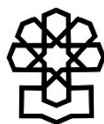


اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۹۶۷

کد موضوعی: ۲۵۰

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۸۸

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری»

نام دفتر: دفتر مطالعات زیربنایی (گروه حمل و نقل)

نوع گزارش: طرح/لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش نویس قانونی

تهیه و تدوین کنندگان: سروین مولائی نسب، حمیدرضا فوری (دفتر زیربنایی، گروه حمل و نقل)، محمدصادق محمدیان دستنائی (دفتر اقتصادی، گروه محیط کسب و کار و تنظیم گری بخشی)

مدیر مطالعه: حمیدرضا فوری

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، حبیباله ظفریان ریگی

اظهار نظر کنندگان: امیرحسین بامتی طوسی (دفتر مطالعات حقوقی، گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)، علی اژدری (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، گروه صنعت)

همکار: محمدبرزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی، گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)

صفحه آرا: حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه های کلیدی:

۱. نرخ گذاری حمل و نقل هوایی

۲. قیمت بلیت هواپیما

۳. شورای عالی هواپیمایی کشوری

۴. قانون هواپیمایی کشوری



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۷/۲۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۶/۲۴

به نام خدا
فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	خلاصه مدیریتی.....
۳	۱. مقدمه.....
۴	۲. پیشینه.....
۴	۲-۱. سوابق تقنینی ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات شورای عالی هواپیمایی کشوری.....
۹	۲-۲. سوابق تقنینی نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور.....
۱۳	۳. ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری.....
۱۳	۳-۱. رفع ابهام قانونی از ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری.....
۱۴	۳-۲. بررسی عضویت نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری.....
۱۵	۴. نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور.....
۱۵	۴-۱. بررسی سناریو بازگشت به نرخ گذاری تکلیفی (تصویب لایحه).....
۱۶	۴-۲. بررسی سناریو ادامه وضع موجود (رد لایحه).....
۱۷	۴-۳. سناریوی پیشنهادی: جلوگیری از قیمت های غیرمنصفانه از طریق ایجاد زیرساخت های اطلاعاتی لازم و مقابله ساختارمند با رفتارهای ضد رقابتی.....
۱۹	۵. جمع بندی و پیشنهادها.....
۲۳	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۴	جدول ۱. پیشینه تقنینی اعضا و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری.....
۸	جدول ۲. اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری پس از تصویب قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۳.....
۹	جدول ۳. پیشینه تقنینی نحوه نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور.....
۲۰	جدول ۴. جمع بندی ارزیابی مفاد لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری.....

فهرست شکل

۱۲	شکل ۱. روند نرخ گذاری و آزادسازی نرخ حمل و نقل هوایی در سال های گذشته.....
----	--



اظهاری نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری»

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20967](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20967)

چکیده

در لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری دو موضوع عضویت نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری و بازگشت به نرخ گذاری تکلیفی در حمل و نقل هوایی کشور مطرح شده است. در گزارش حاضر، ضمن مخالفت با این دو پیشنهاد، اصلاحاتی برای بهبود لایحه ارائه شده است.

در خصوص جزء «۱» ماده واحد لایحه، با تطابق دادن حیطه فعالیت های وزارت صمت در حوزه صنعت هوایی کشور با کارکرد فعلی شورای عالی هواپیمایی کشوری در تنظیم گری فعالیت شرکت های هواپیمایی، عضویت این وزارتخانه در شورای عالی هواپیمایی کشوری مفید ارزیابی نمی شود.

در جزء «۲» ماده واحد لایحه، پیشنهاد بازگشت به نرخ گذاری تکلیفی توسط دولت مطرح شده است که با توجه به تجربیات سال های گذشته، این سیاست منجر به کم شدن عرضه و تنوع قیمت بلیت و در نهایت، کاهش سرانه سفرهای هوایی می شود. از طرف دیگر، نرخ گذاری غیر تکلیفی به شکل کنونی، بدون ایجاد زیرساخت های اطلاعاتی و سازوکارهای قانونی شفاف و کارآمد برای حفظ و تقویت بازار رقابتی، مستعد بروز نرخ های افسارگسیخته است و از این رو، خلأ قانونی برای جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی و دفاع از حقوق عامه احساس می شود. پیشنهاد می شود؛ ضمن پرهیز از نرخ گذاری تکلیفی و حفظ شرایط لازم برای عرضه بلیت های ارزان قیمت توسط شرکت های هواپیمایی، سازوکار قانونی برای نظارت بر بازار، شفاف سازی قیمت ها و مقابله ساختارمند با رفتارهای ضد رقابتی از طریق موظف کردن سازمان هواپیمایی کشوری به پایش برخط و انتشار گزارش های پایش ماهیانه میانگین نرخ بلیت هواپیما و ساختارمند شدن نظارت شورای عالی هواپیمایی کشوری پیشنهاد می شود.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مشتمل بر ماده‌واحد و دو جزء با موضوعات عضویت وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری و نرخ‌گذاری تکلیفی بازار حمل‌ونقل هوایی توسط شورای عالی هواپیمایی کشوری در کمیسیون عمران به‌عنوان کمیسیون اصلی در دست بررسی است.

نقاط قوت لایحه

نیازسنجی لایحه در خصوص ضرورت اصلاح نقش شورای عالی هواپیمایی کشوری در سیاست‌های نرخ‌گذاری حمل‌ونقل هوایی، صحیح ارزیابی می‌شود.

نقاط ضعف لایحه

۱. ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری دارای ابهام قانونی بوده و لایحه پیشنهادی دولت نه‌تنها رافع این ابهام نیست، بلکه خود لایحه واجد ایراد است.

طبق قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۵۹، کلیه اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری به هیئتی مرکب از هفت نفر تفویض شده است. از طرفی، در قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳ شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان عضو شورای عالی هواپیمایی کشوری موضوع ماده (۶) اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری با حق رأی تعیین شده است. به‌دلیل عدم ارجاع این قانون به قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری و به‌جای آن ارجاع به قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷، شورای عالی هواپیمایی کشوری با اعضای تعیین شده در ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (۱۱ نفر عضو) احیای ضمنی شده و با احتساب مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، تعداد اعضای این شورا ۱۲ نفر شده است. این درحالی است که لایحه دولت، نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت را به‌عنوان عضو دوازدهم معرفی کرده است. علاوه‌براین، تفویض اختیارات به هیئت هفت‌نفره به‌عنوان اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری نیز نسخ صریح نشده است.

۲. طبق جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نرخ‌گذاری حمل‌ونقل هوایی در صورتی که توسط شورای رقابت مصداق بازار انحصاری تشخیص داده شود، امکان‌پذیر است. در این زمینه ابهامی وجود ندارد و پیشنهاد لایحه دولت مبنی بر رفع ابهام صلاحیت شورای عالی هواپیمایی کشور در نرخ‌گذاری حمل‌ونقل هوایی به‌معنای بازگشت به نرخ‌گذاری تکلیفی است که تصویب آن نیازمند دوسوم رأی نمایندگان مجلس است.

ارزیابی سناریوهای مختلف در نرخ‌گذاری حمل‌ونقل هوایی کشور نشان می‌دهد با وجود اینکه بازار حمل‌ونقل هوایی کشور مستعد بروز نرخ‌های افسارگسیخته ارزیابی می‌شود و خلأ قانونی برای جلوگیری از رفتارهای ضدرقابتی و دفاع از حقوق عامه احساس می‌شود، اما حکم پیشنهادی لایحه دولت مبنی بر بازگشت به نرخ‌گذاری تکلیفی نیز با چالش‌هایی مواجه است؛ از جمله اینکه موجب زیان شرکت‌های هواپیمایی و سوق دادن آنها به عرضه کمتر بلیت و فروش بلیت در



بازار سیاه و از بین رفتن منطق اقتصادی عرضه بلیت‌های ارزان‌قیمت در جهت‌های غیراوج و درنهایت، کاهش سرانه سفرهای هوایی می‌شود.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

۱. اصلاح جزء «۱» ماده واحد: ضمن مخالفت با عضویت نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری به دلیل عدم تطابق حیطه فعالیت این وزارتخانه با کارکرد فعلی شورای عالی، جهت رفع ابهام قانونی پیشنهاد می‌شود قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۵۹ نسخ شود و اعضای تعیین شده در قانون مذکور در ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری به‌عنوان اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری تصریح گردد.

۲. اصلاح جزء «۲» ماده واحد: ضمن مخالفت با نرخ‌گذاری تکلیفی بلیت هواپیما توسط شورای عالی هواپیمایی، سازوکار قانونی جهت نظارت ساختارمند بر نرخ بلیت هواپیما و جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی ایجاد گردد. برای این منظور، پیشنهاد می‌شود لایحه به شرح ذیل اصلاح گردد:

«ج- بررسی و اظهار نظر درباره گزارش‌های سازمان هواپیمایی کشوری از وقوع رفتارهای ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی توسط شرکت‌های حمل و نقل هوایی بار و مسافر. تبصره: سازمان هواپیمایی کشوری موظف است سامانه «پایش برخط نرخ فروش بلیت هواپیما» را راه‌اندازی نموده و ضمن پایش مستمر این اطلاعات و انتشار «گزارش‌های پایش ماهیانه میانگین نرخ بلیت هواپیما» به تفکیک نوع هواپیما، رده‌های موجود (از جمله بیزنس و اکونومی) و مسیرهای پروازی روی تارنمای رسمی خود، هرگونه نشانه از وقوع رفتار ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در بازار حمل و نقل هوایی بار و مسافر کشور را همراه با مستندات و دلایل مربوطه به شورای عالی هواپیمایی کشوری و شورای رقابت جهت اقدام قانونی گزارش نماید».

۱. مقدمه

لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۸ به تصویب هیئت وزیران رسیده و طی نامه شماره ۹۶۲۰۴/۶۲۸۵۵ در دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی با شماره ثبت ۸۸ اعلام وصول شده است. موضوع ماده (۶) «قانون هواپیمایی کشوری» (مصوب سال ۱۳۲۸)، تشکیل شورای عالی هواپیمایی کشوری، انتخاب اعضا و تعیین وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری است. ماده واحد لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری شامل دو جزء به شرح ذیل است.

ماده واحد - ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸/۰۴/۲۸، با اصلاحات بعدی آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱. بند زیر به ماده مذکور الحاق می‌شود:

«۱۲- یک نفر نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت به انتخاب وزیر صنعت، معدن و تجارت»

۲. بند (ج) تبصره (۱) یاد شده به شرح زیر اصلاح می‌شود:

«تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار با پیشنهاد سازمان هواپیمایی کشوری. سازمان هواپیمایی کشوری با توجه به معیارهایی از قبیل عرضه و تقاضا، کیفیت خدمات ارائه شده، قیمت تمام شده و مسیر پروازی، نرخ‌نامه پیشنهادی را جهت تصویب به شورای عالی هواپیمایی کشوری ارائه می‌دهد.»

با توجه به متن لایحه، ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری و نرخ گذاری حمل و نقل هوایی دو موضوع مورد اصلاح در لایحه هستند. از این رو، جهت اظهار نظر درباره لایحه، ابتدا موضوع ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری متناسب با وظایف و اختیارات این شورا، و سپس موضوع نرخ گذاری حمل و نقل هوایی با بررسی سناریوهای نرخ گذاری تکلیفی و آزادسازی نرخ بلیت هواپیما مطالعه شده و اصلاحات پیشنهادی ارائه می‌شود.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق تقنینی ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات شورای عالی هواپیمایی کشوری

قوانین و مقررات مربوط به ترکیب اعضا و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشور در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. پیشینه تقنینی اعضا و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری

ردیف	نام سند (قانون یا مقررات)	اعضا	وظایف و اختیارات
۱	ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۲۸) [۱]	در وزارت راه شورایی به نام شورای عالی هواپیمایی کشوری مرکب از هفت نفر عضو که به ترتیب زیر برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌گردد: دو نفر کارمند عالی رتبه هواپیمایی کشوری به انتخاب وزیر راه، یک نفر از قضات عالی رتبه به انتخاب وزیر دادگستری، یک نفر افسر ارشد نیروی هوایی شاهنشاهی به انتخاب وزیر جنگ، یک نفر کارمند عالی رتبه وزارت بازرگانی و پیشه و هنر به انتخاب وزیر بازرگانی و پیشه و هنر، یک نفر کارمند وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور، یک نفر نماینده اتاق بازرگانی به انتخاب اتاق وزیر بازرگانی.	وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری به قرار زیر است: الف - مطالعه و اظهار نظر در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری که از طرف وزیر راه یا یکی از اعضای شورا به آن ارجاع می‌گردد. ب - اظهار نظر راجع به صدور پروانه‌های بهره‌برداری هوایی یا الغاء یا توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات مندرجه در آنها که طبق مواد ۱۷ و ۱۸ این قانون به شورا ارجاع می‌شود. ج - تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار که باید به میزان عادلانه تعیین گردد. تبصره - آیین‌نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری شامل طرز تشکیل جلسات و طریقه ارجاع امور به شورا در رسیدگی و صدور رأی و سایر مسائل مربوط به طرز عمل شورا به وسیله شورا تنظیم و پس از تصویب هیأت وزیران به موقع اجرا گذاشته خواهد شد.
۲	ماده واحده قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۴۷) [۲]	شورایی به نام شورای عالی هواپیمایی کشوری در نخست‌وزیری تشکیل و دارای ۱۱ نفر عضو به ترتیب زیر خواهد بود که برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. ۱ - رئیس کل هواپیمایی کشوری. ۲ - یک نفر از اعضای عالی مقام هواپیمایی کشوری	تبصره ۱ - وظائف شورای عالی هواپیمایی کشوری به قرار زیر است: الف - مطالعه و اظهار نظر در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری که از طرف نخست‌وزیر به شورا ارجاع و یا یکی از اعضای شورا پیشنهاد نماید. ب - اظهار نظر راجع به صدور پروانه بهره‌برداری هوایی یا



ردیف	نام سند (قانون یا مقررات)	اعضا	وظایف و اختیارات
		<p>به انتخاب وزیر راه.</p> <p>۳ - یک نفر از قضات عالی مقام به انتخاب وزیر دادگستری.</p> <p>۴ - یک نفر از امرای نیروی هوایی شاهنشاهی به انتخاب وزیر جنگ.</p> <p>۵ - یک نفر نماینده عالی مقام از وزارت اقتصاد به انتخاب وزیر اقتصاد.</p> <p>۶ - یک نفر نماینده عالی مقام از وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور.</p> <p>۷ - یک نفر نماینده عالی مقام از وزارت امور خارجه به انتخاب وزیر امور خارجه.</p> <p>۸ - یک نفر نماینده عالی مقام از سازمان برنامه به انتخاب مدیر عامل سازمان برنامه.</p> <p>۹ - یک نفر از اعضای اتاق بازرگانی تهران به انتخاب رئیس اتاق.</p> <p>۱۰ - یک نفر از اعضای اتاق صنایع و معادن ایران به انتخاب رئیس اتاق.</p> <p>۱۱ - یک نفر متخصص حقوق هوایی به انتخاب وزیر راه.</p> <p>مدیر عامل شرکت هواپیمایی ملی ایران و یک نفر نماینده از مؤسسات هواپیمایی خصوصی داخلی در جلسات شورا شرکت نموده ولی حق رأی ندارند.</p>	<p>الغاء یا توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات مندرج در پروانه که طبق مقررات قانونی به شورا ارجاع می شود.</p> <p>ج - تعیین و تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار.</p> <p>د - اظهارنظر راجع به لوایح قانونی مربوط به هواپیمایی کشوری و طرح موافقتنامه ها و قراردادهای بین المللی با دول خارجه که به وسیله دولت تقدیم مجلسین می شود.</p> <p>ه - تعیین خط مشی کلی هواپیمایی کشوری.</p> <p>تبصره ۲ - در مواردی که وزارتخانه ها و ادارات دولتی و سازمان ها و شرکت های وابسته به دولت مقرراتی تهیه و تنظیم می نمایند که ممکن است به نحوی از انحاء با مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری ارتباط پیدا کند موظفند قبلاً نظر شورای عالی هواپیمایی کشوری را جلب کنند.</p> <p>تبصره ۳ - عضویت شورای عالی هواپیمایی کشوری افتخاری است و از لحاظ انجام این وظیفه حقی به اعضاء پرداخت نمی شود.</p> <p>تبصره ۴ - آیین نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری شامل طرز تشکیل جلسات و طریقه ارجاع امور به شورا و رسیدگی و اتخاذ تصمیم و سایر مسائل مربوط به طرز عمل شورا به وسیله شورا تنظیم و پس از تصویب هیأت وزیران به موقع اجرا گذاشته خواهد شد.</p>
۳	<p>ماده واحده قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹) [۳]</p>	<p>مادام که قانون جدید هواپیمایی کشور به تصویب نرسیده کلیه اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری موضوع قانون اصلاح ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷ به هیأتی مرکب از ۷ نفر به شرح زیر تفویض می گردد:</p> <p>۱- معاون وزارت راه و ترابری و رئیس سازمان هواپیمایی کشوری</p> <p>۲- یک نفر از اعضاء مطلع هواپیمایی کشوری به انتخاب وزیر راه و ترابری</p> <p>۳- یک نفر نماینده مطلع از وزارت امور اقتصادی و دارایی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی.</p> <p>۴- یک نفر نماینده مطلع از سازمان برنامه و بودجه به انتخاب وزیر مشاور و سرپرست سازمان برنامه و بودجه.</p> <p>۵- یک نفر متخصص حقوق هوایی به انتخاب وزیر راه و ترابری. در صورت لزوم مدیر عامل شرکت هواپیمایی ملی ایران و یک نفر نماینده از مؤسسات هواپیمایی داخلی در جلسات هیأت شرکت نموده ولی حق رأی ندارند.</p> <p>۶- یک نفر نماینده مطلع از وزارت امور خارجه به انتخاب وزیر و یا سرپرست وزارت امور خارجه.</p> <p>۷- یک نفر نماینده مطلع نیروی هوایی جمهوری اسلامی ایران به انتخاب وزیر دفاع.</p>	<p>تبصره - آیین نامه هیأت مذکور شامل طرز تشکیل جلسات و طریق ارجاع امور رسیدگی و اتخاذ تصمیم و سایر مسائل مربوطه به وسیله هیأت تنظیم و پس از تصویب هیأت وزیران به موقع اجرا گذارده خواهد شد.</p>

ردیف	نام سند (قانون یا مقررات)	اعضا	وظایف و اختیارات
۴	تصویب‌نامه هیئت وزیران آیین‌نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۶۰،۰۷،۱۹) [۴]	هیئت وزیران در اجرای تبصره ماده واحده "قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۲۷/۱۲/۵۹" آئین‌نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری را بشرح زیر تصویب نمودند. ماده ۱- شورای عالی هواپیمایی کشوری در اولین جلسه از بین اعضاء یکنفر رئیس و یکنفر نایب رئیس برای مدت یکسال انتخاب خواهد نمود که تجدید انتخاب آنها بلامانع است. در غیاب رئیس شورا اداره جلسات با نایب رئیس است. ماده ۳- فرد مطلع سازمان هواپیمایی کشوری عضو شورا، سمت دبیری شورا را نیز خواهد داشت دعوت و ترتیب جلسات، انجام امور اداری و تنظیم صورتجلسات شورای عالی، با نظر رئیس سازمان و در غیاب وی نایب رئیس، از وظایف دبیر شورا است. ماده ۴- برای تعیین نماینده مؤسسات هواپیمایی داخلی در شورا، رئیس سازمان هواپیمایی کشوری از کلیه مؤسسات هواپیمایی داخلی دعوت مینماید. ماده ۵- شورای عالی هواپیمایی کشوری، هر ماه لااقل یکمرتبه تشکیل جلسه خواهد داد. در صورت احتیاج ممکن است بدعوت رئیس، جلسات اضافی هم تشکیل شود و جلسه موقعی رسمیت خواهد داشت که لااقل چهارنفر از اعضاء صاحب رأی شورا که رئیس یا نایب رئیس جزء آنها باشد در جلسه حضور داشته باشند. تصمیمات شورا وقتی معتبر است که لااقل چهار نفر از اعضاء صاحب رأی حاضر در جلسه رای موافق داده باشند.	
۵	تبصره ۲ ماده (۱) قانون اصلاح مواد از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳) [۵]	مدیر عامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران به عنوان عضو شورای عالی هواپیمایی کشوری موضوع ماده ۶ اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری یا حق رأی تعیین می‌گردند.	مؤسسات هواپیمایی ایرانی به استثناء هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران که طبق مقررات مربوط مشغول فعالیت بوده و عملیات پروازی انجام می‌دهند و همچنین مؤسسات هواپیمایی ایرانی دیگر که در آینده با رعایت قانون پروانه یا اجازه‌نامه لازم تحصیل نمایند می‌توانند بدون محدودیت وزنی با هواپیماهای مسافری یا باری (به تشخیص شورای عالی هواپیمایی کشوری) به حمل و نقل مسافر و بار و یا هر نوع پرواز بازرگانی مبادرت نمایند.
۶	تصویب نامه هیئت وزیران (مصوب ۱۳۷۸،۰۲،۰۸)	نماینده ای از نیروهای مسلح با انتخاب وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به عنوان ناظر (بدون حق رأی) بتواند در جلسات هیأت مقرر در قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری - مصوب ۱۳۵۹ - حضور یابد.	
۷	جزء «۲» ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور	-	اعتبارات سازمان هواپیمایی کشوری (هزینه ای و سرمایه ای) از محل درآمدهای اختصاصی، کمکها و سایر درآمدهایی که براساس تعرفه مصوب شورای عالی



ردیف	نام سند (قانون یا مقررات)	اعضا	وظایف و اختیارات
	(مصوب ۱۳۹۶) [۶]		هواپیمایی با رعایت مواد (۳۸) و (۳۹) قانون محاسبات عمومی کشور وصول شود، تأمین می گردد.
۸	آیین نامه مدیریت، بهره برداری، احداث و توسعه فرودگاه های غیرنظامی (مصوب ۱۴۰۱، ۰۶، ۳۰ هیئت وزیران و اصلاحات بعدی آن)	-	ماده ۳۷ - بهره بردار فرودگاه، بالگردگاه (هلی پورت)، بالگردنشین (هلی پد)، عرشه بالگرد، مالک باند، پایگاه (سایت پروازی و پایگاه (سایت) ورزش های هوایی غیرنظامی ملزم به پرداخت هزینه انجام ممیزی، بررسی مدارک، مطالعات هوانوردی و ارزیابی ایمنی، صدور، تمدید، تعلیق یا لغو مجوز یا گواهینامه فرودگاهی یا سایر خدمات دریافتی از سازمان، مطابق با تعرفه های مصوب شورای عالی هواپیمایی کشوری می باشد.
۹	ماده ۱۹ آیین نامه نظارت بر ارائه خدمات ناوبری هوایی نظامی مصوب ۱۴۰۱/۶/۱۶ هیئت وزیران (اصلاحی ۱۴۰۱/۸/۸)	-	ماده ۱۹ (اصلاحی ۱۴۰۱/۸/۸) - در مواردی که وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی اقدام به تهیه و تدوین مقررات، ضوابط و الزامات مرتبط با هوانوردی در فضای کشور و فرودگاه ها می نمایند که ممکن است به هر نحوی از انجا هوانوردی غیرنظامی را دچار محدودیت و یا متاثر نماید، موظفند قبلاً نظر شورای عالی هواپیمایی کشوری را جلب نمایند.
۱۰	بند ۳۰ ماده ۳ اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری مصوب ۱۴۰۲/۵/۱۱ هیئت وزیران		ماده ۳ - وظایف و اختیارات سازمان به شرح زیر است: ... ۳۰- اجرای سیاست ها، مصوبات و تصمیماتی که شورای عالی هواپیمایی کشوری (موضوع ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری) در چهارچوب اختیارات و وظایف قانونی آن شورا اتخاذ و ابلاغ می کند.
۱۱	جزء «۱» بند «ج» ماده (۵۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت [۷] مصوب ۱۴۰۳	-	سازمان هواپیمایی کشوری حداکثر ظرف شش ماه از لازم الاجرا شدن این قانون کلیه دستورالعمل ها و ضوابط قبلی مرتبط با نحوه تأسیس، فعالیت، اداره و نظارت بر شرکت های هواپیمایی را به تفکیک بار و مسافر با رعایت قوانین در قالب آیین نامه اجرایی بازنگری نموده و پس از اخذ تأیید شورای عالی هواپیمایی کشوری آن را به تصویب هیأت وزیران برساند.

مأخذ: یافته های گزارش.

براساس مجموعه سوابق تقنینی گردآوری شده، درخصوص ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری، ذکر چند نکته حائز اهمیت است.

۱. در ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۲۸ و اصلاحات سال ۱۳۴۷)، ۱۱ نفر عضو برای شورای عالی هواپیمایی تعیین شده است.

۲. در قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹)، کلیه اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری موضوع ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری به هیئتی مرکب از ۷ نفر تفویض شد.

۳. در تبصره «۲» ماده (۱) قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳) جمله ذیل دلالت بر احیای ضمنی شورای عالی هواپیمایی کشوری با اعضای تعیین شده در ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری دارد:

«مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان عضو شورای عالی هواپیمایی کشوری موضوع ماده ۶ اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری با حق رأی تعیین می‌گردند».

طبق نظر مدیر محترم پروژه تنقیح قوانین و مقررات در پاسخ به استعلام رئیس محترم کمیسیون عمران (نامه شماره ۵۷۵۴۲ مورخ ۱۴۰۳/۰۹/۰۶)، قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۴۷) باید ملاک عمل قرار گیرد و جهت رفع ابهام ماده‌واحد قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹) نسخ صریح گردد.

۱. طبق استعلام انجام شده از سازمان هواپیمایی کشوری، در رویه اجرایی با اتکا به این نکته که همچنان قانون جدید هواپیمایی کشوری تصویب نشده است، قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹) مبنای عمل است. بنابراین، شورای عالی هواپیمایی کشوری با هشت نفر عضو شامل اعضای تعیین شده در قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹) و مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران به استناد قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳) تشکیل می‌شود. لازم به ذکر است، آخرین آیین‌نامه اجرایی این شورا در سال ۱۳۶۰ تهیه شده و طبق آن تصمیمات شورا مبتنی بر رأی اکثریت اعضاست. با توجه به اینکه در حال حاضر، شورا با هشت نفر عضو برگزار می‌شود، برای اتخاذ تصمیم در آن باید آیین‌نامه آن اصلاح شده و به تصویب هیئت‌وزیران برسد.

اعضای شورای عالی هواپیمایی در تفسیر حقوقی و اجرایی از قوانین نام‌برده شده در جدول ۲ ارائه شده‌اند.

جدول ۲. اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری پس از تصویب قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۳

ملاک عمل بر مبنای تفسیر حقوقی: قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۴۷)	ملاک عمل بر مبنای تفسیر اجرایی: قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹)
شورایی به نام شورای عالی هواپیمایی کشوری در نخست‌وزیری تشکیل و دارای یازده نفر عضو به ترتیب زیر خواهد بود که برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنان بلامانع است.	مادامی‌که قانون جدید هواپیمایی کشور به تصویب نرسیده کلیه اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری موضوع قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷ به هیئتی مرکب از هفت نفر به شرح زیر تفویض می‌گردد:
۱. رئیس کل هواپیمایی کشوری.	۱. معاون وزارت راه و ترابری و رئیس سازمان هواپیمایی کشوری.
۲. یک نفر از اعضای عالی‌مقام هواپیمایی کشوری به انتخاب وزیر راه.	۲. یک نفر از اعضای مطلع هواپیمایی کشوری به انتخاب وزیر راه و ترابری.
۳. یک نفر از قضات عالی‌مقام به انتخاب وزیر دادگستری.	۳. یک نفر نماینده مطلع از وزارت امور اقتصادی و دارایی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی.
۴. یک نفر از امرای نیروی هوایی شاهنشاهی به انتخاب وزیر جنگ.	۴. یک نفر نماینده مطلع از سازمان برنامه و بودجه به انتخاب وزیر مشاور و سرپرست سازمان برنامه و بودجه.
۵. یک نفر نماینده عالی‌مقام از وزارت اقتصاد به انتخاب وزیر اقتصاد.	۵. یک نفر متخصص حقوق هوایی به انتخاب وزیر راه و ترابری. در صورت لزوم یک نفر نماینده از مؤسسات هواپیمایی داخلی در جلسات هیئت شرکت نموده، اما حق رأی ندارند.
۶. یک نفر نماینده عالی‌مقام از وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور.	۶. یک نفر نماینده مطلع از وزارت امور خارجه به انتخاب وزیر و یا سرپرست وزارت امور خارجه.
۷. یک نفر نماینده عالی‌مقام از وزارت امور خارجه به انتخاب وزیر امور خارجه.	۷. یک نفر نماینده مطلع نیروی هوایی جمهوری اسلامی ایران به
۸. یک نفر نماینده عالی‌مقام از سازمان برنامه به انتخاب مدیرعامل سازمان برنامه.	
۹. یک نفر از اعضای اتاق بازرگانی تهران به انتخاب رئیس اتاق.	
۱۰. یک نفر از اعضای اتاق صنایع و معادن ایران به انتخاب رئیس اتاق.	
۱۱. یک نفر متخصص حقوق هوایی به انتخاب وزیر راه.	



ملاک عمل بر مبنای تفهیر حقوقی: قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۴۷)	ملاک عمل بر مبنای تفهیر اجرائی: قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹)
۱۲. مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (براساس تبصره «۲» ماده (۱) قانون اصلاح مواد از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳). یک نفر نماینده از مؤسسات هواپیمایی خصوصی داخلی در جلسات شورا شرکت نموده، اما حق رأی ندارند.	انتخاب وزیر دفاع. ۸. مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (براساس تبصره «۲» ماده (۱) قانون اصلاح مواد از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳).

مأخذ: یافته‌های گزارش.

در لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری، الحاق عبارت «۱۲ - یک نفر نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت به انتخاب وزیر صنعت، معدن و تجارت» به معنای تعیین عضو دوازدهم شورای عالی هواپیمایی است. با توجه به توضیحات داده شده، این شورای عالی در حال حاضر دوازده نفر یا هشت نفر عضو دارد و نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت باید نفر سیزدهم یا نهم شورا باشد و از این جهت لایحه واجد ایراد است.

۲-۲. سوابق تقنینی نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور

موضوع نحوه نرخ گذاری بلیت هواپیما سال هاست محل کشمکش بخش خصوصی و دولتی است و بر همین اساس طی دو دهه گذشته نرخ گذاری تکلیفی و آزادسازی نرخ بلیت هواپیما بارها طی قوانین و مقررات مختلف اجرائی شده است. قوانین و مقررات مربوط به نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳. پیشینه تقنینی نحوه نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور

ردیف	نام سند (قانون یا مقررات)	متن	توضیحات
۱	تبصره «۱» ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۲۸ با اصلاحات بعدی) [۲]	وظائف شورای عالی هواپیمایی کشوری به قرار زیر است: الف - مطالعه و اظهار نظر در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری که از طرف نخست وزیر به شورا ارجاع و یا یکی از اعضای شورا پیشنهاد نماید. ب - اظهار نظر راجع به صدور پروانه بهره برداری هوایی یا الغاء یا توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات مندرج در پروانه که طبق مقررات قانونی به شورا ارجاع می شود. ج - تعیین و تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار. د - اظهار نظر راجع به لوائح قانونی مربوط به هواپیمایی کشوری و طرح موافقتنامه‌ها و قراردادهای بین المللی با دول خارجه که به وسیله دولت تقدیم مجلسین می شود. ه - تعیین خط مشی کلی هواپیمایی کشوری.	تعیین و تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار بر عهده شورای عالی هواپیمایی کشوری است.
۲	تصویب نامه شورای اقتصاد (مصوب ۱۳۷۲/۳/۱۰)	شورای عالی هواپیمایی کشوری با توجه به هزینه تمام شده حمل بار و مسافر با استفاده از ارزش شناور و سود عادلانه نسبت به تعیین و ابلاغ نرخ بلیط شرکتهای هواپیمائی داخلی بجز هواپیمائی جمهوری اسلامی ایران و شرکت آسمان اقدام نماید.	شورای عالی هواپیمایی کشوری موظف به نرخ گذاری بر حمل و نقل هوایی داخلی است.
۳	تصویب نامه هشتاد و هشتمین جلسه	قیمت بلیط پروازهای داخلی به صورت شناور و بر اساس عرضه و تقاضا در بازار تعیین گردیده و قیمت کف بلیط برای یک ساعت صندلی پرواز	آزادسازی نرخ بلیت پروازهای داخلی توسط شورای عالی هواپیمایی تصویب شد.

ردیف	نام سند (قانون یا مقررات)	متن	توضیحات
	شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۸۱/۰۴/۳۰)	(بدون محاسبه تمامی عوارض تعیین شده قانونی) ۱۸۰۰۰۰ ریال اعلام می‌گردد. سازمان هواپیمایی کشوری نقاط کم درآمد و کم پرواز را دقیقاً مورد حمایت قرار داده و شرکت‌های هواپیمایی در این زمینه همکاری لازم را به عمل خواهند آورد.	
۴	رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مصوبه شورای عالی هواپیمایی کشوری (مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۰۸)	علاوه بر اینکه تکلیف قانونی شورای عالی هواپیمایی کشوری مبنی بر تعیین و تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار در پروازهای داخلی موضوع بند ج تبصره یک ماده ۶ اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری مفید لزوم تعیین نرخ معین و مشخص توسط شورای عالی مزبور است. اساساً حکم مقرر در ماده ۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصرح در عدم جواز افزایش قیمت کالاها و خدمات دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی به میزان بیش از ۱۰٪ نسبت به سال قبل می‌باشد. بنابراین مصوبه مورد اعتراض که قیمت کف بلیط برای یک ساعت صندلی پرواز را ۱۸۰۰۰۰ ریال تعیین نموده و حداکثر آن را تابع شرایط عرضه و تقاضا قرار داده است خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای عالی هواپیمایی کشوری تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.	ابطال مصوبه شورای عالی و بازگشت به نرخ‌گذاری بلیت پروازهای داخلی به استناد رأی دیوان عدالت اداری و آزادسازی نرخ بلیت هواپیما خارج از اختیارات شورای عالی هواپیمایی کشوری است.
۵	بند «ب» ماده (۱۶۱) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)	دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه نسبت به متنوع سازی نرخ خدمات حمل و نقل هوایی بار و مسافر اقدام نماید و از ابتدای سال سوم برنامه ضمن آزادسازی کامل نرخ حمل و نقل هوایی، خدمات فرودگاهی و شبکه پروازی، لغو تخفیفات تکلیفی و هرگونه معافیت در زمینه بهره‌برداری از خدمات ناپرویی هوایی، فرودگاهی، نشست و برخاست، خدمات پروازی، واگذاری اماکن و سایر موارد مرتبط نسبت به واقعی نمودن نرخ آنها اقدام کند.	به رغم لغو نشدن کامل تخفیفات تکلیفی و معافیت‌ها، دستورالعمل آزادسازی نرخ بلیت و شبکه پروازهای داخلی سازمان هواپیمایی کشوری به تصویب شورای عالی هواپیمایی رسیده و در سال ۱۳۹۴ به مدیران عامل شرکت های هواپیمایی ابلاغ و سپس اجرا گردیده است.
۶	تصویب‌نامه ستاد تنظیم بازار (مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۱۸)	حمل و نقل بار و مسافر هوایی مشمول قیمت گذاری بوده و افزایش قیمت آن منوط به هماهنگی با ستاد تنظیم بازار است.	نرخ‌گذاری حمل و نقل هوایی توسط ستاد تنظیم بازار تصویب شد.
۷	رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مصوبه ستاد تنظیم بازار (مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۱)	نرخ گذاری در حوزه حمل و نقل هوایی در قلمرو نرخ گذاری تکلیفی دولت قرار نمی‌گیرد و اصل بر این است که عرضه و تقاضا، نرخ خدمات را در این حوزه مشخص سازد.	آزادسازی نرخ حمل و نقل هوایی مجدداً صورت گرفت و در پی آن دستورالعمل اجرای تعیین نرخ و فروش بلیت هواپیما و نحوه نظارت بر آن توسط شرکت‌های هواپیمایی در جلسه مورخ ۱۴۰۳/۰۴/۰۴ به تصویب شورای عالی هواپیمایی کشوری رسید.
۸	جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت (۱۴۰۳-۱۴۰۷) [۷]	به منظور توسعه اشتغال و رشد اقتصادی از طریق سرمایه گذاری بخش خصوصی و تعاونی: ۱- قیمت گذاری دولتی به استثنای کالاهای اساسی یارانه ای و کالاها و خدمات انحصاری و خدمات دولتی ممنوع است. این حکم در طول اجرای برنامه بر ماده (۲۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، حاکم است. تبصره ۱- کالاهای اساسی یارانه ای، کالاهایی است که از یارانه مستقیم ارزی یا ریالی مانند پرداخت مستقیم بخشی از قیمت کالا توسط دولت برخوردار شده اند.	نرخ‌گذاری حمل و نقل هوایی در صورتی که توسط شورای رقابت مصداق بازار انحصاری تشخیص داده شود، امکان‌پذیر است.



ردیف	نام سند (قانون یا مقررات)	متن	توضیحات
		<p>تبصره ۲- کالاها و خدمات انحصاری، صرفاً کالاها و خدماتی است که بازار آنها توسط شورای رقابت به عنوان مصادیق بازارهای انحصاری تشخیص داده شده است.</p> <p>تبصره ۳- کالاها و خدمات دولتی، کالاها و خدماتی است که دولت تنها عرضه کننده آنها بوده و تولید و عرضه آن در تملک و اختیار دولت بوده و منافع حاصل از فروش آن نیز مستقیماً در اختیار دولت قرار می گیرد.</p> <p>۲- ۲- به منظور بهبود عملکرد و تمرکز شورای رقابت بر استفاده از ابزارهای گوناگون و با هدف افزایش رقابت پذیری کسب و کارها در ایران، شورای رقابت مکلف است نسبت به تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت صرفاً در مورد بازارهای مصادق انحصار طبیعی، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد، اقدام نماید.</p>	
۹	دستورالعمل اجرایی تعیین نرخ و فروش بلیط هواپیما و نحوه نظارت بر آن با توجه به جای دیوان محترم عدالت اداری (ابلاغی طی نامه شماره ۹۰۰۰/۱۱۰۸۷/۳۰۳ مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۲۶)	<p>۲-۱-۸- اعمال نظارت کامل بر شبکه توزیع و فروش در خصوص اطمینان از فروش با نرخ اعلامی و صدور و عرضه بلیت مطابق الگوی شرکت هواپیمایی صورت گیرد. در صورت بروز هر گونه تخلف شرکت های هواپیمایی مسئولیت پیگیری، پاسخگویی و اقدام لازم را خواهند داشت.</p>	نظارت بر فروش بلیت هواپیما مبتنی بر نرخ اعلامی از سوی شرکت های هواپیمایی انجام می شود.

مأخذ: یافته های گزارش.

براساس مجموعه سوابق تقنینی گردآوری شده، در شکل ۱ خلاصه تحولات مربوط به نحوه نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور در سال های گذشته ارائه شده است.



شکل ۱. روند نرخ گذاری و آزادسازی نرخ حمل و نقل هوایی در سال‌های گذشته

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

در سابقه تقنینی این موضوع، توجه به نکات زیر حائز اهمیت است:

۱. شورای عالی هواپیمایی کشوری از سال ۱۳۲۸، به موجب قانون هواپیمایی کشوری، مرجع نرخ گذاری حمل و نقل هوایی کشور است، اما آزادسازی نرخ حمل و نقل هوایی خارج از حیطه اختیارات این شورای عالی است.
۲. از سال ۱۳۹۳، به موجب قانون برنامه پنجم توسعه و به رغم اینکه تخفیفات تکلیفی و معافیت‌ها به طور کامل لغو نشد، آزادسازی نرخ بلیت هواپیما اجرایی شد و دستورالعمل آزادسازی نرخ بلیت و شبکه پروازهای داخلی سازمان هواپیمایی کشوری به تصویب شورای عالی هواپیمایی رسید.
۳. پس از ابطال مصوبه ستاد تنظیم بازار مبنی بر نرخ گذاری حمل و نقل هوایی، توسط دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، «دستورالعمل اجرایی تعیین نرخ و فروش بلیت هواپیما و نحوه نظارت بر آن با توجه به رأی دیوان محترم عدالت اداری» در تاریخ ۱۴۰۳/۰۳/۲۶ ابلاغ شد و از تیرماه سال ۱۴۰۳ تاکنون نرخ گذاری تکلیفی از سوی دولت برای حمل و نقل هوایی کشور اعمال نمی‌شود و سقف نرخ بلیت پروازهای داخلی توسط خود شرکت‌های هواپیمایی اعلام می‌شود.

با توجه به سوابق بیان شده و در نظر گرفتن این ملاحظه که در حال حاضر تعیین نرخ حمل و نقل هوایی توسط شرکت‌های هواپیمایی انجام می‌شود، جزء دوم ماده واحد لایحه، به معنای پیشنهاد دولت برای بازگشت به نرخ گذاری تکلیفی حمل و نقل هوایی و تصریح بر صلاحیت شورای عالی هواپیمایی کشوری در تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار است.



لازم به ذکر است، با توجه به جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، مبنی بر ممنوعیت نرخ‌گذاری بر خدمات به‌جز در بازارهایی که توسط شورای رقابت از مصادیق بازارهای انحصاری تشخیص داده شوند، تصویب جزء دوم ماده‌واحد لایحه، به موجب ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیازمند دوسوم رأی نمایندگان مجلس شورای اسلامی است.

۳. ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری

همان‌طور که در سابقه تقنینی موضوع اشاره شد، با تصویب قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۳، اعضای تعیین شده در ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری احیای ضمنی شده و از طرفی قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹) که وظایف شورا را به هیئت هفت‌نفره تفویض کرده بود، نسخ صریح نشده و مبنای تفسیر اجرایی قرار گرفته است. بنابراین، پیش از بررسی عضویت نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت به شورای عالی لازم است، لایحه با هدف تصریح اعضای شورای عالی هواپیمایی اصلاح شود.

۱-۳. رفع ابهام قانونی از ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری

به‌نظر می‌رسد در تبصره «۲» ماده (۱) قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳) مقصود قانونگذار عضویت مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران در هیئت هفت‌نفره‌ای است که اختیارات شورای عالی هواپیمایی به آن تفویض شده است نه شورای عالی یازده‌نفره. دلایل آن در ادامه اشاره شده است: ۱. با وجود هیئت هفت‌نفره تعیین شده در قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹) ضرورتی برای احیای شورای عالی هواپیمایی با اعضای یازده‌نفره وجود ندارد. از طرفی، احیا و ملاک عمل قرار گرفتن اعضا در قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷ دارای ایراداتی است. اولاً، در خصوص عضو چهارم شورای یاد شده (نیروی هوایی شاهنشاهی) باید مشخص شود که در حال حاضر نیروی هوایی ارتش یا سپاه مدنظر است. ثانیاً، حضور یک نفر از قضات عالی‌مقام به انتخاب وزیر دادگستری و یک نفر از اعضای اتاق بازرگانی تهران به انتخاب رئیس اتاق به جهت شائبه مغایرت با اصول (۵۷) (استقلال قوا) و (۶۰) (انجام امور اجرایی از طریق رئیس‌جمهور و وزرا) محل تأمل است.

۲. هنوز قانون جدید هواپیمایی کشوری به تصویب نرسیده است و طبق قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹)، مادامی‌که قانون جدید هواپیمایی کشور به تصویب نرسیده، کلیه اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری به هیئتی مرکب از هفت نفر تفویض می‌گردد. در واقع، موضوع اعضای شورای عالی هواپیمایی کشور محور اصلی قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳) نبوده و فقط در جمله آخر تبصره «۲» ماده (۱) این قانون به آن اشاره شده است، لذا نمی‌توان این تبصره را به‌عنوان قانون جدید هواپیمایی کشوری تعبیر کرد.

با توجه به دلایل فوق، پیشنهاد می‌شود در جزء «۱» ماده‌واحد لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری، اعضای

مشخص شده در قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹) به‌عنوان اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری نام‌برده شده و قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری (مصوب ۱۳۵۹) نسخ گردد.

عضویت مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران در شورای عالی هواپیمایی پیشنهاد نمی‌شود. زیرا وظایف و اختیارات شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران تناسبی با وظایف و اختیارات شورای عالی هواپیمایی ندارد و از طرفی یکی از وظایف شورای عالی هواپیمایی اظهارنظر راجع به صدور پروانه بهره‌برداری هوایی یا الغا یا توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات مندرج در پروانه است، با توجه به اینکه در حال حاضر شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران یکی از بازیگران رقیب در بازار هوایی است، عضویت این شرکت می‌تواند اثر ضد رقابتی داشته باشد.

۲-۳. بررسی عضویت نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری

طبق لایحه پیشنهادی دولت، دلیل توجیهی حضور نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری ایفای نقش مؤثر این وزارتخانه در سیاستگذاری و تصمیم‌سازی به‌منظور توسعه زنجیره تأمین صنعت هوایی با هدف بازسازی، نوسازی و افزایش تاب‌آوری ناوگان هوایی کشور است. دلیل توجیهی مطرح شده با وظایف و اختیارات شورای عالی هواپیمایی در حوزه مشخص شده در قانون هواپیمایی کشوری هماهنگی دارد. اما از منظر عملیاتی، اثرگذاری این عضویت نیازمند تأمل بیشتری بوده که دلایل آن در ادامه ذکر شده است.

۱. سابقه مصوبات شورای عالی هواپیمایی کشوری نشان می‌دهد، طی سال‌های گذشته این شورا عمدتاً در اجرای وظایف تنظیم‌گری خود شامل صدور پروانه بهره‌برداری شرکت‌های هواپیمایی و نرخ‌گذاری حمل‌ونقل هوایی فعال بوده و در حوزه تعیین خط‌مشی کلی حمل‌ونقل هواپیمایی کشور منفعل بوده است. یکی از اصلی‌ترین دلایل این امر می‌تواند سطح اعضای جلسه دانست. به‌رغم عنوان شورای عالی جلسات این شورا در سطح معاونین وزرا تشکیل می‌شود. بنابراین، ظرفیت کافی برای تصمیم‌گیری در خصوص تعیین سیاست‌های هواپیمایی کشور در این شورا وجود ندارد. از این رو، به‌نظر می‌رسد عضویت وزارت صنعت، معدن و تجارت با هدف نقش‌آفرینی در سیاستگذاری صنعت هوایی مثمرتر نباشد.

۲. در صورتی عضویت وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی مؤثر است که ظرفیتی و دانش اندوخته‌ای برای نقش‌آفرینی در حوزه صنعت هواپیمایی داشته باشد. در حال حاضر، چنین ظرفیتی برای این وزارتخانه متصور نیست. از طرفی، عدم عضویت وزارت صنعت، معدن و تجارت در این شورا مانع انجام وظایف ذاتی این وزارتخانه در حمایت از توسعه صنعت هوایی نیست.

۳. با توجه به اینکه دبیرخانه ستاد تنظیم بازار در وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد، در صورت عضویت این وزارتخانه در شورای عالی هواپیمایی کشوری، احتمال مداخله ستاد تنظیم بازار از طریق شورای عالی هواپیمایی کشوری در نرخ‌گذاری حمل‌ونقل هوایی کشوری وجود دارد. با توجه به تجربه سال‌های گذشته از مداخله این ستاد در نرخ‌گذاری حمل‌ونقل هوایی کشور، خطر سرکوب قیمت بلیت هواپیما و آسیب به بازار حمل‌ونقل هوایی کشور وجود دارد.



با توضیحات فوق، عضویت وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی پیشنهاد نمی‌شود. در صورتی که هدف از اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری و عضویت وزارت صنعت، معدن و تجارت ایجاد تحول در حمل‌ونقل هوایی کشوری و اقدام در راستای طرح‌های پیشران بند «۲۵» ماده (۱۱۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت باشد، لازم است ترکیب اعضا و شرح وظایف و اختیارات شورای عالی هواپیمایی کشوری و سازمان هواپیمایی کشوری به‌طور جامع مورد بررسی قرار گیرد. به‌طوری‌که شورای عالی با ترکیب اعضای جدید و با کارکرد و اثرگذاری ملموس در تعیین سیاست‌های صنعت هوانوردی کشور و بسترسازی برای اجرای طرح‌های نوآورانه و فناوری‌های جدید هواگردها ایجاد شود.

۴. نرخ‌گذاری حمل‌ونقل هوایی کشور

در حال حاضر به استناد رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۱) نرخ‌گذاری در حوزه حمل‌ونقل هوایی در قلمرو نرخ‌گذاری تکلیفی دولت قرار نمی‌گیرد و نرخ حمل‌ونقل هوایی توسط شرکت‌های هواپیمایی تعیین می‌شود. بر این اساس، جزء دوم ماده‌واحد لایحه، به‌معنای پیشنهاد دولت برای بازگشت به نرخ‌گذاری تکلیفی حمل‌ونقل هوایی و تصریح صلاحیت شورای عالی هواپیمایی کشوری در تصویب نرخ حمل‌ونقل هوایی مسافر و بار است. به‌منظور اظهارنظر درباره جزء دوم ماده‌واحد لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری، در این بخش سناریوی تداوم وضع موجود حمل‌ونقل هوایی کشور (رد لایحه) و سناریوی بازگشت به نرخ‌گذاری تکلیفی (تصویب لایحه) تحلیل و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در نهایت پیشنهاد این مرکز در خصوص اصلاح لایحه ارائه می‌شود. لازم به ذکر است، صرف آزادسازی یا نرخ‌گذاری بلیت هواپیما نمی‌تواند به توسعه حمل‌ونقل هوایی کشور کمک کند، بلکه افزایش سرانه سفر هوایی مسئله چندبعدی است و به نسبت قیمت بلیت هواپیما به قطار و اتوبوس، ظرفیت و ترکیب ناوگان هوایی و شبکه حمل‌ونقل هوایی کشور وابسته است. بنابراین، اقدام در جهت افزایش سرانه سفر هوایی نیازمند بسته‌سیاستی از تنظیم ابزارهای گوناگون نظیر یارانه و مالیات است.

۴-۱. بررسی سناریو بازگشت به نرخ‌گذاری تکلیفی (تصویب لایحه)

در ارزیابی سناریو نرخ‌گذاری تکلیفی، سقف نرخ‌ی که در عمل برای بلیت هواپیما مصوب می‌شود، بسیار تعیین‌کننده است. تجربیات گذشته در تعیین سقف قیمت مجاز بلیت هواپیما حکایت از تمایل مسئولین مربوطه به تعیین نرخ‌های حداقلی و سرکوب قیمت دارد که معمولاً با عدم بازنگری به‌موقع و متناسب با افزایش هزینه‌های عملیاتی شرکت‌های هواپیمایی نیز همراه می‌شود. بررسی‌های اقتصادی این مرکز و نیز تجربه سال‌های اخیر این واقعیت را تأیید می‌کنند که سیاست سرکوب قیمت با این آسیب جدی همراه است که موجب می‌شود شرکت‌های هواپیمایی برای جلوگیری از زیان‌ده شدن پرواز، یا برخی از بلیت‌های خود را با استفاده از شبکه غیرشفاف فروش بلیت (از طریق چارترکننده‌ها یا آژانس‌های هواپیمایی) با نرخ‌های بسیار بالا در بازار سیاه ارائه کنند یا اینکه با توجیهات گوناگون، تصمیم به لغو پرواز بگیرند. علاوه‌براین، نکته منفی بسیار حائز اهمیت در سیاست نرخ‌گذاری تکلیفی روی نرخ‌های حداقلی و سرکوب قیمت این

است که این سیاست قابلیت شرکت‌های هواپیمایی در فروش بلیت با **نرخ‌های متنوع**، و جذب مسافر از اقشار کم‌درآمد جامعه را سلب می‌نماید. امکان عرضه بلیت با نرخ‌های متنوع از این جهت حائز اهمیت است که در این حالت، شرکت‌های هواپیمایی این امکان را خواهند داشت که در ازای فروش برخی از بلیت‌ها با نرخ‌های نسبتاً بالا در جهت‌های اوج سفر، بلیت‌هایی را نیز با نرخ‌هایی کمتر از قیمت تمام شده بلیت در جهت‌های غیراوج عرضه کنند که مناسب با بضاعت اقتصادی اقشار کم‌درآمدتر جامعه است. عرضه بلیت با نرخ‌هایی حدود ۲ میلیون تومان یا کمتر در برخی از مسیرهای پروازی طی ماه‌های اخیر ناشی از عدم نرخ‌گذاری تکلیفی روی نرخ‌های حداقلی و بروز امکان تنوع قیمت است که امکان استفاده اقشار بیشتری از جامعه از هواپیما را فراهم آورده و در صورت ادامه یافتن، موجب افزایش رضایت اجتماعی و رشد اقتصادی کشور خواهد شد. این درحالی است که در صورت نرخ‌گذاری تکلیفی روی کف قیمت، عملاً امکان عرضه بلیت با قیمت‌هایی پایین‌تر از نرخ‌گذاری انجام شده ایجاد نمی‌شود و جلب مسافران جدید از اقشار کم‌درآمدتر جامعه صورت نخواهد پذیرفت.

با توجه به ملاحظات یاد شده، سیاست نرخ‌گذاری تکلیفی توصیه نمی‌شود؛ زیرا این سیاست موجب زیان شرکت‌های هواپیمایی و سوق دادن آنها به عرضه کمتر بلیت و فروش بلیت در بازار سیاه و از بین رفتن منطق اقتصادی عرضه بلیت‌های ارزان قیمت و اقتصادی در جهت‌های غیراوج می‌شود.

۲-۴. بررسی سناریو ادامه وضع موجود (رد لایحه)

سناریوی آزادسازی نرخ بلیت هواپیما به شکل فعلی نیز نگرانی‌های جدی به همراه دارد. در حال حاضر، کمتر از ۳ درصد سفرهای بین‌شهری مسافری با هواپیما انجام می‌شود. بخش عمده‌ای از این ۳ درصد را افراد با هدف سفر کاری یا افراد با سطح درآمدی بالا تشکیل می‌دهند که تقاضای سفر هوایی آنها نسبت به افزایش نرخ بلیت هواپیما حساسیت کمی دارد (غیرکشسان بودن تقاضای سفر هوایی نسبت به افزایش قیمت در شرایط فعلی بازار). به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد تقاضای فعلی حمل‌ونقل هوایی تحت تأثیر افزایش = نرخ بلیت هواپیما کاهش قابل توجهی پیدا نکنند. از سوی دیگر، با افزایش قیمت بلیت هواپیما، سود شرکت‌های هواپیمایی به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش می‌یابد و در نتیجه، در صورت نبود ابزارها و سازوکارهای نظارت کافی، این امر می‌تواند شرکت‌های هواپیمایی را به سوی رفتارهای ضد رقابتی (همچون تبانی و تسهیم بازار) و افزایش افسارگسیخته نرخ بلیت هواپیما سوق دهد. به عنوان مثال، در بازار فعلی این امکان وجود دارد که با افزایش ۱۰۰ درصدی نرخ بلیت هواپیما (مثلاً از ۳ میلیون تومان به ۶ میلیون تومان)، سهم سفرهای هوایی از ۳ درصد فعلی به حدود ۲/۵ درصد کاهش یابد. در مقابل، اگر سود شرکت هواپیمایی از بلیت ۳ میلیون تومانی برابر ۶۰۰ هزار تومان باشد، با افزایش ۱۰۰ درصدی نرخ بلیت سود شرکت هواپیمایی از هر مسافر برابر ۳ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان خواهد بود. این بدان معناست که شرکت‌های هواپیمایی، در صورت تبانی به جای رقابت، این امکان را خواهند داشت که با از دست دادن یک‌ششم از بازار، سود خود از هر پرواز را چیزی در حدود ۵ برابر افزایش دهند. بنابراین، شرایط کنونی بازار انگیزه کافی برای رفتارهای ضد رقابتی و توافق برای افزایش نرخ بلیت هواپیما را در شرکت‌های هواپیمایی ایجاد می‌کند.



آنچه که می‌تواند مانع از اقدام شرکت‌ها برای تبانی و افزایش هماهنگ و افسارگسیخته نرخ بلیت هواپیما باشد، **ایجاد بسترهای نظارتی لازم برای شکل‌گیری رقابت سالم** است. لذا باید توجه داشت که در حال حاضر چنین بستری فراهم نیست و سازوکار نظارت بر بازار مطلوب ارزیابی نمی‌شود. دلایل این امر در ادامه اشاره شده است:

۱. در بهمن‌ماه ۱۴۰۳، چندین شرکت هواپیمایی به‌صورت هماهنگ نرخ پروازهای خود را افزایش دادند. در حال حاضر تعیین سقف نرخ فروش بلیت با هماهنگی شرکت‌های هواپیمایی از طریق انجمن شرکت‌های هواپیمایی انجام می‌شود که به‌هیچ‌وجه توجیه‌پذیر نیست. چراکه مجاز تلقی شدن **همکاری رقبا در تعیین نرخ** بستر رفتارهای ضدرقابتی در بازار را فراهم و انجام وظایف نهادهای حاکمیتی در تنظیم بازار حمل‌ونقل هوایی را با چالش مواجه می‌کند.

۲. نشانه دیگر در مطلوب نبودن وضعیت فعلی نظارت بر بازار، **عدم پایش پیوسته وضعیت بازار حمل‌ونقل هوایی توسط نهادهای مربوطه** نظیر شورای عالی هواپیمایی کشوری و مرکز ملی رقابت است؛ به‌طوری‌که، آخرین گزارش مرکز ملی رقابت در خصوص وضعیت بازار حمل‌ونقل هوایی کشور، مربوط به ۱۰ سال منتهی به سال ۱۳۹۹ است که به استناد سالنامه‌های منتشر شده بر تارنمای سازمان هواپیمایی کشوری تهیه و تدوین شده است.

۳. یکی از خلأهای جدی نظارت بر بازار حمل‌ونقل هوایی، **عدم دسترسی و پایش نهادهای تنظیم‌گر و نظارتی** به نرخ بلیت‌های فروش رفته است. در حال حاضر هیچ داده‌ای از قیمت بلیت‌های فروش رفته توسط شرکت‌های هواپیمایی در دسترس سازمان هواپیمایی کشوری به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر حمل‌ونقل هوایی کشور قرار ندارد و تحلیل وضعیت بازار بر مبنای شکایت مسافران و نتایج بازرسی از دفاتر فروش و رصد نرخ بلیت‌های عرضه شده در سکوه‌های اینترنتی انجام می‌شود که غیرساختارمند و شدیداً ناقص است. لذا باید توجه داشت که قیمت فروش بلیت می‌تواند در جهت‌های اوج و غیراوج متفاوت باشد و در نتیجه بدون اطلاع از نرخ کلیه بلیت‌های به فروش رسیده توسط شرکت‌های هواپیمایی، نمی‌توان تحلیل صحیحی از وضعیت بازار حمل‌ونقل هوایی و عملکرد هر شرکت به دست آورد. در مجموع می‌توان گفت، اگرچه ادامه وضع موجود از منظر تنوع نرخ بلیت هواپیما مثبت ارزیابی می‌شود، اما **بازار فعلی حمل‌ونقل هوایی بدون ایجاد زیرساخت‌های اطلاعاتی و سازوکارهای قانونی شفاف و کارآمد برای حفظ و تقویت بازار رقابتی**، مستعد بروز نرخ‌های افسارگسیخته است و از این جهت، خلأ قانونی برای جلوگیری از رفتارهای ضدرقابتی و دفاع از حقوق عامه احساس می‌شود.

۳-۴. سناریوی پیشنهادی: **جلوگیری از قیمت‌های غیرمنصفانه از طریق ایجاد زیرساخت‌های اطلاعاتی لازم و مقابله ساختارمند با رفتارهای ضدرقابتی**

در صورت وجود رقابت سالم در یک مسیر پروازی، انتظار می‌رود میانگین نرخ فروش بلیت هواپیما تقریباً برابر با نرخ رقابتی (نرخ منصفانه) آن باشد. بنابراین، تجاوز میانگین نرخ فروش بلیت هواپیما از نرخ رقابتی می‌تواند نشانه‌ای از بروز رفتارهای ضدرقابتی نظیر تبانی از طریق تسهیم بازار و تثبیت قیمت (تعیین کف قیمت فروش)، قیمت‌گذاری تهاجمی و محدود کردن عرضه باشد که مداخله نهادهای تنظیم‌گر و نظارتی را می‌طلبد. به‌منظور فراهم‌سازی بستر نظارت بر بازار حمل‌ونقل هوایی اقدامات زیر ضروری است.

۱. سازمان هواپیمایی کشوری ملزم به گردآوری اطلاعات بلیت‌های به فروش رسیده (از جمله قیمت فروش بلیت) شود. تحلیل این اطلاعات در طول زمان و بررسی تغییرات میانگین و توزیع نرخ بلیت‌های به فروش رسیده، می‌تواند شناخت خوبی از وضعیت رقابت بین شرکت‌های هواپیمایی ایجاد نماید. تولید و ارائه مستمر این اطلاعات به نهادهای تنظیم‌گر مربوطه از جمله شورای رقابت و شورای عالی هواپیمایی، برای موضع‌گیری دقیق‌تر و عکس‌العمل سریع‌تر این نهادها نسبت به تغییرات نرخ بلیت هواپیما و نظارت پیوسته (نه مقطعی) بر عملکرد شرکت‌های هواپیمایی ضروری است. برای تولید این اطلاعات، راه‌اندازی یک سامانه یکپارچه با عنوان «کد سازمان هواپیمایی کشوری (CAA code)» توسط این سازمان پیشنهاد شده که با ایجاد شناسه یکتا برای بلیت‌های هواپیما، دسترسی سازمان هواپیمایی کشوری به اطلاعات بلیت فروخته شده و تغییر رزرواسیون را فراهم می‌سازد. این طرح به‌رغم ضرورت برای ساختارمند شدن فرایندهای نظارتی و اجرای موفقیت‌آمیز بخش آزمایشی آن، تاکنون راه‌اندازی نشده و لازم است در اجرای آن تسریع شود.

۲. در راستای ارتقای نظارت و مطالبه عمومی، سازمان هواپیمایی کشوری میانگین نرخ بلیت‌های به فروش رفته در یک ماه را به تفکیک برای هر مسیر پروازی در تارنمای رسمی خود منتشر نماید. در سال‌های گذشته، مطالبه عمومی، مهم‌ترین ابزار برای فعال شدن و جلب توجه نهادهای نظارتی به بازار حمل‌ونقل هوایی بوده است. در شرایط بازار آزاد حمل‌ونقل هوایی که در آن بلیت هواپیما با نرخ‌های متنوع عرضه می‌شود، لازم است شاخصی برای قضاوت و مطالبه نسبت به بازار حمل‌ونقل هوایی وجود داشته باشد. زیرا همان‌طور که اشاره شد، صرف عرضه بلیت‌ها با نرخ بسیار پایین در ایام کم تقاضا، به منزله وجود بازار رقابتی نبوده و به همین ترتیب، عرضه بلیت‌های با نرخ‌های بسیار بالا در ایام پرتقاضا نیز دلیل بر وجود بازار انحصاری نیست؛ بلکه میانگین ماهیانه نرخ خرید بلیت می‌تواند نماینده مناسبی برای قضاوت و مطالبه عمومی باشد. به این ترتیب، ضمن تأمین رضایت عمومی، از قضاوت‌های ناصحیح و مخرب در صنعت حمل‌ونقل هوایی جلوگیری می‌شود.

با توجه به توضیحات فوق، پیشنهاد می‌شود لایحه دولت به‌نحوی اصلاح شود که بدون قیمت‌گذاری تکلیفی نرخ بلیت هواپیما مطابق با جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، یک سازوکار نظارت قانونی جهت تضمین عدم ظهور قیمت‌های غیرمنصفانه و رفتارهای ضدرقابتی در بازار آزاد بلیت هواپیما ایجاد شود. در این راستا، پیشنهاد می‌شود بند «ج» تبصره «۱» ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مبتنی بر سه رویکرد ۱. حفظ تنوع قیمت، ۲. شفاف‌سازی وضعیت نرخ‌ها و ۳. مقابله ساختارمند با رفتارهای ضدرقابتی، به شرح ذیل اصلاح گردد: «ج- بررسی و اظهارنظر درباره گزارش‌های سازمان هواپیمایی کشوری از وقوع رفتارهای ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی توسط شرکت‌های حمل‌ونقل هوایی بار و مسافر.

تبصره: سازمان هواپیمایی کشوری موظف است سامانه «پایش برخط نرخ فروش بلیت هواپیما» را راه‌اندازی نموده و ضمن پایش مستمر این اطلاعات و انتشار «گزارش‌های پایش ماهیانه میانگین نرخ بلیت هواپیما» به تفکیک نوع هواپیما، رده‌های موجود (از جمله بیزنس و اکونومی) و مسیرهای پروازی روی تارنمای رسمی خود، هرگونه نشانه از وقوع رفتار ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در بازار



حمل و نقل هوایی بار و مسافر کشور را همراه با مستندات و دلایل مربوطه به شورای عالی هواپیمایی کشوری و شورای رقابت جهت اقدام قانونی گزارش نماید.»

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی **مخالفت با مفاد لایحه پیشنهادی دولت** با موضوع عضویت وزارت صنعت، معدن و تجارت در شورای عالی هواپیمایی کشوری و نرخ‌گذاری تکلیفی بازار حمل و نقل هوایی توسط شورای عالی هواپیمایی کشوری است. باین وجود، به منظور رفع چالش‌های موجود شامل رفع ابهام قانونی در ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری و جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی و افزایش افسارگسیخته نرخ بلیت هواپیما در بازار آزاد حمل و نقل هوایی **اصلاح متن لایحه توصیه می‌شود**. متن اصلاحی در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴. جمع‌بندی ارزیابی مفاد لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن پیشنهادی
ماده واحد	ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸/۰۴/۲۸، با اصلاحات بعدی آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:			✓	<ul style="list-style-type: none"> طبق قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۵۹، کلیه اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری، مادامی که قانون جدید هواپیمایی کشوری تصویب نشده، به هیئت مرکب از هفت نفر تفویض شده است. از طرفی، با قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۳)، شورای عالی هواپیمایی کشوری موضوع ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری با یازده نفر عضو احیای ضمنی شده است. در حالی که تفویض اختیارات به هیئت هفت نفره به عنوان اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری نسخ نشده است. بنابراین در ترکیب اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری ابهام وجود دارد و پیشنهاد می‌شود قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۵۹ نسخ صریح گردد. 	ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸/۰۴/۲۸، با اصلاحات بعدی آن به شرح زیر اصلاح می‌شود و <u>ماده واحد قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۵۹/۱۲/۲۷ نسخ می‌گردد.</u>
جزء «۱»	۱. بند زیر به ماده مذکور الحاق می‌شود: «۱۲- یک نفر نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت به انتخاب وزیر صنعت، معدن و تجارت»			✓	<ul style="list-style-type: none"> با تطابق دادن حیطه فعالیت‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت در حوزه صنعت هوایی کشور با کارکرد فعلی شورای عالی هواپیمایی کشوری در تنظیم‌گری فعالیت شرکت‌های هواپیمایی، عضویت این وزارتخانه در شورای عالی هواپیمایی کشوری مفید ارزیابی نمی‌شود. جهت رفع ابهام قانونی مورد اشاره در بند قبل، پیشنهاد می‌شود اعضای تعیین شده برای شورای عالی هواپیمایی کشوری در قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی 	۱. بند زیر به ماده مذکور الحاق می‌شود: «شورایی به نام شورای عالی هواپیمایی کشوری تشکیل و دارای هفت نفر عضو به ترتیب زیر خواهد بود که برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنها بلامانع است:



شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن پیشنهادی			
					<p>۱. معاون وزارت راه و شهرسازی و رئیس سازمان هواپیمایی کشوری، ۲. یک نفر از اعضای مطلع هواپیمایی کشوری به انتخاب وزیر راه و شهرسازی، ۳. یک نفر نماینده مطلع از وزارت امور اقتصادی و دارایی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی، ۴. یک نفر نماینده مطلع از سازمان برنامه و بودجه به انتخاب رئیس سازمان برنامه و بودجه. ۵. یک نفر متخصص حقوق هوایی به انتخاب وزیر راه و شهرسازی. ۶. یک نفر نماینده مطلع از وزارت امور خارجه به انتخاب وزیر امور خارجه. ۷. یک نفر نماینده مطلع از نیروی هوایی به انتخاب وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح. در صورت لزوم مدیرعامل شرکت هواپیمایی ملی ایران و یک نفر نماینده از مؤسسات هواپیمایی داخلی، بدون حق رأی، در جلسات هیئت شرکت می‌کنند.</p>				
جزء «۲»	<p>۲. بند «ج» تبصره «۱» یاد شده به شرح زیر اصلاح می‌شود: «تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار با پیشنهاد سازمان هواپیمایی کشوری. سازمان هواپیمایی کشوری با توجه به معیارهایی از قبیل عرضه و تقاضا، کیفیت خدمات ارائه شده، قیمت تمام شده و مسیر پروازی، نرخ نامه</p>			✓	<p>• با توجه به اینکه، سهم بازار ۳ درصدی حمل و نقل هوایی کشور از سفرهای بین شهری را عمدتاً افراد با هدف سفر کاری یا افراد با سطح درآمدی بالا تشکیل می‌دهند، تقاضای سفر هوایی با افزایش نرخ بلیت هواپیما چندان کاهش نمی‌یابد. بنابراین شرکت‌های هواپیمایی انگیزه کافی برای رفتارهای ضد رقابتی و افزایش نرخ بلیت هواپیما را دارند. اما راه حل این مسئله، نرخ گذاری تکلیفی</p>	<p>۲. بند «ج» تبصره «۱» ماده یاد شده به شرح زیر اصلاح می‌شود: «تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار با پیشنهاد سازمان هواپیمایی کشوری. سازمان هواپیمایی کشوری با توجه به معیارهایی از قبیل عرضه و تقاضا، کیفیت خدمات ارائه شده، قیمت تمام شده و مسیر پروازی، نرخ نامه</p>			

شماره ماده	متن لایحه	موافق	مخالف	اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن پیشنهادی
	تمام شده و مسیر پروازی، نرخ‌نامه پیشنهادی را جهت تصویب به شورای عالی هواپیمایی کشوری ارائه می‌دهد.				<p>نیست. زیرا نرخ تکلیفی عموماً موجب زیان شرکت‌های هواپیمایی و سوق دادن آنها به عرضه کمتر بلیت و فروش بلیت در بازار سیاه و از بین رفتن منطق اقتصادی عرضه بلیت‌های ارزان‌قیمت در جهت‌های غیراوج و در نهایت، کاهش سرانه سفرهای هوایی می‌شود.</p> <ul style="list-style-type: none"> آنچه که می‌تواند مانع از اقدام شرکت‌ها برای تبانی و افزایش افسارگسیخته نرخ بلیت هواپیما شود، راه‌اندازی سامانه‌های نظارتی و سازوکار قانونی نظارت ساختارمند بر نرخ بلیت هواپیما و جلوگیری از رفتارهای ضدرقابتی است. برای این منظور، لازم است آمار نرخ فروش بلیت هواپیما تولید، تحلیل و هرگونه رفتار ضدرقابتی به‌طور مستمر در اختیار نهادهای تنظیم‌گر و نظارتی مربوطه قرار گیرد و میانگین ماهیانه نرخ فروش بلیت نیز به‌صورت عمومی منتشر شود. 	<p>پیشنهادی را جهت تصویب به شورای عالی هواپیمایی کشوری ارائه می‌دهد.»</p> <p>«ج- بررسی و اظهار نظر درباره گزارش‌های سازمان هواپیمایی کشوری از وقوع رفتارهای ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی توسط شرکت‌های حمل‌ونقل هوایی بار و مسافر.</p> <p>تبصره: سازمان هواپیمایی کشوری موظف است سامانه «پایش برخط نرخ فروش بلیت هواپیما» را راه‌اندازی نموده و ضمن پایش مستمر این اطلاعات و انتشار «گزارش‌های پایش ماهیانه میانگین نرخ بلیت هواپیما» به تفکیک نوع هواپیما، رده‌های موجود (از جمله بیزنس و اکونومی) و مسیرهای پروازی روی تارنمای رسمی خود، هرگونه نشانه از وقوع رفتار ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در بازار حمل‌ونقل هوایی بار و مسافر کشور را همراه با مستندات و دلایل مربوطه به شورای عالی هواپیمایی کشوری و شورای رقابت جهت اقدام قانونی گزارش نماید.»</p>

مأخذ: یافته‌های پژوهش .



منابع و مأخذ

- [۱] قانون هواپیمایی کشوری. ۱۳۲۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۲] ماده‌واحد قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری. ۱۳۴۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳] قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری. ۱۳۵۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۴] آیین‌نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری. ۱۳۶۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۵] قانون اصلاح مواد از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۷۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۶] قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور. ۱۳۹۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۷] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷). ۱۴۰۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

در لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری، بازگشت به نرخ‌گذاری تکلیفی بلیت هواپیما و عضویت وزارت صمت در شورای عالی هواپیمایی پیشنهاد نمی‌شود. برای ساختارمند شدن نظارت بر بازار باید سازمان هواپیمایی کشوری «پایش برخط نرخ بلیت هواپیما» را انجام دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir