorti avalike teenuste täitmiseks, eraldades selleks valdkonnale pühendatud rahastuse vastavate ministriumite alt.

## **SUMMARY**

### **The need and possibilities of cross-using aircraft across the Estonian Defence Forces and the Estonian Police and Border Guard Board**

The master's thesis sought an answer to the research problem of whether and how the cross-use of aircraft of the Estonian Defence Forces and the Estonian Police and Border Guard Board helps to improve the provision of public services related to the use of state aircraft. Based on the research problem, four research questions were established: (1) What is the current practice of using aircraft? (2) What are the potential benefits or harms of cross-use of aircraft to authorities and security in general? (3) Whether and how the tasks under the responsibility of the Estonian Police and Border Guard Board can be performed with the aircraft of the Defence Forces and vice versa? (4) What are the factors that encourage and discourage aircraft cross-usage? The aim of the thesis was based on the aforementioned, which was to find out the need for cross-using the aircraft of the Estonian Defence Forces and the Estonian Police and Border Guard Board, the accompanying opportunities in ensuring security and possible restrictions for both authorities.

This master's thesis is a qualitative empirical study, the research strategy of which was an exploratory case study. The research methods were semi-structured expert interviews and document analysis. The thesis consists of two chapters. In the first chapter, the analysis concluded that there were overlaps in modern security and public administration paradigms, and thus proposed two concepts – co-competition and capability-based planning – to link the theoretical framework with the empirical part of the thesis. The second chapter described the methodology of the thesis, the sample, the research carried out and reflected the results and analyzes of the research; ending with a section on conclusions and proposals.

Comparing the results with the theoretical framework, six conclusions and five proposals were synthesized. It was found that the cross-use of state aircraft could indeed improve the provision of related public services. At the same time, aspects were identified that do not encourage the co-competition of authorities operating state aircraft, which in turn means that the implementation of the Whole-of-Government principle as a whole is hampered. Therefore, it was proposed to create a joint cell with its own budget at the level of ministries with the task to deal with aircraft planning, coordination, analysis, financing and other related issues. To improve the cross-use of state aircraft and to provide better service to the citizens as a whole requires joint planning across operators for the long-term exploitation of resources, and a systematic approach to the provision of different types of public services by aviation, with dedicated funding from corresponding ministries.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Anderson, B., 2006. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. 2nd ed. London: Verso.
- Arlbjørn, J. S., Freytag, P. V. & De Haas, H., 2011. Service supply chain management: A survey of lean application in the municipal sector. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 41(3), pp. 277-295.
- Australian Public Service Commission, 2004. *Connecting Government: Whole of government responses to Australia's priority challenges*, s.l.: Australian Public Service Commission.
- Barretta, A., 2008. The functioning of co-opetition in the health-care sector: An explorative analysis. *Scandinavian Journal of Management*, Volume 24, pp. 209-220.
- Baumann, A. B., 2010. *The UK's Approach to Stabilisation: The Comprehensive Approach in Action?*, London: Chatham House.
- Baumann, A. B., 2012. Silver Bullet or Time Suck? Revisiting the Role of Interagency Coordination in Complex Operations. *PRISM*, 3(3), pp. 33-46.
- Bilgin, P., 2003. Individual and Societal Dimensions of Security. *International Studies Review*, Volume 5, pp. 203-222.
- Bonel, E. & Rocco, E., 2007. Coopeting to Survive; Surviving Coopetition. *International Studies of Management & Organization*, 37(2), pp. 70-96.
- Bouncken, R. B. & Fredrich, V., 2012. Coopetition: performance implications and management antecedents. *International Journal of Innovation Management*, 16(5), pp. 1-28.
- Breckner, R., Kalekin-Fishman, D. & Miethe, I., 2000. *Biographies and the division of Europe: experience, action, and change on the 'Eastern side'*. 1st ed. Opladen: Leske+Budrich.
- Briani, V. et al., 2010. *Study on the industrial implications in Europe of the blurring of dividing lines between security and defence*. [Online]  
Available at:  
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10475/attachments/1/translations/en/renditions/native>  
[Accessed 27th december 2018].
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M., 2015. Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), pp. 647-663.
- Bucur-Marcu, H., Fluri, P. & Tagarev, T., 2009. *Defence Management: An Introduction*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Burgers, W. P., Cromartie, J. S. & Davis, J. R., 1998. Cooperative competition in global industries: the strategic dimension. *The International Trade Journal*, 12(4), pp. 421-444.
- Burgess, J. P., 2009. There is No European Security, Only European Securities. *Cooperation and Conflict*, 44(3), pp. 309-328.
- Buzan, B. & Hansen, L., 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Buzan, B., Wæver, O. & de Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. 1st ed. Colorado: Lynne Rienner.
- Butterfield, R., Edwards, C. & Woodall, J., 2004. The New Public Management and The UK Police Service. *Public Management Review*, 6(3), pp. 395-415.
- Buyle, R. et al., 2016. *OSLO: Open Standards for Linked Organizations*. St.Petersburg, International Conference of Electronic Governance and Open Society.
- Carayannopoulos, G., 2016. Whole of Government: the Solution to Managing Crises?. *Australian Journal of Public Administration*, 76(2), pp. 251-265.
- Carey, G. & Crammond, B., 2015. What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis. *International Journal of Public Administration*, Volume 18, pp. 1-10.
- Caslen Jr., R. L. & Loudon, B. S., 2011. Forging a Comprehensive Approach to Counterinsurgency Operations. *PRISM*, 2(3), pp. 3-14.
- Chandler, J. A., 1991. Public Administration: A Discipline in Decline. *Teaching Public Administration*, 11(2), pp. 39-45.
- Cheng, J.-H., Yeh, C.-H. & Tu, C.-W., 2008. Trust and knowledge sharing in green supply chains. *Supply Chain Management: An International Journal*, 13(4), pp. 283-295.
- Chim, L., Nunes-Vaz, R. & Prandolini, R., 2010. Capability-Based Planning for Australia's National Security. *Security Challenges*, 6(3), pp. 79-86.
- Christensen, T. & Lægreid, P., 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), pp. 1059-1066.
- Clarke, J. & Newman, J., 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. 1st ed. London: SAGE Publications.
- Colgan, A., Kennedy, L. A. & Doherty, N., 2014. *A Primer on Implementing Whole of Government Approaches*, Dublin: Centre for Effective Services.
- Crammond, B., 2015. What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis. *International Journal of Public Administration*, Volume 18, pp. 1-10.
- Crisis Management Initiative, 2008. *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. Helsinki, Ministry of Defence.
- Crosby, B. C., Stone, M. M. & Bryson, J. M., 2015. Governance in an Era of Partnerships. In: R. K. C. James L. Perry, ed. *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 38-54.
- da Costa, E. A., Bottura, C. P., Boaventura, J. M. G. & Fischmann, A. A., 2009. The game to play: expanding the co-opetition proposal through the strategic games matrix. *International Journal of Conflict Management*, 20(2), pp. 132-157.
- Dalby, S., 2008. Environmental Change. In: P. D. Williams, ed. *Security Studies: An Introduction*. New York: Routledge, pp. 261-273.
- Davies, R., 2015. *eGovernment: Using technology to improve public services and democratic participation*, Brussels: European Parliamentary Research Service.

- Davis, P. K., 2002. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*, Santa Monica: National Defense Research Institute.
- de Coning, C., Lurås, H., Schia, N. N. & Ulriksen, S., 2009. *Norway's Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Diefenbach, T., 2009. New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), pp. 892-909.
- Dion, E., 2014. Canada's Comprehensive Approach in Afghanistan: A Critical Review of Literature, 2001-2011. *Defence Studies*, 14(2), pp. 192-215.
- Dorn, S., Schweiger, B. & Albers, S., 2016. Levels, phases and themes of coopetition: A systematic literature review and research agenda. *European Management Journal*, Volume 34, pp. 484-500.
- Douglass, R., 2016. Hobbes and political realism. *European Journal of Political Theory*, pp. 1-20.
- Dowling, M. J., Roering, W. D., Carlin, B. A. & Wisnieski, J., 1996. Multifaceted Relationships Under Coopetition: Description and Theory. *Journal of Management Inquiry*, 5(155), pp. 155-167.
- Dragija, M., Vašiček, V. & Hladika, M., 2011. *Internal audit and control trends in the public sector of transition countries*. Pula, Juraj Dobrila University of Pula.
- Drake, L. M. & Simper, R., 2004. The Economics of Managerialism and the Drive for Efficiency in Policing. *Managerial and Decision Economics*, 25(8), pp. 509-523.
- Drechsler, W. & Randma-Liiv, T., 2014. The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, Issue 57, pp. 1-26.
- Drent, M. & Zandee, D., 2010. *Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union*. Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Dunleavy, P., 1985. Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model. *British Journal of Political Science*, 15(3), pp. 299-328.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J., 2005. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp. 467-494.
- ECORYS, 2012. *Study on Civil Military Synergies in the field of Security*. [Online] Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/security/pdf/study\\_ecorys\\_cimisos\\_final\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/security/pdf/study_ecorys_cimisos_final_report_en.pdf) [Accessed 30th december 2018].
- Eesti Kaitsevägi, 2019. *Õhuvägi võttis kasutusse Ühendriikidelt saadud transpordilennuki M-28*. [Võrgumaterjal] Available at: <https://mil.ee/uudised/ohuvagi-vottis-kasutusse-uhendriikidelt-saadud-transpordilennuki-m-28/> [Kasutatud 9. mai 2020].
- Eesti Kaitsevägi, 2020. *Kaitsevägi toetab piirikontrolli mehitamata õhusõidukiga*. [Võrgumaterjal] Available at: <https://mil.ee/uudised/kaitsevagi-toetab-piirikontrolli-mehitamata-ohusoidukiga/> [Kasutatud 9. mai 2020].

Eesti Kaitsevägi, 2020. *Lennuvahendid*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://mil.ee/kaitsevagi/tehnika/lennuvahendid>  
[Kasutatud 9. mai 2020].

*Eesti Vabariigi valitsuse ja Soome Vabariigi valitsuse vaheline mere- ja lennuotsingute ning mere- ja lennupäästealase koostöö kokkulepe* (1998) RT II 1999, 7, 43.

Esposito, G., Ferlie, E. & Gaeta, G. L., 2017. The European public sectors in the age of managerialism. *Politics*, 38(4), pp. 480-499.

Filippov, M., 2011. *Siseministeerium analüüsib lennuvahendite ühendamist ühtseks struktuuriks*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.postimees.ee/579392/siseministeerium-analuusib-lennuvahendite-uhendamist-uhhtseks-struktuuriks>  
[Kasutatud 10. mai 2020].

Fitz-Gerald, A. & Macnamara, D., 2012. *Comprehensive Security Requires Comprehensive Structures - How Comprehensive Can We Get?*, Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute.

Flick, U., 2009. *An Introduction To Qualitative Research*. 4th ed. London: SAGE Publications.

Freiberg, A., 2005. Managerialism in Australian Criminal Justice: RIP for KPIs?. *Monash University Law Review*, 31(1), pp. 12-36.

Fukuda-Parr, S., 2003. New Threats to Human Security in the Era of Globalization. *Journal of Human Development*, 4(2), pp. 167-179.

Gnyawali, D. R. & Park, B.-J., 2009. Co-opetition and Technological Innovation in Small and Medium-Sized Enterprises: A Multilevel Conceptual Model. *Journal of Small Business Management*, 47(3), pp. 308-330.

Gnyawali, D. R. & Park, R., 2011. Co-opetition between giants: Collaboration with competitors for technological innovation. *Research Policy*, Volume 40, pp. 650-663.

Green-Pedersen, C., 2002. New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 15(2), pp. 271-294.

*Halduskoostöö seadus* (2020) RT I, 28.02.2020, 4.

Hales, D. & Chouinard, P., 2011. *Implementing Capability Based Planning within the Public Safety and Security Sector*, s.l.: Defence Research and Development Canada.

Hallett, M. & Thorngren, O., 2011. Attempting a Comprehensive Approach Definition and Its Implications for Reconceptualizing Capability Development. In: D. J. Neal & L. W. II, eds. *Capability Development in Support of Comprehensive Approaches: Transforming International Civil-Military Interactions*. Washington: Center for Technology and National Security Policy, pp. 35-50.

Halligan, J., Buick, F. & O'Flynn, J., 2011. Experiments with joined-up, horizontal and whole-of-government in Anglophone countries. In: A. Massey, ed. *International Handbook On Civil Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 74-102.

- Herranz Jr., J., 2010. Multilevel Performance Indicators for Multisectoral Networks and Management. *The American Review of Public Administration*, 40(4), pp. 445-460.
- Hobbs, H. & Williams, G., 2017. The case for a national whole-of-government anti-corruption body. *Alternative Law Journal*, 42(3), pp. 178-183.
- Hoggett, P., 1996. New Modes of Control in the Public Service. *Public Administration*, 74(1), pp. 9-32.
- Holmes, K. R., 2015. What Is National Security?. *2015 Index of US Military Strength*, pp. 17-26.
- Hood, C., 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Hood, C., 1995. The "New Public Management" in the 1980's: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), pp. 93-109.
- Hood, C. & Peters, G., 2004. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), pp. 267-282.
- Hope, K. R. & Chikulo, B. C., 2000. Decentralization, The New Public Management, and The Changing Role of the Public Sector in Africa. *Public Management*, 2(1), pp. 25-42.
- Hughes, J., Sasse, G. & Gordon, C., 2005. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. 1st ed. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Hull, C., 2011. *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Hvenmark, J., 2015. Ideology, Practise and Process? A Review of the Concept of Managerialism in Civil Society Studies. *International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University*, 2016(27), pp. 2833-2859.
- Hädaolukorra seadus* (2020) RT I, 22.05.2018, 6.
- Innes, J. E. & Booher, D. E., 1999. Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), pp. 412-423.
- Jennings, C. A., 2011. All for One and One for All? - Forging Development, Diplomatic and Defense Partnerships under NATO's New Strategic Concept. In: C. M. Schnaubelt, ed. *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*. Rome: Nato Defense College, pp. 89-114.
- Jermalavičius, T., Pernik, P. & Hurt, M., 2014. *Avar julgeolek ja riigikaitse: Avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid*, Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus.
- Jõeveer, R., 2020. *RE: Soov PPA Lennusalga statistiliste andmete järele* [Intervjuu] (9. aprill 2020).
- Kadercan, B., 2017. Nationalism and war for territory: from 'divisible' territories to inviolable homelands. *Cambridge Review of International Affairs*, 08, 30(4), pp. 368-393.
- Kaitseministeerium, 2009. *Sõjalise kaitse arengukava 2009-2018*. [Võrgumaterjal] Available at: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/93432> [Kasutatud 4. aprill 2020].



- Kaitseministeerium, 2017. *Eesti julgeolekupoliitika alused*. [Võrgumaterjal]  
Available at: [http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/sisulehed/eesmargid\\_tegevused/395xiii\\_rk\\_osa.pdf](http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/sisulehed/eesmargid_tegevused/395xiii_rk_osa.pdf)  
[Kasutatud 3. detsember 2018].
- Kaitseväge ja Kaitseväe politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamise ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord* (2020) RT I, 28.06.2017, 50.
- Kaitseväge korralduse seadus* (2020) RT I, 19.03.2019, 86.
- Kaitseväge peastaap, 2019. *Lennubaas*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <http://www.mil.ee/et/kaitsevagi/ohuvagi/lennubaas>  
[Kasutatud 10. november 2019].
- Kaitseväge peastaap, 2019. *Õhuvägi võttis kasutusse Ühendriikidelt saadud transpordilennuki M-28*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <http://www.mil.ee/et/arhiiv/10605/%C3%B5huv%C3%A4gi-v%C3%B5ttis-kasutusse-%C3%BChendriikidelt-saadud-transpordilennuki-m-28>  
[Kasutatud 10. november 2019].
- Kaitseväge põhimäärus* (2020) RT I, 17.12.2019, 11.
- Kaplan, R. D., 1994. The Coming Anarchy. *Atlantic*, 273(2), pp. 44-77.
- Kaufmann, C., 1996. Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars. *International Security*, 20(4), pp. 136-175.
- Korralduse seadus* (2020) RT I, 13.03.2019, 95.
- Kotzab, H. & Teller, C., 2003. Value-adding partnerships and co-opetition models in the grocery industry. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 33(3), pp. 268-281.
- Kumar, M. V. S., 2011. Are joint ventures positive sum games? The relative effects of cooperative and noncooperative behavior. *Strategic Management Journal*, 32(1), pp. 32-54.
- Kuus, I., 2018. *Fotod: PPA sai kätte moodsa tehnikaga seirelennuki*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.err.ee/834039/fotod-ppa-sai-katte-moodsa-tehnikaga-seirelennuki>  
[Kasutatud 19. aprill 2020].
- Lain, J., 2020. *RE: Küsimus seoses piiranguga ühemootoriliste lennuvahendite käitamisega* [Intervjuu] (15. mai 2020).
- Lember, S., 2020. *RE: Küsimus Lennugrupi käsutuses olevate dokumentidega* [Intervjuu] (3. aprill 2020).
- Lennuamet, 2020. *Eesti lennundus*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.ecaa.ee/et/ametist-teenused/eesti-lennundus>  
[Kasutatud 9. mai 2020].
- Lennuamet, 2020. *Õhusõidukite register*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.ecaa.ee/et/lennundustehnika-ja-lennutegevus/ohusoidukite->

register/registri-andmed

[Kasutatud 9. mai 2020].

*Lennubaasi põhimäärus* (2020) KVVJ 09.07.2018 kk nr 149.

*Lennundusseadus* (2020) RT I, 08.01.2020, 7.

Leonardo S.p.A., 2020. AW139. [Online]

Available at: <https://www.leonardocompany.com/en/products/aw139>

[Accessed 20th april 2020].

Levy, R., 2010. New Public Management: End of an Era?. *Public Policy and Administration*, 25(2), pp. 234-240.

Lundgren-Henriksson, E.-L., 2017. Making Sense and Giving Sense of Coopetition: From Strategic Position to Processes and Practices. *Publications of the Hanken School of Economics*, April, pp. 1-89.

Luo, Y., 2005. Toward coopetition within a multinational enterprise: a perspective from foreign subsidiaries. *Journal of World Business*, Volume 40, pp. 71-90.

Lydeka, Z. & Adomavičius, B., 2007. Cooperation among the Competitors in International Cargo Transportation Sector: Factors to Success. *Engineering Economics*, 1(51), pp. 80-90.

Major, C. & Mölling, C., 2009. More Than Wishful Thinking? The EU, UN, NATO and the Comprehensive Approach to Military Crisis Management. In: J. A. Koops, ed. *Military crisis management: The challenge of inter-organizationalism*. Brussels: Studia Diplomatica, pp. 21-29.

Mariani, M. M., 2007. Coopetition as an Emergent Strategy: Empirical Evidence from an Italian Consortium of Opera Houses. *International Studies of Management & organization*, 37(2), pp. 97-126.

Marrone, A. & Nones, M., 2015. *The Role Of Dual-Use Helicopters In The Security And Defence Field*. Rome: Edizioni Nuova Cultura.

Maweu, F. K. & Karani, J., 2016. An E-Government-Integration Framework for County Governments in Kenya. *International Journal of Science and Research*, 5(2), pp. 1723-1725.

McAuley, J., Duberley, J. & Cohen, L., 2000. The meaning professionals give to management... and strategy. *Human Relations*, 53(1), pp. 87-116.

Mearsheimer, J. J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. 1st ed. New York: W. W. Norton & Company.

Miani, L., 2010. Unlocking Interagency Secrets: A New Rosetta Stone?. *InterAgency Journal*, 1(1), pp. 10-18.

Military Factory, 2019. *Antonov An-2 (Colt)*. [Online]

Available at: [https://www.militaryfactory.com/aircraft/detail.asp?aircraft\\_id=754](https://www.militaryfactory.com/aircraft/detail.asp?aircraft_id=754)

[Accessed 20th april 2020].

Militerm, 2006. *Search and rescue*. [Võrgumaterjal]

Available at: <http://termin.eki.ee/militerm/concept.php?id=4960&term=SAR>

[Kasutatud 17. november 2018].

- Miller, J. H., Butts, C. & Rode, D., 2002. Communication and Cooperation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 47(2), pp. 179-195.
- Modstore, 2020. *BAM 350 Eagle Eye, Maritime Surveillance Aircraft*. [Online] Available at: <https://www.modstore.aero/modification/bromma-air-maintenance-ab-bam-350-eagle-eye-maritime-surveillance-aircraft-1> [Accessed 20th april 2020].
- Møller, B., 2000. *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction*. Tampere, International Peace Research Association.
- Møller, B., 2016. *European Security: The Roles of Regional Organisations*. 1st ed. London and New York: Routledge.
- Morgenthau, H. J., 1948. *Politics among Nations*. 1st ed. New York: Knopf.
- Morse, R. S., 2010. Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21(2), pp. 231-245.
- Ngowi, A. B. & Pienaar, E., 2005. Trust factor in construction alliances. *Building Research & Information*, 33(3), pp. 267-278.
- Noordegraaf, M., 2011. Remaking professionals? How associations and professional education connect professionalism and organization. *Current Sociology*, 59(4), pp. 465-488.
- OECD, 2008. Whole-of-Government Approaches to Fragile States. *OECD Journal on Development*, 8(3), pp. 179-232.
- OECD, 2015. *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland*, Paris: OECD.
- Ojo, A., Janowski, T. & Estevez, E., 2011. Whole-of-government approach to information technology strategy management: Building a sustainable collaborative technology environment in government. *Information Polity*, 16(1), pp. 233-250.
- Osborne, S. P., 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practise of public governance*. 1st ed. London: Routledge.
- Osiander, A., 2001. Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. *International Organization*, 55(2), pp. 251-287.
- Othman, M. H. & Razali, R., 2018. Whole of Government Critical Success Factors towards Integrated E-Government Services: A Preliminary Review. *Jurnal Pengurusan*, Issue 53, pp. 1-16.
- Otsingu- ja päästetöö, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord Eesti merealal ning piiriveekogus* (2020) RT I, 11.09.2012, 12.
- Owen, T., 2004. Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition. *Security Dialogue*, 35(3), pp. 373-387.
- Panić, B., 2009. Societal security – security and identity. *Western Balkans Security Observer-English Edition*, Volume 13, pp. 28-39.
- Paris, R., 2001. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?. *International Security*, 26(2), pp. 87-102.

- Peng, T.-J. A., Pike, S., Yang, J. C.-H. & Roos, G., 2011. Is Cooperation with Competitors a Good Idea? An Example in Practice. *British Journal of Management*, 23(4), pp. 532-560.
- Petersen, F. A. & Binnendijk, H., 2007. The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO. *Defense Horizons*, Volume 58, pp. 1-5.
- Politsei ja Piirivalve seadus* (2020) RT I, 19.03.2019, 67.
- Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus* (2020) RT I, 10.01.2020, 4.
- Pollitt, C., 2007. The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administrative Science Management Public*, 8(1), pp. 110-115.
- Pollitt, C., 2013. The Evolving Narratives of Public Management Reform. *Public Management Review*, 15(6), pp. 899-922.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. New York: Oxford.
- Pollitt, C. & Dan, S., 2013. Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform: A Review of the European Literature. *Public Performance & Management Review*, 37(1), pp. 7-32.
- Pollitt, C., Van Thiel, S. & Homburg, V., 2007. *New Public Management in Europe*. [Online] Available at: <https://www.researchgate.net/publication/228545289> The new public management in Europe [Accessed 19th June 2019].
- Popp, J. K. et al., 2015. *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*, Washington DC: IBM Center for The Business of Government.
- Posen, B. R., 1993. The Security Dilemma and Ethnic Conflict. *Survival*, 35(1), pp. 27-47.
- Provan, K. & Kenis, P., 2008. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp. 229-252.
- PZL Mielec SP. Z O. O., 2020. *M28 Twin Turboprop Aircraft*. [Online] Available at: <https://m28aircraft.com/generalInformations/performance> [Accessed 20th April 2020].
- Päästeameti põhimäärus* (2020) RT I, 15.02.2017, 4.
- Päästeseadus* (2020) RT I, 13.03.2019, 123.
- Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord* (2020) RT I, 12.12.2017, 28.
- Ramler, G., 2018. *PPA lennusalga argipäev kui nüansirohke missioon*. [Võrgumaterjal] Available at: <https://director.ee/2018/07/01/ppa-lennusalga-argipaev-kui-nuansirohke-missioon/> [Kasutatud 9. mai 2020].
- Reimann, R., 2020. *Taustinfo välisvahendite kaasabil hangitud PPA õhusõidukite kasutuspiirangute kestvuse kohta* [Intervjuu] (28. aprill 2020).
- Rieker, P., 2006. From Common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy?. *Security Dialogue*, 37(4), pp. 509-528.

- Riigikantselei, 2017. *Riigikaitse arengukava 2017-2026: arengukava avalik osa*. [Võrgumaterjal]  
Available at: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/rkak\\_2017\\_2026\\_avalik\\_osa.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/rkak_2017_2026_avalik_osa.pdf)  
[Kasutatud 4. aprill 2020].
- Riigikantselei, 2020. *Ekspertrühmad*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.riigikantselei.ee/et/ekspertruhmad>  
[Kasutatud 30. aprill 2020].
- Riik, M., 2020. *Abipalved kaitsejõududele: kopterid politseile, 700 000 näomaski terviseametile*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.ohtuleht.ee/997770/abipalved-kaitsejoududele-kopterid-politseile-700-000-naomaski-terviseametile>  
[Kasutatud 9. mai 2020].
- Ritala, P. & Hurmelinna-Laukkanen, P., 2013. Incremental and Radical Innovation in Coopetition - The Role of Absorptive Capacity and Appropriability. *Journal of Product Innovation Management*, 30(1), pp. 154-169.
- Robinson Helicopter Company, 2017. *R44 Raven II & Clipper II*. [Online]  
Available at: <https://robinsonheli.com/r44-specifications/>  
[Accessed 20th april 2020].
- Rusko, R., 2010. Value-creation and networking in coopetition and public value management - The two challenging complementing frameworks of management studies. *Information Management*, 12(1), pp. 209-223.
- Saint-Martin, D., 1998. The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11(3), pp. 319-356.
- Samon, D., 2018. *Riigipiiri valvamise ja kaitsmise eest vastutavad ametkonnad hetkel ja tulevikus*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Sarapuu, K., 2012. Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990-2010. *International Journal of Public Administration*, 35(12), pp. 808-819.
- Sarker, A., 2005. New Public Management, Service Provision and Non-Governmental Organizations in Bangladesh. *Public Organization Review*, 5(3), pp. 249-271.
- Schiavone, F. & Simoni, M., 2011. An experience-based view of co-opetition in R&D networks. *European Journal of Innovation Management*, 14(2), pp. 136-154.
- Siseministeerium, 2015. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. [Võrgumaterjal]  
Available at:  
[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse\\_arengukava\\_2015-2020\\_kodulehele.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf)  
[Kasutatud 10. mai 2020].
- Siseministeerium, 2019. *Siseturvalisuse arengukava 2020-2030 koostamise ettepanek*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content->

[editors/arengukavad/stak\\_koostamise\\_ettepanek\\_09.2019.pdf](#)

[Kasutatud 25. aprill 2020].

Spiegeleire, S. D., 2011. Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security. *The RUSI Journal*, 156(5), pp. 20-28.

Stentoft, J., Mikkelsen, O. S. & Ingstrup, M. B., 2018. Coopetition Segments in a Public-Sector Context: Insights from a Business Region. *International Journal of Public Administration*, 41(13), pp. 1084-1094.

Strickler, T., 2010. Interagency Cooperation: Quo Vadis?. *The Journal of the Simons Center*, 1(1), pp. 3-9.

Zafra-Gomez, J. L., Bolivar, M. P. R. & Muñoz, L. A., 2012. Contrasting New Public Management (NPM) Versus Post-NPM Through Financial Performance: A Cross-Sectional Analysis of Spanish Local Governments. *Administration & Society*, 45(6), pp. 710-747.

Textron Aviation, 2020. *King Air 350ER*. [Online]

Available at: <https://beechcraft.txtav.com/en/king-air-350er>

[Accessed 20th april 2020].

Trubok, M., 2019. *Käskkirja punkti kehtetuks tunnistamine. Lennubaasi lennutegevuskäsiraamatu kinnitamine*. [Võrgumaterjal]

Available at: [https://postipoiss.mil.intra/cgi-](https://postipoiss.mil.intra/cgi-bin/ws31.sh/WService=postipoiss/dokument.p?dok_nr=1481895&key=)

[bin/ws31.sh/WService=postipoiss/dokument.p?dok\\_nr=1481895&key=](https://postipoiss.mil.intra/cgi-bin/ws31.sh/WService=postipoiss/dokument.p?dok_nr=1481895&key=)

[Kasutatud 15. mai 2020].

UNDP, 1994. *Human Development Report*, New York: Oxford University Press.

United States Government Accountability Office, 2005. *Results-Oriented Government: Practices That Can Help Enhance and Sustain Collaboration among Federal Agencies*, s.l.: GAO.

Walker, R. B. J., 1997. The Subject of Security. In: K. Krause & M. C. Williams, eds. *Critical Security Studies*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 61-82.

Waltz, K. N., 1979. *Theory of International Politics*. 1st ed. Reading: Addison-Wesley.

van de Goor, L. & Major, C., 2012. *How to make the comprehensive approach work: Preparation at home is key to effective crisis management in the field*, Hague: Clingendael Conflict Research Unit.

Van Evera, S., 1994. Hypotheses on Nationalism and War. *International Security*, 18(4), pp. 5-39.

Vangen, S. & Huxham, C., 2012. The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), pp. 731-760.

Veebel, V., 2018. (Un)justified expectations on nuclear deterrence of non-nuclear NATO members: the case of Estonia and Latvia?. *Defense & Security Analysis*, 34(3), pp. 1-19.

Veebel, V. & Ploom, I., 2018. Estonia's comprehensive approach to national defence: origins and dilemmas. *Journal on Baltic Security*, 4(2), pp. 1-13.

Wendling, C., 2010. *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management: A Critical Analysis and Perspective*, Paris: IRSEM.

Wolfers, A., 1952. "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), pp. 481-502.

Wood, D. L., 2019. *2019 Index of U.S. Military Strength*. Washington: The Heritage Foundation.

Wu, J., 2014. Cooperation with competitors and product innovation: Moderating effects of technological capability and alliances with universities. *Industrial Marketing Management*, Volume 43, pp. 199-209.

Yin, R. K., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. 4th ed. Los Angeles: SAGE Publications.

## TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Julgeoleku uurimise võimalikud viisid (Møller, 2016, p. 7; autori tõlgitud) .....	11
Tabel 2. Julgeolekuteooriate maatriks (Paris, 2001, p. 98; autori tõlgitud) .....	12
Tabel 3. Intervjueeritavate andmed (autori koostatud).....	33
Tabel 4. Esimese uurimisküsimuse kategooriad ning koodid (autori koostatud).....	36
Tabel 5. Teise uurimisküsimuse kategooriad ning koodid (autori koostatud) .....	37
Tabel 6. Kolmanda uurimisküsimuse kategooriad ning koodid (autori koostatud) .....	41
Tabel 7. Neljanda uurimisküsimuse kategooriad ning koodid (autori koostatud).....	46
Tabel 8. Võimete võrdlusesse kaasatud koodid koos kasutatud dokumentidega (autori koostatud)	55
Tabel 9. Riiklike helikopterite taktikalis-tehnilised andmed ja nende kasutamine praktikas (autori koostatud tabelis kajastatud autorite põhjal) .....	56
Tabel 10. Riiklike lennukite taktikalis-tehnilised andmed (autori koostatud tabelis kajastatud autorite põhjal).....	58
Tabel 11. Tekstianalüüsi kaasatud koodid koos kasutatud dokumentidega (autori koostatud) .....	60
Tabel 12. Riiklike lennubahendite riskasutamist soodustavate ja takistavate tegurite kokkuvõtte dokumendianalüüsi põhjal (autori koostatud) .....	70
Joonis 1. Valitsus-kui-tervik lähenemise eduka rakendamise tegurid riigi, valitsuse ja ametkonna tasanditel (autori koostatud Jermalavičius, et al., 2014 põhjal) .....	20
Joonis 2. Konkurendikoostööd hõlbustavad eeldused avalikus sektoris (autori koostatud Dorn, et al., 2016 põhjal).....	26
Joonis 3. Uurimuse disain (autori koostatud) .....	35



# LISA 1. EKSPERTINTERVJUUDE KÜSIMUSED JA NENDE VASTAVUS UURIMISKÜSIMUSTELE

Uurimisküsimus	Intervjuuküsimus
1. Milline on tänane lennubahendite kasutamise praktika?	Kirjeldage palun, millises seisus hindate praegusel hetkel lennubahendite riskasutamist olevat Eestis?
	Millistel juhtudel olete kasutanud võimalust teise organisatsiooni riikliku lennubahendi tellimiseks?
	Millest ajendatuna on senised riskasutamise otsused tehtud ja kuivõrd need teie arvates on ennast õigustanud? - Palun põhjendage.
	Mil määral on ette tulnud olukordi, kus mingi lennuülesande täitmisega oleks tulnud teise organisatsiooni lennubahend paremini toime? - Mille poolest oleks viimane paremini toime tulnud?
2. Milline on lennubahendite riskasutamise kaasnev võimalik kasu või kahju asutustele ja julgeolekule laiemalt?	Milline on Teie arvates lennubahendite riskasutamise kaasnev potentsiaalne kasu asutuse jaoks?
	Milline on Teie arvates lennubahendite riskasutamise kaasnev potentsiaalne kahju asutuse jaoks?
	Kuidas mõjutab lennubahendite riskasutamine teenuse pakkumise võimekust ja julgeolekut laiemalt? - Palun põhjendage.
3. Kas ja kuidas on Politsei- ja Piirivalveameti vastutusalas olevaid ülesandeid võimalik Kaitseväe lennubahenditega täita ja vastupidi?	Kui oluliseks peate võimalust kasutada teise organisatsiooni riiklikku lennubahendit? - Palun põhjendage.
	Milliste lennuülesannete puhul peaksid riiklikud lennubahendid olema riskasutavad?
	Milliseid samme teeksite Teie, et lennubahendite riskasutamist Eestis tulevikus parendada?
	Kas ja mil määral vajaks teie või teise organisatsiooni riikliku lennubahendi kasutamise kord muutmist?
4. Millised on lennubahendite riskasutamist soodustavad ja takistavad tegurid?	Millised väliskeskkonna tegurid (seadusandlus, poliitika, majandusolukord jms) soodustavad lennubahendite riskasutamist?
	Millised väliskeskkonna tegurid takistavad lennubahendite riskasutamist? - Kuidas ületada eelmainitud takistusi?
	Millised praegused organisatsioonide sisekeskkonna tegurid (juhtimine, organisatsioonikultuur, arusaam koostööst) soodustavad lennubahendite riskasutamist?
	Millised praegused organisatsioonide sisekeskkonna tegurid takistavad lennubahendite riskasutamist? - Kuidas ületada eelmainitud takistusi?

## LISA 2. KOODIPUU KOOS KOODIDE ESINEMISEGA INTERVJUUDE LÕIKES JA NENDE VASTAVUS UURIMISKÜSIMUSTELE

Koodid	Millises intervjuus kood esineb	Kategooriad	Uurimisküsimused
Koostöö ei ole igapäevane/püsiv	1, 4, 6, 8, 9	Ristkasutamist on vähe	Milline on tänane lennudevahendite kasutamise praktika?
Ristkasutamine on varem olnud tihedam, praegu on see madal	2		
Teatud ülesannete jaoks ostetakse teenust juba täna erasektorist sisse	2, 7		
Koostööd tehakse üksikutel operatsioonidel (ametiabi)	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9	Vähene ristkasutamine toimub ühisõppustel ja erakorralistel juhtudel	Milline on lennudevahendite kasutamise praktika?
Ühisõppusi tehakse	1, 6, 7, 9		
Maa-ameti lennukiga on tehtud vaid spetsiifilist teenust (pildistamine)	3	Ristkasutamine on vajalik	Milline on lennudevahendite kasutamise praktika?
Ristkasutamiseks on selge vajadus	4, 6, 7, 8		
Ristkasutamine on oluline	1, 4, 6, 8		
Hukukindlus/täiendav paindlikkus	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	Kasulikud aspektid	Milline on lennudevahendite ristkasutamise kasu või kahju asutustele ja julgeolekule laiemalt?
Majanduslik kasu			
- Ressursi maksimaalne kasutamine	2, 4, 8		
- Teatud väljaõppe jaoks pole lennudevahendi tüüp niivõrd oluline	2, 7		
- Treeninglennud võiks ühildada reaalse vajadusega	1, 8		
- „Õige tööriist õige ülesande jaoks“	1, 2, 6, 8		
- Võimalus tellida teatud teenuseid erasektorist, naaberriikidest või asendada drooniga	2, 4, 5, 7, 9		
- Teatud teenuste sissetellimise suurendamine võib vähendada kulutusi riigile	2		
- Maa-ametile oleks mõistlik kasutada lennusalga hooldusbaasi (mõlemad Tallinnas)	3		
Seosed julgeolekuga			
- Mitte ristkasutamise tõttu võib julgeolek kannatada	2, 3, 6, 9		
- Mitte ristkasutamise tõttu ei pruugi julgeolek kannatada	5, 9		
Majanduslik kahju	1, 2, 3		
Mere/keskkonnaseires võiks koostöö olla tihedam	1, 2, 7, 8, 9	Valdkonnad, kus lennudevahendid võiksid olla paremini ristkasutatavad	
Taktikaline transport võib paraneda	7, 8, 9		
- Ristkasutamine Maa-ametiga oleks teoreetiliselt võimalik	3, 4		
- VIP transport on KV kopteriga mõistlikum	2		
Kadunud inimeste otsing			
- Kadunud inimeste otsingutel on kulude mõttes Kaitseväge platvorm sobivam	1, 2, 6		
- Kadunud inimeste otsingutel on kulude mõttes drooni kasutamine sobivam	9		

Koodid	Millises intervjuus kood esineb	Kategooriad	Uurimisküsimused
Metsatulekahjude kustutamine	1, 5, 9		
<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>			
Olemasolevate lennubahendite kirjeldus	1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9	Lennubahendite iseärasustega seotud takistavad tegurid	
Liigselt universaalne vahend ei pruugi hea olla	4, 8, 9		
Lennubahenditele seatud lepingutest tulenevad piirangud takistavad riskasutamist	1, 2, 4, 7, 8, 9		
<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>			
Teatud lennuülesanded (SAR) nõuavad õhusõiduki valmisolekut	1, 2, 7, 9		
Operaatorite konsolideerimine			
- Konsolideeritult oleks otsuse vastuvõtmise protsess parem ja ressursside kasutamine tõhusam	1, 2, 8		
- Konsolideeritult ei pruugi kitsaskohad kaduda	6, 7, 9		
Ekspertühma kokku kutsumine on hea	4, 5	Väliskeskonna soodustavad tegurid	
- Riik tunneb huvi käsitleda lendamist terviklikuna	1, 9		
Seadusandlus ei piira riskasutust	1, 2, 5, 7, 9		
Eesti lennunduskommuuni väiksus lihtsustab suhtlust („kõik teavad kõiki“)	3, 5, 8		
Kui on võimalus abi pakkuda, siis seda ka tehakse	4, 6, 7, 9	Sisekeskkonna soodustavad tegurid	
- Kaitseväge juhtkond on andnud suuniseid, et Kaitseväge ressursse tuleb võimalusel pakkuda hädaolukordade lahendamiseks	6		
Pisiasjad elavdavad koostööd	3, 4		
Selged kokkulepped on riskasutamise eelduseks	1, 2, 5, 6, 7	Väliskeskonna takistavad tegurid	Millised on riiklike lennubahendite riskasutamist soodustavad ja takistavad tegurid?
Pikaegne planeerimine	4, 6, 7, 8		
- Ülesannete eest vastutavad tuleks üle vaadata	6, 7, 8		
Seadusandlus piirab riskasutust	2, 8		
Suurema vaate puudumine on kitsaskoht	1, 5, 6, 8	Sisekeskkonna takistavad tegurid	
- Mugavus kasutada enda vahendeid pärsib riskasutamist	2, 3		
Silostumine	4, 5, 7, 8, 9		
- Ametkonnad ei vaata riiklike vajadusi, vaid enda eelarve võimalusi	1, 2, 8, 9		
- Võistlus ühiste ressursside nimel	2, 7		
- Organisatsioonikultuur takistab riskasutamist	2, 7, 8		
<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>			
- Probleem ei seisne selles, et ei tahetaks riskasutada	9		

Koodid	Millises intervjuus kood esineb	Kategooriad	Uurimisküsimused
<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>			
Suhtlus võiks olla tihedam	2, 3, 5, 8		
- Protseduuride kokkuleppimine, suhtluskanalite loomine	5, 8		
- Koostöö on algeline	8		
- Koostöö võiks olla parem	7, 8		
Arvamus, et lendamine on kallid lõbu, takistab lennuvahendite kasutamist	2, 4, 8, 9		
Politseiga seotud takistused			
<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>			
- Organisatsioonid võivad olla operatiivülesannetega üle koormatud; pole aega mõelda riskasutamisele	2		
Kaitseväge seonduvad takistused			
<i>Lahtris olev tekst on eemaldatud tööst autori poolt, kuna see sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet. Alus AvTS § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> (vt täies mahus tööd).</i>			
- Kaitsevägegi alles „õpib kasutama“ oma platvorme	1, 4, 9		
- Rahuaja ja kriisiaja hägused jooned: Kaitsevael on vaja „ennast hoida“ reaalseks kriisiks	6, 7		
- Sõjalise juhtimise põhimõtted takistavad riskasutamist	6		
- Riigikaitse planeerimine	5, 7		