

آسیب‌شناسی لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی در قوانین و مقررات کشور





عنوان: آسیب شناسی لوکس انگاری حمل و نقل هوایی در قوانین و مقررات کشور
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): سروین مولائی نسب، حمیدرضا فوری
واژه های کلیدی: نگاه لوکس به حمل و نقل هوایی، بلیت هواپیما، بلیت قطار، تنظیم سهم
شیوه های حمل و نقل، حمل و نقل عمومی بین شهری
ناشر: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21969>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12011.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: آسیب‌شناسی لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی در قوانین و مقررات کشور

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه حمل‌ونقل)

مدیر مطالعه: حمیدرضا فوری

اظهار نظر کنندگان: محمدصادق محمدیان دستنائی (گروه محیط کسب‌وکار و تنظیم‌گری

بخشی، دفتر مطالعات اقتصادی)، سیدمحسن علوی‌منش (مشاور معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و تولیدی)، محمدامین گزار (گروه ورزش، میراث فرهنگی و گردشگری، دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش)

همکار: محمودرضا ناطقی (گروه حمل‌ونقل)

ناظران علمی: میثم پیله‌فروش، حبیب‌اله ظفریان

گرافیک و صفحه‌آرایی: حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۷/۱



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۲	۲. اعتبارسنجی دلایل مطرح برای لوکس انگاری حمل و نقل هوایی
۱۲	۱-۲. تصور عدم استفاده عموم جامعه از خدمات حمل و نقل هوایی
۱۴	۲-۲. تصور محدودیت ناوگان و زیرساخت هوایی در ایران
۱۵	۳-۲. تصور مقرون به صرفه نبودن نرخ بلیت هواپیما و کم بودن قدرت خرید مردم
۱۸	۳. ریشه یابی لوکس انگاری حمل و نقل هوایی در ایران
۱۹	۴. پیامدهای لوکس انگاری حمل و نقل هوایی
۲۱	۵. جمع بندی و پیشنهادها
۲۲	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۴	جدول ۱. مقایسه میزان عوارض و مالیات سوخت حمل و نقل بین شهری در کشورهای مختلف
۱۷	جدول ۲. مقایسه متوسط نرخ فروش بلیت و نرخ واقعی آن در حمل و نقل هوایی و ریلی
۲۰	جدول ۳. وضعیت فرودگاه های کشور براساس متوسط پرواز روزانه

فهرست شکل ها

۱۰	شکل ۱. نمودار مجموع مسافران پروازهای داخلی کشورهای جهان در دهه منتهی به سال ۲۰۲۵
۱۱	شکل ۲. نمودار مسافران پروازهای داخلی ایران در دهه منتهی به سال ۱۴۰۴
۱۳	شکل ۳. نمودار مقایسه سهم نفر-کیلومتر شیوه های حمل و نقل عمومی بین شهری در ایران (در سال ۱۴۰۱) و اتحادیه اروپا (در سال ۲۰۱۹)
۱۶	شکل ۴. متوسط نرخ بلیت هواپیما و قطار در سفرهای داخلی برخی کشورهای اروپایی در سال ۲۰۱۴
۱۹	شکل ۵. چرخه کوچک تر شدن بازار حمل و نقل هوایی



آسیب‌شناسی لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی در قوانین و مقررات کشور

چکیده



کمتر از یک درصد مسافران بین شهری کشور از شیوه حمل‌ونقل هوایی استفاده می‌کنند. گران بودن بلیت هواپیما مهم‌ترین دلیل مسافران برای عدم انتخاب هواپیما در سفرهای بین شهری است. بررسی آمار کشورهای اتحادیه اروپا و ترکیه نشان می‌دهد نرخ بلیت هواپیما به‌طور متوسط بین ۱/۵ تا ۲ برابر نرخ بلیت قطار است، در حالی که در پاییز سال ۱۴۰۴ بلیت هواپیما در ایران به‌طور متوسط ۴ برابر نرخ بلیت قطار عرضه شده است. براساس محاسبات این گزارش، **هزینه‌های واقعی سفر هوایی** یک مسافر در ایران (مشابه ترکیه و کشورهای اروپایی) در حدود ۲ برابر سفر ریلی بوده، اما **توزیع نامتوازن یارانه‌ها و تخفیفات دولتی**، شکاف نرخ بلیت هواپیما و قطار را بیش از ۴ برابر کرده است. در حال حاضر، تصور می‌شود حمل‌ونقل هوایی ماهیتاً گران، با تعداد مسافر اندک و مخصوص افراد متمول است و لذا حذف یارانه‌های حمل‌ونقل هوایی (با وجود ثبات یارانه حمل‌ونقل زمینی) برای کشور چندان آسیب‌زا نخواهد بود؛ اما این مطالعه نشان می‌دهد که دلایل فوق، فاقد اعتبار هستند. از قضا همین شیوه سیاست‌گذاری با نگاه لوکس به حمل‌ونقل هوایی است که بازار حمل‌ونقل هوایی را روز به روز کوچک‌تر و محدود به افراد مرفه جامعه کرده و کشور را متوجه تبعات اقتصادی و اجتماعی آن می‌کند. **خلاً یک راهبرد مشخص در خصوص تنظیم جایگاه و سهم بهینه هر یک از شیوه‌های حمل‌ونقل (اعم از خودروی شخصی، قطار، اتوبوس و هواپیما) زمینه انحراف سیاست‌گذاری‌ها در این باره را ایجاد کرده است.** بنابراین، بازتنظیم سیاست‌های حمایتی دولت با توجه به **هزینه‌ها و آورده‌های واقعی هر یک از شیوه‌های حمل‌ونقل ضروری است.**

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

در حال حاضر، کمتر از یک درصد مسافران بین شهری کشور از شیوه حمل و نقل هوایی استفاده می‌کنند. پیمایش مرکز افکار سنجی ملت، در مهرماه ۱۴۰۴، نشان می‌دهد از میان افرادی که در دو سال گذشته سفری داشتند که مایل بودند آن را با هواپیما انجام دهند، ۷۹/۴ درصد «گران بودن بلیت‌ها» را علت اصلی عدم انتخاب هواپیما برای سفر داخلی خود مطرح کرده‌اند. تداوم روند کنونی در کاهش تعداد مسافران هوایی، صرفه اقتصادی برقراری پرواز را کاهش می‌دهد و به تدریج به کاهش یا حذف دسترسی هوایی برخی شهرها منجر می‌شود که به معنای متضرر شدن فرودگاه‌ها، کاهش درآمد گردشگری، محرومیت و انزوای اقتصادی شهرهای دور از پایتخت، توسعه نامتوازن کشور و کاهش سرمایه اجتماعی است. از طرفی سهم پایین حمل و نقل هوایی از سفرهای بین شهری و افزایش تقاضای سفر زمینی، به بهره‌وری پایین حمل و نقل هوایی و تحت فشار قرار گرفتن زیرساخت حمل و نقل زمینی کشور دامن می‌زند.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

احصا کلیه هزینه‌های سفر هوایی و ریلی (بدون ترتیب اثر دادن یارانه‌ها، تخفیفات و معافیت‌ها) در پاییز سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد هزینه‌های واقعی سفر هوایی یک مسافر در ایران (مشابه ترکیه و کشورهای اروپایی) حدود ۲ برابر سفر ریلی است. اما نرخ بلیت هواپیما در ایران به طور متوسط ۴ برابر نرخ بلیت قطار عرضه شده است، که ریشه در توزیع یارانه‌ها و تخفیفات دولتی در جهت حمایت از حمل و نقل زمینی دارد. اخذ مالیات بر ارزش افزوده، کاهش یارانه سوخت و کاهش تخفیفات دولتی صرفاً در حمل و نقل هوایی از جمله این نوع سیاستگذاری متمایز بین حمل و نقل هوایی و زمینی در چند سال اخیر هستند. علاوه بر این، در سال ۱۴۰۳ دولت برنامه حذف کامل یارانه سوخت هواپیما تا سال ۱۴۰۶ را تصویب کرده و مرحله اول آن در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ با حذف ۳۰ درصد یارانه سوخت هواپیما محقق شد. مرحله دوم، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ پیشنهاد شد اما به تصویب مجلس نرسید. اما همچنان حذف کامل یارانه سوخت هواپیما در حالی در دستور کار دولت قرار دارد، که برنامه ریزی و اقدام مشخصی برای کاهش یارانه سوخت حمل و نقل زمینی صورت نگرفته است. بنابراین احتمال افزایش چشمگیر اختلاف نرخ حمل و نقل هوایی و زمینی در آینده بسیار جدی است. دلیل مورد حمایت قرار گرفتن حمل و نقل زمینی بیش از حمل و نقل هوایی ریشه در لوکس انگاری حمل و نقل هوایی از سوی سیاستگذاران کشور دارد؛ به طوری که تصور می‌شود این شیوه حمل و نقل ماهیتاً گران و با تعداد مسافر اندک و مخصوص افراد متمول است و لذا گران تر شدن آن با وجود تداوم یارانه‌های قابل توجه حمل و نقل زمینی برای کشور چندان آسیب‌زا نخواهد بود. اما بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد، این دلایل فاقد اعتبار هستند.

۱ تصور عدم استفاده عموم جامعه از حمل و نقل هوایی: تقاضای سفر هوایی ذاتاً کم نیست و در کشورهای عضو اتحادیه اروپا سهم پروازهای داخلی از حمل و نقل عمومی بین شهری از مجموع سهم قطار و اتوبوس (بر حسب نفر-کیلومتر) بیشتر است. در ایران نیز طبق نتایج پیمایش مرکز افکار سنجی ملت، در مهرماه ۱۴۰۴، حدود ۱۷/۵ درصد شهرنشینان حداقل یکبار در سال از حمل و نقل هوایی استفاده می‌کنند. همچنین نحوه سیاستگذاری برخی کشورها در رابطه با حمل و نقل هوایی نشان می‌دهد حمل و نقل هوایی در میان کشورهای جهان لوکس تلقی نمی‌شود. به طوری که حمل و نقل هوایی به صورت برابر و در برخی موارد بیش از حمل و نقل زمینی مورد حمایت و مستحق دریافت تخفیفات قرار می‌گیرد؛ از جمله معافیت از مالیات و عوارض سوخت هواپیما در ترکیه، چین، آلمان و فرانسه (در حالی که بنزین و گازوئیل مشمول عوارض و مالیات هستند) و پرداخت یارانه در برخی مسیرهای هوایی در آمریکا، اتحادیه اروپا، کانادا و روسیه.

۲ تصور محدودیت ناوگان و زیرساخت هوایی در ایران: نتایج پیمایش مرکز افکار سنجی ملت، آمار درگاه‌های فروش برخط بلیت هواپیما و مقایسه آمار تعداد هواپیمای فعال کنونی و سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد در حال حاضر ظرفیت عرضه صندلی، عامل محدودکننده‌ای برای افزایش تقاضا نیست.

۳- **تصور مقرون به صرفه نبودن نرخ بلیت هواپیما و کم بودن قدرت خرید مردم:** کم بودن قدرت خرید مردم زمانی به مانعی واقعی برای انتخاب سفر هوایی تبدیل می‌شود که اختلاف قیمت بین سفر هوایی و زمینی آن قدر زیاد باشد که نتواند صرفه زمانی سفر هوایی را توجیه کند. در واقع هزینه ۴ برابری حمل‌ونقل هوایی نسبت به زمینی در ایران عامل اصلی کاهش تقاضا بوده که با کم شدن قدرت خرید (ارزش زمان) مردم، بروز بیشتری پیدا کرده است. بنابراین با کاهش اختلاف هزینه بین حمل‌ونقل هوایی و زمینی به سطحی مشابه ترکیه و کشورهای اتحادیه اروپا، کم بودن قدرت خرید مردم اثرگذاری کمتری بر تقاضای سفر هوایی خواهد داشت.

با تکیه بر تصورات نادرست فوق، حمل‌ونقل هوایی لوکس انگاشته شده و سیاست کاهش قابل توجه یارانه‌های حمل‌ونقل هوایی با وجود تداوم یارانه‌های حمل‌ونقل زمینی، پیگیری و اجرا می‌شود. در نتیجه، کشور در یک چرخه ناکارآمد سیاستگذاری در رابطه با حمل‌ونقل هوایی قرار گرفته، که «لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی» و «افزایش اختلاف قیمت حمل‌ونقل زمینی و هوایی» در سیاستگذاری‌های کشور همدیگر را تشدید می‌کنند و ماحصل آن کوچک‌تر شدن بازار حمل‌ونقل هوایی ایران است. در این زمینه، موضوع **تنظیم سهم شیوه‌های حمل‌ونقل** از سال ۱۳۷۹ در **سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل** ابلاغ شده است. اجرای این تکلیف می‌توانست جایگاه هر یک از شیوه‌های حمل‌ونقل در سیاست‌های حمایتی و نظارتی دولت در بخش حمل‌ونقل را تعیین کند. اما تاکنون سهم بهینه هر یک از شیوه‌های حمل‌ونقل در ایران تعیین نشده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

وزارت راه و شهرسازی:

- ۱- با تحلیل و تبیین خسارات «لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی» و «افزایش اختلاف قیمت حمل‌ونقل زمینی و هوایی» اصلاح یارانه‌های حمل‌ونقل هوایی در مصوبات هیئت دولت و لوایح بودجه سالیانه را متناسب با یارانه‌های حمل‌ونقل زمینی اعمال نماید.
- ۲- بسته سیاستی «متنوع‌سازی و توسعه بازار حمل‌ونقل هوایی» از طریق حمایت از شکل‌گیری شرکت‌های هواپیمایی کم‌هزینه^۱، تشکیل بانک قطعه، ضابطه‌گذاری تنوع واردات و به‌کارگیری انواع هواپیما، ارائه تخفیفات فرودگاهی و یارانه مستقیم در برخی مسیرها (یارانه متقاطع) را طراحی و اجرا نماید. در گزارش این مرکز با عنوان «مسئله قیمت بلیت هواپیما؛ ساختار هزینه، سناریوهای پیش‌رو و راهکار کاهش قیمت» به جزئیات بسته سیاستی پیشنهادی اشاره شده است.
- ۳- با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور براساس مجموعه هزینه‌ها و آورده‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، جایگاه و سهم بهینه هر یک از شیوه‌های سفر مسافری و باری در شبکه حمل‌ونقل کشور را تعیین و هدف‌گذاری کند. این هدف‌گذاری به همراه برنامه اقدام برای دستیابی به آن، از طریق باز تنظیم سیاست‌های حمایتی و نظارتی دولت در بخش حمل‌ونقل به «قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶» الحاق شود.

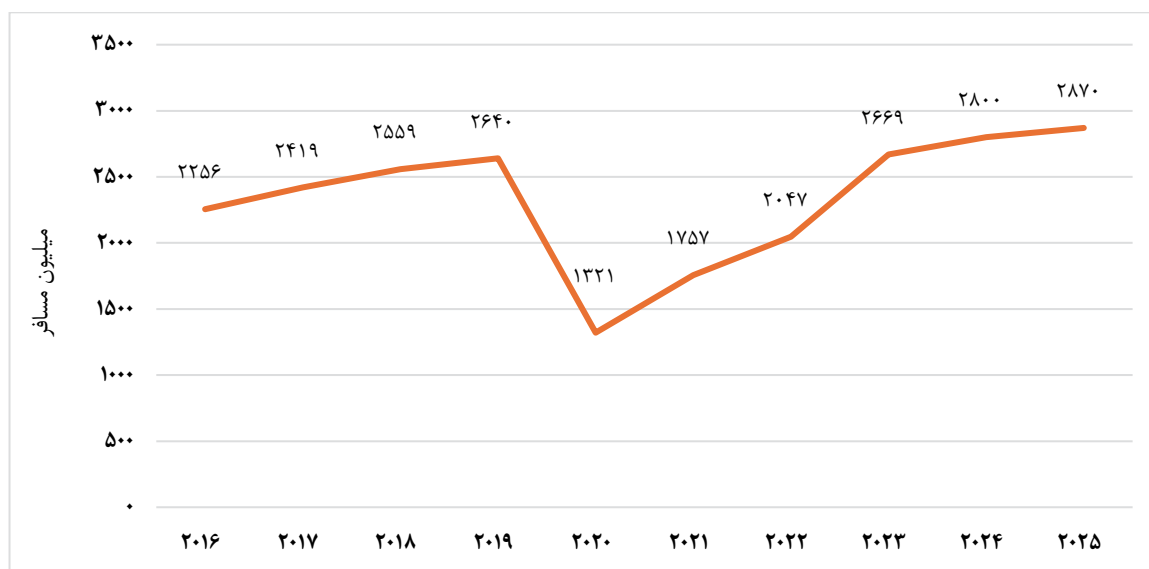
1. Low Cost Carrier (LCC)

۱. مقدمه

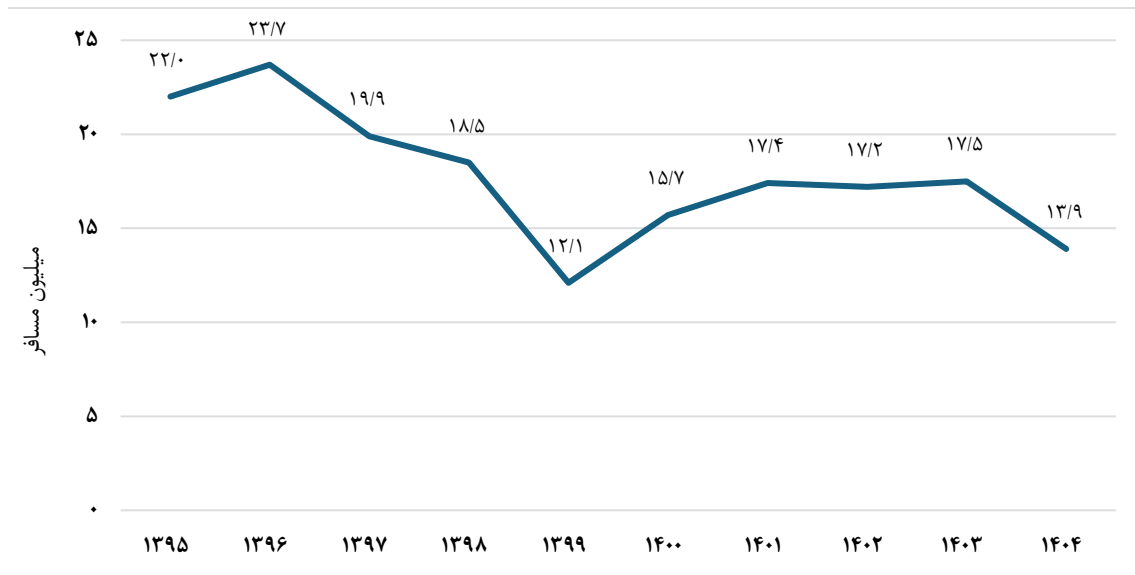


بازار حمل‌ونقل هوایی از ابتدای شکل‌گیری پروازهای برنامه‌ای تاکنون همواره توسعه یافته و تعداد سفرهای بیشتری را در جهان رقم زده است. در شکل‌های ۱ و ۲ به ترتیب مجموع تعداد مسافران پروازهای داخلی^۱ کشورهای جهان و ایران نشان داده شده است. در دهه گذشته، بدون احتساب سال‌های همه‌گیری کرونا تعداد مسافران پروازهای داخلی در کشورهای جهان به طور متوسط سالیانه ۵ درصد افزایش یافته و به روند رو به رشد خود ادامه داده است. اما در ایران تعداد مسافران پروازهای داخلی در دهه گذشته، بدون احتساب سال‌های همه‌گیری کرونا سالیانه به طور متوسط ۲/۷ درصد کاهش یافته و بازار حمل‌ونقل هوایی ایران با وجود توسعه بازار جهانی کوچک‌تر شده و به تعداد مسافر قبل از همه‌گیری کرونا باز نگشته است. بخشی از دلایل کوچک‌تر شدن بازار حمل‌ونقل هوایی داخلی کشور را باید در قوانین و مقررات کشور جست‌وجو کرد.

شکل ۱. نمودار مجموع مسافران پروازهای داخلی کشورهای جهان در دهه منتهی به سال ۲۰۲۵ [۱]



شکل ۲. نمودار مسافران پروازهای داخلی ایران در دهه منتهی به سال ۱۴۰۴



مأخذ: نگارندگان براساس سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری

بررسی مجموعه قوانین و مقررات کشور در بخش حمل‌ونقل، نشان می‌دهد حمل‌ونقل زمینی و هوایی در ایران از یارانه‌ها و تخفیفات دولتی بهره‌مند هستند، اما در سال‌های اخیر حمایت‌ها از حمل‌ونقل هوایی کاهش یافته و به افزایش اختلاف هزینه بین شیوه حمل‌ونقل هوایی و زمینی منجر شده است. برخی نمونه‌های این قوانین و مقررات در ادامه ارائه شده است.

الف) مالیات بر ارزش افزوده: طبق جزء «۱۳» بند «ب» ماده (۹) [قانون مالیات بر ارزش افزوده](#) مصوب سال ۱۴۰۰، کلیه خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای، ریلی و دریایی از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف هستند. به عبارت دیگر، صرفاً خدمات حمل‌ونقل هوایی مشمول پرداخت مالیات بر ارزش افزوده است.

ب) یارانه سوخت هواپیما: در حالی که سوخت حمل‌ونقل زمینی (گازوئیل و بنزین) با نرخ کمتر از ۵ درصد قیمت پالایشگاه ارائه می‌شود، طبق جزء «۱-۲» بند «ب» تبصره «۳» [قانون بودجه سال ۱۴۰۴](#)، سوخت هواپیما با نرخ ۳۰ درصد قیمت پالایشگاه عرضه می‌شود. در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نیز، پیشنهاد افزایش مجدد نرخ سوخت هواپیما به ۶۰ درصد قیمت پالایشگاه از سوی دولت مطرح شد که به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید. سیاست آزادسازی کامل نرخ سوخت هواپیما (عرضه به قیمت پالایشگاه) در دستور کار دولت قرار دارد، در حالی که چنین دستور کاری در خصوص سوخت حمل‌ونقل زمینی پیگیری نمی‌شود.

ج) لغو تخفیفات و واقعی کردن نرخ بلیت: در بند «ب» ماده (۱۶۱) [قانون برنامه پنجم](#) توسعه مصوب سال ۱۳۸۹، لغو تخفیفات تکلیفی و هرگونه معافیت در زمینه بهره‌برداری از خدمات ناوبری هوایی، فرودگاهی، نشست و برخاست، خدمات پروازی، واگذاری اماکن و سایر موارد مرتبط به حمل‌ونقل هوایی تصویب و در ضمن آن آزادسازی کامل و واقعی کردن نرخ خدمات حمل‌ونقل هوایی تکلیف شد. در نتیجه، بخشی از تخفیفات حمل‌ونقل هوایی لغو شد. آزادسازی نرخ بلیت نیز پس از فراز و فرودهایی، در سال ۱۴۰۳ با رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مصوبه ستاد تنظیم بازار مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۱ و جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)، بدون تعریف سازوکار نظارتی مناسب بر نرخ بلیت محقق شد. این در حالی است که خدمات حمل‌ونقل زمینی از حمایت‌های متعدد مانند عدم دریافت حق دسترسی از حمل‌ونقل مسافری ریلی،



تخفیف در اجاره لوکوموتیو و اعطای لاستیک بر خوردار هستند و نرخ گذاری بلیت آن، با وجود آسیب‌های نرخ گذاری تکلیفی، همچنان تحت کنترل دولت قرار دارد.

علاوه بر قوانین و احکام فوق، برنامه‌ریزی‌ها و جهت‌گیری‌های سیاستگذاران در این زمینه نیز حاکی از تداوم رویکرد حمایت تبعیضی از حمل‌ونقل زمینی و افزایش چشمگیر اختلاف نرخ حمل‌ونقل هوایی و زمینی در آینده است. زیرا تصور می‌شود حمل‌ونقل هوایی ماهیتاً گران و با تعداد مسافر اندک، مخصوص افراد متمول و مواجه با محدودیت‌های زیرساختی پرهزینه و بهره‌وری پایین شرکت‌های هواپیمایی است و لذا حذف یارانه‌های حمل‌ونقل هوایی (با وجود ثبات یارانه حمل‌ونقل زمینی) برای کشور چندان آسیب‌زا نخواهد بود. این در حالی است که **تجربیات جهانی مورد بررسی در این گزارش نشان می‌دهد دلایل فوق فاقد اعتبار هستند** و از قضا، همین شیوه سیاستگذاری با نگاه لوکس به حمل‌ونقل هوایی است که بازار حمل‌ونقل هوایی ایران را روز به روز کوچک‌تر و محدود به افراد مرفه جامعه کرده و کشور را متوجه تبعات اقتصادی و اجتماعی آن نموده است.

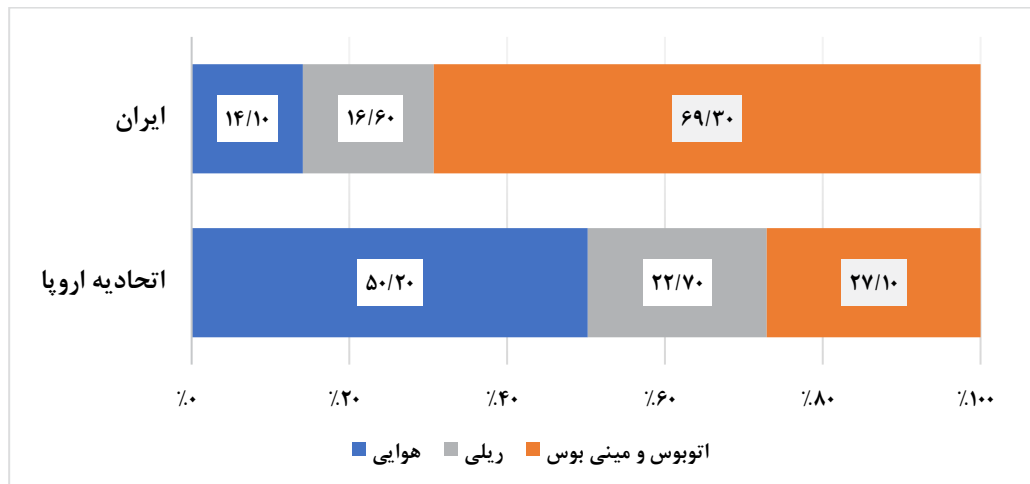
۲. اعتبارسنجی دلایل مطرح برای لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی

در حال حاضر، نگاه لوکس به حمل‌ونقل هوایی در تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های کشور با دلایلی از جمله، عدم استفاده عموم جامعه از حمل‌ونقل هوایی و محدود بودن کاربران به اقشار مرفه جامعه، کمبود ناوگان و فراهم نبودن زیرساخت لازم برای توسعه بازار و جذب تقاضای مسافری و از همه مهم‌تر مقرون به صرفه نبودن بلیت هواپیما و کم بودن قدرت خرید مردم است. در ادامه دلایل مذکور بر اساس آمارهای جهانی و داخلی نقد و بررسی می‌شود.

۲-۱. تصور عدم استفاده عموم جامعه از خدمات حمل‌ونقل هوایی

حمل‌ونقل هوایی نسبت به سایر شیوه‌های حمل‌ونقل بین شهری از مزیت قابل توجه سرعت و کاهش زمان سفر به خصوص در مسیرهای طولانی برخوردار است و در مقابل امکان توقف برای سوار و پیاده‌شدن مسافران در طول مسیر را ندارد. به اقتضای این تفاوت‌ها، تصور می‌شود برخلاف حمل‌ونقل زمینی، حمل‌ونقل هوایی ذاتاً با تقاضای سفر کمتری روبه‌رو است. اما، مثال‌های نقض متعددی در این زمینه وجود دارد. به عنوان نمونه، در کشورهای عضو اتحادیه اروپا سهم پروازهای داخلی از حمل‌ونقل عمومی بین شهری از مجموع سهم حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای بیشتر است [۲] (شکل ۳). در نتیجه، گسترش استفاده عمومی مردم از خدمات حمل‌ونقل هوایی حتی بیشتر از حمل‌ونقل عمومی ریلی و جاده‌ای نیز قابلیت تحقق دارد.

شکل ۳. نمودار مقایسه سهم نفر-کیلومتر شیوه‌های حمل‌ونقل عمومی بین شهری در ایران (در سال ۱۴۰۱) و اتحادیه اروپا (در سال ۲۰۱۹)



مأخذ: نگارندگان براساس داده دریافتی از وزارت راه و شهرسازی و پایگاه داده یورواستات^۱

در ایران با وجود سهم پایین حمل‌ونقل هوایی از سفرهای بین شهری، حدود ۱۷ درصد شهرنشینان حداقل یکبار در سال از حمل‌ونقل هوایی استفاده می‌کنند. این میزان براساس پیمایش انجام شده توسط مرکز افکارسنجی ملت در مهرماه ۱۴۰۴، برآورد شده است که نشان می‌دهد در دو سال حدود ۷۹ درصد شهرنشینان سفر هوایی نداشتند، حدود ۸ درصد یک سفر و ۱۳ درصد بیشتر از یک سفر هوایی را تجربه کردند [۹]. با فرض اینکه نیمی از ۸ درصد سفر خود را در یکسال انجام داده باشند، از مجموع ۴ درصد و ۱۳ درصد می‌توان تخمین زد، ۱۷ درصد شهرنشینان حداقل یکبار در سال سفر هوایی داشتند. بنابراین محدود بودن دایره مسافران حمل‌ونقل هوایی در ایران مطابق با واقعیت به نظر نمی‌رسد.

علاوه بر این، گزارش‌های اتحادیه بین‌المللی حمل‌ونقل هوایی^۲ [۵، ۴، ۳] و نحوه سیاستگذاری برخی کشورها در رابطه با حمل‌ونقل هوایی نشان می‌دهد که حمل‌ونقل هوایی در میان کشورهای جهان لوکس تلقی نمی‌شود. به‌طوری که حمل‌ونقل هوایی به‌طور برابر و در برخی موارد بیش از حمل‌ونقل زمینی مورد حمایت و مستحق دریافت تخفیف قرار می‌گیرد. دو نمونه از این موارد در ادامه ارائه شده است: الف) پرداخت یارانه به برخی مسیرهای پروازی و برخی از مسافران با هدف تضمین برقراری خدمات حمل‌ونقل عمومی به مناطق دورافتاده و جلوگیری از انزوای اقتصادی آن مناطق، از جمله این موارد عبارت‌اند از [۶]:

- طرح فدرال خدمات هوایی ضروری^۳ آمریکا با اختصاص بودجه سالیانه ۳۱۵ میلیون دلار (هر مسافر تا سقف ۲۰۰ دلار)؛
- طرح تعهد خدمات عمومی^۴ اتحادیه اروپا با اختصاص بودجه سالیانه ۳۰۰ میلیون یورو (در فرانسه از هر ۵ مسافر یک نفر مشمول یارانه طرح PSO می‌شود و در ایرلند، ۷۰ درصد ترافیک داخلی از یارانه طرح PSO برخوردار هستند)؛
- برنامه خدمات هوایی از راه دور^۵ کانادا با اختصاص بودجه سالیانه ۱۷۴ میلیون دلار؛
- برنامه Unified Subsidy for Regional Flights روسیه که در آن افراد با شرایط خاص (شامل خانواده‌های پرجمعیت، ساکنان خاور دور، دانشجویان برخی مناطق و افراد توان‌یاب) به‌طور مستقیم تا چهار سفر هوایی و شرکت‌های هواپیمایی برقرار کننده پروازهای بین

1. Eurostat
2. International Air Transport Association (IATA)
3. Essential Air Service (EAS)
4. Public Service Obligation (PSO)
5. Remote Air Service Program (RASP)



منطقه‌ای بدون عبور از مسکو شامل ۲۶۷ مسیر از ۶۰۰ تا ۱۸۰۰ کیلومتر یارانه دریافت می‌کنند.

ب) معافیت و تخفیفات حمل‌ونقل هوایی در پرداخت عوارض و مالیات سوخت در مقایسه با حمل‌ونقل زمینی، از جمله این موارد در جدول ۱ ارائه شده است [۷]. شایان ذکر است، این جدول مؤید نحوه سیاستگذاری کشورها در خصوص سوخت هواپیما نسبت به گازوئیل و بنزین است و نمی‌توان آن را به عوارض و مالیات مترتب بر بلیت هواپیما، قطار و اتوبوس تسری داد.

جدول ۱. مقایسه میزان عوارض و مالیات سوخت حمل‌ونقل بین شهری در کشورهای مختلف [۷]

کشور	سوخت هواپیما	گازوئیل (قطار و اتوبوس)	بنزین (خودروی شخصی)
ترکیه	۰	۷,۵۲ لیر برای هر لیتر + ۲۰ درصد VAT	۷,۰۵ لیر برای هر لیتر + ۲۰ درصد VAT
آلمان	۰	۰,۶۵ یورو برای هر لیتر + ۱۹ درصد VAT	۰,۴۷ یورو برای هر لیتر + ۱۹ درصد VAT
فرانسه	۰	۰,۶۵ یورو برای هر لیتر + ۲۰ درصد VAT	۰,۵۳ یورو برای هر لیتر + ۲۰ درصد VAT
چین	۰	۱,۵۲ یوان برای هر لیتر + ۱۳ درصد VAT	۱,۲ یوان برای هر لیتر + ۱۳ درصد VAT
روسیه	۲,۲ روبل برای هر لیتر	۴۰ روبل برای هر لیتر	۳۵ روبل برای هر لیتر

با این توضیحات، حمل‌ونقل هوایی به اقتضای ماهیت خود لوکس تلقی نمی‌شود و حتی از منظر سوخت، بیشتر از حمل‌ونقل زمینی مورد حمایت دولت‌ها قرار می‌گیرد و سیاستگذاری‌های اخیر در حوزه سوخت حمل‌ونقل هوایی در ایران، عکس تجربیات جهانی بوده است.

۲-۲. تصور محدودیت ناوگان و زیرساخت هوایی در ایران

یکی از دلایلی که می‌توان برای لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی متصور بود، این است که برخلاف حمل‌ونقل ریلی، افزایش مسافران حمل‌ونقل هوایی کشور به دلیل محدودیت ناوگان و زیرساخت هوایی امکان‌پذیر نیست. اما شایان ذکر است که از نظر دسترسی مردم به فرودگاه، ایران در وضعیتی بالاتر از متوسط جهانی است. به طوری که کشور از نظر تعداد فرودگاه در رتبه ۹ جهان و از نظر جمعیت و مساحت در رتبه ۱۷ و ۱۸ جهان قرار دارد [۸]. عموماً کمبود هواپیمای فعال و عرضه کم صندلی پروازی در بسیاری از فرودگاه‌های کشور به عنوان دلیل دسترسی کمتر مردم به خدمات حمل‌ونقل هوایی مطرح می‌شود. این ادعا با ارائه شواهد زیر رد می‌شود.

۱ پیمايش انجام شده توسط مرکز افکارسنجی ملت در مهرماه ۱۴۰۴، نشان می‌دهد از میان افرادی که در دو سال گذشته سفری داشتند که مایل بودند آن را با هواپیما انجام دهند، تنها ۸/۱ درصد «پیدانشدن بلیت» را علت اصلی عدم انتخاب هواپیما برای سفر داخلی خود و ۷۹/۴ درصد از این افراد «گران بودن بلیت‌ها» را علت اصلی عدم انتخاب هواپیما برای سفر داخلی خود مطرح کرده‌اند. جزئیات پیمایش انجام شده در گزارش «سنجش دیدگاه ساکنان مناطق شهری درباره وضعیت حمل‌ونقل هوایی» با شماره مسلسل ۲۱۳۸۶ در تارنمای مرکز پژوهش‌های مجلس در دسترس است [۹].

۲ آمار درگاه‌های فروش برخط بلیت هواپیما نشان می‌دهد در سه ماهه مرداد، شهریور و مهر ۱۴۰۴ در بیش از ۹۰ درصد از تلاش‌های خرید، بلیت در دسترس مراجعه‌کنندگان به این درگاه‌ها قرار گرفته است [۶].

1. Value-added tax

۳ مقایسه تعداد هواپیمای فعال کشور در سال ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ نسبت به سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد، در سال ۱۴۰۴ تعداد هواپیمای فعال کشور ۴۰ درصد بیشتر از تعداد هواپیمای فعال در سال ۱۳۹۸ است، در حالی که تعداد مسافران هوایی نسبت به سال ۱۳۹۸ بیش از یک میلیون نفر کاهش یافته است [۶]. با وجود تحریم‌های ظالمانه، واردات هواپیما در سال‌های اخیر (همزمان با برداشته شدن نرخ گذاری تکلیفی بلیت هواپیما) توسط شرکت‌های هواپیمایی افزایش یافته است.

با این توضیحات، از بعد زیرساخت فرودگاهی و ناوگان هوایی ظرفیت افزایش مسافران حمل‌ونقل هوایی وجود دارد و لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی به دلیل محدودیت ظرفیت توجیه‌پذیر نیست. کمالینکه مسئله محدودیت ظرفیت در حمل‌ونقل ریلی به دلیل کمبود لوکوموتیو فعال و محدودیت ظرفیت شبکه وجود دارد و با تأخیرهای قابل توجه برای جریان مسافری و باروی زمین ماندن بار در برخی محورها به دلیل اختصاص ظرفیت به بخش مسافری خود را نشان می‌دهد [۱۱، ۱۰].

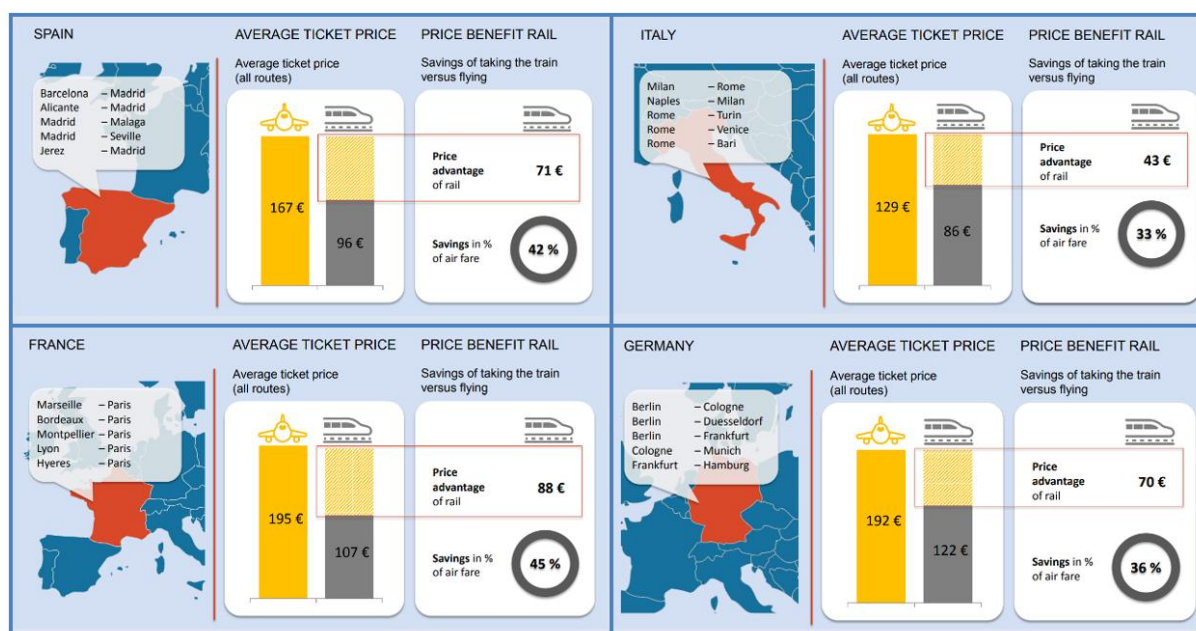
۳-۲. تصور مقرون به صرفه نبودن نرخ بلیت هواپیما و کم بودن قدرت خرید مردم

حمل‌ونقل هوایی عموماً گران‌تر از حمل‌ونقل زمینی عرضه می‌شود. بررسی آمار کشورهای اتحادیه اروپا و ترکیه نشان می‌دهد، نرخ بلیت هواپیما به طور متوسط بین ۱/۵ تا ۲ برابر نرخ بلیت قطار است [۱۲، ۱۳، ۱۴]. متوسط نرخ بلیت هواپیما و قطار برای کشورهای ایتالیا، اسپانیا، آلمان و فرانسه براساس گزارش اتحادیه بین‌المللی راه‌آهن‌ها در شکل ۴ ارائه شده است. نسبت متوسط نرخ بلیت هواپیما به قطار در این کشورها کمتر از ۱/۸ برابر است. با این حال، این میزان اختلاف قیمت به محدود و کم شدن مسافران حمل‌ونقل هوایی منجر نشده (شکل ۳)؛ زیرا، حمل‌ونقل هوایی از مزیت کاهش قابل توجه زمان سفر برخوردار است و هزینه مالی بیشتر را با کاهش هزینه زمانی برای مسافران جبران می‌کند. بنابراین صرف گران بودن حمل‌ونقل هوایی مسبب کاهش مسافران حمل‌ونقل هوایی نیست، بلکه میزان اختلاف قیمت حمل‌ونقل هوایی و زمینی و ارزش زمان کاربران نیز در این زمینه بسیار تعیین‌کننده است. شایان ذکر است که اولاً، ارزش زمان تحت تأثیر درآمد سرانه مردم قرار دارد و بهبود آن به شرایط کلان اقتصادی کشور بستگی دارد. ثانیاً، در صورتی که اختلاف قیمت بین حمل‌ونقل هوایی و زمینی کم باشد، ارزش زمان مردم نیز در انتخاب بین حمل‌ونقل هوایی و زمینی اثرگذاری کمی خواهد داشت. لذا ارزش زمان مردم صرفاً اختلاف قیمت حمل‌ونقل هوایی و زمینی را تشدید می‌کند و نقش مکمل دارد. آنچه که نقش اصلی در کم بودن مسافران و لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی کشور دارد **اختلاف قیمت حمل‌ونقل هوایی و زمینی** است.^۱ بررسی انجام شده در این گزارش نشان می‌دهد در ایران متوسط نرخ بلیت هواپیما بیش از ۴ برابر نرخ بلیت قطار است.

۱. در شرایطی که نرخ بلیت هواپیما ۴ برابر بلیت قطار عرضه می‌شود، سرانه سفر هوایی ۴۶ درصد با سرانه درآمد خالص ملی همبستگی آماری دارد.



شکل ۴. متوسط نرخ بلیت هواپیما و قطار در سفرهای داخلی برخی کشورهای اروپایی در سال ۲۰۱۴ [۱۲]



حال باید به این سؤال پاسخ داد که چرا حمل‌ونقل هوایی در ایران اختلاف قیمت قابل توجهی با حمل‌ونقل زمینی دارد؟ برای این منظور در جدول ۲ ساختار هزینه بلیت هواپیما و بلیت قطار در پاییز ۱۴۰۴ به تفکیک هزینه‌های پرداختی مسافر و هزینه‌های پرداختی دولت (در قالب یارانه، تخفیف و معافیت) ارزیابی شده است.

در این جدول، ساختار هزینه بلیت هواپیما و قطار برای مسیر تهران-مشهد احصا شده است؛ زیرا مسافت مسیر تهران-مشهد تقریباً در حد متوسط مسیرهای هوایی و ریلی (غیر حومه‌ای) کشور قرار دارد. همچنین، در محاسبه هزینه‌های مرتبط با دارایی دولت شامل هزینه زیرساخت فرودگاهی و ناوبری، زیرساخت ریلی (حق دسترسی) و لوکوموتیو صرفاً هزینه‌های بهره‌برداری در نظر گرفته شده و از هزینه‌های سرمایه‌ای (استهلاک سرمایه و هزینه فرصت سرمایه‌گذاری) چشم‌پوشی شده است. در صورت محاسبه هزینه‌های سرمایه‌ای دولت، قطعاً هزینه‌های سرمایه‌ای حمل‌ونقل ریلی (تملک زمین، احداث ریل، تونل و پل) به‌طور قابل توجهی بیشتر از هزینه‌های فرودگاهی خواهد بود.

جدول ۲. مقایسه متوسط نرخ فروش بلیت و نرخ واقعی آن در حمل‌ونقل هوایی وریلی (بر حسب ریال)

متوسط هزینه سفر هوایی با کلاس اکونومی [۶]				متوسط هزینه سفر ریلی با واگن چهارستاره چهارتخته [۱۵]			
شرح هزینه	پرداختی مسافر		یارانه/ تخفیف/ معافیت	شرح هزینه	پرداختی مسافر		یارانه/ تخفیف/ معافیت
	مبلغ	درصد			مبلغ	درصد	
سوخت هواپیما	۴,۹۴۸,۳۹۴	۱۳/۳	۱۱,۵۴۶,۲۵۳	سوخت لوکوموتیوها	۲۲۷,۶۴۱	۲/۴	۵,۷۱۴,۱۳۲
کادر پرواز	۱,۹۶۳,۰۵۸	۵/۳	۰	مأموران قطار	۹۳۹,۹۴۶	۱۰/۰	۰
تعمیر و نگهداری هواپیما	۱۱,۶۸۸,۲۴۳	۳۱/۵	۰	تعمیر و نگهداری واگن	۱,۰۱۶,۷۶۹	۱۰/۸	۰
خدمات زمینی	۱,۹۷۹,۳۶۶	۵/۳	۰	خدمات ایستگاهی	۲۳۹,۵۰۰	۲/۵	۰
خدمات ناوبری	۱,۶۰۴,۲۵۰	۴/۳	۰	پشتیبانی و راهبری	۲۵۷,۵۸۱	۳/۰	۰
خدمات مسافری	۱,۹۶۵,۹۲۵	۵/۳	۰	پکیج پذیرایی	۱,۲۱۰,۲۴۶	۱۰/۳	۰
بیمه	۹۱۰,۴۰۰	۲/۵	۰	بیمه	۵,۴۱۱	۰/۱	۰
نرم‌افزارهای عملیاتی	۳۵۸,۶۴۸	۱/۰	۰	هزینه آژانس و رزرو	۵۵۱,۵۷۶	۵/۹	۰
هزینه‌های بالاسری ^۱	۴,۶۶۰,۶۴۵	۱۲/۵	۰	هزینه‌های بالاسری	۲,۹۷۷,۸۸۷	۳۱/۷	۰
استهلاک هواپیما	۹۵۴,۶۱۴	۲/۶	۰	استهلاک واگن	۲۴۴,۷۷۸	۲/۶	۰
امنیت پرواز	۲۳۹,۳۶۴	۰/۶	۰	اجاره لوکوموتیو	۱,۰۳۴,۸۴۵	۱۱/۰	۳,۰۴۳,۲۷۲
سود ایرلاین	۲,۰۵۰,۵۰۰	۵/۵	۰	سود شرکت مسافربری	۶۹۳,۸۲۰	۷/۴	۰
۱۰ درصد مالیات بر ارزش افزوده و ۱ درصد عوارض	۳,۷۶۴,۰۲۳	۱۰/۱	۰	مالیات بر ارزش افزوده و عوارض	۰	۰	۸۶۳,۲۲۸
عوارض فرودگاهی	۷۰,۰۰۰	۰/۲	۴,۵۷۹,۱۵۲	حق دسترسی	۰	۰	۸,۱۳۷,۱۵۱
مجموع	۳۷,۱۵۷,۴۳۰	۱۰۰	۱۶,۱۲۵,۴۰۵	مجموع	۹,۴۰۰,۰۰۰	۱۰۰	۱۷,۷۵۷,۷۸۳
نرخ فروش بلیت (جمع پرداختی مسافر)	۳۷,۱۵۷,۴۳۰			نرخ فروش بلیت (جمع پرداختی مسافر)	۹,۴۰۰,۰۰۰		
نرخ واقعی بلیت (جمع هزینه با حذف یارانه/تخفیفات/معافیت)	۵۳,۲۸۲,۸۳۵			نرخ واقعی بلیت (جمع هزینه با حذف یارانه/تخفیفات/معافیت)	۲۷,۱۵۷,۷۸۳		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱. حقوق و دستمزد و مزایای نیروی انسانی، هزینه اجاره، تعمیر و نگهداری و استهلاک دارایی‌ها و کمیسیون فروش جزء هزینه‌های بالاسری در نظر گرفته شده‌اند.



براساس این ارزیابی، یک مسافر قطار چهارستاره حدود ۳۰ درصد هزینه سفر خود را پرداخت می‌کند و نزدیک به ۷۰ درصد (معادل ۱۷,۷۵۷,۷۸۳ ریال) توسط دولت جبران می‌شود. در حمل‌ونقل هوایی این نسبت برعکس است. یک مسافر پرواز اکونومی حدود ۷۰ درصد هزینه سفر خود را پرداخت می‌کند و ۳۰ درصد مابقی (معادل ۱۶,۱۲۵,۴۰۵ ریال) توسط دولت تأمین می‌شود. همچنین جدول ۲ نشان می‌دهد هزینه واقعی حمل‌ونقل هوایی در ایران ۲ برابر حمل‌ونقل ریلی است. آنچه که باعث افزایش اختلاف نرخ حمل‌ونقل هوایی و ریلی در مقایسه با اروپا و ترکیه شده و این نسبت را به ۴ برابر رسانده، نحوه سیاستگذاری‌های کشور در اعطای تخفیفات و یارانه است. در واقع، علاوه بر گران بودن موجه حمل‌ونقل هوایی، کاهش سیاست‌های حمایتی و نظارتی از حمل‌ونقل هوایی با وجود ثبات یارانه‌های حمل‌ونقل زمینی صورت گرفته است. شایان ذکر است که در سایر کشورها نیز همانند ایران به منظور حفظ استطاعت‌پذیری سفر بین شهری، تخفیفات در عوارض فرودگاهی و حق دسترسی ریلی اعمال می‌شود؛ اما این تخفیفات به نحوی تنظیم می‌شوند که منابع مورد نیاز از محل درآمد پروازهای خارجی و حمل‌ونقل بار ریلی قابل جبران باشد و نسبت اختلاف قیمت حمل‌ونقل هوایی و ریلی به تعادل بازار از منظر تعداد مسافر و صرفه اقتصادی برقراری پرواز، اداره فرودگاه، تشکیل قطار و سرمایه‌گذاری در ناوگان ریلی برهم نخورد.

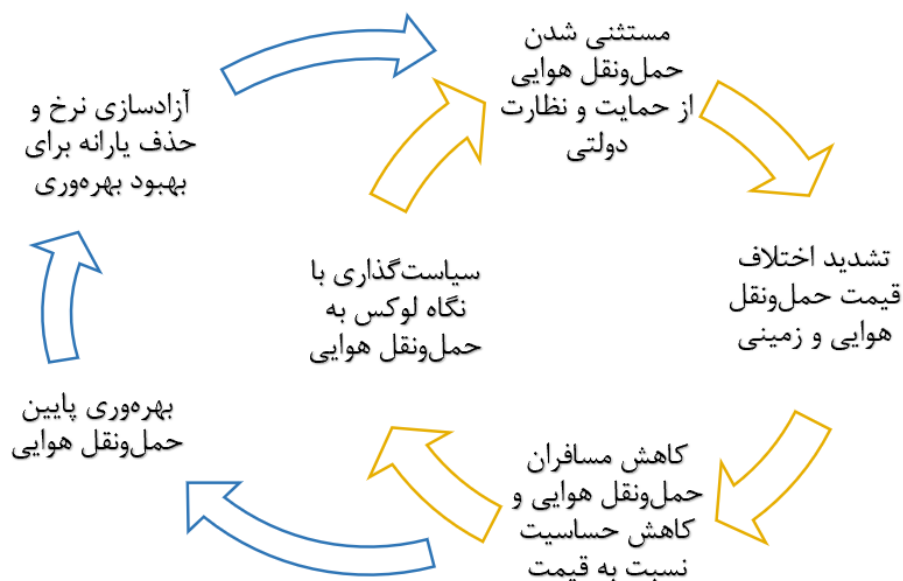
۳. ریشه‌یابی لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی در ایران



با توجه به مجموعه دلایل بررسی شده، می‌توان ادعا کرد که لوکس و غیرضروری انگاشته شدن حمل‌ونقل هوایی، حاصل نحوه سیاستگذاری‌های کشور در راستای حذف یارانه‌های حمل‌ونقل هوایی و حفظ و حتی افزایش یارانه‌های حمل‌ونقل زمینی بوده و سایر دلایل اقتصادی، زیرساختی و گرانی نسبی حمل‌ونقل هوایی در این زمینه تأثیر کمتری دارند. در واقع کشور در یک چرخه ناکارآمد سیاستگذاری در رابطه با حمل‌ونقل هوایی (شکل ۵) قرار گرفته است که «لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی» و «افزایش اختلاف قیمت حمل‌ونقل زمینی و هوایی» در سیاستگذاری‌های کشور همدیگر را تشدید می‌کنند.

شایان ذکر است رویکرد ارتقای بهره‌وری بازار حمل‌ونقل هوایی از طریق حذف یارانه‌های پنهان نیز چرخه کوچک‌تر شدن بازار حمل‌ونقل هوایی (شکل ۵) را تشدید می‌کند. به‌طوری‌که تصور می‌شود با حذف یارانه‌های پنهان و آزادسازی نرخ بلیت هواپیما، هزینه‌ها واقعی می‌شود و در نتیجه بهره‌وری شرکت‌های هواپیمایی افزایش، ناوگان نوسازی و رقابت در بازار بیشتر شود. اما اجرای این ایده بدون «کاهش متناسب یارانه‌های حمل‌ونقل ریلی» اختلاف قیمت معقول بین حمل‌ونقل هوایی و ریلی را برهم می‌زند. به‌عنوان نمونه، افزایش نرخ سوخت هواپیما از ۶۰۰ تومان به ۳۰ درصد نرخ فروش پالایشگاه‌ها (معادل ۱۴,۳۰۰ تومان با دلار ۷۵ هزار تومانی) مطابق قانون بودجه ۱۴۰۴، تأثیر ملموسی در نوسازی ناوگان و کاهش متوسط سن ناوگان هوایی نداشت، اما سقف اعلامی نرخ بلیت هواپیما از سوی انجمن شرکت‌های هواپیمایی در مسیر تهران-مشهد از ۳/۵ میلیون تومان در بهمن ۱۴۰۳ به ۴/۷ میلیون تومان در مهر ۱۴۰۴ افزایش یافت که ۵۵۰ هزار تومان از این افزایش نرخ بلیت هواپیما نتیجه مستقیم افزایش هزینه سوخت هواپیما بوده است. در مجموع، به نظر می‌رسد با تداوم سیاست گران‌سازی حمل‌ونقل هوایی نسبت به حمل‌ونقل زمینی، به‌جای رونق بازار و بهبود بهره‌وری حمل‌ونقل هوایی، تعداد مسافران کمتر و ایجاد انحصار و انتقال مستقیم افزایش هزینه‌ها به مسافر محتمل‌تر و بازار حمل‌ونقل هوایی کوچک‌تر و ناکارتر می‌شود.

شکل ۵. چرخه کوچک‌تر شدن بازار حمل‌ونقل هوایی



مأخذ: نگارندگان.

۴. پیامدهای لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی

نهادینه شدن «لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی» در سیاست‌گذاری‌های کشور به تدریج، قشر متوسط جامعه را از استفاده از حمل‌ونقل هوایی محروم می‌کند و آنها را به حمل‌ونقل زمینی سوق می‌دهد. به علت کاهش تعداد مسافر و کاهش مسئولیت‌های دولت در قبال حفظ تواتر پرواز، تعداد پرواز برخی شهرها به یک پرواز در روز یا حتی یک پرواز در هفته تقلیل می‌یابد. این روند آسیب‌های جدی بر صنعت حمل‌ونقل و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی دارد که در ادامه تشریح می‌شود.

۱ کاهش دسترسی به حمل‌ونقل هوایی: با وجود فراهم‌سازی زیرساخت فرودگاهی در بسیاری از شهرها، به دلیل نبود پرواز در روز و زمان مورد نظر مسافر یا کنسلی‌های متعدد، عملاً دسترسی به حمل‌ونقل هوایی حتی برای افراد متمکن وجود ندارد. در جدول ۳، فرودگاه‌های کشور براساس متوسط تعداد پرواز روزانه دسته‌بندی شده‌اند. در سال ۱۴۰۳، حدود ۱۶۰ هزار پرواز داخلی از هفتاد فرودگاه کشور انجام شده، که از این میزان نزدیک به ۵۰ درصد پروازهای داخلی کشور از مبدأ دو فرودگاه مهرآباد (تهران) و مشهد بوده و حدود چهل فرودگاه کشور به طور متوسط در روز کمتر از یک پرواز داشتند [۱۶].



جدول ۳. وضعیت فرودگاه‌های کشور براساس متوسط پرواز روزانه [۱۶]

دسته‌بندی براساس متوسط تعداد پرواز	فرودگاه‌ها	سهم از مجموع پروازهای کشور
بیش از ۱۰ پرواز روزانه	۹ فرودگاه (اصفهان، اهواز، بندرعباس، تبریز، خلیج فارس (عسلویه)، شیراز، کیش، مشهد، مهرآباد (تهران))	۷۹ درصد
پنج تا ۱۰ پرواز روزانه	۷ فرودگاه (شامل: آبادان، بوشهر، چابهار، زابل، قشم، کرمان، یزد)	۱۰ درصد
یک تا پنج پرواز روزانه	۱۴ فرودگاه (اردبیل، ارومیه، ایلام، بیرجند، خارک، خرم‌آباد، دزفول، رشت، ساری، سیریک، کرمانشاه، گرگان، لاوان، ماهشهر)	۸ درصد
کمتر از یک پرواز روزانه	۴۰ فرودگاه (ابوموسی، اراک، آغاچاری، امام خمینی، ایرانشهر، بجنورد، بم، بندر لنگه، بهرگان، پارس‌آباد، تنب بزرگ، جاسک، جیرفت، خوی، رامسر، رفسنجان، زابل، زنجان، سبزوار، قزوین، پیام، سراوان، سرخس، سقز، سنندج، سهند، سیرجان، شاهرود، شهرکرد، طبس، کاشان، گچساران، گناباد، لار، لامرد، ماکو، مراغه، نوشهر، همدان، یاسوج)	۳ درصد

۲ متضرر شدن فرودگاه‌ها: واگذاری اماکن و غرفه‌ها یکی از منابع درآمدی اصلی فرودگاه‌ها برای تأمین هزینه‌های اداره فرودگاه است. در صورت نبود مسافر، فرودگاه‌ها متضرر می‌شوند. کمالینکه براساس صورت مالی سال ۱۴۰۳، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی کشور ۶/۴ هزار میلیارد تومان زیان داشته و با استفاده از درآمد ۱۰ هزار میلیارد تومانی دولت از پروازهای عبوری، زیان خود را جبران می‌کند [۱۷].

۳ وارد آمدن فشار مضاعف بر زیرساخت حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی: کم شدن مسافران حمل‌ونقل هوایی موجب افزایش فشار تقاضا روی حمل‌ونقل عمومی ریلی و جاده‌ای و حمل‌ونقل شخصی می‌شود. این در حالی است که حمل‌ونقل جاده‌ای با کمبود و فرسودگی اتوبوس، آمار نسبتاً زیاد تلفات انسانی، مصرف بالای سوخت و هزینه‌های قابل توجه تأمین یارانه سوخت و واردات بنزین روبه‌رو است. همچنین، حمل‌ونقل ریلی نیز با محدودیت زیرساخت در برخی محورهای مواجه بوده است که به کمیابی بلیت قطار، تأخیرهای طولانی مدت در قطارهای مسافری و روی زمین ماندن حمل‌ونقل بار ریلی به دلیل تخصیص ظرفیت به مسافران منجر شده است.

۴ کاهش درآمد گردشگری: صنعت گردشگری بسیار تحت تأثیر دسترسی مردم به حمل‌ونقل هوایی قرار دارد. کم شدن دسترسی مردم به حمل‌ونقل هوایی درآمد گردشگری شهرها را کاهش می‌دهد. با احتمال کنسلی پروازها و کاهش تواتر آن، عدم اطمینان برای سرمایه‌گذاری و بازاریابی برای جذب گردشگر در مقاصد نوظهور و مستعد گردشگری بیشتر می‌شود. همچنین، توسعه گردشگری در مناطق دور از پایتخت و نقاط کم‌تراکم جمعیتی کشور از جمله منطقه مکران، بدون توسعه حمل‌ونقل هوایی محقق نمی‌شود.

۵ توسعه نامتوازن کشور: با توجه به گستردگی کشور و بالا بودن زمان سفر زمینی بین شهرها، نبود پرواز در ساعات مختلف روز یکی از موانع جدی برای سفر سرمایه‌گذاران و نیروی انسانی متخصص به نواحی کمتر توسعه یافته و دور از پایتخت است.

۶ ایجاد محرومیت و انزوای اقتصادی: برخی شهرها به دلیل قرارگیری در جزایر یا عدم دسترسی به حمل‌ونقل ریلی و حمل‌ونقل جاده‌ای ایمن و مناسب، بسیار به سفر هوایی متکی هستند و کاهش تعداد پرواز ساکنان آن شهرها را با محرومیت و انزوای اقتصادی روبه‌رو می‌کند.

۷ کاهش سرمایه اجتماعی: در نگاه مردم حمل‌ونقل هوایی نمادی از توسعه یافتگی کشورها و رفاه شهروندان تلقی می‌شود. بنابراین مشاهده کاهش کیفیت پروازها و دست‌نیافتنی شدن سفر هوایی برای بخش بزرگی از مردم نشان کاهش رفاه مردم و توسعه نیافتن کشور در قیاس با سایر کشورهاست.

۸. **تداوم بهره‌وری پایین حمل‌ونقل هوایی کشور:** حمل‌ونقل هوایی کشور از منظر فرسودگی ناوگان و فعالیت پرهزینه شرکت‌های هواپیمایی بهره‌وری پایینی دارد. از طرفی کاهش تعداد مسافر و کم شدن حساسیت مسافران به قیمت بلیت هواپیما، احتمال ایجاد انحصار در یک بازار کوچک‌تر را افزایش می‌دهد و در نتیجه آن کیفیت خدمات کاهش یافته، قیمت‌ها بسیار بالا می‌رود و ناکارایی حمل‌ونقل هوایی تشدید می‌شود.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

در حال حاضر، خلأ راهبردی مشخص در خصوص آینده شیوه‌های حمل‌ونقل بین شهری بسیار مشهود است. چنین راهبردی می‌توانست با ارزیابی مجموعه هزینه‌ها و آورده‌های توسعه حمل‌ونقل ریلی، هوایی و جاده‌ای برای کشور، جایگاه و سهم مطلوب هر یک از شیوه‌های حمل‌ونقل بین شهری در آینده کشور را تعیین کند. به این ترتیب، سیاست‌های حمایتی و نظارتی کشور در جهت راهبرد و هدف‌گذاری مطلوب تنظیم شده و امکان انحراف سیاست‌گذاری‌های کشور با اتخاذ رویکردهایی نظیر «لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی» به حداقل می‌رسید. لازم به توجه است که موضوع **تنظیم سهم شیوه‌های حمل‌ونقل در سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل در سال ۱۳۷۹** به درستی به سران قوای سه‌گانه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت کشور ابلاغ شد؛ اما تاکنون سهم مطلوب هر یک از شیوه‌های حمل‌ونقل برای کشور ایران تعیین نشده است. گفتنی است، در قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶، یک هدف‌گذاری صرفاً برای حمل‌ونقل ریلی کشور جهت دستیابی به سهم ۱۸ درصدی از جابه‌جایی مسافران بین شهری در سال ۱۳۹۰ در نظر گرفته شد، که تاکنون محقق نشده است. لایحه اصلاح این قانون در سال ۱۴۰۳ از سوی دولت تقدیم مجلس شد و در فرایند بررسی کمیسیون عمران قرار گرفت. در این لایحه، نه تنها هدف‌گذاری برای شیوه هوایی و جاده‌ای اضافه نشده، بلکه هدف‌گذاری حمل‌ونقل ریلی مسافری نیز حذف شده است [۱۸]. برای برون‌رفت از وضعیت کنونی پیشنهاد می‌شود وزارت راه و شهرسازی:

۱. با تحلیل و تبیین خسارات «لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی» و «افزایش اختلاف قیمت حمل‌ونقل زمینی و هوایی» اصلاح یارانه‌های حمل‌ونقل هوایی در مصوبات هیئت دولت و لوایح بودجه سالیانه را متناسب با یارانه‌های حمل‌ونقل زمینی اعمال نماید.

۲. بسته سیاستی «متنوع‌سازی و توسعه بازار حمل‌ونقل هوایی» از طریق حمایت از شکل‌گیری شرکت‌های هواپیمایی کم‌هزینه، تشکیل بانک قطعه، ضابطه‌گذاری تنوع واردات و به کارگیری انواع هواپیما، ارائه تخفیفات فرودگاهی و یارانه مستقیم در برخی مسیرها (یارانه متقاطع) را طراحی و اجرا نماید. در گزارش این مرکز با عنوان «مسئله قیمت بلیت هواپیما؛ ساختار هزینه، سناریوهای پیش‌رو و راهکار کاهش قیمت» به جزئیات بسته سیاستی پیشنهادی اشاره شده است. پیگیری اجرای بخشی از این بسته سیاستی نظیر ارائه یارانه به برخی مسیرها، از سوی مجلس شورای اسلامی در قالب «طرح تعهد خدمات عمومی» با هدف توسعه اقتصادی مناطق دور از مرکز نظیر **چابهار** توصیه می‌شود.

۳. با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور براساس مجموعه هزینه‌ها و آورده‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، جایگاه و سهم بهینه هر یک از شیوه‌های سفر مسافری و باری در شبکه حمل‌ونقل کشور را تعیین و هدف‌گذاری کند. این هدف‌گذاری به همراه برنامه اقدام زمان‌بندی شده برای دستیابی به آن، از طریق بازتنظیم سیاست‌های حمایتی و نظارتی دولت در بخش حمل‌ونقل در قالب «لایحه اصلاح قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶» به مجلس شورای اسلامی تقدیم و پس از بررسی در مجلس به قانون مذکور الحاق شود.

- [1] International Civil Aviation Organization (ICAO), 2024, “Wings of Prosperity: Economic Growth Through Air Transport”.
<https://www.icao.int/sites/default/files/sustainability/Documents/Wings-of-Prosperity-August-2024-2.pdf>
- [2] eurostat, 2019, Database, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_ms_psmod/default/table?lang=en&category=tran.tran_hv_ms.
- [3] IATA, 2011, “Vision 2050”, Singapore, <https://www.iata.org/contentassets/bccae1c5a24e43759607a5fd-8f44770b/vision-2050.pdf>.
- [4] IATA, 2023, “One Size does not Fit All: A Study of how Airline Business Models have evolved to meet Demand in Europe”, <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/one-size-does-not-fit-all---airline-business-models/>.
- [5] Capital, 2026, “Africa’s aviation moment: IATA urges governments to treat air travel as economic infrastructure”, <https://capitalethiopia.com/2026/05/03/africas-aviation-moment-iata-urges-governments-to-treat-air-travel-as-economic-infrastructure>.
- [۶] مولائی نسب، سروین و فوری، حمیدرضا (۱۴۰۵)، «مسئله قیمت بلیت هواپیما؛ ساختار هزینه، سناریوهای پیش‌رو، راهکارهای کاهش آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در فرایند انتشار.
- [۷] دبیری‌نژاد، شهاب و مولائی نسب، سروین (۱۴۰۴)، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۳۹): بخش حمل‌ونقل»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۳۳۳.
- [۸] گزارش سازمان هواپیمایی کشوری، جلسه مورخ ۱۴۰۴/۰۲/۱۴.
- [۹] سرداری، جیران؛ سپاسگر شهری، ملیحه؛ مشکانی فراهانی، زهراسادات؛ موسوی، سیدچمران و صادقیها، مهدی (۱۴۰۴)، «سنجش دیدگاه ساکنان مناطق شهری درباره وضعیت حمل‌ونقل هوایی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۳۸۶.
- [۱۰] «لکوموتیو بازیگر اصلی توسعه ریلی»، نشریه صمت، ۱۴۰۲/۰۶/۲۰،
<https://media.iranminehouse.ir/uploads/2023/09/14/1694712861658.pdf>.
- [۱۱] «برنامه خرید ۳۰۰ واگن مسافری با جذب سرمایه بخش خصوصی» ۱۴۰۴/۰۱/۰۲، خبرگزاری تسنیم،
<https://tasnimnews.ir/3279147>.
- [12] International Union of Railways, 2014, European Air-Rail-Bus Price Comparison,
<https://www.zhaw.ch/storage/engineering/forschung/studien/european-air-rail-bus-price-comparison.pdf>.
- [13] GoogleFligh, Istanbul-Ankara Flight, <https://www.google.com/travel/flights>.
- [14] All you need about Ankara-Istanbul train ticket prices in 2025, Turkiye Today, <https://www.turkiyetoday.com/business/all-you-need-about-ankara-istanbul-train-ticket-prices-in-2025-105013>.
- [۱۵] ناطقی، محمودرضا، مولائی نسب، سروین (۱۴۰۵)، «تحلیل ساختار هزینه و سیاستگذاری جهت بازتنظیم سهم شیوه‌های حمل‌ونقل عمومی مسافری بین شهری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در فرایند انتشار.
- [۱۶] سالنامه سال ۱۴۰۳ سازمان هواپیمایی کشوری.

- [۱۷] صورت مالی شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی کشور منتهی به ۲۹ اسفند ۱۴۰۳.
- [۱۸] دبیری‌نژاد، شهاب (۱۴۰۴)، «اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه اصلاح قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۱۴۴.



عنوان: آسیب‌شناسی لوکس‌انگاری حمل‌ونقل هوایی در قوانین و مقررات کشور

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21969>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12011.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

پرهیز از لوکس‌انگاری سفر با هواپیما و بازتنظیم سیاست‌های حمایتی و پرداخت یارانه‌ها براساس هزینه‌ها و آورده‌های واقعی هر یک از شیوه‌های حمل‌ونقل در قالب اصلاح «قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» پیشنهاد می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir