

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kristjan Telve

JÄRELVALVEASUTUSTE AUTONOOMIA EESTIS LENNUAMETI NÄITEL  
FUNKTSIONAALSUSE ASPEKTIST

Magistritöö

Juhendaja: Dr. Erkki Karo

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistr töö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Kristjan Telve

“ ..... “ ..... 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Dr. Erkki Karo

“ ..... “ ..... 2016

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2016

Haldusjuhtimise magistr tööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

## Lühikokkuvõte

Käesolevas magistritöös otsitakse vastust küsimusele, kas ja kuidas tõhustaks Lennuameti juhtimisautonoomia erinevate elementide reformimine Lennuameti toimimist järelevalveorganisatsioonina Eesti avaliku halduse maastikul.

Autor avab läbi teaduskirjanduse analüüsi agentuuride olemuse ning uurib nende autonoomiate liike lähtudes erinevatest elementidest ning nende mõjust autonoomia olemusele. Teaduskirjanduse analüüsile lisaks uuris autor Eesti avaliku halduse kujunemist ja seda läbi järelevalvet teostavate ametite näitel.

Käesolev töö keskendub Eesti Lennuameti juhtumianalüüsile, mis põhineb dokumendianalüüsil, rahvusvahelisel ankeetküsitlusel ning poolstruktureeritud intervjuudel.

Magistritöö käigus jõuab autor järelduseni, et Lennuameti tänaste juhtimisväljakutsete lahendamise üheks võimalikuks stsenaariumiks on personali- ning finantsjuhtimise autonoomiat suurendavad reformid. Finantsautonoomia osas pakub autor välja võimalikud lahendused muutmaks kehtivat finantseerimisskeemi selliselt, et teenuse tarbijad hakkaksid panustama lennuohutust tagava organisatsiooni eelarvesse, ning selle tulemusena väheneks riigi finantskohustus antud teenuse osutamise kontekstis. Suurenenud finants- ja personaliautonoomia korral saab Lennuamet osaleda tööturul erasektoriga võrdväärsetel tasemel. See annab Lennuametile võimaluse mehitada organisatsioon kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistidega nagu seda nõuavad rahvusvahelised regulatsioonid.

Võtmemõisted: agentuuri autonoomia elemendid, regulatiivagentuur

## Sisukord

Sissejuhatus.....	5
1. peatükk Agentuuristumine avalikus sektoris .....	8
1.1. Agentuuristumise mõiste ja agentuuride liigitamine.....	8
1.2. Agentuuride autonoomia .....	11
1.3 Õiguslik autonoomia .....	16
1.4 Strukturaalne eraldatus.....	16
1.5 Juhtimuslik autonoomia.....	16
1.6 Personali autonoomia .....	17
1.7 Finantsautonoomia .....	18
1.8 Autonoomia suurendamist takistavad tegurid .....	18
2. peatükk Agentuuride kujunemine Eesti avalikus halduses.....	20
3. peatükk Lennuohutus ja selle koht avaliku halduse maastikul .....	23
3.1 Läbi viidud uuring lennuametite autonoomia osas.....	24
3.2 Uuringu tulemused.....	25
3.3 Juhtumi analüüs Lennuameti näitel .....	27
3.4 Lennuameti autonoomia analüüs .....	29
3.5 Poliitikasoovitused .....	35
Stsenaarium 1.....	36
Stsenaarium 2.....	38
Kokkuvõte.....	40
Summary .....	41
Kasutatud kirjandus.....	44
Lisa 1 Ankeetküsitlus .....	49
Lisa 2 Intervjuu küsimused.....	51

## Sissejuhatus

Lennuohutuse tagamine on kompleksne tegevus, mille kohustus vastavalt rahvusvaheliste lepingutele lasub riikidel. See on viimase aja lennunduses läbi viidud erinevate auditite ning ka lennunduses aset leidnud sündmuste taustal ülimalt kriitilise tähtsusega. Eelkõige on kriitiliselt hakatud viimase paarikümne aasta jooksul erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt pöörama tähelepanu sellele, kuidas toetab järelevalveorganisatsioonide ülesehitus kõrgekvaliteetset lennuohutusala järelevalvet ning milline on nende organisatsioonide võimekus (Michaels ja Wall 2015).

Ka Eesti Lennuameti tänased juhtimisväljakutsed on samamoodi seotud organisatsiooni võimekuste arendamisega. Nimelt on mitmed Euroopa Lennuohutusameti (EASA) ja Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (ICAO) kontrollid ajavahemikus 2010 – 2015 tuvastanud Lennuameti ja Eesti riigi tegevuses mittevastavusi kehtestatud reeglitest, milles kirjeldatakse ja rõhutatakse fakti, et Lennuameti ei ole piisaval hulgal ning nõutavate pädevustega järelevalveametnikke teostamaks täiemahulist ohutusala järelevalvet (EASA ja ICAO auditi raportid 2010 - 2015). Samas ei ole aga lennuohutusala järelevalve riigi esimeste tähtsamate prioriteetide hulgas. Seda ilmestavad selgelt viimasel kolmel aastal Lennuameti poolt esitatud lisataotlused, millega sooviti saada juurde nii rahalisi vahendeid kui ka personali hulga suurendamist, rahuldamata jätmise (Lennuameti eelarve lisataotlused 2013; 2014, 2015). Olemasolevate vahenditega ei suuda aga Lennuamet avaliku sektori organisatsioonina konkureerida töajaturul erasektoriga värbamaks endale kompetentseid ja tunnustatud spetsialiste, kuna sageli on palgatasemete vahe, mis lähtuvalt vestlustest Eesti lennundusettevõtete juhtidega, viimase kasuks kohati pea 2 korda (autori intervjuud). Tänapäevase olukorra jätkumisel võivad aga tekkida mittesoovitud tagajärjed Eesti riigile, sest võib realiseeruda oht, et Euroopa Liit kaevab Eesti lennuohutusala järelevalve mittepiisava suutlikkuse tõttu kohtusse. See omakorda tähendaks seda, et teised liikmesriigid ei pruugi tunnustada Eestis väljastatud erinevaid opereerimissertifikaate või -tunnistusi. Sarnane olukord oli ka aastatel 2003 – 2004, mil Eesti tegi samme astumaks Euroopa Liidu ja *Join Aviation*

*Authority* (JAA) täisliikmeks (JAA auditi raport 2004). Eesti majandusele on aga lennuühenduste olemasolu muu maailmaga väga oluline, eelkõige tänu selle sektori otsesele ja kaudsele panusele Eesti majandusse. Seda illustreerib AS-i Tallinna Lennujaam tellimusel Maris Lauri poolt koostatud uuring, mis väidab, et Tallinna lennujaama reisijate poolt tulenev mõju SKP-le 2012. aastal oli kokku 3,2% (Lauri 2013).

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on analüüsida, kas ja kuidas tõhustaks Lennuameti juhtimisautonoomia erinevate elementide reformimine Lennuameti toimimist järelevalveorganisatsioonina Eesti avaliku halduse maastikul.

Magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks.

Esimeses peatükis avab autor läbi teaduskirjanduse analüüsi agentuuride olemuse ning uurib nende autonoomiate liike, lähtudes erinevatest elementidest ning nende mõjust autonoomia olemusele. Autor keskendub agentuuride uurimisel eelkõige regulatiivagentuuridele nende funktsionaalsuse aspektist. Autor on töö analüüsi alguspunktiks valinud agentuurid, kuna vastavalt Sarapuule (2012) on järelevalveorganisatsioonid Eesti avalikus halduses poolautonoomsed agentuurid. Eelkõige keskendub autor agentuuride erinevate juhtimisautonoomiate komponentidele, tuues välja erinevad tasemed ning nendega kaasnevad kitsaskohad, mida on kajastatud teaduskirjanduses.

Töö teises peatükis uurib autor Eesti avaliku halduse kujunemist peale Eesti taasiseseisvumist, sealhulgas agentuuride loomist ning seda, kuidas liigituvad Eesti avaliku halduse ametid töö esimeses peatükis välja toodud teaduskirjanduse kohaselt. Autor vaatlleb lähemalt ühte erandit, mis selgelt eristub traditsioonilisest järelevalvet teostavast agentuurist Eesti avaliku halduse kontekstis.

Töö kolmandas peatükis annab autor ülevaate lennunduse arengust, ohutusest ning Rahvusvahelise Tsiviillennundus Organisatsiooni ning Euroopa Lennuohutusagentuuri nõuetest riikide lennuametitele. Kuna lennuohutuse järelevalvet teostavate asutuste juhtimiskorralduse ja juhtimisautonoomia kohta pole varem põhjalikke võrdlevaid analüüse läbi viidud, viis autor esimese empiirilise analüüsi sammuna ja juhtumianalüüsi toetamiseks läbi neid teemasid kaardistava ankeetküsitluse ning poolstruktureeritud intervjuud. Empiirilise analüüsi teise etapina uurib autor, kus paikneb Eesti Lennuamet tänases Eesti avaliku halduse piirides ning

kuidas mõjutavad erinevad juhtimisautonoomia elemendid organisatsiooni tööd. Peatüki lõpetuseks pakub autor eelnevatest analüüsides tulenevalt poliitikasoovitustena 2 stsenaariumi Lennuameti tegevuse ümberkorraldamiseks.

Kokkuvõttes osas teeb autor üldistavaid kokkuvõtteid eelpool kirjeldatud analüüsides ning toob välja ka täpsemad soovitused.

## 1. peatükk Agentuuristumine avalikus sektoris

Viimase poole sajandi jooksul on avalikku teenistust raputanud kolm suuremat reformide lainet, mis ühel või teisel moel on üritanud avalikku sektorit muuta (Pollitt ja Bouckaert 2011). Esimene laine kestis eelmise sajandi kuuekümnendate keskelt kuni hiliste seitsmekümnendateni ning selle keskmeks olid ratsionaalsus, kulu-tulu analüüs ja eeldus, et teadus ja ekspertiis toovad progressi (*ibid*). Teine suurem laine – uus haldusjuhtimine, *New Public Management* (NPM) – algas pea koheselt peale eelmise laine lõppu (Pollitt *et al* 2001). Oluliseks muutus efektiivsus ning esiplaanile tõusis niinimetatud parem juhtimine, mis pidi selgelt parandama seniseid suurte ulatustega probleeme (*ibid*). Seda lainet saab pidada ka aluseks agentuuride massilisele loomisele (*ibid*). Kolmas laine kestis alates üheksakümnendate lõpust, ja mõnes mõttes võib öelda, et see kestab veel tänaselgi päeval ning märksõnad siin on valitsemine, võrgustikud, partnerlus, ühinemised, läbipaistvus ja usaldus (*ibid*).

### 1.1. Agentuuristumise mõiste ja agentuuride liigitamine

Agentuuristumine on poolautonoomsete valitsuse käepikenduste loomine, mis pakuvad avalikke teenuseid suhteliselt iseseisvalt. Agentuure peetakse stimuleerivaks keskkonnaks, mis soodustab erasektorilaadset käitumist kõrgemate avalike teenistujate poolt ja mis loob omakorda eelise paremaks teenuseks. (Pollitt ja Bouckaert 2011)

Niisiis NPM ja sellega seonduv agentuuristumine on parema juhtimise otsimine (Pollitt ja Bouckaert 2011). Agentuurid ei ole oma olemuselt midagi uut ja revolutsioonilist, nad on avalikus halduses eksisteerinud juba pikalt ning paljudel juhtudel on samu teenuseid, mida agentuurid pakuvad või selle reformi käigus pakkuma hakkasid, pakutud teiste valitsusasutuste poolt juba pikka aega (Pollitt 2004). Peamine vahe on selles, et seni on neid teenuseid pakutud läbi suurte, kohmakate ning multifunktsionaalsete riigiasutuste (*ibid*). Agentuuride loomise eelis



seisneb selles, et neid luues püütakse anda loodavale organisatsioonile teatud kindlad ning piiritletud valdkonnaga seonduvad ülesanded (van Thiel *et al.* 2011).

Üldiselt juhtimuslikku iseseisvust võib defineerida kui juhtimisotsuste kompetentsi ja võimu organisatsiooni juhtkonnas (Verhoest *et al.*, 2004). Avaliku sektori organisatsioonile suurema juhtimusliku autonoomia andmine eeldab endas otsuste tegemise nihkumist ministeeriumitest agentuuridesse, seda eelkõige ressursside kasutamise ja valikute tegemise osas (*ibid*).

Pollitt (2004) kohaselt on agentuuridele omased alljärgnevad tunnused:

- Nad on avalikud-õiguslikud kehad;
- Nad on struktuuraalselt eraldatud teistest organisatsioonidest ja üksustest ministeeriumi juures;
- Neil on juhtimuslik otsustusautonoomia;
- Nad alluvad formaalselt teatud ministeeriumi kontrolli alla;
- Neil on ootus jätkusuutlikkusele teatud perioodi vältel;
- Neil on vähemalt osaliselt olemas õigused juhtimaks oma ressursse, mis puudutavad personali- ning finantsvahendeid.

Definitsiooniprobleemidest üle saamiseks koostas ka van Thiel CIRPO projekti raames organisatsioonide kategooriad, mille järgi neid saaks kirjeldada (James ja van Thiel 2010). Autorid jagavad avaliku sektori organisatsioonid viide erinevasse rühma:

- esimesse rühma kuuluvad poolautonoomsed organisatsioonid, kellel ei ole õigusliku iseseisvust, kuid on teatav juhtimuslik autonoomia;
- teise kuuluvad organisatsioonid, mis on nii juriidilises kui ka juhtimuslikus mõttes iseseisvad;
- kolmandasse jaotusesse kuuluvad organisatsioonid, mis on oma olemuselt erasektorisse kuuluvad ettevõtted, kuid on loodud valitsuse poolt;
- neljandasse jaotusesse kuuluvad organisatsioonid, mis osutavad teenuseid kohaliku omavalitsuse ja/või keskvalitsuse nimel;
- viiendasse jaotusesse kuuluvad sellised organisatsioonid, mis ei kuulu ühtegi eelpool mainitud alajaotusesse (*ibid*).

Mida suurem on agentuuride autonoomia ja agentuuristumine avalikus sektoris, seda enam võib see viia selleni, et avalik sektor on suuresti fragmenteerunud ja sellest tulenevalt seisavad valitsused silmitsi raskustega erinevate koordinatsiooniprotsesside eduka läbiviimisega (Vibert

2007). Koordinatsiooni probleemid ilmnevad eelkõige sellepärast, et valitsustel puuduvad instrumendid ja mõjuvõim ning autoriteet kontrollimaks agentuure, kui need ei peaks oma toimimises olema niivõrd suutlikud kui seda neilt oodatakse (Vibert 2007). Eelnevast tulenvalt on antud töö autor seisukohal, et kui valitsused soovivad läbi viia avaliku halduse reforme muutes agentuuride autonoomiaid, peavad nad kindlasti keskenduma ning adekvaatselt paika panema koordinatsiooni protsessid, et agentuurid ei väljuks ministeeriumi kontrolli alt. Koordinatsiooni protsessid saavad autori poolt kajastatud lähemalt antud töö alapeatükis 1.8.

Paljud teadlased on juba pikalt uurinud ning järeldusele jõudnud, et ei ole olemas ühte kindlat standardset agentuuri kuvandit, mis kehtiks erinevates riikides täpselt samamoodi (Verhoest *et al.*, 2012). Kui räägitakse agentuuridest laiemalt rahvusvahelises kontekstis, siis ühe riigi mõistes ei pruugi olla see sama, mida ta on teise või kolmanda riigi kontekstis (*ibid*). Lisaks sellele erinevad agentuurid ka selle poolest, kuidas nad on defineeritud ja mis on nende ülesanneteks, lähtuvalt organisatsiooni kultuuridest, õigus- ja poliitilistest süsteemist (Smullen 2010).

Samas leiavad teised teadlased oma töödes, et agentuuride loomiseks võib olla põhjus ka palju lihtsam, kui see esmapilgul näida võib. Nimelt toovad Bouckaert ja Peters (2004) oma artiklis välja selle, et teatud teenused võidakse delegeerida agentuuridele, kui need teenused mida ministeeriumid osutavad või plaanivad osutada, on oma olemuselt liialt keerulised. Samuti juhul kui valitsused ei oma vastavasisulist kompetentsi ning sellest tulenvalt võidakse teenuse osutamisel kaotada avalikku mainet (*ibid*).

Agentuurid täidavad erinevates riikides erinevaid ülesandeid ning nende autonoomiate ulatuste ning tegevuste klassifikaatorid on sageli laialivalguvad ning liigselt üldistatud (Musa 2013). Sellest tulenevalt ning vajadusest uurida agentuure Horvaatias lõi Musa (2013) eraldi agentuuride liigituse nende põhitegevuse valguses:

- Reguleerivad agentuurid on need, kelle ülesanne on juhtida kindlat valdkonda ning teostada selle üle järelevalvet. Tagamaks seda, et need agentuurid saaksid oma tegevust teostada sõltumatult ning adekvaatselt on neil agentuuridel kõrge autonoomia ja madal poliitiline kontroll (*ibid*).
- Täideviivad agentuurid on need, kelle ülesandeks on väljastada otsuseid, mis on seotud individuaalsete õigustega või finantsilise toe tagamisega. Võrreldes reguleerivate agentuuridega on täideviivatel agentuuridel madal autonoomia, samas on nende üle kõrge poliitiline kontroll. (*ibid*).

- Ekspertagentuurid on need, kelle peamisteks ülesanneteks on erinevate eksperthinnangute ning uurimuste teostamine kindlas valdkonnas. Need agentuurid omavad üle keskmise suuremat autonoomiat, samas poliitiline kontroll nende üle jääb alla keskmise madalaks (*ibid*).

Selguse mõttes toob autor siinkohal ära ka tabeli agentuuride liigituse kohta, mis lähtub tolele antud ülesannetest ning sellest lähtuvatest autonoomiatest ning poliitilisest kontrollist.

Tabel 1 agentuuride liigitumine ülesannete põhised

Agentuuri tüüp	Regulatiivne agentuur	Täideviiv agentuur	Ekspert agentuur
Ülesanded	Seadusloome (regulatsioonid, standardid) individuaalsed otsused, järelevalve, sanktsioneerimine	Individuaalsed otsused, avalikud registrid, finantseerimine operatsioonilised ülesanded	Ekspertiis, planeerimine, standardiseerimine, ekspertettepanekud, hindamine, uuringud, koordineerimine
Autonoomia tase	Kõrge	Madal	Üle keskmise kõrge
Poliitilise kontrolli ulatus	Madal	Kõrge	Alla keskmise madal

Allikas: Musa 2013

Oma analüüsis on tuvastanud ka Christensen ja Lagreid (2006), et enamus agenteure lähtuvalt nende tööiseloost liigituvad regulatiivagentuurideks.

Eelnevast tulenevalt keskendub autor eelkõige regulatiivagentuuridele, kuna töös analüüsitavad organisatsioonid Finantsinspeksioon ja Lennuamet liigituvad regulatiivseteks agentuurideks ja seda põhjusel, et nende peamine tegevusvaldkond on järelevalve teostamine.

## 1.2. Agentuuride autonoomia

Verhoest *et al* (2004) on oma artiklis toonud välja agentuuride neli erinevat autonoomsuse taset, milleks on minimaalne, madal, kõrge ja maksimaalne autonoomia. Lisaks autonoomia tasemetele on nad kirjeldanud ka autonoomia liike, milledeks on: juhtumuslik, struktuuriline, finantsiline ning õiguslik. Igal autonoomia tasemel on need elemendid erinevalt sisustatud (*ibid*).

Järgnevalt toob autor autonoomia tasandite võrdluse tabeli kujul, nagu seda on toonud erinevad autorid oma artiklites (Verhoest *et al* 2004; Laegreid *et al* 2008).

Tabel 2 Agentuuride autonoomiad

	Õiguslik autonoomia	Struktuuriline autonoomia	Juhtimusklik autonoomia	Finants autonoomia	Personali autonoomia
Minimaalne autonoomia	Agentuur on osa keskvalitsusest.	Agentuuri juht nimetatakse ametisse keskvalitsuse poolt ja on otseselt alluv ning vastutav keskvalitsuse ees	Juhtimusklikud otsused tehakse agentuuri väliselt valitsuse poolt ilma eelneva koordineerimiseta	Agentuur on finantseeritud täielikult keskvalitsuse poolt ja ei oma mingeid võimalusi ise täiendavat tulu teenida	Kuna autuse eelarve on täielikult kontrollitud keskvalitsuse poolt siis täiendavate ametikohtade loomine organisatsiooni on keeruline. Lisaks seavad omad piirangud ka regulatsioonid, mis sätestavad avalike teenistujate värbamise
Madal autonoomia	Agentuuril on eraldi staatus keskvalitsuse juures, mis põhineb delegeerimisaktil	Agentuuri juht on määratud keskvalitsuse poolt ning vastutab oma tegevustes keskvalitsuse ja nõukogu ees mille liikmed valdavalt on	Agentuur saab teha ise juhtimusklike otsuseid, mis lähtuvad kindlatest protseduuridest	Agentuur on finantseeritud peamiselt läbi keskvalitsuse ja väikese osa oma eelarvest saab teenida läbi teenuste ja toodete müügi	Agentuuri personalipoliitika on tugevasti seotud agentuuri eelarvega ning uute ametikohtade loomine on raskendatud ning selle peab eelarve protsessis heaks kiitma ka

		keskvalitsuse poolt nimetatud			delegeeriv asutus.
Kõrge autonoomia	Agentuuril on oma juriidiline personaliteet mis lähtub seadustest ja parlamendi korraldustest	Agentuuri juht on ametisse nimetatud ja hinnatud nõukogu poolt, mille kooslus on enamuses keskvalitsuse poolt nimetatud liikmetest	Agentuur saab juurutada oma protsesse, mis lähtuvad sisenditest, mille annab keskvalitsus. Agentuur saab ise otsustada milliseid instrumente kasutada, et saavutada keskvalitsuse eesmäärke	Agentuur on finantseeritud peamiselt omatuludest ja vaid väikese osa eelarvest katab keskvalitsus	Agentuur saab ellu rakendada oma protsessidel põhinevat personalipoliitikat ning lähtuda otseselt sisendite ning väljundite suunast mille seab keskvalitsus agentuuri tegevusele ning järgib turu nõudlust ja pakkumist.
Maksimaalne autonoomia	Agentuur allub eraõigusele	Agentuuri juht on ametisse määratud nõukogu poolt, kus enamus liikmeid on kolmanda osapoole esindajad	Agentuur saab ise otsustada kõige üle mis puudutab selle tegutsemist. Agentuuril on ka õigus anda välja ise regulatsioone	Agentuuri eelarve koosneb ainult omatuludest ning valitsus ei panusta agentuuri eelarvesse midagi	Agentuuri personalipoliitika allub otseselt turunõudlusele ning lähtub konkreetselt agentuuri vajadustest

Allikas: Verhoest *et al* 2004; Laegreid *et al* 2008

CRIPO võrgustiku raames on van Thiel koostöös CRIPO meeskonnaga loonud agentuuride jagunemise skaala, mis eristab kolme erinevat tüüpi agenteure: pool-autonoomne; seadusjärgne

ja täisautonoomne agentuur (van Thiel 2009). Kõik nad omavad teatavat autonoomiat, mida saaks ka vaadelda eelnevalt antud töös toodud tabelite abil. Autor analüüsib järgnevalt, kuhu paigutuvad regulatiivagentuurid van Thiel ja CRIPO poolt koostatud agentuuri skaalal.

Nagu tabelist 1 nähtub, siis regulatiivagentuuri põhiline valdkond on järelevalve ja õigusloome. Regulatiivagentuuride autonoomia peab olema Musa (2013) kohaselt kõrge, samas poliitiline kontroll madal. Van Thiel (2009) kohaselt on esimese tasandi autonoomia agentuur poolautonoomne, sest tal ei ole juriidilist iseseisvust; finants- ja personaliautonoomia on madal, kuna sellekohaseid otsuseid ei ole agentuuril endal võimalik teha. Seega regulatiivagentuur siia klassifikatsiooni kuuluda ei saa, kuna neile agentuuridele on omane kõrge autonoomia.

Järgnevalt vaatleb autor van Thiel kohast teise taseme agentuuri, milleks on seadusjärgne agentuur (van Thiel 2009). Sellele agentuuri tüübile on omane seadusepõhine autonoomia ning lisaks on neil üle keskmise kõrge personali- ja finantsautonoomia (*ibid*). Seda eelkõige tänu sellele, et nende agentuuride juhid saavad teha personaliga seonduvaid otsuseid iseseisvalt (*ibid*). Finantsautonoomia taset aitab suurendada seegi, et nende agentuuride eelarve ei koosne vaid riigieelarvelistest vahenditest (*ibid*). Autori arvates liigituvad regulatiivagentuurid antud agentuuri tasandile ja seda eelkõige suhteliselt kõrge autonoomia tõttu. Lisaks kuna regulatiivagentuuride ülesannete hulka kuuluvad nii järelevalve teostamine ning seadusloome korraldamine, siis ei sobiks nad van Thiel kohaselt agentuuride kolmanda liigituse alla - kolmandasse kategooriasse kuuluvad agentuurid on loodud lähtuvalt eraõigusest ning toimivad kui eraettevõtted. Lähtudes era- ning avaliku sektori erinevustest, eelkõige eraettevõtte õigusetusest kehtestada regulatsioone, ei saa regulatiivagentuurid kuuluda kolmandasse kategooriasse.

Eelnevast lähtuvalt on autor seisukohal, et regulatiivagentuurid asetuvad van Thiel ja CRIPO poolt koostatud agentuuri skaalal põhiselt seadusjärgseteks agentuurideks. Lähtuvalt nende liigitustest paigutab autor eelnevat arvestades regulatiivagentuurid Verhoest *et al* ja Laegreid *et al* kohaselt kõrge autonoomia tasemega agentuuride hulka (Verhoest *et al* 2004; Laegreid *et al* 2008).

Alljärgnevalt annab autor täpsema ülevaate autonoomiakomponentidest nagu seda on kirjeldanud Verhoest *et al* (2004) ja Laegreid *et al* (2008) ja nende mõjust autonoomia tasemele.

### 1.3 Õiguslik autonoomia

Autor vaatleb järgnevalt õiguslikku autonoomiat kahest erinevast määratlusest lähtuvalt. Esimeseks määratluseks õigusliku autonoomia osas on agentuuri võimekus anda välja erinevaid regulatiivakte (Verhoest *et al* 2004). Teise määratlusena on õiguslik autonoomia tagatud, kui ministriumil puudub õigus sekkuda agentuuri otsustusprotsessi või on see tehtud raskelt teostatavaks (*ibid*). Nagu eelnevalt selgus, paigutub regulatiivagentuur autori seisukohalt van Thiel ja CRIPO analüüsist lähtuvalt seadusjärgseks agentuuriks, mis aga seab piirid õiguslikule autonoomiale. Nimelt ei saa regulatiivagentuur toimida eraõiguse kohaselt, kuna regulatiivagentuuri üheks ülesandeks on ka seadusloome. Autori arvates on see autonoomia element oluline, samas ilma teiste elementideta toetab selle olemasolu agentuuri autonoomia ulatust vähesel määral. Ilma nimetatud elemendi olemasoluta ei ole võimalik suurendada teiste elementide ulatust, milleks on näiteks struktuuriline eraldatus.

### 1.4 Struktuuriline eraldatus

Struktuuriline eraldatus tähendab, et eraldatakse kindel kitsas ning keerukas valdkond suuremast organisatsioonist, ja selle mõtte on saavutada trend, mille tulemusena liiguksid eraldunud organisatsioonid suurema autonoomsuse poole (Bouckaert ja Peters 2001). Selline eraldumine ainuüksi ei taga autonoomsust ja seda on näidanud praktika, et paljud formaalselt eraldatud organisatsioonid on tihedalt seotud erinevate elementidega (Pollitt 2004). Autori seisukohast ainuüksi struktuuriline eraldatus ei taga agentuuri autonoomia suurenemist, vaid vajab lisaks juurde teisi elemente, mis panustaksid autonoomiasse. Struktuuriline eraldatus saab toimida ainult koos õigusliku autonoomia elemendiga, kuna see vähendab ministriumi poolset sekkumist agentuuri toimimisse. Struktuuriline eraldatus ning õiguslik autonoomia loovad aluse teiste autonoomia elementide suurendamiseks.

### 1.5 Juhtimuline autonoomia

Juhtimulikku autonoomiat iseloomustab kõige paremini väljend „lase juhtidel juhtida“, mis oleks vaba liigsest bürokraatiast ja poliitilistest sidemetest, ning see peaks tooma endaga kaasa ka organisatsiooni efektiivsuse kasvu (Bouckaert ja Peters 2001). See aga ei saa toimuda, kui



selleks ei ole tagatud juhi otsustusvabadus (Bouckaert ja Peters 2001). Juhtimuslik iseseisvus peaks enesest kujutama niinimetatud „käed küljes“ juhtimist, mis tagaks erasektorile sarnase juhi kaasatuse tegevustesse koos tulemustele ja väljunditele orienteeritusega ning sellega kaasneva vastutusega (Christensen ja Laegreid, 2004). Teaduslikult on käidud ka välja väide, et olenemata sellest, kas ja kuidas organisatsioonid on struktuuraalselt eraldatud, on võimalik, et neil on kas samapalju, vähem või isegi rohkem kontrolli ja õigust otsustamise üle, kui seda on nende niinimetatud peremeesorganisatsioonil (Kaufmann, F., Majone, G., Ostrom, V. 1986). Kirjeldatust lähtuvalt on autor arvamisel, et juhtimusliku autonoomia element mõjutab organisatsiooni igapäevast toimimist, sest kui agentuuri juhil puudub võimalus teha juhtumuslikke otsuseid piisava iseseisvusega, piirab see organisatsiooni igapäevast toimimist.

## 1.6 Personali autonoomia

Personaliautonoomia haakub autori seisukohast otseselt eelneva teemaga ning on seotud ka struktuuraalse eraldatusega, samuti sellega, kui palju on organisatsioonile antud iseseisvust personaliga seonduvate otsuste tegemiseks. Personaliautonoomia elementidena saab vaadelda palkade määramist, värbamist ja organisatsiooni suuruse muutmist (Laegreid, Roness, Rubecksen 2005). Isegi kui on toimunud struktuuraalne eraldatus, siis sageli on eraldunud organisatsiooni „käed seotud“ ja seda mõju tunnetavad just eraldunud organisatsioonid läbi kvalifitseeritud tööjõu puuduse (Bouckaert ja Peters 2004). Seda eelkõige kuna organisatsioonidele on seatud karmid piirangud muuhulgas personaliga seonduvate ressursside juhtimisele (*ibid*). See on seotud ka avaliku ja erasektori spetsialistide palgakonkurentsiga, mis on tihti olulisel määral viimase kasuks (Joumar ja Giorno, 2002). Personaliga seonduvate ressursside olulisust ja selle mõju agentuuri toimimisele aitaks vähendada eesmärkide mittetäitmise analüüs (Bennet, 1997). Analüüs ei peaks toimuma mitte ainult läbi juriidiliste ja protseduuriliste standardite, sest need ei pruugi olla alati piisavad hindamaks avaliku sektori tegevusi, vaid need analüüsid tuleb ka avalikustada, mis tagab selle, et avalik sektor on avatum ja läbipaistvam (Pollitt, 2006; Behn, 2003; Talbot 2007). Eelnevast tulenevalt on autor arvamisel, et agentuurid, kes teostavad järelevalvet spetsiifiliste valdkondade üle, peavad olema mehitatud kompetentsete ekspertide poolt. See võib kujuneda raskeks, kui ei ole tagatud piisav personaliautonoomia, mis võimaldab organisatsiooni juhil värvata personali erasektoriga võrreldaval tasemel. Eelnevat täiendab ka autori analüüsi tulemus, mille kohaselt liigitub

regulatiivagentuur kõrge autonoomia tasemega agentuuride hulka, mis võimaldab agentuuri juhil rakendada personalijuhtimise vabadust.

## 1.7 Finantsautonoomia

Nagu nähtub peatüki alguses toodud tabelist (tabel nr 2), võib öelda, et kahel tabelis ülemisel tasandil ehk minimaalsel ja madalal autonoomia tasandil on agentuuri finantsautonoomia väga madal. Nendel tasanditel toimub agentuuride finantseerimine kas ainult läbi keskvalitsuse (minimaalne tasand), või saab agentuur ka väikese osa oma eelarvest teenida ise (madal autonoomia) (Verhoest *et al* 2004; Laegreid *et al* 2008). Vastukaaluks aga kõrgemate tasemete autonoomiate puhul tuleb agentuuridel oma eelarvelised vahendid teenida ise (maksimaalne autonoomia), või panustab keskvalitsus vähesel määral agentuuri eelarvesse (kõrge autonoomia) (*ibid*). Juhtimuslikust seisukohast omab finantsautonoomia ühisosa eelnevalt kirjeldatud Bouckaert ja Peters (2001) väitega „lase juhtidel juhtida“ ehk mida suurem autonoomia, seda suurem on juhi otsustuspädevus agentuuri finantsküsimuste üle. Finantsautonoomia elementidena on välja toodud teenuste hinnastamispoliitika kujundamist ning erinevate tasuliikide juurutamist organisatsiooni tegevustest lähtuvalt (Laegreid, Roness, Rubecksen 2005).

Tulenevalt regulatiivagentuuride paiknemisest van Thiel ja CRIPO poolt koostatud agentuuri skaalal, on antud liigitusse kuuluvad agentuurid üle keskmise autonoomsed. Seda ka finantsautonoomia osas tulenevalt võimalusest rahastada agentuuri mitte ainult läbi riigieelarveliste vahendite, vaid teenida kas osa või kogu oma eelarve läbi teenuse osutamise eest saadava tulu. Mida suurem on võimalus regulatiivagentuuril teenida oma tulu läbi erinevate teenustasude, seda suurem on agentuuri autonoomia (Bouckaert, Peters 2004).

## 1.8 Autonoomia suurendamist takistavad tegurid

Peamised takistavad tegurid, miks ministeeriumid ei soovi suurendada regulatiivagentuuride autonoomia ulatust, põhinevad suuresti ühel kindlal faktoril ja selleks on võimalik kontrolli kadumine agentuuri tegevuste üle (Bouckaert, Peters 2004). Laiemalt lahti seletatuna mõeldakse kontrolli kadumise all ministeeriumi võimatust sekkuda personali küsimustes agentuuri töösse, võimalust väljastada otse mõjutavaid regulatsioone regulatiivagentuuri toimimise suunamiseks,

teenuste ostmist ja pakkumist ning teisi teemasid, mis on seotud autonoomia ulatusega (*Ibid*). Kartusi, et ministeeriumid võivad kaotada kontrolli regulatiivagentuuride tegutsemise üle, saab edukalt maandada läbi asjakohase õigusraamistiku ning seeläbi ka vajalike koordinatsiooni protsesside loomise (*Ibid*).

Autori arvates saavad struktuurilist ja õiguslikku autonoomiat omavad regulatiivagentuurid suurendada organisatsiooni suutlikkust eelkõige läbi finants- ja personaliautonomias tõstmise. Autori seisukohast lähtuvalt on antud elementide mõju muutmine seotud kõige väiksemate ümberkorraldustega agentuuri töös, mis teeb nende muutmise selle võrra lihtsamaks. Nende elementide mõjul on olenevalt agentuuri autonoomias võimalik viia läbi kõige sisulisemaid agentuuri toimimiseks nõutavaid muutusi, mida tingivad kas majanduslikud või funktsionaalsed tegurid. Lisaks on autor seisukohal, et ainuüksi finantsautonomias olemasolust ei piisa. Kuna ühest allikast saadava tulu riskifaktor on kõrge, siis selle hajutamine aitab kaasa riski vähendamisele. Teisisõnu, mida laiapõhjalisem on agentuuri finantsautonomias ehk mida suurem on tuluallikate hajutus, seda vähem on agentuuri finants- ja personaliautonomias majanduslikult mõjutatud sektori muutustest.

Kuna autori arvates on need kaks autonoomias liiki antud töö käsitlemisel kõige olulisemad, siis keskendub ta töö järgnevas osades suuresti just neile elementidele, puudutades teisi elemente vaid põgusalt ning seda autori poolt läbi viidud uurimuse juures, kus ühe küsimusena uuriti agentuuride struktuurilist eraldatust ministeeriumitest. Finantsautonomias olulisust rõhutab ka Laegreid *et al* (2005) oma artiklis, kus väidab, et agentuurid, mis omavad erineva ulatusega autonoomias omavad ka suurt finantsautonomias. Teised autonoomias liigid aga ei oma niivõrd suurt tähtsust (*Ibid*).

## 2. peatükk Agentuuride kujunemine Eesti avalikus halduses

Andmaks lugejatele parema ülevaate agentuuride tekkimise kohta Eesti avalikus halduses, toob autor selles peatükis välja olulisemad agentuuride kujunemise etapid ning valikud. Eelnevas peatükis keskendus autor eelkõige regulatiivagentuuridele, kuna nende üheks peamiseks ülesandeks on järelevalve teostamine, siis alljärgnevalt mõtleb autor järelevalve organisatsioonide all regulatiivagentuure.

Nagu eelmises peatükis kirjeldatud, on avalikus halduses toimunud viimase poole sajandi jooksul kolm suuremat reformide lainet. Oma uurimistöökäigus keskendub autor eelkõige kahele viimasele lainele, kuna need omavad Eesti avalikule haldusele suuremat mõju, sest Eesti iseseisvumise protsess sai alguse teise laine lõpus ning see on suuresti mõjutanud ka Eesti avalikku halduse kujunemist (Sarapuu 2012). Haldusjuhtimisreformi läbiviimist tingivad neli suuremat tegurit: sotsiaalmajanduslik, riigi poliitiline tegur, ootamatud olukorrad ning riigi administratiivne struktuur (Pollitt ja Bouckaert, 2011).

Võrreldes Eesti avaliku halduse kujunemist teiste Kesk-Euroopa riikide avaliku sektoriga, saab tuua välja selge erisuse reformide läbiviimises (Sarapuu 2012). Eesti, olles Nõukogude Liidu üks liiduvabariik, sai pärast iseseisvumist kaasa hulga erinevaid fragmenteerunud ministeeriume ja keskseid agentuure, mis ei olnud omavahel ei vertikaalselt ega ka horisontaalselt normaalses hierarhilises vahekorras (Beblavy 2002). Esimesed muutused Eesti administratiivses struktuuris said alguse juba 1989. aastal, kui võeti vastu Nõukogude Eesti Valitsuse seadus, mille tulemusena moodustati 17 ministeeriumi koos erinevate ametite ja inspeksioonidega (Sarapuu 2012). Peale iseseisvumist on erinevate valitsuste põhifookus olnud sellel, et avalik sektor oleks võimalikult väike, ent samas efektiivne. (*ibid*) Selle tulemusena on 2010. aastaks ministeeriumide arv läbi liitmiste vähenenud 17lt 11le, oluliselt on vähendatud ka erinevate ametite ja inspeksioonide arvu (*ibid*).

Sarapuu (2012) liigitab Eesti avalikus halduses osalevad ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid van Thiel (2009) põhiselt järgnevalt: ministeeriumid kuuluvad gruppi 0, ehk valitsuse osad ja ametid ning inspeksioonid kategooriasse 1 ehk vastavalt poolautonoomsesse

ilma juriidilise iseseisvusega agentuuride liigitusse. Verhoest *et al* (2004) liigitusest lähtuvalt võib öelda, et avaliku halduse ametid ning inspeksioonid liigituvad minimaalse või madala autonoomia ulatusega agentuuride alla. Seda lähtuvalt nii juhtumuslikust kui ka finantsilisest iseseisvusest, mis tähendab seda, et enamus ametite ja inspeksioonide finantsilistest vahenditest saadakse läbi riigieelarve ning ainult väikese osa ametite ja inspeksioonide eelarvest moodustab iseteenitav osa. Siinkohal peab autor iseteenimise all silmas riigilõive, mis on kehtestatud läbi riigilõivuseaduse.

Lisaks asjaolule, et enamus Eesti avaliku halduse agentuure on madala finantsautonoomiaga, on nende personaliautonoomia tase samuti väike. Eesti avaliku teenistuse agentuurid on oma olemuselt üsnagi kontekstist sõltuvad ehk valdkonnaspetsiifilised, see aga teeb keeruliseks valdkonna spetsialiste värbamise, kuna agentuuride juhtide personaliautonoomia on piiratud. Piirangud tulenevad muuhulgas avaliku ja erasektori palgalõhest. Seda keerukust suurendab veel ka Avaliku teenistuse seadus, mis ei paku avalikele teenistujatele erasektoriga võrreldes täiendavaid hüvesid ega sotsiaalseid garantiisid (Randmaa-Liiv 2014). Seetõttu madal personali- ja finantsautonoomia viib asjaoluni, kus spetsiifilises valdkonnas tegutsevat agentuuri ei suudeta mehitada piisava hulga ning pädevusega spetsialistidega (Randmaa-Liiv 2014). Selle tulemuseks on avaliku teenistuse institutsionaalse mälu ning ametnike järjepidevuse puudumine (Randmaa-Liiv 2014). Seega väljatoodud autonoomia elementide suurendamine tagab avaliku halduse agentuuride parema toimimise, kuna nad oleksid mehitatud suuremal hulgal ning pädevamate spetsialistidega.

Eesti avaliku halduse kujunemisel on regulatiivagentuuride loomisel üldiselt aluseks võetud madala autonoomia tasemega agentuuride mudel. Nendest erinevat teed pidi on mindud Finantsinspeksiooni loomisel. Seetõttu peab autor vajalikuks tuua välja Finantsinspeksiooni kui näidet autonoomia elementide proportsionaalsetest jagunemisest.

Finantsinspeksiooni loomise peamiseks valupunktiks kujunes 2001. aasta, kus arutlusel oli asutuse õiguslik staatus ning selle finants- ja juhtumuslik autonoomia (Riigikogu 2001). Debattide tulemusena otsustati finants- ja juhtimisautonoomiale läheneda teisiti kui seda on tehtud seni Eesti avaliku halduse regulatiivagentuuride loomise puhul (*ibid*).

Riigikogu stenogrammist selgub, et põhiline argument eraldi autonoomse organisatsiooni loomiseks oli vajadus palgata pädevaid spetsialiste, kellele oleks põhjalik ning kvaliteetne töö võimatu ning tagajärjed halva töö tõttu võivad olla vastupidised soovitud (Riigikogu 2001). Wolfgang Drechsler on välja toonud, et Eesti avaliku halduse üks peamisi kitsaskohti on hästi

kvalifitseeritud ja motiveeritud avalike teenistujate puudumine (Drechsler 1997). Samalaadsele järeldusele on oma artiklis jõudnud ka Randmaa-Liiv ja Sarapuu (2012) väites, et avaliku halduse parima toimimise eelduseks on professionaalsete spetsialistide olemasolu.

Eesti avaliku halduse maastikul uuelaadse ning suurendatud autonoomiaga agentuuri loomine tähendas seda, et Finantsinspeksioon muutus kõrge autonoomiaga agentuuriks ja seda kõikides aspektides (Finantsinspeksiooni seadus). Finantsinspeksiooni juhtimine on viidud kahetasemeliseks, sätestades seeläbi kõrge juhtimisautonoomia taseme (Finantsinspeksiooni seadus).

Agentuuri loomisega muudeti Finantsinspeksiooni eelarve täielikult iseseisvaks ning sõltuvaks kontrollitavast sektorist (Finantsinspeksiooni seadus). Järelevalvetasu hakkas koosnema nii kapitali- kui mahuosast, millest esimese moodustab 1% järelevalvesubjektide omavahendite, omakapitali või aktsiakapitali summast ning teise kehtestab protsendina igaks kalendriaastaks rahandusminister (Finantsinspeksiooni seadus). Seega on inspeksiooni eelarve täielikult sõltumatu riigieelarvest ja võimaldab kulutusi planeerida kartmata suuri kärpeid valitsuse või parlamendi poolt. Antud vabadus lõi aluse kõrge personaliautonoomia tekkimisele Finantsinspeksioonis.

Nagu eelnevast nähtub, on Eesti avaliku halduse maastikul võimalik tuvastada kahte erineva autonoomia ulatusega regulatiivagentuuri. Kui üldise praktika kohaselt, mida Sarapuu (2012) oma artiklis välja tõi, liigituvad Eesti avaliku halduse regulatiivagentuurid van Thiel ja CRIPO skaalal pool-autonoomseteks agentuurideks, siis on võimalik tuvastada ka seadusjärgseid agentuure nagu seda on eelnevalt kirjeldatud Finantsinspeksioon. Nagu autor käesolevas peatükis kirjeldas, omab Finantsinspeksioon kõiki kõrge autonoomia elemente nagu seda on välja toonud Verhoest *et al* (2004) ja Laegreid *et al* (2008) ning liigitub ka oma autonoomia elementide kohaselt regulatiivagentuuri juurde.

Järgnevas peatükis uurib autor Euroopa riikide lennuametite baasil, millist autonoomia taset omavad need organisatsioonid ning teeb poliitika soovitusi muutmaks Eesti Lennuameti tööd efektiivsemaks läbi finants- ja personaliautonoomia suurendamise.

### 3. peatükk Lennuohutus ja selle koht avaliku halduse maastikul

Tänapäevase lennunduse alguseks võib pidada aastat 1903, kui vennad Wright-d sooritasid esimese motoriseeritud lennu ning sellest ajast alates on selle valdkonna areng olnud suuresti pidurdamatu (ICAO Doc 9859). Euroopa lennuliikluse ohutuse organisatsioon prognoosis aastal 2010, et tänu sektori plahvatuslikule arengule on oodata, et aastaks 2030 kasvab lennuliiklus Euroopas 2010. aastaga võrreldes kahekordseks (Eurocontrol 2010).

Lennundus on kompleksne valdkond tänu keerulistele ning omavahel tihedalt seotud süsteemidele. Normaalse õnnetuste teooria alusel on sellistel tingimustel läbikukkumised paratamatud ning neid saab vältida läbi ennetava tegevuse. Tänu valdkonna komplekssele ja keerukusele on see ka väga detailselt reguleeritud ja seeläbi on lennundusvaldkond üks eesrindlikumaid valdkondi, kus viiakse ellu ennetavaid tegevusi ohutuse tagamisel. Sellest tulenevalt on lennundus üks kõige ohutumaid transpordiliike maailmas (Cobb ja Primo 2003; Janic 2000; Mearns ja Kirwan 2011).

Eelnevast lähtuvalt on vaja riikide lennuohutuse tagamise eest vastutavatel organisatsioonidel teha suuri jõupingutusi selleks, et tagada maksimaalne ohutustase ning säilitamaks lennunduse jätkuv kõige ohutuma transpordi viisi staatus maailmas. Selleks on vaja nii rahvusvaheliste lennundusorganisatsioonide kui ka riiklikul tasandil välja antavate regulatsioonide ja järelevalve piisavust ning maksimaalset täpsust, mille rakendamine suudaks tagada vajalikud tegevused lennunduse komplekssete süsteemide laitmatu koostoimimise ja õnnetuste vältimise.

Riikides vastutavad nimetatud tegevuste eest pädevad asutused, mida tuntakse koondnimega lennuametid. Selleks, et lennuametid suudaksid täita neile pandud kohustusi, on oluline, et riigid tagaksid nende organisatsioonide võimekused nii finantsaspektidest kui ka personali küsimustes.

### 3.1 Läbi viidud uuring lennuametite autonoomia osas.

Autor viis käesoleva töö tarbeks läbi uuringu, mis koosnes kirjalikult edastatud küsimustest ning lühiintervjuudest Euroopa lennuametites saamaks teada, millist autonoomiat antud organisatsioonid omavad ning millistes osades on need suuremad ning millistes väiksemad.

Kokku saadeti küsimustik 29 riigi lennuametile. Lisaks kõikidele Euroopa Liidu liikmesriikide lennuametitele, saadeti uurimusküsimustik ka Islandi ning Norra lennuametitele. Seda tingituna asjaolust, et antud riikide lennuametid teevad suures osas koostööd kõikide Euroopa Liidu liikmesriikidega nii sisulistes küsimustes (uute regulatsioonide kehtestamine) kui ka erinevatel tasanditel erinevates koostöögruppides. Kirjalikku tagasisidet uuringule sai autor 15 riigist, mis teeb vastamisprotsendiks 51,7. Lisaks läbiviidud küsitlusele on autor pärast vastuste laekumist sooritanud lühiintervjuu vormis küsitluse ka teiste liikmesriikide esindajatega. Lühiintervjuud baseerusid poolstruktureeritud küsimustikul (Lisa 2). Kokku viis autor läbi intervjuud 10 liikmesriigi lennuameti juhiga. Nendest 5 olid vastanud ka kirjalikule küsitlusele, kuid autor soovis vastuseid täpsustada. Lisaks viis autor läbi täiendavad 5 intervjuud liikmesriikide lennuametite juhtidega, kes ei olnud kirjalikule küsitlusele vastanud. Kokku sai autor vastused oma küsimusele 20st liikmesriigist, mis teeb vastamisprotsendiks 68,9.

Lähtuvalt sellest, et eelnevas peatükis selgus, et agentuuride autonoomia kõige suuremad mõjutajad olid finants- ja personaliautonoomia elemendid, keskendus autor oma küsitluse läbi viimisel eelkõige neile kahele teemale. Lisaks uuris autor ka seda, kas lennuohutuse alase järelevalvega organisatsioonid on funktsionaalselt eraldatud ministeeriumitest.

Finantsautonoomia osas keskendus autor sellele, millise ulatusega finantsautonoomiat organisatsioonid omavad ning teise osana, kuivõrd laiapõhjaline ning millistest osadest koosneb nende organisatsioonide tulubaas. Finantsautonoomia osas soovis autor teada, kuidas on agentuur rahastatud - kas seda tehakse läbi riigieelarve või on agentuuril veel teisi tulullikaid ning mis need on. Laiapõhjalisuse all peab autor silmas seda, mitmest erinevast allikast saab agentuur tulu.

Personali autonoomia osas soovis autor oma küsitluses vastust, kuivõrd on lennuohutust tagavad agentuurid vabad rakendama personaliautonoomiat ning milliseid takistusi ministeeriumid selles osas seada võivad. Täpsemalt soovis autor teada, kas ja kui suures ulatuses sekkuvad ministeeriumid agentuuri otsustesse, mis puudutavad spetsialistide värbamist.



## 3.2 Uuringu tulemused

Funktsionaalse eraldatuse osas on huvitav täheldada seda, Saksamaa ja Prantsusmaa, ei ole funktsionaalselt lennuameteid eraldanud ja nendes riikides on lennuamet üks osa ministeeriumitest. Ülejäänud riikides on olemas funktsionaalne eraldatus ministeeriumitest.

Personali autonoomia osas on vastused riigiti samuti lahknevad. Taaskord on erandiks Saksamaa ja Prantsusmaa, kus etteantud piirides saavad organisatsioonid teha valikuid ilma ministeeriumi täiendava nõusolekuta vajalike finantsressursside olemasolul. Intervjuudes nimetatud riikide lennuametite juhtidega selgus, et finantsvahenditest puudu ei ole, mistõttu olemasoleva süsteemi muutmiseks vajadus puudub (autori intervjuud 2015). Samas teised riigid, eelkõige Skandinaaviamaad omavad oluliselt suuremat personaliautonoomia taset, mis aitab kaasa sellele, et organisatsioonidel on võimalus värvata tööturult paremat personali.

Personali autonoomiaga on otseselt seotud finantsautonoomia, mis on kirjeldatud pikemalt esimeses peatükis, kus autor avas agentuuri autonoomiate erinevaid tegureid. Küsitluse käigus selgus, et finantsautonoomia aspektist paistsid silma taaskord Saksamaa ja Prantsusmaa. Nende riikide lennuametite finantsautonoomia on küsitluses osalenud teiste riikidega võrreldes palju madalam. Nagu autorile selgus intervjuu käigus ja mida autor kirjeldas ka eelmises lõigus, vastasid nimetatud riikide lennuametite juhid, et kuna neil on tegutsemiseks piisavalt ressursse, siis leiavad nad, et olemasoleva toimiva süsteemi muutmiseks puudub vajadus (autori intervjuud 2015). Nimetatud asjaolu kinnitab autori ülaltoodud seisukohta finants- ning personaliautonoomia tihedast omavahelisest seosest. Nende riikide puhul toimub Lennuametite finantseerimine läbi riigieelarve ning selle väliseid eraldisi antud riigid kasutada ei saa või ei ole neil selleks õigust. Ülejäänud küsitluses osalenud riikidel regulatiivagentuuride finantsautonoomia on palju suurem ja seda eelkõige tänu mitmekesisema tulubaasi näol. Nimelt on nende organisatsioonide riigieelarveliste tulude osakaal kõige väiksemas osas 36 protsenti Hollandis ja kõige suuremas osas 100 protsenti Horvaatias. Siinkohal paistavad silma Skandinaavia riigid, kus see autonoomia suurus võrrelduna teiste riikidega on oluliselt kõrgem, jäädes keskmiselt 85 protsendi tasemele.

Uuringu käigus läbi viidud intervjuudes erinevate riikide lennuametite peadirektoritega selgus üks huvitav fakt. Nimelt on mitmed lennuameti finantsautonoomiad muutunud viimase paari aasta jooksul, näiteks Taanis ja Horvaatias. Ka Lätis on toimunud muutused, aga need jäävad juba pikema aja taha. Samalaadne protsess on käimas hetkel Leedus ja Sloveenias, kus sealsetele lennuametitele taotletakse suuremat finantsautonoomiat. Sloveenia olukord on seda keerukam ja

reformid suurema tähelepanu all, kuna riik on Euroopa Komisjoni poolt kaevatud kohtusse, sest ta ei suuda finantseerida piisaval hulgal lennuohutust tagava organisatsiooni tööd.

Nende riikide lennuametite juhid, kus reformid on veel hiljaaegu läbi viidud või on need läbiviimisel, selgitasid, et peamised finantsautonoomia suurendamise põhjused võib liigitada kaheks:

- Rahvusvahelised lennundusorganisatsioonid EASA ja ICAO olid oma auditite raportites toonud välja tõsised mittevastavused selles osas, et riik ei suuda olemasoleva tööjõu- ja finantsressurssiga tagada lennuohutust, mistõttu peab riik astuma tõsiseid samme olukorra parendamiseks;
- Vältimaks riigieelarve koormamist spetsiifilise valdkonna järelevalve kulutuste märgatava suurenemisega, sooviti saavutada suuremat finantsautonoomiat selliselt, et teenuste eest tasuksid vaid valdkonnaga otseselt seotud organisatsioonid ning isikud.

Taani lennuameti näitel võib vaadelda veelgi radikaalsema reformi läbiviimist. Taani lennuamet kuulus kuni 2010. aastani Taani Transpordiministeeriumi alla, millest tulenevalt puudus ka struktuuriline eraldatus ministeeriumist (autori intervjuu 2015). Uuringust selgus, et valdavalt ei ole selline olukord omane lennuametitele, välja arvatud Saksamaa ja Prantsusmaa. Vaid struktuurilise eraldamisega aga reformid Taanis ei piirdunud, vaid riigieelarvest täielikult sõltuvast asutusest sai suure finantsautonoomiaga organisatsioon. Seda saavutati alates 2013. aastast seadusega kehtestatud lahkuvate reisijate maksu abil (*Ibid*). Sellega asuti finantseerima Taani lennuametit. Lennuametil on vastavalt seadusele õigus esitada lennuettevõtjatele, nii kodumaistele kui ka rahvusvahelistele, arve vastavalt sellele, kui palju on antud lennuettevõtja Taanist reisijaid välja vedanud (*Ibid*). Muudatuse tulemusena hakkasid Taani lennuohutuse tagamise panustama ka need osapooled, kes tegelikult seda seni teinud ei olnud, mistõttu vähenes finantskoormus kodumaistele lennundusettevõtetele. Muudatuse teine ning finants- ja personaliautonoomia seisukohalt olulisem positiivne külg on see, et lennuamet sai tänu suurenenud finantsiseseisvusele võimaluse suurendada oma järelevalve suutlikkust ja professionaalsust ning läbi selle tagada suuremat lennuohutust. Taani Lennuameti juhi kinnitusel sai organisatsioon asuda täielikult panustama lennuohutuse tagamise, mis seni oli osades valdkondades unarusse jäänud (autori intervjuu 2015)

Lisaks eelnevale selgus intervjuudest, et veel hiljaaegu lennuametite autonoomia suurendamise reformi läbi viinud riigid vastasid eitavalt küsimusele, kas olukorda oleks parandanud kui riik

oleks panustanud rohkem finantsressursse lennuametite tegevusse. Selle põhjenduseks toodi üldjoontes kaks argumenti:

Esiteks – oli oht olukorra vaid ajutiseks paranemiseks, mis on tingitud riigi poliitilistest prioriteetidest ning majanduslikust olukorrast, arvestamata lennundussektori vajadusi.

Teiseks – tulenevalt lahenduse ajutisest iseloomust ei arvesta see sektori kasvu, mistõttu majandusliku kõikumise tulemusena tekib oht agentuuride eelarvete kärbeteks, mis hiljem raskendab ilma garantiita vajalike vahendite taastamise majanduskasvu tingimustes.

Kokkuvõttes näitasid uuringu tulemused seda, et enamus riikide lennuametid omasid suurt finantsautonoomiat, mis võimaldas neil seeläbi rakendada suuremat personaliautonoomiat. Finantsautonoomia suurus väljendus selles, et enamus vastanud liikmesriikidest kinnitas, et lisaks riigieelarvele moodustub agentuuride eelarve suures osas ka teisest tuluallikatest nagu näiteks ülennutasudelt saadav tulu, lahkuvate reisijate maksust laekuv tulu ning erinevad järelevalve tasud.

Personaliautonoomia suurus väljendus eelkõige selles, et agentuuridel on vabadus värvata pädevaid spetsialiste lähtuvalt sektoris asetleidvatele muutustele. Tänu suurele finantsautonoomiale on neil võimalik konkureerida tööjõuturul erasektoriga, värbamaks tippspetsialiste, kes vastavad oma kogemuselt ja hariduselt rahvusvaheliste organisatsioonide nõuetele.

Järgnevas peatükis vaatleb autor lähemalt Eesti Lennuameti staatust Eesti avalikus halduses ning analüüsib võimalikke reformimise vajadusi Lennuameti finants- ja personaliautonoomia osas.

### **3.3 Juhtumi analüüs Lennuameti näitel**

Lennuamet on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas olev amet, kelle peamiseks ülesandeks on lennuohutuse tagamine läbi erinevate järelevalve tegevuste ja vajadusel riikliku sunni kohaldamine (Lennuameti põhimäärus). Lisaks eelnevale on Lennuameti ülesanne koos partneritega tagada Eesti lennunduse jätkuv areng ning kvaliteet ja täita rahvusvaheliste lepingutega ning Euroopa lennundusregulatsioonidega seotud kohustusi.

Peale iseseisvumisprotsesse aitasid Skandinaaviamaade erinevad organisatsioonid ehitada Balti maades üles tänapäevast tsiviillennundust. Selle käigus tegi Rootsi konsultatsiooniettevõtte Swedavia põhjaliku analüüs selle kohta, milline peaks olema Lennuamet. Oma analüüsis leiti, et

lähtuvalt rahvusvahelisest praktikast ning ICAO poolsetest tungivatest soovitudest peaks Lennuamet olema eraldiseisev organisatsioon ja nii palju kui võimalik isefinantseeriv organisatsioon (Swedavia raport 1993).

Lisaks on ICAO loonud üldised määratlused läbi oma alusdokumendi, mida tuntakse kui Chicago konventsiooni ja selle juurde kuuluvate Lisade (Annex) ja Dokumentidega (Doc), milline peab olema üks riigi lennuamet, milliste spetsialistidega peab see olema mehitatud ning annab ka tungivad soovitused autonoomia osas (Doc 7300/9 2006; Doc 8335 2010).

Lähtuvalt ICAO poolt kehtestatud nõuetest toob alljärgnev tabel välja, millise erasektori ametikoha või positsiooniga saab võrrelda Lennuameti inspektoreid. Ametikohtade võrdlus lähtub nõuetest, mis on kehtestatud Lennuameti personalile läbi erinevate regulatsioonide, vastavalt kas ICAO või Euroopa Liidu tasandilt.

Tabel 3 Ametikohtade võrdlus

Ametikoht	Ametikoht eraettevõttes
Lennuliiklusteeninduse ja lennuväljade osakonna juhataja	Osakonnajuhataja; lennujuht/spetsialist
Lennuliiklusteeninduse vaneminspektor	Ohutusjuht
Side- ja navigatsiooniseadmete vaneminspektor	Insener/Spetsialist
Otsimis ja pääste ning lennuprotseduuride vaneminspektor	Spetsialist
Meteoroloogia vaneminspektor	Spetsialist
Lennuvälja vaneminspektor	Spetsialist
Lennuvälja vaneminspektor	Spetsialist
Lennutegevus osakonna juhataja	Liini-/Ametpiloot
Vaneminspektor Lennutegevus	Liini-/Ametpiloot
Vaneminspektor Lennutegevus	Liini-/Ametpiloot
Meditsiini vaneminspektor	Arst
Lennundustehnikaosakonna juhataja	kvaliteedijuht, tootmisjuht/hooldusjuht, lennukõlblikkuse juht
Lennundustehnika vaneminspektor 4 inspektorit	kvaliteedijuht, tootmisjuht/hooldusjuht, lennukõlblikkuse juht
Lennundusjulgestuse osakonna juhataja	Julgestusjuht
Lennundusjulgestuse vaneminspektor	Spetsialist
Lennundusjulgestuse vaneminspektor	Spetsialist

Koostaja: autor

### 3.4 Lennuameti autonoomia analüüs

Lennuameti rahastamine toimub täies ulatuses läbi riigieelarve ning omatulu Lennuamet ei teeni (Vabariigi Valitsuse seadus) ning sellest tulenevalt paigutub Lennuamet autori arvates Verhoest *et al* (2004) liigitusest lähtuvalt madala autonoomiaga agentuuride all.

Alates Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga aastal 2004, tuli alustada lisaks ICAO normdokumentidele, mis seni olid loonud lennunduse õigusliku ja ohutusliku raamistiku, ka Euroopa Liidu õiguse üle võtmisega Eesti seadusandlusesse ning hakata rakendama otsekohaldavaid nõudeid. Kuigi Euroopa Liidu määrused on liikmesriikidele otsekohaldavad, siis sisaldavad nad protseduurilisi tegevusi, mis peavad olema reguleeritud siseriiklikus

seadusandluses. See aga seab suure lisakoormuse nii liikmesriigi lennuametile, kui ka ministriumile, kes on vastutav regulatsiooni väljatöötamise eest. Alates 2004. aastast on Euroopa Liidus kehtestatud kokku üle saja erineva otsekohalduva lennundusvaldkonna regulatsiooni, mida liikmeriigid ja selle lennundusettevõtted täitma peavad või mille üle tuleb neil teostada järelevalvet. Lisaks on vastu võetud ka hulgaliselt erinevaid direktiive, mida tuleb juurutada läbi siseriikliku õiguse. Kaasaegne ning õigel ajal uuenenud õigusraamistik on Lennuameti peamine tööriistakogum, ilma milleta ei ole võimalik teostada järelevalvet ning seeläbi tagada maksimaalset lennuohutust.

Õigusruumi muutumist lennundusvaldkonnas saab ilmestada ka tulevikku pilku heites. Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumide lennundus- ja merendusosakonna tööplaan sisaldab täna 28 erineva määruse muutmist või uue välja töötamist ning samuti on kavas ka juba uuendatud Lennundusseaduse muutmine (Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumide Lennundus- ja merendusosakonna 2016 õigusloometööplaan). Veelgi rohkem näitab muutuse suurust ning laienemist Euroopa Lennuohutusagentuuri (EASA) õigusloome tööplaan aastateks 2014-2017, milles soovitakse luua, muuta või täiendada ühtekokku 190 erinevat regulatsiooni, juhendit või nõuete kogumikku (EASA õigusloome plaan 2014-2017). Mitmed selles plaanis kirjapandud tegevused on juba aastaid varem alanud. Sellele vaatamata on number, mis kajastab erinevaid õigusloomega seonduvaid tegevusi arvestatav kogus, eriti arvestades Eestit väiksust ning olemasolevaid ressursse nii Lennuameti kui ka ministriumis. Tasub märkida, et iga uue regulatsiooni välja töötamine või olemasoleva muutmine toob endaga kaasa tegevused, mida Lennuamet hilisemalt asub täitma.

Lennuameti töötajate arv on alates 2000. aastast püsinud suhteliselt stabiilsena, jäädes vahemikku 27-31 inimest (Lennuameti koduleht). Lennuohutus- ja lennundusjulgestuse alast järelevalvet teostab neist täna 21 ametnikku, mis jagunevad nelja erineva põhiosakonna vahele. Erinevatest regulatsioonidest tulenevate täiendavate ülesannete tõttu on ametnike töökoormuse kasvanud selliseks, et on seadnud ohtu kvaliteetse lennuohutuse tagamise. Seda olukorda ilmestab otseselt järelevalvetegevustele kulutatav aeg kogu tööajast, mis viimase kolme aasta keskmiselt jääb vahemikku 17-23 protsenti tööajast (Lennuameti järelevalve arvestus 2012-2015). Eelneva fakti olulisust suurendab veel ka viimastel aastatel toimunud Euroopa Lennuohutusagentuuri ja Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni poolt läbi viidud auditid, mille raportites toonitatakse, et Eesti Lennuametil puudub piisaval hulgal pädevaid järelevalveametnikke, kes suudaks täies mahus osutada lennuohutusala järelevalvet (EASA ja ICAO järelevalve aruanded 2010 – 2015). Olukorra tõsidus on 2015. aastal tegutsema pannud ka

Euroopa Komisjoni Transpordi direktoraadi lennundusseksiooni, kes saatis Lennuametile kirja ning kohtus ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Riigikantselei esindajatega samal teemal, milles kohustatakse riiki võtma tarvitusele vajalikke samme, tagamaks ressursside olemasolu Lennuametile, teostamaks asjakohast ning kvaliteetsset lennuohutusalast järelevalvet pädevate spetsialistide poolt (Rahuoja 2015). Teema aktuaalsust ning tõsidust rõhutas omakorda ka EASA peadirektor oma Eesti visiidi käigus kohtumisel majandus- ja taristuministri härra Kristen Michaliga. EASA tõi välja asjaolu, et kui riik ei võta ette asjakohaseid samme, siis on EASA kohustatud pöörduma Euroopa Komisjoni poole, et viimane algataks kohtuliku menetluse Eesti riigi vastu. Eelnevalt kirjeldatu viitab selgelt olukorrale, kus lennuohutuse järelevalvega tegelev organisatsioon ei suuda pöörata piisaval hulgal tähelepanu oma põhifunktsiooni täitmisele, kuna peab tegelema seadusloomega.

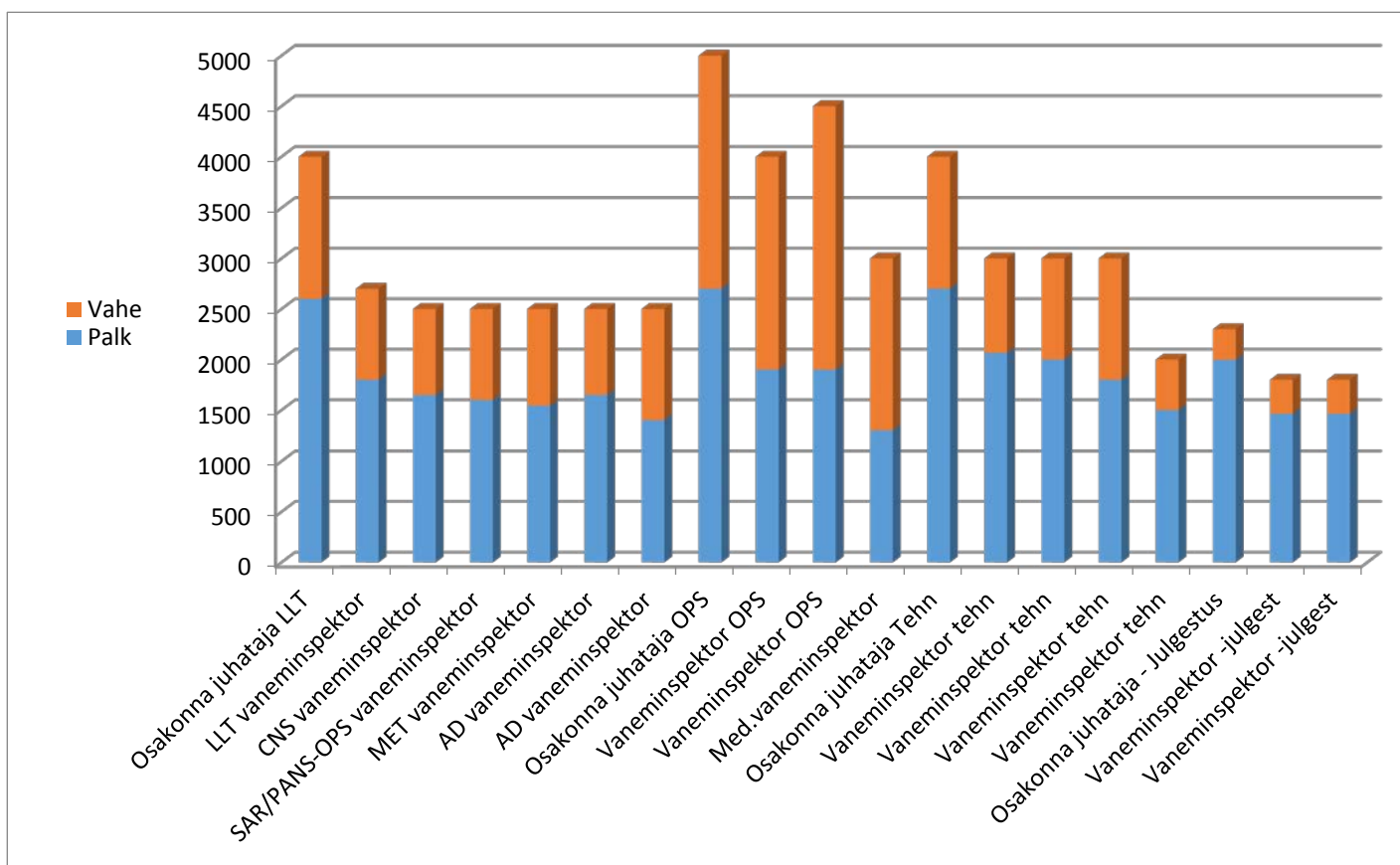
Lennuameti tänane finantseerimine on üles ehitatud nii, et kogu eelarve on otseselt seotud riigieelarvega ning täiendavaid tuluallikaid Lennuametil ei ole. Verhoest *et al.* (2004) mõistes liigitub seega Lennuamet finantsautonoomia mõttes minimaalse autonoomia kategooriasse. Riigilõivud, mida Lennuamet täna oma tegevuste eest vastavalt seadusele saab, on teatavas ulatuses omatuluks, aga selle osakaal on täna marginaalne, jäädes eelnevate aastate andmete põhjal alla 10% kogu ameti eelarvest<sup>1</sup>. Verhoest *et al.* (2004) kohaselt vähest omatulu teeniv agentuur liigituks madala autonoomsusega agentuuride alla, aga kuna Lennuameti poolt kogutavad riigilõivud ei laeku otse Lennuametile, siis jääb Lennuamet nimetatud liigituses siiski minimaalse finantsautonoomiaga agentuuriks. Arvestades finantsautonoomia madalat taset on Lennuametil raske ellu viia personaliautonoomiaga seonduvaid tegevusi. Täna on Lennuamet personaliautonoomia osas olukorras, kus täiendavaid lennundusvaldkonna tippspetsialistide turult juurde värvata ei ole võimalik või on see komplitseeritud. Seda raskendab ennekõike suur palgalõhe era- ja avaliku sektori valdkonna tippspetsialistide vahel. Tulenevalt Lennuameti eelarve tagasihoidlikust mahust, mis 2015. aastal on 1,180 miljonit eurot, ei ole Lennuametil täna võimalik konkureerida spetsialistide tööturul erasektoriga.

Alljärgnevas tabelis toob autor Lennuameti ja erasektori vastavatel ametikohtadel makstavate palkade võrdluse lennundusettevõtete juhtidelt saadud informatsiooni põhjal. Uuring on tehtud autori poolt, viies läbi intervjuud Eesti lennunduse suuremate organisatsioonide tippjuhtidega aastal 2014. Kuigi antud küsitlus viidi läbi 2014. aasta lõpus, siis on antud andmed autori meelest õiged ka täna, kuna Lennuameti eelarve võrrelduna küsitluse ajal läbiviiduga ei ole märkimisväärselt tõusnud ning ka töötajate arv on jäänud samale tasemele.

---

<sup>1</sup> Lennuameti Eelarvete täitmised aastatest 2010 - 2015

Tabel 4 Palkade võrdlus



Allikas: intervjuud Eesti lennundusorganisatsioonide juhtidega ning Lennuameti palga andmed

Koostaja: autor

Autori poolt läbi viidud uuringust palkade osas selgub, nagu nähtub ka ülal toodud tabelist, et kui Lennuamet soovib värvata lennutegevusosakonda vaneminspektorit, kes peab olema ametpiloodi pädevusega (tabelis „vaneminspektor OPS), siis Lennuamet saab antud spetsialistile maksta palka kuni 1900 eurot, samas turul makstakse samaväärsele spetsialistile 4000 eurot. Teiste osakondade ja ametikohtade lõikes on vahe natuke väiksem, kuid siiski, arvestades Lennuameti eelarvet, tuntav.

Eelnevast tulenevalt ei ole Lennuametil olnud võimalik värvata lennundussektorist pädevaid ning kogemustega inimesi, kes vastaksid rahvusvaheliste organisatsioonide (Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon ja Euroopa Lennuohutusagentuur) regulatsioonides sätestanud järelevalve ametnike profiilidele (Komisjoni määrus 1312/2014; Komisjoni määrus 1178/2011; Komisjoni määrus 965/2012; ICAO Doc 8335 (2010)). Näiteks lennutegevuse järelevalvet teostav personal peab omama riigis kasutusel olevate õhusõidukite tüüpidele vastavaid



piloodipädevusi ning hooldusorganisatsioonide järelevalvet teostavad ametnikud peavad omama lisaks tüübipädevustele vähemalt viieaastast töökogemust vastavas valdkonnas (Komisjoni määrus 965/2012).

Kuna eelarve seab piirangud tippspetsialistide värbamisele rahalises mõõtnes, siis ei toimi tavapärase nõudluse pakkumise vahetuna Lennuameti poolt vaadatuna mõlemas suunas, kuna sektoris tippspetsialistidele makstavad tasud on tunduvalt kõrgemad kui seda on võimalik maksta ameti eelarvest. Nagu ka eelnevalt Eesti avaliku halduse peatükis Finantsinspeksiooni näite juures autor kirjeldas, siis sageli on avaliku halduse kitsaskohaks asjaolu, et avalikku teenistusse ei suuda palgata piisaval hulgal kõrgelt kvalifitseeritud ja motiveeritud spetsialiste (Drechsler 1997). Seega võib eeldada, et kui riik oleks algusest peale panustanud järelevalve asutustesse piisavalt, siis ei seisaks ka Lennuamet hetkel silmitsi olukorraga, kus alarahastamise tõttu ei suudeta kindlustada vajalikul arvul kõrgelt kvalifitseeritud ning motiveeritud spetsialistidega.

Samalaadse probleemiga seisis silmitsi ka Läti kuni selle hetkeni, mil reformiti sealse lennundusjärelevalveorgani finantseerimismudelit. Intervjuust tänase Läti lennuameti peadirektoriga selgus, et peale finantseerimismudeli muutmist on kasvanud lennuameti koosseis märgatavalt, seda eelkõige kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistide arvelt ning see kasv on olnud võrreldavas suurusjärgus lennundussektori arenguga Lätis (Intervjuu Läti Lennuameti peadirektoriga 2015). Pädeva personali puudumine ning selle tagajärjel kannatav lennunduse järelevalve võib viia olukorrani, kus Eesti ei suuda läbi järelevalve tagada lennundusettevõtete vastavust kehtivatele nõuetele. Ka EASA auditites on välja toodud ühe olulise puudusena asjaolu, et Eesti Lennuamet ei oma piisaval hulgal vajalike pädevustega järelevalveametnikke (EASA auditi raportid 2010 – 2015). Kahel korral, kui Lennuameti rahastamisskeemi puudujääkidele on tähelepanu juhtinud EASA, on Eesti siiski pääsenud Euroopa Liidu poolsetest sanktsioonidest. Vaatamata valitsuse poolsetele lubadustele rahastamissüsteemi muutmiseks ning eelarvet oluliselt tõstmiseks, on need jäänud esmalt planeeritust tagasihoidlikumaks.

Eelnevad tegevused näitavad, et valitsus on probleemi enda jaoks teadvustanud, samas ei ole valmidust seda täieulatuslikult lahendama. Seda ilmestab asjaolu, et igal aastal on Lennuamet peale oma põhieelarve taotluse esitamist esitanud ka lisataotluse järgneva eelarveaastaks, milles soovitakse kas lisaametikohti või lisavahendeid teatud tegevuste läbiviimiseks. Aastal 2013 esitas Lennuamet lisataotluse, milles soovis alates 2014. aastast saada juurde 3 uut ametikohta sisuosakondadesse, aastal 2014 esitas Lennuamet lisataotluse saada alates 2015. aastast juurde 3 ametikohta. Mõlemal aastal jäid lisataotlused rahuldamata ning sisulist

põhjendust nende rahuldamata jätmiseks ametile ei antud. Põhjenduseks toodi asjaolu, et riigil puuduvad vajalikud vahendid. Lennuameti eelarve kujunemise ülevaate viimasel kolmel aastal annab alljärgnev tabel:

Tabel 5 Eelarve

	2013	2014	2015	2016
Personalikulud	800 064	872 865	888 942	870 719
Majandamiskulud	274 731	272 231	287 396	290 037
<b>kokku</b>	<b>1 074 795</b>	<b>1 145 096</b>	<b>1 176 338</b>	<b>1 160 756</b>

Allikas: Lennuameti eelarve

Koostaja: autor

Lennuameti eelarve on aasta-aastalt kasvanud, küll aga on nimetatud kasv olnud marginaalne, arvestamata lennundussektori pidevalt suurenevaid mahte, mis said autori poolt eelnevalt täpsemalt kirjeldatud. Sellest tulenevalt ei ole hetkel toimiv Lennuameti finantseerimine jätkusuutlik, jäädes aasta-aastalt järjest rohkem jalgu sektori arengutele, kus järjepidevalt laienetakse ning võetakse kasutusele uusi tehnoloogiaid. Seda ilmestab näiteks asjaolu, et aeronavigatsiooniteenuse osutaja soovib Eestis juurutada kauglennujuhtimissüsteemi. Lennuamet, kes lähtuvalt oma põhikirjalistest kohustustest peab lennunduse arengut toetama, ei oma vastavas valdkonnas oskusteavet ega ka vajalikul hulgal ressursse, et seda omandada. Selline olukord ei soodusta autori arvates Eesti lennunduse arengut ning konkurentsivõimelisust. Taoline lähenemine, kus Lennuamet ei suuda panustada suurema osa ulatuses oma tööajast põhitegevusele, milleks on ohutuse tagamine, ei tekita pöördumatut kahju ainult riigi mainele, vaid pikemas perspektiivis aga viia tõsiste tagajärgedeni, kus tegeleda tuleb ohutusnõuete mittetäitmise tulemusel kaasnedes võivate lennuõnnetustega.

Lisaks vastavalt Lennuameti enda poolt läbi strateegia seatud erinevatele eesmärkidele, saab ka eelpool nimetatud väliste organisatsioonide poolt läbi viidud erinevaid auditeid pidada teatavateks mõõdikuteks hetkel kehtiva lennuohutustaseme kohta, mida võiks ja peaks riik arvestama lennundusvaldkonna finantseerimise käigus.

Nagu eelnevast analüüsist selgub, siis madala finants- ja personaliautonomia tõttu ei suuda Lennuamet täna värvata piisavalt pädevaid spetsialiste, kes nii oma kogemuselt kui ka hariduselt vastaksid rahvusvaheliste organisatsioonide poolt kehtestatud nõuetele. Antud olukorra lahendamata jätmine võib eskaleeruda Euroopa Komisjoni poolse pöördumisega kohtusse Eesti riigi vastu. Samuti võib piiratud ressursside tingimustes toimuda lennunduse arengu pidurdumine või halvimal juhul kasvab risk lennuõnnetuse toimumiseks tulenevalt ebapädevast järelevalvest.

### 3.5 Poliitikasoovitused

Autori arvates on riigil antud olukorras võimalik võtta kaks erinevat tegutsemissuunda.

Esimese riigipoolse võimalusena lahendamaks tekkinud olukorda, on Lennuameti eelarve suurendamine selliselt, et viimasel tekiks võimekus palgata inimesi, kes oma profiililt vastaksid nõuetele, mille on kehtestanud rahvusvahelised lennundusorganisatsioonid. See võimaldaks Lennuametil kui tööandjal positsioneerida end tööjõuturul eraettevõtetega võrdväärsel tasemel. Nagu eelnevalt on autor rõhutanud, on ametnike palgatase lennunduse järelevalve valdkonnas oluliselt madalam kui seda on sarnastel positsioonidel erasektori palgatase. Lisaks muule võib see viia ka võimaliku korrupsiooniohu tekkimisele. Arvestades seda, et see tähendaks Lennuameti palgafondi suurenemist umbes samas suurusjärgus kui ta täna on, ei oleks see avalikkuse silmis aktsepteeritav lahendus, sest juba täna on Lennuameti palgad võrreldes nii Eesti keskmise kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala ametitega võrreldes ühed kõrgemad (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi palgauuring 2014). Lisaks toetab seda ka Rahandusministeeriumi seisukoht, mille kohaselt riigil ei ole võimalik kõike kinni maksta (Saarmann 2014).

Eelnevalt autori poolt välja toodud argumentatsioon toetab seda, miks ta ei poolda agentuuri eelarve suurendamist läbi riigieelarve. Riigieelarveliste vahendite eraldamine agentuurile on mõjutatud poliitilisest prioriteetidest ning riigi majanduslikust olukorrast ning ei oma otsest seost organisatsiooni vajadustega, mille tingivad valdkonna arengud.

Teise võimalusena võib autori arvates kaaluda Lennuameti autonoomsuse suurendamist, mille tulemusena saavutaks Lennuamet suurema iseseisvuse ja sõltumatuse teostada oma rahalisi ja personaliga seonduvaid otsuseid. Selle saavutamise eelduseks on avaliku halduse reformi läbiviimine, mille tulemusena muutuks Lennuameti hetkel kehtiv finantseerimisskeem selliselt, et see oleks sarnane enamuse autori poolt läbi viidud uuringus kirjeldatud riikide

organisatsioonide omaga. Antud lähenemist on selgelt toetanud ka oma esinemises 2014. aasta Lennundusseminaril Eesti ühe suurema õhusõidukite hooldusega tegeleva ettevõtte Magnetic MRO juhatuse esimees Jona Butautis, kelle seisukohast riik ja lennuamet peavad hakkama mõtlema kui ettevõtte, mis soodustaks lennunduse arengut Eestis (Butautis 2014).

Lähtuvalt ülalpool kirjeldatud lahendustest pakub autor siinkohal välja nendele vastavaid stsenaariume. Mõlemad lahendused baseeruksid erineva autonoomia dimensioonil. Esimene neist oleks täielikult turupõhine ning suuresti sõltuvuses Eestist lahkuvate reisijate hulgaga ja Tallinnas käideldava kauba tonnaažiga. Oma olemuselt liigituks see maksimaalse agentuuri autonoomia dimensiooni, sest sellise lahenduse korral oleks agentuur ise vastutav kogu oma finantsvahendite kogumise eest ning ei saaks riigieelarvest lisavahendeid.

Teise lahenduse puhul oleks Lennuameti eelarvesse panustajaid rohkem ning tänu sellele, et antud lahenduse korral panustaks ka riik läbi riigieelarve agentuuri eelarvesse teataval hulgal, liigituks see Verhoest *et al.* (2004) kohaselt kõrge autonoomiaga agentuuri dimensiooni. Lisaks eelnevale oleks see sarnane ka enamusele uuringus vastanud organisatsioonide finantsautonoomiale.

## Stsenaarium 1

Käesoleva lahenduse korral muutuks Lennuamet autonoomseks agentuuriks, kes teenib vajalikud vahendid täielikult riigieelarve väliselt.

Lennuameti eelarve koosneb kolmest komponendist, millest üks oleks riigilõivud, mida Lennuamet on kohustatud korjama tulenevalt Lennundusseadusest ja Riigilõivuseadusest (Lennundusseadus; Riigilõivuseadus). Tänapäevane maht sellest allikast saadavast tulust moodustab 8 protsenti kogu asutuse eelarvest. Arvestades kava suurendada seda aastal 2017 kuni 20 protsendini, suureneb see osa tulubaasist märgatavalt. Teise komponendina näeb autor lahkuva reisija tasu. Arvestades, et 2014. aastal lahkus Eesti lennuväljade kaudu 1 043 939 reisijat (Lennuameti kogutud statistika). Statistikasse on kaasatud Tallinna, Tartu, Kuressaare ja Kärdla lennujaamad, kolme ülejäänud lennuvälja (Kihnu, Ruhnu ja Pärnu) reisijate hulk jääb alla kolme tuhande ja seda arvestusse ei ole võetud, sest riik doteerib suures osas neilt lennuväljadelt lahkuvate reisijate pileteid. Arvestades, et 2016. aasta Lennuameti eelarve on 1,160 miljoni eurot ja eeldusel, et riigilõivude suurendamise kava jõustub plaanipäraselt 2017. aastal, mille tulemusena peaks riigilõivudes laekuv tulu olema suurusjärgus 235 000 eurot. Seega selleks, et

saavutada tänasega samaväärne rahastatuse tase, tuleks kehtestada lahkuvatele reisijatele maks suurusega 90 senti reisija kohta. Kuna maksu käitlemine ei tooks endaga kaasa lisakulutusi, kuna arved lennuettevõtetele edastaks Lennuamet, siis ei ole vaja lisada ka sellele maksule eraldi käitlemiskulutusi. Käideldava lennukauba tonnaaži arvestusse on autor kaasanud samad lennuvälja nagu seda on tehtud lahkuva reisija tasu määratlusele. 2015. aastal läbis valimis olevaid lennuväljasid kokku 14 359 tonni lennukaupa. Maksustades igat käideldav kauba tonn 1 euroga, annaks see aastas, 2015 aasta baasil juurde 14 359 eurot Lennuameti eelarvesse .

Suurendades maksu lahkuvatele reisijatele suurusjärku 1,5 eurot reisija kohta, siis oleks Lennuameti eelarve suuruseks riigilõivu summa 235 000, kaubalt kogutava tasu summas 14 359 ja lisaks lahkuva reisija tasu, mis lisaks juurde 1 564 500. See teeks kogu eelarve suuruseks kokku 1,813 miljonit eurot.

Kirjeldatud lähenemise korral tuleb läbi viia avaliku teenistuse reform, mis aitaks suurendada Lennuameti finantsautonoomiat. Reformi tulemusena muutuks Lennuamet iseseisvaks agentuuriks, nagu seda on täna Eesti Finantsinspeksioon, kes tegutseb lähtuvalt oma seadusest.

Siinjuures ilmnevad autori arvates suure tõenäosusega kaks olulist takistust. Esiteks poliitiline, kuna Lennuameti muutumine täiesti iseseisvaks agentuuriks, kes omab täielikku tegutsemisvabadust, ei ole aktsepteeritav tulem. Senised Lennuameti püüdlused suurendada Lennuameti finantsautonoomiat on põrkunud ministeeriumi skepsisele, kuna täieliku agentuuristumise kaudu tekib organisatsioonil vabadus ja seeläbi nõrgeneb ministeeriumi kontroll selle üle. Mõneti toetavad neid hirme Finantsinspeksiooni loomisel Riigikogus toimunud diskussioonid organisatsiooni kontrollimehhanismide suutlikkuse üle (Riigikogu, 2001).

Teise võimaliku takistusena saab antud lahenduse juures välja tuua selle, et juurutades maksu lahkuvatele reisijatele, mida hakatakse koguma läbi lennuettevõtete, suurendab see teataval määral nende kulutusi. Samas mitmed Euroopa riigid on tänaseks lahkuva reisija maksu juba kehtestanud, mistõttu ei tekita see lennuettevõtjatele lisakohustusi, kuna nad juba käitlevad taolisi makse teistes riikides. Lisaks eelnevale võivad lennundusettevõtted tekkinud kulutused kompenseerida pileti hinna suurendamisega. Arvestades asjaolu, et Eesti asub Kesk-Euroopa nii-öelda arenevas, ent perifeerses piirkonnas, ning et Eesti turg on väike võrrelduna naaberriikide omaga, siis lennuettevõtjate siia lendama meelitamine on alati olnud seotud suurte jõupingutustega. Selle üks oluline osa on ka kohalike maksude suurus, mida lennuettevõtja peab maksma kas reisijate pealt või siis, olenevalt õhusõiduki suurusest, massi pealt lennuvälja

käitajale. Taoline tasu tõus võib mõned lennuettevõtjad siit turult minema peletada, mis aga omakorda avaldaks negatiivset mõju nii riigi majandusele kui ka lõpptulemusena Lennuameti eelarvele. Kõige suuremat vastuseisu sellise maksu kehtestamisel on oodata just odavlennuettevõtete poolt ja seda on näidanud nii mõnegi riigi senised kogemused. Nagu selgus uuringu käigus läbi viidud intervjuudest Läti ning Taani lennuametite juhtidega, puutusid mõlemad riigid kokku sarnase probleemiga. Nimelt oli Riia lennuvälja käitaval ettevõttel sõlmitud pikaajaline leping lennuettevõtjaga Ryanair Ltd, mille jooksul kehtestas lennuvälja käitaja lahkuva reisija maksu. Selle tegevuse peale pöördus lennuettevõtja kohtusse, kuna leidis, et lepingu tingimusi on rikutud. Kohtulahendi kohaselt kohustati lennuvälja käitajat maksma lennuettevõtjale kogutud tasu täies ulatuses tagasi.

Sama lennuettevõttega oli probleeme ka Taani lennuametil, kelle vaidlus küll kohtusse ei jõudnud, samas läbirääkimised lahkuva reisija maksu kehtestamise osas olid lennuameti esindaja sõnu pikad ning kurnavad. Selles välja pakutud lahenduses toodud riskide realiseerumine, mis seisneb lennuettevõtjate võimalikus vastuseisus märgatavalt suurenevale tasule, muudab selle valiku Eesti kontekstis küsitavaks.

## Stsenaarium 2

Käesoleva lahenduse korral suureneksid oluliselt Lennuameti finants- ja personaliautonoomia, samas teistes autonoomia elementides autor suuri muutmisvajadusi ei näe.

Agentuuri autonoomia reformimise mõistes on see lahendus tagasihoidlikum võrreldes eelmises stsenaariumis välja pakutuga. Samas annab see Lennuametile teatavad võimalused oma finantsvahendeid paremini reguleerida ning hajutada riske, mis võivad kaasneda reformiga.

Selle lahenduse puhul saaks rääkida nii-öelda nelja punkti rahastamisskeemist. Nelja punkti all peab autor siinkohal silmas järgnevaid allikaid: riigieelarvelised eraldised, riigilõivud, tasu ülelendudelt korjatavast navigatsioonitasust ja viimasena reisijatasu, mida korjatakse lahkuvatelt reisijatelt läbi lennundusettevõtte. Võttes aluseks samad numbrid nagu olid toodud välja juba eelmise stsenaariumi juures, võiks olla erinevate osapoolte panus eelarvesse alljärgnev:

- Ülelennutasudelt saadav tulu, mida tänaste kulutuste ulatuses saaks Lennuamet eelarvest katta, oleks 450 000 eurot aastas. Rahvusvaheliste regulatsioonide kohaselt võib

ülelennutasudelt finantseerida lennuameteid mitte rohkem kui 40% lennuametite eelarvest;

- Riigilõivude osa eelarvest jääks samuti samaks ehk 235 000 eurot, kui arvestada 2016. aastal kehtima hakkavaid lõive;
- Riigi eelarveliste vahendite hulk võiks jääda samale tasemele nagu seda on ülelennutasudel korjatav summa ehk 450 000 eurot;
- Kehtestada lahkuvatele reisijatele maks, mille suurus oleks 0,64 senti reisija kohta, et tekiks samas suurusjärgus eelarve nagu eelmises stsenaariumis.

Sellise jaotuse puhul saaksime kokkuvõttes sama suure eelarve nagu see on välja toodud eelmises stsenaariumis ehk 1,799 miljonit eurot.

Kui eelmise lahenduse korral oleks otstarbekas, et ametile rahastamine ei toimuks enam läbi riigikassa, vaid kõik tulud laekuksid otse Lennuametile, siis antud stsenaariumi korral oleks lahendus riigi seisukohal paindlikum. Paindlikkus saavutatakse sellega, et Lennuametit ei reformita täiesti iseseisvaks agentuuriks, vaid suurendatakse üksnes finantsautonoomiat tänu erinevatest allikatest laekuvatele tuludele. Selle lahenduse juures ei ole autori seisukohalt oluline lisavahendite laekumine adressaadilt otse Lennuameti eelarvesse, vaid vahendid võivad liikuda läbi Riigikassa. Ometi on oluline see, et erinevad tasud oleksid kindlalt määratletud kui Lennuameti vahendid ning neid ei saaks kasutada teistsugustel eesmärkidel. Lisaks peab olema võimalus eelarveaasta jooksul kulutamata vahendid kanda järgmise aasta eelarvesse ilma piiranguta või tagastada need klientidele.

Antud reformi eeliseks eelmise stsenaariumi valguses on eelkõige see, et ministeerium ei kaota otsest kontrolli Lennuameti üle ja seetõttu on see vastuvõetavam ka poliitilisest seisukohast. Lisaks puudub vajadus muuta Lennuameti juhtimisstruktuuri ülesehitust nagu seda on näiteks Finantsinspektsioonil. Reformi läbi viimine ei eelda uute õigusaktide välja töötamist, kuna kõik reformiga kaasnevad muudatused on mahutatavad olemasolevasse õigusruumi. (Lennundusseadus, Vabariigi Valitsuse seadus ja Lennuameti põhimäärus)

Sellest tulenevalt on antud lahendus autori meelest ainuõige viis lahendamaks kitsaskohad, millega seisab täna silmitsi Lennuamet.

## Kokkuvõte

Lennundus on keeruline valdkond, mille toimimine toetab riigi majandust olulisel määral. Seega selle katkemine või selles valdkonnas mittesoovitud tulemite esinemisel võivad olla tõsised, majandust ja mainet kahjustavad tagajärjed.

Töö teises ja kolmandas peatükis vaatles autor nii teaduskirjanduses kui ka avalikus halduses toimivaid agentuure ning tuvastas analüüsi tulemusel, et ka Eesti avalikus halduses on olemas agentuuri definitsioonile vastavad organisatsioonid. Valdav enamus agentuure on Eestis kas minimaalse või väikese autonoomiaga. Ometi, nagu töö teises ja kolmandas peatükis kirjeldatud, on olemas ka Eesti kontekstis järelevalveasutusi, kes omavad selget finantsilist ning ka personaliautonomiat keskvalitsusest, viies samas ellu riigi kohustusi, milleks on näiteks finantsjärelevalve.

Nagu antud töö käigus selgus, siis vaadates Euroopa lennuameteid ning nende autonoomiaid, paistab Eesti silma teistsuguse lähenemisega.

Suurel osal Euroopa riikide lennuametitest on Eestiga võrreldes suurem finantsautonoomia, mis läbi on ka nende personalipoliitika suuresti iseseisvam ja sellealaste otsuste tegemine on tunduvalt lihtsam, kui seda on täna Eestis.

Võttes arvesse antud töö käigus tuvastatud võimalikke erinevaid lahendusi Lennuameti ülesehituse ja autonoomiate osas, tasuks Eesti Vabariigi Valitsusel kaaluda Lennuameti autonoomia suurendamist ja seda eelkõige finantsautonoomia aspektist. Seda enam, et sarnane lähenemine lennuohutusjärelevalve organisatsioonide toimimises on ennast tõestanud mitmetes riikides ning Eesti avalikus halduses Finantsinspektsiooni näitel. Sellest tulenevalt on autor seisukohal, et teises poliitikasoovituses toodud Lennuameti finantsautonoomia suurendamine on parim võimalik lahendus, kuna see ei suurenda riigi finantskohustust Lennuameti ees, samas läbi personaliautonoomia aitab lahendada Lennuameti toimimise kitsaskohti.



## Summary

### **Autonomy of oversight organisations based on Estonian Civil Aviation Administration on functional aspect.**

Flight safety is a complex activity in which the obligation under international treaties lies with the states. This is also the topic which has been under constant review of different quality control activities conducted by international organizations which identify more and more weaknesses in implementing of aviation safety tasks by the states. Those monitoring activities also look into how states have set-up that critical institution, and does it meet the criteria that has been stipulated by different organisations in their requirements

Estonian Civil Aviation Administration (ECAA) have been tackling the challenges to meet those standards set by the international organisations. Those challenges have been picked-up also by different audits conducted by the European Aviation Safety Agency (EASA) and the International Civil Aviation Organization (ICAO) during the period from 2010 to 2015 (EASA and ICAO audit reports from 2010 to 2015). These audits have identified that the Estonian Civil Aviation Administration does not have enough required competent personnel to carry out full safety oversight activities on all domains in the most effective way.

ECAA has requested several times additional resources to meet the international standards that have been set for Civil Administration personnel. By the time being none of those requests, made during the last three years, has been successful (ECAA additional budget requests for 2013; 2014, 2015). It is a challenge for a CAA to compete with the private sector entities with existing resources since the wages in private sector sometimes exceed the wages in public sector more than two times.

Today's situation, where ECAA is unable to recruit necessary personnel persists, and this may lead to unwanted consequences for Estonia. The main reason is the potential risk that the European Union may take legal action in court against Estonian because it is not allocating necessary resources. This in turn would mean that other Member States might not recognize a

variety of operating certificates issued by ECAA. A similar threat was in the years 2003 - 2004, when Estonia was in accession process into the European Union and to be a full member of the Joint Aviation Authority (JAA) (JAA audit report, 2004). At that time the problem was solved since ECAA-s budget was increased.

Aviation and air connectivity is essential to Estonian economy and this has been illustrated by the study, ordered by Tallinn Airport from Maris Lauri in 2013. The report concluded that aviation and passengers who are travelling through Tallinn Airport contributed 3,2% to the GDP in 2012 (Lauri 2013)

The master thesis is divided into three chapters.

In the first chapter the author analyses scientific literature by looking into the nature of the agencies, and analyses different agency autonomy elements on the basis of various factors and their impact to the autonomy as such. Author focuses especially on regulatory agencies since their main role is different kind of compliance monitoring activities. The author decision to start the thesis on agencies was motivated by the fact that according to Sarapuu (2012), Estonian Public Administration supervisory bodies are semi-autonomous agencies. In particular, the author focuses on the different agencies management autonomy components, highlighting the levels which are reflected in the scientific literature.

In the second chapter the author examines the development of public administration in Estonia after Estonia regained independence, including the creation of agencies. Author also looks into how Estonian public administration agencies fit into the agency model described in the first chapter. Author looks closely at one exemption that stands out clearly from traditional supervising agency of Estonia's public administration.

In the third chapter the author gives an overview of the development of aviation safety, and the requirements of International Civil Aviation Organization and the European Aviation Safety Agency for the of national civil aviation authorities. To get a comprehensive overview about the differences within the European Union states in establishing their Civil Aviation Administration, author conducted a survey focusing on different autonomy elements such as financial and personnel autonomy. Author decided to choose those element because in his opinion those elements may affect the most the effectiveness of an authority. For the background information the author also looks into whether the authorities are functionally separated from the ministry or not. Based on the results the author decided also to conduct half structured interviews with the leaders of some of the Authorities to get more in-depth knowledges on the autonomy of their

organisations in respect of financial and personnel autonomy. In the second part of the empirical analyses author focuses on ECAA by looking how those two elements help or restrict the normal everyday activities of the organisation.

In the end of the chapter the author gives a suggestion with two possible scenarios in order to improve the operations of ECAA. Author suggest as a conclusion that the most effective and suitable solution for ECAA in cooperation with Ministry and with aviation sector is to reorganise organisation financial autonomy. According to the solution author suggests, all the users who are using ECAA services, will start to contribute to the organisations budget and therefore the state contribution to the organisation budget will decrease.

## Kasutatud kirjandus

- Beblavy, M (2002) *Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European countries*: OECD Journal on Budgeting, 121 – 139.
- Behn, R. D. (2003) *Why Measure Performance? Different Purpos Require Different Measures*: Public Administration Review 65(5): 586 – 606.
- Bennett, C. J. (1997) *Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability*: Governance Vol. 10, Issue 3, 213-233.
- Bouckaert, G. and Peters, G. (2001) *Ministries, Agencies and Other Structures: Alternative Models of Linkage and Performance*: IRSPM V, Barcelona.
- Bouckaert, G. Peters G. B. (2004) *What is available and what is missing in the study of quangos, Unbundled Government, A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*: Routledge, 22-49
- Butautis, J. (2014) Future of Aviation Industry, Lennundusseminar Tartu 13-14.11 2014
- Christensen, T. and Laegreid, P. (2004) *Regulatory Agencies: The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control*: Governance Vol. 20, Issue 3, 499-520.
- Christensen, T. and Laegreid, P. (2006) *Agencification and regulatory reforms, Autonomy and Regulation, Coping with Agencies in the Modern State*: Edward Elgar Publishing Limited, 8-47.
- Cobb, R.W., Primo, D.M. (2003) *Plane Truth: Airline Crashes, The Media, and Transportation Policy*: Washington: Brookings Institution Press.
- Convention on International Civil Aviation Doc 7300/9 (2006)

- Curristine, T., Lonti, Z. and Joumard, I. (2007) *Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*: OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No. 1, 1-41
- Drechsler, W. (1997) *Avalik haldus kui riigiteadus, Avaliku Halduse Alused. Valimik Euroopa Esseid*: Tartu Ülikooli Kirjastus, 11-22
- EASA õigusloomeplaan aastateks 2014-2017
- EASA ja ICAO auditi raportid aastatest 2010 – 2015
- EUROCONTROL (2010) Flight Movements 2010 – 2030. Long-Term Forecast. CND/STATFOR Doc415 of 17 December 2010.
- Eesti Lennuväljade reisijate arv, kauba ja posti kogused ning lennuoperatsioonid (2015). Kättesaadav: [http://www.ecaa.ee/public/statistika\\_2015.pdf](http://www.ecaa.ee/public/statistika_2015.pdf)
- Finantsinspektsiooni seadus (RT I 2001, 48, 267)
- Finantsinspektsiooni koduleht. Kättesaadav: <https://www.fi.ee/>
- ICAO Doc 9859 (2009) Safety Management Manual, Second Edition, 2-1.
- ICAO Doc 8335 AN/879– Safety Oversight Fifth Edition 2010
- JAA auditi raport 2004
- James O.; van Thiel S. (2010) *Structural devolution and agencification, The Ashgate Research Companion to New Public Management*: Ashgate Publishing Limited, 209 - 222
- Janic, M. (2000) *An assessment of risk and safety in civil aviation*: Journal of Air Transport Management, Vol. 6, Issue 1, 43 – 50.
- Joumard, I. and C. Giorno (2002), *Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland*: OECD Economics Department Working Papers, No. 332, OECD Publishing, 4 - 39.
- Kaufmann, F., Majone, G. and Ostrom, V. (1986) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*: Publications at Bielefeld University, 211 - 228
- Euroopa Komisjoni Määrus (EL) nr 1321/2014, õhusõidukite ja lennundustoodete ning nende osade ja seadmete jätkuva lennukõlblikkuse ning sellega tegelevate organisatsioonide ja isikute sertifitseerimise kohta. 26 november 2014, ELT L 362, 17.12.2014, 1-261

Euroopa Komisjoni Määrus (EL) nr 1178/2011, millega kehtestatakse tsiviillennunduses kasutatavate õhusõidukite meeskonnaga seotud tehnilised nõuded ja haldusmenetlused vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 216/2008. 3. november 2011, ELT L 311, 25.11.2011, 1-292.

Euroopa Komisjoni Määrus (EL) nr 965/2012, millega kehtestatakse lennutegevusega seotud tehnilised nõuded ja haldusmenetlused vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 216/2008. 5. oktoober 2012, 1-226

Laegreid P., Roness P. G., Rubecksen K. (2005) *Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?:* Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, 7-31.

Laegreid P., Roness P. G., Rubecksen K. (2008) *Controlling Regulatory Agencies:* Scandinavian Political Studies, Vol. 31 Issue 1, 1-26

Lauri, M. (2013) Tallina lennujaama mõju reisijaliikluse mõju Eesti majandusele.

Lennuameti koduleht Kättesaadav [www.ecaa.ee](http://www.ecaa.ee)

Lennuameti eelarve lisataotlused 2013; 2014; 2015

Lennuameti järelevalve arvestus 2012-2015

Lennuameti Eelarvete täitmised aastatest 2010 – 2015

Lennundusseadus (RT I 1999,26,376)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi palgauuring 2014

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi Lennundus- ja merendusosakonna 2015 õigusloometööplaan

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 31.07.2006 määrus nr 73 (RT RT I, 03.11.2010, 4; RT I, 10.02.2012, 11; RT I, 06.03.2013, 20; RT I, 09.04.2014, 1; RT I, 03.07.2015, 5; RT I, 11.02.2016, 16) Lennuameti põhimäärus

Mearns, K., Kirwan, B. (2011) *Does safety measure up?:* Air Traffic Technology International, 12-15

Michaels D. ja Wall R. (2015) *EU Rebukes Germany for Airline Oversight Before Germanwings Crash:* The Wall Street Journal,

- Musa, A.(2013) *Agencies in Croatia: Something Old or Something New?: Croatian & Comparative Public Administration*, Vol. 13, Issue 2
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State Third edition:* Oxford University Precc Inc
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfieldc, J., Smullend, A. & Talbote, C. (2001) *Agency Fever: Analysis of an International Policy Fashion:* Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice , Vol. 3, Issue 3, 271 – 290.
- Pollitt, C. (2004) *The Agency idea, Something old, something new, something borrowed, something untrue, Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation:* Routledge, 3-21
- Rahuoja, M. (2015) Aviation safety oversight capacity of Estonia, European Commission Directorate-General for Mobility and Transport
- Randma-Liiv, T. ja Sarapuu, K. (2012) *Avalik Teenistus, Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011:* Tallinna Ülikooli Kirjastus, 356-388
- Randma-Liiv, T. (2014) *Mis sunnib riigi tippjuhte lahkuma:* Nurkse instituudi ideepank
- Riigikogu (2001) „Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu (630 SE) teine lugemine“. IX Riigikogu stenogramm, V istungjärgk. 7. märts 2001.a.
- Riigilõivuseadus (RT I, 30.12.2014, 1)
- Sarapuu, K. (2012) *Administrative Structure in Time of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Aenncies 1990 – 2010:* International Journal of Public Administration, Vol. 35, Issue 12, 808-819
- Saarmann, T. (2014) *Ministeerium: riigil ei ole võimalik kõike kinni maksta:* Eesti Päevaleht Ärileht 28.10.2014 nr 208
- Smullen, A., J. (2010) *Translating Agency Reform Rhetoric and culture in comparative perspective:* Palgrave Macmillan
- Swedavia raport (1993) Organisational structure for civil aviation
- Talbot, C. (2007) *Performance Management:* The Oxford Handbook of Public Management
- Vabariigi Valitsuse seadus (RT I, 05.11.2014, 4)

- van Thiel, S., Verhoest K., Bouckaert G. and Lægreid P. (2011) *Lessons and Recommendations for the Practice of Agencification: a Policy Brief for Governments in Europe and Beyond, Governing Public Agencies in the 21<sup>st</sup> Century, International lessons and policy recommendations: COST Action IS0601 - Governing Public Agencies in the 21st Century. International lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601 on ‘Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization CRIPO/COBRA’*(Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert and Per Laegreid, 2011)
- van Thiel, S., & CRIPO team. (2009) *The rise of executive agencies: Comparing the agencification of 25 tasks in 21 countries: EGPA, Annual Conference, Malta 2-5 September 2009*
- Verhoest, K. Peters, B. G., Bouckaert, G., and Verschuere, B. (2004) *The Study of Organisational autonomy: A Conceptual Review: Public Administration and Development Vol. 24 Issue 2, 101-118.*
- Verhoest, K., van Thiel S., Bouckaert G. and Lægreid P. (2012) *Agencification As a Global Phenomenon, Government agencies practices and lessons from 30 countries: Springer, 3-17*
- Vibert, F. (2007) *The rise of the unelected: Democracy and the New Separation of Powers: Cambridge University Press.*



## Lisa 1 Ankeetküsitlus

### 1. What country do you represent?

Country

### 2. In your country is the Civil Aviation Administration stand-alone organisation or is it a part of ministry?

- Separate organisation
- Part of the ministry

Other (please specify)

### 3. How would you describe the financial autonomy of Civil Aviation Administration in your country?

- The organisation is fully funded from central government
- The organisation is primarily funded through central government but minor part of funds stem from service sales
- The organisation is primarily funded through income other than sources from central government
- The organisation is fully funded through income from other sources than central government

### 4. What are the sources of funding the Civil Aviation Administration in your country?

- State budget
- Oversight fees
- Passenger fees
- Overflight fees

Other (please specify)

### 5. How would you describe the autonomy of Civil Aviation Administration in your country in respect of personnel management?

- Ministry have to approve the decision if organisation wants to hire extra personnel
- Organisation can manage its personnel based of workload without any interferences from ministry

Other (please specify)

A rectangular form with a checkered border. It has a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom. The interior of the form is empty.

Done

## Lisa 2 Intervjuu küsimused

1. Can you describe how is your organisation funded?
2. Have you encountered any changes in the past in respect of finance of the organisation and what were they?
3. What was the main driver to change the system you had in the past?
4. What were the main obstacles when you the organisation wanted to change the financial autonomy?
5. Would you as the head of the organisation change in the present system and if yes then what?
6. Can you describe in details what impact different elements is having in respect of financing your organisation?
7. How important is financial autonomy to your organisation and why?
8. Can you describe in details how is your personnel managed in your organisation?
9. Have you changed anything in personnel management recently?
10. If yes what was the main driver to change the past system?
11. How free is your organisation to react to sectoral changes?
12. In your opinion was there in qualitative changes when you changed either personnel or financial autonomy in you organisation?
13. In your opinion do you see the link between financial autonomy and personnel autonomy?
14. If yes what are the links?
15. If would have a change what kind of changes you would make in your organisation in respect of personnel and financial autonomy today?