

خصوصی سازی در مراقبت پرواز ایران و تأثیر آن بر افزایش ایمنی هوایی

سحر تاجبخش^۱، ابراهیم مرادی^۲

۱- سازمان هواشناسی کشور، ۲- مرکز کنترل فضای کشور،

tajbakhsh @ irimet.net

چکیده

سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی در سند ۹۵۶۲ بیان می‌کند که امر خصوصی‌سازی در مدیریت فرودگاهها و خدمات ناوبری هوایی از جمله مراقبت پرواز به بهبود وضعیت مالی فرودگاههای ضعیف منجر شده و تجربه‌های بدست آمده از این توسعه نشان می‌دهد جایی که فرودگاهها و تسهیلات در طول مسیر بوسیله بخش خصوصی عملیاتی‌اند، علاوه بر افزایش ضریب ایمنی هوایی موقعیت مالی آنها رو به بهبود است. شرکت فرودگاه‌های کشور عملاً از سال ۱۳۷۵ شروع بکار کرد. از این رو این شرکت می‌تواند قسمتی از امور غیرمدیریتی نظیر فعالیت‌های خدماتی - پشتیبانی مربوط به اداره - نگهداری، توسعه و تجهیز فرودگاه‌های کشور را انجام دهد. بی شک بهبود و گسترش سرویسهای ناوبری هوایی و تبدیل آنها به سیستمهای به روز جهت افزایش ضریب ایمنی و بهبود کاربری فضا از جمله مواردی اند که برای اکثر کشورها هزینه‌های سنگین در پی داشته و ایران نیز بخصوص با توجه به تحریمهای اعمالی در زمینه صنعت هوانوردی از این قاعده مستثنی نیست. این در حالی است که دولت می‌تواند با گسترش زمینه‌های فعالیت بخش خصوصی در زمینه سرویسهای ناوبری هوایی ضمن کاهش بار مالی خویش موجبات افزایش ضریب ایمنی هوایی را نیز فراهم کند. نگاهی به آمار ترافیک عبوری از فضای ایران نشان می‌دهد انجام پروژه‌هایی از قبیل پروژه سینا (که هنوز از سوی شرکت فرودگاههای کشور که شرکتی مادر تخصصی از سوی دولت اعلام شده است، کامل نشده است) بین سالهای ۲۰۰۲-۲۰۰۱ افزایش ۱۷/۴ درصدی ترافیک عبوری را موجب شده است. این امر را می‌توان به ایجاد پوششی راداری بر فراز ایران که از اصلی‌ترین عوامل افزایش ایمنی هوایی است، نسبت داد؛ در حالی که انتظار می‌رود اگر این پروژه توسط بخش خصوصی انجام می‌شد، زمان تکمیل این پروژه با توجه به هزینه‌های هنگفت آن برای دستگاههای دولتی، کوتاه‌تر باشد. علاوه بر این می‌توان به هزینه‌های سنگین بازسازی و نوسازی فرودگاههای کشور اشاره کرد که بار مالی فراوانی بر دوش دولت نهاده است، این در حالی است که اکثر کشورهای عضو ایکائو مدیریت فرودگاههای خود را به بخش خصوصی و یا برخی از خطوط هوایی خود واگذار نموده‌اند(۱).

واژه‌های کلیدی: خصوصی‌سازی، سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی (ایکائو)، سرویسهای ناوبری هوایی و سرویسهای مراقبت پرواز.

مقدمه

اولین نشست کشورها در راه ایجاد سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی در سال ۱۹۴۴، پایه‌های توسعه صنعت هواپیمایی را ایجاد نمود. با نگاهی به آمار ۹ میلیونی مسافران صنعت هواپیمایی در سال ۱۹۴۵ و ۱/۶ میلیارد مسافر این صنعت در سال ۲۰۰۰، توسعه شگفت‌انگیز این صنعت قابل درک‌تر خواهد بود. انتظار می‌رود این صنعت هر چند در برخی مواقع با گامهای کوچکتر اما همچنان به رشد خود در سال‌های ۲۰۱۰-۱۹۹۹ ادامه دهد. در آغاز شروع به کار صنعت هواپیمایی با توجه به

اندازه هواپیماها و میزان ترافیک نیازی جهت ساخت زیربنایی فرودگاهها به چشم نمی‌خورد. باندهای مورد استفاده کوچک، باریک و با سطح مقاومت پایین بودند. ساختمان پایانه‌ها کوچک با تسهیلات بسیار پایین و تنها به عنوان نقاط انتقال استفاده می‌شدند.

انتظارات مسافری در رابطه با سرویس‌ها و خدمات بار تقریباً ناچیز و مسایل امنیتی و امور مهاجرت نیز بسیار ناچیز بود. در ضمن رقابتی بین فرودگاه‌ها وجود نداشت. متعاقب این موضوع سطح سرمایه‌گذاری بر روی فرودگاه‌ها و سرویس‌های مربوطه بسیار پایین بود. فرودگاه‌ها عموماً توسط دولت یا شرکت‌های محلی اداره می‌شد و بطور کلی با آنها به عنوان تسهیلات عمومی رفتار می‌شد، بطوریکه سرمایه مورد نیازشان جهت توسعه و عملیات بدون توجه به میزان درآمد آنها از سوی دولت تأمین می‌گردید. ورود و معرفی هواپیماهای جت در اواخر دهه ۱۹۵۰، منجر به ایجاد اصلاحات اساسی در صنعت هواپیمایی شد. این حادثه بزرگ به طراحی مجدد و سریع باندها، تاکسی‌وی‌ها (Taxiways) و پارکینگ‌ها در فرودگاه‌های اصلی سراسر دنیا منجر شد. پایانه‌های مسافری گسترش یافت و در برخی مناطق فرودگاه‌ها و پایانه‌های کاملاً جدیدی احداث گردید. تأسیسات مورد نیاز بار و حمل و نقل آن نیز ایجاد و گسترش یافت و همگام با آن مدرن‌سازی سرویس‌های ترافیک هوایی نیز آغاز گردید. این پیشرفت‌ها فشارهای مالی فراوانی بر دولت‌ها وارد نمود بطوریکه در اغلب موارد دولت‌ها توان تأمین آن را نداشتند.

اگرچه ساخت و ساز و توسعه زیربنایی فرودگاه‌ها با سرعت بالایی ادامه داشت، اما تغییرات مدیریتی بسیار آهسته رخ داد. اولین شرکت عمومی - دولتی مهم در امر مدیریت فرودگاه‌ها از سوی انگلستان و در سال ۱۹۶۶ تأسیس شد. از جمله اهداف دولت بریتانیا در تأسیس این شرکت، ایجاد یک نهاد مستقل مالی و مدیریتی برای فرودگاه‌ها و فراهم نمودن قابلیت دسترسی به بازارهای قابل اهمیت داخلی و خارجی بود (این شرکت در سال ۱۹۸۷ به شکل کاملاً خصوصی، تحت عنوان BAA PLC، درآمد). تعدادی از کشورها از بریتانیا پیروی نموده و فرودگاه‌های مستقل تأسیس نموده و فرودگاه‌ها تحت مدیریت خصوصی به تدریج افزایش یافت و امروزه فرودگاه‌های مستقل در سراسر دنیا ایجاد و عملیاتی شده‌اند.

اما در زمینه سرویس‌های ناوبری هوایی از جمله مراقبت پرواز بایستی اذعان داشت ویژگی‌های اصلی عملیات این سرویس‌ها اساساً با عملیات فرودگاه‌ها متفاوت است. برخلاف فرودگاه‌ها، تسهیلات و سرویس‌های ناوبری هوایی ایجاد شده توسط کشورها عموماً در سرتاسر سرزمین تحت حاکمیت آنها گسترش یافته و گاه‌آ این سرویس‌ها به تسهیلات و سرویس‌های کشورهای دیگر نیز وابسته است. این سرویس‌ها و تدارک آنها یک بحث ملی است و در جامعه جهانی بر اقتدار فضایی کشورها تأکید دارد و از اینرو اغلب دولت‌ها به حفظ کنترل خود بر سرویس‌های ناوبری هوایی تأکید دارند.

در حال حاضر، فراهم‌کنندگان اصلی سرویس‌های ناوبری هوایی، ادارات دولتی‌اند. عموماً سازمان‌های هواپیمایی کشوری بر اساس بودجه تخصیصی سالیانه از سوی دولت فعالیت می‌کنند و دولت میزان شارژهای این سرویس‌ها را تعیین و کنترل می‌کند. تا امروز میزان شرکت بخش خصوصی در ارائه سرویس‌های ناوبری هوایی بسیار کم بوده است. سهام کمی از این سرویس‌ها در تایلند بنا به دلایل تاریخی به خطوط هوایی آن کشور تعلق دارد و دولت تایلند مستقیماً شارژها را کنترل می‌کند. تنها کشور کانادا سرویس‌های ناوبری هوایی خود را بوسیله یک سازمان غیرانتفاعی به شکل خصوصی درآورده است. شایان ذکر است کشورهای از قبیل نیوزلند، تایلند و حدود ۲۰ کشور دیگر شرکت‌هایی تحت کنترل دولت جهت مدیریت سرویس‌های ناوبری هوایی خود ایجاد نموده‌اند. اطلاعات ارائه شده به ایکائو حاکی از آنست که موقعیت مالی این شرکت‌ها نسبتاً محکم است. علاوه بر این شرکت‌ها، تعدادی از سازمان‌های هواپیمایی کشوری یا فرودگاه‌های مستقل نیز وجود دارد که علاوه بر مدیریت فرودگاه‌ها، سرویس‌های ناوبری هوایی را نیز ارائه می‌کنند.

ایران نیز با تأسیس و پایه‌گذاری شرکت فرودگاه‌ها در راه خصوصی‌سازی قدم برداشته است و این شرکت عملاً از سال ۱۳۷۵ شروع بکار کرد. از این رو شرکت فرودگاه‌ها می‌تواند قسمتی از امور غیرمدیریتی نظیر فعالیت‌های خدماتی - پشتیبانی مربوط به اداره - نگهداری، توسعه و تجهیز فرودگاه‌های کشور را رأساً و یا با مشارکت بخش‌های خصوصی تحت ضوابط

سازمان هواپیمایی کشوری انجام دهد. اما آنچه در کشورهای توسعه یافته شاهد آن هستیم تغییر مدیریت دولتی فرودگاه‌ها و سرویس‌های ناوبری هوایی به مدیریت خصوصی است از این رو انتظار می‌رود در ایران نیز راه‌های فعالیتهای شرکت فرودگاه‌های کشور در تمامی زمینه‌ها از جمله سرویس‌های ناوبری هوایی (من جمله مراقبت پرواز) و همچنین شرکت بخش خصوصی از طریق خرید سهام آن شرکت ایجاد شود. نگاهی به آمار ترافیک عبوری از فضای ایران نشان می‌دهد انجام پروژه‌هایی از قبیل پروژه سینا (که هنوز از سوی شرکت فرودگاه‌های کشور که شرکتی مادر تخصصی از سوی دولت اعلام شده است، کامل نشده است) بین سالهای ۲۰۰۱-۲۰۰۲ افزایش ۱۷/۴ درصدی ترافیک عبوری را موجب شده است [۲]. این امر را می‌توان به ایجاد پوششی راداری بر فراز ایران که از اصلی‌ترین عوامل افزایش ازمینی هوایی است، نسبت داد؛ در حالی که انتظار می‌رود اگر این پروژه توسط بخش خصوصی انجام می‌شد، زمان تکمیل این پروژه با توجه به هزینه‌های هنگفت آن برای دستگاه‌های دولتی، کوتاه‌تر باشد.

مزیت‌ها و انگیزه‌های خصوصی سازی فرودگاه‌ها و سرویس‌های ناوبری هوایی

تأسیس فرودگاه‌های مستقل یا نهادها و شرکتهای مستقل در مدیریت فرودگاه‌ها و سرویس‌های ناوبری هوایی، مزیت‌هایی دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (۳).

- قدرت بخشیدن به فراهم کنندگان سرویس‌های ناوبری هوایی و خدمات فرودگاهی از طریق استقلال مالی و عملیاتی؛
- تشویق و رشد فرهنگ سرمایه‌گذاری در کشورهای ذی‌نفع که بی‌شک خودگامی خواهد بود در راستای افزایش جریان سرمایه در این کشورها و در تعامل با آن افزایش توان مالی شرکتهای خصوصی و در نتیجه دولتها؛
- کاهش هزینه‌های مربوط به هر ترافیک در مقایسه با دیگر فرودگاه‌ها با همان اندازه و وسعت؛
- گردش شارژ دریافتی از کاربران صنعت هواپیمایی در داخل این صنعت؛
- کاهش بار مسئولیت مالی دولت که خودگامی بزرگ در جهت جبران کسری بودجه‌های دولتها
- بطور عموم بهبود کیفیت سرویس‌ها و خدمات ارائه شده در فرودگاه‌ها و در طول مسیر با توجه به رقابتی شدن فعالیتهای آنها. اخیراً فعالیتهایی از سوی کشورها در راستای لیبرال کردن مدیریت فرودگاه‌ها و بصورت محدودتری سرویس‌های ناوبری هوایی انجام گرفته است. این موضوع بخشی از حرکت جهانی لیبرالیسم اقتصادی دنیا یا جهانی شدن اقتصاد است و حرکت خصوصی‌سازی تجاری به سمت صنایع و سرویس‌هایی که قبلاً توسط دولت اداره شده و مربوط به امور زیربنایی است، جهت‌گیری شده است. شایان ذکر است برخی از کشورها بخصوص کشورهای جهان سوم با پروژه دانستن این حرکت از سوی آنها ابر قدرت دنیا با آن مخالفت نموده [۴] در حالی که اکثر کشورهای توسعه یافته و یا در حال توسعه به این جریان پیوسته اند. البته در این حرکت، انگیزه‌های خاصی وجود دارد که این دولتها را متمایل به این موضوع نموده است. از جمله این انگیزه‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

مسائل مالی و منابع در آمد

مشکلات مالی دولت در رابطه با فرودگاه‌ها در اکثر کشورها روز به روز در حال افزایش است. کشورها علاوه بر مشکلات مالی فرودگاه‌ها تحت فشار مالی برای ارائه دیگر خدمات از جمله خدمات تأمین اجتماعی قرار دارند. در برخی از این کشورها، افزایش مشکلات مالی فرودگاه‌ها منجر به کاهش امور زیربنایی آنها شده، بطوری که جبران این امر غیرممکن بنظر می‌رسد. خرید، کرایه و بازسازی زمین بسیار گران شده و انتظارات خطوط هوایی و سایر کاربران در رابطه با کیفیت سرویس‌های فرودگاهی به طور مداوم در حال افزایش است. با این روند فرودگاه‌ها نه تنها برای توسعه حتی برای عملیاتی بودن هم بسیار پرهزینه‌اند. بی‌شک راه فرار از این فشارها ورود بخش خصوصی به این فعالیتهای و بر داشتن موانع موجود بر سر راه فعالیت آنها می‌باشد [۵]

دولت‌ها به این موضوع پی برده‌اند که جایی که حجم ترافیک نسبتاً بالا است، این امکان وجود دارد تا بار مالی برنامه‌های توسعه فرودگاه‌ها و خدمات مربوطه به بخش خصوصی واگذار شود. علاوه بر آن، خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها و سرویس‌های مربوطه را می‌توان به عنوان یک منبع درآمد جهت کاهش کسری بودجه توسعه و عملیاتی نگه داشتن فرودگاه‌ها در نظر گرفت. درآمد فرودگاه‌های خصوصی شده می‌تواند به عنوان یک منبع درآمد مالیاتی نیز محسوب شود. پیشنهادهای مالی جهت خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها مشوق دیگری جهت حرکت کشورها به این سو است.

احتساب فرودگاه‌های بزرگ و مهم به عنوان یک نهاد تجاری

در حال حاضر کشورها در حال فاصله گرفتن از مدیریت و حاکمیت نهادهای غیرعمومی هستند و در این راه فرودگاه‌ها به عنوان یکی از مهمترین آن نهادها به عنوان یک نهاد تجاری محسوب می‌شوند. فرودگاه‌های بزرگ اکثر امکانات شهر از قبیل فروشگاه‌ها، امکانات ملاقات مردمی، امکانات بازرگانی و ... را در خود ایجاد نموده‌اند. این امر درکی از این موضوع است که خصوصی‌سازی منجر به بهبود مدیریت فرودگاه‌ها می‌شود.

افزایش ایمنی در امور فرودگاهی و سرویس‌های ناوبری

با خصوصی‌سازی مدیریت فرودگاهی و در ادامه آن سرویس‌های ناوبری هوایی از قبیل مراقبت پرواز، افزایش ایمنی در سطح فرودگاه و همچنین بهبود خدمات ناوبری با همان هدف از مهمترین عوامل رقابت میان ارایه‌کنندگان این خدمات خواهد بود و آنچه در میان کاربران صنعت هوایی بیش از هر چیز دیگر اهمیت دارد ایمنی و سلامت خدمات ارایه شده است. از سوی دیگر با بهبود سرویس‌های ناوبری و به خدمت‌گیری ابزار به روز تر و کارآمدتر در ارایه این خدمات مدیریت فرودگاه، مدیریت ساختار فضا^۳ و مدیریت جریان ترافیک هوایی^۴ کارا تر شده و با بهره‌گیری بهتر از فضا ضمن افزایش ترافیک عبوری و در نتیجه افزایش شارژ دریافتی ایمنی هوایی نیز بالاتر خواهد رفت. به عنوان مثال ضریب ایمنی در فضای دارای پوشش راداری نظارتی ثانویه^۵ بالاتر از فضای دارای پوشش راداری نظارتی اولیه^۶ و فضای غیر راداری خواهد بود و در تعامل با آن با کاهش جداییهای استاندارد ترافیک بیشتری می‌تواند در ارتفاع مورد نظر خود پرواز نماید. این امرگامی به سوی بهبود مدیریت فضا خواهد بود.

بررسی روند خصوصی‌سازی و مراحل آن

در اکثر کشورها خصوصی‌سازی در ارائه سرویس‌های فرودگاهی در حال انجام است. به عنوان مثال در بریتانیا، فرودگاه‌های بزرگ ابتدا به یک شرکت دولتی انتقال یافت. چند سال بعد آنها به یک شرکت تحت حاکمیت دولت منتقل شد و در ادامه سهام این شرکت به بخش خصوصی واگذار گردید. در برخی کشورهای اروپایی، فرودگاه‌ها و مدیریت آنها به شرکت‌هایی که تحت تصاحب دولت قرار دارند، انتقال یافت. با این وجود در تمام فرودگاه‌های اروپایی، جایی که خصوص‌سازی انجام شده است، دولت بیشتر سهام را نزد خود نگه داشته است. چین، مالزی و آفریقای جنوبی ضمن پیروی از مدل‌های اروپایی در حال انجام خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها می‌باشند.

در نیوزلند، بخش اعظم سهام فرودگاه‌ها به بخش خصوصی واگذار شده است. در استرالیا فرودگاه‌های بزرگ ابتدا به شرکت فرودگاه‌های فدرال، یک شرکت تحت تصاحب دولت، منتقل شد. چند سال بعد، این فرودگاه‌ها به بخش خصوصی

3 - Airspace Structure Management
4 - Air Traffic Flow Management (ATFM)
5 - Secondary Surveillance Radar (SSR)
6 - Primary Surveillance Radar (PSR)

کرایه داده شدند. در امریکای لاتین نیز خصوصی سازی از طریق اجاره دادن فرودگاهها در حال انجام است. مدارک در دسترس ایکائو نشان می دهد که کشورها در حال حاضر از حرکت به سوی خصوصی سازی فرودگاهها سود برده اند و ضمن بهبود مدیریت فرودگاهی ایمنی نیز توسعه یافته است.

روش های همکاری بخش خصوصی در تهیه خدمات فرودگاهی و سرویس های ناوبری هوایی

عموماً شرکت بخش خصوصی در تهیه سرویس های فرودگاهی به دو صورت انجام می شود که عبارتند از:

۱- قرارداد مدیریتی ۲- کرایه (که گاهاً امتیاز نیز نامیده می شود)

قرارداد مدیریتی: این نحوه مشارکت بخش خصوصی، یک روش عمومی نیست. به عنوان مثال فرودگاه های بین المللی ایالات ایندیانا در امریکا، که بوسیله یک شرکت انگلیسی مدیریت و اداره می شود و یا فرودگاه بین المللی ماکائو که بوسیله یک شرکت خصوصی پرتغالی به همراه اداره هوانوردی چین اداره می شود.

کرایه یا امتیاز: در استرالیا، کانادا، هند، امریکای لاتین و غرب آفریقا شرکت بخش خصوصی در خدمات فرودگاهی از طریق اجاره یا امتیاز انجام می شود. در استرالیا، ۱۷ فرودگاه بزرگ به نهادهای خصوصی اجاره داده شده است. فرودگاه سیدنی نیز به همراه چهار فرودگاه کوچکتر به بخش خصوصی پیشنهاد شده اند. در کانادا نیز فرودگاه های بزرگ برای مدتی طولانی به شرکت های محلی اجاره داده شده اند. هند نیز تصمیم دارد که ۵ فرودگاه بین المللی اصلی خود را برای مدت طولانی اجاره دهد. در امریکای لاتین، مشارکت بخش خصوصی از طریق اجاره در آرژانتین، بولیوی، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، مکزیک و اروگوئه در حال انجام است. حرکت برای اجاره دادن فرودگاهها در تعدادی از کشورها از قبیل پاناما، پرو و ونزوئلا شروع شده است. برزیل گزارش کرده تصمیم دارد از بخش خصوصی در مدیریت تعدادی از فرودگاه های بزرگ کمک بگیرد.

در غرب آفریقا، کشورهایی از قبیل کامرون، ماداکاسکار، ماریتانی و توگو که قبلاً فرودگاه های آنها بوسیله یک شرکت آفریقایی مدیریت می شد، فرودگاه های خود را به شرکت های خصوصی اجاره داده اند. در برخی از شرکتها، دولت نیز دارای تعدادی سهام است. به عنوان مثال، در کامرون در سال ۱۹۹۳، فرودگاهها به یک شرکت کامرونی واگذار شد، اقدامی شراکتی که شرکت مربوطه ۳۴٪ سهام، دولت کامرون ۲۹٪، چند خط هوایی داخلی و یک بانک ۳۷٪ سهام را در اختیار دارد.

نحوه پرداخت اجاره نیز کاملاً متفاوت است. در برخی موارد تمامی آن به صورت پیش پرداخت دریافت شده و در سایر موارد بخشی از آن به صورت پیش پرداخت و بخش دیگر آن به صورت سالانه دریافت می شود. در استرالیا تمام وجه بصورت پیش پرداخت دریافت می شود، در حالی که در کانادا وجه اجاره بصورت سالانه دریافت می شود. در امریکای لاتین، پرداخت بصورت بخشی پیش قسط و بخشی سالانه است.

مدت زمان اجاره نیز متفاوت است. در استرالیا مدت زمان کرایه ۵۰ سال است که این مدت تا ۴۹ سال دیگر قابل تمدید است. در امریکای لاتین دوره کرایه بسیار کوتاه تر است. به عنوان مثال، در آرژانتین دوره اجاره ۳۰ سال است، در شیلی این دوره بین ۱۲ تا ۱۸ سال متغیر است، در کلمبیا بین ۱۵ تا ۱۷ سال، در کاستاریکا ۲۰ سال و در مکزیک دوره اجاره بین ۲۵ تا ۵۰ سال است. شایان ذکر است، در اکثر موارد مسئولیت توسعه و گسترش فرودگاهها نیز بر عهده مستأجر است، گاهاً جزئیات عملیات توسعه نیز در قرارداد ذکر می شود، در حالی که در برخی موارد این امر بر پایه میزان رشد ترافیک تصمیم گیری خواهد شد [۶]

بررسی بیشتر روند خصوصی سازی سرویس های ناوبری هوایی

یکی از ویژگی های مهم نهادهای مستقل عملیاتی در سرویس های ناوبری هوایی ابعاد بین المللی آنهاست، که در زمینه فرودگاهها چنین امری وجود ندارد. عوامل فنی و گاهاً فشارهای عملیاتی در تهیه سرویس های ناوبری هوایی بدون همکاری

بین‌المللی بویژه در زمینه سرویس‌ها و تسهیلات مورد نیاز در طول مسیر انجام پذیر نیست. این امر به تأسیس آژانس‌های بین‌المللی مستقل جهت فعالیت در سرویس‌های ناوبری هوایی بخصوص تسهیلات و سرویس‌های در طول مسیر منجر شد. در حال حاضر، آژانس‌های عملیاتی بین‌المللی مستقل در برخی نقاط وظیفه فراهم کردن سرویس‌های ناوبری هوایی بخصوص سرویس‌ها و تسهیلات در طول مسیر را بر عهده دارند. سرویس‌های فراهم شده از سوی آنها شامل سرویس‌های ترافیک هوایی، ارتباطات، جستجو و نجات، سرویس‌های اطلاعات هوانوردی و گاهاً هواشناسی می‌باشد. این آژانس‌ها شخصاً مسئول سامانه جمع‌آوری و وصول شارژ سرویس‌های فراهم شده را بر عهده دارند. از جمله این آژانس‌ها می‌توان به ASECNA در آفریقا، COCESNA در امریکای مرکزی و EURE CONTROL در اروپا اشاره کرد. تجربه نشان داده است که این آژانس‌ها اغلب بطور چشمگیری در تهیه و بهبود سرویس‌های ناوبری هوایی با قیمت نازل‌تر موفق بوده‌اند. از جمله مزایا و فواید این آژانس‌ها می‌توان استفاده موثرتر از پرسنل، تسهیلات و تجهیزات کارا تر و بهبود کارهای تحقیقاتی از طریق حذف دوباره کاری در سطوح ملی و حذف مخارج اقتصادی آنها و در تعامل با همه این موارد بهبود وضعیت ایمنی اشاره کرد. این موضوع وضعیتی بسیار مناسب برای کشورهای کمتر توسعه یافته، که در آنها منابع مالی و افراد آموزش دیده کم است، می‌باشد، تا با بهره‌گیری از این شرکتها و تخصص آنها وضعیت سرویس‌های ناوبری خود را بهبود بخشند. اغلب این آژانس‌ها در زمینه جمع‌آوری عوارض پروازهای عبوری از کشورهای مستقل به دلیل گستره بزرگتر فعالیت‌شان موفق‌ترند. به علاوه آنها از آنجا که در چند کشور فعالیت می‌کنند موقعیت نقدینگی بهتری داشته و در امور مالی و تجاری خود موفق‌تر خواهند بود [۷]

در اغلب کشورها جایی که بخش خصوصی در ارائه سرویس‌های فرودگاهی فعالیت دارد، نهادی جهت اطمینان از حفظ کمیت سرویس‌ها و خدمات فراهم شده و نظارت بر میزان شارژ دریافتی ایجاد می‌شود. به عنوان مثال، در بریتانیا شارژهای هوانوردی بوسیله سازمان هواپیمایی کشوری کنترل می‌شود. در ضمن انجام پروژه‌های مهم سرمایه‌گذاری زمانی که توسط رئیس سازمان هواپیمایی کشوری مورد نیاز تشخیص داده شود، برای بررسی به کمیته مربوطه ارجاع داده می‌شود.

زمینه‌های استفاده از درآمد خصوصی‌سازی خدمات فرودگاهی و سرویس‌های ناوبری هوایی

در چندین کشور از قبیل کشورهای اروپایی، استرالیا و نیوزلند درآمد حاصله از خصوصی‌سازی بدون هیچ تعهدی جهت استفاده آنها در راستای توسعه صنعت هوانوردی مستقیماً به خزانه دولت ارجاع داده می‌شود. در کشورهای توسعه یافته که اغلب دارای فرودگاه‌هایی هستند که باید بدون توجه به هزینه‌های مالی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی عملیاتی بمانند، درآمد حاصله از شرکت بخش خصوصی جهت توسعه این فرودگاه‌ها و فرودگاه‌های ضعیف‌تر استفاده می‌شود. هند اعلام کرده است درآمد حاصله از اجاره فرودگاه‌های مهم به خزانه‌داری عمومی ارجاع داده نخواهد شد، بلکه این درآمدها به مسئول فرودگاه‌های هند جهت توسعه فرودگاه‌های کوچکتر داده می‌شود. تایلند نیز برنامه‌ای جهت استفاده درآمد حاصله از خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها برای کمک به ساخت یک فرودگاه بین‌المللی جدید در بانکوک دارد.

درآمدهای بدست آمده بوسیله فراهم‌کنندگان سرویس ناوبری هوایی که عموماً نهادهای دولتی هستند به صندوق خزانه دولت ارسال می‌شود. به عنوان مثال درآمد حاصله از شارژهای هوانوردی برای مصارف غیرهوانوردی از قبیل فعالیت‌های سیاسی بکار می‌رود. عموماً طرح‌های سرمایه‌گذاری بر اساس موقعیت مالی دولت، نه نسبت به نیازهای عملیاتی زیرساختی، تعیین می‌شوند. در بریتانیا برنامه‌ای جهت خصوصی‌سازی سرویس‌های ناوبری هوایی از طریق واگذاری سهام به بخش خصوصی در حال انجام است و اعلام شده درآمد حاصل از این حرکت جهت انجام اموری غیر از هواپیمایی هزینه خواهد شد. در کانادا درآمد حاصله از خصوصی‌سازی سرویس‌های ناوبری هوایی به خزانه رجوع می‌شود، اما بخش اعظم درآمدهای حاصله از اجاره فرودگاه‌های بین‌المللی جهت توسعه فرودگاه‌های کوچکتر ذخیره می‌شود.

خط مشی‌ها و سیاست‌های ایکائو در زمینه خصوصی‌سازی

در مجمع عمومی ایکائو چنین تصویب شد: «در حالی که کشورهای عضو ایکائو در جهت واگذاری برخی از فعالیت‌های خود به بخش خصوصی هیچ منعی ندارند، اما مسئولیت اطمینان از اجرای مفاد قراردادهای و تمامی انکس‌ها بر عهده کشورهای مربوطه است.» در سند شماره ۷۳۰۰ این سازمان بین‌المللی آمده است [۶]

هر کشور عضو ایکائو مسئول تدارک سرویس‌های ناوبری هوایی و خدمات فرودگاهی در سرزمین تحت حاکمیت خود بر طبق استانداردها و شرایط توصیه شده توسط ایکائو است، بنابراین هر چند مالکیت و مدیریت فرودگاه‌ها و سرویس‌های ناوبری هوایی ممکن است به بخش خصوصی واگذار شود، اما تمامی مسئولیت برای اجرای استانداردها و شرایط توصیه شده از سوی ایکائو بر عهده کشور مربوطه می‌باشد.

ایکائو بیان می‌کند که قوانین و تنظیمات یک کشور عضو ایکائو در رابطه با اجازه ورود یا خروج هواپیماهای در حال عملیات ناوبری بین‌المللی از سرزمین تحت حاکمیت، بایستی برای تمامی هواپیماهای کشورهای عضو ایکائو بدون توجه به ملیت آنها قابل اجرا باشد. در ادامه ابراز می‌دارد: هر فرودگاهی در خاک کشورهای عضو ایکائو که جهت استفاده عمومی هواپیماهای ملی آن کشور عمیاتی است بایستی همچنین جهت استفاده هواپیماهای سایر کشورهای عضو ایکائو تحت شرایط یکسان قرار گیرد. همچنین شرایط یکسانی بایستی برای استفاده هواپیماهای کشورهای عضو ایکائو از سرویس‌های ناوبری هوایی وجود داشته باشد. علاوه بر موارد فوق، ایکائو تأکید فراوان دارد که هر شارژی که بوسیله یک کشور عضو ایکائو جهت استفاده از خدمات فرودگاهی و سرویس‌های ناوبری هوایی بر هواپیماهای سایر کشورهای عضو تحمیل می‌شود نباید از میزان شارژ هواپیماهای ملی درگیر در عملیات مشابه بیشتر باشد. همچنین عوارض یا مبالغ شارژ نایست منحصراً بر هواپیماهای یک کشور عضو ایکائو جهت حق عبور، ورود یا خروج از سرزمین تحت حاکمیت، تحمیل شود. هر کشور عضو به تشریح مساعی در تأمین بالاترین درجه همسانی تنظیمات، استانداردها، طرح‌ها و سازمان‌ها در رابطه با هواپیماها، افراد، مسیرها و تسهیلات مربوطه و سرویس‌های امدادی متعهد می‌شود. صنعت گردشگری رابطه بسیار تنگاتنگی با امنیت و ایمنی صنعت حمل و نقل هوایی دارد. کشورها بایستی ابزار قانونی جهت مداخله در زمان لازم برای اطمینان از ایمنی عملیات شرکت‌های درگیر در این صنعت را دارا باشند. قوانین هوانوردی کشورها بایستی شامل یک گواهینامه جهت فعالیت فرودگاه‌ها باشد و با خصوصی‌سازی فرودگاه‌ها، آنها نیز بایستی از سوی مقام مسئول هواپیمایی گواهینامه فعالیت دریافت نمایند. ایکائو سند شماره ۹۷۷۴ را در زمینه گواهینامه فرودگاه‌ها و شرایط آن صادر نموده که در آن راهنمایی‌های لازم در این زمینه جهت استفاده کشورها ارائه شده است [۸].

ایکائو همچنین راهنمایی‌های لازم در زمینه میزان شارژ فرودگاه‌ها و سرویس‌های ناوبری هوایی را در سند شماره ۹۰۸۲ اعلام نموده است. مهمترین موضوع ارائه شده در این سند ایجاد یک تعادل بین سود مربوط به خدمات فرودگاهی و سرویس‌های ناوبری هوایی و میزان اهمیت صنعت حمل و نقل هوایی از دیدگاه کشورهای عضو ایکائو است. در این سند همچنین مفادی در زمینه بهای پایه شارژهای فرودگاهی و میزان شارژ سرویس‌های ناوبری هوایی ارائه شده است. جایی که سرویس‌های ناوبری هوایی از طریق بخش خصوصی جهت کاربرد بین‌المللی فراهم می‌شود، فراهم‌کنندگان ممکن است کاربران را به پرداخت شارژهای بالا اجبار کنند. اما سازمان هواپیمایی کشوری بایستی از تخصیص مبالغ غیرمنطقی و غیرقانونی به شارژ این سرویس‌ها جلوگیری نماید. در ادامه تأکید فراوان بر مشورت با کاربران قبل از تغییر میزان شارژ یا سرمایه‌گذاری‌های بزرگ در این زمینه آمده است. با این وجود به دلیل گستردگی موافقت‌نامه‌های سیاسی در این زمینه و مقادیر مقبول جهت پرهیز از تبعیض و نزاع، یک وظیفه خطیر اخلاقی بر عهده کشورهای جهت اطمینان از میزان قابل قبول شارژهای خدمات فرودگاهی و سرویس‌های ناوبری هوایی وجود دارد. با توجه به موارد یاد شده از سوی ایکائو مشاهده می‌شود از آنجا که نظارت بر نحوه فعالیت شرکت‌های درگیر در صنعت هواپیمایی همچنان بر عهده دولت باقی خواهد ماند،

دولتها می توانند فارغ از هزینه های تحمیلی جهت بهبود وضعیت ایمنی بر این فعالیتها نظارت داشته و از هر گونه فعالیتتی که موجب کاهش ضریب ایمنی هوایی گردد، جلوگیری نمایند.

ایران و حرکت خصوصی سازی خدمات فرودگاهی و سرویس های ناوبری هوایی

سیاست خصوصی سازی در ایران در چارچوب برنامه اول توسعه از سال ۱۳۶۸ آغاز شده است که جزیی از برنامه تعدیل اقتصادی مد نظر سیاستمداران آن دوره به شمار می رفت. همزمان با تدوین برنامه سوم توسعه، موضوع خصوصی سازی همچنان از محورهای اصلی این برنامه بوده و تشکیل سازمان خصوصی سازی به عنوان مرکزیت نظام واگذاری سهام شرکت های دولتی، از جمله اقدامات برنامه سوم توسعه می باشد. از دیگر حرکت های مهم در راستای خصوصی سازی می توان به ایجاد چند بانک خصوصی، واگذاری قسمت هایی از فعالیت فرودگاه ها به بخش خصوصی و ... اشاره کرد [۹]. در زمینه خدمات فرودگاهی، ایران با تأسیس و پایه گذاری شرکت فرودگاه ها در راه خصوصی سازی قدم برداشته است و این شرکت عملاً بعد از برطرف شدن موانع قانونی و تصویب آن، از سال ۱۳۷۵ شروع به کار کرد. این شرکت دولتی بر اساس اساسنامه خود می تواند قسمتی از امور غیرمدیریتی، نظیر فعالیت های خدماتی - پشتیبانی مربوط به اداره، نگهداری، توسعه و تجهیز فرودگاه های کشور را رأساً و یا با مشارکت بخش های دولتی - تعاونی و خصوصی تحت ضوابط سازمان هواپیمایی کشوری انجام دهد. اما خصوصی سازی در زمینه سرویس های ناوبری هوایی از جمله مراقبت پرواز ایران، با بحث حقوقی آن و بررسی تبصره اصلاح ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری مصوب تیرماه ۱۳۸۱ آغاز می شود که متن کامل آن به شرح زیر است:

« سازمان هواپیمایی کشوری مجاز است در زمینه ایجاد و نگهداری و اداره فرودگاه ها و ارائه سرویس ها به شرکت های هواپیمایی، رأساً و یا با شرکت بخش های دولتی، تعاونی و خصوصی با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی مبادرت به تأسیس شرکت بنماید. »

بنابراین سازمان هواپیمایی کشوری در بخش ارائه خدمات هوانوردی تنها وظایف تصدی را، به شرح زیر، می تواند به بخش خصوصی واگذار کند:

- ۱- خدمات حمل و نقل بار،
 - ۲- خدمات فرودگاه ها،
 - ۳- خدمات هوانوردی، تجهیز راه های هوایی، خرید و نصب تجهیزات مورد نیاز، هدایت هواپیماها در داخل کشور، هدایت هواپیماها و وسایل پرنده در محدوده فرودگاه ها، هدایت هواپیماها و وسایل پرنده بر روی زمین.
 - ۴- خدمات آموزشی،
- خدمات طراحی، ساخت و تعمیرات.

آنچه از مفاد فوق بر می آید این نکته است که سازمان هواپیمایی کشوری نه در زمینه خدمات فرودگاهی و نه در زمینه سرویس های ناوبری هوایی جهت استفاده از بخش خصوصی منع قانونی دارد. اما در حال حاضر حرکت های چشمگیری در این زمینه در ایران انجام نشده است و شرکت فرودگاه های کشور نیز یک شرکت کاملاً دولتی است و با گذشت زمان روز به روز عدم حضور بخش خصوصی در صنعت حمل و نقل هوایی ایران آشکارتر می گردد. دولت می تواند با حرکت به سمت خصوصی سازی خدمات فرودگاهی و سرویس های ناوبری هوایی، ضمن جذب سرمایه های عمومی در این زمینه، مسئولیت و بار مالی توسعه و عملیات فرودگاه های بزرگ و همچنین بهبود سرویس های ناوبری هوایی را به بخش خصوصی انتقال دهد و از این طریق ضمن رهایی دولت از فشار مالی سنگین توسعه این صنعت، شرکت های خصوصی نیز ایجاد شده و با محدودیت های کمتری که این شرکت ها در روابط بین الملل دارند، روابط بهتر و مطلوب تری با دیگر شرکت های بین المللی فعال در این زمینه ایجاد نمایند [۱۰] و بدین ترتیب ضمن افزایش ایمنی و امنیت صنعت حمل و نقل هوایی ملی و بین المللی ایران، درآمدهایی نیز از این طریق عاید دولت گردد.

نتایج

۱- اطلاعات بدست آمده از سوی ایکائو نشان می‌دهد خصوصی‌سازی در خدمات فرودگاهی و سرویس‌های ناوبری هوایی اغلب با بهبود وضعیت مالی دولت‌های ذیربط، همچنین بهبود این خدمات و سرویس‌ها، کاهش میزان شارژهای دریافتی و بهبود وضعیت ایمنی همراه بوده است.

۲- در تمامی موارد خصوصی‌سازی خدمات فرودگاهی و سرویس‌های ناوبری هوایی مسئولیت اطمینان از اجرای مفاد انکس‌ها و توصیه‌نامه‌های ایکائو بر عهده کشور مربوطه است و کشور ذیربط بایستی ابزار قانونی لازم جهت حصول اطمینان در این زمینه را نزد خود داشته باشد و خود کشور نیز بایستی بر میزان شارژ دریافتی از سوی بخش خصوصی نظارت داشته باشد. این امر از یک سو موجب می‌شود که سلامت پروازها و خدمات هوایی نه تنها نقض نگردد بلکه در بالاترین سطح استانداردهای بین‌المللی قرار گیرد و از سوی دیگر موجب می‌شود ارقام مربوط به شارژ عبور و شارژ استفاده از خدمات فرودگاهی در حدی باشد که به تمایل کاربران در بهره‌گیری از این خدمات آسیب نرساند.

۳- ایران نیز باید با تسریع در انتقال شرکت دولتی فرودگاه‌های کشور به شرکت‌های خصوصی و همچنین استفاده از بخش خصوصی در تهیه سرویس‌های ناوبری هوایی ضمن کاهش فشارهای مالی دولت در این زمینه، جنبه‌های بهبود خدمات فرودگاهی و سرویس‌های ناوبری هوایی و در همین راستا افزایش امنیت و ایمنی این صنعت را موجب گردد. بخش خصوصی نیز با توجه به تخصصی بودن حرفه حمل و نقل هوایی بایستی کاملاً هشیار بوده و با تصمیم‌گیری‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های به موقع خود موجبات رشد این صنعت، افزایش حجم ترافیک عبوری از طریق کاهش شارژ عبور، افزایش کیفی و کمی خدمات فرودگاهی و تلاش جهت جلب نظر صاحبان خطوط هوایی دنیا جهت استفاده از این سرویس‌ها و خدمات و از همه مهمتر افزایش ضریب ایمنی خدمات ارایه شده را ایجاد نمایند.

مراجع

- 1- ICAO'S Policies on charges for Airports and Air Navigation Service (Doc 9082), ICAO, Dec. 2000;
- ۲- تاج بخش، سحر و همکاران، "علل نوسان ترافیک هوایی بر فراز ایران در دهه ۲۰۰۳-۱۹۹۳"، مجموعه مقالات دومین همایش ایمنی هوانوردی، ۱۳۸۲.
- 3- Privatization in the provision of Airports and Air Navigation Services, Circular 284, ICAO, March 2002.
- ۴- عبدالعلی، قوام "جهانی شدن و جهان سوم"، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۲.
- 5- Airports Economics Manual (Doc 9562): ICAO, 2002.
- 6- Convention on International Civil Aviation (Doc 7300): ICAO; 2002.
- 7- Manual on Air Navigation Services Economics (Doc 9161); ICAO, 2002.
- 8-Conference on Economics of Airports and Air Navigation Services. Montreal, 19-28 June 2000.
- ۹- روزنامه همشهری، "خصوصی‌سازی راه بی‌بازگشت"، ۲ اردیبهشت ۱۳۸۲.
- ۱۰- ساعی، احمد، "مسائل سیاسی- اقتصادی جهان سوم"، تهران، سمت، ۱۳۸۳.