



**Luftfartsverkets PM
utbildningsverksamhet 2015:5**

**Luftfartsverkets PM
utbildningsverksamhet 2015:5**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2015-03-31

Förord

Trafikanalys har genomfört en kartläggning av yrkesutbildning som bedrivs i regi av Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Trafikverket. Föreliggande PM behandlar Luftfartsverket och flygledarutbildning. Kompetensförsörjning är en viktig faktor för att kunna uppfylla de transportpolitiska målen i framtiden. Utbildningarnas organisation och finansiering idag, belyses mot den reformerade myndighetsstruktur och nya marknadsförutsättningar som nu föreligger.

Utredningen har genomförts av Petra Stelling, kvalificerad utredare på Trafikanalys.

Trafikanalys vill tacka intervjupersoner för deras medverkan, samt Transportstyrelsen för värdefulla synpunkter.

Stockholm mars 2015

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
1 Inledning	7
1.1 De transportpolitiska målen.....	8
1.2 Offentligt åtagande och effektiv förvaltning.....	9
1.3 Det svenska eftergymnasiala utbildningssystemet	10
2 Flygtrafiktjänst	13
2.1 Luffartsverket	13
2.2 Aviation Capacity Resources AB	14
3 Flygledarutbildning	15
3.1 Regler.....	15
3.2 Utbildning i Sverige	15
3.3 Nordisk jämförelse	18
4 Analys	21
5 Slutsatser	25
6 Referenser	27
6.1 Litteratur och offentligt tryck.....	27
6.2 Webbssidor	27
6.3 Intervjuer	28
7 Bilaga	29
A. Yrkehögskolan.....	29

1 Inledning

Transportsektorn har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Såväl branschens aktörer som myndigheter¹ har varit och är berörda av dessa förändringar. Tidigare offentliga monopol har avreglerats, vissa offentliga verksamheter har bolagiserats och konkurrensutsatts, medan andra delar av myndigheters verksamhet upphandlas i konkurrens.

Transportmyndigheternas kompetensförsörjning har historiskt huvudsakligen skötts av sektorsmyndigheten för respektive trafikslag, d.v.s. det tidigare Statens Järnvägar/Banverket, Vägverket, samt tidigare former av Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Omregleringen och omorganiseringen av transportsektorn påverkar även förutsättningarna för utbildningsverksamheterna vid de statliga myndigheterna. Till exempel utbildades tågförare inom det gamla monopolstatens Järnvägar, men idag sker utbildningen på ett antal olika utbildningsställen.² Det finns dock fortfarande en rad utbildningar som helt eller delvis organiseras eller finansieras av transportmyndigheterna. Denna rapportserie syftar till att kartlägga vilka utbildningar transportmyndigheterna organiserar och finansierar idag, samt analysera huruvida denna organisering och finansiering är ändamålsenlig och lämplig utifrån de transportpolitiska och förvaltningspolitiska målen. Studien består av tre delar, en för respektive transportmyndighet som organiserar utbildning³, varav denna del avser utbildning inom Luftfartsverket.

Med utbildning avses i denna rapportserie yrkesutbildning. Intern vidareutbildning och kursverksamhet, t.ex. kurser i projektledning, nya säkerhetsrutiner etc., dvs. kurser som är självklara delar av all verksamhet kan beskrivas kort, men är inte i fokus i studien. För att bättre kunna belysa organisatoriska möjligheter och eventuella alternativa utbildningsorganisationer, görs en nordisk jämförelse samt en beskrivning av alternativa utbildningsorganisationer i förekommande fall.

Analysen syftar bland annat till att belysa om till exempel ansvarsfördelning och former för finansiering av utbildning är ändamålsenliga för att kunna uppnå målen för transportpolitiken, liksom om utbildningens organisation kan tillgodose marknadsaktörernas behov av kompetens på lika och konkurrensneutrala villkor. I de fall där analysen visar på problem eller brister lämnas förslag på åtgärder.

I rapporten granskas inte utbildningarnas kvalitet. Metoden som har använts i studien är kvalitativ och utgör en blandning av litteraturstudie och intervjustudie. Analysen görs i huvudsak utifrån de transportpolitiska målen och principerna. Rapporten inleds med att beskriva dessa mål och principer, samt de motiv som finns för offentligt åtagande. Därpå följer en översikt över det svenska eftergymnasiala utbildningssystemet. Dessa avsnitt i kapitel 1 återfinns även i övriga rapporter i serien. Kapitel två beskriver flygtrafiktjänstmarknaden och dess aktörer. Vidare följer en beskrivning av utbildning till flygledare i kapitel tre. Först redogörs för hur utbildningen regleras och sedan följer en beskrivning av hur utbildningen fungerar i Sverige idag, samt en nordisk jämförelse över flygledarutbildning. Rapporten avslutas med en analys och slutsatser.

¹ Myndigheterna inom transportområdet är idag Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, VTI och Trafikanalys.

² Se mer i rapporten om Trafikverkets utbildningsverksamhet.

³ De tre myndigheterna som avses är Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

1.1 De transportpolitiska målen

I Sverige är det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Det övergripande målet kan brytas ned i funktionsmål och hänsynsmål. Inom dessa finns det ett antal prioriterade områden. Funktionsmålet handlar om tillgänglighetsaspekten, dvs. att transportsystemet ska utformas så att dess funktion och användning medverkar till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet. Transportsystemet ska även utformas så att det kan bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska även svara likvärdigt mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet innebär att transportsystemet utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen dödas eller skadas allvarligt, samt bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.⁴

De transportpolitiska målen visar vilka områden som är politiskt prioriterade och utgör en utgångspunkt för statens åtgärder inom transportområdet. De fungerar även som utgångspunkt för myndigheterna när de ska genomföra sina uppdrag. De tjänar som utgångspunkt för den nationella transportplanen och för lagstiftning inom transportområdet.

I proposition 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter* slås följande transportpolitiska principer fast:

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska genomföras.
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan mellan och inom trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

De transportpolitiska målen och principerna är den viktigaste utgångspunkten för regeringens åtgärder och val av styrmedel. Infrastrukturplanering, organisering och styrning av myndigheter, lagstiftning och regelgivning samt ekonomiska styrmedel är de viktigaste medlen inom transportområdet.

Valet av organisering av statliga myndigheter har stor betydelse för transportpolitikens utformande och resultat enligt regeringens bedömning.

⁴ Regeringen, Prop. 2008/09:93, Mål för framtidens resor och transporter.

1.2 Offentligt åtagande och effektiv förvaltning

Den offentliga sektorns verksamheter är sådana som är av gemensamt intresse för medborgarna och som troligen inte kan utföras av andra på ett tillfredställande sätt. Historiskt har den offentliga sektorn varit stor och omfattat många områden såsom utbildning, vård och omsorg, polis etc. Offentliga åtaganden har ofta motiverats av vad som i teorin kallas för marknadsmisslyckanden. Marknadsmisslyckanden kan ta sig olika form:

- *Stordriftsfördelar* – föreligger när man har avtagande genomsnittskostnad, dvs. när den genomsnittliga kostnaden per enhet avtar med ökande produktionsvolym. Detta leder till att det är få aktörer på utbudssidan. Om det bara är effektivt med en säljare brukar man benämna det för naturligt monopol. Eftersom säljaren är ensam finns det risk för att denne tar ut monopolpriser, för att undvika detta kan staten antingen reglera eller införa statligt huvudmannaskap.
- *Asymmetrisk information* – föreligger när alla aktörer på marknaden inte har tillgång till samma information. Problem uppstår när någon aktör drar fördel av sitt informationsövertag.
- *Externa effekter* – föreligger om det vid produktion av en vara eller tjänst uppstår effekter på någon annan aktörs nytta eller produktion som inte beaktas av den förre aktören eller dess marknad.
- *Kollektiva nyttigheter* – föreligger när en vara eller tjänst konsumeras av en individ, samtidigt som det inte påverkar en annan individs konsumtion av varan eller tjänsten, s.k. icke rivalitet, och inte utesluter någon annan från konsumtion, s.k. icke exkluderbarhet. Ett exempel på en kollektiv vara är radio. Transporter har drag av kollektiva varor, t.ex. alla kan köra på vägarna, åka med kollektivtrafik etc. en begränsning finns dock i form av trängsel och slitage, varpå man kan prata om semikollektiva nyttigheter.
- *Fördelningspolitiska mål* – en marknad kan vara välfungerande, men vara ojämnt fördelad t.ex. geografiskt. Ofta handlar det om att man vill omfördela hushållens disponibla inkomster, men det kan även vara andra faktorer varpå offentligt ingripande krävs i någon form.
- *Internationella överenskommelser* – staten förbinder sig att fullfölja internationella överenskommelser som kan innebära att man måste se till att vissa uppgifter utförs.
- *Problem med statliga aktörer* – Statliga aktörer kan ibland korssubventionera verksamheter eller använda sig av informationsövertag.

Effektiviteten i den offentliga förvaltningen ifrågasattes under 1980-talet. Genom att införa marknadsekonomi (i olika grad) skulle effektiviteten inom dessa offentliga verksamheter ökas. Så har också skett och Sverige har haft flera marknadsöppningar under de senaste 30 åren. Organisering i det här fallet handlar om marknadsorganisering till skillnad från organisation av enskilda verksamheter.

Grundläggande principer både i Sverige och för EU är att det offentliga/staten i sin verksamhet ska främja, eller i varje fall inte motverka, marknad och konkurrens. Organisering av enskilda

verksamheter inom det offentliga utgår från regeringens förvaltningspolitiska proposition "Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt". Den anger att avgörande för valet av organisationsform bör alltid verksamhetens karaktär vara.⁵ Vidare måste organisationsformens konsekvenser beaktas så att möjligheterna till styrning, insyn och kontroll inte försämras. Rättssäkerhet och effektivitet måste upprätthållas. Organiseringen ska även vara tydlig ur ett ansvars- och uppgiftsfördelningsperspektiv; myndigheter bör således inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.

1.3 Det svenska eftergymnasiala utbildningssystemet

Den del av utbildningssystemet som är intressant för den här rapporten är de utbildningar som är eftergymnasiala, dvs. utbildningar inom bl. a. folkhögskolan (särskilda kurser), yrkeshögskolan och utbildningar på universitet och högskola. Eftergymnasiala utbildningar utanför högskolan återfinns framförallt i yrkeshögskolan, på folkhögskolornas särskilda kurser fanns ca 17 000 elever år 2013, inom yrkeshögskolan studerade år 2013 knappt 43 000 och störst är utbildningar på universitet och högskola där det fanns ca 414 000 registrerade studenter under läsåret 2012/2013. Specifikt för utbildningar inom yrkeshögskolan är att de är utformade i samarbete med arbetslivet för att möta arbetsmarknadens behov av kompetens och att syftet är att de ska leda till jobb. Arbetsmarknadens behov ska styra innehåll och inriktning på utbildningarna vilket innebär att detta kan variera över tid. Såväl privata utbildningsföretag, kommuner, landsting samt universitet och högskolor kan vara utbildningsanordnare. Inom yrkeshögskolan finns det både yrkeshögskoleutbildningar (YH-utbildningar) och kvalificerade yrkesutbildningar (KY-utbildningar).⁶ Det finns utbildningsanordnare som ger kurser på motsvarande nivå, men som inte klassas som YH då de inte har bedömts uppfylla kraven på att svara mot arbetsmarknadens behov. Vår bedömning är att de utbildningar vi avser i rapporten, närmast motsvarar YH-utbildning, då de är eftergymnasiala samt har stora inslag av praktik (lärande i arbetet).

För att en utbildning ska få ingå i yrkeshögskolan måste den enligt förordning 2009:130⁷ svara mot behov av kvalificerad arbetskraft i arbetslivet som inte tillgodoses genom en utbildning enligt högskolelagen (1992:1434)⁸ eller en utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792)⁹ om tillstånd att utfärda vissa examina, eller medverka till att utveckla eller bevara kvalificerat yrkeskunnande inom ett smalt yrkesområde som är av betydelse för individen och samhället. Vidare ska utbildningen ha en från samhällssynpunkt lämplig regional placering, och utbildningsanordnaren ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen enligt 2–4 kap. förordning 2010:1144¹⁰. Det är Myndigheten för yrkeshögskolan som beslutar om en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan. Beslutet ska avse en viss tid. Myndigheten beslutar också om utbildningsanordnaren får ta ut studerandeavgifter för utbildningen.

⁵ Regeringen, Prop2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Regeringskansliet 2010

⁶ <https://www.myh.se/Verksamhetsomraden/Yrkeshogskolan/>

⁷ SFS, 2009:130, *Förordning om Yrkeshögskolan*

⁸ SFS, 1992:1434, *Högskolelag*

⁹ SFS, 1993:792, *Lag om tillstånd att utfärda vissa examina*

¹⁰ SFS 2010:1144 *Förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan*

Yrkeshögskolans utbildningar inom transportområdet (se också bilaga A)¹¹ innefattar utbildning till t.ex. trafikflygare, yrkesförare, helikopterpilot, tågförare samt olika slags tekniker. Såväl antagningskrav för elever som utbildningsanordnare regleras för flera yrken/utbildningar genom förordningar från EU och skall vara godkända av Transportstyrelsen.

Utbildning på universitet och högskola är akademiska utbildningar. Utbildningen ska ge studenterna ämneskunskaper och färdigheter, samt ge studenterna en förmåga att självständigt göra kritiska bedömningar, samt identifiera, formulera och lösa problem och kunna hantera förändringar. Universitet och högskolor har tre uppgifter: utbildning, forskning och samverkan med samhället.

Utöver de allmänna programmen/utbildningarna finns det två sjöfartshögskolor som utbildar sjöbefäl. Det är Linnéuniversitet och Chalmers tekniska högskola. Vad gäller utbildning med inriktning mot järnvägen anordnar Lunds universitet i samarbete med Järnvägsskolan i Ängelholm (skolan beskrivs närmare i rapporten om Trafikverket) en högskoleutbildning till järnvägsingenjör. Inom många av de tekniska högskolorna ges inriktningar mot olika delar av transportsystemet inom ramen för ingenjörsutbildningarna. Linköpings universitet har i samarbete med Luftfartsverket en kandidatutbildning inom flygtrafik och logistik (mer i avsnitt 3).

Utöver detta har som nämnts olika myndigheter inom transportsektorn anordnat utbildning inom sina respektive verksamhetsområden. I de kommande kapitlen beskrivs utbildning till flygledare.

¹¹ <https://www.yrkeshogskolan.se/Utbildningar/Transporttjanster/>

2 Flygtrafiktjänst

Flygtrafikledningen hade sedan 1939 varit förstatligad och utförts i Luftfartsverkets regi sedan 1947, men den 1 september 2010 trädde en ny luftfartslag i kraft, vilken innebar att flygplatser kan upphandla den lokala flygtrafiktjänsten på marknaden eller välja att utföra den i egen regi (vilket t.ex. Arvidsjaur flygplats har valt). Ett marknadsinträde har skett, nämligen av privata Aviation Capacity Resources AB, ACR.

Den 17 juni 2014 fattade riksdagen beslut om en delvis återreglering av flygtrafiktjänsten. Lagförslaget innebär att flygtrafikledningstjänsten vid de flygplatser som ägs eller drivs av staten eller en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande återregleras. Lagändringen trädde i kraft den 15 augusti 2014.

2.1 Luftfartsverket

Luftfartsverket (LFV) är ett affärsverk vars huvuduppgift är att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Luftfartsverket omsätter cirka 3 miljarder kronor och har 1200 anställda. Man är verksam vid 25 torn i Sverige samt 2 kontrollcentraler. Verksamheten regleras i Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.¹² Utöver huvuduppgiften anger 1§ att Luftfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. I 2§ anges bl.a. att Luftfartsverket får bedriva utbildning av flygledare. 4§ anger att de ska upprätta avtal om utbildning av flygledare för Försvarmaktens behov. 18§ anger att Luftfartsverkets beslut som rör antagning till utbildning i flygtrafikledningstjänst inte får överklagas.

Luftfartsverkets verksamhet har under det senaste decenniet påverkats av flera omorganisationer. År 2005 bildades förvaltningsmyndigheten Luftfartsstyrelsen som övertog myndighetsuppgifterna från Luftfartsverket. Genom organisationsförändringarna skulle målkonflikter mellan produktionsroll och myndighetsroll elimineras, den politiska styrningen skulle stärkas och den svenska organisationsstrukturen skulle anpassas till EU. Transportstyrelsen övertog vid sitt bildande 2009 verksamheten från Luftfartsstyrelsen.¹³

Luftfartsverket fick sin nuvarande form år 2010 och är ett resultat av den genomgripande omorganiseringen av transportmyndigheterna. Ansvaret för långsiktig planering av luftfarten flyttades till Trafikverket samtidigt som flygplatsverksamheten lyftes ut och bolagiserades (Swedavia). Kvar i Luftfartsverket blev flygtrafiktjänsten. Luftfartsverket är ett affärsverk, vilket innebär att verksamheten ska vara intäktsfinansierad. Strax efter Luftfartsverkets ombildande, öppnades marknaden för den lokala flygtrafiktjänsten.

Sedan 1978 har Sverige integrerad civil och militär flygtrafiktjänst. Luftfartsverket ska enligt instruktionen upprätta avtal med Försvarmakten om utbildning av flygledare för Försvarmaktens behov. I praktiken innebär detta att man för Försvarmakten utbildar tre flygledare vartannat år.¹⁴ Man utbildas både inom Försvarmakten (reservofficer) och Luftfartsverket

¹² SFS, 2010:184, *Förordning med instruktion för Luftfartsverket*

¹³ Trafikanalys, PM 2011:12, *Organisering av det offentliga åtagandet för flygtrafiktjänster*

¹⁴ *Ibid*

(flygledare). För att gå utbildningen krävs att man har genomfört värnplikt eller att man har genomgått Grundläggande militär utbildning, GMU samt en förberedande officerskurs, FOK. Utbildningen omfattar tio terminer och börjar med en termin på specialistofficersprogrammet på militärhögskolan i Halmstad. Därpå följer tre terminer med inledande flygledarutbildning på EPN. Innan den femte terminen anställs man av Luftfartsverket, varpå övergångsutbildning och lokal utbildning sker under två terminer. Därefter påbörjas befattningsutbildningen vid luftstridsskolan i Halmstad med särskild inriktning på flygtrafiktjänst för militär luftfart, samt utbildning om insatsorganisation, uppgifter och teknik. Utbildningen är tolv veckor och sker under två terminer där övrig tid utgörs av operativ tjänstgöring på hemmaflottiljen.

Luftfartsverket har även utbildningsverksamhet för intern kompetensutveckling. Det rör sig om ett 15-tal kurser som kan ges en till två gånger per år, beroende på behov. Kursutbudet fastställs i budgeten för kommande år. Alla kurser utom två är interna. Externa kurser ges för t.ex. flygläkare och försvaret, och handlar om orientering om flygledning.

2.2 Aviation Capacity Resources AB

Ett marknadsinträde av en ny aktör skedde 2011. Aviation Capacity Resources AB (ACR) är ett privat företag. I dagsläget ansvarar ACR för den lokala flygtrafikledningen vid Småland Airport, Örebro Airport, Trollhättan-Vänerns Flygplats, Stockholm-Västerås Flygplats, Karlstad Airport, Norrköping Airport, Kalmar-Öland Airport, Jönköping Airport, Skellefteå City Airport, Ljungbyhed Park, Ängelholm Helsingborg Airport¹⁵ och Stockholm Skavsta Airport. Företaget räknar med att under 2014 omsätta 90 miljoner kronor och hade 78 anställda. Under 2014 deltog ACR i fyra upphandlingar, varav tre har vunnits: Ljungbyhed Park, Ängelholm Helsingborg Airport¹⁶, Stockholm Skavsta Airport¹⁷. ACR driver flygtrafikledningen på dessa flygplatser från och med 1 januari 2015. Den fjärde upphandlingen som ACR deltog i var flygtrafiktjänst vid SAAB Airport i Linköping. Det blev dock Luftfartsverket som fortsatt kommer att leverera flygtrafiktjänster till SAAB Airport i Linköping¹⁸.

Marknadsinträdet var inte utan problem. ACR hade vunnit upphandlingar för tre flygplatser, Västerås, Växjö och Örebro. När ACR tog över verksamheten ville man även ta över personalen. I Växjö och Örebro antog personalen ACRs erbjudande medan personalen i Västerås inte gjorde det. För att inte flygplatsen skulle vara utan flygtrafikledningstjänst träffades ett ettårigt övergångsavtal med Luftfartsverket, vilket innebar att Luftfartsverket fortsatte med driften samt genomförde lokal utbildning av ACR:s flygledare.¹⁹

¹⁵ <http://www.acr-sweden.se/2014/06/acr-tar-over-flygtornen-vid-angelholm-helsingborg-airport-och-ljungbyhed-park/>

¹⁶ <http://www.acr-sweden.se/2014/06/acr-tar-over-flygtornen-vid-angelholm-helsingborg-airport-och-ljungbyhed-park/>

¹⁷ <http://www.acr-sweden.se/2014/06/acr-tar-over-flygtrafikledningen-vid-stockholm-skavsta-airport/>

¹⁸ <http://www.acr-sweden.se/2014/11/lfv-fortsatter-pa-linkoping-airport/> och <http://www.acr-sweden.se/2014/11/lfv-fortsatter-pa-linkoping-airport/>

¹⁹ <http://www.acr-sweden.se/2011/03/acr-har-tecknat-avtal-med-luftfartsverket-under-protest/>

3 Flygledarutbildning

3.1 Regler

Inom luftfarten finns det internationella överenskommelser som reglerar såväl farkoster som verksamma aktörer. Redan 1944 ansågs ett behov av en koordinerad civil luftfart finnas, och genom den s.k. Chicagokonventionen bildades International Civil Aviation Organization (ICAO). Medlemmar är de länder som har skrivit under Chicagokonventionen. Idag har ICAO 191 medlemsstater. Vad gäller flygtrafiktjänst har ICAO tagit fram normer för certifiering. Inom EU har Eurocontrol antagit säkerhetskrav. Inom EU har lagstiftning om det gemensamma europeiska luftrummet utarbetats. Förordning 805/2011 reglerar gemenskapscertifikat för flygledare och flygledarelever, samt utbildningsinstitutioner och bygger på de normer och säkerhetskrav som utarbetats av ICAO och Eurocontrol. Där anges även att tillsyn och kontroll bör ske av oberoende myndighet. Direktivet har även betydelse för EES, således följer alla nordiska länder detta.

I Sverige ska såväl flygledare som utbildningsorganisation vara godkända av Transportstyrelsen. Transportstyrelsens föreskrift TSFS 2009:81 reglerar utbildning av personal för flygtrafiktjänst. Föreskriften följer EU:s förordning om gemenskapscertifikat för flygledare. Bland annat anges i 3§ att en skola som utbildar personal för flygtrafikledningstjänst måste vara certifierad av Transportstyrelsen. 6§ anger kraven för att en skola ska kunna erhålla certifikat. Föreskriften anger även att utbildningsplaner och måldokument måste vara godkända av Transportstyrelsen (8§). Krav på utbildningsmål anges också. Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd reglerar även certifikat för flygledare och flygledarelev.²⁰ Här anges att det för certifikat för flygledare eller flygledarelev krävs att flygledaren uppfyller de medicinska krav som anges. Det anges villkor för att påbörja en utbildning. Där anges att senast när utbildningen börjar måste eleven ha erhållit elevtillstånd och medicinskt intyg klass 3 samt ha fyllt 18 år. Villkoren för utfärdande av certifikat och behörigheter anges också.

Utbildningskraven enligt förordning 805/2011 om gemenskapscertifikat för flygledare anger att den inledande utbildningen ska bestå av såväl teoretiska som praktiska kurser. Ämnena som ska ingå samt examination anges också. Efter den inledande utbildningen följer den lokala utbildningen. Denna sker på den lokala arbetsplatsen under överinseende av en instruktör. Slutligen anger förordning regler för fortbildning och språkkunskapskrav.

3.2 Utbildning i Sverige

Luftfartsverket har historiskt varit ansvariga för utbildningen av flygledare. 1974 startade en gemensam utbildning för alla flygledare (militär och civil) vid flygtrafikledningsskolan SATSA, Swedish ATS Academy. År 2006 bildades det svensk-norsk-danska Entry Point North (EPN)²¹ för utbildning av flygledare och övertog SATSA. Sedan höstterminen 2010 har flygledare

²⁰ Transportstyrelsens föreskrifter; TSFS 2009:79, TSFS 2012:8, TSFS 2013:19, TSFS 2009:80, TSFS 2012:9 och TSFS 2013:20

²¹ Delägt dotterbolag till Luftfartsverket.

utbildats i samarbete med Linköpings universitet genom programmet flygtrafik och logistik, vilket inte kommer att fortsätta att utbilda nya flygledare efter 2014. Studietiden har startat med tre terminer vid Linköpings universitet där studenterna läser programgemensamma ämnen. Därefter delas programmet i två spår. De som väljer inriktning flygledare²² får då sin inledande utbildning till flygledare. Utbildningen av flygledare sker på Entry Point North vid Malmö Airport på Sturup (mer om EPN nedan).

Utbildningen, som den ser ut i dagsläget, ger studenterna i den gemensamma inledande utbildning ett certifikat för flygledarelev, som i princip är giltig i hela Europa. Det finns dock nationella språkkrav som i praktiken gör det svårt att verka överallt. De studenter som anställs inom Luftfartsverket går en övergångsutbildning, d.v.s. en slags intern tilläggsutbildning på 9 till 13 veckor. Den inledande utbildningen är, som högskoleutbildning, avgiftsfri för studenterna, och berättigar till studiemedel. Luftfartsverket finansierar utbildningen på EPN genom undervägsavgifterna. Kostnaden för Luftfartsverket är ca två miljoner kronor per elev. Intaget till högskoleutbildningen har varit 30 elever per år. År 2014 examineras de första 26 flygledarna och kvar i utbildningen finns 90 studenter. Under våren 2014 meddelade Luftfartsverket att samarbetet med Linköpings Universitet avbryts och inga nya studenter antas, medan de studenter som finns i utbildningen kommer att få slutföra den. För närvarande har Luftfartsverket meddelat att de inte kommer att rekrytera till flygledarutbildningen de närmaste åren, se mer nedan.

Vid ACR:s marknadsinträde inventerades kommande personalbehov. Åldersstrukturen på personalen gav vid handen att det skulle finnas behov av nyrekrytering/nyutbildning. De flygledarelever som då var under utbildning i Luftfartsverkets regi var inte tillgängliga för ACR av oklara anledningar. Flygledareleverna var antagna till utbildningen av Luftfartsverket, som bekostade utbildningen, men var fria att söka till vilken flygplats de ville. Genom våra kontakter med Luftfartsverket och ACR har vi inte fått någon entydig bild av varför inga flygledarelever var tillgängliga för ACR. Fakta är att inga flygledarelever kom till ACR, varpå ACR ville utbilda flygledare i egen regi, men finansieringen via undervägsavgifterna medgav inte detta. Finansiering av utbildning genom undervägsavgifterna fastställs i prestationsplanen. I den första prestationsplanen gällande 2012 till 2014 hade endast Luftfartsverket äskat medel för utbildning. ACR hade inte gjort det och var inte heller medvetna om att de kunde eller borde göra det. Således om ACR ville utbilda i egen regi skulle utbildningen behöva finansieras på bekostnad av något annat. I förslaget till den nya prestationsplanen förslås dock att ACR till viss del får ersättning för utbildning.²³ Numera finns det även en klausul så att tilldelningen i prestationsplanen kan ändras vid ändrade marknadsförutsättningar.²⁴

ACR har upphandlat Skyguide som utbildningsanordnare. Skyguide är ett schweiziskt statligt bolag som tillhandahåller flygtrafiktjänst och utbildning. Den 7 oktober 2013 startade inledande utbildning för nio flygledarelever i ACR:s regi för första gången. Eleverna gick sin inledande utbildning på Skyguide Training Center (STC) i Schweiz. Efter den inledande utbildningen erhålls certifikat för flygledarelev. Inledande utbildning pågår ca ett år och finansieras av ACR genom undervägsavgifterna (se ovan). Efter inledande utbildningen följer övergångsutbildning dvs. utbildning som krävs för att uppfylla de specifika nationella kraven för att få arbeta i Sverige. För Sveriges del handlar det dels om krav i svenska språket och kunskaper för den integrerade militära flygtrafikledningen. Övergångsutbildningen genomförs i samarbete med Försvarsmakten i Halmstad. Försvarsmakten står för övergångsutbildningen som är ca tre

²² Godkänt antagningsprov av Luftfartsverket är ett krav för att kunna välja inriktning flygledare.

²³ Roos, Elin, Transportstyrelsen, 2014-05-23

²⁴ Roos, Elin, Transportstyrelsen, 2014-07-04

månader lång. Därefter följer den lokala utbildning, ca sex månader²⁵ vid respektive lokal flygtrafikledning för lokal behörighet och för erhållande av certifikat för flygledare. Eleverna anställs efter inledande utbildningen av ACR, varför ACR har lönekostnader för eleverna under ca nio månaders utbildning.

I början av mars 2014 meddelade Luftfartsverket att samarbetet med Linköpings universitet kommer att upphöra.²⁶ Inga nya studenter kommer att antas, men de studenter som redan är antagna kommer att få gå klart programmet. Den sista årskullen kommer att examineras i januari 2017. Luftfartsverket menar att de efter en sammanvägning av en förändrad roll för Luftfartsverket som flygtrafiktjänstleverantör och ett behov av kortare utbildningstid med kortare ledtider som följd, gör bedömningen att kandidatutbildningen av flygledare inte ska fortsätta. Luftfartsverket anser nu att beslutet att årligen utbilda upp till 30 flygledare, i efterhand visade sig vara en felbedömning. Luftfartsverket har inte något verksamhetsbehov att fortsätta utbilda ett överskott av flygledare eller ekonomiska förutsättningar för att göra det.²⁷ Rörligheten av flygledare begränsas något, då man vid förflyttning måste få lokal utbildning innan man kan erhålla lokal behörighet. Vidare kan man, om man inte är verksam under viss tid, förlora sin lokala behörighet, varpå det krävs kompletterande utbildning. Om det då utbildas ett överskott kan det bli svårt för flygledareleverna att kunna erhålla certifikat för flygledare. Om flygledareleverna inte kommer ut i arbetslivet kan man se det som resursslöseri både ur samhällets och individens perspektiv, å andra sidan kan ett överutbud åtminstone i teorin leda till lägre personalkostnader.

Utbildning av flygledare organiseras således av respektive aktör. Det finns i dagsläget ingen samordnad instans som koordinerar det sammanlagda marknadsbehovet. I "Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst"²⁸ föreslogs Transportstyrelsen ha någon slags övergripande roll vad gäller behovsinventering.

ACR anser att utbildning till flygledare bör vara en yrkesutbildning och inte en högskoleutbildning. De menar att det är onödigt att alla flygledare ges kompetens på högskolenivå, då ACR menar att endast fåtalet tjänster kräver sådan kompetens. Om det istället vore en yrkesutbildning tror ACR att den operativa kompetens som behövs i tornen skulle klaras och att de tjänster som kräver mer kompetens skulle kunna utbildas genom kompletteringar i efterhand.

Att utbilda sig till flygledare är attraktivt. Söktrycket till flygledarutbildningen vid Linköping har varit stort och det har varit en av de populärare utbildningarna.

Entry Point North

Entry Point North bildades 2006 som ett samägt bolag av danska Naviair, norska Avinor och svenska Luftfartsverket. Sedan december 2013 är även irländska Irish Aviation Authority (IAA) delägare. EPN erbjuder såväl inledande utbildning som vidareutbildningar inom flygledning. Kunderna utgörs av ägarna samt flygledningsorganisationer i t.ex. Abu Dhabi, Kroatien, Kina och Ghana. EPN har två dotterbolag som har skolor i Ungern (Entry Point Central, som samägs med den ungerska flygtrafiktjänstleverantören HungaroControl) och Irland (levererar all flygtrafikledarutbildning till IAA).

²⁵ Enligt uppgift från ACR. Enligt Transportstyrelsen varar den lokala utbildningen mellan åtta månader och ett och ett halvt år beroende på komplexiteten och omfattningen av trafiken vid tjänstestället.

²⁶ <http://www.lfv.se/sv/Bli-flygledare/Samarbetet-Linkopings-Universitet-LFV-avslutas/>

²⁷ Falck, Anna, Luftfartsverket

²⁸ SOU 2012:27

Även om samarbetet mellan Luftfartsverket och Linköpings universitet avbryts kommer ett framtida utbildningsbehov att kvarstå, då Sverige även fortsättningsvis kommer att behöva nya flygledare (Sverige har förbundit sig att tillhandahålla flygtrafiktjänst). EPN har genom sin internationella verksamhet anbudserfarenhet och ser sig som en möjlig aktör om ett sådant förfarande skulle bli aktuellt.²⁹

Finansiellt har EPN under de senaste tre åren ökat sin omsättning från ca 75 miljoner kronor under 2011 till 108 miljoner kronor under 2013. Man har även vänt resultatet från en förlust med 7 miljoner kronor i rörelseresultat 2011 till en vinst om 5,3 miljoner kronor under 2013.

Flyginformationstjänst (Aerodrome Flight Information Service, AFIS)

Flyginformationstjänst tillhandahålls för luftfartyg på marken och i luften runt vissa, ofta mindre flygplatser. AFIS tjänstemannen ger information om t.ex. väder, banförhållanden och annan flygtrafik. AFIS flygplatsen kan ha permanenta öppethållningstider men kan också endast vara öppen på begäran. Enligt TSFS 2015:1 ska alla flygplatser med AFIS ha ett avgränsat luftrum, TIZ/TIA senast 1 december 2016. AFIS tjänsten i Sverige tillhandahålls i största delen av flygplatsbolaget eller kommunen i de fall då flygplatsen ägs av kommunen (några få AFIS-tjänstemän finns även hos Luftfartsverket). AFIS tjänstemännen rekryteras och anställs direkt av flygplatsbolaget eller kommunen. Transportstyrelsen föreskriver reglerar behörighetsbevis för AFIS-personal, samt krav för att påbörja utbildningen. EPN erbjuder AFIS-utbildning i Sverige. Liksom för flygledare krävs inledande utbildning och lokal utbildning. Arvidsjaur Flygplats bedriver utbildning i AFIS.

3.3 Nordisk jämförelse

Danmark

Flygtrafiktjänsten har länge varit avreglerad i Danmark. I praktiken är dock det statligt ägda Naviair enda aktören. På de tre mindre flygplatserna i Esbjerg, Odense och Sønderborg är inte Naviair representerat, utan flygtrafiktjänst sker här primärt i flygplatsernas egna regi, vilket även gäller för utbildning av deras flygledare. Naviair genomför sin grundutbildning hos Entry Point North i Sverige och är densamma som ges till de svenska studenterna, dvs. i det utbildningsavsnitt som genomförs på EPN. Naviair bekostar utbildningen och efter utbildningen erbjuds anställning i Naviair. Ansökningskraven motsvarar de svenska (danska språkkunskaper och 19 års åldersgräns). Under den inledande utbildningen (ca ett år) har studenterna rätt att söka "statens uddannelsesstøtte" (SU)³⁰. Därefter under den lokala utbildningen (ca två till två och ett halvt år) erhålls lön om ca 20 000 danska kronor per månad. Efter examen erbjuds anställning som flygledare. För närvarande har dock Naviair antagningsstopp för utbildningen och först 2016 väntas en ny kull antas. AFIS-tjänstemän finns i Danmark på de små flygplatserna i Vagar/Færøerne, Sønderborg och Esbjerg. AFIS-operatörerna på Vagar/Færøerne är anställda i Naviair, medan övriga är anställda av respektive flygplats. AFIS-utbildningen är uppbyggd på samma sätt som flygledarutbildningen dock är den mindre omfattande. Inledande utbildning vid EPN eller någon annan skola (t.ex.

²⁹ Jensen, Anne Kathrine, Vd EPN, 2014-06-13

³⁰ SU-statens uddannelsesstøtte, dvs. dansk motsvarighet till CSN <http://www.su.dk/Sider/default.aspx>

flygskolan i Sønderborg) om ca ett halvt år och lokal utbildning om ett halvt till ett år. AFIS-elever inom Naviair är anställda från start.

Finland

I Finland är det det statligt ägda bolaget Finavia som är ansvarig för såväl flygplatser som flygtrafikledning. Finavias verksamhet omfattar 24 flygplatser i hela Finland. Utbildning till flygledare och AFIS-tjänstemän³¹ ges i Finland av Finavias utbildningsenhet Avia College i Vanda. Skolan svarar för inledande, fortsättnings- och repetitionsutbildning av flygledare och AFIS-tjänstemän. Trafiksäkerhetsverket övervakar Avia Colleges verksamhet genom att bevilja utbildningstillstånd (certifikat) och regelbundet kontrollera skolans verksamhet – såväl utbildningsprogrammen som personalen och undervisningen som ges vid skolan. Avia College är en del av det finska utbildningssystemet (kan närmast jämföras med yrkeshögskolan). Grundutbildningen varar 15 till 16 månader beroende på vilken i kontrollenhet den sista utbildningen görs. Efter utbildningen erhålls flygtrafikledarlicens. Den rent teoretiska utbildningen är ca sex månader och sju månaders simulatorträning (100-110 simuleringar). Alla studenter har två praktiska perioder på två olika kontrollenheter i Finavia. Utbildningen finansieras genom statliga anslag och studenterna kan få studiebidrag.³² Ingen lön erhålls. För närvarande har Finavia ca 30 utbildade flygledare utan anställning. På grund av denna övertalighet gör man små intag om ca åtta studenter per år.³³

Norge

Avinor ansvarar för flygplatser och flygtrafiktjänst i Norge. Flygtrafiktjänsten tillhandahålls genom dotterbolaget Avinor Flysikring AS som bildades 1 juli 2014.³⁴ I maj 2014 beslöt den norska regeringen att utreda en liberalisering av flygtrafiktjänsten.³⁵ Den 1 december 2014 gavs Avinor Flysikring AS rätten och plikten att tillhandahålla flygtrafiktjänster för undervägs- och inflygningstrafiken t.o.m. år 2024, samt lokal flygtrafiktjänst t.o.m. 31 december 2017 och Avinor AS rätt och plikt att tillhandahålla AFIS-tjänster på de egna flygplatserna där sådana nyttjas fram t.o.m. 31 december 2017 där som det inte tidigare har angivits att dess tjänster skall överföras till Avinor Flysikring AS.³⁶ Det är sedan tidigare beslutat att flygtrafiktjänsten vid de privata flygplatserna Rygge och Torp kan konkurrensutsättas.

Avinor/Avinor Flysikring AS genomför sin flygledarutbildning vid University of North Dakota Aerospace Foundation (UNDAF) i USA. Den praktiska delen av utbildningen genomförs vid ett torn eller en kontrollcentralenhet i Norge. Antagningskraven är motsvarande de svenska (norska istället för svenska samt 19 års åldersgräns). Flygledarutbildningen varar i två år och består av en introduktionskurs i Norge (1-2 veckor), inledande utbildning vid UNDAF (36 veckor, från oktober till juli), kurs i norska regler och bestämmelser, systemupplärning och meteorologi (3-4 veckor) samt praktisk upplärning vid ett kontrolltorn eller en kontrollcentral i Norge (ca 12 månader). Därefter tas examen och certifikat för flygledare. Avinor Flysikring AS står för utbildningskostnaden, medan studenterna själva får svara för levnadskostnaderna. Utbildningen vid UNDAF är berättigande till studielån.³⁷ Under den praktiska utbildningen är studenterna avlönade som flygledarelev och erhåller ca 290 000 norska kronor per år. Efter fullföljd utbildning har den nyutbildade flygledaren tre år pliktjänst som flygledare. Det innebär

³¹ AFIS står för Aerodrome Flight Information Service, dvs. flyginformationstjänst vid okontrollerade flygplatser

³² <http://www.kela.fi/web/sv>

³³ Olanterä, Pekka, Avia College, 2014-06-15

³⁴ http://www.avinor.no/avinor/presse/_nyhetsarkiv?AVINOR_FLYSIKRING_AS_ETABLERT&id=181-165827

³⁵ Norges regering, Prop. 97 S (2013-2014) Ein del saker om luftfart, veg og jernbane

³⁶ https://www.regjeringen.no/contentassets/7a213d47fb9145b9a05329c5a17211b1/av_utp_14.pdf

³⁷ Norsk motsvarighet till CSN.

att flygledaren måste arbeta vid den eller de flygkontrollenheter i Norge där Avinor Flysikring AS har behov av flygledare. När plikttjänsten är över kan flygledaren söka lediga tjänster vid andra enheter. Utbildning inom flyginformationstjänst (Aerodrome Flight Information Service, AFIS) genomförs vid Entry Point North (EPN) i Sverige. Utbildningen är ca tio månader och avslutas med en praktikperiod vid någon av de regionala flygplatserna i Norge.

Sammanfattande jämförelse

Finland har flygtrafiktjänst som statliga monopol. Norge har inlett en avreglering och i Danmark är flygtrafiktjänst avreglerat men ingen upphandling har skett utan Naviair är i praktiken enda aktören (då de flygplatser som inte valt Naviair själva ansvarar för flygtrafiktjänsten). Utbildning till flygledare arrangeras av respektive nationell operatör. Danmark köper in utbildningstjänst från EPN, medan Norge endast köper en mindre del från EPN. Norge har valt att förlägga inledande utbildningen för flygledare till USA. I Finland har de egen utbildningsenhet inom Finavia. Inom alla de tre länderna ingår inledande utbildningen, som leder till certifikat för flygledarelev, i det offentliga utbildningssystemet och är därigenom studiemedelsberättigande. Under den lokala utbildningen erhåller studenten lön i Norge och Danmark. I Finland får Avia College statsbidrag, medan övriga länder finansierar utbildningen genom intäkter från avgifter.

Tabell 3.1 Nordisk jämförelse över flygledarutbildning

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Marknadsform flygtrafiktjänst	Delvis avreglerad (2 aktörer)	Avreglerat (1 operatör i praktiken)	Monopol	Monopol Avreglering under införande samt har delvis införts (privata flygplatser)
Utbildningsansvarig	Respektive flygtrafik- tjänstleverantör	Respektive flygtrafiktjänst- leverantör (Naviair)	Avia College	Avinor Flysikring AS
Tillsynsmyndighet	Transportstyrelsen	Trafikstyrelsen	Trafiksäker- hetsverket	Luftfartstilsynet
Finansiering	Avgifter från tredje part	Avgifter från tredje part	Anslag	Avgifter från tredje part
Finansiering flygledarelev	Studiemedel inledande utbildning Lön lokal utbildning	Studiemedel inledande utbildning Lön lokal utbildning	Studiemedel	Studiemedel inledande utbildning Lön lokal utbildning

4 Analys

Regeringen menar att svenska transportmyndigheter inte bör bedriva sådan verksamhet som andra aktörer kan bedriva.³⁸ Utbildning i Sverige bedrivs till största del inom ramen för det allmänna utbildningssystemet, som exempelvis inom yrkeshögskolan och högskolan. En alternativ organisering för transportmyndigheternas utbildning skulle kunna vara att de astringen bolagiserades och ev. försålades eller överfördes till det allmänna utbildningssystemet. Nedan analyseras Luftfartsverkets verksamhet för att diskutera vad som vore lämplig organisering av flygledarutbildningen utifrån en samlad målbild.

I "Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst" behandlades utbildning av flygledare i avsnitt 4.5. Utredarens bedömning är att utbildningen behöver bedömas utifrån den nya konkurrenssituationen, på en mer avreglerad marknad. Vidare föreslogs att Transportstyrelsen skulle få i uppdrag att ansvara för sådana bedömningar.³⁹ Transportstyrelsen och även andra remissinstanser (t.ex. Statskontoret) förhöll sig positiva till förslaget i sina remissvar.⁴⁰ Transportstyrelsen skriver att de vill ha ett uppdrag att utreda hur reglering av dimensionering och finansiering av utbildning kan ske. Något sådant uppdrag har Transportstyrelsen dock inte fått.⁴¹

Myndigheten för yrkeshögskolan gjorde under 2010 en utredning med namnet "Konst, kultur, hantverk och flyg lyfter i yrkeshögskolan".⁴² Utredningen fokuserade inom flygavsnittet på framför allt pilotutbildning. Andra flygrelaterade utbildningar berördes också då de under utredningens gång såg många likheter mellan utbildningarna samt att de bedömde att det vore en fördel att samla alla flygrelaterade utbildningar i yrkeshögskolan. Bland annat berördes flygledarutbildningen och helikopterpilotutbildningen, vilken sedermera kom att utredas och införlivas i yrkeshögskolan. Transportstyrelsen utfärdar godkännande för utbildningsplaner samt utbildningsorganisationer, det gäller såväl pilot- som flygtrafikledarutbildning. Formellt skulle det således vara möjligt för flygledarutbildningen att ingå i yrkeshögskolan. Sedan 2010 har det inte varit aktuellt att utreda flygledarutbildningen från Myndigheten för yrkeshögskolans sida, då utbildningen har bedrivits vid Linköpings universitet, men med avbrutet samarbete mellan Linköpings universitet och Luftfartsverket kan det vara intressant att ta upp frågan igen. Yrkeshögskolan tycker det vore bra att samla alla flygrelaterade utbildningar under sitt paraply⁴³.

Enligt Luftfartsverkets instruktion får verket bedriva utbildning av flygledare och verket ska utbilda flygledare för militära ändamål. Argumenten för att flygledarutbildning ska tillhandahållas av konkurrensneutral utbildningsorganisation kan härledas till risken för sammanblandning av roller, asymmetrisk information, korssubventionering då vi faktiskt har en konkurrensutsatt avnämaremarknad, där Luftfartsverket är en av aktörerna. Det som kan tala

³⁸ Regeringen (2011). Budgetproposition för 2012, prop.2011/12:1, utgiftsområde 22, sid 43. Finansdepartementet. Stockholm.

³⁹ SOU 2012:27, *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*

⁴⁰ Statskontoret, *Remissvar: Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst (SOU 2012:27)*, 2012.

Transportstyrelsen, *Remissvar: Betänkandet SOU 2012:27 Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, 2012

⁴¹ Roos, Elin, Transportstyrelsen, 2014-05-23

⁴² Myndigheten för yrkeshögskolan, 2010, *Konst, kultur, hantverk och flyg lyfter i yrkeshögskolan*.

Förutsättningar för att inordna kompletterande utbildningar i yrkeshögskolan.

⁴³ Landh, Margareta, Myndigheten för yrkeshögskolan, 2014-04-28

för att utbildningen fortsatt sker i Luftfartsverkets regi är kanske den militära aspekten; alla flygledare, även de flygledare som nu utbildas i ACR:s regi utbildas militärt, dock har Luftfartsverket ansvar för utbildningen av flygledare för försvarsmaktens behov (se ovan). Regeringen tillsatte en utredning för att se över Försvarsmaktens behov av flygtrafikledningstjänst.⁴⁴ Utredaren kunde med tillgängligt underlag inte se något hinder för en konkurrensutsatt flygtrafik tjänstmarknad. Dock ansåg utredaren att Försvarsmaktens underlag inte tillräckligt angav vad som var Försvarsmaktens behov, varpå en ny översyn rekommenderades.

Flygtrafik tjänst präglas av säkerhetstänkande och på senare år har man även börjat tala om säkerhetskultur. Verksamheten präglas av regler, standardiserade rutiner och metoder. Vidare krävs det redan idag att utbildningsorganisationer är godkända och att flygledare har giltigt certifikat för att utöva flygtrafikledningstjänst. Säkerhetsaspekten är viktig för måluppfyllelse av hänsynsmålet. Forskning om säkerhetskulturen inom svensk flygtrafik tjänst tyder på att de som arbetar i branschen upplever säkerhetskulturen som hög, samt att kön, ålder och anställningstid i företaget inte inverkar på hur säkerhetskulturen uppfattades⁴⁵. Forskningen genomfördes under en tid då såväl ny teknik som organisatoriska förändringar infördes. Forskningen genomfördes inom samma organisation men på tre skilda enheter. En nationell utbildningsorganisation skulle eventuellt ha fördelen att flygledarna har en gemensam utbildningsbakgrund, men då utbildningens innehåll är reglerat enligt EU:s förordning 805/2011 är det ovisst i vilken grad det skulle kunna påverka säkerheten.

Däremot kan finansiering påverkas om flygledarutbildningen ingick i det allmänna utbildningssystemet. Idag täcks kostnaderna genom utbildningsbidrag från undervägsavgiften. EPN skulle kunna ansöka om att få ingå i yrkeshögskolan, och om finansiering från det allmänna utbildningsväsendet, i likhet med Finland. Finansieringen skulle då inte vara knuten till flygbolagen, utan skulle vara samhällets ansvar liksom det är för de flesta andra yrken.

Idag är Luftfartsverket en av ägarna till EPN. Sverige har förbundit sig att tillhandahålla flygtrafik tjänst. Det innebär att Sverige skall se till att det finns en fungerande och säker flygtrafik tjänst inom landets luftrum, men det är inte det samma som att staten implicit själv skall tillhandahålla denna tjänst. Utbildningens innehåll och examination regleras i EU:s förordningar. Således torde all utbildning som sker inom EU vara likvärdig och säkerhetsaspekten i hänsynsmålet inte påverkas, givet att kulturella skillnader ej påverkar i någon större omfattning. Då tillgängligheten till utbildning till flygledare inte sker direkt genom utbildningsinstitutionen utan går via en flygtrafik tjänstleverantör och denne är fri att köpa utbildning av vilken utbildningsinstitution som helst (så länge institution och utbildning är godkända) är det kanske inte nödvändigt att Sverige har egen utbildning eller ens att Luftfartsverket är delägare, då det finns flera godkända utbildningsinstitutioner på den internationella marknaden. Förhållandena i Europa, liksom i övriga Norden, visar dock att utbildningsinstitutioner i allmänhet är knutna till respektive lands flygtrafik tjänstleverantör (endast ett fåtal marknader är avreglerade utan de flesta består av nationella monopol). Sverige är på sätt unikt i och med att vi har en privat aktör. Man skulle kunna argumentera för att Luftfartsverket inte bör vara delägare av EPN på grund av konkurrensneutralitetsskäl, då Sverige har en delvis avreglerad marknad där även andra flygtrafik tjänstleverantörer verkar.

Flera utbildningsinstitutioner är aktiva internationellt, även utanför Europa, och erbjuder sina utbildningstjänster till andra aktörer än sina ägare. Detta plus det nordiska/irländska

⁴⁴ Regeringen, Dir. 2014:64

⁴⁵ Ek, Åsa, 2006, Safety Culture in Sea and Aviation Transport, Lund University, Sweden. Arvidsson, Marcus, 2006, Organizational Psychology and Safety Culture in Air Traffic Control – Concerning Organizational Climate, Situational Leadership and Psychosocial Work Environment, Lund University, Sweden

samarbetet av EPN ger antydningar om att det troligen finns stordriftsfördelar i utbildningen av flygledare. Bland annat då den tekniska utrustningen, t.ex. simulatorer är dyra. Eventuellt skulle det vara intressant att utreda än högre aggregering t.ex. på EU-nivå. En annan intressant frågeställning som har uppkommit är varför Norge som delägare i EPN, väljer att utbilda sina flygledare i USA? Flygledare är ett attraktivt yrke, vilket troligen inte påverkas av vart utbildningen är förlagd. Såväl Avinor som ACR har förlagt sin utbildning utomlands (USA respektive Schweiz) utan tydlig negativ inverkan på rekryteringsbasen. Kompetensförsörjning i framtiden är således inte avhängig utbildningens fysiska placering.

5 Slutsatser

En slutsats som kan dras av studien är att när beslut om avreglering av marknader fattades, behandlades inte utbildningsaspekterna fullt ut, utan det har rått vissa problem gällande konkurrensneutralitet, finansiering etc. Efterhand har problemen lösts, dock utan någon egentlig plan eller vägledning från staten.

Marknaden för flygtrafiktjänst har präglats av instabilitet. Först avregleras marknaden för att sedan delvis återregleras. Detta har inneburit att den konkurrensutsatta marknaden har begränsats. I samband med en eventuell ny utvärdering av flygtrafiktjänstemarknaden rekommenderar Trafikanalys att man verkligen funderar på hur en effektiv organisering och finansiering av flygledarutbildning skulle kunna se ut. Eftersträvas ett system där varje aktör på marknaden själv ansvarar för utbildning av sitt behov, eller är det mer samhällseffektivt att ha en nationell instans som har ansvar för landets framtida behov, oavsett antal aktörer? Under de givna förutsättningarna idag ser Trafikanalys inget omedelbart behov av omorganisering. De initiala problemen vid marknadsöppningen har övervunnits, samt att man har förebyggt för att liknande problem ska uppstå igen. I rapporten diskuteras ändå möjliga alternativ för framtiden i form av potentiella samordningsvinster och möjligheten att ingå i det allmänna utbildningsväsendet.

Utbildning till flygledare är vidare reglerad genom EU:s lagstiftning. Idag finns det ett internationellt utbud av flygledarutbildning, således finns flera utbildningsaktörer på den internationella marknaden som flygtrafiktjänstleverantörerna kan vända sig till för att låta utbilda sin personal. EPN ägs t.ex. av fyra parter, det är inte omöjligt att det skulle kunna finnas ytterligare samordningsvinster genom att bilda än större konglomerat. Vi har inte kunnat finna några transportpolitiska skäl till att Luftfartsverket ska vara delägare i EPN, men det kan finnas andra skäl som motiverar ägandet.

I våra nordiska grannländer ingår flygledarutbildning i det allmänna utbildningsväsendet. Det skulle även kunna vara ett alternativ i Sverige att flygledarutbildningen ingick i yrkeshögskolan. Behovet av utbildningsplatser skulle då anpassas efter marknadens totalbehov snarare än för respektive aktör. Bedömningen skulle göras av Myndigheten för yrkeshögskolan (liksom för alla utbildningar inom yrkeshögskolan), men dessa skulle även kunna få hjälp med en sådan bedömning av Transportstyrelsen. Problemet skulle då eventuellt kunna vara finansieringen. Enligt reglerna för prestationsplanerna är det inte möjligt för en skola att äska medel, utan detta måste göras av den utnämnda leverantören, man skulle därför behöva utreda vilka tänkbara lösningar som kan finnas. Det här alternativet bör därför finnas med planeringen vid en eventuell omprövning av återregleringen.

6 Referenser

6.1 Litteratur och offentligt tryck

Norges regering, Prop. 97 S (2013-2014) *Ein del saker om luftfart, veg og jernbane*

Premfors, R. et al., *Demokrati & byråkrati*, 2:a uppl. Studentlitteratur, 2009.

Regeringen, Dir. 2014:64

Regeringen (2011). Budgetproposition för 2012, prop.2011/12:1, utgiftsområde 22, sid 43. Finansdepartementet. Stockholm.Regeringen, Prop2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Regeringskansliet 2010

SFS 2010:1144 *Förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan*

SFS, 1992:1434, *Högskolelag*

SFS, 1993:792, *Lag om tillstånd att utfärda vissa examina*

SFS, 2007:515, *Myndighetsförordningen*

SFS, 2009:130, *Förordning om Yrkehögskolan*

SFS, 2010:184, *Förordning med instruktion för Luftfartsverket*

SOU 2009:31 *Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*

SOU 2012:27, *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*

Statskontoret, *Remissvar: Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst (SOU 2012:27)*, 2012.

TRAFI/604/03.04.01.00/2011

Trafikanalys, PM 2011:12, *Organisering av det offentliga åtagandet för flygtrafiktjänster*

Transportstyrelsen, *Remissvar: Betänkandet SOU 2012:27 Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, 2012

6.2 Websidor

<http://www.acr-sweden.se/2014/06/acr-tar-over-flygtornen-vid-angelholm-helsingborg-airport-och-ljungbyhed-park/>

<http://www.acr-sweden.se/2014/06/acr-tar-over-flygtrafikledning-vid-stockholm-skavsta-airport/>

<http://www.acr-sweden.se/2011/03/acr-har-tecknat-avtal-med-luftfartsverket-under-protest/>

<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030940>
<http://www.kela.fi/web/sv/studerande>
<http://www.lfv.se/sv/Bli-flygledare/Samarbetet-Linkopings-Universitet-LFV-avslutas/>
<http://www.regeringen.se/sb/d/2462>
http://www.studentum.se/transport__250__.html
<http://www.su.dk/Sider/default.aspx>
<http://www.yhguiden.se/#!/sok?&lan=&utbildningsomraden=11>
<https://www.myh.se/Verksamhetsomraden/Yrkeshogskolan/>
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144126>
<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=152191>
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=6472>
<https://www.yrkeshogskolan.se/Utbildningar/Transporttjanster/>

6.3 Intervjuer

Falck, Anna, LFV, 2014-06-03

Jensen, Anne Kathrine, vd EPN, 2014-06-13

Landh, Margareta, Myndigheten för yrkeshögskolan, 2014-04-28

Olanterä, Pekka, Avia College, 2014-06-15

Ostnes, Ottar, Samferdseldepartementet, presentation på Nordiskt seminarium, Trafikanalys, Stockholm, 2014-05-13

Roos, Elin, Transportstyrelsen, 2014-05-23, 2014-06-04,

7 Bilaga

A. Yrkeshögskolan

- Helikopterpilotutbildning, Svensk Pilotutbildning AB, Säve.
- Integrerad Helikopterutbildning, BF Scandinavian Aviation Academy AB, Västerås.
- Integrerad Trafikflygarutbildning, BF Scandinavian Aviation Academy AB, Västerås.
- Internationell Speditör, Sigtuna Kommun, Centrum för vuxenutveckling, Stockholm-Arlanda.
- Internationell transportlogistik, Norrköpings kommun, Logistikprogrammet, Norrköping.
- Logistiker, Campus Varberg/Varbergs kommun, Varberg.
- Logistiker- Arbetsledning och Tredjepartslogistik, Södertälje kommun, Vuxenutbildningen, Södertälje.
- Lokförare, Bodens kommun, Vuxenutbildningen, Boden.
- Lokförare, Mjölby kommun, Vuxenutbildningen, Mjölby.
- Lokförare, Stiftelsen för Kvalificerad Yrkesutbildning i Mellansverige, Hallsberg.
- Lokförare Stiftelsen för Kvalificerad Yrkesutbildning i Mellansverige, Huddinge.
- Lokförare, Ängelholms kommun Vuxenutbildning, Ängelholm.
- Maritime Sustainability Coordinator, Uddevalla kommun, Högskolecentrum Bohuslän, Uddevalla.
- Skärgårdskapten, Klart Skepp Marinteknik AB, Stocksund.
- Terminalstyrning, Göteborgs Stad Utbildning, Göteborg.
- Trafikflygare i kommersiell luftfart med MPL-certifikat, Lunds universitet Trafikflyghögskolan, Ljungbyhed.
- Transportlogistiker, Helsingborg kommun/Yrkeshögskolan i Helsingborg, Helsingborg.



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.