

**Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede**

STANISLAV KRIVEC

**Primerjalna analiza civilnih letalskih oblasti Slovenije
in nekaterih držav Evropske unije**

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2005

**Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede**

STANISLAV KRIVEC

MENTOR: RED. PROF. DR. VELJKO RUS

**Primerjalna analiza civilnih letalskih oblasti
Slovenije in nekaterih držav Evropske unije**

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2005

ZAHVALE

Želim se zahvaliti za sodelovanje, podporo in pomoč pri nastajanju magistrskega dela.

Mentorju akad. red. prof. dr. Veljku Rusu se zahvaljujem za napotke in permanentno usmerjanje pri izdelavi magistrskega dela.

Hvala vodstvu Prometnega inšpektorata Republike Slovenije za naklonjenost, v. d. direktorju Uprave Republike Slovenije za civilno letalstvo mag. Bojanu Babiču pa za zaupanje in nepogrešljive vire.

Hvala tudi lektorici prof. slov. Suzani Adžić in vsem sogovornikom, ki so kakorkoli prispevali pri nastajanju magistrskega dela.

IZJAVA O AVTORSTVU

KAZALO

1. UVOD	8
1.1. <i>Obrazložitev teme naloge</i>	9
1.2. <i>Teze in delovne hipoteze</i>	11
1.3. <i>Metodologija in način preverjanja hipotez</i>	12
2. PRENOS SUVERENOSTI	15
2.1. <i>Ovrednotenje prenosa suverenosti</i>	17
3. POLOŽAJ MEDNARODNIH POGODB	19
3.1. <i>Čikaška konvencija</i>	20
3.2. <i>Eurocontrol konvencija</i>	22
3.3. <i>Ovrednotenje mednarodnih pogodb</i>	24
4. ZAKONODAJA NA PODROČJU (ATM) - UPRAVLJANJA ZRAČNEGA PROMETA.....	27
4.1. <i>Ustava in državna lastnina</i>	27
4.2. <i>Zakonski viri na področju civilnega letalstva in izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa</i>	28
4.3. <i>Ovrednotenje zakonodaje na področju upravljanja zračnega prometa</i>	40
5. INSTITUCIONALNA ZGRADBA UPRAVLJANJA ZRAČNEGA PROMETA (ATM)	46
5.1. <i>Struktura organizacija pristojnost in notranja delitev dela na Ministrstvih za promet</i>	47
5.2. <i>Komunikacije ministrstev s tretjimi subjekti.....</i>	49
5.3. <i>Enota za varnost v sestavi ministrstva.....</i>	50
5.4. <i>Vloga ministrstva za promet pri raziskavi letalskih nesreč.....</i>	51
5.5. <i>Vloga ministrstva za promet pri zagotavljanju kakovosti</i>	51
5.6. <i>Ovrednotenje institucionalne zgradbe.....</i>	52
6. LETALSKE CIVILNE OBLASTI (CAA)	54
6.1. <i>Glavne naloge, postopki in odgovornost civilnih letalskih oblasti.....</i>	55
6.2. <i>Enota za varnost civilnih letalskih oblasti.....</i>	58
6.3. <i>Vloga civilnih letalskih oblasti pri raziskavi letalskih nesreč</i>	58
6.4. <i>Vloga civilnih letalskih oblasti pri zagotavljanju kakovosti.....</i>	58
6.5. <i>Ovrednotenje letalskih civilnih oblasti</i>	60

7. IZVAJALCI STORITEV NAVIGACIJSKIH SLUŽB ZRAČNEGA PROMETA (ANSP).....	61
7.1. <i>Položaj, struktura, organizacija, pristojnost in notranja delitev dela ANSP-izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa.....</i>	63
7.2. <i>Glavne naloge navigacijskih služb zračnega prometa</i>	68
7.3. <i>Priprava in potrditev pravil dela, postopkov in operativnih priročnikov uporabnih za upravljanja zračnega prometa</i>	71
7.4. <i>Upravljanje in nadzor nad zagotavljanjem navigacijskih služb zračnega prometa.....</i>	72
7.5. <i>Postopek poročanja mednarodnim organizacijam.....</i>	74
7.6. <i>Vloga navigacijskih služb zračnega prometa v preiskavi letalskih nesreč.....</i>	75
7.7. <i>Notranji predpisi ANSP - izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa.....</i>	76
7.8. <i>Ločenost inšpektorata in enote za varnost ter kakovost v okviru izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa.....</i>	77
7.9. <i>Ovrednotenje ANSP – izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa</i>	79
8. TESTIRANJE HIPOTEZ.....	81
8.1. <i>Testiranje prve hipoteze.....</i>	81
8.2. <i>Testiranje druge hipoteze</i>	85
8.3. <i>Testiranje tretje hipoteze</i>	86
9. SKLEPNE MISLI.....	90
10. SEZNAM LITERATURE IN VIROV.....	92

Seznam kratic in okrajšav

AFTN	Mreža letalskih informacij	Aeronautical fixed telecommunication network
AIC	Letalske okrožnice	Air information circular
AIP	Zbornik letalskih informacij (tudi oznaka za oddelek, ki izdaja AIP)	Aeronautical information publication
AIS	Služba letalskih informacij	Aeronautical information service
ANS	Navigacijske službe zračnega prometa (letalske navigacijske službe)	Air navigation services
ANSP	Izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa	Air navigation services provider
ASM	upravljanje zračnega prostora	Airspace management
ARO	Oddelek letalskih informacij (ki se nahaja na mednarodnih letališčih)	Aeronautical information service reporting office
ATFM	Upravljanje pretoka zračnega prometa	Air traffic flow management
ATM	Upravljanja zračnega prometa	Air traffic management
ATS	Službe zračnega prometa	Air traffic services
CAA	Civilne letalske oblasti	Civil aviation authority
CEAC UAC	Komitee za koordinacijo zgornjih nivojev evropskega zračnega prostora	Committee for European airspace co – ordination upper airspace control centre
CEATS	Službe zračnega prometa v centralni Evropi	Central Europe air traffic services
CNS	Komunikacija, navigacija in stalni nadzor	Communications, navigation and surveillance
COM	Oznaka oddelka za letalske telekomunikacije	Communications
DGAC	Generalni direktorji civilnega letalstva	Directors general of civil aviation
EASA	Evropska agencija za varnost v letalstvu	European aviation safety agency
ECAC	Evropska konferenca civilnega letalstva	European civil aviation conference
ENAC	Italijanske letalske civilne oblasti	Ente nazionale per l'aviazione civile
ESARR	Evrokontrolovi varnostni standardi	EUROCONTROL Safety Regulatory Requirements
EUROCO NTROL	Evropska organizacija za varnost navigacije zračnega prometa	Organisation for the safety of air navigation
FIR	Meja med regijami	Flight information region
IATA	Mednarodno združenje letalskega prometa	International air transport association
ICAO	Mednarodna organizacija civilnega letalstva	International civil aviation organisation

JAA	Združeni letalski organi	Joint aviation authorities
JAR	Skupni letalski predpisi	Joint aviation requirements
NO.T.AM.	Sporočilo, namenjeno letalcem (tudi oznaka za oddelek, ki izdaja sporočila)	Notice to airmen
PANS	Služba za sporočanje nevarnosti druge stopnje	Pan-Aviation Fixed Network Service
SARP's	Priporočene prakse in standardi mednarodne organizacije za civilno letalstvo	ICAO standards and recommended practices
SES	enotno evropsko nebo, - ime evropske ureditve področja mednarodnega zračnega prometa oz. kontrole zračnega prometa	Single European sky
URSCL	Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo	Civil aviation authority Republic of Slovenia

1. UVOD

V zadnjih nekaj letih se je v organizacijskem smislu na področju civilnega letalstva v Evropi zgodilo kar nekaj premikov. Evropska skupnost je imela že nekaj časa v načrtu, da ustanovi »prave« civilne letalske oblasti, take, kot jih imajo v ZDA. To je postala realnost, potem ko je Komisija Evropske skupnosti, ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 1592/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2002 o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva sprejela skupne zahteve za zagotovitev visoke enotne ravni varnosti civilnega letalstva in varstva okolja ter ustanovila Evropsko agencijo za varnost v letalstvu¹. V izvajanju so tudi številni projekti, med katerimi je za Slovenijo najbolj aktualen projekt služb zračnega prometa v centralni Evropi (v nadaljevanju CEATS).

Ozadje teh premikov je treba iskati v dokaj burnih dogodkih devetdesetih in kasnejše širitve Evropske unije, ki sta poleg drugega zamajali organiziranost civilnih letalskih oblasti. Te so imele vedno močan vpliv na letalsko industrijo, ki je predstavljala uveljavljen pojem za prepoznavnost nekaterih držav. Tako je znano angleško francosko sodelovanje, kjer je od leta 1962 intenzivno nastajalo nadzvočno potniško letalo tipa Concorde, ki je dobilo že pred prvim poletom tekmeča v sovjetskem Tu 144, ki je bil vsaj po tehničnih kazalcih enak projekt (Sitar, 1995). Letalske družbe srednjeevropskih držav so predstavljale steber njihove identitete in so bile tako rekoč ikone za njihovo prepoznavnost. Dokaj dobro obvladovanje organizacij civilnega letalstva, je nedvomno zagotavljalo določen ugled posameznim državam saj tako nekateri avtorji (Tavčar, 2003) obvladovanje organizacije pogosto enačijo z vladanjem državi.

Slovenija je nova država, ki po osamosvojitvi ni imela civilnih letalskih oblasti, zato jih je bilo potrebno na novo ustanoviti. Pri tem ji je bilo nedvomno v pomoč nekaj uveljavljenih tržnih znamk v letalstvu, po katerih je bila prepoznavna že bivša država, kot npr. Adria Airways, Aerodrom Ljubljana, Aerodrom Maribor itd., ki imajo nedvomno uspešen gospodarski razvoj. Gre za proces zaporednega in koevolutivnega napredovanja, v katerem so podjetja in njihovo podporno okolje sposobna vstopati v vse bolj sofisticirane oblike mednarodne konkurenčnosti (Jaklič, 2002). Poleg tega je Slovenija v letalstvu razvila močno nacionalno kulturo, gledano tako zgodovinsko, kakor tudi z vidika vplivnih udeležencev, ki se na tak ali drugačen način ukvarjajo z letalstvom. Kultura, ki odseva

¹ http://www.jaa.nl/jaa_easa/jaa_easa.html, dostop 17. 02. 2005

pretežno usvojene vrednote udeležencev, pomembno vpliva na usmeritve in delovanja ljudi v organizaciji (Tavčar, 2003). Slovenija je na področju letalstva kljub (re) pozicioniranju že imela jasno definirano svojo identiteto in s tem izhajajoč iz nacionalne kulture tudi potrebno poslanstvo, vizije in cilje. Avtorja s področja obravnavanja države (Kline in Berginc, 2003) navajata, da močna identiteta države pomaga pritegniti posle, investitorje, obiskovalce in promovira mednarodno trgovino.

Navedena dejstva in pa dejstvo, da je nova država želela celovito urediti omenjeno področje v okviru birokratskega hierarhičnega sistema upravljanja je botrovalo ustanovitvi civilnih letalskih oblasti, kar je vplivalo na povečanje moči, ugleda in vpliva države. (Rus, 2001) navaja, da je omenjen birokratski hierarhični sistem v določenih družbenih pogojih celo učinkovit, vendar pa je del naših civilnih letalskih oblasti že doletela reorganizacija, z novo nastalim podjetjem Kontrola zračnega prometa Slovenije. V Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge na področju letalskega prometa Upravo Republike Slovenije za civilno letalstvo v okviru Ministrstva za promet², inšpekcijsko nadzorstvo pa opravlja Prometni inšpektorat Republike Slovenije³, ki je organ v sestavi ministrstva. Tu sem kot inšpektor za letalski promet tudi zaposlen. To je bil tudi eden od vzrokov za obravnavanje izbrane teme.

1.1. Obrazložitev teme naloge

Izhodišče naloge predstavlja primerjava in ovrednotenje zakonodajnega procesa, upravljanje zračnega prometa ATM in njihovega institucionalnega okvira, uporabo SARP's - Priporočene prakse in standardov mednarodne organizacije za civilno letalstvo med Slovenijo, Avstrijo, Češko in Italijo, ki so članice območja CEATS.

Izbor držav EU predstavlja zahodni del območja CEATS, kjer so imele članice dokaj različno kulturno, zgodovinsko, politično in gospodarsko preteklost. Evropska skupnost, ki se je leta 1992 preimenovala v EU - Evropsko unijo⁴ predstavlja gospodarsko, monetarno in politično unijo in je porok za spoštovanje raznolikosti kultur vseh vključenih evropskih narodov. Republika Slovenija in Češka Republika sta se EU priključili leta 2004, Republika Avstrija leta 1995, Republika Italija pa je članica EU od ustanovitve leta 1991, pred tem pa je bila članica Evropske skupnosti. Uspešno delovanje

² Zakon o državni upravi (ZDU-1) Ur. l. RS, št. 52/02

³ Uredba o organih v sestavi ministrstev Ur. l. RS, št. 58/03

⁴ Pojem Unija ima predvsem ekonomski naboj, saj je glavni temelj Unije svobodno gibanje ljudi, blaga, kapitala in storitev.

EU na političnem gospodarskem in družbenem področju zagotavljajo predvsem na pravo temelječe institucije, agencije in ustanove, ki pa morajo biti poenotene. Za izbrane države članice CEATS, lahko z gotovostjo trdimo, da proces poenotenja na področju upravljanja zračnega prometa ATM, še ni končan in nedvomno obstajajo zakonske tehnične in gospodarske bariere.

Primerjava in analiza sestavlja uravnavanje različnih zakonov in predpisov ter vpletene organizacije na področju upravljanja zračnega prometa (ATM)⁵. Opisana so glavna področja primerjave in analizirana je bila dokumentacija, ki je bila na tej stopnji dostopna za namen študija letalskih zakonov in predpisov v izbranih državah članicah CEATS. Ovrednotenje razlik temelji predvsem na virih Uprave Republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCL).

Eurocontrol trenutno opravlja službe zračnega prometa (ATS) civilnega letalstva v Maastricht regiji v letu 2007 pa bo prav enake službe zračnega prometa (ATS) pričel izvajati v centralni Evropi. Je najpomembnejša organizacija za zagotavljanje varnosti upravljanja zračnega prometa (ATM), ki ima svoje predstavnike v vseh 41 državah Evropske konference civilnih letalskih oblasti (ECAC). S svojo svetovalno vlogo je Eurocontrol pripomogel pri izdelavi predpisov na področju varnosti v zračnem prometu, ki morajo biti skladni na celotnem teritoriju Evrope. Eurocontrol ima izdelan program upravljanja zračnega prometa (ATM), ki vsebuje kontinuirano izboljšanje varnosti zračnega prometa in to tako z vidika kompleksnosti letalskih operacij, kakor tudi z vidika obrambe proti nevarnostim letalske nesreče. Upravljanje zračnega prometa (ATM) opravlja Eurocontrol s stalno aktivnostjo svojih kontrolorjev letenja (minimalna varna višina letala, bližina terena, konfliktna situacija letal) v nekaterih primerih pa tudi piloti zrakoplovov sami, vendar morajo za taka dejanja naknadno pridobiti dovoljenja pristojne kontrole letenja (izogibanja kolizije letal), da je varnost zračnega prometa zagotovljena.

Velika odgovornost Eurocontrola za varnost in njegove ne preveč dobre izkušnje iz preteklosti na področju zakonodaje civilnega letalstva posameznih držav je sililo Eurocontrol v določene projekte, ki bi poenotili različne stopnje uveljavljanja mednarodnih predpisov v domači zakonodaji posameznih držav članic CEATS. Cilj Eurocontrola je torej urediti normativno področje s tako imenovanimi »predpisi, ki segajo

⁵ Upravljanje zračnega prometa (ATM) je skupek zemeljskih funkcij (ATS – služba zračnega prometa, ASM – upravljanje zračnega prostora, ATFM – upravljanje pretoka zračnega prometa) in tistih, s katerimi so opremljeni zrakoplovi v zraku, ki so potrebne za zagotavljanje varnega in učinkovitega premikanja zrakoplovov v vseh fazah poleta

preko nacionalnih mej posameznih članic CEATS«. Ti predpisi naj bi bili enotni za področje upravljanja zračnega prometa (ATM) v tako imenovanem zgornjih nivojih zračnega prostora.

Namen magistrskega dela je torej:

1. analizirati procese za poenotenje predpisov in zakonov na področju upravljanje zračnega prometa ATM.
2. analizirati vlogo institucij, ki participirajo v zakonodajnem procesu pri sprejemanje letalske zakonodaje.
3. pokazati vplive na delovanje institucij.

1.2. Teze in delovne hipoteze

Poleg pričakovanja, da bomo ugotovili prednosti in slabosti organizacijske strukture, zakonodajnih ter poslovnih procesov, želimo preveriti tudi nekatere hipoteze. Temeljno hipotezo naloge naslanjamo na spoznanje, da kljub močni internacionalizaciji civilnega letalstva, ki je sicer zasnovano pod vplivom zahodne kulture (z namenom poenotenja storitev), ta znotraj naših civilnih letalskih oblasti ne pripomore k usklajenemu delovanju. Raznolikost kulturnih vrednot v Evropi se kot navaja (Trompenaars, 2003) da poenotiti, če se določi skupno vizijo in naloge organizacij s čimer se lahko precej uspešno spopademo z njihovo različnostjo. Gornjo trditev lahko argumentiramo predvsem v smeri, da je delovanje institucij še vedno obremenjeno z velikimi razlikami (etničnimi, kulturnimi) med posamezni državami in da so merila prilagojena v povprečju velikim civilnim letalskim oblastem, ki imajo zadosti izvirnega znanja in se zato niso pripravljene prilagajati manjšim civilnim letalskim oblastem, katerih delovanje je omejeno celo zgolj samo na pridobivanje informacij. Tudi (Mayer, 2002) trdi, da je pridobivanje znanja samo s pridobivanjem informacij šele začetna faza nastajanja znanja to pa pomeni oviro za ustvarjalnost manjših civilnih letalskih oblasti. Opisano izhodiščno tezo je moč ob navedenem premisleku preoblikovati v naslednje hipoteze:

HIPOTEZA 1: Položaj civilnih letalskih oblasti se z nekritičnim prevzemanjem normativnih modelov EU ni niti izboljšal niti poslabšal.

Obrazložitev: S primerjavo normativov želimo preveriti v kakšni meri so ti vplivali na civilne letalske oblasti⁶ ob predpostavki, da mehanično prenašanje modelov zaradi zgodovinskih, kulturnih, socioloških razlik med državami povzroča konflikt, ki zmanjšuje njihovo učinkovitost. Poizkusili bomo utemeljiti smiselnost privatizacije navigacijskih služb zračnega prometa, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega interesa.

HIPOTEZA 2: Domnevamo, da je organizacijska ločenost med inšpekcijskim in upravno strokovnim nadzorom (kljub koordinaciji), vir premajhne učinkovitosti.

Obrazložitev: S pomočjo primerjanja delovanja sistemov nekaterih drugih držav Skupnosti želimo preveriti ustreznost delovanja sistema naših civilnih letalskih oblasti.

HIPOTEZA 3: Ministrstvo za promet ima formalno vzpostavljen sistem vodenja kakovosti, kljub temu pa je na področju civilnih letalskih oblasti in inšpektorata usmerjenost k uporabniku in s tem kakovost storitve majhna.

Obrazložitev: Pravila delovanja civilnih letalskih oblasti so opredeljena s politiko kakovosti, ki jo vodi ministrstvo. Civilne letalske oblasti delujejo na naslednjih področjih: poslovanje, informiranje, management sodelavcev, gospodarjenje in investiranje in razvoj. Skupni standardi (SIST ISO 9001:2000) so splošno priznano orodje pri vzpostavitvi in vzdrževanju sistemov vodenja kakovosti, ki pa na nivoju civilnih letalskih oblasti in inšpektorata niso v celoti implementirani, zato tudi skladnost z omenjenimi standardi ni zagotovljena. To je tudi eden od poglobitnih vzrokov za nezadovoljstvo strank, ki od civilnih letalskih oblasti pričakujejo uspešno in učinkovito delovanje, ki je značilno za letalstvo.

1.3. Metodologija in način preverjanja hipotez

Podatke smo pridobivali iz dokumentov, ki so nam bili na voljo in so bili zbrani predvsem s tesnim sodelovanjem z Upravo Republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCL) in na podlagi nekaterih težav, ki na področju civilnega letalstva izstopajo. Skladno s povedanim je naš osnovni namen primerjava civilnih letalskih oblasti v Sloveniji (iskanje identičnosti, iskanje razlik) z oblastmi v nekaterih drugih državah Evropske unije in sicer Republike Avstrije, Češke Republike in Republike Italije. Pri tem želimo za vsako posamezno enoto ugotoviti razlike v implementaciji zakonodaje, kakor tudi razlike v

⁶ Pod pojmom civilne letalske oblasti v Republiki Sloveniji razumemo sestavljeno organizacijo naslednjih organov: direktorat za civilno letalstvo, oddelek za preiskavo letalskih nesreč in incidentov na Ministrstvu za promet, PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije in URSCL – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo.

funkcioniranju institucij in javnih podjetij in jih ob upoštevanju dejanskega stanja ovrednotiti. Stanje v javnem sektorju pa se ne spreminja samo s prodajo sredstev, ki prehajajo v privatni sektor temveč predvsem s privatizacijo njihovega upravljanja (Rus, 2001), kar je postalo še zlasti aktualno s privatizacijo nekaterih služb zračnega prometa. Ob upoštevanja zakonodaje smo morali za nalogo pridobiti tudi sodelovanje Uprave Republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCL) in javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. kar nam je omogočalo dostopa do podatkov na posameznih specifičnih področjih in zmanjšanje določenega tveganja glede na tiste, ki smo jih obravnavali. V primerjanih državah smo opisali splošni zakonodajni proces in zakonodajni in institucionalni okvir na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) kot npr. dejavnosti in storitev civilnih letalskih oblasti (priprava predpisov, objavljanje priročnikov, kart), navigacijske službe zračnega prometa, meteorološka služba. Osredotočili smo se predvsem na zakonodajne in institucionalne procese, ki neposredno vplivajo na delovanje civilnih letalskih oblasti. Institucionalni okvir upravljanja zračnega prometa (ATM) smo analizirali z vidika strukture, organiziranosti in odgovornosti posameznih institucij ter funkcij, ki vplivajo na njihove medsebojne odnose. Podatke o organiziranosti in funkcijah smo skoraj v celoti pridobili v dokumentaciji URSCL.

Kadrovski viri, ki spadajo v okvir letalskega in drugega strokovnega osebja imajo v z zakonom določene pogoje in načine, ki jih morajo za opravljanje dela v letalstvu izpolnjevati. To v primerjavi z drugimi delavci v državni upravi, kjer so zahteve skromnejše predstavlja kompetitivno prednost. V ekonomiji, ki temelji na znanju in informacijah je kompetitivna prednost podjetja povezana z znanjem in veščinami, ki jih v podjetje prinesejo zaposleni (Ignjatović, 2002), kar velja tudi za letalsko in drugo strokovno osebje. Primer za to bo napotitev slovenskih kontrolorjev letenja na delo v center na Dunaju, ki bo izvajal storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) v zgornjem zračnem prostoru držav članic CEATS, ko bo ta začel delovati.

Primerjava podatkov omenjenih držav je pokazala tudi nekatere težave in sicer glede velikega števila dokumentov različne narave: letalski zakoni, zakoni za specifično letalsko področje, ministrske odločbe, predpisi, ki jih objavljajo civilne letalske oblasti, kot tudi delovni postopki izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP). Mednarodni predpisi na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) so v nenehnem postopku vrednotenja, nekatere od držav, ki smo jih primerjali pa so v zadnjih nekaj letih imele tudi velike administrativne in politične spremembe, zato je težko

pričakovati da bi bil trenutni položaj predpisov in institucij urejen oz. medsebojno usklajen. Viri so v večjem delu objavljeni samo v nacionalnem jeziku izjema so le mednarodne pogodbe.

2. PRENOS SUVERENOSTI

Za razumevanje prenosa suverenosti države na mednarodne institucije je potrebno primerjati splošne zakonodajne procese in delitev oblasti, ki kažejo nekatere razlike. Zakonodajni proces je ena izmed instrumentov, ki je pomembna za vodenje vsake države in je odraz njene kulture. Zakonodajni proces ureja stvari v zvezi s prenosom suverenosti mednarodnim organizacijam. (Hodgetts in Luthans, 1994) sta se strinjala, da je kultura: potrebno obnašanje (izkustveno in naučeno), ki ga ljudje uporabljajo za interpretacijo izkušenj in socialno izražanje. To vedenje oblikuje vrednote, kreira stališča in vpliva na obnašanje (Leat, 1998). V izbranih državah je zakonodajna oblast v dvodomnih parlamentih. V Italiji imata oba domova parlamenta enako moč, medtem ko je v Avstriji, Češki in Sloveniji moč domov različna. V Avstriji je najvišje zakonodajno telo nacionalni zbor, kjer se o zakonih razpravlja in nato posreduje zveznemu zboru. Na Češkem senat potrjuje zakone, daje predloge ali zavrne zakon, zbor odposlancev ki ima kvalificirano večino pa mu to lahko prepreči. Državni zbor v Sloveniji ima dominantno pozicijo v zakonodajnem procesu v primerjavi z državnim svetom. To je relevantno za testiranje hipotez predvsem iz razloga demokratičnih zakonodajnih procesov, ki so značilni za izbrane države in so pred pogoj za preverjanje vsake hipoteze.

Pretežno imajo izvršno oblast v izbranih državah vlade Češke⁷, Slovenije⁸, in Italije⁹, medtem ko se v Avstriji¹⁰ izvršilne oblasti deli med vlado in kompetencami zveznega predsednika. Prav tako se izvršna oblast v Avstriji deli med organi federacije in organi dežel. Za predpise in izvajanje zadev v letalstvu je v Avstriji v celoti kompetentna zvezna oblast, medtem ko je na Češkem del izvršilne oblasti prepuščeno regijam.

Zakonodajni postopek tipično začenjajo člani parlamenta, parlamentarnih komitejev in vlad. Zvezni zbor v Avstriji, kakor tudi ena tretjina avstrijskega zveznega zbora lahko poda predloge zakona. Prav tako lahko senat in regijski zbor v Češki da predlog za sprejetje zakona. V Sloveniji spremembo zakona lahko predlaga celo določeno število volivcev.

⁷ 67. člen ustave Češke republike

⁸ 110. do 122. člena ustave Republike Slovenije

⁹ 92. in 96. člen ustave Republike Slovenije

¹⁰ 60. člen ff zvezne ustave Avstrije

Parlamenti omenjenih članic CEATS so kompetentni tudi za dopolnitev ustav, razen v Avstriji, kjer mora biti dopolnitev temeljnega ustavnega določila odobreno na referendumu.

Vsa zakonodaja se sprejema v parlamentih, zakonodaje nekaterih dežel pa narekujejo vladi ali članom vlade da sprejemajo predpise ali zakonske odločbe, med katerimi sta predvsem Češka in Italija. Vlada na Češkem lahko sprejme omejitve glede uveljavljanja zakona. V Italiji ustava pooblašča vladu da izdaja zakonodajne odločbe, ki so ena od vrste predpisov izdanih v nujnih okoliščinah. Take odločbe morajo biti potrjene v parlamentu v 60 dneh, v nasprotnem primeru izgubijo veljavnost. Zakonodajno oblast imajo tudi podrejene enote države. V primeru Avstrije ima zakonodajno oblast vsaka od devetih dežel, medtem ko na Češkem lahko regionalni zbori predlagajo predpise v okviru svoje pristojnosti. V Sloveniji državni zbor sprejema mednarodne sporazume z dvo-tretinjsko večino vseh poslancev Republike Slovenije, da lahko prenese določen del svojih suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki morajo temeljiti na človekovih pravicah in svoboščinah, demokraciji in principu vodenja države na osnovi zakonov¹¹. Avstrijska zvezna ustava eksplicitnega predpisa o suverenosti ne vsebuje, v 9. členu zvezne ustave pa določa aktivnosti tujih dežel v Avstriji in avstrijskih v tujini. Prav tako je Češka republika suverena država, zato mora parlament potrditi mednarodno pogodbo z enako kvalificirano večino, kot je to določeno za spremembo ustave (tri petine večine obeh zborov). Republika Italija pa sicer dopušča omejitve svoje suverenosti vendar samo pod pogoji recipročnosti z drugimi državami in samo za doseg ciljev določenih v 11. členu ustave.

Tri od omenjenih članic CEATS (Slovenija, Češka, Avstrija) so predstavljene kot suverene države, razen Italije, ki v 11. členu ustave določa omejitve v zvezi z suverenostjo države. Omejitve suverenosti so ob upoštevanju ustave dopustne zlasti za udeležbo v mednarodnih organizacijah ali v luči pridružitve EU. Na mednarodnem področju se kaže tudi moč mednarodnih pogodb, ki omejujejo suverenost, kljub temu pa je neoviran prenos suverenih pravic ne da bi pri tem upoštevali posamezno državo še vedno neznanka. Ravnotežje moči med državo in uporabniki še ni vzpostavljeno in je po mojem mnenju še vedno na strani države.

¹¹ Člen 8. Ustave Republike Slovenije

2.1. Ovrednotenje prenosa suverenosti

Zakonodajni proces je za preizkušanje prve hipoteze pomemben, da lahko ugotovimo, na kakšen način lahko država legalno delegira del svoje suverenosti. Suverenost¹² je ena izmed najbolj občutljivih tem za vsako državo, ki je v ospredju tudi na področju letalstva, saj ima »izguba suverenosti« nad delom zračnega prostora ekonomske, politične in gospodarske posledice. Vsaka država ima svoj zračni prostor nad katerim je popolnoma suverena, kar je določeno v mednarodni konvenciji o civilnem letalstvu, kljub temu pa to lahko predstavlja tudi oviro. Problem je še posebno izrazit pri majhnih državah, takih kot je Slovenija. Gre pravzaprav za razdelitev zračnega prostora, ki odraža tehnološke potrebe zračnega prometa in zato ne more v celoti upoštevati državne meje, ki postanejo ovira za zračni promet. Ta problem predstavlja osnovno dilemo na področju zračnega prometa, ki pa ostaja predmet »visoke politike«. Ta se po vsej verjetnosti zaveda prednosti reševanja problemov z »nad nacionalnim pristopom« saj so te znane EU že iz preteklosti¹³. Problem suverenosti majhnih držav je sicer po eni strani rešljiv, vendar povzroča neučinkovitost, slabo skrb za potnika zaradi zamud v letalskem prometu in v določeni meri tudi ogroža varnost zračnega prometa, zato je dilema znova in znova aktualna. Z ekonomskega vidika pa pomeni izguba tržišča, kar je neodgovorno in lahko povzroči tudi splošno neuspešnost. Literatura¹⁴ navaja da je mogoče biti ekonomsko uspešen in hkrati tudi družbeno odgovoren. To dejstvo je bilo ugotovljeno na osnovi podatkov. Z omenjeno dilemo so soočeni politiki, ki se pri svojem delu kot voditelji (leaderji) v nasprotju z managerji nenehno soočajo z dilemami¹⁵. Na eni strani branijo suverenost države, na drugi strani pa želijo imeti z vidika uporabnikov zračnega prostora racionalno razdeljen zračni prostor. Povedati je potrebno, da so prav državne institucije eden od pomembnih uporabnikov zračnega prostora, zato je edina razumna strategija modernizacija in prestrukturiranja ATM - upravljanja zračnega prometa na ravni EU, s čimer bomo dosegli tržne prednosti, dosežene s poenotenjem trga. Problem suverenosti zgornjega dela zračnega prostora Slovenije je rešljiv tudi zato, ker imamo za reševanje na razpolago ustrezne človeške vire, ki lahko pripravijo ustrezne tehnično tehnološke rešitve, vendar dilema kljub temu ostaja. Ta se znova in znova identificira v zaostajanju ratifikacije sporazuma, za kar ne moremo

¹² Suverenost države je popolna neodvisnost države v notranji in zunanji politiki.

¹³ Spomnimo se, kako se je železarska industrija v sedemdesetih letih, kot posledice investicijskega planiranja spopadla s presežnimi zmogljivostmi. Na enak način lahko pričakujemo presežne zmogljivosti tudi pri ATM - upravljanju zračnega prometa, če bi se države še naprej protekcionistično obnašale.

¹⁴ Učno gradivo FDV, Jaklič, Ekonomski vidiki managementa (2004), Ljubljana

¹⁵ Učno gradivo FDV, A. Rus, Sociološki vidik managementa (2003), Ljubljana

kriviti razlik v zakonodajnem procesu države. Za zaostajanje ratifikacije je lahko vzrok le politične ali ekonomske narave ali oboje skupaj.

Analiza sprejemanja predpisov (izdajanje in odločanje o predpisu) je pomembna tudi zato, ker se lahko ugotovi, koliko je pri sprejemanju predpisov vključena javnost. To, da imajo vse izbrane države predpisan postopek za sprejemanje suverenih predpisov v zvezi z suverenostjo pomeni splošno demokratizacijo pri transferu suverenosti, boljši vpogled v interese, večje poznavanje dejstev in oblikovanje morebitnih alternativnih rešitev. Demokratični politični proces v prvi vrsti zagotavlja legitimnost predpisov, vpliva pa tudi na kakovost predpisov, kajti omogočena je predstavitev tistih interesov, ki so za vsebino predpisa pomembni, konflikte med omenjenimi interesi in javnim interesom pa se rešuje na demokratični način. Menim, da so vsi procesi sprejemanja predpisov v izbranih deželah kljub določenim razlikam in tudi težavam, ki nastopajo pri sprejemanju predpisov dovolj transparentni in uravnoteženi. Transfer suverenosti v izbranih državah je na podlagi obstoječe zakonodaje možno tudi dovolj hitro uresničiti.

Prva hipoteza je pri prenosu suverenosti v izbranih državah potrjena, kajti demokratični sistemi predstavljajo zanesljiv filter, ki letalske civilne oblasti ščiti pred enostranskimi rešitvami, največkrat na škodo manjših držav. Prenos suverenosti je torej predmet zakonodajnega procesa ki se ga ne da nadomestiti in ga je potrebno brezpogojno izvesti.

3. POLOŽAJ MEDNARODNIH POGODB

Zakoni zajemajo področja proučevanja v časovni dinamiki zato, ker na njihovi podlagi ugotavljamo, kako različni pojavi učinkujejo drug na drugega, kako ti nastanejo in se lahko tudi spreminjajo. Z zakoni se določa pravičnost posameznega pravnega posla ker determinirajo kaj je dovoljeno ali prepovedano. (Tavčar, 2003) navaja, da se pravičnost v osnovnem smislu determinira z zakoni, ki so obvezni, neupoštevanje zakonov pa prinaša neugodne posledice. Pogodba je pravni posel, pri katerem stranki na temelju soglasja dosežeta nek učinek na podlagi veljavnega prava.

Mednarodni zakonodajni proces, ki vodi k sklepanju mednarodnih pogodb je v izbranih državah CEATS enak. Najprej se s pogajanjem določijo vsebine pogodbe, ki jo zaključujejo posamezne vlade. Ratifikacijo mednarodnih pogodb, ki so izrednega pomena morajo odobriti parlamenti.

Pogodbe, ki so izrednega pomena na političnem področju v Avstriji potrjuje zvezni parlament. Kljub temu, da se odločitev za sprejem pogodbe opravi v nacionalnem zboru, kar pomeni, da imajo take pogodbe značaj avtonomnosti posameznih dežel, morajo biti odobrene tudi s strani zveznega zbora. Mednarodne pogodbe imajo enak učinek kot tisti zakoni, ki so sprejeti v zveznem parlamentu. Zvezna ustava nima predpisa glede odgovornosti vlade za uvajanje mednarodnih pogodb na področju upravljanja zračnega prometa (ATM), torej je področje letalstva izenačeno z ostalimi področji. Zvezni parlament je sprejel Čikaško konvencijo, in jo objavil v uradnem listu. Ministrstvo za promet je skupaj z letalskimi oblastmi na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) sprejelo vse pomembne mednarodne pogodbe.

Na Češkem so pogodbe, ki so izrednega pomena na področju pravic in dolžnosti posameznikov, političnem in splošno ekonomskem področju ter članstvu v mednarodnih organizacijah ali mednarodnih zadevah določene z zakonom. V praksi mednarodne pogodbe po pooblastilu predsednika sprejmejo pristojni ministri in drugi uradniki v ministrstvih. Pogodbo pred ratifikacijo preveri tudi ustavno sodišče glede potencialne nevarnosti nasprotja z ustavo, ki se morajo v primeru da obstajajo pred ratifikacijo odpraviti. Na področju letalske zakonodaje je Češke republike ratificirala (predhodna potrditev parlamenta) vse glavne mednarodne listine, ki jih je nato objavila v zbirki mednarodnih pogodb, med drugim tudi sporazum CEATS. Ustava nima posebne določbe, ki bi vladi ali ministrstvu določal posebno odgovornost glede uvajanje mednarodnih

pogodb na področju upravljanja zračnega prometa (ATM). V splošnem velja, da morajo biti mednarodne pogodbe potrjene v obeh domovih parlamenta, ki urejajo pravice in dolžnosti osebja, članstvo v mednarodnih organizacijah in ekonomske pogodbe.

V Italiji imajo pogodbe izreden pomen na področju politike, predpisih o sodstvu, sprememb ozemlja, pristojbinah in taksah in spremembah domače zakonodaje. Za pogajanja o mednarodnih pogodbah je pooblaščen vlada odgovornost za sprejem pa je dana predsedniku republike, ki v nekaterih primerih, kot to določa ustava potrebuje tudi odobritev parlamenta. Italijanska država za razliko od ostalih na področju letalstva edina zahteva obojestranske rešitve oziroma recipročnost.

V Sloveniji nekatere pogodbe ratificira parlament, nekatere pa vlada. Odločitev o ratifikaciji določene mednarodne pogodbe zahteva tudi izpolnjevanje predhodnih pogojev. Slovenija CEATS sporazuma še ni ratificirala.

3.1. Čikaška konvencija

Vse izbrane države so članice Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO). Češka in Slovenija sta prevzeli pravice in dolžnosti od bivših držav, ki sta bili članici ICAO v času odcepitve. Vse omenjene dežele so tudi podpisnice Čikaške konvencije.

V Sloveniji zakon o letalstvu¹⁶ v 197. členu določa, da vlada ali pristojno ministrstvo tekoče določa direktno uporabo standardov in priporočil, ki jih v določenih časovnih periodah izdajo Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO), Združeni letalski organi (JAA), Evropska organizacija za varnost zračne plovbe (Eurocontrol) in Evropska konferenca civilnega letalstva (ECAC). Ta določila morajo upoštevati pravila adekvatnih prilog k Čikaški konvenciji, kakor tudi EU direktiv in drugih mednarodnih letalskih aktov. Vsak predpis, ki se more izvršiti na osnovi določbe Zakona o letalstvu se mora ujemati z omenjenimi mednarodnimi letalskimi predpisi. Priloga 11 k Čikaški konvenciji - Službe zračnega prometa, ki vsebuje informacije o ustanovitvi in delovanju službe kontrole zračnega prometa, letalskih informacij iskanja in reševanja je vključena v Zakon o letalstvu in Zakon o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa.

¹⁶ Uradni list RS št. 18/2001

Avstrija je uvedla standarde¹⁷, priporočene prakse in postopke (SARP's). Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO), na področju prilog 2 in 11 Čikaške konvencije s podzakonskim predpisom ministrstva za promet - pravila letenja (LVR). Pravila letenja vsebujejo: upravljanje letal in navigacijskih sredstev, pravice in obveznosti pilotov, priprava za letenje, radijska komunikacija, minimalne višine letenja, omejitve hitrosti, aero-vleka, izogibanje letenja v čelo, separacija letal, prednosti, nasprotna smer, prestrezanje poti, prehitevanje, pristajanje in vzletanje, znaki, označitve in svetlobni navigacijski sistem, plan leta, kontroliran let, odobritve, VFR(vizualna pravila letenja) leti, IFR (instrumentalna pravila letenja) leti, specialni predpisi za vojaške lete, pravila izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa, letališke in navigacijske enote za namen letališke kontrole letenja, službe informacij in službe iskanja in reševanja kot to določa predpis (LVR)¹⁸. Razlike na področju standardov, priporočene prakse in postopkov Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO) so bile skladno z 38. členom Čikaške konvencije v celoti odpravljene¹⁹. V Avstriji sta prilogi 2 in 11 Čikaške konvencije uveljavljeni v pravilih letenja (LVR), ki ne določajo nobene specifične reference v zvezi z prilogama vendar je vsebina pravil letenja popolnoma identična s prilogama.

Del standardov, priporočene prakse in postopke mednarodne organizacije za civilno letalstvo (SARP's) (priloga 2 in 11 k Čikaški konvenciji) so bili uvedeni v nacionalno letalsko zakonodajo Češke republike. Civilne letalskih oblasti Češke republike zagotavljajo ažurnost predpisov v primeru sprememb s prilogami k Čikaški konvenciji mednarodne organizacije za civilno letalstvo. Razlike v zvezi s standardi, priporočeno prakso in postopki mednarodne organizacije za civilno letalstvo (SARP's) nastajajo predvsem v primeru, če spremembe prilog Čikaške konvencije niso v celoti uvedene v domače predpise ali če so domači predpisi glede varnosti strožji. Razlike med češkimi nacionalnimi letalskimi predpisi in ICAO predpisi nastajajo zlasti zaradi strožjih domačih

¹⁷ Standard je definiran kot kakršnakoli specifikacija fizikalnih karakteristik, oblike, zmogljivosti oseb ali postopkov, za enotno uporabo in je priznan kot nujen za varen in pravilen mednarodni zračni promet, katerega kot podpisnica Čikaške konvencije potrdi država skladno s konvencijo. V primeru ne strinjanja na podlagi 38. člena država podpisnica obvestiti pristojen organ.

¹⁸ Luftverkehrsregeln

¹⁹ Vsaka država, ki ne more v celoti zagotoviti izpolnjevanje mednarodnih standardov in postopkov, in ki svoje predpise in metode eksploatacije ne bi mogla v celoti prilagoditi mednarodnim standardom in postopkom, ko se bodo spreminjali, ali če bi smatrali za potrebno, da se sprejmejo predpisi in metode, ki se razlikujejo z mednarodnimi predpisi, mora takoj obvestiti Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO) o obstoječih razlikah med nacionalno prakso in prakso, ki je določena z mednarodnimi standardi (38. člen Čikaške konvencije).

predpisov v primerjavi z mednarodnimi. Trenutna lista razlik med domačimi letalskimi predpisi in mednarodnimi standardi je objavljena v Zbornik letalskih informacij (AIP) splošno poglavje točka 1.7 /AIP – GEN 1.7. Take razlike, ki so objavljene neposredno ne pomenijo ogrožanje varnosti zračnega prometa. Na Češkem letalski zakon določa, da je osebje vpleteno v letalstvo dolžno upoštevati standarde, priporočene prakse in postopke (SARP`s), ki je tudi dolžnost obeh držav. Zakon o razdružitvi namreč določa obveznosti obeh nastalih držav glede uveljavljanje standardov, priporočene prakse in postopkov (SARP`s).

V Italiji se prilog k Čikaški konvenciji uveljavljene z odločbami in so v smislu varnosti zračnega prometa zavezujoče. Mednarodna organizacija za civilno letalstvo je preverila implementacijo prilog k Čikaški konvenciji (Priloga 1, Licenciranje osebja - Personnel Licensing):DPR odločba predsednika republike z dne 18.11. 1988 n. 566, Priloga 6, Letalske operacije (Operation of Aircraft): Sprejeta z ministrsko odločbo (D.M.) 38T 1998, ki je odobrila JAR – OPS 1 in JAR – OPS 3 predpise ter Priloga 8, Plovnost zrakoplovov (Airworthiness of Aircraft) in ugotovila, da so skladne z ICAO standardi. Ostale priloge k Čikaški konvenciji pa se neposredno uporabljajo.

3.2. Eurocontrol konvencija

Vse imenovane države so podpisale in ratificirale mednarodno konvencijo Eurocontrol o sodelovanju za varnost zračnega prometa. Revidirano konvencijo Eurocontrol so nekatere države že sprejele (Avstrija), nekatere pa se pripravljajo na sprejem (Slovenija), medtem ko se zlasti Italija prizadeva, da se vse Eurocontrolove zahteve za varnostne predpise (ESARR`s) avtomatično uporabljajo pri izvajalcu navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) brez formalnega sprejetja zakona ali predpisa. Tak primer je Avstro Control, ki je primerljiva z ESARR`s - Eurocontrolovimi standardi, priporočene prakse in postopki skladno z sekcijo 120, tretjega odstavka letalskega zakona.

Zanimivo je stanje na Češkem, kjer je skrb za uporabo posodobljenih Eurocontrolovih predpisov prepuščena osebju, ki opravljajo naloge v letalstvu in mora upoštevati pravila, ki jih izdaja Eurocontrol, ICAO in JAA, skladno s pomembnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je sprejelo Ministrstvo za promet. Taka pravila so objavljena v

priročniku o letalskih informacijah in so dosegljiva tako na ministrstvu kot v civilnih letalskih oblasteh Češke republike²⁰.

Zakonski sistem v Sloveniji ne predvideva avtomatičnega vključevanja ESARR`s - Eurocontrolovimi standardi, priporočene prakse in postopki, ki postanejo veljavni z objavo v Uradnem listu Republike Slovenije, kljub temu pa je na področju navigacijskih služb zračnega prometa objavljen Zakon o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa, ki del omenjenih standardov že vključuje.

Avstrija in Češka sta ratificirali CEATS sporazum, medtem ko Slovenija in Italija tega še nista storili. Vzroka zakaj Slovenija ni ratificirala omenjenega sporazuma ne poznamo, domnevamo pa, da je prav izguba finančnega vira vzrok za zavlačevanje ratifikacije. Ratifikacija CEATS sporazuma bi za državo pomenilo iskanje novih dejavnosti, za zaposlitev proračunske vrzeli, ki bi kljub privatizaciji ANS - navigacijske službe zračnega prometa nastala. Država se težko odpove relativno dobremu prihodku od preletnih taks zato vztraja pri obstoječi organizaciji in načrtuje, da bo lahko s svojimi storitvami konkurenčna tudi v prihodnje. Vendar pa je pri načrtovanju potrebno izhajati iz celovitosti problemov uporabnikov in opredeliti podjetniške procese, ki bodo dali moč zaposlenim, da bolj aktivno sodelujejo pri oblikovanju prihodnosti. (Jaklič, 2003) ugotavlja, da delovanje v najsodobnejših tehnologijah ob udejanjenih podjetniških procesih omogoča, pravočasno zaznavanje storitev, s katerimi lahko komercializiramo svoje znanje. Zato je po mojem mnenju potrebno CEATS sporazum ratificirati, kajti vedeti je potrebno, da »varne usluge« niso večne, in na osnovi lastnih sposobnosti iskati nove aktivnosti. (Tavčar, 2003) ugotavlja, da pomemben del sredstev pridobivajo nepridobitne organizacije s prodajo dobrin in storitev iz svoje dejavnosti – glavne oblike sta prispevek uporabnikov in prava prodaja. Nepridobitna organizacija namreč išče primerne segmente tržišča, oblikuje iz svojih izdelkov in storitev programe za ciljne skupine odjemalcev oz. uporabnikov in skuša prodati izide svojih dejavnosti s čim večjim dobičkom.

Poročanje o razlikah z ICAO standardi, skladno z 38. členom Čikaške konvencije, na mnogih področjih zamuja. Slovenija, Češka in Italija o razlikah z ICAO standardi še niso poročale, kljub temu, da so jih identificirale. Avstrija uradno ni ugotovila nobene razlike z ICAO standardi. Razlike v standardih in priporočeni praksi Mednarodne organizacije

²⁰ (2) odstavek sekcije 102 letalskega zakona

civilnega letalstva (ICAO) obstajajo, vendar v večini primerov pa niso posredovane Mednarodni organizaciji za civilno letalstvo (ICAO). Vključevanje standardih in priporočenih praks Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) in Eurocontrolovih zahtevah za varnostne predpise (ESARR) je od države do države različno. V nobeni državi standardi, priporočene prakse in postopki (SARP's) niso uveljavljeni z zakonom ali drugimi zavezujočimi predpisi.

Splošna ocena je, da razlike v postopkih, ki niso skladni s prilogami k Čikaški konvenciji v izbranih državah obstajajo in da poročanje o razlikah v postopkih ne poteka pravočasno kar je pomembna ugotovitev za prvo hipotezo. Na eni strani imamo norme, ki bi morale biti implementirane v domačo zakonodajo, na drugi strani pa postopek, ki bi ga morali izpeljati v primeru če implementacija ni bila izvršena pravočasno kar predstavlja problem. Glede na izdajo prilog in njenih revizij bi pričakovali sinhrono sprejemanje predpisov na podlagi mednarodnih listin, pa se to kljub temu ne dogaja v celotnem obsegu. Ob upoštevanju časovne komponente namreč državne javne uprave delujejo zelo fleksibilno. (Šmidovnik, 1985) navaja, da ima javna uprav regulativno funkcijo, ki pomeni pripravljajanje in izdajanje pravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb in asociativno funkcijo, torej dejavnost združevanja. Javna uprava opravlja štiri kategorije nalog in sicer represivne naloge, javne službe, pospeševalne naloge (intervencijske in razvojne) ter skrb za razvoj družbenega in ustavnega sistema. To pomeni, da se v primeru zastarelega predpisa uporabljajo priloge k Čikaški konvenciji direktno, zato nepravočasno sprejemanje standardov ne vpliva na urejenost in funkcioniranje civilnih letalskih oblasti. Češka je odgovornost za uporabo posodobljenih predpisov znižala na nivo letalskega osebja, ki mora samo skrbeti, da uporablja smo posodobljene predpise. Roki so sicer definirani vendar za Zastareli predpisi zmanjšujejo zaupanje in zadovoljstvo deležnikov delovanje civilnih letalskih oblasti, težave nastopijo le pri operacionalizaciji predpisov.

3.3. Ovrednotenje mednarodnih pogodb

Države ali posamezni državni organi lahko sklepajo mednarodne pogodbe s sosednjimi državami. V splošnem ustave izbranih dežel ne vsebujejo specifičnih predpisov v zvezi z odgovornostjo vlad za uveljavljanje mednarodnih pogodb na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) izjema pa je Avstrija. Zakonski status mednarodnih pogodb v izbranih državah sledi dvojnemu pristopu o uporabi mednarodnih pogodb v domači zakonodaji. V Italiji se lahko uporablja mednarodni sporazumi, ki so objavljeni v domači

zakonodaji. V Avstriji pogodba nima pravnega učinka, dokler ni sprejet specifični zakon. Avstrija, Češka in Slovenija so direktno zavezane za izvajanje mednarodnih pogodb v domači zakonodaji pod pogoji, ki so objavljeni v uradnem listu ali specifični zbirki mednarodnih pogodb. Ta zavezanost se v praksi največkrat udejanji tako, da se sprejme zakon o izvajanju mednarodnih pogodb. Primer Mednarodnih obveznosti imajo v Sloveniji Avstriji in Češki določeno prednost pred domačo zakonodajo, izjema pa je ustave.

Države urejajo stvari z mednarodnimi pogodbami, da bi se čimbolj poenotile zato so sprejele številne konvencije, med katerimi je ena od najbolj pomembnih Čikaška konvencija²¹ kar po mojem mnenju nedvomno predstavlja »začetek globalizacije«. Izdelana so bila pravila, ki so jih države podpisnice konvencije vključevale v nastajajočo »letalsko industrijo« in to ne glede na kulturno okolje iz katerega izhajajo. V tem obdobju še ne moremo govoriti o intenzivnem zблиževanju kultur saj pogoji se zdaleč niso bili taki kot dandanes. (Schein v Tavčar, 2003) navaja, da je organizacijska kultura vzorec temeljnih podmen, ki jih je kaka skupina iznašla, odkrila ali razvila, ko se je soočila s problemi prilagajanja navzven in povezovanja navznoter. Vzorec pa se je dovolj izkazal, da je v skupini obveljal, zato po njem učijo nove člane, kako naj dojamejo, mislijo in zaznavajo zadeve. Priloge k Čikaški konvenciji so bile prve norme²², ki so predstavljale skupno usmeritev, ki so jih podpisnice Čikaške konvencije definirale na področju letalstva. Danes prav na področju letalstva lahko govorimo o globalnem ravnanju posameznih subjektov. Med civilnimi letalskimi oblastmi sicer obstajajo razlike, ki pa so glede pomena in obsega sekundarnega pomena. Razlike v zvezi s SARP's - Priporočene prakse in standardi mednarodne organizacije za civilno letalstvo ugotovljene v posamezni državi se publicirajo v pod delih prilog k Čikaški konvenciji. Določene norme, ki so bile predstavljene v prilogah k Čikaški konvenciji so se globalno zasidrle v letalsko industrijo tako da so postale vrednote, ki se kljub različnim kulturnim okoljem

²¹Konvencija, ki je bila podpisana v Chicagu, (1944) v uvodu navaja da so bile države, podpisnice mnenja, da bodoči razvoj mednarodnega civilnega letalstva lahko znatno doprinese k ustvarjanju in vzdrževanju prijateljstva in razumevanja med nacionalnostmi in narodi sveta, da pa vsaka druga uporaba predstavlja nevarnost za splošno varnost države. Z obzirom, na njihovo željo, da se izognejo nesporazumom med nacionalnostmi in narodi in da se med njimi razvije sodelovanje, od katerega zavisi svetovni mir, so v ta namen vlade podpisnice, potem ko so se uskladile o načelih in ureditvi, da bi se mednarodno civilno letalstvo lahko razvijalo na varen in pravilen način in da bi se mednarodni zračni promet lahko vzpostavil na temelju enakih možnosti za vse in uporabljal na ekonomičen in zdravju neškodljiv način, zaključile to konvencijo.

²² Šestnajst od osemnajst prilog k Čikaški konvenciji je tehnične narave, ostali dve prilogi (Facilitation and Security) sta splošne narave.

uveljavljene. Nenehno ponavljajoče usposabljanje letalskega osebja za izvajanje različnih postopkov povzroča obremenjevanje zmognosti organizacije in človeških virov, vendar kljub temu z njihove strani ni občutnega nasprotovanja. V letalstvu so ljudje najpomembnejše bogastvo in se zavedajo, da se tako znanje kot veščina hitro starajo, zato so se pripravljani prav zaradi varnosti nenehno usposablјati. Letalstvo predstavlja kompetentni model organizacije, ki vidi dolgoročne prednosti različnih podjetij v specifičnem naboru znanj in sposobnosti. (Svetlik, 1996:179) navaja naraščajoči pomen človeških virov z naslednjo ugotovitvijo: Povezanost svetovnega gospodarstva zavisi od izobrazbe, usposobljenosti delavcev in upravljanja s človeškimi viri. Usposabljanje in izobraževanje, ki zaseda določeno mesto v splošnem okolju šele v zadnjih desetletjih ima v letalski industriji dolgo zgodovino, saj so se ljudje v omenjeni industriji morali organizirati na način, kjer je bilo znanje in usposobljenost osnova, ker so le tako lahko reševali probleme in si na tak način zagotovili preživetje v soočenju z naravnimi zakoni. Posledica omenjenega dejstva so bile sprejete priloge k Čikaški konvenciji, ki so uredile področje letalstva na globalnem nivoju.

4. ZAKONODAJA NA PODROČJU (ATM) - UPRAVLJANJA ZRAČNEGA PROMETA

4.1. Ustava in državna lastnina

Ustave izbranih dežel neposredno ne določajo vloge državne lastnine v javnih službah, vendar pa je izražanje podjetniške iniciative z državnim lastništvom v ustavah ugotovljeno v Sloveniji in Italiji v ostalih dveh državah pa je to področje urejeno z zakonom. Ustava Slovenije v 74. členu regulira samo trgovsko iniciativo vse ostalo pa je določeno v Zakonu o gospodarskih družbah²³. V skladu z 18. členom zvezne avstrijske ustave, ki se uporablja zgolj za oblast ali državne ustanove mora celotna javna administracija temeljiti na zakonodaji. Nadalje je vodenje češkega državnega podjetja, z državnim lastništvom določeno samo v zakonu 77/1997 Coll. in amandmajih, kar enako velja za Italijo, kjer zakon določa primerne programe in upravljanje teh programov tako, da so javne in privatne ekonomske aktivnosti predmet vodenja in koordinacije z namenom doseganja socialnih učinkov²⁴. To pomeni, da je potrebno na učinkovitost v javnem sektorju gledati predvsem širše. Učinkovitost v širšem smislu razumemo iz dveh vidikov. Po eni strani je razmerje med rezultati in viri. V tem smislu gre za produktivnost / storilnost oz. za merjenje stroškov na enoto rezultata. Učinkoviti smo, če proizvedemo maksimalen rezultat z danimi viri oz. dan rezultat z minimalno porabo virov. Učinkovitost lahko obravnavamo z več vidikov kot npr. industrijski vidik, ekonomski vidik, pravni vidik itd. Problematiko učinkovitost dela je obravnaval francoski inženir Henry Fayol²⁵ in sicer tako, da je organizacijo industrijskega podjetja obravnaval kot celoto, jo razčlenil ter analiziral njene posamezne funkcije (tehnično, varnostno, računovodsko in komercialno, finančno, administrativno). Za administrativno oz. upravno funkcijo je menil, da predstavlja »živčni sistem« podjetja in jo je nadalje delil na naslednje elemente planiranje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje, kontroliranje.

Učinkovitost v javnem sektorju širše gledano pomeni družbeni vpliv ali učinek na družbeno blaginjo. Tu gre za primerjavo končnega rezultata z vnaprej zastavljenimi oz. pričakovanimi rezultati, cilji. Po potrebi tudi v takšne analize vključimo stroške – t.i. analize stroškov in koristi. Ta širši element je bistven za ugotavljanje in presojo vrednosti/koristnosti za denar davkoplačevalcev. Za oba vidika učinkovitosti je možno in

²³ Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94

²⁴ 3. odstavek 41. člena Ustave

²⁵ H. Fayol, Industrijska in splošna administracija, 1916.

zaželeno v javni upravi določiti indikatorje, ki služijo kot mere produktivnosti oz. učinkovitosti in ki omogočajo primerjave v času in med institucijami. Področje državnega lastništva je z vidika javne službe pomembno za ANSP- izvajalce navigacijskih služb zračnega prometa.

4.2. Zakonski viri na področju civilnega letalstva in izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa

V izbranih državah je nacionalni zračni prostor določen v letalskem zakonu kot prostor nad kopnim in notranjim vodam, kakor tudi nad teritorialnim morjem in spada pod nadzor posamezne države. V splošnem je odgovornost določena s predpisom na podlagi priloge 11 k Čikaški konvenciji.

Kategorizacijo nacionalnega zračnega prostora v Sloveniji je določena v 2. členu Zakon o letalstvu²⁶, ki za slovenski zračni prostoru določa suverenost in obseg suverenosti v obsegu zračnega prostora nad kopnim ter obalnim morjem in notranjimi vodami, ki so pod suverenostjo Republike Slovenije.

Zračni prostor Avstrije je »kontroliran zračni prostor« nad ozemljem do višin, ki so še nadzorovane in je določen v 3. sekcije 1. paragrafa letalskega zakona kot zračni prostor, ki je označen na vseh straneh in ga nadzoruje Austro Control - avstrijski izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa in v katerem zrakoplovi lahko letijo po pravilih sprejetih za določen prostor. Ministrstvo za promet z Ministrstvom za obrambo imata sklenjen sporazum v obliki predpisa, kjer je določen »specifičen kontroliran zračni prostor« in njegova klasifikacija kot to določajo zahteve za varen zračni promet. Zračni prostor je lahko pod določenimi pogoji predmet začasnih ali stalnih omejitev (popolna prepoved zračnega prometa - prepovedana cona, zračni promet pod določenimi pogoji - cona omejenega letenja, zračni promet, kjer lahko ob neupoštevanju navodil pride do poškodb zrakoplovov - nevarna cona). Zardi interesa varnega letenja lahko Ministrstvo za promet v sporazumu z Ministrstvom za obrambo (interes varnega zračnega prometa, izogibanja motenja zračnega prometa, oseb ali predmetov, ukrepov iskanja in reševanja, in vzdrževanja javnega mira, reda ter varnosti), določi omejene cone za zračni promet.

Češki zračni prostor je določen v letalskem zakonu kot prostor nad ozemljem Češke republike, ki se ga lahko uporablja za zračni promet.

²⁶ Uradni list RS št. 18/2001

Italjanski zakon o letalstvu določa, da je zračni prostor nad ozemljem Italije in teritorialnim morjem pod suverenostjo države in je skladno z definicijo ICAO - Mednarodna organizacija za civilno letalstvo razdeljen v kontroliran zračni prostor in nekontroliran zračni prostor. V kontroliranem zračnem prostoru ANS - navigacijske službe zračnega prometa izvaja ENAV - izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa in vojaške letalske sile.

Za klasifikacijo zračnega prostora in določanje kontroliranega zračnega prostora je v Sloveniji, Avstriji in Češki odgovorno Ministrstvo za promet v dogovoru z Ministrstvom za obrambo. V Italiji je definicija kontroliranega zračnega prostora določena v odločbi predsednika republike in prilogi 11 k Čikaški konvenciji in ni formalno uveljavljena z zakonsko listino, ki zavezuje ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa. Vse izbrane države imajo reguliran pojem zračnega prostora na podlagi priporočil mednarodne listine, torej zračni prostor ne predstavlja področja, kjer bi bile ugotovljene zaznavne razlike, ki bi povzročile nasprotja med nacionalnimi in evropskimi predpisi.

Letalski zakoni izbranih držav določajo pravila, ki jih morajo spoštovati domači in tuji zrakoplovi, ki letijo v nacionalnem zračnem prostoru. V Sloveniji letalski zakon določa zračni promet in druge aktivnosti v zračnem prostoru Republike Slovenije, registracijo zrakoplovov, letalsko in drugo strokovno osebje, letališča in vzletišča, navigacijske službe zračnega prometa, varovanje in olajšave, iskanje in reševanje zrakoplovov in letalske nesreče in incidente, drugi predpisi o letalskem prometu tudi mednarodni, javna infrastruktura, obratovanje letališč in zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa. V Avstriji letalski zakon zaradi varnega in rednega vodenja zračnega prometa in z namenom izogibanja škod v zvezi z zračnim prometom določa pravila letenja (gibanja zrakoplovov v zraku in na tleh, nadzorovanimi višinami letenja, označbami in znaki, ki se uporabljajo za varnost zračnega prometa). Pravila letenja določa tudi češki in italijanski zakon o letalstvu, s tem, da pravila letenja v italijanskem zakonu za tuje zrakoplove zahtevajo izpolnjevanje pogoja »recipročnosti«. To pomeni, da smejo tuji zrakoplovi uporabljati italijanski zračni prostor (izjema so le vojaški, policijski in državni zrakoplovi, ki ne smejo preleteti ozemlje Italije brez predhodne pridobitve posebne odobritve Ministrstva za zunanje zadeve) le v primeru, da veljajo recipročne pravice za italijanske zrakoplove ali pa je prelet določen z mednarodnimi sporazumi. V kolikor recipročnost ni dosežena, uporabo italijanskega zračnega prostora za tuj zrakoplov Ministrstvo za promet ne more odobriti. (Tavčar, 2003) v tem kontekstu razloži, da obstoj in delovanje

organizacije zadevata interese lastnikov (oz. tistih, ki lahko z organizacijo razpolagajo), pa interese drugih posameznikov, skupin oz. organizacij, na katere organizacija vpliva in ki lahko usmerjajo delovanje organizacije. Civilni in vojaški zračni promet sta ločena, ločena pa je tudi uporaba zračnega prostora. Civilni zračni promet se sklicuje na postopke, ki jih je določila ICAO - Mednarodna organizacija za civilno letalstvo, to je »splošni zračni promet« in vojaški zračni promet, ki ICAO standardov ne upošteva »operativni vojaški zračni promet«. Zračni promet sledi postopkom za navigacijske službe zračnega prometa PANS²⁷ in njihovim spremembam. Pravila letenja so v splošnem zajete v letalskem zakonu in različnih predpisih, ki so jih sprejele pooblašene oblasti v skladu z določbami zakona na letalskem področju. Avstrija ima specifičen predpis pravil letenja, ki jih je razvilo Ministrstvo za promet, vendar pa po vsebini ni nobene razlike. V Avstriji je bila modifikacija zakona v zvezi z ESARR`s - Eurocontrolovimi standardi, priporočene prakse in postopki že opravljena tako da letalski zakon vsebuje določilo, da navigacijske službe izvaja Austro Control, da se morajo službe in nadzor prilagajati zahtevam ESARR`s - Eurocontrolovimi standardi, priporočene prakse in postopkom. Na Češkem je bil civilni letalski zakon večkrat spremenjen obstaja pa nov predlog za spremembo letalskega zakona in sicer v zvezi s članstvom v EU. Predlogi za reformo navigacijske kode v Italiji (sprememba civilnih oblasti kot institucije, glede nivoja odločanja direktorjev letališč, povečanje obsega odločitev letaliških operatorjev) je bilo že veliko razprav, vendar, razen nekaj amandmajev je omenjeni predpis ostal nespremenjen.

Mednarodne listine, kot npr. Čikaška konvencija in priloge k Čikaški konvenciji ter drugi protokoli so v izbranih državah že uveljavljene. Letalski zakoni in zakoni o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa sta glavna zakonska vira za sprejemanje in uveljavljanje predpisov, ki jih izdajajo Ministrstva za promet. V Sloveniji imamo na tem področju Zakon o letalstvu²⁸ in Zakon o navigacijskih službah zračnega prometa²⁹, v Avstriji imamo Letalski zakon³⁰, Pravila letenja³¹ in Zvezni zakon ki ureja Austro Control GmbH³², na Češkem imamo Zakon o civilnem letalstvu, ki je bil sprejet 6. 3. 1997 in

²⁷ Doc. 4444/ICAO

²⁸ Uradni list RS, št. 18/01

²⁹ Uradni list RS, št. 101/03

³⁰ Luftfahrtgesetz BGB1. Nr. 253/1957, 1. 1. 1958 in amandmaji

³¹ Luftfahrtgesetz BGB1. Nr. 56/1967, 9. 3. 19 in amandmaji

³² Bundesgesetz über die Austrocontrol Gesellschaft m.b.H.; BGB1. Nr. 898/1993 in amandmaji, zadnji amandma BGB1. Nr. 45/1997

ureja tudi navigacijske službe, v Italiji imamo Koda o navigaciji³³. Na Češkem je samo en splošen predpis, ki uveljavlja letalski zakon.

Vlada in Ministrstvo za promet sta v Sloveniji pristojna za izdajo uredb, ki determinirajo direktno uporabo standardov in priporočil ICAO - Mednarodna organizacija za civilno letalstvo, Eurocontrol - Evropska organizacija za varnost zračne plovbe, ECAC - Evropska konferenca civilnega letalstva, JAA - Združeni letalski organi. Pri objavi in uvedbi predpisov se mora vlada in ministri ravnati tako, da upoštevajo priloge k Čikaški konvenciji, EU pravil, ostalih pravil mednarodnih letalskih oblasti, ki so zavezujoče za Republiko Slovenijo kar določa 200.člen Zakona o letalstvu (Zlet.). V procesu priprave zakonskih osnutkov s področja služb kot tudi priprave strokovnih mnenj in gradiv je Kontrola zračnega prometa Slovenije, d.o.o. na zahtevo Ministrstva za promet dolžna sodelovati, kar je določeno v 14. členu Zakona o zagotavljanju navigacijski služb zračnega prometa³⁴. Vlada lahko odredi tudi posebne ukrepe, da bi zagotovila varnost zračnega prometa in o tem obvesti Državni zbor. Uprava republike Slovenije za civilno letalstvo določa tehnična pravila v zvezi z zrakoplovi, letalskim osebjem in opravljanju dejavnosti v zračnem prometu. Slovenska vlada³⁵ sprejme program o opravljanju storitev navigacijskih služb zračnega prometa, ki ga pripravi Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o., da bi zagotovila varen, reden in nemoten zračni promet, mednarodne primerljive pristojbine in cene, razvoj človeških virov, primerno tehnično in tehnološko infrastrukturo, razvoj služb v skladu z politiko nacionalnega programa razvoja civilnega letalstva. Program opravljanja storitev navigacijskih služb zračnega prometa se izdela za obdobje petih let in se vsako leto preverja in dopolnjuje. (Tavčar, 2003) navaja, da je program izdelek ali storitev, tudi družina izdelkov in storitev, namenjenih menjalnemu razmerjem z opredeljeno ciljno skupino odjemalcev oz. uporabnikov (ciljnim segmentom tržišča oz. okolja). V Avstriji Ministrstvo za promet na eni strani pristojno za pripravo osnutkov zakonov na področju ANS - navigacijske službe zračnega prometa, ki jih preko predloga vlade daje v parlamentarno presojo, na drugi strani pa v kolikor je to potrebno pripravlja predpise, ki jih sprejme samo ministrstvo v povezavi z drugimi ministrstvi. Pri pripravi splošnih zakonskih osnutkov ANS - navigacijske službe zračnega prometa, Ministrstvo za promet sodeluje tudi z avstrijskim izvajalcem navigacijskih služb zračnega

³³ Odobrena z odločbo RD 30. 3. 1942 n. 327

³⁴ Uradni list RS št. 101/2003

³⁵ 15.člen Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa.

prometa, Austro Control. Za zakonske osnutke je na Češkem in v Italiji pristojno Ministrstvo za promet.

Odgovornost na področju upravljanja zračnega prometa v Sloveniji je razdeljena med direktoratom za letalstvo Ministrstva za promet in URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo, medtem ko je za zagotavljanje storitev navigacijskih služb zračnega prometa odgovorno javno podjetje. V praksi se zdi, da je organizacija skladna z oddelki, ki odločajo, vendar je pomembno vedeti, da je URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo deležna nenehnih reform, ki v širšem smislu pomenijo »preoblikovanje, preureditev«³⁶ obstoječih razmer. (Kovač, 2003) navaja, da upravne reforme danes pomenijo redifiniranje upravnih institucij, ki se jim pridružuje modernizacija načinov upravljanja javnih organizacij in njihovih virov. Kontrola zračnega prometa Slovenije, d.o.o. je bila v obliki kapitalske družbe ustanovljena v januarju 2004 in je pričela z delom 1. 5. 2004. (Bohinc, 1999) navaja, da pojem upravljanja kapitalskih družb lahko pravno opredelimo kot pravice, pristojnosti, obveznosti organov in njenih članov pri odločanju v kapitalskih družbah. Veliko nalog pri upravljanju omenjene družbe je še vedno nejasnih zato je upravičeno pričakovati nadaljevanje spreminjanja organizacije, kakor tudi zakonov in pravilnikov, ki bodo sprejeti na tem področju. Natančna distribucija odločanja je še vedno nedoločena³⁶ kar kaže na določeno ne urejenost organizacije. Urejenost organizacije v tradicionalnem pomenu obsega členjenost (strukturo) organizacije, to je razporeditev pristojnosti in odgovornosti ter delitev dela v organizaciji. Širše pojmovanje urejenosti obsega še obvladovanje procesov, to je potek osnovnih dejavnosti organizacije in pa sisteme, vsebinska pravila obnašanja, ki prežamejo organizacijo. Najširše pojmovanje urejenosti pa obsega povezovanje posameznikov, skupin in organizacij (Tavčar, 2003:120). Navigacijske službe zračnega prometa, ki jih izvaja javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. nadzoruje URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo in PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije.

Odgovornost na področju upravljanja zračnega prometa v Avstriji imajo CAA - letalske civilne oblasti, ki so del Ministrstva za promet. Pomembnejša dela CAA - letalske civilne oblasti so naslednja: oblikovanje politike vodenja letalstva, letalske zakonodaje, zadeve v zvezi s kontrolo zračnega prometa, tehnične in prometne zadeve, preiskava letalskih nesreč. Avstrijske CAA - letalske civilne oblasti Avstrije so zastopane v vseh pomembnih mednarodnih letalskih organizacijah. Nacionalni izvajalec navigacijskih služb zračnega

³⁶ Vir: URSCl

prometa je Austro Control, ki je gospodarska družba z omejeno odgovornostjo in je pod nadzorom Ministrstva za promet. Izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa mora biti seznanjeni s standardi Eurocontrola. Uvajanje temeljne organizacije letalskih oblasti v povezavi z oddelkom Eurocontrol je v praksi že uveljavljeno. Ministrstvo za promet opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad družbo Austro Control.

Odgovornost na področju upravljanja zračnega prometa na Češkem je razdeljena po nivojih med vlado, civilnim letalskim oblastem in Ministrstvom za promet. Njihove najpomembnejše naloge so naslednje:

- vladni nivo (vodenje splošne politike, sprejemanje predlogov novih zakonov, sprejemanje predpisov na podlagi zakona)
- ministrski nivo (omejena ali prepovedana uporaba zračnega prostora v skupni časovni periodi več kot 3 mesecev, zahteva sporazum z ministrstvom za obrambo, delitev zračnega prostora za name izvajanja storitev navigacijskih služb zračnega prometa, skladno z sporazumom z Ministrstvom za obrambo, odobritev predpisov v zvezi z službami kontrole letenja, odobritev predpisov v zvezi z službami telekomunikacij, meteorološkimi službami, informacijskimi službami zračnega prometa, službami v zvezi z odhodom letal in službami za spremljanje prometa, odobritev služb reševanja v kooperaciji z Ministrstvom za obrambo, izdajanje licenc za izvajanje zračnega prometa, potrjevanje vozniških redov, izdajanje predpisov za tuje zračne prevoznike za izvajanje zračnega prometa v in iz države ter preko države)
- nivo civilnih letalskih oblasti (vodijo register zrakoplovov, odobrijo tipe zrakoplovov, preverjajo plovnost zrakoplovov in izdajajo potrdila, izdajajo dovoljenja za obratovanje letališč, v primerih ko je varnost civilnega letalstva ogrožena sprejema določene ukrepe. Obstaja velika negotovost glede dejanskega delovanja omenjene organizacija in delitve oddelkov³⁷, vzrok za to pa je slaba povezanost in velika strukturna razdeljenost.

Povezovanje temelji na sorodnosti interesov posameznikov, skupin in organizacij in se kaže v njihovem obnašanju in delovanju, ki lahko povečuje ali zmanjšuje učinkovitost in uspešnost delovanja organizacije. Sorodnost interesov se lahko udejanja neformalno ali formalno v obliki pogodb (zapisa skupnih interesov in razmerij ter dejavnosti, ki sledijo iz njih) in v obliki lastništva in lastniških odnosov, pa povezav v organizaciji in med

³⁷ Vir URSCl

organizacijami (Tavčar, 2003:120). Omenjeno negotovost lahko obrazložimo s tem, da obvladovanje hierarhične strukture ni zadostno in da ni kakovostnih odnosov v organizaciji. (A. Rus, 2003) navaja da odnosi zaznamujejo vse pomembne interakcije podjetja z relevantnimi okolji. Prisotnost močne hierarhije pa ima za posledico omejeno število interakcij med akterji. Ministrstvo za promet in letalske civilne oblasti opravljajo nadzorstveno funkcijo z lastnim pooblaščenim osebjem.

Odgovornost na področju upravljanja zračnega prometa v Italiji ima Ministrstvo za promet, ki odloča tudi o glavnih smernicah in okvirjih delovanja civilnih letalskih oblasti. Primarna funkcija CAA - letalske civilne oblasti ENAC je uveljavljanje predpisov, nadzor civilnih letalskih varnostnih standardov, urejanje ekonomskega, administrativnega dela letalskega prometa in vodenje letališč. Italijanski izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa ENAV opravlja službe zračnega prometa v zračnem prostoru Republike Italije. Generalni direktorat za letalstvo na ministrstvu, opravlja poleg drugih funkcij, tudi funkcije vodenja, nadzora in reševanja letalskih vprašanj.

Izvajalci storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) so v Sloveniji, Avstriji, Italiji ustanovljeni v skladu z zakonom preko normalnega zakonodajnega procesa, medtem ko so na Češkem ustanovljeni z ministrsko odločbo.

V Sloveniji trenutno ni vloženih nobenih predlogov in ne potekajo nobene diskusije o spremembi obstoječega zakona. Direktorat za letalstvo ima v procesu priprave veliko novih pravilnikov, ki pa še niso v fazi finalnih tekstov. Procesi, kot dinamični vidik urejenosti, obravnavajo potek osnovnih dejavnosti, s katerimi se organizacija uveljavlja v menjalnih razmerjih z udeleženci v zunanjem okolju. V osnovnih dejavnostih sodelujejo številni posamezniki, skupine in enote organizacije; ta deluje učinkovito, če je to dejanje složno in sinergično. Pravilniki bodo v večini osnovani na podlagi ESARR's - Eurocontrolovimi standardi, priporočene prakse in postopki. Zakonodaja v zvezi z ESARR 2 (poročanje o incidentih), v zvezi z ESSARR 3 (sistem vodenja za varnost) in ESARR 5 (licenciranje ATS in CNS) je v pripravi, medtem ko ni zakonskih osnutkov za sprejetje ESARR 4 in ESARR 6 (programi, na katerih je zasnovan ATM sistem upravljanja zračnega prometa). Omenili smo že, da nam vzroki za okrnjeno administrativno funkcijo pri sprejemanju pravilnikov niso znani, posledica tega pa je da sov Sloveniji še vedno v uporabi pravilniki iz bivše države, ki pa so zastareli.

Poleg zakonov in mednarodnih predpisov imamo na področju letalstva še vrsto predpisov, uredb, navodil, ki zelo natančno urejajo določeno specifično področje.

V Sloveniji imamo predpise in navodila, ki jih izdajajo civilne letalske oblasti kot tudi operativne priročnike ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa, ki so zavezujoči za posamezne subjekte. Določeni so pogoji, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci službe zračnega prometa, službe letalskih informacij, službe letalskih telekomunikacij, da bi uskladili način in vsebino poročanja o izrednih dogodkih v navigacijskih službah zračnega prometa, ki so ali bi lahko ogrozili varnost zračnega prometa in zahteve v zvezi z analizami takih dogodkov, čas dela in čas počitka letalskega in drugega strokovnega osebja, ki opravlja naloge v navigacijskih službah zračnega, prometa kakor tudi pogoje za zagotovitev nemotenega in varnega odvijanja zračnega prometa.

Zakonsko je določeno, da mora minister predpisati navodila za sodelovanje med URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo in PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije. Navodila so še v procesu priprave in še niso bila dokončno sprejeta. Trenutno so v veljavi Navodila o načinu sodelovanja Prometni inšpektorat Republike (PIRS) in Uprava republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCl) št. 013-17/2003-0706 z dne 26. 2. 2004. Na podlagi omenjenih navodil potekajo mesečno formalni sestanki. Na sestankih se vodi zapisnik. Osnutek navodila o načinu sodelovanja inšpektorata Republike Slovenije in Uprave Republike Slovenije za civilno letalstvo v 1. členu določa način sodelovanja za doseganje usklajenega inšpekcijskega in strokovno-upravnega nadzora ter strokovnega usmerjanja. Razmerje je bilo potrebno določiti predvsem zaradi povečanja učinkovitosti in uspešnosti. Omenjene aktivnosti zagotavlja generalni direktor Direktorata za letalstvo na Ministrstvu za promet. Za strokovna področja, ki niso urejena s slovenskimi predpisi veljajo rešitve, ki so določene v mednarodnih predpisih.

Vse pomembne predpise, uredbe in navodila v Avstriji izdaja Ministrstvo za promet, razen v primeru ko je le to pooblasti Austro Control za izdajo direktiv v posameznih individualnih primerih. Austro Control je torej pooblaščen za izdajo direktiv (spuščanje pod minimalno višino letenja, priletni postopki), medtem ko je ministrstvo pristojno za izdajo direktiv na bolj specifičnih področjih, še zlasti za letalsko infrastrukturo in certifikacijske postopke (konstrukcijo naprav sredstev in opreme, potrebne za ANS - navigacijske službe zračnega prometa). Viri³⁸ navajajo, da za usklajevanje med

³⁸ Vir: URSCl

Ministrstvom za obrambo in prometnim ministrstvom ne obstajajo pisni sporazumi o sodelovanju, kljub temu pa ministrstvi v praksi delujeta usklajeno. Ministrstvo za promet je uvedlo tudi vse predpise na področju civilnih letalskih oblasti, ki imajo običajno referenco prilog k Čikaški konvenciji.

Ministrstvo za promet Češke pripravlja osnutek prometne politike za obdobje 2004 do 2013, ki pa še ni v procesu odobritve. Gre za predstavitev zračnega prometa s strani države na praškem letališču. Razvoj regionalnih letališč je prepuščen aktivnostim lastnikov teh letališč ali tujim investitorjem, prav tako spodbuja varnost zračnega prometa in ukrepe proti terorizmu. Vsakoletno svetovno razvojno poročilo (WB, 1999) poudarja, da gospodarski razvoj ne temelji več na akumulaciji fizičnega kapitala in človeških sposobnosti temveč na sposobnosti oblikovanje informacij, inteligentnega učenja in hitrega tržnega prilagajanja (Kovač, 1999). V Italiji je izdajanje predpisov in navodil razdeljeno med ministrstvom za promet in izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa ENAC skladno z razdelitvijo področja.

Evidenca o sklenitvi sporazumov med ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa izbranih držav je zaradi različnih oblik in nivojev sklepanja slaba. Obstajajo primeri sporazumov v Avstriji, kjer je v zvezi z čez mejnim sodelovanjem veliko dvostranskih sporazumov s sosednjimi državami (sporazum o kooperaciji ATS v zahodnem delu Avstrije med predstavniki ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa Avstrije in Nemčije. Avstrija o poenotenju FIR meje s Hrvaško, pri čemer je Slovenija izgubila ATM - upravljanja zračnega prometa zgornjega zračni prostora nad svojim ozemljem nima informacij. Italija ima pri delegiranju odgovornosti ATS službe zračnega prometa na nivoju regij pravilo recipročnosti. Češke omogočajo delegiranje ATS službe zračnega prometa predvsem na sosednje države in to kljub temu da niso članice CEATS. Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. razpolaga z razlago, zakaj za severovzhodni del ozemlja Slovenije, ne zagotavljajo ANSP- izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa, temveč jih zagotavljajo avstrijske navigacijskih služb zračnega prometa in to vse do hrvaške meje. Slovensko ozemlje je razdeljeno na dva sektorja: Sektor Dolsko in Sektor Mura. Sektor Mura je naj severnejši del Slovenije in je zelo ozek. V Sektorju Dolsko avstrijska ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa predaja kontrolo na slovenski meji, slovenska navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) pa predaja kontrolo hrvaški navigacijske službe zračnega prometa na južni meji. Povprečen let čez sektor Mura traja 2 do 3 minute in ni »pravega vzroka« za predajo

kontrola zračnega prometa za tako kratek čas. Prav tako se ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa strinja z avstrijsko navigacijsko službo zračnega prometa, da avstrijska kontrola zračnega prometa opravlja kontrolo omenjenega sektorja. Obstaja zemljevid ozemlja Slovenije, kjer kontrolo zračnega prometa zagotavljajo navigacijske službe zračnega prometa Slovenije, ki pa ni skladen z ozemljem Republike Slovenije, kar pomeni, da so nekateri deli blizu državne meje kjer kontrolo zračnega prometa opravljajo navigacijskih služb zračnega prometa sosednje države. Delegiranje ATS - službe zračnega prometa na podlagi sporazumov predvideva tudi recipročnost odgovornosti obeh strani.

Operativne priročnike v omenjenih državah, osnujejo in dopolnjuje izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP). Izvajalci v nekaterih državah imajo formalno proceduro za dopolnitev oz. osnutek priročnikov, medtem ko drugi dopolnjujejo priročnike prosto. Operativni priročniki so interni dokument in vsebujejo informacije, ki so za vsakega ANSP- izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa zaupne narave, zato imamo o omenjenih priročnikih omejeno informacijo. V nekaterih drugih državah CEATS imajo izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) ISO 9001 certifikat, zato se modifikacija operativnega priročnika opravlja skladno s sistemom kakovosti. Certifikacijski postopek operativnega priročnika je v Avstriji v procesu in še ni končan. V Italiji izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) nima nobenega drugega priročnika kot DOC 4444 / ICAO in njegove dopolnitve, dodatno pa letalske oblasti izdajajo tehnične predpise. V Sloveniji so osnutki in spremembe operativnega priročnika od 1. 5. 2004 v pristojnosti ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa. Priročnike bo odobril direktor Kontrole zračnega prometa Slovenije d.o.o., potrdila pa jih bo Uprava za civilno letalstvo (URSCL) skladno z administrativnim postopkom o usposobljenosti izvajalca navigacijskih služb. Certifikacija operativnega priročnika je ugotavljanje ali priročnik, vsebina priročnika, revidiranje priročnika ustreza DOC 4444, predpisanim za varen zračni promet. Postopka certifikacije še nista znana v Sloveniji in Avstriji, medtem ko Italija neposredno uporablja DOC 4444. Nedoločen postopek je povezan s tretjo hipotezo, kajti razlike med ANSP-izvajalcih navigacijskih služb zračnega prometa povzročajo tudi ne enako obdelavo uporabnikov.

Službo letalskih informacij AIS v vseh izbranih državah izvaja ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa, zato tudi odloča o izdaji in distribuciji nacionalnih

AIP's³⁹ in AIC's (določbe ICAO SARP's). AIS je v omenjenih državah ločen oddelek ANSP- izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa. AIP - Zbornik letalskih informacij in letalske okrožnice so napisane v domačem in angleškem jeziku. V Sloveniji je AIP in AIC napisan samo v angleškem jeziku, razen nekaterih pomembnih okrožnic, ki so napisane tudi v slovenskem jeziku. To dejstvo je skladno z drugim odstavkom 155. člena Zakona o letalstvu (Zlet.). V Italiji je prišlo v zvezi z izdajanjem in distribucijo AIP in AIC celo do prekrivanja vlog civilnih letalskih oblasti in ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa in to kljub temu, da je izvajalec navigacijskih služb odgovoren za AIS. Zdi se, da omenjene dokumente izdajajo tudi civilne letalske oblasti. Zbornik letalskih informacij (AIP) se pošlje drugim domačim in mednarodnim organizacijam na njihovo eksplicitno zahtevo. Na Češkem izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa izdaja tudi domači zbornik letalskih informacij, ki ni del sestavljenega paketa letalskih informacij. Aeronavtične informacije so podatki, ki jih je potrebno uporabiti za varno operacijo.

Ministrstvo za promet ima izdelan Poslovnik kakovosti Ministrstva za promet številka: 0112-2/2003/42-0002017, Izdaja 2, z dne 14. 9. 2004, ki ima značaj internega dokumenta. Namen poslovnika kakovosti je predstavitev politike in dolgoročnih ciljev kakovosti, prikaz ključnih elementov sistema kakovosti, identifikacija procesov in njihovih povezav. Izdelan je na podlagi standarda ISO 9000:2001. Poleg poslovnika so v strukturi dokumentacije še organizacijski predpisi in obrazci. Poslovnik kakovosti določa sistem vodenja kakovosti, odgovornost vodstva, vodenje virov, izvedba nalog, merjenje, analiza in izboljševanje. Poslovnik kakovosti za PIRS in URSCl ni uporaben, organ v sestavi je omenjen v zvezi z SPIS (računalniška aplikacija za vodenje pisarniškega poslovanja). Kakovost na Ministrstvu za promet lahko ovrednotimo iz dveh vidikov. Prvi vidik je ocenjevanje kakovosti procesov na nivoju Ministrstva za promet, ki so opisani z internimi postopki. Evalvacija zajema tako razlike med internimi postopki kot tudi rezultate, ki smo jih z njimi dosegli. Pri evalvaciji gre za administrativno preverjanje internih postopkov. Drug poudarek pa je v smeri računalniške podpore, ki je prisoten tudi v organu v sestavi PIRS. S primerno programsko opremo (SPIS 4) je možno administrativne postopke in učinke na procese sproti in hitro obdelati, kar prispeva k zadovoljstvu uporabnikov.

³⁹ AIP je sestavljen iz sledečih poglavij GEN (splošni del), ENR (zračne poti), AD (letališča), CHARTES (priloga VFR karta), AIRAC (opozorilo na permanentne spremembe v roku 28 dni pred veljavnostjo amandmaja) AMDT (informacija trajnega značaja), AIC (letalske informativne okrožnice), SUP (informacija začasnega značaja, do 2 mesecev)

Poročilo⁴⁰ navaja, da je kakovost dela Ministrstva za promet in zveze, ki so ga anketirani ocenjevali s šolsko oceno od 1 do 5 povprečna (srednja vrednost ocene kakovosti je bila 2,84), 6% anketiranih je zelo kritična do dela Ministrstva, največ 36% ga ocenjuje z oceno 3, le 3% pa z oceno 5. Natančnejši razlogi oziroma mnenje skoraj polovic anketiranih o delu Ministrstva za promet in zveze je bilo, da ministrstvo zadovoljivo opravlja svoje delo.

V splošnem hierarhija norm na področju listin ATM upravljanja zračnega prometa ni nič drugačna kot hierarhija norm, ki normalno pripadajo vsem pravnim listinam. Ratificirane mednarodne pogodbe in EU zakonodaja normalno prevlada nad domačo zakonodajo. Iz nacionalnega vidika je ustava najvišje rangirana norma (prav tako kot odločba zakona, zakonodajna odločba v Italiji), vladne odločbe, splošna obvezujoča pravila izdana od pristojnega ministra v obliki odločbe, predpisa in direktive, predpisi, ki jih izda jo civilne letalske oblasti, interne norme, ki jih izdajo ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa, kot tudi operativni priročnik. Med normami po hierarhiji ne prihaja do konfliktov, pač pa do njih prihaja na regularni osnovi med prakso in pravili, ki jih uzakonil ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa, kot je operativni priročnik, notranji postopki dela itd. Vse aktivnosti, ki se izvajajo na podlagi operativnih priročnikov, priročnikov za varnost in priročnikov o kvaliteti samo precizirajo določbe zakonov in zato ne smejo biti z njim v konfliktu. Konflikti ponavadi nastanejo zaradi počasnega procesa implementacije pravil in zaradi sprememb na operativnem praktičnem nivoju ATM upravljanja zračnega prometa, ki ponavadi niso pravočasno usklajene z zakonom in predpisi. Zdi se da izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa prihajajo tu in tam pri razširjeni operaciji v konflikt z nacionalnim zakonom in predpisi. Konflikt pa v resnici sploh ne obstaja, kajti izvajalec mora v praksi slediti mednarodnim pravilom in to takoj ko so le ta spremenjena ali dopolnjena, pa čeprav še niso uveljavljena v domači zakonodaji. Izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa pogosto nadomesti okvir predpisov z »najboljšim vedenjem in najboljšo prakso«. Počasno implementiranje predpisov je značilno tudi za sicer nujno navodilo o sodelovanju med PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije in URSCS – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo v Sloveniji.

Razlike na področju predpisov in delovnih postopkov ter raznolikosti institucionalnega in regulativne sfere so pomembne. To dejstvo pomeni oviro enotnemu evropskemu nebu

⁴⁰ PR plus RMD.o.o., Javnomenjska raziskava, MPZ, april 1999 N=981

(SES), na ozemlju omenjenih držav. Vprašamo se lahko kako bodo delovali kontrolni centri zgornjega zračnega prostora v skladu z nacionalnimi predpisi, če so ti po vsebini in obliki različni, nazadnje pa tudi težko dosegljivi. To dejstvo jasna kaže na potrebo za začetek harmonizacije, ki mora biti zaključena v predpisanem roku, ne glede na običajno dolge, kompleksne in različne postopke sprejemanja zakonov in predpisov. Slovenija je morala sprejeti pomembne modifikacije v zvezi z predpisi in institucijami na področju upravljanja zračnega prometa (ATM). V nadaljevanju sledijo tudi spremembe predpisov enotnega evropskega neba (SES), ki so že v procesu in morajo biti uveljavljene v sklopu koordinacije.

4.3. Ovrednotenje zakonodaje na področju upravljanja zračnega prometa

Zakonodaja na področju ATM upravljanja zračnega prometa je pomembna za vse tri hipoteze. Zakonodaja izbranih držav natančno določa zračni prostor in pravila uporabe zračnega prostora. Odgovornost za ATM - upravljanja zračnega prometa je naložena ministrstvom za promet, civilnim letalskim oblastem, medtem ko so ANSP-izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa organizacijsko ločeni. Na operativnem nivoju obstajajo tudi različni sporazumi, operativni priročni, ki natančneje definirajo postopke tako ministrstev kakor tudi služb. Pravni viri predstavljajo z vidika prve hipoteze osnovo za doseganje poenotenja normativov, ki veljajo v izbranih državah. Sestavljajo jih osnovni letalski zakoni, uredbe, pravilniki, operativni priročniki, ki določajo nekatere najpomembnejše elemente kot npr. zračni prostor in organizacijsko obliko ANSP-izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa. Pomembno je tudi vprašanje, kako hitro se zakonski viri na področju ATM upravljanja zračnega prometa v posameznih državah lahko spreminjajo. Ugotovili smo, da je največ sprememb na področju zakonskih virov v dveh na novo nastalih državah, medtem ko ima najstarejša članica EU z vidika sprememb najbolj tog letalski zakon. Vsi letalski zakoni imajo vsebinsko gledano privzete najboljše letalske prakse in so globalno usmerjeni. V znatnem delu upoštevajo standarde, ki so postali »svetovni« in so dosegli kritično maso uporabnikov, sinergijo in dovolj veliko ekonomijo. (Pirnat, 2003) ugotavlja, da se je s potrebo po vključevanju zahtev evropskega prava v slovenski pravni red regulativna dejavnost izredno povečuje in pospešuje, zato mora imeti vsebinska oziroma materialna zakonitost predpisov pri tem svoje meje. Vsebinska zakonitost mora zagotoviti skladnost materialnih predpisov z zakonom, kar pomeni, da zakon vsebuje vsaj v temelju tudi vse norme podzakonskega predpisa.

Državni zbor mora sprejemati obsežne zakone z mnogimi podrobnostmi, ki se povrh tega še pogosto spreminjajo kar je še posebej značilno za letalske predpise. V kolikor v celoti prevzamemo evropsko zakonodajo s sprejetjem zakona, nastane na eni strani negativna posledica, da posamezne specifičnosti niso obravnavane, kar predstavlja težavo za uporabnike, na drugi strani pa podrobni zakoni obremenjujejo poslance (poslanci niso dovolj strokovni za odločanje o vseh detajlih zato nastopa nevarnost politizacije). Pri sprejemanju domačih predpisov ne smemo zmanjšati kriterijev. Vsaka država ima lahko tudi strožje predpise od mednarodnih, ki pa veljajo samo v njihovem zračnem prostoru in letališčih. V Sloveniji na področju letalske zakonodaje nastopa dilema med dolgotrajnostjo sprejemanja predpisov in manjšo sprejemljivostjo predpisov v javnosti (relativno strogi kriteriji), ki ima za posledico ne posodobljene predpise na področju letalske zakonodaje. Posodabljanje letalske zakonodaje, pa je velikokrat imelo za posledico negativen odziv udeležencev v letalstvu, kajti zahteve JAA – Združenih letalskih organov so bile težko uresničljive v praksi. Za primer naj navedemo, da je s sprejetjem Pravilnika o vzdrževalni organizaciji po JAR-145⁴¹ v Sloveniji prenehala veljati 2. točka Zakona o letalstvu, kar je pomenilo, da se vzdrževanje letal lahko opravlja samo v vzdrževalnih organizacijah. To dejstvo je imelo predvsem ekonomski učinek v negativnem smislu, saj se je veliko število letal različnih tipov splošnega letalstva lahko vzdrževalo samo v tujini, ker nismo imeli domačih kapacitet specifičnih vzdrževalnih organizacij. To je pomenilo, da so tako lastniki letal splošnega letalstva, kakor tudi letalski mehaniki če so v okviru sistema vzdrževanja opravljali določena dela poslovali nelegalno. Nerazumno sprejemanje tujih predpisov, ne da bi pri tem upoštevali domači položaj na področju letalske industrije je povzročilo gospodarsko škodo, ki je rezultat nepripravljenosti na prevzemanje EU zakonodaje, s tem pa poenostavljanja domače zakonodaje kar kaže na slabo oceno stanja na področju letalstva s strani zakonodajalca.

Države so s sprejetjem Čikaške konvencije letalstvo internacionalizirale in mednarodno uveljavile in to ne glede domačo zakonodajo saj imamo na eni strani mednarodne predpise, na drugi strani pa nacionalne, ki morajo biti usklajeni z mednarodnim. Velik del posamezne nacionalne letalske zakonodaje je skupen vsem zakonodajam in ima vpliv tako na domačem kot mednarodnem področju. Države so sprejemale novo zakonodajo na področju ATM upravljanja zračnega prometa še zlasti zaradi nove umestitve ANSP-izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa, ki so »izstopile« iz javne uprave, ki je s

⁴¹ Uradni list RS št. 114/2002

tem doživela neke vrste decentralizacijo kadrov. To še posebej velja za Slovenijo, saj je znano, da se je v obdobju od leta 1996 do 2002 število zaposlenih v javni upravi povečalo za 21,7% medtem ko je število zaposlenih v zasebnem sektorju zmanjševalo⁴². Tako zaporedno delovanje javne uprave vpliva na gospodarski političen in kulturni razvoj družbe.

Primerjalna analiza je potrdila, da imajo države zelo različno razvite institucije, predpise in administrativne sisteme. Države imajo zelo veliko prakso na področju predpisov letalskih služb ATS, zato je ta skladna s predpisi in pravili, ki jih določajo sprejete mednarodne listine. Vsaka država ima drugačen zakonodajni in izvršilni proces. Vsebina in oblika predpisov je različna. Posamezni predpisi na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) so uzakonjeni v obliki akta parlamenta, drugi kot splošni zavezujoči predpisi ministrstva, medtem ko so nekateri predpisi ali uredbe vprašljive veljave in zato niso zavezujoči.

Vsa regulativa na nivojih, kjer se kompleksne interakcije med človekom in vrhunsko tehniko dogajajo eksistira na tako imenovanih univerzalnih sprejetih standardih poznanih kot SARP's - Priporočene prakse in standardi mednarodne organizacije za civilno letalstvo. Omenjeni standardi pokrivajo tehnični in operativni vidik mednarodnega civilnega letalstva kot npr. varnost (tehnična), licenciranje letalskega osebja, letališča, ATS službe zračnega prometa, raziskavo letalskih nesreč in okolje. Brez omenjenih standardov bi letalstvo delovalo s tehničnega vidika v »nevarnem okolju«. Implementacija SARP's - Priporočene prakse in standardov mednarodne organizacije za civilno letalstvo je zaradi različni vplivov v izbranih državah kljub članstvu v ICAO - Mednarodna organizacija za civilno letalstvo zelo različna. Italija je tista država, ki pretežno v celoti sledi ICAO standardom in predpisom⁴³. Stopnja dosežene implementacije ima neposreden vpliv na prvo hipotezo, delno pa tudi na drugo in tretjo hipotezo. Odvisna je tudi od kulture organizacij, kakor tudi zunanjega okolja. (Handy v Tavčar, 2003) je kulture organizacij razporedil po strukturah organizacij na kulture moči, vlog nalog in osebnosti, ki vsaka posamezno in vse skupaj vplivajo na stopnjo implementacije.

⁴² Vir podatkov: SURS

⁴³ ICAO standardi in drugi predpisi so v naslednjih oblikah: SARP's - Priporočene prakse in standardi mednarodne organizacije za civilno letalstvo, PANS – Postopki za navigacijske službe zračnega prometa, SUPP's – Regijski dopolnilni postopki in različni materiali z napotki.

Drugo hipotezo lahko testiramo na podlagi pristojnosti posameznih organov, ki med njimi zahteva določeno mero sodelovanja. Različne pristojnosti med organi predstavljajo razlike, ki so vir napetosti med posameznimi organi. V upravi ima upravljanje močno poudarjeno hierarhično os, kar pa ni dovolj za brezhibno delovanje uprave, kajti tudi tu ni vse predpisano zato obstaja tudi neformalno povezovanje. Formalno povezovanje med dvema organoma v Sloveniji, kjer so bila nasprotja identificirana poteka na podlagi navodila ministrstva. Viri URSCL navajajo uspešna neformalna povezovanja v civilnih letalskih oblasteh Avstrije in Italije, kjer se ljudje med seboj očitno dobro poznajo in vedo kako se zadeve na področju ATM upravljanja zračnega prometa urejajo. Kaj je pravzaprav vzrok za slabo sodelovanje med organoma ali je to slaba strategija ali ne spoštovanje? Vizija obeh organov je enaka, prav tako tudi naše poslanstvo, ki ima bistvo v zagotavljanju varnosti zračnega prometa. Naši cilji so določeni v okviru splošnih ciljev, ki veljajo za državno upravo. Znano je tudi, da je strokovno znanje v upravi težko pridobiti in še težje vzdrževati in to kljub zakonskim določilom. Največkrat so vzrok za težave finance. Ljudi je potrebno motivirati in jim omogočiti izobraževanje v upravi, kar je predpogoj za napredovanje in kariero v upravi.

Tretjo hipotezo je moč testirati glede same urejenosti in dostopnosti predpisov kar je postalo aktualno z vstopom držav v EU. Operativni postopki izdajanja predpisov, delegiranja služb, izdelava operativnih priročnikov in aeronavtičnih priročnikov morajo biti izdelani, njihovo izvajanje pa notranje nadzorovano. Notranji nadzor pomeni spoštovanje predpisanih operativnih postopkov, medtem ko zunanji nadzor opravijo uporabniki. Izbrane države imajo nadzor in ga na področju ATM upravljanja zračnega prometa želijo obdržati v svojih rokah. V Sloveniji se večina uporabnikov pritožuje, da imamo podzakonske predpise še iz bivše države, ki niso posodobljeni. Problem, ki nastane je možno rešiti z dialogom med uporabniki.. Komunikacija med uporabniki in upravo oz. civilnimi letalskimi oblastmi je na omenjenem področju nezadostna.

V izbranih državah nosi odgovornost za uveljavljanje standardov, priporočene prakse in postopkov (SARP`s) v domačo zakonodajo Ministrstvo za promet, izjema je Italija kjer se omenjeni predpisi uveljavljajo z odločbami. Slaba operacionalizacija mednarodne zakonodaje povzroča stanje, da letalska industrija v nekem smislu »prehiteva nacionalno zakonodajo«, zato v izbranih državah, razen v Italiji, povzroča kopico dilem in vprašanj v pogledu ATM - upravljanja zračnega prometa. V Sloveniji se kaže zaostajanje pri sprejemanju predpisov po običajnem postopku. Običajen postopek obsega pripravo

predpisa, ki ga pripravi delovna skupina, in obravnava kolegij ministra ter odločitev ministra o sprejetju predpisa. Češka je v primerjavi s Slovenijo na področju usklajenosti z mednarodnimi predpisi bolj uspešna. Vzrokov za tako stanje v Sloveniji je prav gotovo več, delno pa k temu prispeva administrativna urejenost. Ministrstvo za promet kljub izvajanju politike kakovosti ne dosega vseh ciljev, za kar pa je odgovornost lahko tudi deljena. Kljub spoštovanju operativnih postopkov v procesnem smislu, se marsikdaj zgodi, da koordinacija med ministrstvi šepa. V praksi to pomeni, da predpisi, ki imajo določene posledice (kot npr. finančne, kjer bi morali že v fazi zakonodajnega postopka spremljati postopke na Ministrstvu za finance da bi s tem dosegli boljše medsebojno informiranost) tudi po posredovanju administracije v skladu z operativnim postopkom soglasja ne dobijo pravočasno ali pa ga sploh ne dobijo. To povzroči zastoj in največkrat obnovitev procesa priprave predpisa. Administrativna sposobnost sprejemanja predpisov je v Sloveniji kljub zagotavljanju kakovosti manj uspešna. Kompleksnost upravnih področij in njihova ciljna usmerjenost, ki jih povzroča nova zakonodaja zahteva od Ministrstev oz. institucij oblikovanje skupnih teles (koordinacijska telesa, projektne skupine) s čimer bi se okrepile vezi med njimi, da bi bila koordinacijska funkcija uspešna. (Rus A. 2003) navaja, da enovita hierarhija v pogojih kompleksnosti postane ovira za delovanje podjetja. Vsakdo v upravi je namreč odgovoren za izvajanje natančno določenih nalog, nihče pa ni v administrativnem smislu odgovoren za uspešnost administracije.

Kljub zakonskim določbam v Sloveniji obstajajo razlike na področju SARP's - Priporočene prakse in standardi mednarodne organizacije za civilno letalstvo. Gre predvsem za zaostajanje domače regulative za mednarodno, ki jo v realnosti moramo upoštevati. Neposredna uporaba mednarodne regulative povzroča zmanjševanje meje med izrecno dovoljenim in prepovedanim ter tako (Tavčar, 2003: 43) »preveč utesnjuje prostor delovanja in duši ustvarjalnost in pobude«. To dejstvo, je relevantno za prvo hipotezo. Razlike, ki nastajajo zaradi zastarelosti podzakonskih aktov, sprejetih sicer na podlagi prilog k Čikaški konvenciji, so posledica novo nastalih razmer. Ugotovljene razlike so na področju letenja zrakoplovov in sicer letenje ponoči NVFR. Nedvomno je, da so pravilniki, ki se na podlagi zakona o letalstvu⁴⁴ smiselno uporabljajo in so bili objavljeni v bivši državi v marsikaterem delu zastareli in bi jih bilo potrebno posodobiti, kljub temu pa vsebinsko zajemajo naslednje priloge k Čikaški konvenciji: Priloga 1, Licenciranje

⁴⁴ 201. člen Zakona o letalstvu

osebja (Personnel Licensing), Priloga 2, Pravila letenja (Rules of the Air), Priloga 6, Letalske operacije (Operation of Aircraft), Priloga 8, Plovnost zrakoplovov (Airworthiness of Aircraft), Prilogo 13 k Čikaški konvenciji - Preiskava letalskih nesreč in nezgod. Razlike, ki so bile identificirane nastajajo v zvezi z zastarelostjo obstoječih pravilnikov v primerjavi s prilogami k Čikaški konvenciji. Vzroki, da pravilniki še niso bili posodobljeni nam niso znani. Razlike nastanejo torej zaradi prepočasne implementacije mednarodnih predpisov v domačo zakonodajo. Ne gre za načrtovano odstopanje temveč le za opustitev procesov normativizacije na nacionalnem nivoju. Predvidevamo lahko, da je eden od vzrokov v pomanjkanju kompetentnih kadrov. Kompetentnost zaposlenih pomeni zlasti sposobnost ustreznega reagiranja v nepredvidljivih okoliščinah (Svetlik, 1996:187). V Sloveniji torej letalski zakon določa, da morajo biti postopki in predpisi sprejeti na njegovi osnovi v skladu z Čikaško konvencijo in v največji možni meri tudi s standardi, priporočene prakse in postopkov (SARP`s). Za uveljavljanje prilog k Čikaški konvenciji torej ni potrebno sprejeti nobenega formalnega zakona. To potrjuje prvo hipotezo, kajti dejstvo je, da smo kot člani ICAO - Mednarodna organizacija za civilno letalstvo, dolžni spoštovati in implementirati njene posodobljene standarde. Neučinkovitost procesa priprave predpisa ima za posledico ne posodobljene domače predpise, kar v celoti potrjuje prvo hipotezo.

5. INSTITUCIONALNA ZGRADBA UPRAVLJANJA ZRAČNEGA PROMETA (ATM)

V glavnem letalske oblasti na področju ATM - upravljanja zračnega prometa sestavljajo Ministrstvo za promet, civilna letalska oblast, ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa in ločen organ, ki je odgovoren za raziskavo letalskih nesreč in incidentov. Civilne letalske oblasti so v splošnem ustanovljene kot organ Ministrstva za promet, razen v Avstriji in Sloveniji.

V Avstriji so civilne letalske oblasti integralni del Ministrstva za promet (letalske uprave devetih dežel, letalski inšpektorat, organ za preiskavo letalskih nesreč) in Austro Control, ki je v državni lasti in ima organizacijsko obliko družbe z omejeno odgovornostjo. Austro Control je v celoti ločena od zakonodajnega telesa, kar vpliva na produktivnost družbe. Ministrstvo za promet sestavlja del avstrijskih letalskih civilnih oblasti na področju letalske zakonodaje (ministrstvo sprejema pravilnike, medtem ko parlament sprejema zakone) in je pristojno za letalsko politiko, kontrolo letenja, aerodrome, komisije za letalske nesreče. Družba Austro Control je ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa je pristojna za navigacijske službe, za kontrolo letenja, upravljanje letal in centrov za usposabljanje pilotov, zbiranje pristojbin za prelete v mednarodnem zračnem prometu, potrjevanju preletov, prihodov in odhodov letal in licenciranju pilotov. Delitev med institucijama, Ministrstvom za promet, ki je zakonodajno telo in Austro Control, ki je izvajalec navigacijske službe zračnega prometa (NSZP) je določena z zakonom⁴⁵.

V Sloveniji, kjer letalske oblasti niso separirane, temveč so v obliki direktorata pri Ministrstvu za promet in jih sestavlja Urad za civilno letalstvo⁴⁶, ki je samostojna enota Ministrstva za promet in se je s 1. 7. 2004 preimenoval v Direktorat za letalstvo, nadalje, Uprava za civilno letalstvo (URSCL)⁴⁷, Urad za preiskavo letalskih nesreč in incidentov⁴⁸, ki sta samostojni organizacijski enoti ministrstva, Prometni inšpektorat Republike (PIRS), ki je organ v sestavi ministrstva in javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije, d.o.o., ki zagotavlja navigacijske službe zračnega prometa. Na Češkem sta ministrstvo za promet in civilne letalske oblasti javni službi, medtem ko je ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa pol javna institucija. Med ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa (opravlja ATS službe zračnega prometa) in

⁴⁵ Austro Control Gesetz, BGBI. Nr. 898/1993 in amandmaji

⁴⁶ Zakon o državni upravi, Uradni list RS št. 83/2003 in 61/2004.

⁴⁷ Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS št. 58/2003

⁴⁸ 137. (5) člen Zakona o letalstvu

ministrstvom (izdaja predpise), obstaja institucionalna delitev. Ministrstvo za promet odobri ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa. V Italiji so pomembne letalske oblasti Ministrstvo za promet, Civilne letalske oblasti (ENAC), nacionalna družba za letalske navigacijske službe⁴⁹ ENAV, nacionalni letalski varnostni odbor⁵⁰ ANSV. Vsak od omenjenih oblasti je bil ustanovljen z zakonom ali odločbo. Vse oblasti so javne službe z izjemo ENAV, ki je omejena javna služba v popolni lasti pristojnega ministrstva. Izvršno oblast na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) izvaja ministrstvo za promet, ki deli odgovornosti z ENAC, medtem ko se navigacijske službe zračnega prometa zagotavlja ENAV. Dela in funkcije ENAV so predmet določb združenja in ne zakona. ENAV je omejen z določbami programa, ki je sprejet med ministrstvom in ENAV. Italijanski nacionalni varnostni odbor je pooblaščen za varnost, preiskavo nesreč in incidentov ter je neodvisno telo, ki ni pod nadzorom in kontrolo Ministrstva za promet. ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa so v omenjenih državah ločene neodvisne organizacije, ustanovljene v obliki družb z omejeno odgovornostjo (Avstrija, Italija, Slovenija) ali državnega podjetja (Češka).

5.1. Struktura organizacija pristojnost in notranja delitev dela na Ministrstvih za promet

Struktura, organizacija, pristojnost in notranja razdelitev odgovornosti Ministrstva za promet je v Sloveniji določena v Zakonu o organizaciji in delavnem področju ministrstev⁵¹ in Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih⁵². Direktorat za letalstvo je enota na Ministrstvu za promet, ki je zakonodajno telo odgovorno za civilno letalstvo in zračni transport. Ustanovljeno je na podlagi 13. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih⁵³. Ta uredba je bila sprejeta pred kratkim, zato upravičeno lahko pričakujemo njeno nadaljnje usklajevanje. Direktorat za letalstvo je enako kot ministrstvo odgovorno za izvajanje funkcij varnosti zračnega prometa, prometnih pravic, domačih varnostnih programov, razvojnih programov za letališča itd. Aktivnosti direktorata so naslednje:

- pripravlja dokumente politike zračnega prometa.
- opravlja dela in naloge v zvezi z javnimi investicijami.

⁴⁹ ENAV S.p.A. SOCIETÀ NAZIONALE PER L'ASSISTENZA AL VOLO

⁵⁰ Agenzia nazionale per sicurezza del volo

⁵¹ Uradni list RS št. 110/2002

⁵² Uradni list RS št. 43/200

⁵³ Uradni list RS št. 43/200

- pripravlja začetke in se udeležuje pripravi zakonov in podzakonskih aktov kot tudi stalno spremljanje njihovega uvajanja.
- skrbi za varen zračni promet.
- udeležena je v delovnih telesih mednarodnih organizacij, pripravlja osnove za dvostranske in večstranske sporazume in sodeluje v pogajanjih.
- preverja mednarodne letalske standarde, tehnične predpise in postopke in je udeležena pri njihovem sprejemanju in uvajanju (ICAO, EUROCONTROL, JAA).
- preverja tehnološki razvoj, aktivnosti in trende v tej sferi in je udeležena pri pripravi programov usposabljanja za administracijo.

Prometni inšpektorat Republike (PIRS), ki je organ v sestavi Ministrstva za promet in je neodvisen organ, del Direktorata za letalstvo pa lahko postane le s spremembo obstoječe zakonodaje, ki bi tako reorganizacijo uzakonila. V Sloveniji se torej Ministrstvo za promet trenutno deli na 4 različne enote, ki so odgovorni za področje civilnega letalstva. Direktorat za civilno letalstvo v splošnem opravlja regulativno in administrativno funkcijo, medtem ko je Uprava republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCL) organizirana v sklopu omenjenega direktorata in opravlja tehnična opravila v zvezi z plovnostjo letal, registracijo letal in licenciranja osebja. Ministrstvo za promet ima tudi ločeno enoto za raziskavo letalskih nesreč in incidentov ter organ v sestavi Ministrstva, Prometni inšpektorat Republike (PIRS), ki imata prav tako odgovornost na področju civilnega letalstva bi moral delovati v sklopu civilnih letalskih oblasti. Teza, da bi s tem izgubil samostojnost je značilna za nedemokratske sisteme, kjer vladajo argumenti moči in ne moč argumentov. Strah pred tako organiziranostjo je še vedno zelo velik, kar je posledica slabih odnosov v civilnih letalskih oblasteh. Kljub organizacijski ločenosti pa se URSCL – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo v dokumentih, ki jih izdaja po pooblastilu ministrstva deklarira kot CAA - letalske civilne oblasti Slovenije, kar je imelo za posledico ugovarjanje nadzornikov⁵⁴ ICAO - Mednarodna organizacija za civilno letalstvo, ki so na področju organizacije civilnih oblasti ugotovili neskladnost. Organizacijska ločenost majhnih enot na splošno vpliva na zmanjšanje učinkovitosti v državni upravi.

Letalski oddelek(sekcija) na Ministrstvu za promet je v Avstriji skupaj z ministrstvom odgovoren za zadeve civilnega letalstva. Letalski oddelek je razdeljen v tri enote:

⁵⁴ Na podlagi konvencije ICAO implementacija SARP's obvezuje države pogodbenice. Za pomoč na področju varnosti, je ICAO leta 1999 vzpostavil univerzalni program presoje z vidika varnost (Universal Safety Oversight Audit Programme). Program vsebuje načrtovane, obvezne, sistematične in harmonizirane notranje presoje z vidika varnosti, ki jih izvaja ICAO v vseh članicah. Cilj takih presoj je pospeševati varnost letalstva z determiniranjem statusa implementacije SARP's - Priporočene prakse in standardi mednarodne organizacije za civilno letalstvo, pripadajočih postopkov in varnostne prakse.

- Enota za letalsko zakonodajo in zračno plovbo (L1)
- Enota za mednarodne odnose (L2)
- Enota za letališča in tehnični vidik letalstva (L3)

Enota za varnost in inšpektorat za preiskavo letalskih nesreč sta ločeni enoti, ki sta odgovorni direktno ministru. Enota (L1) Ministrstva za promet je v splošnem odgovorna za predpise in nadzor ministrstva na področju letalstva in posebno še upravljanje zračnega prometa (ATM).

Struktura, organizacija in notranja delitev odgovornosti v ministrstvu je določena na podlagi odločbe ministra. Na Češkem je del Ministrstvo za promet sekcija za civilno letalstvo (OCL), ki ima naslednja na področju letalstva naslednja pooblastila: skrbi za predpise na področju operacij zračnega prometa, uporabo in delitev češkega zračnega prostora na sektorje, za razdelitev frekvenc, za radio navigacijsko opremo in predstavlja Ministrstvo za promet v ENAPG, ICAO, Eurocontrol, ECAC, NATO, CEATS. V Italiji je za zadeve civilnega letalstva in zračnega prometa odgovoren Generalni direktorat za letalsko navigacijo, skupaj z oddelkom za navigacijo, pomorskega in zračnega prometa Ministrstva za promet. Direktorat je razdeljen v osem različnih enot: splošne zadeve, inšpekcije, predpisi in zakonodaja, ekonomske zadeve, letališča, mednarodni odnosi, zračni promet, programi in sporazumi z nadzornimi enotami. Direktorat opravlja skupne funkcije z ministrstvom za promet, vključno z nadzorom in kontrolo na področju civilnega letalstva, kakor tudi pri uveljavljanju mednarodnih sporazumov.

Upravljanje lahko opredelimo tudi kot »pomožni delovni proces«, ki omogoča opravljanje temeljnega dela neke organizacije. Ta pomožni delovni proces predstavlja posebno dejavnost – to je upravno dejavnost, ki vsebuje opravila, katere so organizacijske, urejevalne ter tehnično-manipulativne narave in kot take vplivajo na redni potek temeljnega dela organizacije (Rakočević, 1991; 12). Pojem »upravljanja« zajema celoten proces vodenja in usmerjanja akcij v organizaciji, od določitve ciljev prek njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvrševanja ter prek feed-backa v obratni smeri (Šmidovnik v Rakočević, 1991;16). Upravljanje ločenih enot predstavlja kljub formalnim rešitvam na Ministrstvu za promet problem, ki je v reševanju že nekaj časa.

5.2. Komunikacije ministrstev s tretjimi subjekti

Ministrstva za promet so prisotna na strokovnih srečanjih in posredujejo podatke različnim organizacijam, katerih člani so. Ministrstva imajo regularne - formalne odnose

in neformalne odnose z drugimi letalskimi oblastmi. Z ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa obstaja tudi odnos na nivoju medsebojnega obveščanja. V Sloveniji je Ministrstvo za promet pooblastilo URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo za komunikacijo z mednarodnimi organizacijami, direktorat za letalstvo pa za kooperacijo med centralnimi in vzhodno evropskimi deželami v projektu CEATS. Avstrijo v mednarodnih organizacijah (Eurocontrol, ECAC, ICAO in JAA) predstavlja Ministrstvo za promet (vključno z Austro Control), ki sodeluje tudi z ustreznimi enotami sosednjih dežel. Ministrstvo za promet predstavlja Avstrijo in je tudi institucijski nadzorni organ. Republika Avstrija je edini delničar Austro Control, zato Ministrstvo za promet, predstavlja tudi delničarja na zboru delničarjev. Ministrstvo za promet mora skladno s sekcijo 14 Zakona o Austro Control ustanoviti nadzorni svet. Ministrstvo za promet predseduje nadzornemu svetu, ki je sestavljen iz osmih članov, šest jih je s področja letalske navigacije, dva pa s področja splošnega letalstva. Pristojnost nadzornega sveta je tudi pomoč in svetovanje ministrstvu, ki v Austro Control izvaja nadzorne naloge. Tudi Češko v mednarodnih organizacijah (Eurocontrol, ECAC, ICAO in JAA) predstavlja Ministrstvo za promet. Viri⁵⁵ navajajo, da je komunikacija med ministrstvom in ANSP-izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa slaba, kar je diametralno nasprotje s pisarno za mednarodne odnose v Italiji, ki je odgovorna za odnose z mednarodnimi organizacijami, kjer obstaja tako na formalni kot neformalni bazi med ENAC, ENAV in Ministrstvom za promet zelo intenzivno komuniciranje.

5.3. Enota za varnost v sestavi ministrstva

V Sloveniji je to PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije, ki opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem določb Zakon o letalstvu (Zlet.) in drugih predpisov ki urejajo letalstvo⁵⁶. Enota za varnost ATM - upravljanja zračnega prometa na Ministrstvu za promet v Avstriji je odgovorna direktno ministru. Glavno delo oddelka za varnost je priprava predpisov, certifikacija ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa sistem vodenja varnosti in kakovosti, določitev ciljev varnosti, varnostni pregled. Na Češkem je v okviru Ministrstva za promet ustanovljen specialni notranji oddelek, komite za varnost katerega glavna naloga je koordinacija na področju varnosti v letalstvu. Enako je urad za varnost letalske navigacije, generalnega direktorata za letalsko

⁵⁵ Vir:URSCl

⁵⁶ 166. člen Zakona o letalstvu.

navigacijo italijanskega ministrstva za promet večino funkcij na področju varnosti uredil v nacionalnem letalskem varnostnem zboru (ANSV).

5.4. Vloga ministrstva za promet pri raziskavi letalskih nesreč

Preiskovalni organ⁵⁷ v Sloveniji je funkcijsko neodvisen od letalskih upravnih organov (tudi ostalih organov in subjektov, katerih interesi bi lahko bili v nasprotju z nalogami in pooblastili preiskovalnega organa), ki zagotavljajo izvajanja strokovnih in upravnih nalog, ki se nanašajo na: plovnost, certificiranje, letalske operacije, vzdrževanje, licenciranje, kontrolo in vodenje zračnega prometa ter na letališke operacije. Vodja in preiskovalci preiskovalnega organa pridobijo položaj, ki jim daje potrebna jamstva za neodvisnost. Imeti mora dovolj finančnih sredstev za izvedbo zahtevanih nalog.

Preiskovalni organ ima zaposlena dva delavca, sredstva pa so bistveno manjša od načrtovanih in v veliki meri zavisijo od trenutnih potreb ministrstva.

V Avstriji je inšpektorat za preiskavo letalskih nesreč in incidentov ustanovljen v Ministrstvu za promet kot neodvisna enota, ki je odgovorna za raziskavo letalskih nesreč in incidentov na ozemlju Republike Avstrije ali na območjih zunaj nje, če je bilo v nesreči udeleženo avstrijsko letalo. Neodvisna enota je podrejena direktno ministru za promet. Direktor enote določi za vsako raziskavo nesreče ali incidenta vodjo raziskave. Direktor in uradniki so pri svojem delu neodvisni.

5.5. Vloga ministrstva za promet pri zagotavljanju kakovosti

V Sloveniji ministrstvo za promet opravlja naloge na področju železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa ter naloge na področju prometne infrastrukture in žičniških naprav na podlagi 38. člena Zakona o državni upravi⁵⁸. Ministrstvo za promet si prizadeva zagotavljati razmere za tak razvoj prometa in prometne infrastrukture, ki bo zadoščal dolgoročnim potrebam RS in njeni vpletenosti v mednarodno skupnost in bo v največji mogoči meri zagotovil mobilnost, primerno oskrbo prebivalstva in gospodarstva ob so naravnem odvijanju prometa. Politika kakovosti Ministrstva za promet je opravljanje nalog kakovostno, v predvidenih rokih in s čim nižjimi stroški, skladno s svojim poslanstvom, vizijo in cilji, pri tem pa skrbi za nenehen napredek in izboljševanja delovanja ministrstva. Cilji ministrstva so naslednji: zagotavljanje zadovoljive mobilnosti,

⁵⁷ 137. člen Zakona o letalstvu

⁵⁸ Uradni list RS, št. 52/02

učinkovito oskrbo gospodarstva, racionalno uporabo prometne infrastrukture, varnost in učinkovitost prometnega sistema, varovanje naravnega in kulturnega okolja, smotrno rabo javnih financ, zvišanje dodane vrednosti storitev in zaposlovanje v prometnih dejavnostih. Podlaga za usmeritev oblasti k uporabniku je Zakon o splošnem upravnem postopku⁵⁹, ki vsebinsko in procesno določa ravnanje upravnih in drugih državnih organov. Mednarodni predpisi in standardi (JAR, ICAO) ter domača zakonodaja udeležencem v letalstvu nalagajo organiziranje sistema kakovosti, ki je tudi predmet nadzora v okviru domačih nadzornih organov ministrstva.

Produkt ovrednotenja postopkov in rezultatov dela ministrstva za promet so tudi tako imenovani moteči momenti in sicer: slaba urejenost cest in infrastrukture, neracionalna poraba denarja, neučinkovitost, slaba organiziranost in prepočasno delo zato bi moralo ministrstvo večjo pozornost posvečati ureditvi prometne infrastrukture, razporeditvi denarja, nadzoru izvajalcev in organizaciji. Poročilo⁶⁰ navaja, da je ocena zadovoljstva z urejanjem letalskega prometa (ocenjevalna lestvica od 1 do 5) 3,68 in je večja od skupne ocene zadovoljstva z urejanjem področij v domeni Ministrstva za promet in zveze, ki je 3,37. Večjo oceno zadovoljstva ima samo še pošta, mobilna telefonija in klasična telefonija. Na podlagi omenjene ankete lahko sklepamo, da je področje letalstva urejeno oprema in storitve pa kakovostne. Mogoče je vzrok za tako lepo oceno zadovoljstva na področju letalskega prometa tudi v delni odmaknjenosti od uporabnikov, zato o tem niso mogli prav soditi. Prav enako je bila ocenjena tudi kakovost delovanja podjetij, ki so pod okriljem ministrstva kjer njihova skupna ocena znaša 3,29 pri tem je Letališče Ljubljana in Adria Airways nad skupno oceno, medtem ko je Letališče Maribor pod njeno vrednostjo. S primerjavo ugotovimo, da stopnja zadovoljstva z urejanjem posameznih področij in v določeni meri tudi stopnja poznavanja posameznega podjetja nedvoumno vpliva na stopnjo zadovoljstva s kakovostjo delovanja podjetij.

5.6. Ovrednotenje institucionalne zgradbe

Institucionalna zgradba je pomembna za testiranje vseh treh hipotez. Usklajevanje organiziranosti v Sloveniji je namreč v osnovi odvisno od sprememb v zakonodaji. Osnovna dilema, ki v Sloveniji obstaja je usklajevanje o organiziranost letalske inšpekcije v URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo oziroma v PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije. Skupina ljudi na URSCl trdi, da delovanje PIRS -

⁵⁹ Uradni list RS, št. 22/05

⁶⁰ PR plus RM d.o.o., Javnomenenska raziskava, MPZ, april 1999 N=981;

Prometni inšpektorat Republike Slovenije povzroča kolizijo v delovanju civilnih letalskih oblasti, ki postajajo vedno bolj represivno usmerjene, namesto da bi se izboljšale v smislu strokovnosti. Zadeve se bodo najhitreje premaknile, če vzpostavimo dialog med inšpektorji, upravni delavci in z uporabniki. Ne glede na formalno organizacijsko strukturo PIRS glede na URSCl pa bo morala med zaposlenimi obstajati ustvarjalna napetost oziroma ustvarjalnost, če nočemo, da bo tudi ob morebitni reformi organizacije prihajalo do težav. (A. Rus 2003) navaja, da so izkušnje bolj naklonjene tistim rešitvam, ki skušajo s poenostavljanjem formalne organizacije predvsem pa z odličnim vodenjem vzpodbudi ljudi k spontani komunikaciji. Komunikacija pa je za razliko od italijanskih civilnih oblasti, kjer viri navajajo prav spontano komunikacijo v smislu odličnega poznavanja procesov v slovenskih civilnih letalskih oblasteh nezadostna. (Mayer, 2004) navaja, da je ustvarjalnost človeška zmožnost preraščanja že ustvarjenega. V dobri organizaciji jo sistematično spodbujajo, kjer je odločilen dejavnik konkurenčnost posameznika in organizacije. Vedo tudi, da je njena pojavnost odvisna od posebnih pogojev, ustvarjalnega vzdušja, da je ni mogoče načrtovati, marveč le spodbujati in pričakovati.

Institucionalna zgradba je pomembna tudi za testiranje tretje hipoteze saj pri obstoječi organizaciji organi v sestavi nimajo organiziranega sistema za zagotavljanje kakovosti. Način načrtovanja kakovosti je opredeljen v proračunu MP, nacionalnih programov in programa dela vlade in ne vključevanje organov v sestavi kar po mojem mnenju predstavlja pomanjkljiv sistem. Kako lahko govorimo o enakih pogojih o usmerjenosti k uporabniku ne da bi pri tem v upravi imeli konkreten pristop, ki ga omenjeni odnosi narekujejo. Usmerjenost k uporabniku obravnava standard SIST ISO 9001:2000 v točki 5.2, ki določa, da mora najvišje vodstvo zagotoviti, da so zahteve odjemalcev opredeljene in izpolnjene z namenom, da se poveča zadovoljstvo odjemalcev. Zahteve, ki jih mora upoštevati torej niso samo tiste, ki jih zahtevajo določeni predpisi, organizacija sama oziroma posebne zahteve, temveč tudi tiste, ki jih zahtevajo odjemalci. Gre za drobne zahteve odjemalca (npr. določanje števila obiskov), ki pa še kako vplivajo na zadovoljstvo uporabnika. SIST ISO 9001: 2000 v določa, da mora organizacija nadzorovati informacije o zaznavanju odjemalcev, ali je organizacija izpolnila njihove zahteve. Najenostavnejša metoda za omenjeno preverjanje je, da organizacija omogoči način pohvale ali graje s strani odjemalcev.

6. LETALSKE CIVILNE OBLASTI (CAA)

Položaj civilnih letalskih oblasti je v večini primerov določen v okviru ločene enote Ministrstva za promet.

Letalske civilne oblasti na Češkem so ločeno administrativno telo, ki opravljajo javno službo in so podrejene Ministrstvu za promet. Letalska civilna oblast je pravna oseba, ki nastopa v lastnem imenu in je za to tudi odgovorna ter se financira iz proračuna.

V Italiji so civilne letalske oblasti (ENAC) od leta 1997 neprofitna javna agencija, ki je neodvisna od regulacijskih, administrativnih, finančnih, in organizacijskih momentov Ministrstva za promet, ki ima samo nadzorno funkcijo.

V Avstriji so letalske civilne oblasti integralni del Ministrstva za promet. V Sloveniji so civilne letalske oblasti v sklopu Ministrstva za promet in so kot administrativno telo v okviru Direktorata za letalstvo.

Struktura notranje organizacije civilnih letalskih oblasti je med državami precej različna z različno stopnjo kompleksnosti. Češke letalske civilne oblasti so organizirane v okviru izvršnega urada, ki ga vodi izvršni direktor in so sestavljene iz oddelka letalskih operacij, ki je razdeljen v sekcijo upravljanja zračnega prometa (ATM) in plovnosti, inšpekcijski oddelek za letenje in oddelek za predpise.

Struktura ENAC, italijanske civilne letalske oblasti je dokaj kompleksna. ENAV ima predsednika, ki mu direktno poročajo urad za odnose z javnostjo, urad za poročanje, urad za mednarodne odnose, urad za strateško planiranje ENAV. Vodi ga odbor direktorjev sestavljen iz predsednika in šest drugih članov. Generalni direktor odloča o uveljavljanju odločitev odbora direktorjev in predlaga nujne predpise. ENAC je dalje razdeljen v naslednje 6 oddelkov, vsak od njih pa je na dve ali več področji ali uradov: oddelek za varnost, ekonomski oddelek, administrativni oddelek, sistem rimskega letališča, sistem milanskega letališča, letališki koordinacijski sistem.

V Sloveniji sestavljajo civilne letalske oblasti URSCL – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo splošni oddelek, oddelek za letalske standarde, sestavljen iz enote za plovnost in registracijo zrakoplovov, enote za licencirano osebje, enote za letališča, enote za letalske operacije in oddelek letalskih navigacijskih služb z oddelkom za razvoj in standardizacijo.

6.1. Glavne naloge, postopki in odgovornost civilnih letalskih oblasti

Civilne letalske oblasti imajo dokaj različno vlogo in odgovornost med državami, odvisno od regulacijske odgovornosti, ki jim je delegirana.

V Avstriji, so civilne oblasti del Ministrstva za promet in so zadolžene za regulacijsko funkcijo na področju civilnega letalstva in upravljanja zračnega prometa (ATM).

Na Češkem civilne letalske oblasti na splošno niso vpletene v upravljanja zračnega prometa (ATM), temveč so odgovorne za pripravljane zavezujočih predpisov na tem področju. Civilne letalske oblasti so pristojne za izdajanje in podaljševanje licenc letalskemu osebju, registracijo zrakoplovov, dovoljenja za zrakoplove, preverjanje plovnosti zrakoplovov in dovoljenja za obratovanje letališč. Dodatne naloge civilnih letalskih oblasti pa so naslednje še objavljanje prepovedi in omejitev uporabe zračnega prostora za časovni interval, ki ni daljši od treh mesecev in prepoved ali omejitev letenja letalnih naprav, specifičnih kategorij letal vse v dogovoru z Ministrstvom za obrambo, specifični načini in pogoji izdelave in operacije letalnih naprav, specifični pogoji in načini letenja letal, ki so potrjeni za letenje brez pilota v soglasju z Ministrstvom za obrambo, izdajanje potrdil letalskim prevoznikom, izdajanje potrdil organizacijam za usposabljanje letalskega osebja in dovoljenj letalskim prevoznikom za lastno usposabljanje letalskega osebja, preverjanje potrdil za tip zrakoplova in njegovih delov, uporaba letalskih produktov za namen civilnega letalstva z izdajanjem ali podaljševanjem certifikatov o plovnosti, certifikatov za tip zrakoplova in dovoljenj za uporabo letalskih delov, vodi register, izdaja pooblastila pravnim in privatnim osebam za opravljanje del na področju letalstva, pripravlja osnutke in zavezujoče predpise. Civilne letalske oblasti nimajo javno dostopnih informacij v zvezi z pripravo in odobritvijo delovnih pravil, postopkov in operativnih priročnikov civilnih letalskih oblasti in so podrejene Ministrstvu za promet. Postopkov za direktno poročanje mednarodnim civilnim organizacijam nima.

Informacije glede ločenosti inšpektorata oziroma organa za varnost od civilnih letalskih oblasti niso javno dostopne.

Za izdajanje predpisov v Sloveniji niso pooblašene letalske civilne oblasti, ki opravljajo tehnične in administrativne funkcije preko Direktorata za letalstvo, ki na zahtevo Ministrstva za promet predlaga predpise. URSCl je samostojna enota Ministrstva za promet, ki ga usmerja in nadzoruje ministrstvo. URSCl ima vzpostavljene stike z večino

mednarodnih organizacij kot so Eurocontrol, ECAC in ICAO. URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo pri preiskavi letalskih nesreč in incidentov nima nobenih pooblastil, kljub temu pa mora na zahtevo oddelka za raziskavo letalskih nesreč in incidentov sodelovati. PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije in URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo, ki sta med seboj ločeni enoti zagotavljata skupaj varnostne standarde na področju civilnega letalstva. Navodilo o načinu sodelovanja Prometni inšpektorat Republike (PIRS) in Uprava republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCl), ki je v procesu sprejemanja in je pripravljen osnutek v 9. členu določa posebne izvode aktov in dokumentacijo, ki jih uprava zagotavlja inšpektoratu in sicer: vpogled v upravne spise, pomembne za nadzorstveno delo inšpektorjev, vpogled v registre oziroma evidence, ki jih vodi po uradni dolžnosti, uporabo posebnih izvodov upravnih aktov, ki jih letalski inšpektorji potrebujejo za delo na terenu, uporabo posebnih izvodov priročnikov, glede sistemov vzdrževanja, za izvajanje inšpekcijskega nadzorstva na terenu, uporabo drugih posebnih izvodov dokumentov, ki se zahtevajo za izvajanje dejavnosti v zračnem prometu. Postopek vpogleda in uporabe posebnih izvodov aktov in dokumentacije je določen. Enako tudi inšpektorat zagotavlja upravi za strokovni nadzor kopije zapisnikov zabeležk in uradnih zaznamkov o opravljenih inšpekcijskih pregledih, ter zapise o ugotovljenih kršitvah predpisov, nepravilnosti in nestrokovnosti, kopije odločb o inšpekcijskih ukrepih, seznam prekrškov in poročil o zaključku postopkov o prekrških, kopijo aktov o pravnomočnosti izrečenih mandatnih kazni, letno poročilo o primerih ogrožanja zračnega prometa. Slovenija nima tako strukturo organizacije civilnih letalskih oblasti, ki bi bila primerljiva s civilnimi letalskimi oblastmi, ki jo zahtevajo JAA - Združeni letalski organi. Enačenje URSCl – Uprave Republike Slovenije za civilno letalstvo s CAA - letalskimi civilnimi oblastmi Slovenije v organizacijskem smislu ne odražajo omenjenih predpisanih zahtev.

V Italiji so letalske civilne oblasti odgovorne za pripravo in sprejemanje tehničnih predpisov na področju upravljanja zračnega prometa (ATM). Njihova vloga torej ni samo pripravljalnega značaja, zato so veljavni postopki za sprejem predpisa zelo kompleksni. Glavni namen ENAC-a, ki je pod nadzorstvom Ministrstva za promet je v zagotavljanju varnostnih standardov civilnega letalstva ter finančno in administrativno regulirati zračni promet in vodenje letališč. ENAC opravlja vse funkcije bivših civilnih letalskih oblasti oz. agencij kot npr letalski oddelek na ministrstvu za transport DGAC⁶¹, italijanske

⁶¹ Direzione Generale dell'Aviazione Civile

oblasti za plovnost zrakoplovov RAI⁶², nacionalna lista pilotov ENGA⁶³. Naloge ENAC-a so priprava tehničnih predpisov, odobritve, stalni nadzor pooblastila, koncesije, licence, določanje in nadzor standardov kakovosti letaliških služb in letalskega prevoza, dokumentacija letališč, taks in dolžnosti, preprečevanje in obvladovanje onesnaženja okolja, vključno elektromagnetnega, predlogi za planiranje in razvoj nacionalnih letaliških sistemov in letalskih sistemom za letalski prevoz sodelovanje v mednarodnih aktivnostih na zahtevo Ministrstva za promet in navigacijo ali na podlagi mednarodnih, bilateralnih sporazumov ter predlaganje pravil raziskave, študije in nasveti civilnim letalskim aktivnostim. ENAC predpisi so izdani v skladu s splošnim postopkom, kakor tudi okrožnice, ki so namenjene izboljšanju razumevanja pravil med tistimi, ki se morajo ravnati po izrečenih pravilih in tistimi, ki so odgovorni za njihovo uvajanje. Okrožnice so tipična posebna začasna navodila, ki so skladna s pravili, vidiki, procedurami učinkovitega vodenja, potrjevanja, odobravanja in dajanja pooblastil. ENAC okrožnice so ločene na 4 različne serije, ki v splošnem izražajo odgovornost letalskih oblasti: serija okrožnic za plovnost, serija okrožnic za letalske operacije, serija okrožnic za letališča in ekonomska, administrativna in zakonska serija okrožnic. ENAC je odgovoren za obveščanje Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO) o razlikah med standardi, podobno kot obvešča Združene letalske oblasti (JAA) o odstopanjih domačih standardov od JAR's in na zahtevo Ministrstva za promet predstavljanje civilne letalske oblasti ENAC ima oddelek za varnost.

Z izjemo Italije, kjer je vloga civilnih letalskih oblasti bolj pomembna v zvezi z razvojem delovnih pravil in kjer izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa ANSP nimajo nobenega operativnega priročnika na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) razen ICAO DOC/4444, ki je operativni priročnik internega značaja, osnutek zanj pa je pripravil ANSP v večini primerov brez ali z zelo malo sodelovanja civilnih letalskih oblasti ali ministrstva.

Civilne letalske oblasti so v osnovi del Ministrstva za promet lahko tudi samostojni državni organi, organizacijsko pa jih nadzira in kontrolira Ministrstvo za promet. V Italiji je civilna letalska oblast sklenila z ministrstvom triletno družbeno pogodbo. (Bohinc, 2004) navaja, da se z družbeno pogodbo lahko določijo pravice, ki jih imajo družbeniki

⁶² Registro Aeronavtico Italiano

⁶³ Ente Nazionale della Gente dell'Aria

pri upravljanju in način njihovega uresničevanja. Civilne letalske oblasti omenjenih držav normalno poročajo ali sodelujejo z mednarodnim organizacijam ICAO, JAA, ECAC.

6.2. Enota za varnost civilnih letalskih oblasti

Civilne letalske oblasti omenjenih držav imajo ločene inšpektorate ali enote za varnost. V Sloveniji je inšpektorat organ v sestavi Ministrstva za promet in ne v okviru letalskih oblasti. V Avstriji je inšpektorat organiziran v sklopu Ministrstva za promet.

6.3. Vloga civilnih letalskih oblasti pri raziskavi letalskih nesreč

Civilne letalske oblasti omenjenih držav niso primarno vključene v preiskavo letalskih nesreč in incidentov. V okviru Ministrstva za promet je ponavadi ustanovljen neodvisen organ, ki odloča o raziskavi. Civilne letalske oblasti morajo na zahtevo organa pri tem sodelovati. V Sloveniji URSC – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo nima pooblastil v zvezi z raziskavo incidentov in nesreč za kar je pristojna Komisija za raziskavo letalskih nesreč in incidentov, ki je samostojna enota na Ministrstvu za promet. Letalske civilne oblasti na Češkem primarno niso odgovorne za raziskavo letalskih nesreč, ki jih vodi inštitut za raziskavo letalskih nesreč. Civilne letalske oblasti, kakor tudi inštitut nista odgovorna za določanje krivde za posamezne letalske nesreče. Formalno ENAC ne igra nobene vloge v preiskavi letalskih nesreč, posredovati pa mora informacije, ki jih zahteva nacionalni odbor za varnost v letalstvu in na zahtevo tudi sodelovati z drugimi agencijami.

6.4. Vloga civilnih letalskih oblasti pri zagotavljanju kakovosti

Standardizacije je sestavni del mednarodnega poslovanja. Da bi izdelki ali storitve, ki jih proizvajajo ali z njimi trgujejo, sploh lahko bili prisotni na »trgu«, morajo zadostiti številnim standardom, zakonodaji in pravilnikom, ki dogajanje na tem trgu urejajo. Ti postopki so ponavadi izredno zamudni, zlasti, če se jih lotevamo sami. Omejitev glede velikosti organizacije za pridobitev certifikata ni. Pridobijo ga lahko tudi organizacije s samo enim zaposlenim. Vedeti moramo namreč, da gre za certifikacijo sistemov vodenja, ki morajo biti vzpostavljeni tako v organizacijah z enim zaposlenim kot v tistih z več tisoč zaposlenimi. (Kralj v Kovač, 1999:14) navaja, da je pridobivanje certifikatov ISO 9000 dokazal, da so se podjetja dobro odzvala na ta organizacijski standard, čeprav so v njem videla bolj promocijo v marketingu kot resno napotilo za izboljšanje kakovosti poslovanja.

Postopek pridobitve certifikata ni odvisen od velikosti organizacije. Le-ta sicer vpliva na obseg dela certifikacijskega organa in s tem tudi na stroške, vendar mora majhna organizacija prav tako kot velika organizacija izpolnjevati vse zahteve standarda. Razlikuje pa se način izpolnjevanja zahtev, saj standard zahteva kaj moramo izpolnjevati, kako pa to naredimo, pa je med drugim odvisno tudi od velikosti organizacije.

Za pridobitev certifikata ni dovolj, da se organizacija prijavi certifikacijskemu organu in poravna določene stroške, temveč mora imeti vzpostavljen, dokumentiran, izvajan in vzdrževan sistem vodenja kakovosti, ki izpolnjuje vse zahteve standarda. Če presojevalci med presojami ugotovijo, da organizacija ne izpolnjuje prav vseh zahtev, certifikata ne pridobi. Naj pa poudarimo, da se za pridobitev certifikata prijavijo le tiste organizacije, ki so prepričane, da izpolnjujejo vse zahteve standarda. V veliko primerih mora sicer organizacija po izvedeni presoji in pred podelitvijo certifikata svoj sistem vodenja kakovosti še dopolniti oziroma izboljšati, da pa po celotnem certifikacijskem postopku certifikata ne bi pridobila, se zgodi le redkokdaj. Organizacija izgubi certifikat, če ne izpolnjuje več vseh zahtev standarda, kar certifikacijski organi preverjamo enkrat letno. V kolikor ugotovimo, da organizacija zahtev ne izpolnjuje več, pa se tega zaveda in jih tudi ne namerava več izpolnjevati, pride do sporazumne ukinitve certifikata.

Poseben primer pa se pojavi, kadar katera od strank certificirane organizacije zahteva odvzem certifikata. Tu pogosto nastopijo težave, saj stranke pogosto ne razumejo vsebine certifikata. Certifikat se namreč nanaša na zahteve sistema vodenja kakovosti, ki so točno določene, in le neizpolnjevanje teh zahtev opravičuje odvzem certifikata. Mnogi drugi razlogi pa sami po sebi še ne morejo biti vzrok za odvzem certifikata

Kako uspeti v sodobnem, kompleksnem in visoko reguliranem poslovnem svetu? Kako zadostiti vsem zahtevam poslovnega okolja, ki terja racionalen in jasno strukturiran, a hkrati prožen in odziven notranji ustroj za ustvarjanje in odpiranje novih priložnosti? Kako združiti na videz nezdržljivo?

Odgovor je v znanju za delo in razvijanju kompetenc. Nenehno izobraževanje zaposlenih je tista dodana vrednost, ki bo podjetje dolgoročno ohranila v dobri kondiciji. Ravnanje s človeškimi viri je nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji in pomeni delovanje vodilnega osebja pri vseh vprašanjih, ki zadevajo zaposlene v organizaciji in njihovem delovnem mestu. (Bratton, 1999) navaja močno povezavo med politiko in prakso upravljanja s človeškimi viri ter produkti z odličnimi lastnostmi.

Civilne letalske oblasti so pomembne za testiranje prve in tretje hipotezo. Civilne letalske oblasti so relevantne za prvo hipotezo, ker predstavljajo administrativno telo za izdajo letalskih predpisov. Letalske civilne oblasti so v izbranih državah dokaj kompleksne in so v celoti kompetentne za letalske predpise. V Sloveniji je omenjena kompetenca razdeljena med direktoratom in URSCS – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo. To je dejstvo, ki slovenske civilne letalske oblasti v primerjavi z drugimi postavlja v položaj, ki ni skladen z zahtevami JAA - Združeni letalski organi.

6.5. Ovrednotenje letalskih civilnih oblasti

CAA - letalske civilne oblasti imajo različna sredstva regulacije za doseganje varnosti zračnega prometa in sicer zakone, norme (standarde), postopke in pogodbe. Civilno letalstvo je močna sila razvoja v sodobnem globalnem svetu. V izbranih državah najbolj pa v Italiji tvori letalstvo opazen del ekonomske moči države. Podatek⁶⁴, da vsake dve sekundi na površini zemeljske oble vzleti ali pristane zrakoplov kaže na to, da morajo operacije potekati na uniformiran način in to na vseh področjih letalstva kot npr. kontrola zračnega prometa, letališke službe ali samega upravljanja letal. Poleg tega je potrebno organizirati proizvodnjo in vzdrževanje letal, spremljanje tako produktov kakor tudi storitev, da operacije letal lahko nemoteno potekajo.

Temu sledi tudi organizacija civilnih letalskih oblasti, kjer hierarhija ne sloni na projektih, temveč na procesih. Obvladovanje procesov pa ne more biti učinkovito, če so določeni deli organizacije izločeni. Opustitev zagotavljanja kakovosti v PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije smo po sebi določa nezmožnost CAA - letalske civilne oblasti za obvladovanje procesa.

V vseh izbranih državah CAA - letalske civilne oblasti niso pristojne za raziskavo letalskih nesreč, inšpektorati za varnost zračnega prometa pa spadajo v njihov okvir. Njihova glavna naloga je tudi izvajanje nadzorstvene funkcije letalskih organizacij.

⁶⁴ http://www.icao.int/icao/en/anb/mais/index_test.htm 11.6.2005

7. IZVAJALCI STORITEV NAVIGACIJSKIH SLUŽB ZRAČNEGA PROMETA (ANSP)

Z namenom implementacije, SES - enotnega evropskega neba s čimer so se strinjali vsi relevantni partnerji (zainteresirane stranke, socialni partnerji) je Evropska komisija sprejela paket ukrepov, ki so bili jasen signal k liberalizaciji in privatizaciji ATM - upravljanja zračnega prometa. Komisija želi odpraviti pomanjkljivosti obstoječega sistema (varnostni, gospodarski, regulacijski vidik in vidik človeških virov) in izboljšati organizacijo nadzora nad zračnim prometom. Zakonodajno okno, ki ga predlaga komisija bo pomagalo določiti odgovornost za varno in kvalitetno storitev ANS - navigacijskih službe zračnega prometa, ki so v javnem interesu. Reforma ATM - upravljanja zračnega prometa spoštuje »pravico držav članic, da določijo takšno zakonodajo in organizacijo za ponudnike teh storitev, ki najbolj ustreza njihovim specifičnim nacionalnim pogojem⁶⁵«, zato ne moremo govoriti o »pravi konkurenci«. Organizacije so pretežno v popolni lasti države, zato tudi ne moremo govoriti o »pravi privatizaciji«, kajti na eni strani je ponudnikom storitev zagotovljena neodvisnost ter tako ravnanje s sredstvi, ki je primerljivo zasebnim podjetjem, na drugi strani pa se na področju postopkov pri zagotavljanju storitev še naprej obdrži monopolni položaj. (Kovač, 1998) ugotavlja da novo upravljanje javnega sektorja predstavlja niz načel in tehnik, ki s ciljem splošne učinkovitosti uprave teži k vpeljavi zasebnih podjetniških principov dela v javno upravo z usmerjenostjo k uporabniku, menedžersko fleksibilnostjo pri organizaciji dela in tržnimi mehanizmi. Delitev teh dveh funkcij je potrebno uravnotežiti z ustreznim nadzorom, ki je garant za varnost pri ATM - upravljanju zračnega prometa, pri čemer mora regulator zagotoviti učinkovitost in nepristranskost nadzora nad ponudniki storitev. Običajna nesoglasja ki odsevajo nacionalne meje in zgodovino (npr. področja, rezervirana za vojsko ali nacionalne sisteme upravljanja z zračnim prometom) ne pomenijo samo zamud temveč predstavljajo tudi nevarnost za zračni promet. SES - enotno evropsko nebo pomeni harmonizacijo tako s tehničnega vidika kot z vidika odnosov med regulatorji in ponudniki storitev, med delavci in civilnimi ter vojaškimi uporabniki ter med oskrbniki in uporabniki sistemov.

Funkcionalna enota zračnega prostora v okviru SES - enotnega evropskega neba (v ta okvir spadajo tudi naše izbrane države) pomeni operativno, tehnično in ekonomsko

⁶⁵ COM(2001)123, točka 5.2, stran 15.

zahtevo za zagotavljanje bolj integralnega upravljanja zračnega prostora in to ne glede na obstoječe nacionalne meje. Omenjena enota vodi k izboljšanju varnosti, kapacitet (zmogljivosti), kakovosti in stroškovne učinkovitosti storitev zračnega prometa, ki bo odpravila preveliko nasičenost in zmanjšala zamude v zračnem prometu. Med vsemi kriteriji za spremembe v zračnem prostoru je najpomembnejši kriterij varnosti, nato pa še operativni, ekonomski in okolje varstveni kriterij. Operativni kriterij upošteva predvsem direktne zračne linije, operativno prilagodljivost med civilnimi in vojaškimi uporabniki zračnega prostora in integracija upravljanja zgornjega in spodnjega nivoja zračnega prostora. Ekonomski kriterij upošteva učinkovitost letov (optimalna pot letenja), stroškovno učinkovitost za ANSP- izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa. Okolje varstveni kriterij upošteva predvsem zmanjšanje emisij plinov. Ponudniki storitev se pogovarjajo o razvoju možnih funkcionalnih enot, ki med njimi vzpodbuja praktično in uravnoteženo sodelovanje.

S pravnega vidika varnosti bodo države ohranile pristojnost za regulacijo zračnega prostora v skladu z ICAO - Mednarodna organizacija za civilno letalstvo regulativo, za čezmejne funkcionalne enote, ko bo ponudnik storitev deloval v več različnih državah pa bo pristojen evropski regulator. Doseči je potrebno mednarodno soglasje o standardih, ki bodo pokrili večnacionalne sektorje, tako da bodo ti delovali kot enotna funkcionalna enota. To soglasje mora specificirati pravila zlasti o regulaciji varnosti in upravljanju funkcionalnih enot zračnega prostora. Delegacija odgovornosti za storitve ne pomeni tudi delegacije odškodninske odgovornosti, ki pogosto ni določena. Delitev stroškov in prihodkov funkcionalna enota zračnega prostora mora biti fiksna. Tudi na organizacijski ravni je potrebno ponudnikom storitev dopustiti fleksibilnost pri upravljanju. Učinkovito upravljanje s funkcionalno enoto zračnega prostora ne zahteva nujno tudi fizične koncentracije vseh navigacijskih storitev v eni sami organizaciji. Upravljanje s človeškimi viri prav tako zahteva polno fleksibilnost, kar bi ponudnikom omogočilo sklepati sporazume o sodelovanju s svojimi socialnimi partnerji. Tudi na ravni investicij v infrastrukturo so ponudniki storitev najbolj poklicani za razpravo o učinkoviti izrabi svojih kapitalskih investicij v novem okviru.

7.1. Položaj, struktura, organizacija, pristojnost in notranja delitev dela ANSP- izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa

V Avstriji in Sloveniji sta izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) ustanovljena na podlagi specifičnega zakona, ki določa ustanovitev nacionalnega izvajalca. Ustanovljeni sta v obliki kapitalske družbe z omejeno odgovornostjo v katerih je 100% lastnik država, edini delničar pa Ministrstvo za promet. Od 1. 5.2004 navigacijske službe zračnega prometa v Sloveniji niso več specifični oddelek odgovoren za zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) v strukturi URSC. Vse storitve v tem oddelku so bile prenesene v izvajanje javnemu podjetju⁶⁶ imenovanemu Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o.⁶⁷, ki je bilo ustanovljeno na podlagi Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa (ZZNSZP). Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. je bila formalno ustanovljena 30.1. 2004 kot javno podjetje, ki je registrirana v registru družb kot katerakoli druga družba v Sloveniji. Vsi delavci, ki so prej delali v tem oddelku so se preselili na nova delovna mesta v Kontrolo zračnega prometa Slovenije. Republika Slovenija je samo ustanovitelj in lastnik omenjene družbe. Družba se financira iz državnega proračuna. Službe bodo financirane iz namenskih dohodkov, vir teh dohodkov pa so pristojbine in takse za storitve. Vlada skladno z določbami Zakon o letalstvu (Zlet.) določa pristojbine in takse za storitve. Del dohodkov je prav tako namenjenih proračunu Eurocontrola. Funkcije in aktivnosti Kontrola zračnega prometa Slovenije, d.o.o. so določene v Zakonu o zagotavljanju navigacijskih službah zračnega prometa in v ustanovitvenem aktu, statutu družbe. Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa (ZZNSZP) določa lastništvo, organizacijo in vodenje javnega podjetja, področje zagotavljanja navigacijskih služb, financiranje, obseg služb in prostorske zasnove, sredstva za upravljanje in nadzor. Družba bo zagotavljala navigacijske službe zračnega prometa preko različnih služb. Vlada bo

⁶⁶ Pravne značilnosti javnega podjetja so naslednje (Gradivo pravni okvir managementa 2004): večinoma so v državnem lastništvu; imajo specialno pravno sposobnost, to pomeni, da ne morejo opravljati dejavnost izven predmeta poslovanja, ki ga določi zakon; za njih ne velja pravilo, da spore lahko rešujejo po arbitražni poti kot to velja za zasebne družbe; za njih ne veljajo pravila o izvršbi tako kot velja za zasebna podjetja in posameznike; za javna podjetja ne veljajo pravila o stečaju oziroma ne morejo iti v stečaj; zelo podrobno jih nadzira pristojno ministrstvo, njihova poslovna poročila oziroma računi so pod nadzorom javnih teles, sodišč in celo parlamenta; za zaposlene v javnih podjetjih praviloma ne velja delovno pravo ampak posebni pravni sistem za javne uslužbence oziroma za uradnike; v določenih primerih lahko javna podjetja sklepajo tudi pogodbe, ki se ravna po zasebnem pravu, tako npr. del pogodbe o zaposlitvi ter pogodb s poslovnimi partnerji oziroma strankami.

⁶⁷ Slovenia Control Ltd.

namestila direktorja za časovno periodo petih let in ga tudi odstavila. Člane nadzornega svet imenuje Vlada na predlog Ministrstvo za promet izmed predstavnikov Ministrstva za promet, Ministrstva za finance in Ministrstva za obrambo, ki opravljajo dela v zvezi z letalstvom. Število predstavnikov posameznega ministrstva v nadzornem svetu je določeno v ustanovitvenem aktu in ne sme presegati ene tretjine članov nadzornega sveta⁶⁸. Kontrola zračnega prometa Slovenije, d.o.o. vodi direktor in je sestavljena iz naslednjih oddelkov: službe letalskih informacij, službe zračnega prometa in tehnične službe.

V Avstriji navigacijske službe zračnega prometa opravlja Austro Control. Zakonska osnov za ustanovitev Austro Control je Zakon Austro Control (Austro Control GmbH Gesetz ACG) in zakon o družbah z omejeno odgovornostjo, ki služi v splošnem za ustanovitev družb. Republika Avstrija, ki jo predstavlja Ministrstvo za promet je edini lastnik družbe, zato lahko odloča o vseh pomembnih spremembah v organizacijski strukturi (spojitev, likvidiranje). Ministrstvu za promet je zaupano upravljanje lastniškega deleža⁶⁹, ki mora zadržati večinski delež lastništva, ostanek lastništva pa lahko prevzame vodstvena struktura letališč. Austro Control je zakonsko osnovana kot privatna korporacija, temelječa na javnem pravu. Podlaga za odgovornost Austro Control za izvajanje navigacijske službe zračnega prometa (NSZP) je v 120 sekciji letalskega zakona. Austro Control je družba z omejeno odgovornostjo, ki ima sedež na Dunaju. Je v 100% lasti države in tudi v bodoče ne bo postala privatna družba. Korporativna družba Austro Control ima obliko družbe z omejeno odgovornostjo, zato postopek nameščenja direktorjev poteka na podlagi zakona o družbah z omejeno odgovornostjo. Skladno s tem zakonom direktorja Eurocontrol nastavlja in razrešuje zbor delničarjev. V tem trenutku je edini delničar država, ki ga predstavlja Ministrstvo za promet. Nadalje je direktor Austro Controla lahko zamenjan tudi s strani Ministrstva za promet na podlagi Zakona⁷⁰ o Austro Controlu, če direktive in ukazi Ministrstva za promet niso izvršeni, kakor tudi če obveznosti glede poročanja in dokumentacije niso izpolnjene. Navigacijske službe zračnega prometa Austro Control nima nobene odgovornosti na področju zakonodaje. Združenje Austro Control, vodijo lahko 2, 3 ali 4 direktorji. Sedaj ima uprava 2 vodilna direktorja. Nadzorni svet je sestavljen iz 9 članov. Austro Control vodijo direktorji na podlagi pravil, ki jih pripravlja nadzorni svet. V smislu podpornega organa Ministrstva za

⁶⁸ 5. člen Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa

⁶⁹ Zakon o Austro Control 2 odstavek 1 sekcije

⁷⁰ Zakon o Austro Control 5 odstavek 3 sekcije

promet, nadzorni svet opravlja stalni nadzor aktivnosti, ki jih v smislu vodenja izvajajo direktorji. Svetovalni organ vodi Ministrstvo za promet in je sestavljen iz osmih članov. Austro Control je razdeljen na komercialne zadeve, divizijo za človeške vire in letalstvo in v divizijo za vodenje zračnega prometa. Divizija za vodenje zračnega prometa se deli v sledeče oddelke: varnost zračne plovbe, varnost tehničnih sredstev in naprav, procesiranje podatkov in akademija Austro Control. Tu so še enota CEATS, oddelek za varnost in kakovost. Komercialne zadeve, divizija za človeške vire in letalstvo se dalje delijo na oddelke: generalni sekretar, notranja revizija, zakonodajni oddelek, človeški viri, upravljanje, računovodstvo in finance, vodenje preskrbe in gradenj, meteorologija, inženiring zrakoplovov, letalska medicina in operacije zračnega prometa. Zakon o Austro Control (ACG) ne vsebuje nobenega predpisa, ki bi določal procese internega odločanja, medtem ko nadzorni svet določa pravila vodenja direktorjem. Odločitve v splošnem ne zahtevajo nobenega zunanega potrdila. Kljub temu je Austro Control (vodilni direktorji) zavezan navodilom pristojnega ministrstva. Vsaka formalna odločitev Austro Control mora biti sprejemljiva za Ministrstvo za promet, ki je organ na drugi stopnji (sekcija 140 letalskega zakona). V smislu 1 odstavka 120 sekcije letalskega zakona je Austro Control odgovorna za tako imenovana mesta kontrole zračnega prometa, da bi zagotovila varen in nemoten zračni promet. Trenutno imajo 6 mest kontrole zračnega prometa (Dunaj, Lienz, Salzburg, Innsbruck, Celovec, Gradec). Poleg navedenega, Ministrstvo za promet lahko pooblasti osebje za opravljanje določenih del na letališčih na področju upravljanja zračnega prometa (ATM). To osebje vodi Austro Control⁷¹ in nadzira Ministrstvo za promet⁷².

Na Češkem je izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) ustanovljen v okviru Ministrstva za promet. Izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) je ločena pravna oseba, ki jo v lastniških zadevah zastopa Ministrstvo za promet kot predstavnik lastnika. Je družba s 100% lastništvom Ministrstva za promet. Financiranje navigacijske službe zračnega prometa je samostojno in stroški niso predmet proračuna ali kakega drugega proračunskega porabnika. Ustanovitelj češkega izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) je Ministrstvo za promet, ki predlaga in imenuje tudi generalnega direktorja. Češki izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) je neodvisno podjetje, ki ima zakonsko podlago v zakonu

⁷¹(2) odstavek sekcije 120

⁷²(5) odstavek sekcije 120

o državnih podjetjih. ANSP je razdeljen v oddelek za presojo, generalni direktor sekretariata, generalni direktor urada, oddelek za letalske operacije, planski in razvojni oddelek navigacijskih služb zračnega prometa, oddelek za človeške vire, finančni oddelek, oddelek za usposabljanje letalskega osebja navigacijskih služb in posadk, logistični center. Navigacijske službe in sicer sekcija področne kontrole letenja, sekcija letališke in priletne kontrole letenja, sistem upravljanja zračnega prometa (ATM) in služba aeronavtičnih informacij so odgovorne za oddelek operacij. Vloga sistema za upravljanja zračnega prometa (ATM) je zagotoviti učinkovite zmogljivosti, vzdrževanje in popravila tehnične infrastrukture in služb za potrebe izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP). Javnosti niso dostopne informacije o internem procesu odločanja znotraj izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP).

V Italiji je izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa ENAV s 1. 1.2001 spremenjen v javno družbo z omejeno odgovornostjo. Je družba z omejeno odgovornostjo v 100% lasti Ministrstva za finance, in sporazumom z Ministrstvom za promet. Ministrstvo za finance sicer odloča o nastavitvi in odstavitvi vodstva, toda sporazumno z Ministrstvom za promet. Družbo vodi odbor direktorjev imenovanih na zboru delničarjev. Odbor je sestavljen iz 7 direktorjev, ki imajo široka pooblastila za administracijo. Odbor ima vso moč za uvajanje in doseganje poslovnih ciljev in odgovornost za identifikacijo poslovnih strategij in preverjanje rezultatov. Odbor direktorjev imenuje glavnega direktorja, ki mu delegira moč in funkcije. Glavni direktor ima med drugim tudi odgovornost za imenovanje generalnega direktorja, skupaj z nalogami in funkcijami. O tem se posvetuje odbor direktorjev. Predsednik odbora direktorjev predstavlja družbo, določa vodi zbor delničarjev, vodi odbor direktorjev in zagotavlja, da so ukrepi odbora uresničujo. Nadzorni svet imenuje zbor delničarjev in je sestavljen iz treh članov.

Izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) vodi direktor kljub temu, da se zaradi njihovega različnega položaja notranja struktura zelo spreminja. V Avstriji, izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) vodi odbor direktorjev, trenutno sta to dva. Ločeni svetovalni odbor pomaga Ministrstvu za promet in spremlja aktivnosti odbora direktorjev. Na Češkem je izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) v smislu vodenja podrejen Ministrstvu za promet. Vodi ga generalni direktor, ANSP pa je razdeljen na različne enote: oddelek notranje presoje, enota letalskih operacij, enota za razvoj in planiranje navigacijskih služb, enota za človeške vire, finančni oddelek, center za usposabljanje letalskega osebja in logistični

center. V Italiji ENAV sestavljajo odbor direktorjev, ki izberejo glavnega direktorja, ta pa določi generalnega direktorja, predsednika odbora in nadzorni svet odbora. Organizacijska struktura Kontrole zračnega prometa d.o.o. v Sloveniji je določena v zakonu o ustanovitvi izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa. ANSP vodi direktor in je razdeljena v službe zračnega prometa, informacijske službe zračnega prometa in tehnični oddelek. Zaradi pravkar ustanovljenega izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) nadzorni svet še ni bil ustanovljen. Funkcije ANSP so razdeljene v različne oddelke, enote, ki vključujejo letalske operacije zračnega prometa, vodenje letalskega prometa, administrativni oddelek in letalske informacijske službe. V Avstriji ANSP dodatno vključuje tudi sledeče oddelke: varnost letalske navigacije, varnost letalske tehnike, proces podatkov, akademija letalske kontrole, enota CEATS, varnosti in kakovosti. Češke ANSP vključujejo v oddelku letalskih operacij sekcijo priletne in letališke kontrole letenja, sekcijo sistema upravljanja zračnega prometa (ATM) in službo letalskih informacij AIS, oddelek za raziskave in notranjo presojo in oddelek planiranja in razvoja navigacijskih služb zračnega prometa (ANS).

Primerjava dokazuje, da delegiranje odgovornosti na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) ne poteka vedno na nivoju države (ministrstvo) ali civilnih letalskih oblasti, temveč preko izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) ali vpletenih centrov (torej preko praktičnega delovanja službe ali sporazumnih pisem). Taki sporazumi tudi nimajo vedno vsebine v zvezi z delegiranjem letalskih služb (ATS) kakor tudi nimajo zakonske podlage za delegiranje ATS. Ustanovitev kontrolnih centrov članic CEATS za zgornji zračni prostor bo prav gotovo pomagalo reševati probleme, na področju delegiranja služb zgornjega zračnega prostora.

Potrebno je poudariti, da kose država odloči, da bo delegirala odgovornost za opravljanje služb zračnega prometa (ATS), kot so to storile v primeru sporazuma CEATS in v skladu z Eurocontrol konvencijo, še vedno ostanejo odgovorne za izvajanje služb v zračnem prostoru nad ozemljem države. Ta mednarodno priznan princip⁷³ ne določa samo odgovornost za izvajanje navigacijskih služb, toda prav tako regulatorno urejevalno funkcijo. Področje predpisov, ki bodo urejali delovanje CEATS UAC mora biti določeno, preko identifikacije oz. postavitve koordiniranih in preglednih predpisov in delovnih postopkov, brez kompromisov vpletenih, tako da bodo omenjene države poenotile njihove obveznosti in zagotovile kompatibilnost z izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa

⁷³ 28. člen Čikaške konvencije

(ANSP) in tistimi, ki jih bodo delegirale CEATS UAC, medtem pa bodo tako kot druge države članice CEATS zamrznile svoje sposobnosti glede suverenosti in regulativne funkcije.

7.2. Glavne naloge navigacijskih služb zračnega prometa

Republika Slovenija v javnem interesu zagotavlja naslednje navigacijske službe zračnega prometa: službo letalskih informacij, službo zračnega prometa, službo letalskih telekomunikacij, službo letalske meteorologije in službo iskanja in reševanja zrakoplovov⁷⁴. Glavna dela Kontrola zračnega prometa Slovenije, d.o.o. so določena v Zakonu o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa (ZZNSZP) in Zakon o letalstvu (Zlet.). Členi povezave lahko tudi bolj precizno določajo posamezna dela, vendar pri tem niso v nasprotju z zakonom. Členi povezave v glavnem določajo vlogo direktorja in nadzornega sveta.

Službe zračnega prometa obsegajo: Območno kontrolo letenja (ACC), Priletno kontrolo letenja (APP) in Letališka kontrola letenja (TWR).

Službe letalskih informacij obsegajo: Upravljajo z mrežo letalskih informacij (AFTN) in zagotavljajo nemoten pretoka informacij. Prav tako zagotavljajo za prevoznike informacije o planiranih kratkotrajnih spremembah na letališčih, zračnem prometu in navigacijskih napravah v slovenskem zračnem prostor.

Tehnični oddelek CNS/ATM obsega: Nadzor in vzdrževanje radio navigacijskih, radarskih, informacijskih, telekomunikacijskih sredstev in naprav za oskrbo z energijo, kakor tudi navigacijskih sistemov in drugih sredstev za varen in nemoten zračni promet. Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. ni odgovorna za priletne in letališke službe na vojaških letališčih in letališčih, ki niso javna. URSCl ima v oddelku za varnost in letalske standarde enoto za letališča, ki izvaja kar nekaj administrativnih postopkov v zvezi z varnostjo na letališčih in sicer licenciranje letališč in letališke infrastrukture, pregleduje letališke aktivnosti, itd. Poleg zagotavljanja navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) ima družba v povezavi z glavno aktivnostjo še druge aktivnosti, ki so določene v statutu družbe. Ministrstvo za promet lahko zahteva njeno pomoč v procesu priprave predpisov, poročil ekspertov in drugih zadev. Z odobritvijo Vlade, Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. lahko opravlja službe tudi za sosednje države.

⁷⁴ 3. člen Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa

Skladno z zakonom o letalstvu je Austro Control odgovorna za avstrijske navigacijske službe, to je letališko, priletno in kontrolo na zračni poti. Specifična dela kontrole zračnega prometa so določena v zakonu o letalstvu so naslednja: vodenje zračnega prometa vključno z gibanjem letal po letaliških površinah in urejanje AIP, službe zračnega prometa, letalske informacije / svetovanje, letalske meteorološke službe, spremljanje usklajenosti z pravili in varnostnimi standardi letalstva, dovoljenja za lete / posadke, telekomunikacije za namen letalstva, sodelovanje v službah iskanja in reševanja. Na podlagi zakona Austro Control, ta opravlja tudi druge službe, dokler imajo te službe namen v organizaciji in niso v konfliktu z obveznimi nalogami. To so zlasti službe svetovanja, vremenskih napovedi, za informiranje.

Izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) na Češkem opravlja skladno z zakonskimi predpisi in standardi mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO), službe navigacije za uporabnike češkega zračnega prostora na letališčih Praga, Brno, Ostrava, Karlovi Vari in drugih komercialnih letališčih. Zagotavljajo visok nivo varnosti letalske operacije, kakovostno opravljeno storitev, učinkovitost in donosnost. V tem času je češki izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) edini tako velik izvajalec navigacijskih služb, ki opravlja službe letalskih operacij zračnega prometa vključno z kontrolo letenja (službo območne kontrole, službo priletne kontrole in letališke kontrole). Izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) vodi operacije, čeprav ni pooblaščen za izdajo katerekoli zavezujočega predpisa. Glavne službe, ki jih opravlja izvajalec so naslednje: navigacijske službe zračnega prometa (ANS) služijo za zagotovitev varnega in stalnega zračnega prometa. Te sestavljajo službo letalskih informacij, službo za nujne primere, službo letalskega svetovanja in kontrolo letenja, komunikacijsko službo zračnega prometa za prenos informacij za namen letalstva. Ta služba je fiksna in mobilna, meteorološka služba za namen posredovanja ažurnih meteoroloških podatkov potrebnih za zagotovitev varnega in nemotenega zračnega prometa, služba iskanja in reševanja za opravljanje iskanja in reševanja v primeru letala v sili, služba letalskih informacij služi za informiranje prevoznikov in uporabnikov letal o dejstvih pomembnih za varen zračni promet, službe za pripravo pred letom in spremljanje leta za letalske prevoznike in uporabnike letal, ki omogočajo pripravo na letenje, službe preko izvajanja procesa dovoljenj za gibanje na letališču (tehnični in operativni postopki in dovoljenja za letala na manevrskih površinah in drugih površinah – ploščadi, hangarju, prijava potnikov in pregled prtljage, pregled tovora in pošte, oskrba letala s hrano in

napitki, polnjenje letala z gorivom in mazivom, informacijske službe zračnega prometa so v sklopu izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP), ki zagotavljajo pretok informacij potrebnih za varnost, skladnost s predpisi in ekonomično letalsko operacijo tako v mednarodnem kakor tudi v notranjem letalskem prometu skladno z AIP⁷⁵, izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) je zadolžen za objavo in distribucijo celotnega sestavljenega paketa letalskih informacij vključno z AIP, AIP AMD, AIP SUB, NOTAM, PIB, AIC, kontrolne liste in povzetke. Prav tako izvajalec objavlja domače letalske informacije, ki pa niso del sestavljenega paketa letalskih informacij. Služba iskanja in reševanja zagotavlja zapise o organiziranosti, institucijah in letalih, ki sodelujejo v postopku iskanja in reševanja

ENAV je korporativna družba, ki izvaja navigacijske službe zračnega prometa (ANSP), razvija službe in aktivnosti, kot tudi proizvaja izvaja, prodaja in izvaža usluge navigacijskih služb v Italiji in tujini, kot tudi vzporedne dejavnosti.

Dolžnosti in funkcije družbe so precizno določene v predpisu o združenju v ENAV in so naslednje: posredovanje sledečih služb (kontrola zračnega prometa, služba informacij, opozorila in posvetovanja, meteorologija in klimatologija, aeronavtične informacije, aeronavtične telekomunikacije, radio navigacija in radio difuzija) promocija in uvajanje iniciativ, ki imajo nacionalni interes za sektor letalske navigacije, za kontrolo zračnega prometa in varnost letalskih operacij, študij in razvoj navigacijskih sistemov, modifikacija opreme kontrole letenja na podlagi planiranega letalskega prometa in plana letališč, izdelava predpisov za usposabljanje letalskega osebja in osebja inštruktorjev za lastne potrebe ali za trg, izdelava aeronavtičnih zemljevidov, predpisi o letalskih operacijah in njihove kontrole v letu, radio meritvah, radio navigacijske naprave, vključno z odobritvami, presoja nad vodenjem vzdrževanja in tehnike opreme, operacije v sektorju satelitske navigacije. ENAV neodvisno spremlja in vodi operacije. ENAV nima pristojnosti za pisanje predpisov. V praksi izdaja operativne postopke. ENAV operativni priročnik določa, da se ne uporablja noben drug priročnik razen Doc. 4444/ICAO. Edine spremembe priročnika so tiste, ki jih je uvedel ICAO. Členi združenja v ENAV določajo, da družba lahko opravi vsako delo, ki je potrebno za izpolnitev cilja korporacije. V praksi to pomeni da ENAV izdaja Zbornik letalskih informacij (AIP) in letalske okrožnice (AIC).

⁷⁵ GEN 3.1.2

Letalski zakon v Avstriji in Češki določa glavne naloge posameznih izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP), ki vsebujejo upravljanja zračnega prometa (ATM), službe zračnega prometa (ATS), letalske informacije, službo iskanja in reševanja in pomožne službe. V Sloveniji glavne naloge izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) opravlja na podlagi zakona ustanovljena Kontrola zračnega prometa d.o.o. in navigacijske službe zračnega prometa (ANS), uveljavljanje operacij letalske navigacije, informacij zrakoplovov, določajo zahteve delovanja sistema letalskih navigacijskih centrov ATC, letališke kontrole letenja in službe iskanja in reševanja. Enake naloge imajo tudi izvajalci storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) v Italiji.

7.3. Priprava in potrditev pravil dela, postopkov in operativnih priročnikov uporabnih za upravljanja zračnega prometa

Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. je pooblaščen za načrtovanje operativnih postopkov navigacijske službe zračnega prometa in za razvoj takih postopkov, ki so predmet odobritve Vlade. Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. razvija programe za interno uporabo, ki določajo metode za opravljanje služb, določanje pristojbin in taks, razvoj človeških virov, razvoj služb v skladu z nacionalnim programom razvoja civilnega letalstva in v skladu z mednarodnimi civilnimi standardi. Podzakonski predpisi v večjem delu pokrivajo vsa področja upravljanja zračnega prometa (ATM), kljub temu pa Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. izdaja operativne priročnike in druge priročnike samo za interno uporabo in niso objavljeni v Uradnem listu RS. Odkar je Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. javno podjetje, direktor lahko izreče kar nekaj ukrepov, ki urejajo notranjo organizacijo podjetja. Prav tako kot direktor lahko izreče ukrepe za ureditev notranje organiziranosti, lahko na zahtevo družbe izda operativne priročnike in druge priročnike za interno uporabo skladno z potrditvijo Ministrstva za promet in URSCL.

Za navigacijske službe zračnega prometa (ANS) je Austro Control določil lastne operativne postopke za interno uporabo. Delovna pravila Austro Control določi nadzorni svet. Austro Control za svoje aktivnosti ne potrebuje potrditev od zunaj, kljub temu pa se direktorji poslužujejo navodil Ministrstva za promet.

Delovna pravila in postopke, kakor tudi operativne priročnike pripravlja vodstvo ENAV, vendar je uveden samo ICAO Doc. 4444.

V splošnem delovna pravila pripravljajo izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP). V Avstriji ni potrebno odobritve pravil nadrejenih organov, potrebno pa je slediti navodilom Ministrstva za promet, temu nasprotno pa jih v Sloveniji odobri Ministrstvo za promet. Na Češkem proces ni določen. V Italiji operativne priročnike pripravijo izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP).

CEAC UAC⁷⁶ bodo delovali v pogojih, ki so v okviru regulative natančno določeni. Za doseganje tega cilja bo potrebno razviti določeno strategijo. Zahteva se proces koordinacije, ki bo dopuščal racionalno funkcioniranje CEAC UAC. Obravnavane štiri države se bodo na tem področju priključile ostalim državam CEAC

7.4. Upravljanje in nadzor nad zagotavljanjem navigacijskih služb zračnega prometa

Kontrola zračnega prometa Slovenije, d.o.o. deluje samostojno, vendar je nadzorovana s strani ustreznih ministrstev, vključno z Ministrstvom za promet. Skladno z Zakonom o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa (ZZNSZP), mora Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. vsaj enkrat letno poročati Ministrstvo za promet (MP) in nadzornemu svetu družbe⁷⁷. Odkar Uprava republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCL) dela na zahtevo Ministrstva za promet na področju upravljanja zračnega prometa (ATM) bo moralo podjetje poročati URSCL, ki je odgovorna za presojo Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o., Prometni inšpektorat Republike (PIRS) pa je odgovoren za inšpekcijsko nadzorstvo⁷⁸, kot neodvisno telo skladno z Zakonom o letalstvu (Zlet). Postopek inšpektorata se opravlja na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku⁷⁹ in Zakona o inšpekcijskem nadzoru⁸⁰. Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. mora ministrstvu, za opravljanje njegovih nadzorstvenih nalog dati na razpolago vse potrebne informacije in posredovati ustrezno dokumentacijo⁸¹. V Sloveniji

⁷⁶ CEATS UAC bo centraliziral vodenje tako imenovanega zgornjega zračnega prostora osmih dežel, med njimi tudi Slovenije, Avstrije, Češke in Italije v en sam center za kontrolo zračnega prometa. Napredek v varnosti je zaznaven predvsem iz dveh razlogov: leti ne bodo predani nacionalni kontroli zračnega prometa vsakokrat ko bo letalo preletelo državno mejo in kontrolorji, ki bodo delali v istem centru bodo uporabljali iste podatke, skupno tehnologijo in postopke, odpadli bodo vsi riziki v zvezi z preklopi iz enega sistema kontrole letenja na drugega. CEATS bo omogočil planerje letov na rutah na najbolj učinkovit način, kar bo prispevalo k zmanjšanju zamud in porabi goriva, na drugi strani pa bo vplival na zmanjševanje stroškov operacije, povečal udobje potnikom in zmanjšal škodljive učinke na okolje.

Vir: http://www.eurocontrol.int/ceats/public/standard_page/cuac.html

⁷⁷ 15. člen Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa

⁷⁸ 166. do 179. člen Zakona o letalstvu

⁷⁹ Uradni list RS št. 80/1999

⁸⁰ Uradni list RS št. 56/2002

⁸¹ 21. člen Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa

mora izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) vsaj enkrat letno poročati nadzornemu svetu (ko bo ustanovljen) in Ministrstvu za promet, ki mu mora posredovati vse pomembne podatke in dokumente za opravljanje pregleda. Administrativno inšpekcijo opravlja Prometni inšpektorat Republike (PIRS), ki je neodvisen organ v sestavi Ministrstva za promet. Odkar civilne letalske oblasti izvajajo naloge na zahtevo Ministrstva za promet, mora kontrola zračnega prometa Slovenije regularno poročati tudi civilnim oblastem.

Austro Control je odvisen od navodil Ministrstva za promet. V primeru da se direktor ne strinja z odločitvijo Ministrstva za promet sta lahko predmetno vprašanje in tudi direktor odstranjena. Austro Control je zadolžena za posredovanje poročil in informacij (v praksi na zahtevo Ministrstva za promet). Nadalje morajo direktorji v zvezi z družbo z omejeno odgovornostjo pošiljati poročila tudi lastniku družbe, ki ga predstavlja Ministrstvo za promet. Ne glede na pravice upravljanja družbe, ki izhajajo iz oblike organiziranosti (družbah z omejeno odgovornostjo) je minister za promet odgovoren za spremljanje aktivnosti Austro Control. Skladno z (4) odstavkom sekcije 120 LFG je minister po svoji nadzorni aktivnosti odgovoren za ESARR`s predpise. Kot družba z omejeno odgovornostjo je Austro Control predmet standardnih presoj družbe, ki jo izvaja centralna oblast za presojo družb, ki so v 100% lasti države. V Avstriji je Avstro Control omejena z navodili Ministrstva za promet, in mu na njegovo zahtevo poroča. Ministrstvo za promet je pooblaščen za spremljanje aktivnosti Austro Controla in vodi ocenjevanje kakovosti, ki temelji na ESARR`s standardi.

Izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) mora upoštevati pravila, ki jih vsebuje češka zakonodaja ali pravila, mednarodnih organizacij, ki jih je prevzelo Ministrstvo za promet. Ministrstvo za promet in letalske oblasti nadzirajo izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) v okviru svojih pristojnosti. V primeru da Ministrstvo za promet ali civilne letalske oblasti ugotovijo kršitev civilnega letalskega zakona, so pooblaščen za odpravo takega odstopanja kakor tudi vzroka, zaradi katerega je do odstopanja prišlo. Prav tako sta pooblaščen tudi za izvajanje kaznovalne politike. Ministrstvo za transport je pooblaščen za izvajanje strokovnega in inšpekcijskega nadzora izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP). Dodatno izvaja strokovni nadzor tudi vrhovni nadzorni organ. Na Češkem tako ministrstvo kakor tudi civilne letalske oblasti nadzirata izvajalca storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) v okviru svoje odgovornosti. V kolikor ANSP krši

letalski zakon sta odgovorni, za odpravo nastalih pomanjkljivosti in vzrokov za nastale pomanjkljivosti in sta pooblaščen za kaznovanje.

Ker je ENAV javno podjetje ga Ministrstvo za promet še vedno nadzoruje in upravlja, skladno z triletno programsko pogodbo med ministrstvom in ENAV. V postopku odobritve je programska pogodba za periodo do leta 2006. Ministrstvo za finance svoje pravice ščiti v vlogi delničarja. Za presojo ENAV aktivnosti je Ministrstvo za promet ustanovilo interno komisijo. V primeru incidenta Ministrstvo za promet in italijanski odbor za varnost zaprosi ENAV za poročilo.

V večini držav nadzor opravlja Ministrstvo za promet. Italijanski izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) so še vedno pod nadzorom in kontrolo Ministrstva za promet.

V nekaterih državah opravljajo notranjo presojo izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) neodvisni organi. V Avstriji je to centralna oblast za notranjo presojo, na Češkem vrhovni organ za notranjo presojo v Italiji pa notranja komisija v okviru Ministrstva za promet.

7.5. Postopek poročanja mednarodnim organizacijam

V večini omenjenih držav ni direktnih postopkov poročanja mednarodnim organizacijam.

Na zahtevo in po pooblastilu ministra bo Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. sodelovala pri zastopanja Republike Slovenije v odnosih z organizacijami uporabnikov in drugih izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa ter pristojnimi organi drugih držav v zadevah z delovnega področja služb (prvi odstavek 16. člena Zlet.).

Avstriji zakon, ki določa ustanovitev Austro Control sicer določa možnost, da bi Ministrstvo za promet Austro Control pooblastilo za kooperacijo z mednarodnim organizacijam kot predstavnik Avstrije.

Prav tako je Češka ANSP članica mednarodnih organizacij in aktivno predstavlja Češko. Izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) predstavlja Češko republiko v mednarodnih organizacijah (ICAO, Eurocontrol).

V skladu z Eurocontrolovimi zahtevami za varnostne predpise (ESARR 2) ENAV v sodelovanju z odborom za varnost in italijanskimi zračnimi silami izdela letno poročilo o varnostnih zmogljivostih, ki ga posreduje samo Eurocontrolu.

7.6. Vloga navigacijskih služb zračnega prometa v preiskavi letalskih nesreč

V splošnem predstavljene ANSP formalno nimajo direktnega vpliva v raziskovanju letalskih nesreč, ki jih opravljajo neodvisne državne oblasti. Kljub temu so ANSP dolžne poročati o incidentih in nesrečah ter na njihovo zahtevo pomagati državnim kompetentnim oblastem.

V primeru letalske nesreče je Ausrto Control je pristojno telo za spremljanje in vodenje operacij iskanja in če je potrebno tudi reševanja civilnega letala ostale aktivnosti v zvezi z raziskavo letalske nesreče pa izvaja pristojni državni organ ne pa navigacijske službe zračnega prometa (ANS). V Avstriji mora Eurocontrol takoj in brez zamude poročati o vsaki nesreči in resnem incidentu letalskemu inšpektoratu za raziskavo letalskih nesreč, ki je ustanovljen v okviru Ministrstva za promet. V Avstriji imajo ustanovljen organ za raziskavo letalskih nesreč, letalski inšpektorat za preiskavo nesreč, ki je neodvisen v okviru Ministrstva za promet in je sposoben za raziskavo letalskih incidentov in nesreč. Direktor in uradniki inšpektorata so pri svojem delu samostojni.

Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. je prav tako dolžna samo poročati o nesreči državnim oblastem. Varnostni vodja v Kontroli zračnega prometa Slovenije d.o.o. vodi notranje preiskave v zvezi z dogodki, zgolj za notranje namene. Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. mora takoj poročati pristojnim oblastem v primeru incidenta, resnega incidenta ali letalske nesreče⁸². V Sloveniji raziskavo letalskih nesreč opravlja neodvisni organ, ki je ustanovljen v okviru Ministrstva za promet. Za letalske nesreče

⁸² Letalska nesreča je dogodek, povezan z obratovanjem zrakoplova, ki se zgodi od tedaj, ko se ena ali več oseb oziroma stvari vkrca v zrakoplov, s katerim se namerava opraviti let, do tedaj, ko se opravi izkrcanje in zaradi katerega je:

a) ena ali več oseb smrtno ponesrečenih ali težje poškodovanih oziroma so stvari močno poškodovane ali uničene kot posledica:

- nahajanja v zrakoplovu, ali

- neposrednega stika z delom zrakoplova vključno z deli, ki so se oddvojili, ali

- izpostavljenosti reaktivnemu pišu, razen, če so poškodbe posledica naravnih vzrokov, če gre za samopoškodbe ali če poškodbe povzročijo druge osebe, ali so poškodovani slepi potniki, ki se skrivajo zunaj območij, ki so običajno namenjena potnikom in posadki; ali je

b) na zrakoplovu nastala poškodba ali napaka na strukturi, ki:

- negativno vpliva na strukturno moč, delovanje ali letalne karakteristike zrakoplova in

- bi zahtevala večje popravilo ali zamenjavo poškodovanega dela, razen okvare ali poškodbe motorja, ki je omejena samo nanj, njegov pokrov ali dodatke, ali okvare propelerja, konca krila, antene, zračnice, zavor, aerodinamičnih prehodov, manjše zareze ali vbodne luknje na površini zrakoplova; ali je

c) zrakoplov izgubljen ali popolnoma nedostopen;

večjih zrakoplovov mora poročati vladi, za nesreče manjših zrakoplovov pa le ministrstvu⁸³.

Češki izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) v preiskavi letalskih nesreč nima prvenstvene vloge. Na Češkem je ustanovljen profesionalni oddelek za raziskavo letalskih nesreč v skladu z letalskim civilnim zakonom, kot državni organ, ki ga financira Ministrstvo za promet. Oddelek zbira podatke, analizira podatke v zvezi z letalskimi nesrečami, raziskuje vzroke letalskih nesreč in sestavlja poročila, ki vključujejo tudi varnostna priporočila. Oddelek ni pristojen za ovrednotenje odgovornosti in morebitne krivde v letalski nesreči. Vse pomembne informacije v zvezi z nesrečo morajo biti objavljene v Zborniku letalskih informacij (AIP) v roku 12 mesecev od dneva nesreče v okviru Ministrstva za promet. Organ poroča vladi in ministrstvu. Češko Ministrstvo za promet je ustanovilo specialni notranji komite za varnost, ki je odgovoren za koordinacijo ministrstev, ki so vpleteni v letalstvo.

V Italiji je ANSV javna institucija, ki je organizirana kot neodvisen organ v okviru sistema civilnega letalstva in sama avtonomno odloča. ANSV je odgovorna za vodenje tehnične preiskave o letalski nesreči in incidentu, za sestavo končnega poročila s priporočili in za študije ter procese v zvezi z izboljšanjem varnosti.

V Italiji in Sloveniji raziskavo letalske nesreče opravlja kompetentni državni oddelek za preiskavo letalskih nesreč, medtem ko interno raziskavo vodi ENAV (nima prvenstvene vloge) z interno komisijo oziroma Kontrola zračnega prometa Slovenije z vodjem za varnost.

7.7. Notranji predpisi ANSP - izvajalcev storitev navigacijskih služb zračnega prometa

Funkcija operacij in regulativna funkcija sta ločeni med seboj in uveljavljeni v regulativni in institucionalni okvir omenjenih držav. Interne delovne postopke in operativne priročnike izdajajo ANSP skladne s predpisi uporabnimi v upravljanju zračnega prometa (ATM). V praksi se dogaja, da morajo ANSP kar same sprejemati predpise in se po njih ravnanje, ne da čakajo na dopolnitev nacionalne zakonodaje in predpisov »samoregulacija« še zlasti v situaciji, ko racionalna operacija ATS ne dopušča ANSP, da čaka na dopolnitev formalnega predpisa, in na njegovi podlagi praktično modifikacijo operativnega priročnika. To se dogaja, ko se amandmaji mednarodnih predpisov ne sprejemajo

⁸³ 4. člen Uredbe o preiskovanju letalskih nesreč, resnih incidentov in incidentov

pravočasno v domačo zakonodajo in predpise predvsem v tistih državah, ker imajo sprejemanje zakonov in predpisov urejeno po formalno pravnem postopku in jih ne sprejema civilna letalska oblast direktno.

V Sloveniji Kontrola zračnega prometa d.o.o ni zadovoljna z trenutno situacijo, kjer obstajajo predpisi, ki se smiselno še uporabljajo, vendar so v marsičem zastareli.

V Austro Control u v praksi poteka »samoregulacija«, kajti dogaja se, da spremembe hitreje udejanjene v praksi kot pa temu lahko sledi zakonodaja.

V Italiji je »samoregulacija« v ENAV-u potrebna, kjer sprejemanje mednarodnih predpisov poteka počasi na podlagi internih resolucij.

Češki izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) je pri odločanju samostojen preko izdajanja notranjih direktiv.

Vzrok za »samoregulacijo« izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) brez formalno odobrenega predpisa je predvsem v pomanjkanju virov ali dolgega in kompleksnega procesa sprejemanja predpisov. V nekaterih primerih je Zbornik letalskih informacij (AIP) uporabljen za objavo pravil in postopkov, ki niso formalno uveljavljeni na nacionalnem nivoju. Tu mislimo predvsem na zlorabo AIP, ki je mišljen kot informacijsko orodje za kar je potencialno odgovorna država, kot regulator.

7.8. Ločenost inšpektorata in enote za varnost ter kakovost v okviru izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa

V večini držav je izvajalec storitev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) ustanovil ločeno enoto za varnost, ki je odgovorna za razvoj, uveljavljanje in izboljšanje varnosti in kvalitete.

Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. ima varnostnega vodja, ki je neodvisen in ima direktno povezavo z vodstvom. Glavna funkcija varnostnega vodja je določena v priročniku za varnost in sicer določanje dogodkov, sprejemanje ukrepov, koordinacija notranje raziskave dogodkov. Varnostni vodja poroča direktorju družbe. Družba je morala za začetek delovanja poleg izpolnjevanja zahtev po predpisih Zakona o gospodarskih družbah pridobiti tudi certifikat o usposobljenosti, kot ga določa 7. člen zakona. To pomeni, da na podlagi predpisov o letalstvu upravno strokovni nadzor v podjetju opravlja Uprava republike Slovenije za civilno letalstvo, tako, kot to velja za letalske prevoznike in letališča. Naloge certifikacijske komisije, ki jo imenuje URSCL – Uprava

Republike Slovenije za civilno letalstvo so predvsem oblikovanje in potrjevanje politike certificiranja, potrjevanje postopkov, imenovanje komisij in njenih članov, ter nadzor, določanje korektivnih ukrepov in nadzor nad njihovim izvajanjem. Presojevalec, ki je imenovan v komisijo se mora, ravnati zaupno in nepristransko in ne sme biti kakorkoli povezan z ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa. Certifikacijska presoja zajema dokumentacijo, sistem vodenja, vzpostavljenost in učinkovitost postopkov. Vse informacije⁸⁴, ki jih komisija pridobi v družbi so zaupne narave in se jih uporablja izključno za namen certifikacije. Certifikat pravzaprav potrjuje, da ima ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa vzpostavljen in ustrezno vzdrževan sistem vodenja, ki izpolnjuje zahteve v certifikatu navedenega standarda. URSCS – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo ob podelitvi certifikata ne sprejme nobene odgovornosti s strani uporabnikov uslug ATM upravljanja zračnega prometa, če omenjene usluge niso ustrezne njihovim pričakovanjem. Med URSCS – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo in Kontrola zračnega prometa d.o.o. obstajajo tudi obveznosti in sicer glede odprtosti informacij, kar pomeni da mora izvajalec takoj obvestiti URSCS o vseh spremembah in recipročnosti, kar pomeni da družba priznava druge certifikate, ki so v skladu z zahtevami ustreznega standarda, pri tem pa lahko obdrži svoja dodatna merila, če za to obstajajo pomembni razlogi. V kolikor Kontroli zračnega prometa d.o.o. iz katerega koli razloga (neizvršitev korektivnih ukrepov, zamolčanje bistvenih sprememb ali nepopolno informiranje) URSCS – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo ne izda, podaljša certifikata, se mora sistem vodenja spremeniti v tolikšni meri, da se certifikat ponovno pridobi.

Austro Control vključuje enoto za varnost in vodenje kakovosti. Oddelek za varnost in kakovost je odgovoren za razvoj, uvajanje in stalne izboljšave vodenja Austro Control sistema varnosti in kakovosti. Ta oddelek je prav tako odgovoren za aktivnosti v zvezi z raziskavo letalskih nesreč in incidentov, kot tudi notranjo presojo (varnost / kakovost / presoja letalskih operacij, varnostni pregled ICAO, Priloga 11). Vodja omenjenega oddelka poroča direktno vodstvu.

⁸⁴ V letalski industriji, nasičeni z informacijami, se pojavlja uporaba dejanske moči, ki povečuje zaupanje in kredibilnost v postopku certifikacije. V menjavah med državo in ANSP- izvajalcem navigacijskih služb zračnega prometa izjemna količina in dostopnost informacij povečuje predvsem vrednost, kredibilnost ter zanesljivost informacij.

Na Češkem nimajo ločene enote za varnost. Izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) ima oddelek za varnost in oddelek za kakovost v okviru planske navigacijske službe in razvojnega oddelka.

ENAV ima enoto za kakovost in varovanje, enoto varnosti in neodvisne urade za varnost na posameznem letališču. Nadalje ENAV določi na posameznem letališču osebo za varnost, ki se periodično sestaja s predstavniki združenja IATA. Glavna naloga enot za varnost je presoja in uvajanje varnostnih zahtev. Enoti za varnost sta strukturirani v skladu s priložo 11 Čikaške konvencije in poročata direktno generalnemu direktorju.

Sistem kakovosti je v izbranih državah v organizacijskem sklopu varnosti, kajti že sama urejenost sistema prispeva k varnosti.

7.9. Ovrednotenje ANSP – izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa

Organizacija ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa je pomembna za utemeljitev prve hipoteze, zaradi povečanja produktivnosti. Državne oblasti v državah lahko poverijo odgovornost za izvajanje ANSP - izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa storitve splošnega gospodarskega interesa v sektorjih kot npr. pošta, pomet, proizvodnja in distribucija električne energije itd., pri tem pa konkurenca ne sme biti omejena. Konkurenca naj bi bila kot instrument novega javnega managementa ustrezno sredstvo za reševanje vprašanj, ki jih do zdaj ni mogla rešiti tradicionalna javna uprava (V. Rus, 2001:36). V ANS - navigacijske službe zračnega prometa je bilo zaradi konkurenčnosti potrebno ločiti med infrastrukturo in storitvami, ki se na tej infrastrukturi opravljajo. Konkurenco je zaradi investicijskih stroškov in ekonomske učinkovitosti pogosto zelo težko vzpostaviti na področju infrastrukture, med tem ko jo je možno in nujno vzpostaviti na področju opravljanja storitev. Čeprav pravica do izključne lastnine infrastrukture lahko ostane, morajo monopolisti omogočiti dostop tudi drugim ponudnikom, ki želijo na omenjeni infrastrukturi ponuditi konkurenčno storitev kar je splošno načelo, na katerem temeljijo direktive Skupnosti o liberalizaciji. Zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa je obveznost države, odgovornosti pa država ne more prenesti na osebo zasebnega gospodarskega prava (na primer na družbo zasebnega prava ali mednarodno organizacijo), lahko pa prenese izvajanje teh služb na tako osebo, ki je v večinski ali popolni lasti države. Organizacijska oblika ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa v izbranih državah je korporacija z enim lastnikom (gospodarska družba v 100% lasti države, ki je navadno ustanovljena s posebnim

zakonom ali aktom pristojnega organa oblasti, v določenih primerih tudi oseba javnega prava) kar omogoča delovanje družbe v tržnih pogojih, enako kot to velja za letalske prevoznike. Poudarjen je javni interes navigacijskih služb zračnega prometa (NSZP), ki ga v 3. členu zagotavlja Republika Slovenija. Avtor (V. Rus, 2001:116) navaja, da je neki socialni interes priznan za javni le tedaj, če ne more biti uresničen brez pomoči državnih organov oziroma točneje: če je tako pomemben, da mora biti njegovo uresničevanje zagotovljeno z vladno podporo. Zato je vlada na podlagi Zakona o gospodarskih javnih službah⁸⁵ in Zakona o državni upravi⁸⁶ določila, da se tri izmed navigacijskih služb zagotavljajo v pogojih obvezne republiške gospodarske službe v okviru javnega podjetja, ostali dve pa tudi v bodoče ostaneta v okviru državne uprave. Uporabniki zračnega prostora so zaradi zagotavljanja varnosti rednosti in nemotenosti zračnega prometa zavezani uporabljati storitve javnega podjetja, zato so tudi te službe določene kot obvezne in republiške javne službe. S tem je javni interes vsaj formalno zagotovljen. Vlada tudi ni izključila možnosti prenosa zagotavljanja teh dveh služb v okvir javnega podjetja, kar ji omogoča 4. člen Zakona o gospodarskih javnih službah.

Ureditev delovanja ANS - navigacijske službe zračnega prometa je v praksi dovolj avtonomna in samo regulirana, kljub temu da je pod nadzorom ministrstva. Prilagajanje operativnih priročnikov najboljšim praksam, ki jih morajo odobriti ministrstva je samo eden od načinov omejevanja »samoregulacije« na nižjem nivoju ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa. (Jaklič, 2003) ugotavlja, da zakoni predstavljajo le minimalen standard, ki mu le redko uspe zajeti vso kompleksnost realnosti. Zmožnost uresničevanja zakonodaje se kaže tudi v »samoregulativi«, ki pa jo je po avtorjevem mnenju običajno težko doseči.

⁸⁵ Uradni list RS št. 32/93 in 30/98

⁸⁶ Uradni list RS št. 52/2002

8. TESTIRANJE HIPOTEZ

8.1. Testiranje prve hipoteze

Prvo hipotezo, da se položaj civilnih letalskih oblasti s prevzemanjem modelov EU ni spremenil smo utemeljili, na podlagi velike fleksibilnosti upravljanja civilnih letalskih oblasti in javnega interesa. Hipotezo smo obravnavali predvsem z vidika privatizacijo ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa, s čimer želimo izboljšati uspešnost civilnih letalskih oblasti v celoti.

Testiranje prve hipoteze nas vodi v razmislek o tem, kaj je bilo že narejeno in je opisano v analizi, kakšne so prednosti, slabosti in negativne vrednosti, ki si jih želimo izogniti ter pričakovanja držav pri privatizaciji ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa. Vloga ANSP- izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa je v Uredba EU (parlamenta in sveta) o zagotavljanju navigacijske službe zračnega prometa v enotnem evropskem nebu⁸⁷ vsebuje vsa najpomembnejša določila za omenjene službe. Med drugim določa, da se morajo izbrane države za opravljanje svoje navigacijske službe zračnega prometa tako prestrukturirati, da se bo povečala stopnja njihove avtonomnosti in svobode. Pri tem morajo paziti, da je v tej novo nastali situaciji zagotovljen vsaj minimalni javni interes.

Potrjena je bila potreba po ločitvi med preskrbo s predpisi in opravljanju navigacijskih služb zračnega prometa na nivoju EU, s tem da se zagotovi sistem za certificiranje ponudnikov storitev, ki bo vplival na zaščitilo javnega interesa v smislu varnosti in stroškov. Temeljni okvir za oblikovanje enotnega evropskega neba (SES) je bil določen z tako imenovano okvirno Uredbo⁸⁸. S ciljem oblikovanja enotnega evropskega neba (SES) je potrebno zagotoviti varne in učinkovite navigacijske službe zračnega prometa (NSZP), tako z vidika organizacije izvajalcev, kakor tudi z vidika uporabe zračnega prostora, kar določa Uredba o zračnem prostoru⁸⁹. Predpisi o navigacijskih službah zračnega prometa (NSZP) v tej Uredbi je izpostavljen civilnim oblastem, ki ne opravičujejo konkurence ekonomske narave. Članica je odgovorna za varno in učinkovito zagotavljanje

⁸⁷ REGULATION (EC) No 550/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 March 2004 on the provision of air navigation services in the single European sky (the service provision Regulation)

⁸⁸ REGULATION (EC) No 549/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 March (the framework Regulation)

⁸⁹ REGULATION (EC) No 551/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 March (the airspace Regulation)

navigacijske službe zračnega prometa (NSZP) in za nadzor nad usklajenostjo ponudnika storitev z zahtevami Skupnosti.

Če hoče javni sektor bolj slediti razvojnim trendom nejavnega sektorja, si mora pač sposoditi oblike in metode upravljanja, ki so se v zadnjem stoletju razvijale v zasebnem sektorju. To pomeni da mora na nekaterih področjih opuščati birokratske modele in uvajati podjetniške modele. Ne sme se izčrpavati izključno s tako imenovano »racionalizacijo« upravljanja, ampak si mora bolj prizadevati za odkrivanje novih priložnosti. Racionalizacija upravljanja v smislu nenehnega vsesplošnega omejevanja stroškov namreč ne more niti približno toliko prispevati k večji učinkovitosti in uspešnosti državnega upravljanja, kot podjetizacija, ki je razumljena kot »inovativni menedžment« (Drucker v Rus, 2001:104).

Z uveljavitvijo Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa (ZZNSZP) je Slovenija dobila ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa, ki je natančno določil tehnične in kadrovske pogoje za izvajanje storitev. Slabost je da so zahteve, ki jih novo nastalemu podjetju postavlja država precej obsežne, pogodbeno razmerje pa ne zagotavlja ustrezne mere recipročnosti in podjetju nalaga samo obveznosti. Ena od bistvenih prednosti je, da je to prvi korak k odpravi »monopola na trgu« kar neposredno vpliva na samo kvaliteto storitev. Pri opravljanju ANS - navigacijske službe zračnega prometa gre v glavnem (razen tehničnih služb samo za »kvaliteto« storitve. Prednosti, ki jih prinaša omenjeni zakon, ki določa ustanovitev ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa izven javne uprave so povezane predvsem z večjo odzivnostjo na potrebe uporabnikov, manjšo birokratizacijo in stopnjo hierarhije, izdelavo strateškega načrta in vizije podjetja.

Večja odzivnost na potrebe uporabnikov bo po mojem mnenju nastopila predvsem zaradi programa, ki bo bolj fleksibilen in odziven, kakor je bil v sklopu državne uprave. Spremembe bo veliko lažje uveljavljati, ker bo odpor zaposlenih manjši, kajti za njih ne bo veljal Zakon o javnih uslužbencih, kar bo pomenilo lažje izgubo delovnega mesta. Kontrolo zračnega prometa Slovenije d.o.o. bo vsako leto soočena s »konkurenco« kajti v primeru slabega vodenja nadzorni svet takega vodstva ne bo podpiral. Primerjava podjetja bo potekala na podlagi Zakona o gospodarskih družbah. Okolje podjetja se je spremenilo in za uporabnike ni več tako visoko strukturirano in institucionalizirano zato bo lažje izražal svoje želje.

Birokratizacija, ki je značilna za javno upravo pomeni neracionalno in zapleteno administracijo, ki se v veliki meri podvaja in je podvržena zakonsko določenim zahtevam.

Nasprotno temu je mnenje nekaterih kritikov, predvsem iz držav kontinentalne Evrope, ki poudarjajo veliko obremenjenost novega upravljanja javnega sektorja s koncepti in vizijami, nagnjenosti k zasebnemu sektorju, naivno reformistično idejo ter njegovo neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg (Brezovšek 2000: 272). Pojavljajo se tudi vprašanja ali se s koncepti novega upravljanja javnega sektorja ne slabšajo demokratična odgovornost in politični nadzor, nepristranskost, pravičnost, zakonitost procesov in koordinacija (Brezovšek, 2000: 272).

Birokratizacija bo manjša, kajti sama po sebi pomeni slabo inovativnost in nepripravljenost na tveganje, kljub temu, da zakonodaja dovoljuje pridobitno dejavnost, kajti prihodki iz naslova opravljenih storitev navigacijskih služb zračnega prometa so namenski prihodki državnega proračuna. Tveganje je v veliki meri odvisno od pripravljenosti vršnega menedžmenta, ki nima ustrezna znanja, saj je običajno, težko zadostiti interdisciplinarnosti kontrole letenja, zato ga ne moremo šteti med prednosti. Hierarhija za uporabnike storitev pomeni določeno stopnjo togosti (glede na možnosti je aktivno sodelovanje uporabnikov pri oblikovanju storitev nemogoče) in je ovira pri doseganju osnovnih ciljev ANSP- izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa. Znotraj vsake hierarhije je mogoče določiti stopnjo fleksibilnosti, ki pa ne sme vplivati na jasno delitev dela.

Za izdelavo strateškega načrta so potrebni znanje vizija in cilji, ki vodijo v izdelavo časovno determiniranih strategij. Element pogodbenega razmerja, je eden od najpogostejših vzrokov za odsotnost strategij, ki jih v bistvu določa sama zakonodaja.

Izdelava kvalitetne vizije podjetja pomeni, da se bo podjetje z njo identificiralo na visokem nivoju in bo zato ugodno vplivala na samo kulturo podjetja in enotnost ciljev. Samo taka vizija izpolnjuje pogoje za uspešno delovanje in kvaliteto storitev.

Posvetovanje med uporabniki in izvajalci storitev navigacijske službe zračnega prometa poteka na svetu uporabnikov kar je določeno v 20. členu ZZNSZP. Svet uporabnikov je tudi priložnost za evalvacijo kakovosti storitev. Vzrok za slabšo kakovost storitev je predvsem iskati v odsotnosti timskega dela in neenotnih ciljih, v javni upravi. (Pollitt 2003) navaja, da so tako institucije kot programi ustanovljeni zaradi socialno ekonomskih potreb, v povezavi z njimi in pridobljenimi viri pa se izvajajo aktivnosti za doseganje ciljev. Neenotnost ciljev vpliva predvsem na vire, ki so v tem smislu oslabljeni. Po načelu »le čevlje sodi naj kopitar« so se zaposleni v javni upravi, kot posledica tekmovalnosti med seboj ukvarjali z ugledom posamezne stroke znotraj javne uprave namesto s samo kvaliteto storitev, ki se med drugim odraža tudi v slabem znanju. Najbrž bo težko vztrajati

na ustaljenem življenjskem poteku: izobraževanje – delo – pokoj in bo treba poskrbeti za trajno obnavljanje znanja vse do upokojitve in celo še potem. Med vsemi znanji postaja znanje za samostojno in trajno učenje morda najpomembnejše (Svetlik, 1999: 22). Za javno upravo je značilna močna hierarhija, ki je povezana tudi s samo dostopnostjo do izobraževanja. Med zaposlenimi ni bilo inovativnosti, zaradi ohranjanja obstoječ struktur. Fluktuacija v javni upravi sicer ni bila velika, kaže pa se izgorelost kadrov in ne zainteresiranost. Delavci, ki so zaposleni pri ministrstvu oziroma njegovemu organu v sestavi in opravljajo strokovne naloge z delovnega področja služb preidejo na delo v javno podjetje (29.člen) zato obstaja nevarnost da bo slabša kvaliteta storitev posledica vzpostavljanja in ohranjanja struktur, preslikanih iz državnega sektorja. Obseg in izvajanje storitev v zadnjem desetletju tako niso doživeli nikakršnih bistvenih sprememb. Normativni modeli na področju ATM upravljanja zračnega prometa povzročajo tudi za izbrane države povečano stopnjo hierarhije, ki ga v javno upravo vnašajo EU predpisi. Ti predpisi natančno določajo aktivnosti (priročniki, dovoljenja) ATM upravljanja zračnega prometa. Krepitev institucionalizacije je do neke mere potrebna in jo države celo zagovarjajo, vendar je povečevanja različnih standardnih postopkov in dejavnosti (popolna informatizacija v ATM upravljanja zračnega prometa), privedlo do prevelike birokrtaizacije. Delovanje institucionaliziranega okolja zahteva tudi primeren obseg dela, ki pa ga je v majhnih državah na področju ATM upravljanja zračnega prometa težko zagotoviti, kar pomeni da standardni postopki izgubljajo poglobitveni pomen. Prevelika transparentnost in urejenost predstavlja oviro za fleksibilnost, ki je pogojena z določeno toleranco, skratka potrebno je delati izjeme. Preveč podrobno prizadevanje za doslednost, to je »imamo postopke, ki so za vse enaki« lahko duši pri delu. V majhnih sistemih pride bolj kot standardni postopki do izraza odgovornost, ki se v institucionaliziranih okoljih vse pre pogosto prenaša na državo. Vključevanje uporabnikov predstavlja težavo, ki je značilna za institucionalizirano okolje. Večje vključevanje uporabnikov bi po mojem mnenju pomenila povečanje odgovornosti in s tem zmanjšanje birokratskih postopkov (revitalizacija) .

Privatizacija je povzročila spremembe na področju zakonodaje, upravljanja zračnega prometa in institucij, ki pa po naši oceni niso take narave, da bi lahko govorili o revolucionarnih spremembah. Gre pravzaprav za reforme javne uprave v smislu revitalizacije.

8.2. Testiranje druge hipoteze

Naša domneva, da je organizacijska ločenost med inšpekcijskim in upravno strokovnim nadzorom vir premajhne učinkovitosti je potrjena. Ugotavljamo, da je že nekaj časa v procesu sprejemanja navodilo o načinu sodelovanja med Prometni inšpektoratom Republike (PIRS) in Upravo Republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCL), ki je vsebinsko zelo zahtevno. Določa namreč sodelovanje, ki je administrativno zasnovano na principu upoštevanja slovenskih in obsežnih tujih predpisih tam, kjer domači predpisi ne obstajajo ali pa so zastareli. (A. Rus, 2003) navaja, da je močna kultura podjetja, o kateri govorita Peters in Waterman, danes razumljena kot visoka kakovost odnosov ter nadomestitev hierarhije z med osebnimi in med organizacijskimi omrežji v katerih vladata visoka stopnja zaupanja in sodelovanja. Sodelovanja med posameznimi organi civilnih letalskih oblasti na področju predpisov pa se le s težavo vzpostavlja. Obseg tujih predpisov, ki so določeni v: standardih in priporočenih praksah Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) in so zajete v Prilogah k Konvenciji o mednarodnem civilnem letalstvu in drugih dokumentih je velik, poleg omenjenih predpisov obstaja še vrsto standardiziranih delovnih postopkov ICAO, Eurocontrol in JAA ter letni in mesečni usklajevalni programi. Proces zagotavljanja tako obsežne dokumentacije terja določene aktivnosti, ki kljub avtomatizaciji ne tečejo brezhibno. Partnerstvo, ki bi se moralo razvijati med dvema organoma se večkrat obrne v neracionalno tekmovalnost, ki je plod pomanjkanja znanja. Tekmovalnost med delavci v javni upravi, ki nima pravega cilja smo že obravnavali, dejstvo pa je, da se v slovenskih letalskih oblasteh dejansko ukvarjajo s kompetencami delavcev v smislu hierarhije ne pa v smislu procesov in nimajo primernih izobraževalnih programov, ki bi pripomogli k obogatitvi znanja in spremenili smer. (Kovač, 1999) navaja, da so že v petdesetih letih opredelili pomembno vlogo človeškega kapitala, ki temelji na investicije v znanje. Brez zakonske podlage, izdelane strategije in taktike na tem področju pa bodo nekateri še naprej krepili svoje pozicije s primerjavo ustreznosti oziroma neustreznosti izobrazbe ter s tem tudi strokovnosti. Neupoštevanje različnega znanja predstavlja torej oviro zaradi katere je operacionalizacija sodelovanja na tako obsežnem področju kritična.

Prav tako znanje ne smemo zamenjavati s podatki in informacijami, čeprav vsi skupaj tvorijo pomemben krog medsebojne odvisnosti. Podatki so opis značilnosti določenih dogodkov in procesov in če jih smiselno povežemo glede na njihov pomen in namen iz njih dobimo informacije. Če podatke diferenciramo, razporejamo in primerjamo dejansko

razvijemo informacije, ki jih lahko uporabimo za vzpostavitev znanja (Kovač, 1999: 6). Enotna struktura informacij, ki jih URSCl – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo posreduje na internetu in v pisni obliki ni zadovoljiv zato je bila izmenjava informacij tudi tema usklajevalnih sestankov. (Politt 2003: 31) ugotavlja, da so produkti dela vodij v javnem sektorju pisane in izrečene besede v dokumentih in na sestankih in da je prav od zmožnosti produkcije »pravih besed«, diplomatskega razgovora, subtilno vodenje zapletenih sestankov bistveno odvisna njihova kariera. Uresničevanje dogovora o izmenjavi dokumentacije (tu gre predvsem za podatkovne baze) ni bilo uresničeno tudi zato, ker to predstavlja še vedno določen tehnični problem. Prostorska ureditev z različnimi sedeži organov URSCl in PIRS (tudi znotraj PIRS obstajajo dislocirane pisarne), nedvomno narekuje določene omejitve glede učinkovitosti. Prav tako niso bili v okviru ministrstva nikoli izdelani operativni postopki za izmenjavo dokumentacije. To je tudi vzrok za napete situacije ki nastanejo, ko je potrebno zbrati določene podatke na enem mestu. Primer za to so podatki o inšpekcijskem in strokovno upravnem nadzoru kjer oba organa razpolagata s svojimi podatki, ki pa jih je v razumnem času ni možno uporabiti, kar povzroča slabo koordinacijo (frekvenca obiskov upravnih delavcev in inšpektorjev je zaradi slabe koordinacije neobvladljiva) in zato kritike na strani uporabnikov. V primerjavi je bilo ugotovljeno, da je Italija tista država, kjer organi civilnih letalskih oblasti zgledno sodelujejo, medtem ko je delovanje Čeških civilnih letalskih oblasti, kljub odlični strukturi vprašljivo. Premajhna učinkovitost organov civilnih letalskih oblasti, ki ne delujejo v celotnem obsegu je lastna tudi Sloveniji.

Na podlagi 32 seje ICAO zbora, ki je potekal od 22. 9. 1998 do 2. 10. 1998 in odločitve ICAO sveta ter v skladu z resolucijo A32-11 je bila v januarju 1999 opravljena prva presoja na nivoju civilnih letalskih oblasti države članice ICAO za uveljavljanje obveznega, univerzalnega ICAO varnostnega programa. Ta program predstavlja vsebinski del na področju varnosti civilnega letalstva, politika presoje pa vsebuje tudi zagotavljanje kakovosti v zvezi z izvajanja programa. Omenjeni program določa zunanji nadzor na nivoju ministrstva ICAO članice. V poročilih omenjenih presoj, ki so bile opravljene v Sloveniji zasledimo njihovo ugotovitev, ki kaže na slabo sodelovanje organov slovenskih civilnih letalskih oblasti.

8.3. Testiranje tretje hipoteze

Tretjo hipotezo, da bi se z vzpostavitvijo sistema kakovosti bolj približali uporabniku smo poistovetili s ciljem pridobivanja certifikat kakovosti za vse vladne službe, ministrstva

skupaj z organi v sestavi, ki žal še ni dosežen. Trenutno še vedno potekajo preverjanja in usposabljanja ocenjevalcev za prilagojeni skupni model za javno upravo, ki vsebuje večino dobrih praks in poslovne odličnosti javnega sektorja. Če je upravljanje kakovosti skladno s smernicami standardov ISO 9000: 2001 predvsem organizacijski ukrep, je model poslovne odličnosti utemeljen predvsem na ljudeh v podjetju in v okoliški poslovni mreži (Kovač, 1999:14). Zapletenost postopkov in zastarelost nacionalnih predpisov povzroča nepotrebno obremenjevanje strank, kar ima za posledico neadekvatno odločanje in zamudo pri operacionalizaciji predpisov v upravljanju.

Ministrstvo za promet ima svoje naloge opisane z operativnimi postopki, ki so podlaga za nemoteno in hitro poslovanje. Procesi so skrbno načrtovani, vendar v praksi mnogokrat ne pokažejo prednosti, ki jih pričakujemo. Vzrok za to je predvsem v soodvisnosti ministrstva z drugimi ministrstvi in vlado, zaradi česar prihaja do prekoračitve predvidenih rokov, kar zmanjšuje učinkovitost. Procesi tako niso kompleksne narave temveč so skrčeni zgolj na administrativni del. PIRS - Prometni inšpektorat Republike Slovenije se je zadovoljil z računalniško aplikacija SPIS-4, ki pripomore k skrbi za urejenost poslovanja. Notranje presoje postopkov za zagotavljanje kakovosti se ne opravljajo, identifikacija pomanjkljivosti je nepopolna in izboljšave postopkov nastopijo le v najnujnejših primerih. Ministrstvo, civilne letalske oblasti in izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) zagotavljajo kakovost na področju organizacije, procesov in postopkov s tem, da se v skladu s poslovnikom o kakovosti opravljajo periodične notranje presoje, kjer se ugotovijo neskladnosti. Cilj presojevalcev ni ugotavljanje posameznih napak, temveč mora presojevalec ugotoviti ali je splošno stanje skladno z zahtevami standarda, drugimi dokumenti in izjavami zaposlenih. Omenili smo že, da inšpektorat za identifikacijo dokumentov uporablja računalniška aplikacija za vodenje pisarniškega poslovanja, ki je zagotovljena v okviru Ministrstva za promet medtem ko so dislocirane pisarne nimajo direktne povezave kar predstavlja pomanjkljivost. Ministrstvo za promet redno seznanja Prometni inšpektorat Republike (PIRS), Uprava republike Slovenije za civilno letalstvo (URSCL) in Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. s politiko kakovosti, notranje presoje kakovosti pa se kljub temu ne izvajajo. Na podlagi dostopnih informacij smo ugotovili, da so ustanovljeni oddelki za zagotavljanje kakovosti v okviru oddelkov varnosti in varovanja izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa (ANSP) v Italiji in Avstriji. Drugih bolj podrobnih informacij nismo imeli na voljo. Upoštevanje načel kakovosti osredotočenje na odjemalce,

vključevanje procesov, sistemov, se kaže tudi v dopolnjevanju in spreminjanju različnih priročnikov, ki določajo »vedenjski vzorec« za posamezne civilne letalske oblasti.

Načelo usmerjenosti k uporabniku je tesno povezano s kakovostjo in ima v javni upravi izbranih EU državah pomembno vlogo. V smislu izboljšanja delovanja javne uprave se vedno bolj uveljavlja novi javni management, ki temelji na uvajanju načel in metode, ki veljajo v zasebnem sektorju. Spoznanje, da je hierarhija vse manj učinkovit sistem družbenega urejanja in da je birokracija postala nekakšna »mrtva roka«, je spodbudila politične elite k uvajanju novega javnega managementa, katerega osrednja ideja je vračanje k »nevidni roki« tržnega urejanja (V. Rus, 2001:116). Kakovost v partnerskih menjalnih razmerjih med udeleženci je razlika skladnosti med pričakovano in dobljeno storitvijo, ki med udeleženci povzroči večje ali manjšo zadovoljstvo. Ob prizadevanjih za povečanje zadovoljstva uporabnikov na eni strani moramo upoštevati tudi javni interes, ki ga določa zakon. Gre za omejevanje povečanja zadovoljstva uporabnikov, na nivoju družbe in ne na nivoju posameznika. Osnova za presojanje kakovosti izdelkov iz materije so uveljavljeni standardi in norme⁹⁰, skladnost lastnosti izdelka s temi standardi in normami je mogoče objektivno ugotavljati, medtem ko je osnova za presojanje kakovosti nesnovnih storitev predvsem zadovoljstvo ali nezadovoljstvo naročnika ali uporabnika zaradi razkoraka med pričakovano in prejeto storitvijo (M. Tavčar, 2003:102). Skladnost storitev z obljubljenimi načeli (zakonitost, pravna varnost, objektivnost in nepristranskost), ki so na strani organa in načeli oblikovalca politike (predpisi) kot jih je dojel uporabnik je večinoma možno le subjektivno primerjati.

Večje zadovoljstvo uporabnikov pa se da doseči tudi z uvajanjem konkurence. Privatizacija upravljanja zračnega prometa (ATM) je samo »prvi korak« k uvajanju konkurence, ki pozitivno vpliva na zadovoljstvo strank in tudi kakovosti storitve. Pretežno so se države odločile, da bodo ustanovile organizacije v popolni lasti države, da bi s tem ponudnikom storitev zagotovile tako neodvisnost kot sredstva za ravnanje v skladu s kriteriji, ki jih uporabljajo zasebna podjetja, med tem pa so zadržali monopolni značaj postopkov pri zagotavljanju storitev.

Konkurenca sicer ni taka kot si jo predstavljamo na trgu izdelkov, vendar pa se zaposleni, ki so v neposrednem stiku z uporabniki za razliko od ministrstev in vlada na ta način veliko bolj identificirajo z delavci, ki so podvrženi konkurenčnemu tekmovanju. Delavci so prav zaradi neposrednega stika nekako »prisiljeni« da dobro delajo. To je po mojem

⁹⁰ Tehnično pojmovanje standardov in norm

mnenju tudi osnova za nenehno izboljševanje dobrih praks in s tem kakovosti, ki jih je na koncu potrebno samo še na predpisan način formalizirati.

Pogoj za storitev, ki dela zadovoljnega uporabnika se sestoji iz: elementa informacije, dostopnosti (prostorske in časovne), enostavnosti in zanesljivosti postopka, strokovnosti in okolja, zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti.

V procesu priključevanja EU se je URSCS – Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo srečala s civilnimi letalskimi oblastmi drugih držav, ki so ji svetovale, vendar slovenskim civilnim letalskim oblastem še do danes ni uspelo zagotoviti upravne usposobljenosti (predvsem v smislu organizacije). Prizadevanja za kakovost in zadovoljstvo uporabnikov so intenzivnejša na nivoju ministrstva (sistem zagotavljanja kakovosti deluje), medtem ko v organih v sestavi kljub deklarativni pripravljenosti v praksi še ne deluje. Postopki o upravnem strokovnem nadzoru niso izdelani s tako natančnostjo, da bi lahko govorili o medsebojni povezanosti med organi, kar je tudi ena izmed pripomb EU nadzornih organov. Obvezni standard⁹¹ je sicer do neke mere uredila poslovanje s strankami, vendar opisanih razlik ni v celoti odpravila zato razkorak med normativi in stvarnim še vedno obstaja. V državah, ki smo jih primerjali je varnost in kakovost v organizacijskem smislu skupaj, zato bo ponovno potrebno določiti cilje in spremeniti normativne pogoje za doseganje ciljev.

⁹¹ Uredba o načinu poslovanja javne uprave s strankami, Uradni list RS, št. 22/2001 in 81/2003

9. SKLEPNE MISLI

V magistrskem delu smo opravili primerjalna analizo na področju civilnih letalskih oblasti Slovenije in treh drugih držav. Države, ki smo jih primerjali niso bile izbrane naključno, razlogi za to so politične, kulturne in gospodarske narave. Primerjalna analiza je bila izdelana na področju zakonodaje in institucij civilnih letalskih oblasti izbranih držav in Slovenije.

Menimo, da smo za vse tri postavljene hipoteze našli pritrdilne odgovore že v okviru posameznih poglavij, zato bomo povzeli le najpomembnejše.

Prvo hipotezo, da se položaj civilnih letalskih oblasti z nekritičnim prevzemanjem normativnih modelov EU ni niti izboljšal niti poslabšal lahko potrdimo. Vse izbrane države so suverene države in podpisnice mednarodnih pogodb, med katerimi predstavlja temelj Čikaška konvencija. Ne glede na to, da imajo države zelo različno razvite institucije, predpise in administrativne sisteme, ki vplivajo na zakonodajni proces ter mnogokrat zavirajo sprejemanje posodobljenih EU predpisov v domačo zakonodajo, pa morajo civilne oblasti, med njimi tudi slovenska spoštovati določila omenjene konvencije. Uporaba najsodobnejšega modela institucionalne zgradbe civilnih letalskih oblasti še ne pomeni uspešnosti same organizacije, če ni sočasnega napredka tudi v kulturi organizaciji. To je dolgotrajen proces, velja pa predvsem za države, ki so na novo ustanovile letalske civilne oblasti kot sta to Slovenija in Češka. Pristojnosti civilnih letalskih oblasti se sicer previdno omejuje zgolj na sprejemanje predpisov in nadzor, medtem ko se izvajalce navigacijskih služb zračnega prometa postopoma izpostavljajo tržnim zakonitostim, enako, kot to velja za drugo letalsko industrijo. Ti premiki pa tudi zaradi vključevanja javnega interesa ne predstavljajo tako velikih sprememb, da bi vplivali na našo hipotezo. Naša ocena je, da je nacionalna zakonodaja na področju letalstva med državami še vedno neusklajena zato jo je potrebno poenotiti, če želimo delati na skupnem projektu, kot npr. projekt CEATS, ki je le eden od projektov SES.

Prav tako lahko potrdimo tudi drugo hipotezo, da je ločenost med inšpekcijskim in upravno strokovnim nadzorom vir premajhne učinkovitosti. Pri tem je potrebno najprej izpostaviti majhnost slovenskih civilnih letalskih oblasti v primerjavi s civilnimi letalskimi oblastmi izbranih držav. Implementacija velikih sistemov glede na zmogljivosti civilnih letalskih oblasti zato ni enostavna. Dolžnost, da morajo organizacije civilnega letalstva med seboj sodelovati je značilna za zakonodajo na omenjenem področju, ki kljub ločenosti, velja tudi med organom za preiskavo letalskih nesreč in incidentov in letalskimi

civilnimi oblastmi. V Sloveniji so o načinu sodelovanja med inšpektoratom in civilnimi letalskimi oblastmi izdelali navodila, ki bi pripomogla k boljšemu sodelovanju in s tem pa povečanju odgovornosti in učinkovitosti. Ugotavljamo, da je posledica organizacijske ločenosti civilnih letalskih oblasti in inšpektorata vzrok za pomanjkanje strokovnosti, ustvarjalnosti, koordinacijske sposobnosti in dialoga.

Tudi tretjo hipotezo, da ima Ministrstvo za promet vzpostavljen sistem kakovosti kljub temu pa je na področju civilnih letalskih oblasti in inšpektorata usmerjenost k uporabniku majhna lahko potrdimo. Slovenskih letalskih oblasti morajo imeti ne glede na členjenost organizacije isti cilj. Izločitev vodenja sistema kakovosti iz sistema v inšpektoratu direktno vpliva na doseganje skupnega cilja. Interakcije med posameznimi organizacijami (deli) civilnih letalskih oblasti so zato na področju kakovosti zmanjšane kar ovira delovanje celotnega sistema. Konkurenca, ki bo na podlagi zakona imela dejansko vzpostavljen sistem za zagotavljanje kakovosti bo ugodno vplivala na zadovoljstvo uporabnikov. Upravna usposobljenost je brez zagotavljanja sistema kakovosti v celotnem sistemu civilnih letalskih oblasti nezadostna.

Pred slovenskimi civilnimi letalskimi oblastmi je velik izziv in sicer kako se organizirati, da bo učinkovitost in skladnost s civilnimi letalskimi oblastmi v državah, ki smo jih izbrali kot primerljive kar najbolj skladna. Za omenjen korak pa imamo na razpolago več možnosti, ki smo jih predhodno že nakazali.

10. SEZNAM LITERATURE IN VIROV

Seznam literature

- Bohinc, Rado (1991): O upravljanju v privatiziranem podjetju, Ureditev upravljanja v kapitalskih družbah pri nas, Slovenski inštitut za management in GV, Ljubljana.
- Bohinc, Rado (1992): Projekt ustanovitve holdinga javnega sektorja, Zbornik mednarodnega posveta, Prestrukturiranje javnega sektorja v Sloveniji, Ministrstvo za okolje in prostor RS in Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Ljubljana, Bled.
- Bohinc, Rado (1993): Upravljanje gospodarskih družb, Lege Artis, Ljubljana.
- Bohinc, Rado (1998): Osebe javnega prava, Podjetje in delo, št.8, Ljubljana.
- Bohinc, Rado in ostali (1999): Pravo gospodarskih družb, Gospodarsko pravo II, FDV, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa št. 2, Ljubljana
- Drucker, F. Peter (2001): Managerski izzivi v 21. stoletju, Gospodarski vestnik-Zbirka Manager, Ljubljana
- Ivanjko, Šime (1994): Podjetje in družba, Podjetje in delo št.1, Ljubljana.
- Jaklič, Marko (2002): Poslovno okolje podjetja, Učbenik EF, Ljubljana.
- Kline, Miro; Berginc, Dario (2003): Tržna znamka države: Študija primera Slovenije, Teorija in praksa, št. 6, str. 1040-1057, Ljubljana.
- Kohn Melvin L. (1989): Cross-National Research in Sociology, Newbury Park, SAGE Publications.
- Kovač, Bogomir (1985): Reinžiniring – poslovni in politično-ekonomski proces:menedžerska mitologija devetdesetih let, Neprofitni management Št. 10, Ljubljana.
- Kovač, Bogomir (1998): Managerske tehnike za neprofitne organizacije, Neprofitni management ,št. 2/3, Ljubljana
- Kovač, Bogomir (1998):Sponzorstvo kot način podjetniškega financiranja kulture, Neprofitni management ,št. 2/3, Ljubljana
- Kukovec, Alenka (1994):Angleško – slovenski letalski slovar, Republiška uprava za zračno plovbo, Ljubljana.
- Mayer, Janez (1985): Zasnova sistema nematerialne stimulacije v OZGD kot motivacijske podlage za ustvarjalno delo, Organizacija in kadri, Ljubljana.
- Mayer, Janez (1986): Ustvarjalnost je temeljna antropološka kategorija, Teorija in praksa, št. 1/3. Ljubljana.
- Pollit, Christopher (2003): S tem je kot z modo: zdaj kratka potem dolga krila , Delo, sobotna priloga 29. 11. 2003, Ljubljana.
- Rakočević, Slobodan (1991): Državna uprava:vloga, položaj, organizacija delovanja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
- Roger, Fischer; William, Ury in Bruce Patton (1998): Kako doseči dogovor, Umetnost pogajanja, Gospodarski vestnik, Ljubljana.

- Rus, Andrej (2002): Dependency without patronage. What network organisations can learn from managerial network dynamics in matrix organisations, Inovative Research in Management; Euram2002 – Stockholm.
- Rus, Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Svetlik, Ivan (2001): Mednarodne primerjave, Upravljanje človeških virov, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Svetlik, Ivan (2002): Menedžment človeških virov v neprofitnem sektorju, Jadranje po nemirnih vodah menedžmentanevladnih organizacij, Visoka šola za management, Koper.
- Svetlik, Ivan (2002): Slovenski kadrovski management v evropskem prostoru, Management kadrovskih virov, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Sitar, Sandi (1995): Z vozili skozi čas, Prešernova družba, Vrba, Ljubljana.
- Svetlik, Ivan (2002): Evropski model upravljanja človeških virov, Slovenija 2002, Portorož.
- Svetličič, Marjan (1991): Management transnacionalnih podjetij in Evropa 1992, Opcijski modul. Mednarodni management. Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor.
- Svetličič, Marjan (1994): Njegovo veličanstvo manager, Slovenska ekonomska revija, št. 4, Ljubljana.
- Svetličič, Marjan (1996): Management education in a country in transition – the case in Slovenia, Management, education and competitiveness, Royal Peter Adam – London.
- Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja, Višja upravna šola, Ljubljana
- Tavčar, Mitja (1994): Strokovno in etično odločanje v managementu – nabor vidikov in model za odločanje, Organizacija in kadri, št. 4, Ljubljana.
- Tavčar, Mitja (1995): Obvladovanje dejavnosti managerjev: strokovni in etični vidiki, Organizacija, št. 9/10, Ljubljana.
- Tavčar, Mitja (2003): Strateški management nepridobitnih organizacij, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Trompenaars, Fons (2003) Izziv vodenja – vizije, vrednote, kulture, Zbirka Knjižica leta, Ljubljana.
- Ury Willman (1998): Od nasprotovanja do sodelovanja, Kako preseči zavrnitev, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Vrečko, Barbara (1990): Privatizacija javnih služb, Vestnik, št. 3-4, Ljubljana.
- Weber, Max (1946): From Max Weber, Essays in Sociology, New York, Oxford University press.
- Zupančič, Jakob (2001) Črtice o zrakoplovstvu in aviatiki, Slovenska šolska matica, 1911, Ljubljana.
- Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave- pristopi in rešitve, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

Viri

- Zakon o upravi (Ur.l. RS, št. 67/94, 20/95, 29/95 in 80/99, 97/04)
- Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 52/2002.
- Zakon o gospodarskih družbah, Uradni list RS, števil.:30/93, 29/94,82/94 20/98, 84/98, 32/98, 59/01, 124/04.)
- Zakon o gospodarskih javnih službah, UL RS št. 32/93
- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU) UL Št. 42/93, 56/01.
- Zakon o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 23/04,)
- Zakon o Vladi Republike Slovenije (Ur.l. RS št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 123/04)
- Zakon o izvrševanju proračuna (Ur.l. RS št. 5/96, 78/97, 87-I/97 87/97, 20/04)
- Zakon o delavcih v državnih organih (Ur.l. RS št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99,)
- Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem sprememb (1991), GV, Ljubljana
- Zakon o ustanovah, Uradni list RS št.35, 1995
- Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS št. 58, 2003
- Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi na drugi strani- z uvodnimi pojasnili (1999), ČZ Uradni list RS, Ljubljana
- Zakon o letalstvu, Uradni list RS, št. 18/01.
- Zakon o navigacijskih službah zračnega prometa, uradni list RS, št.101/03.
- SIST ISO 9001:2000.
- International standards and recommended practices – ANNEX 1- 16, ICAO,2003.
- Joint aviation requirements, JAR– Joint aviation authorities, JAA - Europe, avgust 2003.
- Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu, Ur.l. FLRJ št.3/54
- Revidirana konvencija Eurocontrol o sodelovanju za varnost zračne plovbe, Bruselj, 1997.
- Poročilo o zmogljivostih, PRR 4, 2000, Eurocontrol, april 2000.
- Ministrstvo za promet in zveze, Javnomenjska raziskava, april 1999, Maribor
- <http://www.jaa.nl/> 11.6. 2005
- <http://www.caa-rs.si/> 11.6. 2005
- <http://www.siq.si/> 11.6. 2005
- <http://www.icao.int/> 11.6.2005
- <http://rps.sigov.si/>11.6.2005
- http://europa.eu.int/comm/transport/themes/air/english/single_eur_sky_en.html /
11.6.2005
- <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/accession.html> 11.6.2005

<http://www.lba.de/> 11.6.2005

<http://www.austrocontrol.at/> 11.6.2005

<http://www.ecac-ceac.org> 11.6.2005

www.rai-enac.it /11.6.2005

www.caa.cz/11.6.2005