

## خصوصی سازی فرودگاه‌ها؛ روش‌ها و چالش‌ها

● محسن قهرمانی

در راستای تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه چهارم توسعه کشور جمهوری اسلامی ایران، مقرر شد تا سال ۱۳۹۱ تمام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و تعاونی واگذار شوند. بنابراین شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور که مالکیت و مدیریت بیش از پنجاه فرودگاه را بر عهده دارد، مکلف است حق بهره‌برداری و توسعه این فرودگاه‌ها را از طریق مزایده، به بخش خصوصی واگذار کند و یا سهام شرکت را در بورس عرضه کند. مقاله حاضر در دو بخش تهیه شده است؛ بخش اول به بررسی مکانسیم، اهداف، پیش‌نیازها و موانع پیش روی فرآیند خصوصی سازی در ایران می‌پردازد و در بخش دوم مفاهیم، روش‌ها و ریسک‌های خصوصی سازی فرودگاه‌ها به تفصیل شرح داده شده است.

### مقدمه

کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۸۰ با بحران‌هایی مالی مواجه شدند. این بحران‌ها توانمندی دولت‌ها را برای سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های دولتی بشدت کاهش دادند. این امر در سطح اقتصاد کلان پیامدهای منفی به بار آورد که به نوبه خود، هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی برای شرکت‌ها تبعات بدی داشت. در بسیاری از موارد، اصلاحات جزء لاینفک برنامه‌های تعدیل ساختاری بود که این برنامه‌ها بر تسریع در خصوصی سازی بخش دولتی تأکید داشت.

پژوهش‌های تجربی اخیر درباره تأثیر خصوصی سازی بر عملکرد پولی و عملیاتی، نیروی کار و ترازهای مالی و توزیعی مؤید این نظر است که خصوصی سازی می‌تواند برای شرکت‌هایی مفید باشد که در ساختار بازار رقابتی، در کشورهایی با درآمد متوسط قرار داشته باشند. تجزیه و تحلیل تأثیر مالی خصوصی سازی بر اقتصاد، کار بسیار پیچیده‌ای است، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد اجرای خصوصی سازی در شرکت‌های دولتی باعث افزایش کارایی، بهبود بهره‌وری و گسترش منابع سرمایه‌ای می‌شود.

بخش حمل‌ونقل هوایی به منظور تجهیز ناوگان هواپیمایی، توسعه تأسیسات زیربنایی فرودگاه‌ها، به کارگیری سیستم‌های پیشرفته ناوبری و برآورد تقاضای بازارهای جدید نیاز به سرمایه‌گذاری عظیمی در سال‌های آتی خواهد داشت. این سرمایه‌گذاری عظیم همراه با تغییر نقش دولت‌ها از حاکمیت به نظارت، موجب دگرگونی



پژوهش‌های علمی و مطالعات  
رتال جامع علوم انسانی

در صنعت حمل و نقل هوایی می‌شود. در گذشته بخش حمل و نقل هوایی که شامل شرکت‌های هواپیمایی، فرودگاه‌ها و سرویس‌های ناوبری است، به طور انحصاری در دست دولت‌ها بوده است. از بیش از سه دهه گذشته، مشارکت بخش خصوصی در توسعه این صنعت با خصوصی‌سازی شرکت‌های هواپیمایی آغاز شد و در سال ۱۹۸۰ با خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها و سرویس‌های ناوبری ادامه پیدا کرد.

امروزه بحران‌های مالی پیش روی دولت‌ها و عدم توانایی و تمایل آنها برای سرمایه‌گذاری در توسعه فرودگاه‌ها باعث افزایش فشار حاکمیت برای خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها شده است، چرا که دولت‌ها احساس می‌کنند خود فرودگاه‌ها توان مالی برای جذب سرمایه و بازپرداخت آن را ندارند.

### خصوصی‌سازی چیست؟

اصطلاح خصوصی‌سازی به هر گونه انتقال فعالیت از بخش دولتی به بخش خصوصی اطلاق می‌شود. این امر می‌تواند فقط در ارتباط با داخل کردن سرمایه یا فن مدیریت خصوصی در فعالیت‌های بخش دولتی باشد، اما بیشتر انتقال مالکیت از بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی را شامل می‌شود.

خصوصی‌سازی به عنوان یک سیاست اقتصادی بر این عقیده استوار است که مالکیت و کنترل خصوصی از نظر تخصیص منابع نسبت به مالکیت دولتی کارتر است. اما خصوصی‌سازی به عنوان یک موضوع سیاسی بی‌نهایت مخالف برانگیز است، چرا که نشان‌دهنده اصلاحی است که توزیع مجدد درآمدها و معمولاً تغییر در الگوهای اشتغال را الزامی می‌کند.

### مکانسیم خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی یعنی تغییر فضای حاکم بر مؤسسات دولتی به نحوی که در عین حفظ بافت اصلی فعالیت‌ها، صرفاً فضای مذکور تغییر یابد و شرایط بازار بر مؤسسه طوری تأثیر گذارد که انگیزه و مکانسیم‌های بخش خصوصی ملاک تصمیم‌گیری قرار گیرد.

### اهداف خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی با توجه به ویژگی‌های اقتصادی و موقعیت هر کشور با یکدیگر متفاوت خواهد بود، به هر حال در همه کشورهایی که به خصوصی‌سازی پرداخته‌اند، هدف اصلی بهبود بخشیدن به اوضاع و شرایط اقتصادی است. در کنار این هدف اصلی، اهداف دیگری نیز می‌تواند وجود داشته باشد که عبارتند از:

۱. افزایش بهره‌وری و تولید ملی
۲. دستیابی دولت به منابع مالی بخش خصوصی
۳. تشویق رقابت، افزایش رفاه ملی و افزایش کارایی فعالیت‌های اقتصادی
۴. صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت
۵. ایجاد رونق در بازار سرمایه و گسترش فرهنگ مشارکت در کشور
۶. جلوگیری از انحصارات آشکار و پنهان
۷. جمع‌آوری نقدینگی و ایجاد نظم متعادل در توزیع درآمدها بین اقشار مختلف مردم

یکی از اهداف مهم خصوصی‌سازی که مورد تأکید ابلاغیه راهبردی اصل ۴۴ نیز بوده، افزایش کارایی شرکت‌های دولتی است. با این توضیح خریداران شرکت‌های دولتی پس از واگذاری، باید به دنبال افزایش کارایی و بهره‌وری عوامل تولید در این شرکت‌ها باشند.

مقام معظم رهبری نیز سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳ و به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منافع مادی، انسانی و فن‌آوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بارهای مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار عمومی مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد مقرر فرمودند.

### سازمان خصوصی‌سازی

سازمان خصوصی‌سازی به موجب ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب سال ۱۳۷۹ - با تغییر اساسنامه سازمان ملی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی سابق تشکیل شده است. این سازمان از خرداد ۱۳۸۰ فعالیت‌های خود را با اهداف و وظایف جدید آغاز کرده است. سازمان خصوصی‌سازی یک شرکت سهامی دولتی وابسته به وزارت امور اقتصاد و دارایی و دارای استقلال مالی و رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل آن، معاون وزیر اقتصاد و دارایی است. با صدور تصویب‌نامه هیئت محترم وزیران در سال ۱۳۸۰، سازمان خصوصی‌سازی در عین انجام وظایف محوله خود به عنوان یک شرکت مادر تخصصی نیز تعیین شد تا طبق مقررات، به فروش سهام متعلق به خود در شرکت‌های زیرمجموعه اقدام کند.

### شرکت مادر تخصصی

شرکت مادر تخصصی (Holding Company) در قانون برنامه سوم به عنوان نماینده صاحب سهام در مجموعه عمومی شرکت‌های دولتی نقش ایفا می‌کند. این به مفهوم جدا شدن شرکت‌های دولتی موجود از بدنه دولت و ساماندهی آنها در شرکت‌های مادر تخصصی است.

شرکت‌های مادر تخصصی مکلف شده‌اند سهام مرتبط با فعالیت‌های خود را حداکثر ظرف مدت سه ماه از سایر شرکت‌ها دریافت کنند و ضمن ثبت آنها در دفاتر خود مراتب را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان خصوصی‌سازی اعلام کنند. سازمان خصوصی‌سازی با دریافت کالتنامه از شرکت مادر تخصصی سهام ارائه شده را حسب مورد در بورس اوراق بهادار و یا از طریق برگزاری مزایده به فروش می‌رساند.

### پیش‌نیازهای اجرای خصوصی‌سازی

۱. لزوم توجه کافی به نظرات نمایندگان بخش خصوصی در فرآیند قانون‌گذاری

۲. اصلاح ساختار سازمانی شرکت‌های دولتی متناسب با قانون تجارت
۳. تعیین قیمت تمام‌شده و استقرار سیستم هزینه درآمد
۴. رعایت سلسله مراتب خصوصی‌سازی متناسب با ماهیت شرکت دولتی

### موانع خصوصی‌سازی در ایران

۱. عدم مطالعه صحیح درباره مدل‌های خصوصی‌سازی مناسب با اقتصاد ایران
  ۲. عدم شکل‌گیری نهاد مالکیت خصوصی در ایران
  ۳. عدم ثبات اقتصادی و سیاسی
  ۴. رقابت دولت با بخش خصوصی
  ۵. سازوکارهای سیاسی گروه‌های مؤثر بر اقتصاد کشور
  ۶. فقدان شفافیت در قیمت‌گذاری و واگذاری دستگاه‌های دولتی
  ۷. مقاومت مدیران دولتی در مسیر خصوصی‌سازی
  ۸. فقدان نهادهای سرمایه‌گذاری خصوصی در کشور
  ۹. واهمه صاحبان سرمایه‌های کلان از خرید سهام به دلیل پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی سیاسی و اجتماعی
  ۱۰. دخالت نهادهای و تشکلهای مختلف در مسئله مدیریت اقتصادی شرکت‌های واگذار شده
- باید توجه داشت که در صورت استمرار قوانین و مقررات، ثبات تصمیم‌های اقتصادی، شفافیت در قیمت‌گذاری، اجاره و واگذاری مدیریت شرکت‌های انحصاری، عدم رقابت دولت با بخش خصوصی، جذب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، باور مسئولان به کارایی بخش خصوصی، تعدیل انتظارات در مورد کسب سود و حمایت از بخش خصوصی می‌تواند به افزایش اشتغال، سودآوری و توسعه اقتصاد و بازار سرمایه منجر شود.

### شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور

سازمان هواپیمایی کشوری بر اساس قانون در سال ۱۳۲۸ به منظور ایجاد فرودگاه‌ها و به کار انداختن دستگاه‌های مخابراتی و رادیویی جهت تنظیم رفت و آمد هواپیماها و تأمین بی‌خطری پروازها و جلوگیری از وقوع مخاطرات و رقابت‌های مضره و حفظ مسائل عمومی و سایر موارد تأسیس شد و طبق ماده ۵ تبصره ۱ قانون هواپیمایی کشوری سازمان هواپیمایی کشوری مجاز است در زمینه‌های ایجاد و نگهداری و اداره فرودگاه‌ها راساً و یا با مشارکت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی مبادرت به تأسیس شرکت نماید.

شرکت فرودگاه‌های کشور در ابتدا تحت عنوان شرکت مهندسی فرودگاه‌های کشور در سال ۱۳۶۹ تأسیس شد. مأموریت شرکت، اداره، نگهداری، توسعه و تجهیز فرودگاه‌های کشور است و هدف آن اداره و بهره‌برداری فرودگاه‌ها و فضای کشور طبق اصول بازرگانی و تجارت در چارچوب قوانین و مقررات مصوب هوانوردی و استانداردها سازمان هواپیمایی کشوری است.

شرکت فرودگاه‌های کشور با مالکیت و مدیریت بیش از ۵۰ فرودگاه در راستای تحقق اصل ۴۴ قانون اساسی و اهداف برنامه چهارم توسعه به عنوان یک شرکت مادر تخصصی مکلف به واگذاری

حق بهره‌برداری از فرودگاه‌ها به بخش خصوصی و یا ارائه سهام شرکت در بورس خواهد بود.

### خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها

در حال حاضر، مشارکت بخش خصوصی در توسعه و اداره فرودگاه‌ها امری متداول و مرسوم است و خصوصی‌سازی جزئی از فرهنگ اصطلاحات صنعت حمل‌ونقل هوایی شده است. رویکرد خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها و توسعه تأسیسات آنها از طریق خصوصی‌سازی بیشتر مورد تأکید کشورهایی است که توانایی نگهداری، سرمایه‌گذاری و توسعه فرودگاه را برای ایجاد تسهیلات جدید فرودگاهی ندارند. در سال‌های گذشته، خصوصی‌سازی بر اساس طرح ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT) برای توسعه بزرگراه‌ها، پل‌ها، تونل‌ها، شبکه‌های توزیع برق و شبکه‌های مخابراتی در بخش خصوصی اجرا شده است. باید توجه داشت که توسعه تأسیسات زیربنایی کشورها، از جمله فرودگاه‌ها، به صورت انحصاری در دست دولت‌هاست، اما به منظور ارتقای بهره‌وری و کارایی، دولت‌ها حق بهره‌برداری بازرگانی از این طرح‌ها را به منظور ساخت، بهره‌برداری و سپس انتقال به بخش خصوصی واگذار می‌کنند.

مفهوم خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها، هر چند در گذشته فقط شامل پروژه‌های BOT برای توسعه تسهیلات مسافری و بار در فرودگاه‌ها می‌شده است، امروزه این پروژه‌ها شامل تمام تأسیسات زیربنایی فرودگاه‌ها می‌شود. این امر در سایر تأسیسات زیربنایی کشورها، از قبیل شبکه‌های مخابراتی، شبکه‌های توزیع برق و خدمات راه‌آهن نیز روی داده است.

از ویژگی‌های اساسی خصوصی‌سازی در فرودگاه‌ها یا فعالیت‌های آنها، سوددهی بخش‌های عملیاتی است. این در حالی است که در گذشته، بیشتر فرودگاه‌های تحت مدیریت بخش دولتی حتی قادر به تأمین هزینه‌های عملیاتی خود نبودند. بازخوردهای خصوصی‌سازی نشان می‌دهد سرویس‌های خصوصی نه تنها تمام هزینه‌های عملیاتی را تأمین می‌کنند بلکه بازگشت سرمایه را نیز به دنبال خواهند داشت.

به منظور سودآوری و کسب درجات معینی از عملکرد مالی در فرآیند خصوصی‌سازی به برنامه‌های نیاز است که احتمال اجرای پروژه و توجیه‌پذیری اقتصادی آن را ارزیابی کند و از این برنامه برای شناسایی و مدیریت ریسک‌های فرآیند خصوصی‌سازی استفاده می‌شود.

اجرای چندین پروژه خصوصی‌سازی در سایر بخش‌های حمل‌ونقل نشان‌دهنده این حقیقت است که توسعه تأسیسات زیربنایی دولتی تحت برنامه‌های خصوصی‌سازی با ریسک همراه است. خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها توأم با ریسک است. در واقع ادله زیادی وجود دارد مبنی بر اینکه خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها در مقایسه با دیگر بخش‌های صنعت حمل‌ونقل، دارای ریسک بالاتری است. از آنجایی که ریسک‌ها می‌توانند شکل‌های مختلفی داشته باشند و ممکن است با روش‌های متفاوتی بخش‌های مختلفی از خصوصی‌سازی را متأثر کنند، مهم است که

## با توجه به تعهدات مالی سنگین و نیاز به سرمایه‌گذاری عظیم در پروژه خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها، این پروژه‌ها برای سرمایه‌گذاران ریسک‌های مالی به دنبال خواهد داشت. چنانچه سرمایه‌گذار نتواند مقدار سرمایه مشخص را طی مدت زمان معین تأمین کند، در قرارداد واگذاری جریمه‌هایی برای وی تعیین می‌کنند که باعث افزایش ریسک سرمایه‌گذاری می‌شود

بدانیم ریسک چیست؟ ریسک یعنی شانس یا احتمال وقوع حادثه‌ای پیش‌بینی نشده یا پیامد غیرمنتظره‌ای که انتظار آن نمی‌رود. ریسک‌های خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها و افرادی که در معرض این ریسک‌ها قرار دارند در بخش بعدی این مقاله توضیح داده شده است.

### مفهوم خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها

اگر چه خصوصی‌سازی در شرکت‌های هواپیمایی به سال‌های خیلی قبل برمی‌گردد، اما خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها و تسهیلات فرودگاهی از سال ۱۹۸۰ آغاز شده و مفهومی جدید است. دامنه پیامدهای خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها از توسعه تسهیلات جدید با پشتیبانی مالی دولت تحت برنامه‌های BOT، تا واگذاری بلندمدت اداره تمام ترمینال‌ها و سیستم‌های یک یا چند فرودگاه به سرمایه‌گذاران و متصدیان بخش خصوصی متغیر است. وقتی به منظور خصوصی‌سازی، قسمت‌های اداری و عملیاتی فرودگاه‌ها به بخش خصوصی واگذار می‌شود، در نتیجه دولت‌ها باید در ساختار اصلی فرودگاه‌ها سازماندهی مجددی انجام دهند.

### روش‌های خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها

خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها به یکی از روش‌های زیر انجام می‌گیرد:

۱. اعطای حق بهره‌برداری کامل از یک فرودگاه در یک دوره واگذاری مشروط برای مدت ۲۰ تا ۵۰ سال، به بخش خصوصی (کنسرسیومی متشکل از متصدیان، پیمانکاران و سرمایه‌گذاران) به منظور اداره و توسعه فرودگاه.
۲. اعطای حق بهره‌برداری در یک دوره واگذاری مشروط به بخش خصوصی (به نمایندگی از یک یا چند سرمایه‌گذار عمده یا به نمایندگی از سهامداران بخش دولتی) به منظور اداره و توسعه یک سیستم از چندین فرودگاه.
۳. اعطای مدیریت فرودگاه‌ها به بخش خصوصی به

صورت کلی یا با مشارکت بخش دولتی به نحوی که آن مدیریت‌ها واحدهای مستقلی را در بخش خصوصی تشکیل دهند.

۴. اعطای حق بهره‌برداری در یک دوره واگذاری مشروط به بخش خصوصی به منظور توسعه و اداره تسهیلات فرودگاهی که متعلق به دولت است، مانند ترمینال‌های مسافری و بار فرودگاه‌ها. عموماً این موارد تحت پروژه‌های BOT اجرا می‌شوند. در فرودگاه‌های سراسر جهان می‌توان مثال‌هایی از روش‌های خصوصی‌سازی را که در بالا ذکر شد، یافت. واگذاری کامل یک فرودگاه به بخش خصوصی متداول‌ترین روش خصوصی‌سازی است. به عنوان مثال می‌توان به خصوصی‌سازی فرودگاه‌های اصلی استرالیا از طریق کنسرسیوم‌هایی متشکل از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی اشاره کرد. بتازگی دولت نیوزلند نیز از همین روش برای خصوصی‌سازی فرودگاه ویلینگتون استفاده کرده و همچنین سهام فرودگاه آکلند را در بورس به عموم عرضه کرده است.

به عنوان یک نمونه بارز از خصوصی‌سازی چندین فرودگاه، واگذاری مدیریت فرودگاه‌های انگلیس (BAA) و هفت فرودگاه بین‌المللی آن کشور به بخش خصوصی است. از روش خصوصی‌سازی مدیریت فرودگاهی اخیراً برای خصوصی‌سازی مدیریت فرودگاه‌های مالزی استفاده شده است و خصوصی‌سازی تسهیلات عمده فرودگاهی از طریق پروژه‌های BOT بسیار متداول است. ساخت ترمینال سوم فرودگاه تورنتو، ساخت ترمینال یوروهاب در فرودگاه بیرمنگام انگلیس، ساخت فرودگاه بین‌المللی اسپار تا آتن و ساخت فرودگاه جدید برلین به نام برنبرگ، همگی مواردی هستند که از طریق طرح BOT اجرا می‌شوند.

بیشتر مثال‌های ذکر شده در زمینه خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها در کشورهای توسعه‌یافته انجام شده است. در این کشورها حجم بالای ترافیک هوایی و مسافران ثروتمند باعث می‌شوند که سرمایه‌گذاری مخاطره‌آمیز در خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها با موفقیت همراه باشد.

### ریسک‌های خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها

در خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها چه کسانی در معرض ریسک قرار دارند؟

خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها برای تمام بخش‌های درگیر در این امر، ریسک‌هایی به دنبال خواهد داشت. واضح است که برای کنسرسیوم برنده مزایده خصوصی‌سازی (صاحب امتیاز) توسعه فرودگاهی ریسک‌هایی وجود دارد. این شرکت‌ها در قبال حق بهره‌برداری از فرودگاه‌ها می‌بایست از پیش مبلغی را جهت تعهد توسعه فرودگاهی به دولت پرداخت کنند. این تعهد مالی شامل سرمایه‌گذاری مبلغی مشخص در مدت زمان مشخص و تأمین هزینه‌های عملیاتی و اداری فرودگاه‌ها می‌شود. با توجه به تعهدات مالی سنگین و نیاز به سرمایه‌گذاری عظیم در پروژه خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها، این پروژه‌ها برای سرمایه‌گذاران ریسک‌های مالی را به دنبال خواهد داشت. چنانچه سرمایه‌گذار نتواند مقدار سرمایه مشخص را طی مدت زمان معین تأمین کند، در قرارداد واگذاری جریمه‌هایی را برای وی تعیین



سعی می‌کنند هزینه‌های سرمایه‌گذاری را تا جایی که امکان داشته باشد، کاهش دهند؛ از این رو، برای ساخت و اجرای تسهیلات فرودگاهی جهت کاهش هزینه‌های خود از مواد کم‌کیفیت استفاده می‌کنند. بنابراین این تسهیلات تنها در مدت زمان واگذاری قابل استفاده هستند و در هنگام انتقال این تسهیلات کهنه و فرسوده، دولت باید سرمایه بسیار کلانی برای جایگزین کردن آنها به کار گیرد.

### نتیجه‌گیری

با توجه به اینکه خصوصی‌سازی فرودگاه‌های ایران به معنی تخصصی آن در مقایسه با برخی کشورها صورت نپذیرفته، باید مقدمات مطالعات تطبیقی، تدوین دستورالعمل‌ها و راه‌های مشارکت بخش خصوصی فراهم شود و با حمایت مؤثر دولتی، تضمین‌های کافی و وافی جهت حضور بخش خصوصی در عرصه صنعت حمل‌ونقل هوایی، بخصوص فرودگاه‌ها، انحصارزدایی و شرایط رقابتی آزاد برای همه فراهم شود تا در سایه شایسته‌سالاری و توسعه تخصصی بخش فرودگاهی، امکان ارتقای کارایی و بهره‌وری در ارائه خدمات مهیا شود و شرایط برای رقابت در بازارهای جهانی میسر گردد. ■

\* کارشناس ارشد مهندسی صنایع، گرایش مدیریت سیستم و بهره‌وری

### منابع

- صفارزاده، غلامرضا؛ موانع خصوصی‌سازی در ایران
- مطالعات کاربردی درباره خصوصی‌سازی در ایران
- عادل سبب‌کودهی، محمدرضا؛ خصوصی‌سازی چیست؟
- کتاب سال هواپیمایی ایران، ۱۳۸۶
- Ellis J. Juan, Privatization Airports- Options & Case studies, June 1996
- Victor Craig, Risk & Due Diligence in Airport Privatization
- www.shana.ir

دلیل، شکست کنسرسیوم‌ها و به دنبال آن لغو قراردادهای واگذاری هنوز تجربه نشده است، اما هیچ تضمینی وجود ندارد که این اتفاق در آینده رخ ندهد. همچنین این سابقه کوتاه‌مدت، خود شرط احتیاط را می‌طلبد زیرا نمونه‌های اندکی از پروژه‌های خصوصی‌سازی وجود دارد که با موفقیت همراه بوده‌اند.

به طور خلاصه بخش‌های درگیر در خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها و ماهیت ریسک‌های پیش روی آنها را می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

۱) برندگان مزایده خصوصی‌سازی (صاحبان امتیاز) کنسرسیومی که برای خصوصی‌سازی فرودگاه برگزیده می‌شود، در معرض چندین ریسک ناشناخته قرار می‌گیرد که برخی از این ریسک‌ها مربوط به آینده نامعلوم برگشت سرمایه اولیه از طریق فعالیت‌های بازرگانی فرودگاه است و برخی دیگر مربوط به ایجاد تغییرات ناشناخته به منظور ارتقای توانایی برای افزایش سود از طریق افزایش سرمایه و توسعه تسهیلات.

۲) بانک‌های تجاری و اقتصادی بانک‌های تجاری و اقتصادی که درگیر در پروژه‌های مالی خصوصی‌سازی هستند، در معرض همان ریسک‌هایی قرار دارند که برندگان مزایده خصوصی‌سازی با آنها مواجه است. اگر برندگان مزایده خصوصی‌سازی نتوانند وام‌هایی را که به منظور خصوصی‌سازی دریافت کرده‌اند بازپرداخت کنند، یا نتوانند سود عملیاتی مورد نظر از طرح خصوصی‌سازی را کسب کنند، درآمد کافی برای پرداخت وام‌هایشان ندارند و این بزرگ‌ترین ریسکی است که بانک‌ها در پروژه‌های خصوصی‌سازی ممکن است با آنها مواجه شوند.

۳) دولت‌های مجری خصوصی‌سازی دولت‌هایی که خصوصی‌سازی را در فرودگاه‌ها به اجرا می‌گذارند با ریسک‌های مختلفی مواجهند. در ابتدا این ریسک وجود دارد که برندگان مزایده خصوصی‌سازی نتوانند سود کافی را برای اداره پروژه طی مدت زمان واگذاری به دست آورند. ریسک دوم در رابطه با وسعت و کیفیت کار بزرگ و اصلی است که توسط برندگان مزایده خصوصی‌سازی اجرا می‌شود. برندگان مزایده خصوصی‌سازی

می‌کنند که باعث افزایش ریسک سرمایه‌گذاری می‌شود.

ریسک‌پذیری سرمایه‌گذار امری طبیعی است و سرمایه‌گذاران تا جایی ریسک را می‌پذیرند که در آینده بتوانند سود و بازگشت سرمایه اولیه خود را تأمین کنند. در اکثر پروژه‌های خصوصی‌سازی سرمایه‌گذاری صرفاً محدود به شرکت‌های ساخت و ساز (پیمانکاران) نیست. اگر چه شرکت‌های ساخت و ساز ممکن است قسمتی از سرمایه خود را در قالب بسته‌های پیشنهادی مالی به منظور خصوصی‌سازی به کار گیرند اما متداول‌ترین این است که اکثر سرمایه‌گذاری‌های مالی از طریق وام‌های بانک‌های تجاری و اقتصادی فراهم شود. در نتیجه بانک‌ها نیز درگیر ریسک‌های خصوصی‌سازی می‌شوند.

هر چند دولت‌ها تمایل دارند فرودگاه‌ها را به بخش خصوصی واگذار کنند، با انجام این کار آنها نیز متحمل ریسک‌هایی می‌شوند. این ریسک‌ها از آنجا ناشی می‌شوند که دولت‌ها به طور کلی در مباحث خصوصی‌سازی در تشریح مسائل مالی و فنی پروژه به پیشنهاد دهندگان مزایده اعتماد می‌کنند. بندرت پیش می‌آید که دولت‌ها جزئیات طرح خصوصی‌سازی را برای پیشنهاد دهندگان فراهم کرده باشند؛ از این رو، طرح‌های پیشنهادی از نظر برآورد صحیح هزینه‌ها با مشکلاتی روبه‌رو خواهد شد و دولت‌ها طرح‌هایی را برمی‌گزینند که بیشترین منافع مالی را برای آنها در پی داشته باشد. عمده‌ترین ریسکی که دولت‌ها را تهدید می‌کند، ناشی از طرح‌هایی هستند که از نظر مالی جذاب به نظر می‌رسند و به این خاطر پذیرفته می‌شوند. اما ممکن است در این طرح‌ها هزینه‌های ساخت به‌درستی ارزیابی نشده و یا منافع حاصل از پروژه بسیار خوش‌بینانه در نظر گرفته شده باشند. در این صورت برنده مزایده ممکن است نتواند به تعهدات خود عمل کند و تمایل نداشته باشد سرمایه بیشتر را به کار بگیرد و در نهایت ممکن است به دلیل ورشکستگی توافق‌نامه واگذاری را نقض کند.

سابقه خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها در صنعت حمل‌ونقل هوایی بسیار کوتاه است به این