



Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju

Broj: 02/3-348/21-187/3
Podgorica, 23.02.2021. godina

IZVJEŠTAJ

o sprovođenju Nacionalnog programa sigurnosti vazдушnog saobraćaja za 2020. godinu

1. Osnivanje Nacionalnog odbora

Vlada Crne Gore, na sjednici od 21. juna 2012. godine, na osnovu člana 107 Zakona o vazдушnom saobraćaju („Službeni list CG“, broj 30/12) donijela je Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju („Službeni list CG“, broj 42/12).

Dana 8. oktobra 2015. godine, Vlada Crne Gore donijela je Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju, objavljena u "Službenom listu CG", br. 62/2015 od 2.11.2015. godine, a stupila je na snagu 10.11.2015. godine. Stupanjem na snagu ove odluke prestala je da važi Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju ("Službeni list CG", broj 42/12).

Dana 27. septembra 2018. godine, Vlada Crne Gore je donijela Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju, objavljena je u "Službenom listu CG", br. 69/2018 od 25.10.2018. godine, a stupila je na snagu 2.11.2018. godine. Stupanjem na snagu ove odluke prestala je da važi Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju ("Službeni list CG", broj 62/15).

Pored obaveze, propisane zakonom, o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju (u daljem tekstu: Odbor za sigurnost), obaveza osnivanja ovog odbora proističe i iz Međunarodnih standarda i preporučene prakse (SARP-ovi) koji su sadržani u ICAO Aneksima Konvencije o međunarodnom civilnom vazduhoplovstvu-Čikaška konvencija: Aneks 1 – Vazduhoplovno osoblje - Izdavanje dozvola, Aneks 6 – Operacija vazduhoplova, Aneks 8 – Plovidbenost vazduhoplova, Aneks 11 – Operativne usluge u vazдушnom saobraćaju, Aneks 13 – Istraživanje vazduhoplovnih nesreća i nezgoda, Aneks 14 – Aerodromi, Aneks 19 – Upravljanje sigurnošću i ICAO dokumenta broj 9859, koji nalažu da države članice Organizacije međunarodnog civilnog vazduhoplovstva (ICAO-a), u okviru svog upravljanja sistemom sigurnošću, izrade Nacionalni program sigurnosti vazдушnog saobraćaja (U daljem tekstu: SSP) i definišu na državnom nivou odgovornosti i tijelo koje ima obavezu razrade i sprovođenja SSP-ija. Nadalje, Crna Gora, kao potpisnica Čikaške konvencije, obavezna je da primjenjuje član 37 ove konvencije koji glasi:

Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju

Svaka država članica dužna je da sarađuje u obezbjeđivanju najvećeg mogućeg stepena usaglašenosti u primjeni propisa, standarda, procedura i organizacija u vezi sa vazduhoplovom, vazduhoplovnim i drugim osobljem, vazдушnim putevima i pomoćnim službama po svim pitanjima u kojima će navedena usaglašenost olakšati i unaprijediti vazдушnu plovidbu.

Članovi Odbora za sigurnost su predstavnici organa državne uprave nadležnih za poslove saobraćaja, odbrane, unutrašnjih poslova i održivog razvoja, predstavnik Agencije za civilno vazduhoplovstvo (u daljem tekstu: Agencija), glavni istražilac Nacionalne komisija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, vanrednih događaja koji ugrožavaju bezbjednost željezničkog saobraćaja i pomorskih nezgoda i nesreća (u daljem tekstu: Komisija) i predstavnik pružaoca usluga vazdušne plovidbe.

Odbor u skladu sa Zakonom o vazдушnom saobraćaju, Odlukom o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju i Nacionalnim programom sigurnosti vazdušnog saobraćaja:

- predlaže Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja;
- usvaja Nacionalni plan sigurnosti;
- bavi se pitanjima koja se odnose na implementaciju SSP, uključujući definisanje prihvatljivog nivoa sigurnosti (ALoS) za Crnu Goru i predlaganja svih izmjena i dopuna programa kako bi bio ažuriran i relevantan;
- dostavlja godišnji izvještaj o sprovođenju Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja (u daljem tekstu: SSP) Vladi, do 31. marta tekuće za prethodnu godinu;
- razmatra izvještaje o nesrećama i ozbiljnim nezgodama i druge izvještaje koji se odnose na sigurnost vazdušnog saobraćaja;
- odlučuje o sprovođenju preventivnih mjera za ublažavanje rizika potencijalne opasnosti za sigurnost vazdušnog saobraćaja vazduhoplovnim subjektima određenim nacionalnim programom za sigurnost;
- utvrđuje i predlaže Vladi Crne Gore, kroz Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja, Politiku primjene propisa.

Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju

2. Rad Odbora za sigurnost

Tokom 2020. godine održana je sjednica Odbora za sigurnost, 16 marta. Na ovoj sjednici Odbora za sigurnost usvojen je Izvještaj o sprovođenju Programa sigurnosti za 2019 godinu kao i predlog Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja. Predlog Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja, treće izdanje, prošao je vrlo opsežnu analizu od strane eksperata Agencije Evropske unije za sigurnost vazdušnog saobraćaja (EASA), eksperta Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstva (ICAO) i Eurocontrol-a. Dokument je bio predmet konsultacija sa vazduhoplovnim subjektima u Crnoj Gori i konačno dokument je analiziran i na radnim tijelima Agencije za civilno vazduhoplovstvo. Dokument je u odnosu na drugo izdanje ovog dokumenta pretrpio značajne konceptijske promjene u smjeru da cjeline dokumenta budu uvezane u odnosu na 8 ICAO kritičnih elemenata. Dokument je u najvećoj mogućoj mjeri usaglašen sa ICAO planom za sigurnost vazdušnog saobraćaja (Global Aviation Safety Plan – GASP), Evopskim program sigurnosti vazduhoplovstva (The European Aviation Safety Programme - EASP) i Evropskim plan za sigurnost vazdušnog saobraćaja (The European Plan for Aviation Safety - EPAS). Dokument je poboljšán u cilju otklanjanja uočenih nedostataka i naročito u dijelu insitiranja uspostavljanja efikasnog mehanizma upravljanja sigurnosnim rizicima. Vlada Crne Gore je 6. avgusta 2020. godine donijela Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja, treće izdanje. Na istoj sjednici je usvojen Izvještaj o sprovođenju Programa sigurnosti za 2019. godinu.

Zbog teške epidemiološke situacije, nijesu održane druge sjednice Odbora, već je ostvarivana pojedinačna neposredna komunikacija i konsultacije sa članovima Odbora.

3. Implementacija Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja

Nacionalnim planom sigurnosti vazdušnog saobraćaja utvrđuju se aktivnosti i mjere za implementaciju Nacionalnog programa sigurnosti. Tokom 2020. godine je došlo do dalje implementacije mjera i aktivnosti predviđenih drugim izdanjem Nacionalnog plana sigurnosti vazdušnog saobraćaja, za period 2019-2023 godina, od 24.12.2018. godine. Agencija je nastavila sa praćenjem sigurnosnih indikatora na nacionalnom nivou i kroz aktivnosti nadzora nastavila provjeru da su i vazduhoplovni subjekti usvojili primjenjive sigurnosne indikatore. Tokom 2020. godine su okončane aktivnosti na razmatranju sigurnosnih indikatora i potreba njihovog usaglašavanja sa onim koji su definisani globalnim planom sigurnost ali i planom sigurnosti na nivou EU. U prvom kvartalu 2021. godine se očekuje usvajanje dokumenta sa revidiranim setom sigurnosnih indikatora. Promocija Sistema upravljanja sigurnošću (SMS-a) i uopšte pitanje regulatornog usaglašavanja vazduhoplovnih subjekata i Agencije predstavlja kontinuiran izazov. U okviru Agencije je usvojen dokument kojim se na standardizovan način vrši procjena

Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju

implementacije regulatornih zahtjeva u ovoj oblasti. Do kraja 2020. godine je shodno ovom dokumentu, listi provjere, izvršen nadzor kod većih vazduhoplovnih subjekata i konstatovano je stanje koje zahtjeva značajna poboljšanja u oblasti aerodroma, dok u oblastima pružanja vazduhoplovnih usluga i operacijama vazduhoplova je konstatovano zadovoljavajuće stanje.

2020. godina je obilježena pandemijom virusa, Covid 19, te je to uslovalo, ne samo značajnim umanjnjem aktivnosti vazduhoplovnih subjekata, već i značajno manje promotivnih i drugih aktivnosti od strane Agencije. Široko je korišćena mogućnost održavanja interne komunikacije i sastanaka putem video-konferencija, a predstavnici Agencije na isti način ostvaruju redovnu komunikaciju sa evropskim i međunarodnim vazduhoplovnim institucijama, kao i regionalnu komunikaciju. Ipak bilo je određenih aktivnosti kao što su radionice, sastanci, obuka ali i komunikacija sa vazduhoplovnim subjektima, koje su imale za cilj podizanje nivoa svijesti, znanja i usvajanja najboljih praksi u vezi sa implementacijom sistema upravljanja sigurnošću. Ove aktivnosti, bez obzira na aktuelne okolnosti, moraju imati kontinuitet i nije za očekivati da vazduhoplovni subjekti u kratkom vremenskom roku u potpunosti implementiraju efektivan sistem upravljanja sigurnošću. U tom pravcu potpuno su opravdane i razumljive preporuke koje stižu od strane ICAO ali i EASA, a to je da u ovom procesu mora doći do fazne implementacije, u višegodišnjem periodu, i to naročito kod vazduhoplovnih subjekata koji nemaju prethodnog iskustva u vezi sa ovim regulatornim zahtjevima.

Naredne i jako bitne stavke Nacionalnog plana sigurnosti vazdušnog saobraćaja su rizik od izlijetanja vazduhoplova sa poletno-sletne staze i rizik od neodobrenog izlaska na poletno-sletnu stazu. U komunikaciji sa operatorom aerodroma Podgorica i Tivta, pružaocem usluga u vazdušnom saobraćaju i operatorom vazduhoplova, Montenegro Airlines, Agencija pruža snažnu podršku radu timova zaduženim za sigurnosna pitanja na ovim aerodromima i u sklopu tih aktivnosti prati se implementacija preporučenih aktivnosti adresiranih kroz evropske planove i akte Agencije za civilno vazduhoplovstvo. U pogledu rizika od neodobrenog ulaska u vazdušni prostor takođe je predviđeno više aktivnosti pri čemu, iako je nosilac aktivnosti Agencija, to je potrebno i očekivano značajno veće učešće i drugih relevantnih institucija i organa. Udar ptica i operacije bespilotnih vazduhoplova su prepoznati kao nacionalni rizik i značajan dio aktivnosti se odnosi na ova pitanja.

U odnosu na komponentu „Nacionalna politika sigurnosti i sigurnosni ciljevi“ u oblasti civilnog vazduhoplovstva je u protekloj godini nastavljen trend praćenja i usvajanja EU regulatornih okvira i donošenja regulatornih akata shodno prepoznatoj međunarodnoj praksi, u vezi sa odgovarajućim ICAO standardima i preporučenoj praksi. Na nivou EU ali i globalno, ICAO, nastavljeno je sa trendom smanjenja dinamike izmjene postojećih i donošenja novih regulatornih okvira i standarda, jer je procijenjeno da bi se resursi trebali usmjeriti na promotivne i druge aktivnosti u cilju podizanja sigurnosne kulture. Shodno pomenutom i aktivnosti Agencije su usmjerene u cilju kontinuirane i intenzivne komunikacije sa vazduhoplovnim subjektima. Implementacija regulatornih okvira koji su prenijeti iz EU zakonodavstva je i dalje na uzlaznom nivou, što se može konstatovati

Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju

i kroz uvid u kvartalne izvještaje koje Agencija Evropske unije za sigurnost vazdušnog saobraćaja upućuje Evropskoj komisiji i Agenciji, ali i kroz rezultate standardizacionih posjeta koje vrši Agencija Evropske unije za sigurnost vazdušnog saobraćaja.

U oblasti „Istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda“ nastavljen je trend napretka u radu Komisije, čijem radu u oblasti vazdušnog saobraćaja snažnu podršku daje Agencija i organ državne uprave nadležan za oblast saobraćaja. Ova komisija je formirana 2014. godine i rad ovog tijela se intenzivirao kroz nekoliko istraga, adresiranjem i praćenjem reakcija u odnosu na sigurnosne preporuke upućene ka vazduhoplovnim subjektima i Agenciji. Pored ovog, postoji gotovo kontinuirana i otvorena razmjena svih informacija od značaja za sigurnost vazdušnog saobraćaja sa Agencijom. Ova komisija, u mjeri raspoloživih resursa, obezbjeđuje, shodno Zakonu o vazdušnom saobraćaju, funkcionisanje sistema za istragu nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, koji je u priličnoj mjeri usklađen sa međunarodnim dokumentima i standardima. U ovoj oblasti, tokom kontrolne posjete ICAO u januaru 2019. godine, konstatovana su i dva nalaza u odnosu na koje je potrebno realizovati korektivne aktivnosti u vidu izmjena u zakonskih rješenja kojima se garantuje nesmetan pristup glavnog istražioca dokumentima i dokazima u slučajevima istraga nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, a koje je neophodno sprovesti kroz saradnju glavnog istražioca i ministarstva.

U odnosu na komponentu „Upravljanje sigurnosnim rizicima“ u većini oblasti postoje definisani regulatorni uslovi po pitanju uspostavljanja Sistema upravljanja sigurnošću. Regulatorni uslovi postoje u sljedećim oblastima vazduhoplovstva: operacije, aerodromi, licenciranje, pružanje usluga u vazdušnoj plovitbi i kontinuirane plovitbenosti. Zahtjevi u pogledu uspostavljanja Sistema upravljanja sigurnošću u oblasti inicijalne plovitbenosti i oblasti održavanja vazduhoplova su planirani da, na nivou EU pa i našem regulatornom sistemu, budu doneseni u narednom periodu.

U dijelu komponente „Obezbeđivanje sigurnosti“ postoji vrlo jak i razrađen sistem nadzora koji obavlja Agencija, a što je omogućeno prevashodno Zakonom o vazdušnom saobraćaju, ali i Zakonom o inspekcijском nadzoru. Agencija shodno postavljenim prioritetima, a koji su u direktnoj vezi sa sigurnosnim rizicima, planira i realizuje kontinuirane i inspekcijske nadzore. Realizacija Plan nadzora za 2020. godinu je bila jako otežana usljed komplikovane epidemiološke situacije. Broj operacija stranih vazdušnih operatora ali i smanjen obim aktivnosti vazduhoplovnih subjekata u nadležnosti Agencije je sasvim promjenio elemente koji su bili opredeljujući u pogledu planiranja nadzora za 2020. godinu. Usljed ovih okolnosti došlo je do promjene prioriteta u pogledu realizacije nadzora, u odnosu na novokonstatovane sigurnosne rizike.

Nastavljen je trend poboljšanja u pogledu prijema i obrade izvještaja o sigurnosnim događajima. Ovo se prije svega ogleda u broju i sadržaju ovih izvještaja, ali i dostavljanju naknadnih analiza od strane vazduhoplovnih subjekata, što navodi na zaključak da vazduhoplovni subjekti i vazduhoplovno osoblje sve više postaju svjesni značaja ovog sistema. Nadalje, postoji aktivna saradnja Agencije i Komisije u pogledu razmjene ovih informacija ali i sama Agencija je uspostavila sistem obrade i analize izvještaja o sigurnosnim događajima. Ono što zahtijeva dalje poboljšanje u ovoj oblasti,

Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju

tj. u ovoj komponenti, jeste da je potrebno uložiti još napora u cilju uspostavljanja efikasnog sistema dobrovoljnog obavješćavanja.

U komponenti „Podsticanje sigurnosti“ postoje evidentni pokazatelji posvećenosti Agencije za civilno vazduhoplovstvo i Komisije u pogledu stručnog osposobljavanja i usavršavanja njenih stručnih lica. U oblasti stručnog usavršavanja i obuke se investiraju značajna sredstva, jer takav pristup omogućava dostizanje odgovarajućih vještina i znanja što u konačnom dovodi do snažne kompetentnosti osoblja. Ove obuke se realizuje i u cilju osvježavanja znanja, ali i u slučajevima velikih regulatornih i drugih promjena. Usljed nemogućnosti putovanja, u svrhu realizacija planiranih obuka, značajan dio obuka realizovan je putem različiti internet aplikacija. Organizaciona, finansijska i kadrovska stabilnost Agencije za civilno vazduhoplovstvo je pretpostavka za uspješno uspostavljanje i održavanje sistema sigurnosti civilnog vazduhoplovstva. ICAO Annex 19 - Safety Management, između ostalog, pred države članice ove organizacije postavlja obavezu da država mora ustanoviti relevantne vazduhoplovne vlasti ili agenciju podržanu sa dovoljnim brojem kvalifikovanog osoblja i u odnosu na to se moraju obezbijediti adekvatni finansijski resursi. Dosadašnja politika Vlade Crne Gore prepoznala je ove i slične međunarodne standarde, prepoznajući specifičnu poziciju Agencije, u statusno-pravnom pogledu i pogledu finansiranja, i time stvorila uslove za nesmetan rad Agencije u skladu sa zakonom i međunarodnim aktima. To je dovelo do evidentnog povećanja kompetentnosti nadzornika Agencije i evidentnog povećanja nivoa sigurnosti vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori u vrlo složenim uslovima, a što je konstatovano u svim izvještajima međunarodnih vazduhoplovnih institucija.

Tokom 2019 godine obavljena je kontrolna posjeta državi Crnoj Gori od strane ekspertskeg tima Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstva (ICAO). Uoči same kontrolne posjete stepen usaglašenosti Crne Gore, u oblasti civilnog vazduhoplovstva, sa ICAO standardima i preporukama je bio na nivou 64,71%, dok je nakon ove kontrolne posjete došlo do značajnog poboljšanja, odnosno, od strane ekspertskeg tima je konstatovan stepen usaglašenosti na nivou od 87,99%. Ovaj rezultat je bolji od većine država koje su svrstane, od strane ICAO-a, u region koji geografski obuhvata države u Evropi, ali i od rezultata drugih država koje po svim parametrima spadaju u red najmoćnijih država u svijetu. Sa druge strane EASA u kvartalnim standardizacionim izvještajima, koje dostavlja Evropskoj komisiji, prikazuje da su, u gotovo svim posmatranim oblastima, indikatori koji odlikavaju regulatornu usaglašenost Crne Gore iznad prosječnih vrijednosti indikatora država EU i drugih država koji su obuhvaćene standardizacionim kontrolnim posjetama od strane EASA-e.

Agencija ulaže i znatne resurse u promociju i komunikaciji sa vazduhoplovnim subjektima. Objavljivanje sigurnosnih informacija i komunikacija sa vazduhoplovnim subjektima je vrlo intenzivna i već godinama ona je stalnom porastu, ali je ovu godinu obilježena dominantno kroz komunikaciju putem elektronskih sredstava komunikacije.

Na kraju, uticaj pandemije COVID-19 ostavio je izražene negativne posljedice i na vazdušni saobraćaj u FIR Beograd, a posebno u crnogorskom vazdušnom prostoru.



Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju

Agencija je izradila analizu sa ciljem da sagleda uticaje COVID-19 na sigurno izvođenje operacija i identifikuje sve neophodne postupke u procesu inicijalizacije faze normalizovanja letenja. Agencija izradom analize provjerava sve kritične faze procesa, a u cilju obezbjeđivanja sigurne i nesmetane faze normalizacije operacija za sve vazduhoplovne subjekte i zainteresovane strane, omogućavajući operativnim akterima da postepeno i bez ugrožavanja sigurnosti vazdušnog saobraćaja intenziviraju aktivnosti u toku povratka saobraćaja.

Sve u svemu, kada se sagledaju svi aspekti implementacije i sprovođenja Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja za 2020. godinu može se zaključiti da se on realizovao na zadovoljavajući način, što značajno doprinosi daljem napretku u sigurnosti vazdušnog saobraćaja.

PREDSJEDNIK
Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću
vazdušnog saobraćaja

Dragan Đurović

