



مرکز آموزش علمی - کاربردی
گروه بین المللی ره شهر (کوییک بیلد)
تحت نظارت دانشگاه جامع علمی - کاربردی

- نگرشی به سابقه خصوصی سازی در ایران
- سابقه خصوصی سازی فرودگاه ها در جهان
- انواع قراردادهای خصوصی سازی
- آموزه های برگرفته از تجربه های جهانی
- ریسک های پنهان در فرآیند خصوصی سازی فرودگاه ها
- نتیجه گیری از ۱۰ مورد ریسک پنهان در فرآیند خصوصی سازی

روند خصوصی سازی فرودگاه ها در جهان

نشریه شماره ۱۳۰، پاییز ۱۳۹۰





به نام خداوند جان و خرد

آدرس: تهران، خیابان آفریقا، نرسیده به
چهارراه جهان کودک، کوچه سپر غربی، پلاک ۲۶
کدپستی: ۱۵۱۸۶۴۳۳۳۵

info@rahshahr.com
www.rahshahr.com

تلفن: ۸۸۷۸۲۲۰۰
دورنگار: ۸۸۸۸۳۶۶۸

شماره سند: 01 09653 O PB 0130 00

یکصد و سی‌امین نشریه علمی، فنی و مهندسی
آدرس وبسایت نشریات
<http://bulletins.rahshahr.com>

فهرست

- ۵ • نگرشی به سابقه خصوصی سازی در ایران
- ۶ • موانع خصوصی سازی در ایران
- ۷ • سابقه خصوصی سازی فرودگاه‌ها در جهان
- ۱۳ • برخی از فعالیت‌ها نباید به‌طور کامل خصوصی سازی شوند
- ۱۸ • واگذاری مشارکتی به‌عنوان برترین شیوه خصوصی سازی
- ۱۹ • انواع قراردادهای خصوصی سازی
- ۲۰ • آموزه‌های برگرفته از تجربه‌های جهانی
- ۲۰ • ریسک‌های پنهان در فرآیند خصوصی سازی فرودگاه‌ها

ناشر

مرکز آموزش علمی- کاربردی
گروه بین‌المللی ره‌شهر (کوییک بیلد)

پژوهش و نگارش
قاسم خلیل‌زاده

امور هنری
آوا ذاکری فردی



سخنی با خوانندگان

بر اساس ادبیات نوین رشد و توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی، فرآیند حقوقی، مالی و اجرایی که در بسیاری از کشورهای جهان در راستای انجام اصلاحات اقتصادی و نظام اداری - مدیریتی کشور آغاز شده است، خصوصی سازی نامیده می شود. واژه "خصوصی سازی"^۱ که از نیمه های سده بیستم در اکثر نقاط جهان وارد ادبیات اقتصادی- سیاسی شد، بیانگر تغییر و تحول در میان مناسبات "ارکان حکومتی" و "بازار" است که در نهایت به سود فعالیت های بازار می انجامد. خصوصی سازی، رویکرد خردمندانه ای برای افزایش کارایی اقتصادی و مالی و توسعه زیر ساخت های اقتصاد ملی است که کاسته شدن از میزان تصدی های دولت و هزینه های بودجه سالیانه و بار مالی از مزیت های ممتاز آن به شمار می آیند. افزون بر این، خصوصی سازی بستر مناسب را برای ساز و کار آزاد عرضه و تقاضا در بازار آماده کرده و با رقابتی ساختن اقتصاد ملی به کارآمدی بیشتر عوامل تولید، افزایش کارایی این عوامل و در نتیجه تولید بیش تر و متنوع تر محصولات، کالاها و خدمات انجامیده و کاهش قیمت ها را برای مصرف کنندگان به ارمغان می آورد.

سیاست خصوصی سازی با وجود توسعه مبانی نظری و علمی سطح اقتصاد خرد^۲ و تجربه های شایان توجه حاصل از دستاوردهای کشورهایی که چنین استراتژی را در عرصه فعالیت های اقتصادی خود پذیرا شده اند، به یک واقعیت علمی تبدیل شده است. در سالیان اخیر، شرایط حاکم بر مدیریت و نگهداری فرودگاه ها در سطح جهانی، بسیاری از اداره کنندگان و مسوولان نهادهای بخش عمومی (دولتی) را برآن داشته است که خصوصی سازی فرودگاه های خود را در راس دستور کار خویش قرار دهند. در واقع، مشارکت بخش خصوصی در احداث و بهره برداری از فرودگاه ها در سطح جهانی به یک واقعیت عینی تبدیل شده است. واژه "خصوصی سازی فرودگاه ها" اکنون به عنوان یکی از مباحث اصلی توسعه فرودگاهی جایگاه مهمی را در ادبیات جهانی توسعه به خود اختصاص داده است. گفتنی است که ویژگی خصوصی سازی فرودگاه ها، یا فعالیت های فرودگاهی، در تجاری ساختن سامانه های بهره برداری فرودگاهی خلاصه می شود. البته امر خصوصی سازی فرودگاه ها، ریسک هایی را نیز شامل می شود که در این نشریه به طور مفصل به آن پرداخته خواهد شد.

گروه بین المللی ره شهر که مطالعات گسترده ای را درباره فرودگاه ها و استانداردهای رایج انجام داده است، امیدوار است این نشریه بتواند اهمیت توجه به خصوصی سازی در فرودگاه های کشور و لزوم سیاست گذاری برای آن را به مسوولان و دست اندرکاران این حوزه معرفی کند.

گروه بین المللی ره شهر

مقدمه

خصوصی‌سازی بر الزامی بودن تدوین یک راهبرد در سطح اقتصاد کلان تاکید بسیار دارد. سیاست خصوصی‌سازی باید بر اهداف راهبردی اقتصاد کلان کشور استوار باشد زیرا تجربه نشان داده است که بسیاری از طرح‌های توسعه به علت فقدان اهداف راهبردی، از قابلیت اجرایی چندانی برخوردار نبوده و فرآیند پیشرفت اجرایی اغلب طرح‌های توسعه (اعم از زیربنایی و تولیدی) قابل پیگیری و ارزیابی نبوده و در موارد زیادی به اهداف تعیین شده نایل نمی‌شوند. تدوین اهداف راهبردی و داشتن راهبرد برای خصوصی‌سازی جامع می‌تواند از تعارضات و تعاملات منفی حین اجرای طرح‌ها جلوگیری کرده و با حذف انحصار و گسترش رقابت، موجبات کاهش هزینه‌های جاری بنگاه‌های اقتصادی و شرکت‌ها را فراهم آورده و در نتیجه کوچک شدن اندازه دولت‌ها (کاهش تصدی‌های بخش عمومی) و زمینه‌های مساعد برای "توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی پایدار" کشورهای در حال توسعه را آماده کند.

سیاست خصوصی‌سازی پس از تبیین و تدوین راهبرد، باید بر دو اصل بنیادین "سودآوری" و "توسعه مالکیت خصوصی" معطوف باشد. بررسی دستاوردهای حاصل از فرآیند خصوصی‌سازی در کشورهای پیشرفته اروپا (نظیر بریتانیا، آلمان و فرانسه) در نیم قرن گذشته و کشورهای اروپای شرقی آزاد شده از استیلای کمونسیم در دو دهه اخیر، نشان می‌دهد که مرحله گذار از اقتصاد دولتی و ورود به اقتصاد بازار، بسته به فراخور زمان، مکان و الزامات محیطی، زمینه‌های مساعدی را برای اجرای خصوصی‌سازی به وجود آورده است. در زیر به بررسی اجمالی این زمینه‌ها می‌پردازیم.

نخست این که: طی روند خصوصی‌سازی، بهینه‌سازی شرایط درونی موجب افزایش بهره‌وری و سودآوری بنگاه‌های اقتصادی شده است. اقداماتی چون، تعالی فرهنگی کارکنان و مدیران بنگاه‌ها، توسعه منابع انسانی، مدیریت بهینه سرمایه و افزایش نرخ بازگشت سرمایه‌گذاری، ادغام فعالیت‌های همگون و موازی، توسعه

همکاری‌های بین المللی در راستای جذب سرمایه و فن‌آوری‌های پیشرفته، شفاف‌سازی قراردادها، تدوین استانداردهای بین المللی و بهبود شرایط خصوصی‌سازی پیمان، از آن جمله هستند.

دوم این که: آماده‌سازی فضای پیرامونی و بستر مساعد برای حرکت در جهت اقتصاد آزاد و سیاست خصوصی‌سازی، از جمله، ایجاد بستر مناسب برای قانون‌گذاری، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در راستای کاهش تصدی‌های دولت بر فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی و کارآمدتر کردن اقتصاد کلان، بازنگری در قوانین جاری همراه با تصویب قوانین جدید در پشتیبانی از فعالیت‌های بخش خصوصی و استراتژی خصوصی‌سازی و تغییر ماهیت مالکیت‌ها در دوره گذار از بنگاه‌های اقتصادی تحت تصدی دولت به سوی "مشارکت‌های بخش‌های عمومی - خصوصی"، تقویت مالکیت‌های خصوصی، تصویب قانون ضد انحصار، تعدیل قوانین ناظر بر مناسبات داخلی و روابط بین المللی، تضمین حقوق سرمایه‌گذاری خارجی و مالکیت خارجی سرمایه و زمین، شناورسازی نرخ مبادلات ارزی و وضع و تصویب قوانین و مقررات لازم برای نظارت بر فعالیت‌های بنگاه‌های خصوصی برای تامین امنیت مالکیت، سرمایه‌گذاری و سلامت اقتصادی و جلوگیری از رانت‌جویی و گسترش خدمات واسطه‌گری رانت جویانه، اجرای بهینه سیاست خصوصی‌سازی را تضمین می‌کنند.

سوم این که: توسل به راهبردها و سیاست‌های ذکر شده، هنگامی می‌تواند خصوصی‌سازی را به سر منزل مقصود برساند که دولت‌ها از طریق حمایت‌های مادی هدفمند و تعدیل و تغییر ساختار نظام بانکی و بازار سرمایه (بازار پولی و مالی) از دخالت در امور اقتصادی و تولیدی خودداری کرده و با اجرای صحیح راهبرد خصوصی‌سازی، کارآفرینی و فعالیت‌های خصوصی کارآمد را تشویق کرده و وظیفه خود را به نظارت عالیه بر فعالیت‌های عمده بخش خصوصی محدود کند. بی‌تردید، پشتیبانی‌های دولت از سیاست‌های خصوصی‌سازی زمانی می‌تواند کارساز باشد که دولت‌ها زمینه‌های حمایت غیر مادی، مانند نهادینه‌سازی امور کشوری و تقویت آن را از طریق توسعه شبکه اطلاع رسانی داخلی

و بین المللی، ارتقا سطح آموزش حرفه‌ای و تخصصی و گسترش تامین اجتماعی و بیمه بیکاری را به‌طور جدی تضمین کند.

«نگرشی به سابقه خصوصی سازی در ایران»

پیش از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷) طی اجرای پنج برنامه عمرانی، به تدریج توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی پر رنگ‌تر شد و اقتصاد (کلان) کشور در طول چهار دهه با اجرای طرح‌های توسعه زیربنایی توسط دولت‌های وقت از زمینه‌های مساعدی برای آزادسازی اقتصادی و تقویت بنیه بخش خصوصی برخوردار شد. اما با رویکرد دولت‌های پیش از انقلاب به الگوهای رشد و توسعه اقتصادی برون‌زا، به کمک وجوه حاصل از فروش نفت خام (در واقع فروش دارایی‌های کشور)، هر لحظه از اصول و مبانی توسعه اقتصادی - اجتماعی درون‌زا فاصله گرفت. رشد نامتعادل و نامتوازن سرزمین، عدم تعادل‌های اقتصادی - اجتماعی و سیاسی را در پی داشت، که یکی از زمینه‌های مساعد را برای نارضایتی عمومی از شرایط حاکم بر کشور به وجود آورد.

پس از انقلاب اسلامی، که دولتی شدن بخش عمده‌ای از اقتصاد ملی را در پی داشت، بر عکس روند جهانی (که توسعه خصوصی سازی و کوچک‌تر شدن حجم دولت‌ها را فراهم می‌کرد) حجم و اندازه دولت‌های وقت به‌طور بی‌سابقه‌ای افزایش یافت. در دوران سازندگی، که سیاست تعدیل اقتصادی پیشنهاد صندوق بین‌المللی پول به اجرا درآمد، در راستای اجرای سیاست خصوصی سازی، با هدف برون رفت از بحران موجود و تحقق نرخ رشد اقتصادی مناسب از طریق کاهش میزان تصدی‌های دولت بر بنگاه‌های اقتصادی کشور، گام‌های اندیشیده شده‌ای برداشته شد. اگرچه سیاست خصوصی سازی تحت عنوان "سیاست تعدیل" از تصویب مجلس شورای اسلامی پنجم گذشت اما به زودی آن سیاست به دست فراموشی سپرده شد. در سال ۱۳۷۷ با تشکیل کمیته‌های کارشناسی، بحث گسترده‌ای پیرامون اصل ۴۴ قانون اساسی آغاز شد که سرانجام در سال ۱۳۸۲ برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارایه شد، اما ابلاغ مصوبات آن دو سال

به درازا کشید. روند خصوصی سازی در ایران به کندی پیش رفت و اهداف خصوصی سازی بر طبق آنچه که در ادبیات جهانی آن تعریف شده است، مطابق خواسته‌ها و انتظارات مدیریت کلان اقتصاد کشور که طی چهار برنامه توسعه پنج ساله (پس از انقلاب) بر اجرای آن تاکید شده بود، پیش نرفت.

تجربه خصوصی سازی در سایر کشورها بیانگر این واقعیت است که تنها اعمال نظارت موثر دولت‌ها موجبات موفقیت اجرای سیاست‌های خصوصی سازی را فراهم آورده است. در ایران، تأسیس سازمان خصوصی سازی و تدوین اساسنامه آن طبق بند (ج) ماده ۱۴ قانون برنامه سوم توسعه و نظارت بر فرآیند واگذاری‌ها و ارایه گزارش‌های نظارتی ادواری به رییس دولت و مجلس شورای اسلامی نیز به‌عنوان وظایف شورای عالی واگذاری برشمرده شده است تا شورای مزبور در صورت لزوم از پی‌آمدهای منفی خصوصی سازی جلوگیری کرده و یا از عوارض نامطلوب آن بکاهد. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، عواملی چون شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عمومی به منظور تامین عدالت اجتماعی، افزایش کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فن‌آوری، افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در تمامی عرصه‌های اقتصاد ملی، کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح اشتغال و تشویق مردم به پس‌انداز، افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و بهبود درآمد خانوارها را در بر می‌گرفت و انتظار می‌رفت که پس از ابلاغ به دولت به گونه مناسبی این سیاست‌ها در جهت پیشبرد خصوصی سازی کارساز باشند.

تجربه و عملکرد سه ساله نخست سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور نشان می‌دهد که وفاق کامل در زمینه اتخاذ یک رویکرد واحد و یک راهبرد بهینه در جهت دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده وجود نداشته است و حرکت‌های آغاز شده در مسیر تعیین و تبیین شده پیش نمی‌رود. به گمان برخی ناظران، فرآیند خصوصی سازی در ایران، صرفاً معطوف به مالکیت دولتی

شرایط مناسب برای رشد پایدار شرکت‌ها و به بلوغ رسیدن شرکت‌داری^۱ در کشور، فقدان شرایط لازم برای توسعه بیشتر بازار سرمایه (بورس اوراق بهادار)، تعبیر نادرست برخی تصمیم‌سازان بخش عمومی از مقوله خصوصی سازی، عدم درک درست فلسفه خصوصی سازی و اهمیت بارز آن توسط مدیریت کلان اقتصادی کشور، ضعیف بودن تمایل به پس‌انداز عمومی و کاستی آشکار در تشکیل سرمایه داخلی به علت تداوم رکود تورمی اقتصاد، از عمده‌ترین موانع خصوصی سازی در ایران هستند.

« روند خصوصی سازی در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی^۲ »

مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که به عنوان مقوله‌ای بسیار مهم در عرصه اقتصادهای توسعه امروز تلقی می‌شوند، از دیر باز نقش برجسته‌ای در تجارت بین‌المللی و توسعه اقتصادهای ملی ایفا کرده‌اند. مناطق آزاد تمام عیار و شهرهای آزادی چون جبل‌الطارق و کشوری چون سنگاپور به ترتیب از سال‌های ۱۷۰۴ و ۱۸۱۹ در نقش مناطق آزاد پیشرو جهان ایفای نقش کرده‌اند. از آنجا که در شرایط کنونی نقش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در کانون توجه ناظران و کارشناسان بین‌المللی قرار گرفته است، لذا جا دارد این مقوله یک بار دیگر از دیدگاه مناطق آزاد نوین در حال ظهور در نقاط مختلف جهان مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

مناطق ویژه اقتصادی^۳، به عنوان گونه‌ای متمایز از انواع مناطق آزاد، معرف نواحی جغرافیایی محصور هستند که تنها توسط یک نهاد اداره می‌شوند. این مناطق به عنوان کانون‌های تجارت بین‌المللی و توسعه صنعتی و مبادله انواع خدمات پیشرفته، مشوق‌های ویژه‌ای مانند واردات بدون پرداخت عوارض گمرکی، تسهیل مقررات گمرکی و مانند آنها را به کارآفرینان و سرمایه‌گذاران در این گونه مناطق اعطا می‌کنند. روند ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی نوین که از دهه ۱۹۸۰ به بعد شتاب بسیار گرفته است، در واقع سرآغازی

شرکت‌ها و نحوه واگذاری آنها به بخش خصوصی مشکل اصلی اجرای این سیاست است، که با رهیافت‌های ممکن برای چگونگی انتقال مالکیت‌ها به بخش خصوصی این مشکل حل خواهد شد. این کارشناسان بر این باورند که بدون ارتقای فضای کسب و کار و افزایش کارایی شرکت‌های تولیدی، اهداف خصوصی سازی نمی‌تواند محقق شود. این واقعیت که موضوع ارتقای فضای کسب و کار اقتصادی مشکل اصلی اقتصاد کلان بوده و افزایش کارایی شرکت‌های دولتی مربوط به سطح اقتصاد خرد است، همواره از نظر سیاست‌گذاران دولتی غافل مانده است. به بیان دیگر، برخی از مجریان تصور می‌کردند که از طریق افزایش کارایی اقتصاد خرد به تامین رونق کسب و کار در سطح کلان می‌رسند، در صورتی که این تصور درست بر خلاف فرآیند تجربه‌های موفق جهانی در این زمینه به شمار می‌آید.

« موانع خصوصی سازی در ایران »

بی‌گمان، ثبات اقتصادی و تداوم رشد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از الزامات کنترل تقاضای کل در جامعه، متعادل کردن تراز پرداخت‌های کشور و کاهش فشارهای تورمی به شمار می‌آید. در فقدان سیاست‌های آزادسازی اقتصاد، که تداوم انواع کنترل‌ها و سیاست‌های مداخله‌گرایانه دولت‌ها و امکان‌پذیر نشدن تصحیح ساختار قیمت‌های نسبی، از برآیندهای بارز آن است، اجرای موفقیت‌آمیز سیاست خصوصی سازی ممکن نخواهد بود. موانع ناشی از عدم رعایت پیش-شرط‌های سیاست خصوصی سازی در ایران را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

عدم شفافیت و ثبات در سیاست‌گذاری اقتصادی دولت‌ها، تداوم نگرش حاکمیت مدیریت دولتی، بالا بودن نرخ سودآوری بخش‌های غیر مولد اقتصاد به زیان بخش‌های مولد، سودآور نبودن بنگاه‌های اقتصادی تحت تصدی دولت، شفاف نبودن اطلاعات عملکردی شرکت‌ها، قدیمی بودن قانون تجارت، نبود

دلیل اصلی رشد تعداد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی خصوصی (با مالکیت خصوصی، فعالیت‌های مبتنی بر ساز و کار بازار و اداره مناطق مزبور توسط نهادهای بخش خصوصی) را می‌توان در افزایش سودآوری فعالیت‌های خصوصی، اشتیاق سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به فعالیت در مناطق آزاد و در نتیجه کاسته شدن از تصدی‌های دولتی و اختصاص بودجه از محل بودجه سالیانه برای احداث این مناطق، جستجو کرد. مشارکت‌های بخش عمومی و بخش خصوصی^۲ اکنون چه در مناطق آزاد و چه در عرصه فعالیت‌های اقتصادی دیگر رو به فزونی گذاشته و به بهترین شیوه همکاری میان دو بخش دولتی و خصوصی تبدیل شده است. مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی به شکل‌های زیر در اکثر نقاط در حال توسعه جهان روند صعودی به خود گرفته است:

- سرمایه‌گذاری بخش عمومی در زیرساخت‌ها و تسهیلات مربوط بیرونی^۳ مانند تامین سرویس‌های جانبی، احداث راه‌ها و ...، به‌عنوان عامل تشویقی برای تامین مالی طرح‌های زیرساخت درون این مناطق^۴ و تسهیلات مربوط به آن.

- یکپارچه‌سازی زمین‌های مناطق مورد نظر و آماده کردن آن توسط دولت برای واگذاری از طریق اجاره بلندمدت به کارآفرینان و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، آزادسازی مالکیت زمین توسط کارآفرینان از طریق وضع مقررات و تهیه طرح کاربری زمین توسط دولت.

- رویکرد به شیوه‌های "ساخت، بهره‌برداری و انتقال"^۵ و "ساخت-بهره‌برداری- مالکیت"^۶ در نواحی درون سایت و بیرون سایت مناطق آزاد برای احداث زیر ساخت‌ها و تسهیلات مربوط، تحت تضمین و پشتیبانی مالی دولت از آنها.

- برون‌سپاری تمام و یا بخش‌هایی از فعالیت‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی تحت تصدی دولت به بخش خصوصی یا واگذاری کامل آن‌ها به بخش خصوصی از طریق اجاره بلند مدت^۷.

برای آزادسازی اقتصادی و اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در پهنه‌هایی از اقتصادهای بسته (کشورهای مستقل مشترک‌المنافع^۱ و کشورهای اروپای شرقی، اروپای مرکزی، خاورمیانه و شمال آفریقا) محسوب می‌شود.

با وجود کوشش‌های فراگیر در مناطقی چون آسیا، آسیای جنوب شرقی، (به‌ویژه چین)، آمریکای لاتین، اروپای مرکزی و اروپای شرقی، در راستای ایجاد مناطق آزاد اقتصادی، اغلب مناطق آزاد و ویژه اقتصادی احداث شده در این نقاط با وجود این‌که به فعالیت‌های اشتغال‌زا و فعالیت‌های تبدیلی (مونتاژ)، تولید منسوجات و پوشاک و تجهیزات الکتریکی و الکترونیکی پرداخته‌اند اما هنوز نتوانسته‌اند به تخصص‌های صنعتی پیچیده دست یابند. تردیدی نیست که تولید محصولات صنعتی تخصصی با میزان تخصص‌های حاصل از روند صنعتی شدن در کشورهای میزبان مناطق آزاد و ویژه اقتصادی تناسب دارد و بی‌تردید، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در آینده خواهند توانست به تخصص‌های پیشرفته صنعتی نایل شده و نقش بسزایی را در جهت پیشبرد سیاست‌های خصوصی‌سازی محدود ایفا کرده و عرصه اقتصاد ملی را برای تشویق فعالیت‌های مبتنی بر ساز و کار بازار آزاد آماده کنند.

روند دو دهه گذشته نشان‌دهنده رشد فزاینده شمار مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مبتنی بر مالکیت خصوصی است. مطالعات انجام شده در این زمینه بیانگر واقعیت افزایش میزان فعالیت‌های بخش خصوصی این‌گونه مناطق تا حدود ۶۲ درصد از ۲۱۰۱ منطقه آزاد و ویژه اقتصادی عمده دایر شده در سطح جهان است. رشد فزاینده فعالیت‌های بخش خصوصی در این‌گونه مناطق نسبت به دهه‌های پیش از ۱۹۸۰، که تنها محدود به ۲۵ درصد از مناطق بوده است، نقطه عطفی در خصوصی‌سازی فعالیت‌ها در این مناطق به شمار می‌آید.

1- CIS: Commonwealth of Independent States
4- On Site 5- BOT: Build- Operate- Transfer

2- Public Private Partnership
6- BOO: Build- Operate- own

3- Off Site
7- Lease

◀ سابقه خصوصی سازی فرودگاه‌ها در جهان

با آغاز سده بیست و یکم و ورود جامعه جهانی به هزاره سوم، روند جهانی خصوصی سازی فرودگاه‌ها شتاب بیشتری گرفته است. در سالیان اخیر، شرایط حاکم بر مدیریت و نگهداری فرودگاه‌ها در سطح جهانی، بسیاری از اداره‌کنندگان و مسوولان نهادهای بخش عمومی (دولتی) را برآن داشته است که خصوصی سازی فرودگاه‌های خود را در راس دستور کار خویش قرار دهند. از آنجا که موضوع خصوصی سازی به عنوان یک اقدام جسورانه در عرصه کاستن از میزان تصدی دولت‌ها در بسیاری از نقاط جهان به یکی از چالش‌های عمده تبدیل شده است، از این رو، چگونگی ورود به این عرصه و مدیریت خردمندانه آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مشارکت بخش خصوصی در احداث و بهره‌برداری از فرودگاه‌ها در سطح جهانی، امروزه به یک واقعیت عینی تبدیل شده است و واژه "خصوصی سازی فرودگاه‌ها" اکنون به عنوان یکی از مباحث اصلی توسعه فرودگاهی جایگاه مهمی را در ادبیات جهانی توسعه به خود اختصاص داده است.

رویکرد به خصوصی سازی فرودگاه‌ها هنگامی رواج یافت که بسیاری از کشورها دریافتند که ادامه ساخت و توسعه و بهره‌برداری فرودگاه‌ها دیگر به شیوه معمول و سنتی امکان پذیر نیست. در گذشته‌های نه چندان دور، رویکرد به خصوصی سازی تنها به احداث بزرگراه‌ها، پل‌ها، تونل‌ها، شبکه‌های انتقال برق و امواج مخابراتی محدود بود و اغلب این گونه طرح‌ها از طریق عقد قراردادهای "ساخت، بهره‌برداری و انتقال" به اجرا در می‌آمدند. دولت‌های مجری این گونه طرح‌های توسعه نیز ترجیح می‌دادند که با اعطای این گونه امتیازها به سازندگان، ساخت و بهره‌برداری از تسهیلات و تاسیسات ایجاد شده را تا مدت محدود تضمین شده به سازندگان واگذار کنند.

اما در مورد طرح‌های ساخت و بهره‌برداری فرودگاهی رویکرد دولت‌ها متفاوت بود. تا آغاز ۱۹۷۰، تامین مالی طرح‌های ساخت

و توسعه فرودگاه‌ها متکی به وصول مالیات‌ها، انتشار اوراق بهادار قرضه (مشارکتی) دولتی و درآمدهای حاصل از بهره‌برداری از تسهیلات فرودگاهی (وصول وجوه بابت خدمات قابل عرضه به کاربران این گونه تسهیلات و عوارض دروازه‌ای) بود.

از دهه ۱۹۷۰ به این سو، اجرای طرح توسعه فرودگاهی و بهره‌برداری از فرودگاه‌ها از دیدگاه کارشناسی تردیدآمیز جلوه می‌کرد، زیرا موانع موجود بر سر راه تنظیم و تصویب بودجه‌های سالانه و دشواری تامین مالی یک چنین طرح‌های بزرگی بیش از هر زمان دیگری توسل به رویکردهای نوین را ضروری می‌کرد. در رهگذر این تحول، رویکرد به "مشارکت عمومی (دولتی) - خصوصی" برای تامین مالی این گونه طرح‌ها در این میان، نقش پررنگ‌تری به خود گرفت، چرا که با توسل به یک چنین ابتکاری اجرای موفقیت‌آمیز طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌ای به سهولت تضمین می‌شد. نکته شایان توجه در این رهیافت و جلب مشارکت بخش خصوصی با دولت‌ها، مشروط به این بود که طرح‌های مورد نظر ماهیت تجاری داشته و از قابلیت بالایی در نرخ بازگشت سرمایه برخوردار بوده و افزون بر آن، سرمایه‌گذاران در این گونه مشارکت سهمی از سود بهره‌برداری از تسهیلات فرودگاهی را نیز به خود اختصاص دهند.

بدین‌سان، نخستین شیوه‌های "ساخت، بهره‌برداری و انتقال" به صورت مشارکت بخش‌های "عمومی - خصوصی" در عرصه طرح‌های احداث و توسعه فرودگاه‌ها شکل گرفت. این شیوه از مشارکت (سرمایه‌گذاری مشترک دولتی - خصوصی) ابتدا در طرح‌های توسعه تسهیلات ترمینال‌های مسافری و بار هوایی^۱ به کار گرفته شد و در پی آن، به تمام طرح‌های ساخت، توسعه و بهره‌برداری از مجموعه تسهیلات و تاسیسات فرودگاهی تعمیم داده شد. شیوه "مشارکت دولتی - خصوصی" در دو دهه اخیر در قلمرو اغلب طرح‌های زیربنایی چون شبکه انتقال برق، شبکه مخابراتی و شبکه راه‌آهن فراگیر شده است.

صاحبان و مالکان (کارفرمایان) و هم منافع سرمایه گذاران در طرح های بزرگ سرمایه ای، به گونه ای مطلوب تضمین شود.

◀ فرجام برخی خصوصی سازی ها در جهان

خصوصی سازی تاسیسات و تسهیلات اقتصادی و تجاری تحت تصدی دولت ها در گستره جهانی در عمل از نیمه های دهه ۱۹۸۰ آغاز شد و بریتانیا در عصر نخست وزیری خانم تاچر به عنوان کشوری پیشرو در عرصه خصوصی سازی به این چالش بزرگ دست یافت. طی آن دوران، دولت بریتانیا بسیاری از دارایی های صنعتی مانند ذوب آهن، نیروگاه های برق، شرکت خدمات تلفنی و مهم تر از همه، شرکت هواپیمایی بریتانیا^۱ و مدیریت سازمان فرودگاه های بریتانیا^۲ را، که پس از جنگ جهانی دوم در اختیار دولت های حزب کارگر (سوسیالیست) بوده اند، به بخش خصوصی واگذار کرد.

خوش فرجامی این اقدامات در بریتانیا که حاکی از سود سرشار آن تسهیلات پس از واگذاری به بخش خصوصی بود، انگیزه های فراوانی را برای پیروی از سیاست خصوصی سازی در سایر کشورهای جهان در پی داشت. پیرو این تحولات، بسیاری از کشورهایی که سال ها تحت حکومت دولت های حزب کارگر اداره می شدند با این تصور که مالکیت دولتی می تواند به عنوان بهترین شالوده سیاسی در اداره امور کشوری به شمار آید، از باورهای گذشته خود دست برداشتند.

کشور مکزیک در سال های ۱۹۹۰، بانک ها و شرکت تلفن و قسمتی از بنادر خود را خصوصی سازی کرد و در سال ۱۹۹۷ فرآیند خصوصی سازی فرودگاه های خود را به طور جدی آغاز کرد. کشور آلمان به خصوصی سازی هواپیمایی ملی خود، لوفت هانزا^۳، و همچنین فرودگاه های عمده کشور مبادرت کرد. روسیه و سایر کشورهای کمونیستی (سابق) نیز در مقیاس گسترده ای به خصوصی سازی فعالیت های صنعتی خود مبادرت کردند.

گفتنی است که ویژگی خصوصی سازی فرودگاه ها، یا فعالیت های فرودگاهی، در تجاری ساختن سامانه های بهره برداری فرودگاهی خلاصه می شود. این در حالی است که سابق بر این، فرودگاه هایی که به طور کامل توسط دولت ها اداره می شدند حتی از جبران هزینه های بهره برداری از فرودگاه های خود محروم بودند و به سبب همین وضعیت دشوار، مدیریت های دولتی، فرودگاه ها را ناگزیر از توسل به این گونه تدبیر کرد و مدیران دولتی به زودی دریافتند که نه تنها خصوصی سازی فرودگاه ها می تواند تمامی هزینه های مالیاتی و بهره برداری از تسهیلات ایجاد شده را پوشش دهد بلکه سود قابل ملاحظه ای را نیز عاید آنان می کند.

تردیدی نیست که در روند خصوصی سازی، توجه اکید به ماهیت تجاری طرح ها مستلزم ارزیابی این گونه پروژه های سرمایه ای به لحاظ امکان پذیری مالی است. به بیان دیگر، سرمایه گذاران بخش خصوصی مایل به مشارکت با دولت باید از میزان ریسک ناشی از مشارکت خود و چگونگی مدیریت ریسک های مطرح در آن آگاه شوند، زیرا شواهد موجود نشان می دهند که در مواردی، "مشارکت دولتی- خصوصی" چندان که باید از نظر نرخ بازگشت سرمایه موفق نبوده اند، چرا که برخی از پروژه های بزرگراهی احداث شده به طریق شیوه های "ساخت و بهره برداری و انتقال" و مشابه آن ها، نتوانسته اند با وصول عوارض دروازه ای، هزینه های سرمایه ای و بهره برداری خود را جبران کنند. وجود این گونه شواهد عینی در عرصه "مشارکت های دولتی- خصوصی" از آغاز دهه ۱۹۷۰ تا کنون، سرمایه گذاران بخش خصوصی را ناگزیر کرده است که در مشارکت های خود میزان ریسک موجود و چگونگی مدیریت آن را با احتیاط تمام پیش بینی کنند.

بی تردید، احتمال رخداد غیر قابل انتظار ناشی از عدم تشخیص به هنگام، که "ریسک" نامیده می شود، باید در سرلوحه دغدغه و دستور کار سازندگان سرمایه گذار در طرح های "مشارکتی دولتی- خصوصی" قرار گیرد تا از طریق مدیریت بهینه ریسک، هم منافع

1- British Airways

2- BAA: British Aeronautics Association

3- Lufthansa

که از اقتدار لازم (یعنی توانایی وتو کردن پروژه های فرودگاهی با توسل به امتیازات مبتنی بر صراحت قانونی برای اجاره دادن بلند مدت آن ها) برای کمک همه جانبه به احداث، توسعه و اداره آن ها برخوردارند، قرار دارند. از آنجا که شرایط حاکم در ایالات متحده آمریکا به گونه بارزی متفاوت از بسیاری از کشورهای دیگر است، از این رو معلوم نیست که این کشور چگونه و تا چه حدی ناگزیر است که در خصوصی سازی فرودگاه ها از الگوی سایر کشورها پیروی کند.

تجربه های حاصل از اجرای سیاست های خصوصی سازی در بسیاری از بنگاه های تولیدی و خدماتی تحت تصدی های بخش عمومی در گستره جهانی، نشان دهنده برخی کامیابی ها و ناکامی ها در این رهگذر بوده است. چالش برانگیز بودن سیاست های خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای مبتنی بر اقتصاد آزاد در اغلب موارد از علاقه و منافع حاصل از تصدی های بخش عمومی (دولتی) بر اداره امور بنگاه ها و موسسات اقتصادی و تجاری، که هم به عنوان دارایی های ارزشمند جوامع و هم انحصارات بزرگ بالقوه به شمار می آیند، ناشی می شود. این گونه ویژگی ها در بسیاری از موارد مانع از امکان واگذاری اختیارات و امتیازات ناشی از آن ها به بخش خصوصی می شوند.

شایان توجه این که سیاست خصوصی سازی ایجاب می کند که پیش از واگذاری اختیارات اداره بنگاه های اقتصادی تحت تصدی دولت ها، بخش خصوصی از توانمندی های لازم برای اداره امور این گونه بنگاه ها بهره مند شده و سرمایه گذاری خصوصی، چگونگی خدمات قابل ارایه از سوی آنان، تغییرات ناشی در ساختار هزینه های ناشی از واگذاری و شفاف سازی فعالیت آن ها پس از انجام واگذاری، تحت ضوابط دقیق و احیاناً مقررات ویژه درآیند. بی گمان، به دلیل اهمیت بارز فعالیت های فرودگاهی، رعایت این معیارها در فرآیند خصوصی سازی فرودگاه ها بیش از سایر بنگاه های اقتصادی الزامی است.

بی تردید، تجربه های برگرفته از آزمون های جهانی در این زمینه می تواند آموزه های لازم را در اختیار اداره کنندگان فرودگاه هایی

بی تردید، فرآیند خصوصی سازی بر سرنوشت فرودگاه ها و سیر تحول آن ها اثر گذار بوده است. خصوصی سازی های عمده در فرودگاه ها، که از اوایل دهه ۱۹۸۰ در گستره جهانی آغاز شد، بیش از همه در کشورهای استرالیا، بریتانیا و کانادا مشهود بوده است. کشورهای دیگری را که کم و بیش کوشش های زیادی در این زمینه کرده و یا به گونه ای فعال وارد فرآیند خصوصی سازی شده اند، عبارتند از: آرژانتین، اتریش، بولیوی، شیلی، مجارستان، ایتالیا، ماکائو، مکزیک، هلند، فیلیپین، آفریقای جنوبی و کشورهای دیگری که هنوز هم بر شمار آن ها افزوده می شود. در این رهگذر، عمده ترین تلاش ها در زمینه خصوصی سازی فرودگاه ها در کشورهایی صورت گرفته است که برنامه ریزی، طراحی تامین مالی و مدیریت فرودگاهی در آن ها به طور کامل با آنچه که در ایالات متحده آمریکا صورت گرفته است، منافات دارد. در بسیاری از کشورهای دیگر (به غیر از آمریکا) فرودگاه ها بر اساس موازین زیر اداره می شوند.

- تحت تصدی و مسوولیت کامل دولت (ملی) قرار دارند.

- توسط دولت (بخش عمومی) تامین مالی می شوند.

- تمام و کمال توسط صاحب منصبان سیاسی و از طریق سازمان خدمات هواپیمایی کشوری (ملی) مستقر در پایتخت (مرکز سیاسی) کنترل می شوند.

در کشورهایی که کنترل متمرکز ملی بر اداره فرودگاه ها حاکم است، فرصت های زیادی برای ابتکارها و گرایش شدید به گریز از مرکزیت سیاسی و رهایی از فرآیندهای دولتی "زمان بر"، با هدف برخورداری از شرایط مساعد جوامع محلی و محیط تجاری رقابتی، پدیدار شده است.

لازم به تاکید است که شرایط محیطی در کشورهایی که عمده ترین خصوصی سازی های فرودگاهی در آن ها رخ داده است آشکارا با شرایط محیطی حاکم بر ایالات متحده آمریکا متفاوت بوده است. در ایالات متحده، فرودگاه های تجاری از یک سو، فارغ از کنترل بخش عمومی (ملی) بوده و توسط شهرداری های محلی یا نهادهای منطقه ای اداره شده و از سوی دیگر، تحت نفوذ و تاثیر منافع ناشی از رقابت خصوصی، به ویژه توسط خطوط هواپیمایی

یکی از گزینه‌های راهبردی در رویکرد به پیشبرد فرآیند خصوصی سازی فرودگاه‌ها به چگونگی اقدامات دولت‌ها در پاسداری از منافع عمومی جامعه، به‌ویژه به لحاظ نرخ‌های خدمات قابل عرضه از سوی فرودگاه‌ها به مردم، بستگی دارد. در هر حال، در این میان تنها دو گزینه وجود دارند و این دو گزینه میان دو سوی طیف سیاستی در نوسان هستند. گزینه تداوم اعمال حاکمیت دولت و مقررات وضع شده که به‌صورت ذاتی نافرجام است و گزینه تداوم مالکیت دولتی - مشارکتی در احداث و توسعه فرودگاه‌ها که رویکردی همیارانه و مشارکت‌جویانه به شمار می‌آید.

رویکرد مشارکتی که در شماری از کشورها توسط اداره‌کنندگان فرودگاه‌ها در ایالات متحده آمریکا و سایر کشورهای جهان به آزمون تجربه گذاشته شده است، به درستی نمایانگر قابلیت آن رویکرد در صیانت از منافع جامعه با بهینه‌سازی فعالیت‌ها و خدمات فرودگاهی و پاسخگویی به انتظارات جامعه در برآورده ساختن نیازهای فزاینده همه ذی‌نفعان نسبت به ارتقا و بهبود ظرفیت‌ها و کارایی خدمات فرودگاهی است.

پیش از پاسخ به پرسش‌های مطرح در عرصه خصوصی سازی فرودگاه‌ها لازم است مفهوم جامعی از "خصوصی سازی" در عمل ارایه شود. شایان توجه این که رسیدن به یک چنین مفهوم روشنی به معنای پی بردن به وجود پیچیدگی‌های بسیار در مقوله خصوصی سازی است.

«مفهوم جامع خصوصی سازی»

خصوصی سازی، مفهوم بسیار پیچیده‌ای دارد. خصوصی سازی بنا به تعریف ساده آن بر انتقال مالکیت یک فعالیت دولتی معنا شده و بر فروش دارایی‌های تحت تملک دولت به ذی‌نفعان خصوصی دلالت دارد. این اقدام برعکس "ملی کردن" یک فعالیت خصوصی یا مصادره آن به سود بخش عمومی است، که اقدامات دولت سوسیالیست کارگری وقت بریتانیا در اواخر دهه ۱۹۴۰ نمونه

که برای نخستین بار به خصوصی سازی مبادرت می‌کنند، بگذارند. یافته‌های تجربی در این زمینه را می‌توان به شرح زیر برشماری کرد.

- هنوز تفاهم عمومی و برداشت قطعی در بسیاری از کشورها در زمینه امکانات موجود برای خصوصی سازی فرودگاه‌ها وجود ندارد. در ایالات متحده آمریکا برخی از صاحب‌نظران بر این باورند که این کشور در روند خصوصی سازی فرودگاه‌های خود بالاترین رتبه جهانی را احراز می‌کند و برعکس به نظر برخی ناظران دیگر، در مقایسه با سایر کشورها، در ایالات متحده روند خصوصی سازی فرودگاه‌ها چشم انداز چندان مطلوبی را به تصویر نمی‌کشد.

- در بسیاری از کشورها باور بر این است که بخش‌های عمده‌ای از اداره امور فرودگاهی باید به دلیل صیانت از منافع جامعه، کماکان تحت تصدی و کنترل موسسات دولتی باقی بمانند.

- خصوصی سازی فرودگاه‌ها ممکن است به درازا انجامد زیرا فرآیند واگذاری و انتقال امور به مذاکرات حساس و مفصلی میان گروه‌های ذی نفع در کسب و کار فرودگاهی نیاز دارد و پیشبرد این گونه مذاکرات و رسیدن به اجماع و تفاهم عمومی به آسانی محقق نخواهد شد.

با پذیرش این واقعیت که خصوصی سازی فرودگاه‌ها در هر کشوری، سیاستی مطلوب و اقدامی غیر قابل اجتناب جلوه می‌کند، نگاهی به فرصت‌های واقعی برای خصوصی سازی فرودگاه‌ها به بذل توجه به آموزه‌های برگرفته از تجربه کشورهای جهان، می‌تواند در این زمینه رهگشا باشد. آموزه‌های برگرفته از تجربه‌های جهانی در زمینه گزینه‌های بهینه خصوصی سازی مبتنی بر کاستن هزینه‌های مالی و اجتماعی و توجه به نیازهای گوناگون تجاری و اجتماعی مورد انتظار گروه‌های ذی‌نفع و زمینه‌های مرتبط با تحولات فرودگاهی، می‌تواند به مباشران خصوصی سازی فرودگاه‌ها کمک‌های سودمند و شایانی کند.

گویایی در این زمینه به شمار می آیند. از آنجا که این تعبیر ساده "نقش مالکیت در کنترل دارایی" را به طور ضمنی در بر دارد، بنابراین با تغییر مالکیت یک فعالیت، کنترل همه جنبه های مهم مدیریتی و مباحث استراتژیک آن نیز تغییر می کند.

خصوصی سازی به مفهوم ساده آن که صرفاً بر مالکیت تاکید دارد ممکن است گمراه کننده باشد. کنترل یک فعالیت، تنها بر مالکیت آن محدود نمی شود، بلکه مدیریت و هدایت راهبردی آن فعالیت را نیز در بر می گیرد. در برخی موارد مالکیت و مدیریت یک فعالیت دولتی لزوماً به معنای توأم بودن هر دو گزینه نیست. مالکیت و کنترل یک فرودگاه یا می تواند در اختیار کامل دولت، یا در اختیار بخش خصوصی باشد، یا این که، این دو بخش در مالکیت و مدیریت فرودگاه مشارکت کنند، که در واقع بهترین گزینه ممکن است.

منطقی ترین برداشت از خصوصی سازی، بر انتقال برخی از کنترل ها از بخش عمومی به معنای هدایت دولتی آن فعالیت و واگذاری آن به بخش خصوصی - تجاری، دلالت دارد. بر اساس این برداشت، انتقال مالکیت یا انتقال کنترل آن به دیگری به صورت جداگانه صورت می گیرد. بر این اساس، خصوصی سازی می تواند از طریق انتقال کنترل مدیریتی از بخش دولتی به بخش خصوصی نیز محقق شود. به عنوان مثال، خصوصی سازی فرودگاه ها در استرالیا به این شکل انجام می شود: دولت فدرال استرالیا با انعقاد قراردادهای اجاره بلندمدت ۵۰ ساله با کنسرسیومی^۱ متشکل از صاحبان کسب و کار خصوصی، مدیریت فرودگاه را به بخش خصوصی انتقال می دهد. در این حالت دولت کنترل روزانه و سالانه عملیات فرودگاهی را به کارگزاران تجاری واگذار می کند، اما در عین حال، اختیار اعمال کنترل بر شماری از انواع تسهیلات و تغییرات بلندمدت را برای خود حفظ می کند.

از دیدگاه خبرگان خصوصی سازی فرودگاه ها، مدیریت و هدایت راهبردی را می توان با در نظر گرفتن عوامل متعدد و موثر به قرار

زیر اعمال کرد:

- برنامه ریزی برای گسترش و توسعه فعالیت ها در آینده
- طراحی پروژه های خاص
- تامین مالی ساخت و راه اندازی تسهیلات
- بهره برداری از تسهیلات
- قیمت گذاری خدمات
- فراهم کردن امکان دسترسی مردم به خدمات
- مالکیت اموال و دارایی ها

هنگام اتخاذ تدابیر لازم در راستای خصوصی سازی فرودگاه ها، افزون بر توجه به مقوله ساده مالکیتی، توجه به میزان مشارکت دولت در طیف گسترده عناصر و مولفه های مدیریتی و هدایت راهبردی فعالیت مورد نظر نیز واجد اهمیت است.

بر اساس گزارش منتشر شده در GAO^۲ در زمینه خصوصی سازی، اصطلاح "خصوصی سازی" بر دامنه گسترده ای از فعالیت ها که متفاوت از یکدیگرند و می توانند میزان تصدی و دخالت دولت را در تمهیدات و ترتیبات مربوط به کالاها و خدمات کاهش دهند، دلالت دارد. دامنه خصوصی سازی می تواند مواردی چون برون سپاری، مشارکت بخش های عمومی - خصوصی، صدور اسناد هزینه^۳، واگذاری امتیازها (فرانشیز) و همچنین فروش قطعی، دارایی ها و بهره برداری های دولتی را شامل شود.

خصوصی سازی می تواند شیوه های متنوع و عناصر بسیاری را در برگیرد. در صورتی که یک فعالیت به صورت کامل خصوصی نشود، اعمال کنترل بر آن می تواند به اجزا تفکیک شود: کنترل را می توان به صورت مشارکتی با دیگری تقسیم کرد، در غیر این صورت، دولت می تواند تمامی آن فعالیت را تحت مقررات خود در آورد. در هر حال، انتخاب شیوه های مناسب در فرآیند خصوصی سازی را می توان یک مقوله سیاسی بسیار مهم قلمداد کرد.

« برخی از فعالیت‌ها نباید به‌طور کامل خصوصی‌سازی شوند

بسیاری از فعالیت‌ها در برگیرنده منافع عمومی است که در عمل نمی‌توان آن‌ها را به‌طور کامل به بخش خصوصی واگذار کرد. این فعالیت‌ها دو ویژگی عمده دارند:

- در صدر رفاه جامعه قرار دارند .

- به‌صورت بالقوه در معرض بهره‌برداری عمومی قرار دارند.

همگان بر این باورند که بهره‌برداری و مدیریت فعالیت‌هایی که یک چنین ویژگی‌هایی دارد نباید به دست بهره‌برداران تجاری خصوصی سپرده شوند. از دیر باز، دولت‌ها، "میدان-دار" بدون معارض این‌گونه فعالیت‌ها بوده‌اند و دخالت دولت‌ها در این‌گونه امور یا از طریق احراز مالکیت مستقیم یا به شیوه مشارکت فراگیر در طراحی و مدیریت آن‌ها شکل می‌گرفته است. به‌عنوان مثال، در ایالات متحده آمریکا، فعالیت‌های اصلی خدمات تلفنی و خدمات نیروی برق به‌صورت سنتی همواره از طریق فرآیندهای قانونی دولتی (وضع مقررات)، که تعیین نرخ‌ها و هزینه‌های قابل وصول بابت این‌گونه خدمات را در بر می‌گیرد، انجام می‌شود. این‌که، خدمات مزبور به مشترکین و مشتریان بالقوه چگونه عرضه می‌شوند، و این فعالیت‌ها چگونه در دسترس همه مشتریان بالقوه قرار می‌گیرند، بسیار واجد اهمیت است. در عرصه فعالیت‌هایی که دولت به اتخاذ تصمیمات اساسی مبادرت کرده و شرایط توسعه راهبردی آن صنعت یا فعالیت را تعریف می‌کند، در بهره‌برداری از آن فعالیت، تنها یک شریک مجازی به‌شمار می‌آید و این درحالی است که از دیر باز در ایالات متحده، مالکیت واقعی دارایی‌های شرکت‌های تلفن و برق آن کشور همواره در اختیار افراد خصوصی بوده است.

این‌که کدامین صنعت یا کدامین قسمت از یک بخش صنعتی دخالت بخش عمومی را ایجاب می‌کند، به وضعیت و موقعیت آن صنعت بستگی دارد. یکی از عوامل مهم مطرح در این زمینه، ظرفیت بالقوه صنعت یا فعالیت در امکان بهره‌برداری انحصار گرایانه از آن توسط مالک خصوصی است، زیرا در صورت وجود

رقابت واقعی در عرصه همان صنعت یا فعالیت (یا جز خاصی از آن)، نیروهای بازار مانع از ظهور انحصار خواهد شد و در این صورت دلایل محکمی برای اعمال کنترل آن فعالیت توسط دولت، چه از طریق مالکیت و چه از طریق وضع مقررات، وجود نخواهد داشت. حیاتی بودن یک فعالیت برای رفاه جامعه یکی دیگر از مولفه‌های کلیدی برای تعیین حدود دخالت دولت به منظور اعمال نوعی کنترل بر آن فعالیت است. به‌عنوان مثال، یک منطقه یا یک شهر ممکن است منافع قابل توجهی در برخورداری همه جانبه از ترابری خوب به لحاظ بزرگراه‌ها و مترو، از جنبه داخلی، و بنادر و فرودگاه‌های بهتر از جنبه خارجی، داشته باشد. مردم آن شهر ممکن است بر این باور باشند که این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها با افزایش اشتغال یا توسعه یک فعالیت صنعتی، حتی در صورتی که این‌گونه منافع از طریق بهره‌برداری صرف از تسهیلات ترابری قابل تامین نباشد، برای جامعه سودمند خواهند بود. در این‌گونه موارد، در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی انگیزه لازم برای عرضه ظرفیت‌های بیشتر یا خدماتی که مورد انتظار منطقه است، ایجاد خواهد شد.

مطلوبیت نوعی از اعمال کنترل دولتی بر یک فعالیت، یا جزیی از آن، ممکن است با تغییر وضعیت آن به‌طور آشکار تغییر کند. از این رو، با برقراری گزینه‌های مختلف در احداث، تولید و تحویل نیروی برق، فرصتی برای کاستن مقررات ناظر بر آن فعالیت فراهم می‌شود تا بلکه از آن طریق از میزان کنترل آن فعالیت توسط دولت کاسته شود. میزان مطلوب دخالت دولت در این‌گونه صنایع و فعالیت‌ها مطلق نبوده، بلکه امکان بازبینی مکرر از دارایی مورد بحث در بازه‌های زمانی تعیین شده می‌تواند در تعیین میزان دخالت دولت اثرگذار باشد.

« بسیاری از فرودگاه‌ها نباید به‌صورت کامل خصوصی‌سازی شوند

خصوصی‌سازی کامل فرودگاه‌های عمده تجاری به هیچ روی نمی‌تواند یک شیوه مناسب قلمداد شود. اشتیاق فزاینده بخش

در تصمیم‌گیری‌های عمده، یا از طریق وضع مقررات و اعطای مشوق‌هایی برای شرکت‌های خصوصی، اعمال شود. اما در هر صورت، این که جامعه و کشور از طریق اداره یک فعالیت توسط یک نهاد دولتی یا از طریق وضع مقررات برای آن فعالیت بیشتر سود می‌برد، کماکان به عنوان یک مقوله قابل بحث باقی می‌ماند.

◀ فرودگاه‌های آمریکا، خصوصی سازی شده‌ترین فرودگاه‌های جهان

با وجود این که همه فرودگاه‌های تجاری عمده ایالات متحده در مالکیت نهادهای دولتی قرار دارند اما این کشور خصوصی سازی شده‌ترین فرودگاه‌های جهان را در خود جای داده است. در مقایسه با هر کشور دیگر جهان و در مقایسه با کشورهایی که اخیراً به خصوصی سازی فرودگاه‌های خود مبادرت کرده‌اند، فرودگاه‌های عمده در آمریکا از بالاترین اختیارات کنترل خصوصی تمامی جنبه‌ها، نظیر برنامه‌ریزی، طراحی، تامین مالی، بهره‌برداری، قیمت‌گذاری و دسترسی‌های فرودگاهی، برخوردار هستند.

درجات مشارکت خصوصی در مدیریت و توسعه استراتژیک فرودگاه‌های تجاری عمده در ایالات متحده و اعمال کنترل خصوصی بر آن‌ها از ایالتی به ایالت دیگر و از شهری به شهر دیگر متفاوت است. شایان توجه این که، همه فرودگاه‌های تجاری عمده در ایالات متحده توسط نوعی مشارکت میان دولت فدرال، ذی‌نفعان محلی، و شرکت‌های خصوصی اداره می‌شوند. نهاد های دولتی محلی به‌طور معمول پیشنهاد های خود را برای طرح جدید توسعه ارایه داده و این طرح‌ها در ابتدای کار از محل وجوه قابل تخصیص از بودجه عمومی و سازمان هواپیمایی فدرال ایالات متحده، چه برای فرآیندهای برنامه‌ریزی و چه برای کنترل عناصر عمده ترابری هوایی و سامانه‌های بلندهای نشست و برخاست هواپیماها (درازای باند)، پشتیبانی مالی می‌شوند. ذی‌نفعان خصوصی نیز در هر صورت از نزدیک در این فرآیندها مشارکت

عمومی به بهره‌برداری از فرودگاه‌ها به منظور اعمال کنترل بر آن‌ها همواره وجود دارد و این کنترل می‌تواند خواه از طریق توسل به شیوه مشارکتی و خواه از طریق وضع مقررات اعمال شود. شایان توجه این که تا به امروز، خصوصی سازی کامل فرودگاه‌ها هرگز اتفاق نیفتاده است. اغلب تصور می‌شود که فرودگاه‌های عمده‌ای که توسط سازمان فرودگاه‌های بریتانیا بهره‌برداری شده‌اند، به این دلیل که دارایی‌های آن‌ها غالباً در دست افراد خصوصی بوده است، به‌طور کامل خصوصی سازی شده‌اند اما واقعیت این است که سازمان فرودگاه‌های بریتانیا در محیطی آکنده از مقررات این فرودگاه را اداره می‌کند: به این صورت که نرخ‌ها و هزینه‌ها توسط " کمیسیون انحصارات و ادغام‌های بریتانیا " کنترل می‌شوند و طرح‌های تدوین شده برای توسعه عمده (مانند پیشنهاد ساخت ترمینال ۵ فرودگاه هیثرو لندن^۱) سال‌ها در معرض کندوکاو بخش عمومی قرار گرفته و در نهایت موکول به اتخاذ تصمیم توسط دولت بریتانیا شده است.

فرودگاه‌های عمده تجاری که به سبب فراوانی از عرصه سازمان هواپیمایی کشوری قابل تشخیص هستند، به لحاظ برخورداری از تسهیلات منحصر به فرد و انحصاری بودن به لحاظ مجازی و با توجه به جنبه‌های گوناگون شیوه‌های ترابری قابل ارایه در محل، موجبات نگرانی بخش عمومی را فراهم می‌کنند. از این رو، بخش عمومی همواره به علت نگرانی از این بابت بر دخالت خود در تصمیمات زیر اصرار می‌ورزد:

- اندازه و سطح خدمات قابل ارایه توسط این گونه فرودگاه‌ها

- قیمت این گونه خدمات

- قابلیت دسترسی مردم به این گونه خدمات

بدین‌سان، فرودگاه‌های عمده به‌طور اجتناب ناپذیری، در هر زمینه‌ای، در معرض اعمال نوعی کنترل دولتی مدیریت‌شده، در فرآیند بهره‌برداری قرار می‌گیرند. این نوع کنترل ممکن است از طریق مالکیت بخش عمومی و با فرض حفظ مسئولیت‌هایی

می‌کنند زیرا آن‌ها هم با برخورداری از حقوق قانونی می‌توانند برخی از سرمایه‌گذاری‌ها را بر اساس ضوابط قانونی تدارک دیده شده برای اکثریت ذی‌نفعان اجاره‌های بلند مدت و تو کرده و در عین حال از اختیار موافقت با تامین مالی این‌گونه طرح‌ها نیز بهره‌مند باشند.

طرح جدید توسعه فرودگاه بین‌المللی دنور^۱ که توسط مسوولان شهر دنور پیشنهاد شد، توانست از ۸۰۰ میلیون دلار وجوه اختصاصی دولتی و سه برابر این مبلغ از منابع تامین مالی بخش خصوصی برخوردار شده و همین امر باعث شد که هر دو شرکت‌های هواپیمایی کنتینانتال و یونایتد ایر^۲ بتوانند نفوذ زیادی در طراحی مفهومی و تفصیلی این طرح داشته باشند (اصرار یونایتد ایرلاینز بر ایجاد سامانه اتوماتیک چمدان‌ها، و کنتینانتال بر احداث یک پل ویژه برای پشتیبانی از خدمات ارایه شده توسط آن شرکت) و بدین‌سان انتظارات خود را برآورده کنند.

شرکت‌ها و علایق خصوصی آن‌ها در بهره‌برداری روزمره فرودگاه‌های عمده ایالات متحده آمریکا، نقش اساسی ایفا می‌کنند. شرکت‌های هواپیمایی معمولاً سامانه‌های گیشه‌های پذیرش مسافر و بار را کنترل می‌کنند و بهره‌برداران خصوصی فرودگاه‌ها مسوول نظافت بوده و اشخاص ثالث وظیفه اداره پارکینگ‌ها و سایر وظایف سرایداری را برعهده دارند. شایان توجه این که، نهاد دولتی که مالکیت فرودگاه را در ایالات متحده در اختیار دارد تنها ۱۰ تا ۲۰ درصد کارکنان فعال در فرودگاه را در استخدام خود دارد.

وضعیت بهره‌برداری از فرودگاه‌ها در ایالات متحده با معیارهای جهانی تفاوت آشکاری دارد. در سایر نقاط جهان، بر اساس ترتیبات سنتی، نهادهای دولتی هم مسوول عملیات بلندمدت و هم مسوول عملیات روزانه فرودگاه‌ها هستند. در خارج از ایالات متحده نیز اعمال کنترل دولت بر بهره‌برداری از فرودگاه‌ها کمترین فرصت را برای همکاری با کاربران فعالیت‌های فرودگاهی فراهم می‌کند.

فرودگاه‌هایی که توسط دولت‌ها بهره‌برداری می‌شوند، هیچ‌گونه مشورتی با شرکت‌های هواپیمایی یا سایر شرکت‌های خصوصی کاربر فرودگاهی نمی‌کنند. برعکس، این وضعیت را در ایالات متحده می‌توان به مدلی از "همیاری گسترده بخش عمومی-خصوصی" تعبیر کرد.

انگاره آمریکایی متضمن همکاری فراگیر میان بهره‌برداران فرودگاه‌ها و طیف علایق خصوصی مرتبط با فعالیت‌های فرودگاهی با انگاره‌های موجود در بسیاری از فرودگاه‌های خصوصی‌سازی شده در دیگر نقاط جهان نیز منافات دارد. به‌عنوان مثال، شرکت خصوصی که اداره فرودگاه‌های عمده بریتانیا از سوی دولت به آن واگذار شده، تنها نقش رهنمود دهنده را ایفا می‌کند که سابق بر آن بر عهده دولت بوده است، اما همه امور فرودگاه‌ها، بدون انجام کمترین مشورت با کاربران فرودگاه، را دولت اداره می‌کند. از این رو، شرکت‌های هواپیمایی الزاماً هیچ نقشی در انتخاب محل یا طراحی تفصیلی ساختمان ترمینال مسافری جدید فرودگاه ترمینال ۵ که این شرکت، آن را برای احداث در فرودگاه هیثرو لندن پیشنهاد کرده بود، نداشتند.

فرودگاه‌های خارج از ایالات متحده که در ظاهر به‌طور کامل خصوصی‌سازی شده‌اند (باوجود قرار گرفتن مالکیت یا مدیریت آن‌ها در اختیار بخش خصوصی) هنوز تحت کنترل گسترده دولتی هستند. بی تردید، با "خصوصی" شدن از طریق احراز مالکیت و مدیریت، این فرودگاه‌ها نمی‌توانند از قید و بند کنترل بخش عمومی رها شوند و در واقع ناگزیرند دخالت‌های ناروای ناشی از کنترل دولتی بیشتر را در مقایسه با فرودگاه‌های ایالات متحده متحمل شوند.

برای حذف کنترل دولتی بر فرودگاه‌های خصوصی‌سازی شده در خارج از ایالات متحده، می‌توان به مورد بریتانیا به‌عنوان نمونه اشاره کرد. شرکت فرودگاهی بریتانیا از دو دیدگاه تحت مقررات اکید قرار دارد: هزینه‌های قابل دریافت و دستاوردهای عمده که

1- Denver International Airport

2- Continental and United Air

احداث و توسعه فرودگاه‌های بزرگ از آن جمله هستند. کمیسیون انحصارات و ادغام‌ها با تصویب دولت بریتانیا از همه جهات در زمینه سطح هزینه‌های قابل دریافت که این شرکت وضع کرده است، تصمیم می‌گیرد و این‌گونه تصمیم‌ها باید پس از جر و بحث‌های طولانی انجام شود که با روال ویژه انعطاف‌پذیر رایج در فرودگاه‌های ایالات متحده آمریکا تفاوت بسیاری دارد. با توجه به تحولات عمده پیش روی، شرکت فرودگاهی بریتانیا ناگزیر است که پس از تدوین پیشنهادهای خود، طی جلسات مکرر و طولانی مخالفت‌جویانه دولتی در سال‌های گذشته، از پیشنهادهای منطقی خود دفاع کند، در شرایطی که فرصت چندانی برای رسیدن به تفاهم در آن وجود ندارد.

«عمده‌ترین فعالیت‌های فرودگاهی تحت کنترل دولت باقی می‌مانند»

جای شگفتی نیست که بسیاری از فرودگاه‌های خصوصی‌سازی شده تحت کنترل فراگیر دولتی باقی بمانند. این موضوعی است که باید مورد تاکید قرار گیرد. هر تعریفی که به‌کار برده شود، هر زمان که مالکیت دارایی‌ها به‌صورت فراگیر نگریسته شود و یا میزان کنترل اعمال شده در این زمینه به دقت مورد توجه قرار گیرد، واقعیت محض بر ما معلوم می‌دارد که فرودگاه‌های بزرگ تجاری خصوصی‌سازی شده هنوز هم ناگزیرند که تحت کنترل گسترده دولتی باقی بمانند.

تجربه‌های جهانی نشان داده‌اند که دولت‌ها اجازه نمی‌دهند، فرودگاه‌های تجاری مهم خصوصی‌سازی شده در عرصه وظایفی که بر عهده صنایع و فعالیت‌های دیگر است، دخالت کنند، زیرا:

- فرودگاه‌ها نمی‌توانند برای عملیات خود استاندارد تدوین کنند، مانند شرکت مایکروسافت که می‌تواند به این کار مبادرت ورزد. برعکس، فرودگاه‌ها ناگزیرند که از استانداردهای هوانوردی که توسط دولت‌ها تدوین شده و تعیین‌کننده طراحی‌ها، به‌ویژه طراحی‌های تفصیلی است، پیروی کنند.
- فرودگاه‌ها مجاز نیستند مانند سایر کسب و کارها بر اساس

ضوابط بازار "قیمت‌گذاری" کنند. با اعمال برخی سازوکارها، فرودگاه‌های خصوصی‌سازی شده مجبور می‌شوند که دامنه تغییرات جزئی در عرضه خدمات خود به کاربران را محدود کنند. - فرودگاه‌ها نمی‌توانند مانند تولیدکنندگان محصولات صنعتی و خدماتی، دسترسی به محصولات و خدمات خود را از طریق صدور مجوز بهره‌برداری یا موافقتنامه‌های واگذاری حق امتیاز (فرانشیز)، محدود کنند. به‌طور کلی، درهای فرودگاه‌های تجاری بزرگ باید بر روی همه کاربرانی که ملزم به رعایت حداقل معیارهای مربوط به مقیاس فعالیت، یا قابل پذیرش بودن خصوصیات هواپیما به لحاظ شرایط زیست محیطی هستند، گشوده باشند.

افزون بر موارد یاد شده، در فرودگاه‌های بزرگ خصوصی‌سازی شده، مالکیت فرودگاه به‌طور کامل خصوصی‌سازی نمی‌شود. به‌عنوان مثال، مالکیت کامل فرودگاه‌های خصوصی‌سازی شده در استرالیا، بریتانیا و کانادا در اختیار بخش خصوصی قرار نگرفته است. فرودگاه‌های خصوصی‌سازی شده در استرالیا در واقع تحت قرارداد اجاره بلندمدت دارایی‌های دولتی فعالیت می‌کنند. سازمان هواپیمایی بریتانیا نیز محدودیت‌هایی را در مورد فروش دارایی‌های دولتی از طریق منع فروش "سهام طلایی دولت" به خارجیان اعمال می‌کند و فرودگاه‌های کانادا نیز در عمل، دولتی بوده و تحت امتیاز واگذار شده از سوی دولت به بخش خصوصی اداره می‌شوند.

خلاصه کلام این که، به‌علت علاقه و منافع بخش دولتی در بهره‌برداری از فرودگاه‌های تجاری مهم، چیزی به‌عنوان خصوصی‌سازی تمام عیار و بهره‌برداری کامل خصوصی از تسهیلات فرودگاهی وجود ندارد. از آن جا که فعالیت کامل فرودگاه به‌عنوان یک موجودیت خصوصی کامل ممکن جلوه نمی‌کند، همواره این پرسش وجود دارد که آیا اصولاً فرودگاه‌ها به‌طور کامل قابل خصوصی‌سازی شدن هستند؟

چگونگی اعمال کنترل دولت بر فرودگاه‌ها نیز همیشه مورد پرسش است. بر اساس آنچه که در ایالات متحده بر روی آن توافق

شده است، در صورت قابل پذیرش نبودن "سامانه فرودگاهی ملی شده"، از دیدگاه سیاسی دو گزینه وجود دارد:

- یا دولت کسب و کار خصوصی را تحت مقررات درخواست دهد آورد، که در آن صورت می تواند به اقدامات مخالفت جویانه منجر شود.
- یا دولت به عنوان مالک به عنوان یک شریک در توسعه کسب و کار فرودگاهی ظاهر می شود، که در آن صورت به روابط و مناسبات همیارانه منجر خواهد شد.

«خصوصی سازی می تواند به درازا انجامد»

خصوصی سازی فعالیت های دولتی ممکن است بسیار زمان بر باشد، چرا که عملیات دولتی از مرحله تامین مالی تا تدارک خریدهای کلی و پرداخت حقوق بازنشستگی، که مغایرت آشکاری با فعالیت های رایج در عرصه کسب و کار خصوصی دارند، جملگی در تار و پود شبکه ای از روال ها و رویه های دیوان سالاری^۱ گرفتار آمده اند. طبیعی است که رهایی از این گونه مناسبات به زمان و مراقبت ویژه نیاز دارد تا بلکه بهره برداری از فرودگاه ها قابل فروش و یا قابل انتقال و واگذاری به بخش خصوصی شود. تجربه های جهانی گواهی می دهند که خصوصی سازی فرودگاه ها به طور کلی از زمان آغاز گذار از بهره برداری صرف دولتی تا تحقق مدیریت خصوصی آن ها، حدود یک دهه به طول می انجامد.

- در استرالیا فرآیند خصوصی سازی از زمان خیزش وزارت هوانوردی و از رهگذر اقدامات شرکت فرودگاهی فدرال (یک شرکت متعلق به دولت) تا اجاره دادن بلندمدت فرودگاه ها به سرمایه گذاران بخش خصوصی، حدود یک دهه تمام به طول انجامید.

- در بریتانیا، تکامل تدریجی فرودگاه های ملی تحت کنترل وزارتخانه های دولتی، از رهگذر اقدامات شرکت فرودگاهی بریتانیا تا فروش سهام این شرکت، بیش از ۱۵ سال طول کشید.

- در کانادا، انتقال قدرت از دولت مرکزی (حمل و نقل کانادا) به نخستین شرکت فرودگاهی محلی تقریباً یک دهه به طول انجامید.

دلیل عمده برای زمان بر بودن خصوصی سازی فرودگاه ها، این است که سرمایه گذاران بخش خصوصی به شناخت وضعیت مالی کسب و کارهایی که به عنوان جاذبه سرمایه گذاری پیشنهاد می شوند، نیاز مبرم دارند. سرمایه گذاران خصوصی در وهله نخست، ناگزیر از دسترسی کامل به سابقه حساب های سرمایه گذاری ها، هزینه ها و درآمدها هستند. دولت ها معمولاً در پاسخگویی به این گونه درخواست ها با دشواری مواجه هستند، زیرا آن ها با حسابداری مدیریتی الفت چندانی ندارند. به روال رایج، صورت وضعیت هزینه های بودجه دولت ها که به شیوه های متفاوت محقق می شوند، اعم از پروژه سرمایه ای، حقوق های جاری و بازنشستگی، با درآمدهایی که به خزانه عمومی دولت سرازیر می شوند، هیچ گونه ارتباط منطقی ندارند. بنابراین، وضع و تدوین حساب و کتاب برای نشان دادن سودآوری فرودگاه ها، چه به لحاظ ساز و کارهای عملی برقراری حساب و کتاب و چه به لحاظ انجام مذاکرات برای تغییر گردش حساب درآمدها و هزینه ها، سال ها به طول می انجامد. افزون بر این، سرمایه گذاران خصوصی خواهان به دست آوردن سابقه ای از عملکرد بهره برداری از فرودگاه ها در سال های گذشته هستند. شایان توجه این که امکان دسترسی به سابقه عملکرد به معنای کمترین نیاز به بررسی مدارک شایستگی یک شرکت تازه تاسیس قابل تعبیر است.

در نهایت، دولتهایی که به خصوصی سازی فرودگاه ها علاقه دارند ناگزیرند طولانی شدن فرآیند خصوصی سازی به مدت چندین سال را به عنوان یک واقعیت پیش بینی کنند. لازم به تاکید است که از آنجا که بانک های سرمایه گذاری از بابت تحقق معاملات دچار دغدغه خاطر بوده و خواهان وصول سریع کمیسیون های (کارمزدها) خود هستند لذا به صورتی غیر منطقی بر تحقق سریع

انتظارات خود اصرار می‌ورزند.

خصوصی سازی فرودگاه‌ها در کشور مکزیک را (که بر اساس مصوبه قانونی در دسامبر ۱۹۹۵ صورت گرفت) می‌توان به عنوان نمونه‌ای از این گونه اقدامات شاهد آورد. بانکداران سرمایه‌ای در پاییز سال ۱۹۹۷ پیشنهاد کردند که حجم قابل توجهی از سهام فرودگاه‌ها را در عرض یک سال (پایان ۱۹۹۷) به سرمایه‌گذاران عرضه کنند اما با فرارسیدن سال ۱۹۹۸ معلوم شد که آن‌ها با اعمال کنترل شدید بر فرآیند خصوصی سازی، با شرایط اولیه تحقق آن فاصله‌ای بسیار دارند! دولت محدودیت‌های شدیدی را بر برنامه‌های جاری در دست اجرای مبتنی بر مالکیت مشترک فرودگاه‌ها در سراسر آن کشور اعمال کرده و حق رای سرمایه‌گذاران را محدود کرده است. با آغاز مرحله نخست، در سال ۱۹۹۹، خصوصی‌سازان فرودگاه‌های مکزیک در صدد بر آمدن شرکای راهبردی برگزیده‌ای را که خواهان دریافت اقلیت سهام در بهره‌برداری از فرودگاه‌ها هستند، در فرآیند خصوصی سازی دخالت دهند. این در حالی صورت می‌گرفت که گذار از این مرحله به مرحله کنترل از طریق مالکیت اکثریت سهام هنوز در هاله‌ای از ابهام مانده بود و چنین تصور می‌شد که ممکن است هیچگاه اتفاق نیفتد! چنانکه در سایر نقاط جهان نیز اتفاق افتاده است، فرآیند خصوصی سازی بر چگونگی توزیع قدرت میان ذی‌نفعان به لحاظ درآمدی و ایجاد مشاغل مرتبط با فرودگاه اثر گذاشته و با دامن زدن به جر و بحث‌های سیاسی جدی میان احزاب رقیب، موجبات انتقال قدرت از گروهی به گروه دیگر را فراهم می‌کند.

خصوصی سازی بخش‌های کوچکی از بهره‌برداری از فرودگاه‌ها می‌تواند به سرعت انجام شود، زیرا آن فعالیت‌ها بسیار ساده بوده و در عین حال، پی آوردهای کمتری دارند. افزون بر این، خصوصی سازی هر فرآیندی، به شرطی که پیشاپیش به شیوه منطقی مورد بهره‌برداری تجاری بوده باشد، مانند بسیاری از فرودگاه‌های ایالات متحده، به سهولت انجام می‌شود. از این رو،

با استناد به کشور ایالات متحده، کشوری که در برون سپاری فعالیت‌ها با هدف سرمایه‌گذاری خصوصی یا بهره‌برداری از تسهیلات، تجربیات بسیاری اندوخته است، خصوصی سازی‌های جدید می‌تواند به صورت آسان تری صورت گیرد. ورود به این گونه فرآیندها هیچگاه فی‌البداهه نبوده است، برای نمونه مذاکره درباره تهیه و تنظیم موافقتنامه‌های واگذاری امتیازات برای فرودگاه‌های بوستون^۱، اوهاره^۲ در شیکاگو، یا فرودگاه لاگارسیا^۳ در نیویورک، سال‌ها به طول انجامیده است. به همین ترتیب، ساماندهی برای تدوین، اسناد مناقصه و ترتیبات مربوط به مذاکرات تامین مالی در فرودگاه شیپول آمستردام^۴، یا ساخت ترمینال مسافری جدید ورودی فرودگاه کندی^۵ نیویورک، سال‌ها طول کشیده است.

از آنجا که فعالیت‌های مربوط به خصوصی سازی فرودگاه‌ها در ایالات متحده بسیار پیشرفته‌اند، به همین سبب دامنه امکانات برای خصوصی سازی‌های بیشتر در این کشور در مقایسه با کشورهای دیگر محدودتر است و شایان توجه این که تلاش‌هایی که در این زمینه در کشورهای دیگر باید انجام شود، پیشاپیش در ایالات متحده محقق گردیده است. در این کشور، عمده‌ترین منابع مالی از سوی بخش خصوصی (با خریداری اوراق قرضه مشارکت، یا از طریق پرداخت مستقیم هزینه‌ها بابت دریافت خدمات فرودگاهی، خدمات مسافری و باری) تامین شده و اشخاص ثالث به صورت عرفی، مسوولیت همه‌گونه فعالیت‌های فرودگاهی مانند پارکینگ و نظافت را به عهده می‌گیرند. در هر حال، به دلیل بزرگی مقیاس بازار ایالات متحده آمریکا، به طور یقین فرصت‌های فراوانی در زمینه خصوصی سازی فعالیت‌های خاص در این کشور وجود دارد.

« واگذاری مشارکتی به عنوان برترین شیوه خصوصی سازی

از منظر ساماندهی تشکیلاتی، خصوصی سازی فرودگاه‌های ایالات متحده آمریکا باید به صورت واگذاری مشارکتی تداوم پیدا کند.

1- Boston Airport

4- Amsterdam Schiphol Airport

2- O'Hare Airport

5- Kennedy Airport

3- La Garcia

کافی برای ساماندهی سرمایه گذاری خود و کسب سود بهره مند شوند. بدیهی است که هرچه قراردادها بلندمدت تر باشند، میزان کنترل واگذار شده از سوی مالک دولتی به سرمایه گذار خصوصی نیز بیشتر خواهد بود.

از میان شیوه های خصوصی سازی که پیشتر به آن ها اشاره شد، برترین شیوه، ایجاد "مشارکت های دولتی- خصوصی" است، که انواع روال های مشارکت در سهام میان بخش عمومی- خصوصی را در گستره جهانی به شرح زیر در بر می گیرد:

- واگذاری خدمات با انعقاد قرارداد دست دوم^۴، در میان مدت، در زمینه هایی چون خدمات رایج (مانند طراحی یا ساخت و ایجاد تسهیلات) یا انعقاد قراردادهای سالانه یا کوتاه مدت. واگذاری با انعقاد قرارداد دست دوم در فرودگاه های ایالات متحده برای انواع خدمات امری رایج است.

- اعطای امتیاز فراگیر^۵ به روال معمول برای بهره برداری از تسهیلات موجود در میان مدت ۱۰ ساله است. مثال هایی چون امتیازات اعطا شده به سازمان هوانوردی بریتانیا و سایر بهره برداران برای سازماندهی تالارهای خرید در فرودگاه های بوستون، لاگاریا در نیویورک، فرودگاه های پیتسبورگ^۶ و ریگان واشینگتن^۷، در ایالات متحده آمریکا از آن جمله هستند.

- قراردادهای "ساخت و بهره برداری و انتقال"، که به روال معمول متضمن اجرای پروژه با انعقاد قراردادهای بلندمدت ۲۵ ساله است. با وجود این که واگذاری ایجاد یک چنین تسهیلاتی با رویکرد به پیمانکاری و برون سپاری (مانند ساختمان پایانه های مسافری برای شرکت های هواپیمایی خاص) امری رایج است، اما واگذاری کاربری های کلی نیز، مانند احداث نیروگاه ترکیبی^۸ برای ساختمان سالن ورودی مسافری فرودگاه کندی در نیویورک، قابل تعمیم است.

در اصل، هر کدام از این ترتیبات برای هردو طرف یعنی هم سرمایه گذاران بخش عمومی و هم سرمایه گذاران بخش خصوصی

به نظر می رسد این تنها شیوه واقعی ممکن و برتر از میان چهار شیوه ای که پیشتر مورد بحث قرار گرفت به شمار می آید. مسلم است که کنترل کامل فرودگاه ها در ایالات متحده بر عکس سایر کشورها، توسط دولت ممکن نیست، اما در عین حال، فرودگاه ها در این کشور به طور غیر قابل کنترل (که در هیچ جای جهان اتفاق نیفتاده است) توسط دولت خصوصی سازی نمی شوند. در این کشور، مالکیت و مدیریت فرودگاه ها و تسهیلات فرودگاهی به صورت واگذاری مشارکتی (تا میزان معینی) تداوم خواهد یافت. به احتمال بسیار به نظر نمی رسد دولت ایالات متحده فرآیندهای مقرراتی کمیسیون تجاری بین ایالتی، که پیشاپیش از سایر بخش های سامانه ترابری حذف کرده است (فرآیند مقررات زدایی قابل اعمال از سوی کمیسیون تجارت بین ایالتی و هیات امور هوانوردی)، را از نو بر سایر بخش های سامانه ترابری خود اعمال کند. از این رو، به نظر می رسد که رویکرد به ساماندهی تشکیلاتی، که همیشه بر روی ایالات متحده آمریکا گشوده خواهد ماند، همواره توسل به شیوه مشارکتی است.

« انواع قراردادهای خصوصی سازی

نگرانی درباره خصوصی سازی در ایالات متحده آمریکا بر محور این پرسش دور می زند که شیوه "مشارکت در سهام"^۱ چگونه باید سازماندهی شود. به عبارتی، چه قراردادهایی باید برای مشارکت میان نهادهای عمومی (دولتی) و بهره برداران بخش خصوصی تهیه و تدوین شوند؟

عامل اصلی وجه تمایز میان انواع قراردادها بر میزان سهمی که سرمایه گذاران بخش خصوصی (در زمینه بهره برداری) تقبل می کنند، دلالت دارد. بسته به میزان سرمایه ای که سرمایه گذاران خصوصی به میل خود تقبل می کنند (بر خلاف سرمایه گذاری در اوراق قرضه^۲ یا وام گیری از سوی مقامات دولتی)، قراردادها به لحاظ زمانی بلندمدت^۳ خواهند بود تا سرمایه گذاران از فرصت

1- shared partnership
5- master concession

2- Bonds
6- Pittsburgh Airport

3- Long term
7- Reagan Washington Airport

4- subcontracting
8- Co-generation Plant

می‌تواند رهاوردهای شایان توجهی را در پی داشته باشد.

«آموزه‌های برگرفته از تجربه‌های جهانی»

خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها در عرصه جهانی سه آموزه بسیار مهم به شرح زیر را به ما ارائه می‌کند:

- اول: به لحاظ تمامی عناصر مدیریتی و اعمال کنترل، فرودگاه‌های ایالات متحده آمریکا، حتی در مقام مقایسه با فرودگاه‌های بریتانیا، کانادا و استرالیا که در سالیان اخیر به‌صورت گسترده‌ای در معرض خصوصی‌سازی بوده‌اند، از همه فرودگاه‌های جهان خصوصی‌سازی شده‌تر هستند.
- دوم: حتی باوجود این‌که فرودگاه‌ها به ظاهر در بریتانیا، کانادا و استرالیا خصوصی‌سازی شده‌اند اما بسیاری از جنبه‌های مهم (بهره‌برداری) هنوز تحت کنترل دولت‌ها قرار دارند.
- سوم: فرآیند خصوصی‌سازی ممکن است بیش از یک دهه به طول انجامد.

گفتنی است که اثرگذاری این‌گونه آموزه‌ها بر سیاست‌گذاری فرودگاهی در ایالات متحده مضاعف بوده است زیرا:

- تلاش‌های خصوصی‌سازی در ایالات متحده باید برآیند اعمال تغییرات تدریجی در فرودگاه‌هایی را که پیش‌تر در فرودگاه‌های کنونی در سطوح بالایی به اجرا گذاشته شده است، در کانون توجه قرار دهد.
- این تغییرات باید به دقت مورد بررسی و آزمون قرار گیرد تا نتایج حاصل از آن نشان دهد که انجام چه تغییراتی می‌تواند عرضه بهترین خدمات فرودگاهی را در پی داشته باشد.

«ریسک‌های پنهان در فرآیند خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها»

ریسک‌های خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها همه طرف‌های ذینفع را در بر می‌گیرند. ایجاد یک کنسرسیوم برای برگزاری مناقصه‌های

واگذاری با ریسک همراه است زیرا کنسرسیوم ناگزیر است که پیش‌پرداخت اولیه را برای اخذ امتیاز واگذاری از دولت انجام داده، مسوولیت کامل تامین سرمایه‌گذاری برای ساخت در مدت زمان محدود را بر عهده گرفته و در عین حال مسوولیت تامین هزینه‌های عملیاتی را در بهره‌برداری از فرودگاه را نیز عهده‌دار شود. بدیهی است که فرآیند خصوصی‌سازی از این طریق برای سرمایه‌گذار با ریسک توأم است، زیرا پیش از آن که سرمایه‌گذار در فرودگاه درآمدی کسب کند ناگزیر است به ریسک مالی موجود در سرمایه‌گذاری تن در دهد. افزون بر این، سرمایه‌گذار به‌علت احتمال قصور در تامین سرمایه تصریح شده در قرارداد واگذاری امتیاز (با مدت محدود)، ممکن است مشمول پرداخت جریمه شود، بنابراین، ریسک برای سرمایه‌گذاران همواره قابل انتظار است، زیرا برای کسب درآمد از سرمایه‌گذاری در زمان حال، به خطر در آینده تن در می‌دهند. سرمایه‌گذارانی که با اخذ وام از بانک‌های تجاری در "بسته‌های" سرمایه‌گذاری فرودگاه‌ها شرکت می‌کنند نیز با ریسک مواجه هستند. در طرح‌های خصوصی‌سازی، تامین سرمایه از محل دریافت وام از بانک‌های توسعه منطقه‌ای که با اخذ وام از بانک‌های تجاری توأم است، امری رایج است. اخذ وام از بانک توسعه آسیایی همراه با اخذ وام از دویچه بانک^۱ برای اجرای طرح "ساخت، بهره‌برداری و انتقال" به منظور ساخت ترمینال سوم فرودگاه بین‌المللی مانیل^۲ (فیلیپین)، همچنین استفاده از وام بانک توسعه اینتر - آمریکن^۳ همراه با انواع بانک‌های تجاری بین‌المللی در طرح خصوصی‌سازی فرودگاه اصلی جمهوری دومینیکن^۴ است، نمونه‌های عینی برای اثبات این مساله تلقی می‌شوند. گفتنی است که مشارکت این‌گونه بانک‌ها و موسسات مالی برای تامین مالی در خصوصی‌سازی‌های فرودگاهی همیشه با یک ریسک توأم است.

شایان توجه است که، در فرآیند خصوصی‌سازی، دولت‌های مشتاق واگذاری فرودگاه‌ها به بخش خصوصی نیز از ریسک مصون

1- Deutsche Bank

2- Manila International Airport

3- Inter-American Development Bank

4- Dominican Republic Main Airport

نیستند. موسسات دولتی خواهان واگذاری تسهیلات فرودگاهی به سرمایه‌گذاران خصوصی، معمولاً پس از تدوین شرح خدمات فنی و مالی طرح‌های مورد نظر، اقدام به برگزاری تشریفات مزایده یا مناقصه می‌کنند.

نکته شایان توجه در این مرحله این است که به ندرت یک موسسه دولتی را می‌توان پیدا کرد که بتواند الزامات مزایده و شرایط ارجاعی^۱ را برای شرکت‌کنندگان در فرآیند خصوصی‌سازی به‌طور کامل تبیین و تدوین کند تا براساس آن شرکت‌کنندگان بتوانند پیشنهادهای خود را به مزایده‌گذار (کارفرما) ارائه کنند. نتیجه این کار به‌صورت وصول پیشنهادات بسیار متفاوت از یکدیگر از سوی شرکت‌کنندگان در مزایده پدیدار می‌شود، که خود ریسکی برای کارفرما محسوب می‌شود، زیرا روندهای ارزیابی پیشنهادات دریافت شده همیشه پیشنهادی را که درآمد بیشتری برای موسسه دولتی عاید خواهد کرد، برنده مزایده اعلام خواهد کرد، که خود متضمن ریسک است. عامل ریسک پنهان در این‌گونه "پیشنهاد"^۲ ممکن است از کاستی در محاسبه و برآورد میزان سرمایه برای ساخت و احداث طرح توسط پیشنهاد دهنده و یا خوش‌بینی بیش از حد او در کسب درآمد در آینده ناشی شده باشد، که در نتیجه او را از تامین سرمایه مورد نیاز اجرای طرح باز داشته و به احتمال زیاد او را با خطر ورشکستگی مواجه می‌سازد. موسسات دولتی در برخورد با این نوع قصور ناخواسته و نامنتظر در فرآیند خصوصی‌سازی، چاره‌ای ندارند جز این که، این‌گونه سرمایه‌گذاران را حذف کرده و امتیاز اعطا شده به آن‌ها را باطل کنند. بدیهی است که موسسات دولتی مواجه با این‌گونه ریسک‌ها ناگزیر خواهند بود که اجرای طرح را خود بر عهده گیرند، زیرا با وجود این‌گونه رخدادها، برگزاری مزایده دوم برای طرح خصوصی‌سازی شکست خورده امکان‌پذیر نخواهد بود.

چنانچه پیش‌تر مطرح شد، اقدام کشور بریتانیا در واگذاری فرودگاه‌ها به بخش خصوصی که با ایجاد شرکت "مدیریت

سازمان فرودگاه‌های بریتانیا" به‌عنوان یک شرکت دولتی - خصوصی صورت گرفت، یکی از خوش فرجام‌ترین طرح‌های خصوصی‌سازی در عرصه جهان تلقی شده است. با وجود این، بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که موفقیت این اقدام جسورانه را باید به عامل زمان نسبت داد زیرا قیمت سهام واگذار شده از سوی شرکت به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی ظرف ۱۲ سال چهار برابر شد و به همین سبب سود بسیاری نصیب سرمایه‌گذاران بلندمدت اولیه شد و خصوصی‌سازی این شرکت به‌عنوان موفق‌ترین سیاست در عرصه خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها در سطح جهان قلمداد شد. اما سرمایه‌گذاران کوتاه‌مدت از این بابت چندان که باید بهره‌مند نشدند. شایان توجه این که با لغو شدن امتیازات فروشگاه‌های معاف از پرداخت عوارض گمرکی^۳ در اتحادیه اروپا، بخش عمده‌ای از منافع قابل پیش‌بینی برای سرمایه‌گذاران کوتاه‌مدت از دست می‌رود و در نتیجه تامین هزینه هنگفت سرمایه‌ای پیشنهادی برای احداث ترمینال ۵ فرودگاه هیثرو (لندن) نیز زیر سوال خواهد رفت.

موارد شایان توجهی از تردیدهای مطرح در موفقیت خصوصی‌سازی‌ها در سطح جهان مشاهده شده است. چندی پیش معاون وزیر ترابری کانادا در کنفرانسی که در نیمه دهه ۱۹۹۰ در هنگ کنگ برگزار شد، اظهار داشت که خصوصی‌سازی ساخت و بهره‌برداری ترمینال ۳ فرودگاه بین‌المللی تورنتو^۴ به هیچ عنوان اقتصادی نبوده است.

مدافعان خصوصی‌سازی تسهیلات فرودگاهی و فرودگاه‌ها به روال معمول برای تشویق سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، از دو مشوق زیر برای تامین رضایت سرمایه‌گذاران استفاده می‌کنند:

- الزام به محدود کردن سرمایه‌گذاری برای ارتقا و گسترش تسهیلات فرودگاهی به سطحی که نرخ بازگشت سرمایه پیش از پایان دوره واگذاری امتیاز، امکان‌پذیر شود.
- الزام به تضمین وجود پایه درآمد کافی، با شروع سرمایه‌گذاری

1- Terms of Reference
3- DFSs (Duty Free Shops)

2- Proposal
4- Toronto International Airport

و ادامه آن تا آینده پیش‌بینی شده، که می‌تواند کسب درآمدها را به منظور جبران هزینه‌های عملیاتی و هزینه‌های سرمایه‌ای تضمین کرده و در عین حال سود عملیاتی و سود حاصل از سهام را به گونه مطلوب تامین کنند.

در بسیاری از موارد، انتظارات کارفرمایان و نیازهای مطرح در فرآیند خصوصی‌سازی با یکدیگر هماهنگی نداشته و بالا گرفتن اختلاف میان واگذارکننده و سرمایه‌گذاران، میزان ریسک‌های پنهان در فرآیند خصوصی‌سازی برای طرفین افزایش می‌یابد.

◀ مولفه‌های اصلی ریسک در فرآیند خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها

در فرآیند خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها، زمینه‌های خاصی به‌عنوان منشا ریسک برای طرف سرمایه‌گذار (امتیاز گیرنده)، موسسات مالی یا دولت میزبان و مجری طرح خصوصی‌سازی یک فرودگاه وجود دارند. موارد قابل بررسی از دیدگاه "وارسی ژرف پروژه" به قرار زیر هستند:

◀ ریسک پنهان در پیش‌بینی‌های مربوط به حجم ترافیک هوایی

پیش‌بینی حجم ترافیک هوایی یکی از مولفه‌های اصلی ریسک برای امتیاز گیرندگان (سرمایه‌گذاران خصوصی) و همچنین برای دولت میزبان خصوصی‌سازی فرودگاه (واگذارنده) محسوب می‌شود. به روال معمول، پیش‌بینی‌های مربوط به میزان ترافیک هوایی توسط برنامه‌ریزان و اقتصاددانان صورت گرفته و آنان میزان رشد ترافیک مسافری و بار هوایی را پیش‌بینی می‌کنند.

انجام چنین پیش‌بینی‌هایی از دیدگاه شاخص‌های اقتصادی و تولید ناخالص داخلی^۲ که با میزان ترافیک هوایی همبستگی دارد، حائز اهمیت بسیار است. انجام یک پیش‌بینی منطقی با پیش‌بینی طیف برآیندهای آن، که میان سناریوی بالاترین رشد و سناریوی

پایین‌ترین رشد در نوسان است، رابطه مستقیم دارد.

طبق معمول، گزینه "سناریوی میانگین" به‌عنوان سناریوی رسمی توسط مناقصه یا مزایده‌گزار (کارفرما) پذیرفته می‌شود. پیش‌بینی حجم ترافیک هوایی با دو هدف زیر دنبال می‌شود.

- پیش‌بینی سالانه مسافر و بار هوایی به منظور برآورد درآمدهای سالانه حاصل از فروش خدمات هوایی به کاربران، که در عین حال یکی از مهم‌ترین عناصر تشکیل دهنده "بررسی امکان سنجی مالی" است.

- پیش‌بینی حجم ترافیک هوایی در ساعات اوج برای مسافران و ظرفیت هواپیماهای مورد نیاز فرودگاه، که می‌توان بر اساس آن میزان نیاز به سرمایه مالی را در مدت زمان قابل پیش‌بینی، برآورد کرد. شایان توجه این‌که پیش‌بینی حجم ترافیک هوایی رشد یابنده، بسیار آسان‌تر از پیش‌بینی آن در متن یک اقتصاد مواجه با شرایط نااطمینانی است.

گفتنی است که میزان ریسک در پیش‌بینی حجم ترافیک هوایی در اقتصادهای در حال رشد در مقایسه با اقتصاد مالی مواجه با رکود، کمتر است زیرا چنانچه سناریوی رشد میانه به‌عنوان رقم رسمی پذیرفته شود، در آن صورت امکان دارد که حجم ترافیک هوایی از میزان پیش‌بینی "میانه" فراتر رفته و در نتیجه ریسک برای طرفین "خصوصی‌سازی" کمتر شود. برعکس، اگر حجم ترافیک پیش‌بینی شده تحقق نیابد، میزان ریسک افزایش می‌یابد.

از سوی دیگر، چنانچه ترافیک هوایی از حجم پیش‌بینی شده فراتر رود، در آن صورت، کمبود ظرفیت ترمینال یا ظرفیت‌های مربوط به عملکرد هوایی به‌وجود خواهد آمد و در نتیجه میزان سرمایه‌گذاری مورد نیاز از میزان سرمایه برنامه‌ریزی شده فراتر خواهد رفت. در مواردی که پیش‌بینی حجم ترافیک هوایی بر اساس ایجاد و توسعه بازارهای جدید صورت می‌گیرد، بی‌تردید، میزان ریسک افزایش خواهد یافت. همچنین، پیش‌بینی‌هایی که در برگیرنده سایر رخدادها است و از توانایی کنترل امتیاز گیرنده

ریزد. پیش‌بینی‌های برداشت شده از سناریوی رشد فزاینده که بیان‌گر تلاش‌های مزایده‌گذار (واگذارنده) در توسعه بهره‌برداری از فرودگاه است در صورتی که مبنای برآورد درآمد فرودگاه قرار گیرد، تصویر درآمدی بیش از حد انتظار (فوق‌العاده خوش‌بینانه) از عملکرد فرودگاه ارایه داده و در نتیجه برای امتیاز گیرندگان و سرمایه‌گذاران و همچنین دولت ریسک ایجاد خواهد کرد. بی‌گمان، پیش‌بینی‌های مربوط به ترافیک هوایی در فرآیند مزایده گذاری (خصوصی‌سازی) فرودگاه‌ها واجد اهمیت بسیار است زیرا این ارقام تعیین کننده میزان ریسک در این فرآیند است. به همین دلیل، انجام آزمون تحلیل حساسیت و بازبینی حجم‌ها و مقادیر پیش‌بینی شده در ترافیک هوایی در برابر بازارهای صنعت ترابری هوایی موجود، اقدامی اجتناب ناپذیر است.

◀ ریسک پنهان در پیشنهادات ساخت و ایجاد تسهیلات فرودگاهی

در فرآیند خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها، شرکت‌کنندگان در مزایده، طرح توسعه فیزیکی را که حاوی شرح خدمات برای توسعه سایت فرودگاهی است، پیشنهاد می‌دهند. تاسیسات و تسهیلات ارایه شده در طرح به روال معمول، در برگیرنده پیش‌بینی‌های مربوط به حجم ترافیک هوایی است، که بر اساس چارچوب شرح خدمات، یا مرحله‌بندی طول دوره واگذاری (امتیاز ساخت و بهره‌برداری) انجام گرفته است. پیشنهادهای ارایه شده توسط شرکت‌کنندگان در فرآیند خصوصی‌سازی منشأ ریسک برای خود آن‌ها و همچنین، دولت (واگذارنده) خواهد بود که سه جنبه: ایمنی هواپیما، طراحی سمت هوایی^۲ و ترمینال و ظرفیت و قابلیت گسترش سایت، را در بر می‌گیرد. ایمنی هواپیما در برخی از فرودگاه‌ها، از جمله فرودگاه‌های در معرض خصوصی‌سازی همواره موجب نگرانی است. این نگرانی هنگامی بروز می‌کند که فرودگاه در معرض خصوصی‌سازی با مساله ایمنی روبه‌رو است،

(سرمایه‌گذاری خصوصی) خارج است، در معرض ریسک‌های احتمالی قرار دارند.

قابل اعتماد بودن پیش‌بینی حجم ترافیک هوایی به مهارت تهیه و تدوین کننده آن بستگی دارد. مزایده‌گذار (کارفرمای دولتی) انتظار دارد که هر یک از شرکت‌کنندگان در مزایده و یا مناقصه، پیش‌بینی‌های خاص خود را ارایه کنند. در مواردی که سازمان هواپیمایی (هوانوردی) کشوری از توانایی پیش‌بینی این‌گونه حجم‌ها بهره‌مند باشد، این پیش‌بینی به‌عنوان “پیش‌بینی پایه” در اختیار شرکت‌کنندگان در مزایده قرار می‌گیرد، که ممکن است توسط آنها پذیرفته شده و یا با دخالت دادن میزان پیش‌بینی خود، آن را تعدیل کنند.

در صورتی که پیش‌بینی‌ها توسط شرکت‌کنندگان در مزایده انجام گیرد، که شیوه‌ای رایج تلقی می‌شود، ممکن است هر شرکت کننده‌ای رقم خاص خود را ارایه دهد، که در آن صورت، ارقام و حجم‌های پیش‌بینی شده برابر تعداد شرکت‌کنندگان در مزایده خواهد بود. این وضعیت، ارزیابی پیشنهادات واصل شده را برای مزایده‌گذار (دولت) دشوار می‌کند، زیرا طرف دولت همواره تمایل دارد که جذاب‌ترین نرخ بازگشت مالی را از واگذاری فرودگاه مورد توجه قرار داده و در نتیجه ممکن است مناسب‌ترین برآورد پیشنهاد شده از میان همه پیشنهادهای جذابیتی برای وی نداشته باشد. در مواردی، برخی از پیش‌بینی‌های ارایه شده در پیشنهادهای فاقد آزمون تحلیل حساسیت^۱ است، که این کاستی نشان دهنده نادیده گرفته شدن بدترین وضعیت محتمل و عدم توجه کافی پیشنهاد دهنده به فرآیند پیش‌بینی‌های مربوط به تحلیل مالی طرح مورد نظر است.

یکی دیگر از ویژگی‌های پیش‌بینی‌ها توسط مزایده‌گذار، وجود رابطه تردید آمیز میان حجم پیش‌بینی مسافر هوایی سالانه و پیش‌بینی‌های برداشت شده از گزارش‌های سالانه است، که مغایرت موجود می‌تواند تصویر مالی طرح مورد نظر را در هم

1- sensitivity analysis

2- Air side

یا این که استانداردهای بین‌المللی در آن چندان که باید مراعات نمی‌شوند. خطراتی چون احاطه شدن فرودگاه با موانع طبیعی (مانند تپه و کوهستان)، در مسیر فرود یا برخاست هواپیماها، یا محدودیت طول باند فرودگاه، همیشه موجب نگرانی از ایمنی ترابری هوایی است (مثال فرودگاه نیویورک که فقدان ایمنی باند نشست و برخاست، ریسک بارز آن به شمار آمده است). به همین سبب، شرکت‌کنندگان در فرآیند خصوصی‌سازی فرودگاه باید ریسک‌های موجود به لحاظ عدم ایمنی باند فرودگاه را از نظر هزینه سرمایه مورد نیاز برای اصلاح و بهبود باند با دقت برآورد کنند تا احتمال حادثه در آینده به حداقل ممکن کاهش یابد. عدم رعایت استانداردهای ایمنی هواپیما، حتی در مواردی که احداث فرودگاه جدیدی از طریق قرارداد "ساخت، بهره‌برداری و انتقال" به بخش خصوصی واگذار می‌شود، تخلف از استانداردهای ایمنی الزامی در ترابری هوایی بین‌المللی محسوب می‌شود. دلیل تمایل به خصوصی‌سازی فرودگاه‌های کوچک منطقه‌ای را می‌توان در فقدان التزام و تنفیذ (قانونی) رعایت استانداردهای الزامی^۱ در این فرودگاه‌ها جستجو کرد. وجود کاستی‌هایی در عدم امکان بهره‌برداری از فرودگاه برخلاف اهداف پیش‌بینی شده، یا عدم رعایت بهبود دسترسی‌ها و تجهیزات نصب شده نامناسب و عاری از دقت و نظایر این‌ها، موجبات نگرانی و بروز ریسک را از دیدگاه ایمنی پرواز و نشست و برخاست هواپیما، به‌وجود می‌آورند. در چنین مواردی، سرمایه‌گذاران خصوصی برای ساخت و بهره‌برداری از تسهیلات فرودگاهی با نااطمینانی مواجه بوده و ریسک موجود در عدم امکان استفاده از حجم و انواع هواپیماهای مورد نظر در این‌گونه فرودگاه‌ها را باید برآورد کنند.

وجود ریسک ناشی از عدم انطباق با کدهای استاندارد الزامی، که سازمان‌های (دولتی) هواپیمایی (کشوری) سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و اداره‌کنندگان فرودگاه را ناگزیر از رعایت آن‌ها می‌کند، در عمل ممکن است موجب بروز مناقشه میان سازمان دولتی و

سرمایه‌گذاران شود. لذا سازمان‌های دولتی (بسته به اقتداری که از آن برخوردارند) در صورت عدول طرف مقابل (بخش خصوصی) از رعایت کدهای استاندارد الزامی، امتیاز و مجوز واگذار شده به آن‌ها را که، مغایر با مشوق‌های ارایه شده برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است، می‌توانند به حالت تعلیق در آورند.

تجربه‌های حاصل از برخی عملکردها در خصوصی‌سازی حاکی از آن است که به شرکت‌کنندگان در فرآیند خصوصی‌سازی، به‌ویژه فرودگاه‌های جدید قابل احداث در اراضی بکر^۲ و یا سرمایه‌گذارانی که با انگیزه سودجویی وارد این فرآیند شده‌اند، به منظور کاستن از هزینه سرمایه‌ای، دسترسی‌های مناسب و عاری از موانع را برای کاربران تسهیلات فرودگاهی فراهم نکرده‌اند. به‌همین دلیل، برای اجتناب از کاستی در رعایت استانداردهای ایمنی و سهل‌انگاری در ایجاد تسهیلات ایمنی، سازمان‌های دولتی باید به هنگام بررسی پیشنهادات ارایه شده (برای ورود بخش خصوصی به فرآیند خصوصی‌سازی فرودگاه)، دقت لازم را مبذول دارند. قصورهای ناشی از طراحی سهل‌انگارانه در طراحی ترمینال و تسهیلات هوایی هم برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و هم برای سازمان دولتی واگذارنده همراه با ریسک است.

شواهد موجود بیانگر بروز چنین خطاهایی در فرآیند خصوصی‌سازی برخی فرودگاه‌ها است. مسایلی چون، سهل‌انگاری در طراحی تسهیلات بهره‌برداری سمت هوایی، عدم توازن میان ظرفیت سمت هوایی و ظرفیت ترمینال مسافری، ناهمسازی میان مفهوم پیشنهادی مورد نیاز فرودگاه پس از پایان مدت واگذاری امتیاز بهره‌برداری از آن، حاکی از وجود چنین خطاهایی در فرآیند خصوصی‌سازی است. ناکامی سازمان‌های دولتی واگذارنده تسهیلات فرودگاهی به بخش خصوصی در وصول پیشنهادهای طراحی مفهومی برای فرودگاه خصوصی‌سازی شده، ریسک ایجاد هزینه‌های کلان را (پس از پایان مجوز واگذاری فرودگاه به بخش خصوصی)، برای سازمان دولتی واگذارنده ایجاد می‌کند.

بنا به دلایل ذکر شده، برنامه‌ریزی و طراحی‌های مفهومی باید به لحاظ فنی مورد ارزیابی دقیق قرار گیرند تا ریسک‌های پنهان در آن‌ها، که هم برای سرمایه‌گذاران و هم برای دولت خطرناک است، برطرف شوند. برای نیل به این هدف، سازمان دولتی واگذارنده باید تا آنجا که امکان دارد اطلاعات لازم را در زمینه برنامه‌ریزی و طراحی مهندسی فرودگاه مورد نظر در اختیار شرکت‌کنندگان در مزایده قرار دهد تا همه طراحی‌های پیشنهادی به سازمان دولتی واگذارنده با اهداف آن سازمان سازگاری داشته باشند.

ظرفیت و قابلیت گسترش سایت فرودگاهی نیز برای شرکت‌کنندگان در تشریفات مزایده خصوصی‌سازی، ریسک دارد زیرا ظرفیت ارایه شده از سوی مزایده‌گذار می‌تواند بسیار زیاد و یا بسیار کم باشد. ظرفیت بیش از اندازه متعارف می‌تواند هزینه سرمایه‌گذاری را برای پیشنهاد دهنده (سرمایه‌گذار) افزایش دهد و برعکس، کاستی در ظرفیت پیش‌بینی شده می‌تواند به تراکم فعالیت‌ها انجامیده و با ایجاد وقفه در عملکرد فرودگاهی فشار بر سرمایه‌گذار را برای افزایش ظرفیت در زمانی زودتر از موعد مقرر (در قرارداد) بیش‌تر کند. مورد مزایده واگذاری فرودگاه بیرمنگام^۱ (بریتانیا) به صورت "قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال"، پس از بازنگری فنی و شبیه‌سازی طرح، حاکی از آن بوده است که وسعت ناحیه پیش‌بینی شده برای تحویل بار (چمدان‌ها) مسافری بیش از حد بزرگ بوده است، درحالی‌که در سایر نواحی فضاهای پیش‌بینی شده ناکافی بوده‌اند. شایان توجه این که، ریسک ناشی از عدم قابلیت گسترش و توسعه ظرفیت فرودگاهی همیشه متوجه سازمان دولتی واگذارنده است. زیرا سرمایه‌گذار خصوصی ممکن است ظرفیت کافی را برای ناحیه ترمینال (سمت هوایی) تا آنجا که نیازهای پیش‌بینی شده را در دوره بهره‌برداری به‌گونه مطلوب تامین کند، پیش‌بینی نماید، بدون این‌که نیازهای پس از پایان دوره بهره‌برداری (انتقال مالکیت به سازمان دولتی) قابل تامین باشد!

در اغلب موارد، خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها در اروپا به درستی این‌گونه موانع را به تصویر می‌کشند. در این‌گونه موارد، شرکت‌کنندگان در مزایده، تنها ظرفیت‌های تصریح شده در قرارداد "ساخت، بهره‌برداری و انتقال"، را براساس شرایط تعیین شده توسط واگذارنده، تامین کرده و فضای لازم را برای گسترش و توسعه مجتمع‌های پایانه‌ای به میزانی فراتر از مقادیر تعیین شده در دوره اخذ امتیاز بهره‌برداری، ذخیره نمی‌کنند. این موضوع باعث می‌شود که فضای مورد نیاز برای توسعه و گسترش ظرفیت‌های مسافری و باری آینده، که مستلزم پیوستگی تمامی وظایف و فعالیت‌ها در قسمت هوایی فرودگاه است، فراهم نشود. بدون تردید، این‌گونه کاستی‌ها در آینده هزینه سرمایه‌ای را برای سازمان دولتی افزایش خواهد داد و تنها در صورتی می‌توان از این ریسک پنهان اجتناب کرد که این نکته مهم به هنگام بررسی شرایط واگذاری (خصوصی‌سازی) مورد توجه دقیق قرار گیرد.

◀ ریسک ترابری هوایی

احتمال رخداد هر گونه تغییر و تحول در عرصه ترابری هوایی در برگیرنده ریسک است. شرکت‌های خطوط هوایی براساس تغییرات و تحولات پیرامونی ناگزیر از تغییر دادن انگاره‌های مسیرهای پروازی و خدمات خود و یا تغییر نوع هواپیماهای مورد استفاده بر اساس شرایط فرودگاه مورد نظر هستند. در نتیجه، تغییر ترکیب انواع هواپیماهای مورد استفاده، به روندی رایج تبدیل شده است. این روند به تغییر در ساختار دروازه‌ها^۲ و فضاهای لازم برای پارکینگ هواپیماها^۳ به منظور پارک هواپیماها و به احتمال زیاد، به‌عنوان عوامل اثرگذار بر درآمدهای حاصل از پارکینگ و دروازه‌های ورودی-خروجی قابل تغییر است. بنابراین، هرکارشناس مجرب برای پیش‌بینی این‌گونه معیارها باید با تدوین سناریوهای معطوف به تغییرات آتی از این دست، ترافیک هوایی آینده را به درستی پیش‌بینی کند تا به هنگام

واگذاری (خصوصی‌سازی) به‌عنوان معیارهای لازم مورد توجه قرار گیرند. پیش‌بینی‌هایی که تنها معطوف به موقعیت دوره واگذاری مجوز ساخت و بهره‌برداری است، باید از سوی واگذارنده دولتی با بدگمانی نگریسته شوند.

«ریسک فرودگاه‌های رقیب»

تداخل بازارهای ترابری هوایی می‌تواند حاوی ریسک باشد. این وضعیت زمانی رخ می‌دهد که فرودگاه‌ها به یکدیگر نزدیک بوده و در عین حال، تحت مالکیت و تصدی دولتی فرودگاه‌ها، بازارهای محلی (داخلی) خود را برای خدمات هوایی توسعه داده باشند. پیش از آغاز خصوصی‌سازی، این‌گونه فرودگاه‌ها ممکن است از ریسک رقابتی تا حدودی مصون باشند، اما پس از خصوصی‌سازی، این فرودگاه‌ها باید بر منافع تجاری خود تاکید کرده و در نتیجه با ارایه خدماتی بهتر از فرودگاه‌های نزدیک خود، با آنها به شدت رقابت کنند. رقابت از طریق توسل به ساز و کارهای قیمت‌گذاری، که می‌تواند اجتناب‌ناپذیر باشد، ممکن است برای جلب و جذب خطوط هواپیمایی و مسافران یک فرودگاه به فرودگاه رقیب آن و با هدف افزایش درآمد، به «جنگ قیمت‌ها» بیانجامد.

از دیدگاه منافع ملی، افزون بر برآیندهای منفی ناشی از کاهش قیمت عرضه خدمات ترابری هوایی، ترافیک هوایی سنگین‌تر در فضای پروازی، کاهش ظرفیت ترابری هوایی^۱ برای خطوط هواپیمایی و مضاعف شدن سرمایه‌گذاری برای افزایش تسهیلات، امکان دارد فرصت لازم برای دولت (واگذارکننده به بخش خصوصی) در برنامه‌ریزی برای طراحی و مدیریت یک سامانه کامل فرودگاهی در یک چنین وضعیت رقابتی نیز از دست برود. وضعیت فرودگاه‌های نزدیک به یکدیگر مانند: بیرمنگام، ایست میدلند^۲، و لیدز برادفورد^۳، شاهدی گویا در این زمینه به‌شمار می‌آیند. بازارهای این سه فرودگاه و همچنین بازارهای فرودگاه‌های هیثرو و گت ویک^۴ در لندن (به‌ویژه به مقصدهای

اروپایی) با یکدیگر تداخل داشته و به لحاظ افزایش تراکم در پروازها و ایجاد ناراحتی برای کاربران تسهیلات تحت مدیریت سازمان هوانوردی بریتانیا، دشواری‌هایی به وجود آورده‌اند. بنابراین، دولت‌هایی که در پی خصوصی‌سازی فرودگاه‌های خود هستند ناگزیرند خطرات ناشی از تغییرات انگاره‌های ترابری هوایی و وجود رقابت میان فرودگاه‌های نزدیک به هم را با رویکرد به "استراتژی توسعه منطقه‌ای" مورد توجه قرار دهند.

«ریسک ناشی از اتحاد و همبستگی خطوط هواپیمایی»

به دلیل رشد روند اتحاد خطوط هواپیمایی^۵ در جهان، ریسک پنهان در این روند وجود دارد. این‌گونه ریسک به‌صورت‌های زیر ایجاد می‌شوند:

- قطبی شدن یک خط هواپیمایی (به معنای یک خط هوایی برتر) و عرضه خدمات فرعی به یکی از خطوط هواپیمایی شرکت کننده در اتحاد، موجبات نیاز به تغییر در فضاهای پایانه‌ای و تمهیدات مربوط به تسهیلات دروازه‌ای را فراهم خواهد کرد.

- لزوم تغییر در ترتیب پذیرش مسافر توسط خط هواپیمایی و مدیریت آن، موجب می‌شود که خط هوایی (برتر)، شرکای متحد خود را وادار کنند که خدمات پایانه‌ای و خدمات قابل ارایه در پارکینگ هواپیماها را نیز برای او انجام دهند، در حالی که پیش از تشکیل اتحاد، ناگزیر به برون‌سپاری این‌گونه خدمات به پیمانکار و یا انجام آن توسط خویش، بوده است.

- بروز تغییرات احتمالی در استفاده از تسهیلات پایانه‌ای توسط یک خط هواپیمایی در فرودگاه‌هایی که چندین ترمینال در اختیار خود دارند. اتحاد خطوط هوایی کتی پسیفیک^۶ با وان ورلد الاینسز^۷، جابه‌جایی بهره‌برداری از ترمینال‌های ۲ و ۳ فرودگاه تورنتو (کانادا) را به‌وجود آورد، که ازدحام در تالار خروجی ترمینال مسافری را باعث شد. شایان توجه این که،

1- Load Factor
5- Airline Alliances

2- East Midland
6- Cathy Pasific

3- Leeds Bradford
7- One World Alliances

4- Gatwick

به درآمدهای ارزی، اتکا به درآمدهای تبعی مربوط به سمت زمینی^۱ و پیش‌بینی درآمدهای حاصل از توسعه صنعت توریسم، به‌ویژه پیش‌بینی نرخ‌های رشد درآمدی فراتر از نرخ‌های رشد تولید ناخالص داخلی و نظایر این‌ها، می‌تواند فرضیات نادرستی را در کسب درآمد برای طرفین فرآیند خصوصی‌سازی، ایجاد کند که در بردارنده ریسک‌های پنهان است.

❖ ریسک‌های ناشی از برآورد هزینه‌های سرمایه‌ای

فرآیند خصوصی‌سازی به‌طور معمول نیازمند وصول پیشنهادهای در زمینه توسعه و گسترش تسهیلاتی مانند، باندهای فرود و پرواز، تاکسی-رو^۲، پارکینگ هواپیماها، ساختمان‌های ترمینال‌های مسافری و باری است. مزایده‌گزاران ترجیح می‌دهند خودشان سطح سرمایه مورد نیاز را به‌عنوان ارزش پایه فروش این‌گونه تسهیلات تعیین کنند.

سرمایه‌گذاری در فرودگاه‌ها بر تامین مالی توسعه فیزیکی در نواحی تسطیح شده، احداث ساختمان‌ها و نصب تجهیزات دلالت دارد. در این میان، تهیه و تدوین یک برنامه برای توسعه فیزیکی مقدم بر هر کار دیگری برای آغاز فرآیند خصوصی‌سازی است. بی‌تردید، برآورد هزینه سرمایه‌ای به طرح پایه مفهومی و یا تدوین طرح جامع نیاز دارد که متغیرهای آن به‌علت عدم امکان کنترل آن‌ها توسط معماران و مهندسان طراح، به روال معمول به‌صورت خام ارایه می‌شود.

از آنجا که آماده‌سازی زمین به‌علت نامناسب بودن شرایط زمین (توپوگرافی، خاک‌برداری، انفجار صخره‌ها و مانند آن‌ها) بسیار هزینه‌بر است، و از طرفی، اطمینان از شرایط آب‌های سطحی و زیرزمینی، بسیار واجد اهمیت است، لذا با استفاده از داده‌های طرح جامع و طراحی/مهندسی فرودگاه، می‌توان هزینه سرمایه‌ای لازم برای ساخت و احداث تسهیلات فرودگاهی را به‌گونه‌ای موجه و منطقی برآورد کرد. به همین ترتیب، برآورد درست هزینه ساخت

با اعلام مزایده تملک "کندین ایرلاین"^۱ برآیند این اقدام برای سازمان ترابری هوایی کانادا (مالک ترمینال‌ها) ناگوار خواهد بود، زیرا با انجام آن، بسیاری از فرضیات طرح توسعه آینده فرودگاه (که پیش‌تر برنامه‌ریزی شده است) اعتبار خود را از دست خواهند داد.

❖ ریسک ناشی از برآورد درآمدها

برآورد درآمد حاصل از بهره‌برداری از فرودگاه یکی از عمده‌ترین مولفه‌های بررسی امکان‌سنجی مالی برای شرکت در خصوصی‌سازی است، که به لحاظ دو جنبه مطرح در برآورد درآمد، حاوی ریسک است:

- اتکای محض به پیش‌بینی‌های ترافیک هوایی که دربردارنده ریسک برای هر دو طرف (واگذارنده دولتی و سرمایه‌گذار خصوصی) است. پیش‌بینی‌های بسیار خوش‌بینانه افزایش ترافیک هوایی موجب پیش‌بینی بسیار خوش‌بینانه درآمد قابل وصول از کاربران تسهیلات می‌شود، که می‌تواند برآورد گردش مالی (جریان نقدینگی) در زمان اجرای طرح مورد نظر را با وانمود کردن امکان درآمدزایی سریع‌تر و افزایش نرخ بازگشت سرمایه، مخدوش سازد. از سوی دیگر، برآورد بسیار خوش‌بینانه درآمد ممکن است فرضیات مربوط به وجوه دریافتی از کاربران تسهیلات و مستأجران را غیره واقعی جلوه داده و در صورت فقدان آزمون تحلیل مالی، طرح مورد نظر را مخدوش کند. بدیهی است که فرضیات مبتنی برامکان افزایش نرخ وصول بابت عرضه خدمات نیز می‌تواند واقع بینانه جلوه نکند.

- ریسک‌های پنهان در برآورد درآمد، که بارها در فرآیندهای خصوصی‌سازی، مشاهده شده‌اند می‌توانند بر منابع سرمایه‌گذاران طرف خصوصی‌سازی اثر منفی گذارند. عواملی مانند ثابت بودن نرخ‌های وصول درآمد از تسهیلات فرودگاهی در زمان حال و افزایش هزینه‌ها بر اثر تورم و تغییرات نرخ مبادله ارزی، اتکا

بناها، هزینه مواد و تجهیزات وارداتی که می‌تواند از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد، در موجه بودن برآوردها تاثیر دارد. برآوردکنندگان کارآمد و مجرب که با برآورد میزان هزینه سرمایه‌ای طرح‌ها و پروژه‌های آمریکای شمالی و اروپا سر و کار دارند، ممکن است از فزونی گرفتن برآوردهای محلی در سایر نقاط از برآوردهای معمول آن‌ها دچار شگفتی شوند. در هر حال، واری‌کنندگان دقیق این‌گونه طرح‌ها باید این‌گونه عوامل را مد نظر قرار دهند اما از آنجا که طراحی/مهندسی طرح‌ها چندان که باید جامع نیستند، لذا ریسک ناشی از برآورد کمتر هزینه سرمایه‌ای همواره وجود خواهد داشت.

◀ ریسک ناشی از ساختار و فرهنگ پیشنهاد دهندگان

برای سازمان دولتی مزایده‌گزار، عوامل مناسب به منظور ایجاد یک کنسرسیوم برای فرآیند خصوصی‌سازی بسیار مهم است، زیرا این امر می‌تواند همراه با ریسک باشد. کنسرسیوم مزایده‌گزار طبق معمول شامل بهره‌بردار از فرودگاه همراه با آماده‌کننده زمین و سازنده، سرمایه‌گذار مالی استراتژیک و بهره‌بردار از کسب و کارهای تجاری و خرده فروشی است. در برخی موارد، یک پیمانکار بزرگ می‌تواند خدمات طراحی/مهندسی و مدیریت طرح را برعهده گیرد، (مانند فرودگاه آتن^۱ و شرکت هوختیف^۲). بنابراین، واری‌دقیق ترکیب و ساختار کنسرسیوم مزایده‌گزار برای تضمین قابلیت تامین مهارت‌های لازم به‌عنوان شرکای استراتژیک، یا پیمانکاران فرعی (دست دوم)، بسیار ضروری است. سازمان دولتی باید اطمینان یابد که در کنسرسیوم، معیارهای کافی برای کنترل و متوازن کردن شرکت‌کنندگان در مزایده در نظر گرفته شده است تا از مشورت‌های تخصصی مناسب آنها استفاده کند. کنسرسیوم‌های که فاقد مهارت‌های مدیریت فرودگاهی هستند، آشکارا سازمان دولتی را با ریسک مواجه

می‌کنند. در برخی موارد مشاهده شده که شریک برتر کنسرسیوم می‌تواند در نحوه برگزاری مزایده اعمال نفوذ کند. نبود توازن مناسب در کنسرسیوم برگزارکننده مزایده می‌تواند فرآیند خصوصی‌سازی را با ناکامی مواجه کند. ریسک‌های ناشی از این‌گونه عدم توازن را می‌توان در خصوصی‌سازی ترمینال‌های ۱ و ۲ فرودگاه تورنتو (کانادا) مشاهده کرد. تجربه نشان داده است که هیچ یک از مراحل پیش‌بینی، تحلیل، برنامه‌ریزی، مهندسی و داده‌های معماری از عوارض برتری‌جویی یک شرکت عضو کنسرسیوم- که به‌عنوان شرکت استراتژیک کنسرسیوم شناخته شده است- مصون نمانده‌اند، زیرا هیچ‌کدام از شرکای دیگر برای زیر سوال بردن عناصر مورد نیاز برای اندازه‌ها و مقادیر، کیفیت برنامه‌ریزی و طراحی و یا هزینه احداث ترمینال پیشنهادی، مهارت لازم را نداشته و در نتیجه، ریسک زیادی از این بابت متوجه سرمایه‌گذاران شده است. گفتنی است که، برخی از جنبه‌های جدی و حساس تهیه و تدوین یک طرح توسعه باید به‌صورت مستقل (جداگانه) انجام گیرد تا از بروز هرگونه تضاد منافع در درون یک کنسرسیوم اجتناب شود.

فرهنگ حاکم بر یک کنسرسیوم می‌تواند برای پیشنهاد دهندگان (سرمایه‌گذاری)، سرمایه‌گذاران دیگر و در نهایت برای سازمان دولتی واگذارنده، ریسک ایجاد کند. یک سازنده مقتدر به‌عنوان عضو یک کنسرسیوم می‌تواند "فرهنگ خود" را بر کنسرسیوم تحمیل کرده و موجبات هزینه‌بری کمتر برای ساخت و اجرای طرح با عمر مفید کوتاه (محدود به پایان مدت بهره‌برداری) را برای شرکت خود فراهم کند، به بیان دیگر، این وضعیت به رویکرد کمینه‌سازی هزینه (به حداقل رساندن) برای سازنده منجر شده و در نتیجه از تمامی جنبه‌ها برای همه ذی‌نفعان ریسک ایجاد می‌کند. ریسک برای سازمان دولتی خصوصی‌ساز، زمانی آشکار می‌شود که طبق قرارداد "ساخت، بهره‌برداری و انتقال"، تسهیلات ایجاد شده به صاحب پیشین آن (سازمان دولتی) منتقل می‌شود،

با آلودگی صوتی ناشی از ترابری هوایی در فرودگاه‌ها از طریق اعمال کنترل دولت در این زمینه و یا کنترل رشد ترافیک هوایی، ممکن است این‌گونه مسایل زیست محیطی کاهش یابند و بهره‌برداران از فرودگاه‌ها نیز متحمل خسارت نشوند. اما در صورت دخالت مستقیم دولت و ممنوع کردن پروازهای شبانه، عملکرد بهره‌برداری از فرودگاه‌ها با خطر مواجه خواهد شد که برآیند آن با اصول و مبانی خصوصی‌سازی منافات دارد. در هر حال، احتمال دخالت دولت با ایجاد موانع در برابر بهره‌برداری اصولی از فرودگاه‌ها، در راستای حفاظت از محیط زیست، ریسک محسوب می‌شود.

ریسک پنهان در شرایط ارجاعی خصوصی‌سازی

برخی از مسایل و مباحث مطرح ناشی از ریسک پنهان در خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها را می‌توان در شرایط ارجاعی ارایه شده از سوی مزایده‌گذار دولتی بررسی کرد. شرایط ارجاعی در اغلب موارد فاقد تعریف صریح هستند، به‌گونه‌ای که ارزیابی پیشنهاد واصل شده برای مزایده را با دشواری مواجه کرده و به همین سبب، انتخاب بهترین پیشنهاد توسط سازمان دولتی مزایده‌گزار را با ریسک مواجه می‌کند.

تنها در موارد نادری، طرح‌های خصوصی‌سازی دولت‌ها حاوی شرایط الزامی قابل تبیین و مشخصی در تعریف خواسته‌های آن‌ها برای توسعه فرودگاه‌ها بوده‌اند. در فقدان طرح تفصیلی برای طرح توسعه، طبیعی است که شرایط ارایه شده از سوی دولت‌ها، تعیین شکل و میزان توسعه فرودگاه‌ها را بر عهده شرکت کنندگان در مزایده گذارد.

در این حالت، شرکت کنندگان در مزایده، شکل و نوع طرح‌های توسعه را بر اساس اندازه تسهیلاتی که آنان قادر به تامین مالی آن هستند به‌عنوان پیشنهادهای خود به برگزارکننده مزایده و خصوصی‌سازی ارایه خواهند کرد، که با الزامات نیازهای مطرح در خواسته‌های سازمان دولتی منافات خواهد داشت.

طرح احداث یک فرودگاه جدید این نکته را به خوبی به تصویر

که نیاز مبرم به سرمایه‌گذاری مجدد کلان توسط سازمان دولتی برای تجدید ساخت بنای فرسوده (پس از پایان دوره بهره‌برداری از فرودگاه توسط سرمایه‌گذاران) از مظاهر بارز آن است. نمونه‌ای از این‌گونه نفوذ ناشی از فرهنگ سازنده مقتدر در فرآیند خصوصی‌سازی ترمینال ۳ فرودگاه تورنتو مشاهده شده است (استفاده از موزاییک‌های نازک و از نوع نامرغوب برای پوشش کف که ترک‌های ایجاد شده در کف تالار پروازهای خروجی را در معرض دید مسافران قرار داده است).

ریسک ناشی از نفوذ نهادهای رسمی

در فرآیند خصوصی‌سازی، طرف سرمایه‌گذار ممکن است به‌علت اقدامات دولت، یا اشکالات ناشی از دخالت سایر نهادهای رسمی با ریسک مواجه شود. تغییر سیاست‌های دولت می‌تواند فعالیت طرف سرمایه‌گذار را تحت تاثیر قرار دهد که با دخالت دولت در تدوین مقررات ناظر بر خدمات ترابری و موسسات بهره‌برداری از تسهیلات، می‌تواند بر توسعه بازار ترابری اثر گذارد. این‌گونه اثرگذاری به‌صورت غیر مستقیم، فرصت‌های کسب درآمد از سرمایه‌گذاری بخشی خصوصی را محدود می‌کند. بدترین وضعیت زمانی است که دولت (وقت) تغییر کرده و جای خود را به دولت دیگری دهد و حزب دیگری دولت جدید را تشکیل دهد و در نتیجه دیدگاه دولت جدید در باره خصوصی‌سازی نیز تغییر کند. اثرگذاری دولتی دیگر، به‌صورت دادن یارانه (سوبسید) پنهان به فرودگاه‌ها، یا امتیازات اعطا شده برای نرخ‌گذاری خدمات قابل عرضه از سوی شرکت هواپیمایی ملی، یا بنگاه‌های تحت تصدی دولت، نمود پیدا می‌کند، که کاهش درآمد سرمایه‌گذار را در پی دارد. عوض شدن دولت وقت فیلیپین هنگام احداث ترمینال ۳ فرودگاه بین‌المللی مانیل، مثالی از این‌گونه تغییر نگرش‌ها است.

ریسک ناشی از آسیب به محیط زیست

نگرانی آسیب به محیط زیست یکی دیگر از زمینه‌های ریسک پنهان در خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها محسوب می‌شود. در مبارزه

داوطلبان شرکت در تشریفات مزایده، باید به هنگام تهیه و تدوین این شرایط از وجود ریسک‌های پنهان آگاه شده و آن‌ها را در جهت کاستن خطرات آتی در کار خود ملحوظ کنند. طی فرآیند خصوصی‌سازی باید همه مولفه‌های ریسک‌های موجود مشخص شده و اثر آن‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد تا تخفیف آن‌ها تا سر حد قابل توجیه امکان پذیر شود.

تجربه‌های حاصل از خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها به شیوه "ساخت، بهره‌برداری و انتقال" بسیار محدود بوده و نمی‌توان همه طرح‌های خصوصی‌سازی را موفق قلمداد کرد. سایر روش‌ها، نظیر روش مشارکت سازمان دولتی با بخش خصوصی می‌تواند گزینه‌های بهینه تلقی شوند. تجاری ساختن فعالیت‌های فرودگاهی مقدم بر خصوصی‌سازی بوده و همه فرودگاه‌ها از نظر مالی مستعد خصوصی‌سازی نیستند.

می‌کشد. بدیهی است که در فقدان سند مطالعات طرح جامع برای خصوصی‌سازی فرودگاه مورد نظر، شرایط الزامی شرکت و برنده شدن در مزایده اعلام شده توسط دولت و در دسترس نبودن هر گونه رهنمود برای توسعه فیزیکی فرودگاه در بلندمدت، ریسک پنهان در شرایط ارجاعی اعلام شده توسط سازمان دولتی آشکار می‌شود.

در این‌گونه موارد، شرایط الزامی ارجاعی تنها حداقل داده‌های مربوط به تامین نیازهای فنی را که توسط سازمان دولتی تعریف شده است در فرآیند مزایده خصوصی‌سازی ارایه می‌کند. در این که ارایه داده‌های محدودی چون محل احداث باند جدید برای طراحی مجتمع پایانه‌ای مسافری، ظرفیت قابلیت توسعه در آینده، یا معیارهای مربوط به حداکثر فاصله قابل پیمایش پیاده برای مسافران و نیاز به پذیرش هواپیماهای بزرگ جدید، کمکی به سرمایه‌گذاران داوطلب و ارایه‌دهندگان پیشنهاد نمی‌کند، تردیدی وجود ندارد. کمبود اطلاعات سبب می‌شود پیشنهاد دهندگان، شرایط الزامی اعلام شده را به سلیقه خود تعبیر و تفسیر کرده و پیشنهادهای خود را بر اساس منافع مالی خویش تهیه و ارایه کرده و نیازهای بلندمدت توسعه ظرفیت‌های تسهیلات فرودگاهی را نایده بگیرند. ریسک برای سازمان دولتی هنگامی ظاهر می‌شود که مدت زمان واگذاری بهره‌برداری فرودگاه به بخش خصوصی و مجوز صادر شده به پایان رسیده و مالکیت فرودگاه دوباره به سازمان دولتی برگردانده (منتقل) شود.

نتیجه‌گیری از ۱۰ مورد ریسک پنهان در فرآیند خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها در جهان را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

ریسک پنهان در فرآیند خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها از آنچه قابل تشخیص باشند فراتر بوده و می‌تواند بر سازندگان، سرمایه‌گذاران و بهره‌برداران شرکت‌کننده در فرآیند و همچنین سازمان‌های دولتی واگذارنده به بخش خصوصی به شیوه‌های متفاوت و بسته به امکانات آن‌ها اثر منفی گذارد. ریسک‌های موجود در فرآیند خصوصی‌سازی برای همه ذی‌نفعان آن وجود داشته و تدوین‌کنندگان شرایط الزامی برای ارایه پیشنهاد از سوی

منابع (وب سایت) و کتاب‌ها و گزارشات مورد استفاده در این پژوهش:

- خصوصی سازی فرودگاه‌ها در عربستان سعودی تا سال ۲۰۱۵ - وب سایت سازمان خصوصی سازی ایران
- اخبار و گزارش‌های مندرج در "وب سایت" سازمان خصوصی سازی ایران
- کتاب شهرهای فرودگاهی قرن ۲۱، نوشته مک کینلی کانوی- نشریه گروه بین المللی ره شهر - برگردان: قاسم خلیل زاده رضایی- تیرماه ۱۳۹۰
- گزارش اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و فرآیند خصوصی سازی: رامین امینی- وجهه منصوریان- وب سایت سازمان خصوصی سازی ایران
- ACI- Airpor Council International, Airport Privatization USA,, 1996,
- Bradallis, David, Airpor Privatization is Taking off, USA, 1995
- Craig, Victo , Director Air Transport, Halcrow Air Plan-Malaysia , 2010
- گزارش واگذاری فرودگاه‌ها به بخش خصوصی در ایالات متحده آمریکا:
- Dillingham Gerald, Associate Director, Transportation Issues of USA, 1999.
- Transportation Issues in USA
- Daily Policy Digest, Airpor Privatization, USA, 2000
- Poole, Robert, Guidelines for Airport Privatization, USA, 1994
- Vasigh, Bijan , Airport Privatization, 17th. ACI World Annual General Assembly Conference.
- Fedral Aviation Administration, USA, Airport Privatization Pilot Program, 2010.
- Bishop , Jeff, " Airport Privatization, Not A New Idea", The Times HERALD
- General Accounting Office, Airport Privatization, Issues Related to the Sale of US Commercial Airports, 2002.

گروه بین المللی ره شهر تا کنون ۱۲۹ نشریه با عناوین ذیل منتشر کرده

است:

- ۹۲- رهنمون‌هایی برای توسعه (زمستان ۱۳۸۵)
- ۹۳- خبرنگارنامه تحولات توسعه در حوزه خلیج فارس (بهار ۱۳۸۶)
- ۹۴- متدولوژی مکان‌یابی صنایع (تابستان ۱۳۸۶)
- ۹۵- خبرنگارنامه تحولات توسعه در حوزه خلیج فارس (جلد دوم) (تابستان ۱۳۸۶)
- ۹۶- خبرنگارنامه تحولات توسعه در حوزه خلیج فارس (جلد سوم) (تابستان ۱۳۸۶)
- ۹۷- معماری سبز، (انرژی آفتاب در معماری) (پائیز ۱۳۸۶)
- ۹۸- معماری سبز، (انرژی زمین گرمایی) (پائیز ۱۳۸۶)
- ۹۹- خبرنگارنامه تحولات توسعه در حوزه خلیج فارس (نسخه چهارم) (پاییز ۱۳۸۶)
- ۱۰۰- ایران ترانزیت (بهار ۱۳۸۷)
- ۱۰۱- سوپر جاذب‌ها (راهی برای گسترش فضای سبز و مقابله با کمبود آب) (تابستان ۱۳۸۷)
- ۱۰۲- روند توسعه در خلیج فارس و دریای عمان بخش پنجم (تابستان ۱۳۸۷)
- ۱۰۳- روند توسعه در خلیج فارس و دریای عمان بخش پنجم (پائیز ۱۳۸۷)
- ۱۰۴- بام سبز (پائیز ۱۳۸۷)
- ۱۰۵- احداث سامانه‌های گرمایش شهری (اردیبهشت ۱۳۸۸)
- ۱۰۶- روند توسعه در خلیج فارس و دریای عمان بخش هفتم (خرداد ۱۳۸۸)
- ۱۰۷- بحران جهانی و چشم انداز آینده (تابستان ۱۳۸۸)
- ۱۰۸- حمل و نقل همگانی (تابستان ۱۳۸۸)
- ۱۰۹- نانوفناوری ایمن (تابستان ۱۳۸۸)
- ۷۷- فن آوری اطلاعات- بخش پانزدهم: حقیقت مجازی (تابستان ۱۳۸۴)
- ۷۸- برگزاری مناقصه‌های دولتی (مصوب سال ۱۳۸۳) (تابستان ۱۳۸۴)
- ۷۹- چین دومین مصرف‌کننده انرژی در جهان (تابستان ۱۳۸۴)
- ۸۰- مدیریت پروژه- استانداردهای مدیریت پروژه (بخش اول. تابستان ۱۳۸۴)
- ۸۱- فن آوری اطلاعات- بخش شانزدهم: توسعه فن آوری اطلاعات در روستاها (پائیز ۱۳۸۴)
- ۸۲- فن آوری اطلاعات- بخش هفدهم: مدیریت ارتباط با مشتریان (پائیز ۱۳۸۴)
- ۸۳- مدیریت پروژه- استانداردهای مدیریت پروژه (بخش دوم، زمستان ۱۳۸۴)
- ۸۴- مهندسی ارزش- بخش اول: اصول، مبانی و فرآیند (زمستان ۱۳۸۴)
- ۸۵- مدیریت پروژه- استانداردهای مدیریت پروژه (بخش سوم، زمستان ۱۳۸۴)
- ۸۶- فن آوری اطلاعات- بخش هجدهم: پایتخت الکترونیکی- تجلی عدالت اجتماعی (تابستان ۱۳۸۵)
- ۸۷- مدیریت پروژه- دفتر مدیریت پروژه (بخش اول- تابستان ۱۳۸۵)
- ۸۸- متدولوژی‌های مدیریت پروژه (تابستان ۱۳۸۵)
- ۸۹- صنایع انرژی‌بر، نظریه‌ها و دیدگاه‌ها (تابستان ۱۳۸۵)
- ۹۰- آشنایی مقدماتی با ارزیابی محیط زیست (پاییز ۱۳۸۵)
- ۹۱- آشنایی با فرآوری های گازی CNG, LPG, LNG (زمستان ۱۳۸۵)

- ۸- پارک پویش: اندیشه سالم / بدن سالم در شهرک فاطمیه منطقه ۲۰ شهرداری تهران (بخش شهر سالم) - (آذر ماه ۱۳۷۲)
- ۹- پژوهش در تاریخچه، مفهوم و سیر تحول «شهرسازی» و «شهر سالم» در فرهنگ ایران واسلام (بخش شهر سالم) - آبان ماه ۱۳۷۲
- ۱۰- اصول طراحی مراکز دیسپاچینگ (بخش انرژی) زمستان ۱۳۷۲
- ۱۱- تحلیل منطقه‌ای سیلاب در حوضه‌های شمالی تهران (بخش عمران آب) بهار ۱۳۷۳
- ۱۲- انتخاب محل و نوع سد براساس شرایط ژئومورفولوژی و ژئولوژی (بخش عمران آب) زمستان ۱۳۷۲
- ۱۳- حقایق در مورد شرکت‌های بزرگ (بخش تحقیق و توسعه) زمستان ۱۳۷۲

ضمنا کتاب‌های زیر توسط گروه بین‌المللی ره‌شهر منتشر گردیده است:

- ۱- منظرسازی پایدار برای همه (پاییز ۱۳۹۰)
- ۲- کتاب آموزش نرم‌افزار Revit architecture 2009 (۱۳۸۹)
- ۳- آشنایی با راهکار مدیریت پروژه جامع (بهار ۱۳۸۹)
- ۴- درختان در منظر شهری (۱۳۸۹)
- ۵- نانوفناوری برای همه (۱۳۸۷)
- ۶- با گیاهان آب را تصفیه کنیم
- ۷- HSE در سفر (۱۳۸۵)
- ۸- ترجمه کتاب «چگونه هوای پاکیزه بکاریم»
- ۹- ترجمه کتاب «تنظیم شرائط محیطی»
- ۱۰- تدوین کتاب راهنمای برنامه‌نویسی سه بعدی OpenGL (۱۳۸۲)
- ۱۱- ترجمه کتاب «برنامه‌ریزی و طراحی هتل» در سال ۷۶ توسط سازمان برنامه و بودجه چاپ و توزیع شد
- ۱۲- تدوین کتاب «خودآموز اتوکد ۱۲» (۱۳۷۲)
- ۱۳- ترجمه کتاب «سازه‌های آبی» (۱۳۷۳)
- ۱۴- ترجمه کتاب «سازه پارکینگ‌های طبقاتی» (۱۳۷۲)
- ۱۵- صرفه جویی در انرژی (۲۰ جلد)
- ۱۶- بازنگری استانداردهای صنعت آب کشور با همکاری وزارت نیرو و سازمان برنامه و بودجه (۲۵ جلد)
- ۱۷- منظرسازی (طراحی، اجراء)
- LANDSCAPING PRINCIPLES & PRACTICES (مترجم: ره‌شهر)

کتاب‌های زیر نیز توسط گروه بین‌المللی ره‌شهر در دست چاپ است:

- ۱- مواد هوشمند و فناوری نانو (کاربرد در معماری و طراحی داخلی)
- ۲- طراحی و ساخت هتل
- ۳- برنامه‌ریزی شهری در اقلیم‌های گرمسیر
- ۴- بام سبز

- ۱۱۰- از شهر فرودگاهی تا منطقه فرودگاهی (بخش اول)
- ۱۱۱- از شهر فرودگاهی تا منطقه فرودگاهی (بخش دوم)
- ۱۱۲- بند رخشک (پائیز ۱۳۸۸)
- ۱۱۳- شرق ایران خاستگاه توسعه ترانزیت منطقه‌ای (پائیز ۱۳۸۸)
- ۱۱۴- صنعتی سازی ساختمان گامی بلند برای تامین مسکن مردم (زمستان ۱۳۸۸)
- ۱۱۵- مدیریت هوشمند خوردگی، حفظ ثروت ملی (بهار ۱۳۸۹)
- ۱۱۶- بیوگاز ثروتی نهفته در پسماندها (بهار ۱۳۸۹)
- ۱۱۷- اکوهتل حرکتی جهانی به سوی گردشگری پایدار (تابستان ۱۳۸۹)
- ۱۱۸- فتوولتاتیک تلفیقی، انرژی در کالبد معماری (تابستان ۱۳۸۹)
- ۱۱۹- اصلاح الگوی استقرار جمعیت، گامی به سوی توسعه پایدار (پاییز ۱۳۸۹)
- ۱۲۰- نانوفناوری در معماری (زمستان ۱۳۸۹)
- ۱۲۱- مدیریت حمل بار، گامی بلند در جهت توسعه اقتصادی کشور (زمستان ۱۳۸۹)
- ۱۲۲- بازار مسافر هوایی بین‌المللی، گامی بلند در جهت توسعه اقتصادی کشور (زمستان ۱۳۸۹)
- ۱۲۳- نقش طراحی معماری در کاهش مصرف انرژی در ساختمان (معماری همساز با اقلیم و مشکلات ناشی از عدم توجه به آن- بهار ۱۳۹۰)
- ۱۲۴- شهر فرودگاهی بستر توسعه گردشگری، گامی بلند در جهت توسعه پایدار- بهار ۱۳۹۰
- ۱۲۵- ارائه ضوابط و پیشنهادات طراحی برای افراد دارای کپولت، ناتوانی، اختلال و معلولیت در بخش زمینی فرودگاه - بهار ۱۳۹۰
- ۱۲۶- نقش طراحی معماری در کاهش مصرف انرژی در ساختمان (نور روز در معماری)- تابستان ۱۳۹۰
- ۱۲۷- شهر فرودگاهی بستر توسعه تجارت، چشم‌انداز تجارت جهانی، چالش‌ها و فرصت‌های ایران- تابستان ۱۳۹۰
- ۱۲۸- توسعه صنایع نوین، گامی بلند در جهت توسعه اقتصادی کشور، شهر فرودگاهی بستری مناسب برای استقرار صنایع نوین- تابستان ۱۳۹۰
- ۱۲۹- نقش طراحی معماری در کاهش مصرف انرژی در ساختمان (انرژی باد) تابستان ۱۳۹۰

نشریه‌های تخصصی منتشر شده بخش‌های مختلف گروه بین‌المللی ره‌شهر

- ۱- بازارچه صنایع دستی در کوهپایه‌های شمال تهران (بخش شهر سالم) تیر ماه ۱۳۷۴
- ۲- بهینه‌سازی خدمات پرواز (بخش شهر سالم) - (دی ماه ۱۳۷۳)
- ۳- بهینه‌سازی بار ترافیکی بزرگراه‌ها (بخش شهر سالم) (دی ماه ۱۳۷۳)
- ۴- پارک انرژی‌های نو (بخش شهر سالم) - (شهریور ماه ۱۳۷۳)
- ۵- استفاده از مولتی ویژن در مراکز پرتردد شهری (بخش شهر سالم) (اردیبهشت ماه ۱۳۷۳)
- ۶- سازماندهی کارکردهای بهینه‌ی نمایشگرهای دیجیتالی (بخش شهر سالم) اسفند ماه ۱۳۷۲
- ۷- شهرک ترافیکی کودکان (بخش شهر سالم) - (آذر ماه ۱۳۷۲)