

## فصل دوم

### فرق بین خدمات همگانی و بنگاههای خصوصی عام المنفعه

بنگاههایی وجود دارند که سازمان آنها را اشخاص عادی داده و با پول خود امور آنها را اداره مینمایند در حالی که منظور و کاری را که در پی آن هستند دارای سودمندی همگانی میباشد. این قبیل بنگاهها اصولاً آزادانه تشکیل مییابند؛ بخصوص در این زمینه بنگاههایی را باید در نظر آورد که نوع کار آنها از نوع خدمات همگانی بوده و در واقع بموازات آنها فعالیت مینمایند.

در کشور فرانسه برای آنکه شخصیتها و مقامات همگانی دارای حق انحصاری شوند بالضرورة باید قانونی انحصار مورد نظر را برقرار نماید؛ در غیر این صورت برای افراد و اشخاص عادی اینحق وجود دارد که بموازات خدمات همگانی فعالیت خود را بپردازند و بگفته یکی از مصنفان (۱) اداره حق انحصار خیر عموم را ندارد. وانگهی هر گاه چنین انحصاری وجود داشت با آزادی فردی تباین و تعارض پیدا میکرد.

**بنگاههای عام المنفعه یا نیمه همگانی** - بنگاههای خصوصی عام المنفعه همه يك صورت ندارند بعضی از آنها بقدری مهم میباشند که لازم میآید حکومتها در کار آنها مداخله نمایند. هر چند بنگاههای مزبور پدیده تازه ای نبوده لیکن از یک ربع قرن پیش بعلت پیشرفت نظرها و عقاید مبنی بر روش اقتصاد با رهبری دولت (۲) اهمیت روز افزونی یافته اند و باین طریق بنگاههایی دارای سودمندی همگانی یا نیمه همگانی پیدا شده و تشکیل یافته اند. هنگام تأسیس این بنگاهها دستگاههای حاکمه مداخله مینمایند برای آنکه گشایش آنها را اجازه دهند و یا اصولاً نسبت بایجاد بنگاه تصمیم گیرند.

این قبیل بنگاهها بوسیله قوانین و آئین نامه ها دارای امتیازاتی میگردند که معمولاً

۱- مسیو هوریو M. Hauriou

۲- Economie dirigée

متعلق بشخصیتهای حقوقی عمومی برای اداره خدماتهای همگانی میباشد مانند حق سلب  
حاکمیت از افراد .

قوانینی وجود دارد که روابط مالی بین بنگاههای مورد سخن و مقامات عمومی  
را تعیین مینماید . گاهی مقامات عمومی در منافع بنگاه شرکت دارند و گاه دخالت مقامات  
بمنظور مساعدت مالی ببنگاه بصورت اعطای کمک هزینه یا تضمین سود میباشد . غالباً  
این بنگاهها تحت نظارت دولت یا مقامات عمومی دیگر هستند و این نظارت عورتهای  
کوناگون دارد مانند آنکه برخی انتصابات آنها باید بتصویب رسد یا امور بنگاه مورد  
بازرسی مقامات واقع شود یا نظارت اقتصادی و مالی از طرف مقامات عمومی در بنگاه بعمل آید .  
با وجود مراتب پیش گفته بنگاههای مذکور جزء خدماتهای همگانی بشمار نمیروند  
هر چند خدمات همگانی را بامعنای وسیع و مبسوط آن در نظر گیریم . بلکه در هر حال  
اینها بنگاههای خصوصی و تابع حقوق خصوصی میباشد و اینکه در بعضی موارد قواعد  
خاصی نسبت بدانها اعمال میشود حالت استثنائی است که نباید گسترش یابد .

### ملاك تشخيص بين خدماتهای همگانی و بنگاههای عام المنفعه

غالب اوقات تشخیص اینکه بنگاهی عام المنفعه را میتوان خدمت همگانی (سرویس  
عمومی) دانست یا نه امری دشوار بنظر میرسد . ابتدا باید قوانین و مقررات را ملاحظه  
نمود هر گاه از متن قانون یا تصویبنامه مطلب بر نیاید و بدرستی روشن نشود باید دید  
ابتکار تاسیس و ایجاد بنگاه از طرف کیست . هر گاه معلوم شود کار مربوط باشخص عادی  
و ابتکار خصوصی است بنگاه خصوصی میباشد . برخلاف هر گاه در اصل و مبدأ ابتکار تاسیس  
در دست مقامات حاکمه است در مقابل خدمت همگانی قرار داریم .

در صورتیکه از طریقهای بالا چنانکه باید نتیجه گرفته نشود قواعد و مقرراتی  
را که در سازمان و عمل بنگاه بکار میرود در نظر میگیرند . هر گاه از بررسی و تعمق در قواعد  
مربور معلوم گردد قصد و نیت مقامات حاکمه ایجاد خدمت همگانی بوده است در این  
صورت این استنباط مأخذ تشخیص قرار داده می شود .

سرانجام در وهله آخر از بررسی مقررات و قواعد مربوط باید معلوم داشت که  
راجع بامور سازمانی و عمل بنگاه آخرین نظر و تصمیم متعلق بچه کسی میباشد . هر گاه  
آخرین نظر از آن مقامات حاکمه یا مقامات دیگر وابسته بآنها باشد بنگاه را باید خدمت

همگانی دانست در غیر این صورت در برابر بنگاهی خصوصی میبایسیم مگر آنکه خلاف آن را مقررات قانونی تصریح کرده باشد (۱).

۱- باید یاد آور شویم آنچه ذکر میشود مربوط بکشور فرانسه است که ما بعنوان نمونه اختیار کرده و اصول معمول در آن کشور را راجع بقضایا و مسائل مربوط بحقوق عمومی و اداری در قسمت‌هایی که مورد نظر و حاجت ما میباشد شرح میدهیم. در کشور ما ایران هنوز این قبیل موضوعها بجائی نرسیده که بتوان مورد بررسی ودقت قرار داده و اصولی را از آن استخراج کرد زیرا باید اقرار کرد که ما در مرحله نخستین و ابتدای کار میباشیم و امیدوار چنانیم بزودی زمانی فرارسد که ترقی و پیشرفت در جمیع شئون و مظاهر آن طوری باشد که بی نیاز از دیگران باشیم، چنانکه بررسی ودقت در قوانین و مقررات مربوط در داخله کشور برای بحث و استدلال در باره قواعد و اصول ما را مستغنی از مطالعه در باره کار دیگران سازد مگر آنکه بمنظور مقایسه و مطالعه حقوق تطبیقی باشد.

راجع بمطلب مورد بحث یعنی تشخیص بنگاههای عام المنفعه از خدمات همگانی میتوان بطور مثال در ایران بنگاههای برق خصوصی را ذکر کرد و بمناسبت یاد آور شد که از چند سال پیش که این بنگاهها بعلت نیازمندی فوق العاده مردم بپرق ایجاد شده است بعلت نبودن مقررات صحیح و مناسب دشواریها و درد سرهای زیادی ایجاد گردیده که از جمله اجحافات این بنگاهها نسبت بمشتریان برق و زحمات دیگر برای عامه از طریق نصب تیر و تأسیسات دیگر در محلهای نامناسب و ملک مردم میباشد و بعد هم که ناچار مقرراتی در باره آنها وضع شده ناقص و غیر کافی بنظر میآید و تا وقتی هم که علم و اطلاع صحیح باصول علمی و موازین حقوقی پیدا نشود نمیتوان امیدوار بود که در این مورد و بسیاری موارد مشابه دیگر و از آن بیشتر موارد جدیدی که در آینده با پیشرفت کارهای عام المنفعه پیش آمد میکنند مقررات موضوعه بنحو مطلوب از آب درآید.

## فصل سوم

### انواع گوناگون خدماتهای همگانی

خدماتهای همگانی را میتوان از نظر حوزه و قلمرو بسه نوع تقسیم نمود :

گاهی خدمت همگانی مربوط به تمام کشور و مرکز اداره آن پایتخت یا مرکز کشور میباشد مانند خطوط سرتاسری راه آهن، سرویس پست و تلگراف، سرویس ارتش (۱) و نیروی دریائی؛ بطور کلی این قبیل خدمات مربوط به نیازمندیهای عمومی و مشترک کلیه ساکنان کشور میباشد .

یکدرجه پایینتر از خدمات همگانی کشوری خدمات مربوط به استان و پایینتر از آن سرویسهای محلی مربوط به شهر یا قصبه و بطور کلی مرکزهای جمعیت میباشد . در ایران چون ترتیب اداری کشور بر طبق رویه مرکزیت است سرویسهای استانی در کشور ما وجود ندارد لیکن در کشورهای دیگر که تقسیمات کشور مانند استان دارای اختیاراتی هستند و بودجه محلی دارند خدمات همگانی مربوط در اختیار همان حوزه و با بودجه محلی اداره میشوند مانند سرویس راهداری استان که راههای استانی را نگاهداری میکند و هزینه نگاهداری و تعمیر یا ایجاد این قبیل راهها با استان مربوط است .

اما خدمات همگانی شهرها و قصبات مربوط به همان شهر یا قصبه میباشد مانند سرویس راهها و خیابانهای مربوط بیک شهر، سرویس حمل و نقل شهری و غیره. در ایران شهرداریها در عین آنکه تابع وزارت کشور میباشد در کارهای خود اختیار دارند و بموجب قانون اساسی انجمن شهر میتواند راجع به بودجه شهرداری و خدمات همگانی شهر و امور دیگر تصمیم گیرد و در کارهای شهرداری بخصوص درآمد و هزینه و اجرای تصمیمات انجمن نظارت نماید .

باید یادآور شویم در صورتی هم که در کشوری رویه اداری غیر مرکزی و مقامات

۱- کلمه ارتش که بجای نظام یا قشون استعمال مینمایند صحیح نمیباشد ولی چون

معمول و مصطلح شده ناچارمانیز همانرا بکار میبریم .

محلی دارای اختیارات در کارهای مربوط به حوزه خود باشند همواره نظارت حکومت مرکزی نسبت به جریان امور محلی برقرار است و بطریق اولی در کشورهای پیرو رویه مرکزی که تصمیمات از طرف مقامات مرکزی نسبت به امور محلی گرفته میشود نظارت مذکور وجود دارد، بخصوص اینکه سرویسهای محلی در واقع شاخه و شعبه‌ای از اداره مرکزی هستند چنانکه اداره راه هر استان در ایران تابع اداره کل راه که خود یکی از ادارات تابعه وزارت راه است میباشد.

### تقسیم خدماتهای همگانی بر حسب طریقه اجراء

سرویسهای همگانی ممکن است به سه طریقه اجرا شود :

طریقه امانی، واگذاری بطور مقطوع و امتیاز.

طریقه امانی وقتی است که کارکنان خدمت همگانی کارمندان دولت یا مقامات حاکمه محلی از قبیل استان یا شهرداری باشند.

واگذاری بطور مقطوع وقتی است که دولت، استان یا شهرداری اداره خدمت همگانی را برای مدت معینی بر عهده شخصی یا شرکتی میگذارند و بطور مقطوع مبلغی بعنوان حق الزحمه باومیپردازند.

امتیاز خدمت همگانی در مواردی است که دولت یا استان (در صورت معمول بودن رویه غیر مرکزی که استانها دارای اختیارات باشند) یا شهرداری اجرای کارهای لازم برای روبراه کردن خدمت همگانی و نیز اداره و تصدی آنرا برای مدت معینی بر عهده یک شخص یا شرکت خصوصی میگذارند و آن شخص یا شرکت بهزینه خود و با قبول سود و زیان احتمالی عمل میکند.

امتیاز خدمات همگانی ممکن است فقط راجع به اداره آن و بدون اجرا یا انجام کارهای مقدماتی لازم باشد. مقامات همگانی گفته شده در بالا بدارنده امتیاز وجهی نمیپردازند لیکن بعضی مزایای مالی برای اوقائل میشوند که غالباً صورت دریافت حقی بعنوان بهای سرویس از استفاده کنندگان را دارد.

مبنای امتیاز بر موافقتی است که بین يك مقام عمومی (شخصیت حقوقی همگانی) و يك شخص عادی برقرار میشود. غالب اینست که موافقت مزبور راجع به دو موضوع باشد :

۱- اجرای کار عام المنفعه برای دایر کردن خدمت همگانی. ۲- اداره سرویس

یا خدمت مزبور برای مدتی که از ۹۹ سال تجاوز نمی نماید .

در اصطلاح چنین معمول بوده و هست که این وضع و حال را امتیاز کار همگانی بنامند. واقع امر اینست که در عین حال برای انجام کار و ادارهٔ سرویس هر دو توافق بعمل آمده لیکن نکته‌ای که باید متوجه بود اینکه ممکن است امتیاز خدمت همگانی وجود پیدا کند بدون آنکه انجام کاری در بین باشد و اینحال وقتی است که اشخاص حقوقی یعنی مقامات عمومی بهره‌برداری یک خدمت همگانی را بر عهدهٔ شخصی عادی گذارند در حالی که کارهای لازم برای بوجود آوردن و دایر ساختن آن قبلاً انجام یافته باشد .

**اهمیت خدماتهای همگانی که بنحو امتیاز و یا بطور مقطوع واگذار میشود (۱)**

طریقهٔ مقطوع سابقاً معمول بوده است چنانکه در ایران قبل از مشروطیت وصول و جمع آوری مالیاتها و عوارض غالباً باجاره و واگذار میشد و در آمدهای گمرکی را بطور مقطوع بمبالغ معینی بشخصی اجاره میدادند؛ همچنین حق راهداری و تعمیر راهها را از عابران دریافت میداشتند. در کشور فرانسه نیز سابقاً یعنی پیش از انقلاب فرانسه که بر ژیم سابق (۲) معروف است بعضی مالیاتها را بهمین طریق وصول میکردند و هنوز هم در آن کشور برای وصول عوارض در بعضی از شهرها و قصبات اینطریقه معمول است .

اما طریقهٔ امتیاز بیشتر معمول است در کشورهای غربی سرویس راه آهن برای خطوط کشوری و استانی و سرویس پخش روشنائی و آب و تراموای در شهرها با طریقهٔ امتیاز عمل میکنند .

سرویس حمل و نقل شهری یعنی وسائل حمل جمعی مسافر از قبیل راه آهن زیر زمینی و اتوبوس در شهر پاریس بطور امانی عمل میشود لیکن برای تشویق کارکنان سهمی از درآمد و سود حاصل را بطور درصد بآنها تخصیص میدهند .

۱- در مواردی که «خدماتهای همگانی» ناظر باشخاص یا کارمندی است که آنرا اداره میکنند در مفرد و جمع فعل با آن مطابقت مینماید چنانکه در ابتدای این فصل ملاحظه میشود . اما در اینجا منظور دستگاه و کار است که غیر ذیروح بوده و مطابقت فعل با آن در مفرد و جمع جایز نیست .

در مورد اول نیز اشخاصی که در یک سرویس همگانی بکار مشغولند هیئت را تشکیل داده و بمنزلهٔ فرد واحد میشوند و باین طریق مطابقت فعل در جمع عملاً وقتی است که خدمت همگانی را بصورت جمع یعنی خدماتهای همگانی استعمال نمائیم .

امتیاز دارای مزایا و محاسنی است و بهمین جهت است که در مورد دهای بسیار اینطریقه را اختیار مینمایند؛ باین وسیله صرف هزینه‌های هنگفتی که با وجود عمومی باید بعمل آید ضرورت پیدا نمیکند بخصوص آنکه در آغاز کار سودمندی آن مورد تردید باشد. بوسیله امتیاز دایر کردن و بهره‌برداری از خدمات همگانی بکسانی واگذار میشود که از نظر فنی با صلاحیت تر و دارای استعداد بازار گانی و صنعتی هستند در حالی که کارمندان عادی ادارات و دستگاههای عمومی فاقد استعدادهای مزبور میباشند.

با وجود مزایا و محاسن پیش گفته امتیاز معایبی را نیز در بردارد از جمله اینکه برای اشخاص عمومی (مقامات همگانی) گران تمام میشود زیرا وقتی سرویس دایر شده با نیازمندی عامه بواقع تطبیق نمود مجبور میشوند در صورتیکه اوضاع و احوال صاحب امتیاز و بخرابی رود هر طور هست از او نگاهداری کنند. همچنین بطور کلی بهای سرویس برای عامه گرانتر از طریقه امانی میباشد؛ از نظر سیاسی نیز چون کارکنان بنگاه در اختیار دولت یا مقامات همگانی دیگر نیستند مقامات مزبور نسبت بدانها تأثیر و عمل مستقیم نمیتوانند داشته باشند.

چون ادامه کار در مورد خدمات همگانی از شرایط اولیه و اهمیت بسیار دارد هر گاه وقایع و حوادث غیرمنتظره بروز نماید بطوریکه مبانی قرارداد بین امتیازدهنده و امتیاز گیرنده را بکلی تغییر دهد ناچار میشوند نسبت بشرايط امتیاز تجدید نظر کرده و وضع صاحب امتیاز را بوسیله جبران و ترمیم بهبودی بخشند.

با ملاحظاتی بالا بنظر میآید که در آینده بجای اختیار طریقه امتیاز بسادگی طریقه امانی با ذینفع کردن کارکنان و با امتیاز با سهام بودن امتیازدهنده در منافع در کشورهای غرب معمول گردد.

## فصل چهارم

### طریقه امتیاز در خدماتهای همگانی

#### وضع صاحب امتیاز از نظر حقوقی

امتیازدارنده عبارت از فرد یا شرکتی است که در نتیجه توافق با مقامات همگانی متعهد میشود به هزینه خود و با قبول خطر و زیان احتمالی اداره امور یک خدمت همگانی را برای مدت معین یا کارکنانی که وابسته بخود او میباشند تأمین نماید .  
در اداء این خدمت حقی بوی تعلق میگیرد که تمام یا قسمت عمده آنرا بنام تاکس (۱) یا بهای سرویس از استفاده کنندگان دریافت میدارد . اینک بیان توضیحاتی را جمع باین تعریف میپردازیم :

امتیازدارنده یک نفر شخص عادی پیش نیست و او را نباید با کارمند دولت یا مقامات عمومی دیگر اشتباه کرد زیرا وی دارای شغل یا مقامی ثابت و همیشگی در ادارات مربوط به خدمات همگانی نمیشد . از سوی دیگر شرط اینکه بتوان عنوان امتیازدارنده بفردی داد آنستکه دقت و اهتمام بیشتری در اداره امور سرویس همگانی نسبت بکسی که فقط مباشرت یا تصدی دارد بخرج دهد . بطریق اولی امتیاز دارنده با این وصف غیر از کسی است که در خدمتی همگانی همکاری میکند بدون آنکه تصدی آنرا داشته باشد (۲) .  
دیگر اینکه امتیاز دارنده باید به هزینه خود و خطرات و زیانهای احتمالی کار را قبول کند .

#### 1- Taxe.

۲- مانند يك آسایشگاه خصوصی که با مقام همگانی مربوط (وزارت بهداشتی - شهرداری و غیر آن) پیمانی میکنند که عمده ای مسلول را که مشمول کمکهای پزشکی مجانی میباشند نگاهداری نماید .

امتیاز خدماتهای همگانی را با امتیاز کارهای همگانی نباید اشتباه کرد امتیازدارنده کارهای همگانی کسی است که با هزینه خود و با قبول خطر و زیان احتمالی کار همگانی را اجراء کرده و با انجام میرساند و در اداء حق بهره برداری از دستگاهی که در نتیجه کارهای انجام شده بوجود آمده است پیدا میکند .



مطلبی که باقی میماند اینک که وضع فرد یا هیئتی را که صاحب امتیاز خوانده میشود تجزیه و تحلیل نماییم. تردیدی نیست که اساس وضع مورد نظر بر پایه امتیاز نامه استوار است لیکن نکته مهمی را که باید بخوبی توجه نمود آنستکه کلیه مواد و مقررات امتیاز نامه را نمیتوان بیک چشم نگریست. از آنجا که قرن حاضر رویه قضائی و عقاید حقوقی در کشورهای متمدن که خدمتهای همگانی در آنها اهمیتی بسزا دارد بر اینستکه بین مواد و مقررات امتیاز نامه تمیز و تشخیصی قائل شد از اینقرار که بعضی از آنها مربوط بسازمان و عمل خدمت عمومی و برخی دیگر مربوط بتعهدات و تعهدات امتیاز دارنده و نیز استفاده از مزایای مالی بنفع او میباشد.

راجع بنوع اول از مواد امتیاز نامه باید از نوع مقررات دانست و در مقابل این قسم مواد امتیاز دارنده در وضعی قرار دارد که باید از قانون یا آئین نامه متابعت نماید و بنا بر این باید بتغییراتی که نسبت بچنین قانونها یا آئین نامه ها دست میدهد تن در دهد خواه تغییرات مزبور بوسیله قوانینی صورت گیرد یا مشمول کلیه سرویسها یا ینگاها شود و خواه بوسیله مقررات قانونی یا آئین نامه ای که مخصوص خدمت همگانی در تصدی امتیاز دارنده میباشد.

نظر مشروح در بالا منطقی مینماید بدلیل آنکه هیئتهای حاکمه و مقامات صلاحیتدار دارند و باید بتوانند در سازمان و عمل خدمتهای همگانی در هر موردی که منافع عموم آنها را مینماید تغییراتی دهند و نباید تصمیم آنها را موقوف بر رضایت یا موافقت یک یا چند نفر افراد خصوصی نمود. دلیل خلف اینک هر گاه عکس این ترتیب را در نظر گیریم چنانست که منافع همگانی را تابع منافع خصوصی قرار دهیم.

اما راجع بمواد و مقررات نوع دوم امتیاز نامه بطور واضح از نظر حقوقی اینمواد مربوط بفصل عقود و معاملات میباشد و نتیجه این امر آنستکه بدون رضای طرفین قرارداد نمیتوان هیچگونه تغییری در آنها داد. در عین حال مواردی وجود دارد که در دوره مدت امتیاز بعلت وضع قوانین یا پیش آمد اوضاع اقتصادی، سیاسی یا اجتماعی غیر متمدن قبلی و تعجیلات امتیاز دارنده بطریق محسوسی افزوده میشود و ما اینمواد را پس از این تحت عنوان وقایع پیش بینی نشده مورد گفتگو قرار خواهیم داد.

## جنگونگی وارد شدن امتیازدارنده بر سر کار و پایان کار او

امتیازنامه امتیازدارنده را معین مینماید هر گاه مقام مربوط مستقیماً با شخصی معامله کند تعیین امتیازدارنده بنابر توافق صورت میگیرد و در صورتیکه اعلام گردد کسی که دارای بهترین شرایط تضمین باشد برنده امتیاز خواهد بود، بطریقه‌ای مانند مزایده بکار برده میشود که از جهتی میتوان آنرا مسابقه نامید. معمولاً شرط میشود که داوطلب امتیاز باید دارای تابعیت آن کشور باشد مگر آنکه بعلت نبودن داوطلبان حائز شرایط در داخله داوطلبی بیگانگان نیز پذیرفته شود.

در بیشتر موارد امتیازدارنده بالفعل یک شرکت بازرگانی و غالباً شرکتی مختلط میباشد که دولت یا مقامات همگانی دیگر در آن مقدار معتنا بهی سهام دارند چنانکه شرکت واحد اتوبوسرانی در حال حاضر در تهران چنین است، همچنین شرکت سهامی گوشت تهران، در کشور فرانسه شرکت ملی راه آهن امتیازی از همین قسم میباشد (پس از جنگ جهانی دوم).

طبق اصل بیست و سوم و اصل بیست و چهارم از قانون اساسی ایران اعطای هر گونه امتیاز بیک فرد یا بیک شرکت اعم از اینکه طرف داخله باشد یا خارجه باید بتصویب مجلس شورای ملی رسد (۱).

۱- مجلس شورای ملی ایران بموجب فرمان مظفرالدین شاه مورخ ۱۴ جمادی الاخر ۱۳۲۴ هجری قمری تأسیس گردیده و قانون اساسی که مشتمل بر بنجاه و یک اصل میباشد در چهاردهم ذی قعدة ۱۳۲۴ هجری قمری بصحة آن پادشاه رسیده است - مواد مشتمل قانون اساسی مشتمل بر یکصد و هفت اصل بموجب دستخط همان شاه در تاریخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ هجری قمری بقانون اساسی اضافه گردیده است. از اصل الحاقی مصوب ۱۸ اردیبهشت ۱۳۲۸ راجع بمجلس مؤسسان و طرز تشکیل آن باید نام برد و نیز قانون تفسیر اصل هفتم قانون اساسی مصوب ۷ جمادی الاولی ۱۳۲۹ و قانون تفسیر اصل ۸۲ متمم قانون اساسی مصوب ۲۶ مرداد ۱۳۱۰ قابل ذکر میباشد.

اینک اصل بیست و سوم و اصل بیست و چهارم قانون اساسی :

اصل بیست و سوم - بدون تصویب شورای ملی امتیاز تشکیل کمپانی و شرکتهای عمومی از هر قبیل و بهر عنوان از طرف دولت داده نخواهد شد.  
 اصل بیست و چهارم - بستن عهدنامه‌ها و مقاوله نامه‌ها اعطای امتیازات (انحصار) تجارتی و صنعتی و فلاحتی اعم از اینکه طرف داخله باشد یا خارجه باید بتصویب شورای ملی برسد بامتنشای عهدنامه‌هایی که استتار آنها بمصلح دولت و ملت باشد.

پایان امتیاز بچند طریق ممکن است حالت عادی آن عبارت از پایان یافتن مدت آنست چه امتیاز همواره برای مدتی است و پس از خاتمه یافتن آن تجدید امتیاز ممکن میباشد. امتیاز بصورت‌های دیگری ممکن است پایان یابد مانند فسخ امتیاز یا اسقاط یا لغو و بالاخره باز خرید. الغای امتیاز عبارت از فسخ آنست که نوعی تنبیه انضباطی را در بردارد باین معنی که هر گاه امتیاز دارنده بوظائف و تعهدات خود عمل نکند اداره حق دارد امتیاز را لغو نماید.

باز خرید عبارت از فسخ امتیاز بنا بر ااده امتیاز دهنده است و در این صورت پرداخت حقی بدارنده امتیاز در مقابل عادی و طبیعی بنظر میرسد. در هر امتیاز موارد و ترتیب فسخ و الغاء باز خرید امتیاز در امتیاز نامه و دفترچه مشخصات ضمیمه آن تعیین میگردد.

**وضع امتیاز دارنده - اختیارات و تعهدات او - اختیارات دارنده امتیاز و منافع و تعهدات وی در هر مورد از روی امتیاز نامه و دفترچه مشخصات و مقررات قانونی و نظامات مربوط بخدمت همگانی معین و مشخص میگردد. اینک برای دقت و موشکافی در مطلب بتوضیحات ذیل میپردازیم:**

۱- امتیاز دارنده باید نوعی بتعهدات خود عمل کند که گردش کار خدمت همگانی بطور دقیق و مرتب تأمین شود. تعهدات مزبور شامل کلیه اقدامات و اعمالی است که برای عمل مداوم و مستمر و منظم خدمت همگانی مطلقاً ضرورت دارد و امتیاز دارنده خود قبول کرده است که برای تأمین آن همکاری نماید. این کیفیت نتیجه این امر است که سرویس موضوع امتیاز خدمت همگانی است (۱).

۲- امتیاز دارنده علی‌الاصول باید خود برای اجرای تعهدات خویش اقدام نماید مگر آنکه در امتیاز نامه طور دیگر پیش بینی شده باشد. هر گونه واگذاری امتیاز باید با موافقت و تصویب امتیاز دهنده باشد. در مورد فوت امتیاز دارنده اجازه امتیاز دهنده لازم است تا ورثه بتوانند جانشین او گردند، لیکن امتیاز دهنده نمیتواند از دادن اجازه امتناع ورزد مگر اینکه دلائل و علت‌های جدی برای امتناع وجود داشته باشد. هر گاه امتناع

امتیازدهنده غیرموجه و بدون دلیل باشد ممکن است پرداخت خسارت و یا فسخ امتیاز بسود دارنده امتیاز لازم آید.

بالفعل امتیاز را بشخصی عادی واگذار میکنند و او تعهد مینماید که یک شرکت سهامی (شرکت بی نام) را با شرایط معینی جانشین خود قرار دهد. این شرکت حق ندارد امتیاز را بفرد یا شرکتی دیگر واگذار کند مگر در صورتیکه خلاف آن در امتیازنامه قید شده باشد.

۳- سابقاً در بعضی از کشورها مانند فرانسه چنین نظر داشتند که اقدامات و عملیات دارنده امتیاز نباید از حدود وظایف و کار او تجاوز نماید چنانکه آراء دیوان کشور مبنی بر این معنی میباشد لیکن بعدها این عقیده تغییر کرده و دیوان کشور فرانسه هم دست از نظر پیشین خود برداشته است. شورای دولتی در آن کشور بیشتر در این باب وسعت نظر بخرج داده است.

مقررات اخیر دوباره تمایل بروش سابق دارد چنانکه در قراردادهای امتیاز استانها و شهرداریها و بنگاههای همگانی قید اینکه امتیاز دارنده بتواند و حق داشته باشد خارج از موضوع امتیاز دست باجرای کاری زند ممنوع گردیده است.

### مزایا و منافع دارنده امتیاز

صاحب امتیاز از منافع و مزایایی بهره مند میشود که در امتیازنامه معین میگردد از جمله مزایای مزبور که در هر امتیازی وجود دارد اینکه امتیاز دارنده حق دارد از مصرف کنندگان حقی دریافت دارد تا جبران هزینه های گوناگون را نموده بعلاوه سودی هم عاید وی شود. اینحق از روی تعرفه ای معین میشود که حداکثر آنرا امتیازنامه مشخص مینماید و با اصطلاح معمول در ایران آنرا بها نامند مانند آب بها یا بهای برق و تلفن و از این قبیل.

تعرفه از نظر حقوقی امری قراردادی نمیباشد و تعیین آن از طرف اداره بعمل میآید که در تغییر آن آزاد است؛ حتی اداره میتواند رأساً تعرفه را تخفیف دهد و در صورتیکه امتیاز دارنده در نتیجه این تخفیف دچار زیان گردد بطریقی زیان ویرا جبران کند.

امتیاز مزایای دیگری را نیز حاوی است چنانکه ممکن است شخص دارای امتیازی باشد که محل وقوع آن روی مال غیر منقول عمومی بوده و بموجب امتیازنامه دارای حق انحصاری نسبت با استفاده از غیر منقول باشد. در بیشتر موارد ماده ای در امتیازنامه درج

میکنند حاکی از اینکه شخص حقوقی (امتیازدهنده) تعهد میکند که موجبات مساعدت يك مؤسسه رقیب را فراهم نسازد مثلاً از دادن امتیاز دیگری با شخص خودداری کند یا اجازه حفر کانال و ریل گذاری در غیر منقول عمومی که مورد امتیاز در آن واقع است بکسی ندهد.

هر گاه چنین تعهدی از طرف امتیازدهنده وجود نداشته باشد وی میتواند بیک بنگاه یا مؤسسه رقیب نیز امتیاز اعطاء کند.

امتیاز دهنده غالباً متعهد میشود که با امتیاز گیرنده مساعدتهای مالی نماید از قبیل اعطای کمک هزینه، دادن وام و تضمین دارندگان سهام برای دریافت مبلغی بعنوان سود سهام.

**نظارت در کار امتیاز - ایفای تعهدات گیرنده امتیاز** بچند طریق تأمین میشود از اینقرار:

۱- مأموران اداره حق نظارت در کارهای امتیاز دارنده دارند که در بعضی موارد مانند امتیاز راه آهن در کشورهایی که آنها با امتیاز میدهند بسیار دقیق و جدی میباشد (۱).

۲- در امتیازنامه و دفترچه مشخصات مجازاتهای گوناگون پیش بینی میشود مانند برداشت از روی وجوهی که باید با امتیاز دارنده پرداخت شود یا جریمه و توقیف کارهای امتیاز دارنده و نیز در دست گرفتن کار از طرف شخص حقوقی عمومی و ادامه آن بطریق امانی و الغاء امتیاز و غیره.

۳- بجای مجازاتهای یاد شده در بالا ممکن است امتیاز دهنده درخواست خسارت نماید.

۴- بیشتر اوقات مجازاتهای کیفری توسط قانون برای تخلف امتیاز دارنده پیش بینی میشود. وضع دارنده امتیاز در صورتیکه تخمیلات اولیه وی بعلت قوانین و مقررات بعدی

۱- در کشور فرانسه هنگامی که شرکتهای دارنده امتیاز راه آهن از دولت درخواست کمکهای مالی بصورت سرمایه گذاری یا وام یا پیش پرداخت یا تضمین سود می نمایند تحت نظارت قرار میگیرند همچنین هر گاه از کمک هزینه یا مزایای مالی دولت استفاده کنند ممکن است توسط تصویبنامه تحت نظارت قرار گیرند.

سنگین تر گردد. بسیار اتفاق می افتد که در طول مدت امتیاز تکالیف و تحمیلات امتیاز دارنده شدت می یابد و آن هنگامی است که قوانین و مقررات تازه ای پیدا شود و امتیاز دارنده مجبور باشد وضع خود را با آن تطبیق دهد. همچنین هر گاه در اوضاع و مقتضیات سیاسی اقتصادی یا اجتماعی تغییراتی روی نماید. حال باید دید در مقابل تحمیلات تازه آیا امتیاز دارنده حق دارد برای جبران چیزی مطالبه کند؟

در صورتیکه موضوع امتیاز نامه پیش بینی شده باشد کار آسان است و باید طرفین طبق آن رفتار کنند اما در صورتیکه امتیاز نامه را جمع بدان مستکوت باشد تکلیف چیست؟ در این صورت باید مورد را تشخیص داد:

هر گاه تغییر در نتیجه قانون یا مقررات دیگری (مانند تصویب نامه یا آیین نامه) باشد که بالاخص ناظر بر خدمت همگانی موضوع امتیاز نباشد در این صورت امتیاز دارنده اصولاً جق ندارد چیزی مطالبه کند. لیکن اگر مقررات قانون یا آیین نامه چنان باشد که بواقع تحمیل خاصی برای امتیاز دارنده ایجاد کند یا نسبت به حقوقی که مواد قراردادی مندرج در امتیاز نامه برای وی قائل شده لطمه وارد آید در این صورت راه حل دیگری را باید اختیار نمود.

هر گاه تغییر در نتیجه مقرراتی باشد که بخصوص برای سرویس مورد امتیاز وضع شده طبیعی است که امتیاز دارنده حق دارد جبران خسارت یا لطمه وارد را مطالبه کند.

### ضمانت اجرائی در امتیاز

ممکن است یکی از طرفین در قرارداد امتیاز بتعهدات و وظائف خود عمل ننماید در این صورت باید دانست تکلیف طرف مقابل چیست و چه وسائلی برای استیفای حق خود در دست دارد.

هر گاه امتیاز دهنده بوعده خود وفا نکند و یا آنکه اجرای قرارداد بعلتی که ناشی از عمل خود اوست (عمل اداره (۱)) مشکلتر شود امتیاز دارنده حق دریافت مبلغی بطور فوق العاده خواهد داشت و نیز وقتی بعلتهای یاد شده اجرای قرارداد غیرممکن شود وی میتواند درخواست فسخ امتیاز را بنماید.

هر گاه تخلف از سوی گیرنده امتیاز باشد معمولاً در دفترچه مشخصات تحت عنوان

جریمه و مجازات متخلف قید میشود مانند اینکه برای هر روز تأخیر امتیاز دارنده باید فلان مبلغ جریمه پرداخت کند. در غیر این صورت طریقه‌های زیرین معمول است :

**الف - زیر نظر گرفتن امتیاز (۱)** - این مجازات عبارت از اینست که اداره (امتیاز دهنده) خود کارها را در دست گرفته و بجای امتیاز دارنده که از عهده انجام و اداره کار بر نیامده است سرویس را راه انداخته و بکار دارد. کلیه هزینه را اداره بحساب متخلف میگذارد لیکن این امر موقتی است و بمحض اینکه مقتضیات فراهم آمد رفع بازداشت از امتیاز بعمل آمده کار بردارنده امتیاز مسترد میگردد.

**ب - الغاء امتیاز** - سابقاً تحت عنوان «نظارت در امتیاز» بالغاء امتیاز اشاره شد و اکنون نیز یادآوری میکنیم که الغاء در امتیاز امری است قطعی و بقرارداد پایان میدهد. این مجازات در مورد امتیاز بی اندازه سخت تر از مورد مقاطعه است زیرا امتیاز دارنده بمرور زمان با دریافت بهای سرویس از استفاده کنندگان باید جبران هزینه‌ها و تأمین سود خویش را بنماید و لغو امتیاز ویرا بدین طریق از رسیدن بحق خود محروم میدارد؛ بنابراین ملاحظه میشود که بندرت بچنین اقدامی برای مجازات گیرنده امتیاز مبادرت میکنند.

پیش از عملی ساختن الغاء امتیاز باید بامتیاز دارنده اخطار نمود و ممکن است از طرف مقام صلاحیت دار بنا و مهلت داده شود تا وسائل تأمین سرویس را فراهم نماید. معمولاً قرارداد امتیاز مقام اداری معینی را از قبیل شهردار یا استاندار یا وزیر بعنوان مرجع دادرسی (قضائی) تعیین میکنند.

پس از لغو امتیاز معمول آنست که امتیاز را بمزایده میگذارند و بهای آن بامتیاز دار سابق داده میشود. در صورتیکه داوطلب مزایده یافت نشود تمامی دستگاه بامتیاز دهنده تعلق مییابد. هر گاه امتیاز از طرف امتیاز دهنده بناحق لغو شده باشد امتیاز دارنده علاوه بر دریافت فوق العاده (۲) حق دارد الغاء امتیاز را ابطال نماید و بامتیاز خود رجوع کند زیرا مسئله مدت در امتیاز امری است اساسی و هر گاه قبل از انقضای آن اداره بخواهد

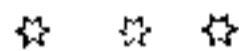
1- La mise sous séquestre

2- Indemnité

بامتیاز خاتمه دهد ناچار باید آنرا باز خرید نماید نه آنکه بلغو و اسقاط قرارداد اقدام کند (۱)

**پایان امتیاز -** جز در موارد فسخ قرارداد امتیاز بتراضی طرفین یا الغاء آن دارنده امتیاز حق دارد تا پایان مدت برقرار بماند تنها موردیکه امتیاز دهنده میتواند قرارداد امتیاز را بیکطرفی لغو کند اختیار یا حق باز خرید است (۲) و آن نوعی حق سلب مالکیت میباشد. هر گاه در قرارداد راجع بحق باز خرید ذکر شده باشد اجازه را توسط قانون باید تحصیل نمایند لیکن قرارداد امتیاز همیشه متضمن حق نامبرده میباشد و بموجب قواعدی که راجع باین موضوع در دفترچه مشخصات تعیین گردیده عمل مینمایند و سالانه حقی بامتیاز دارنده میپردازند که تقریباً در حدود سود او بوده و تا آخر مدت امتیاز ادامه مییابد.

بهر صورتی که امتیاز پایان رسد و خاتمه پذیرد تمام کارها و ساختمانها و دستگاهها و منضومات لازم آنها بامتیاز دهنده برگشت میکند و بعضی اوقات تمیز و تشخیص اینکه فلان شیئی جزء دستگاه امتیاز است یا مربوط بدان نیست تولید اشکال میکند مانند کارخانه برقی که مصرف امتیاز را تأمین نموده و در عین حال در خارج بمشتریان خود برق بفروشد. مواد و کالای موجود بهای روز باز خرید ارزیابی میشود.



امتیاز دارنده در ازاء کارها و خدمتهائی که انجام میدهد چنانکه در پیش گفته شد حق دریافت بهای سرویس را دارد که آنرا تا کس (۳) نامند و ما آنرا بهامیخوانیم؛ علاوه بر این ممکن است بموجب قرارداد مزایائی از طرف اداره (امتیاز دهنده) باو داده شود از قبیل کمک هزینه (۴) و تضمین سود (۵) و ام بدون پرداخت سود یا تخفیف آن (۶)



(۱) باز اذنو یا دآور میشود آنچه ما در اینجا ذکر مینمائیم اصول و کلیات است و در کشورهای متقدم و مترقی امروز کم یا بیش این اصول معمول میباشد؛ البته در فروع و جزئیات با نحوه عمل هر کشوری وضعی مخصوص بخود دارد و ما بجهات عدیده که در اینجا مجال بحث آن نیست بهتر دانستیم که کشور فرانسه را بطور نمونه انتخاب کرده و اصول معمول در آن کشور را در این مباحث ذکر نمائیم.

Taxe (۳)                      Rachat (۲)

Subvention (۴)

Garantie d'intérêt (۵)

Prêt sans intérêt ou à intérêt réduit (۶)



## فصل پنجم

### بهای سرویس یا خدمت همگانی

از نظر حقوقی تا کس یا بهای ثابت برای استفاده از سرویس مورد امتیاز امری قراردادی نبوده و نوعی مالیات مخصوص میباشد. تعرفه که تا کس از روی آن بدست میآید صورت قانونی دارد که گاه مستقیماً باید قوه مقننه آنرا تصویب نماید و گاه از طرف قوه مزبور بدولت یعنی قوه مجریه اختیار و اجازه داده میشود که تعرفه را تصویب کند و یا در موارد مقتضی آنرا تغییر دهد که در اینصورت تعرفه صورت تصویبنامه هیئت وزیران را دارد بنابراین تعرفه بهر صورتیکه باشد از نوع مقررات بشمار میآید. از این تعریف نتیجه‌های ذیل حاصل میشود :

۱- حقوقی که بعنوان بهای سرویس از مصرف کنندگان یا استفاده کنندگان گرفته میشود میزان آن باید الزاماً از طرف مقامات صلاحیتدار تعیین گردیده و بتصویب برسد (۱)

۲- تعرفه در هر آن ممکن است تغییر یابد باینمعنی که در تغییر تعرفه رضایت طرفین الزامی نیست؛ حال نسبت بجنبه اول یعنی غیر قراردادی بودن تعرفه روابط بین امتیاز دارنده و مصرف کنندگان و همچنین امتیاز دارنده و امتیاز دهنده را شرح میدهیم :

**الف - روابط امتیاز دارنده و مصرف کنندگان -** نسبت بحال مصرف کنندگان تعرفه عبارت از يك نوع قانون مالیاتی است که از نظر حقوقی مجبورند مبالغ تا کسی را که تعرفه معین نموده بپردازند بدون آنکه حق چون و چرا و تغییر آنرا داشته باشند .

تنها شرط آنکه اشخاص بتوانند از خدمت همگانی موضوع امتیاز استفاده کنند آنستکه بهای آنرا طبق شرایط تعرفه پرداخت نمایند و بمحض اینکه تعرفه تغییر یابد پس از انتشار قانونی آن خود بخود شامل استفاده کنندگان میگردد .

**ب - روابط بین امتیاز دارنده و اداره ( امتیاز دهنده ) -** تعرفه و تنظیم آن

منحصراً وظیفه و عمل اداره میباشد و اداره امتیاز دارنده بهیچ روی در آن دخالتی ندارد  
بعبارت دیگر تعرفه دارای جنبه مقرراتی و قانونی و در نتیجه غیر قراردادی است .  
در پیش نیز گفته شد که تعرفه در مقابل عامه صریحاً دارای جنبه قانونی است  
و بنابراین معقول و منطقی نیست که در مقابل امتیاز دارنده جنبه عقد و پیمان داشته باشد  
زیرا طبق موازین حقوقی سند یا مدرک معینی نمیتواند بر حسب اشخاص دارای طبایع  
و جنبه های گوناگون باشد .

هر گاه موضوع را از نظر های اقتصادی و سیاسی و اجتماعی نیز در نظر گیریم تعرفه وقتی  
میتواند عمل خدمت همگانی را بطور مرتب و منظم تأمین نماید که دارای جنبه مقرراتی و  
قانونی باشد. بطور کلی سازمان هر سرویس عمومی باید به بهترین وجهی احتیاجی از جامعه را  
که اصلی شناخته شده رفع نماید و از این نظر تعرفه دارای عمل مهمی میباشد و بسا میشود  
که پایه ترقیات يك کشور روی تعرفه قرار میگردد چنانکه در تعرفه راه آهن بخوبی  
این مطلب مشهود است. در تعرفه راه آهن ایران برای کالاهای صادراتی تعرفه خاصی قائل  
شده اند و بخصوص برای حمل و نقل سنگهای معدنی تخفیف قابل ملاحظه وجود دارد  
و همین امر موجب شده است که در سالهای اخیر صادرات سنگ معدن افزایش قابل  
توجهی پیدا کند .

منظور از شرح بالا آنستکه تعرفه نیز مانند سایر قسمتهای سازمانی در کشور  
در هر آن که ضرورت ایجاد نماید باید بر حسب مقتضیات اقتصادی ، اجتماعی و سیاسی  
قابل تغییر باشد .

غالباً اتفاق میافتد که امتیاز گیرنده در تهیه و تنظیم تعرفه و یا تغییر آن شرکت کند  
و این امر خیلی طبیعی است زیرا وی بهتر از هر کس دیگر میتواند تشخیص دهد مبالغی  
که از راه دریافت بهای سرویس از مردم جمع آوری میشود در مقابل هزینه سرویس و  
هزینه های گوناگون بهره برداری و سود کافی برای سرمایه های بکار رفته و تأمین نفعی عادلانه  
برای پیمانکار جواب گو میباشد یا نمیباشد .

دخالت امتیاز دارنده در تعرفه بصورت های گوناگون واقع میشود :

بسا اوقات اداره حاضر میشود که امتیاز دارنده پیشنهادهائی در خصوص تعرفه بدهد.  
در موارد زیادی در دفترچه مشخصات قید میشود که بهای سرویس در حدود

بیشینه (حداکثر یا ماکزیمم) دریافت گردد در این صورت امتیاز دارنده مجاز است بدین خود تا کس را کمتر از حد اکثر تعیین کند.

تعیین بهای سرویس توسط تعرفه و طرز عمل بهر نحوی که باشد روابط بین امتیاز دارنده و اداره صورت عقد و پیمان نخواهد داشت و از این اصل کلی نتیجه‌های ذیل بدست می‌آید :

۱- دخالت امتیازدارنده در تهیه یا تغییر تعرفه (وقتی متن قرارداد پیش بینی کند) نباید بعنوان شرکت در تنظیم تعرفه که عبارت از يك مدرک حقوقی است تلقی شود. تعرفه بلاصالحه قراردادی است یکطرفی ناشی از اداره و از همین لحاظ از نوع آئین نامه بشمار میرود و آن خود منحصرأ وابستگی با اداره دارد، نهایت این که از نظر اهمیت موضوع این آئین نامه باید بتصویب قوه مقننه برسد که در آن صورت عنوان قانون پیدا میکند و با در مواردیکه قانون اجازه دهد تصویب هیئت وزیران کافی است که در این مورد تعرفه صورت تصویب نامه هیئت وزیران خواهد داشت.

اداره در بسیاری از موارد بدون مشورت قبلی یا خواستن نظر امتیاز دارنده تعرفه را تعیین می‌نماید و در این صورت تعرفه را نیز مانند سایر شرایط باطلاع امتیاز دارنده می‌رساند.

۲- اختیار تعیین تعرفه امری است که با آئین نامه اداری مناسبت دارد و بنابراین مقام صلاحیتدار اداری در این خصوص تعهدی در مقابل امتیازدارنده ندارد. تنها کاریکه امتیاز دارنده میتواند بکند اینست که نظر خود را اظهار دارد. اداره بر حسب مقتضیات مصالح و منافع همگانی میتواند باظهارات وی ترتیب اثر دهد یا ندهد، تشخیص منافع همگانی ناگزیر در اختیار اداره است.

تنها در موردیکه مقررات و مواد امتیاز نامه پیش بینی نماید اداره ملزم است قبل از تصویب تعرفه جدید نظر امتیاز دارنده را بخواند و چنانکه گفته شد در این صورت هم نظر مزبور تعهدی برای اداره نمیتواند ایجاد کند.

۳- در دفترچه مشخصات ماده ایست مشعر بر اینکه امتیازدارنده مجاز است تا کسی دریافت دارد در حدود حداکثری که قرارداد آنرا تعیین میکند. معنی این جمله آن نیست که بدون تصویب اداره بتوان بهار تعیین نمود هر چند که از بیشینه مزبور تجاوز نکند. هر تعرفه باید بتصویب مقام صلاحیتدار برسد حتی وقتی در حدود بیشینه

باشد و بدون این شرط دریافت بها صورت قانونی نخواهد داشت .

۴- اداره حق دارد تعرفه را تنزل دهد هر چند بدون رضایت و موافقت امتیازدارنده و یا برخلاف میل او باشد .

۵- مقامات عمومی اجباری برای بالا بردن تعرفه ندارند هر چند که امتیاز برای دارنده آن بهره کفی تأمین نکند . منافع همگانی و مصلحت بسا اوقات اقتضا دارد که تعرفه با وجود آنکه هزینه بهره برداری را تکافؤ نمیکند بهمان حال بماند . در هیچ موردی تعرفه خود بخود و بطریق الزامی نباید ترقی یابد .



حال باید دید با اختیاراتی که اداره در تعیین و تغییر یا نگاهداری تعرفه در هر حال دارد تکلیف صاحب امتیاز چیست ؟

امتیاز دارنده اصولاً پیمانکاریست که برای کسب سود کوشش مینماید و بدیهی است که در مقابل زحمات و تلاش و کارش منافع مشروعی باو تعلق میگیرد که باید در حدود ثابتی برقرار باشد . در اینجا منظور از این بحث آنستکه بدانیم تغییر پذیری تعرفه را از طرف اداره بطور یکجانبی با حق امتیاز دارنده نسبت بسود و در آمدی ثابت چگونه میتوان با یکدیگر وفق و سازش داد ؟

باید در ابتدا این امر را توجه نمود و مورد قبول قرار داد که از لحاظ امتیاز دارنده بهر صورت و شکلی که پاداش خود را دریافت دارد و بحق خود برسد در اصل موضوع تغییری حاصل نشده و منظور وی بعمل میآید؛ باین معنی که خواه از طریق دریافت بهای سرویس از استفاده کنندگان باشد یا از طریق پرداخت مبالغی از طرف اداره در هر صورت حق امتیاز دارنده در مقابل خدمت و کارش استیفا میگردد .

اما راجع باداره یعنی مقام همگانی دارای اختیارات هر چند بنا بر اقتضای منافع و مصالح عمومی اختیارات مربوط بتعرفه حق مسلم آن محسوب میشود لیکن حق آنستکه اعمال این اختیار نباید موجب زیان و زحمت امتیاز دارنده و احیاناً از پای در آمدن وی شود . با این ملاحظات حل مسئله بدو طریق ممکن است :

۱- اداره اختیار داشته باشد تعرفه را تنزل دهد، در مقابل وقتی این تنزل موجب زیان امتیاز دارنده شود اداره ملزم بپرداخت مبالغی بطور فوق العاده باو باشد . منظور از زیان در اینجا کاسته شدن منافی است که هنگام عقد قرارداد منظور طرفین بوده است

و چنانکه در پیش گذشت این قسم زیان را عدم النفع گویند .

۲- پائین آوردن تعرفه اقدامی مهم و عملی شدید محسوب میشود و بنابراین در صورتیکه از طرف امتیازدارنده درخواست شود و یا رضایت دهد میتواند قائل شد که در مواردیکه تنزل تعرفه مقتضی شود مقام صلاحیتدار دیگری غیر از مقام همگانی که صلاحیت تغییر تعرفه را دارد در کار دخالت نموده و تصمیم آن معتبر و قاطع شناخته شود .

**پرداخت فوق العاده بامتیازدارنده در مورد تخفیف تعرفه از طرف اداره**  
 هنگام دادن امتیاز ، امتیاز دهنده رسماً بامتیاز گیرنده وعده میدهد که سود عادلانه ای از بهره برداری نصیب او شود و همین کیفیت مجوز پرداخت فوق العاده است . هر گاه با وجود تخفیف تعرفه از طرف اداره سود عادلانه که در آغاز کار پیش بینی میشد برای امتیازدارنده باقیماند دیگر مجوزی برای درخواست فوق العاده باقی نمیماند .

برای دریافت فوق العاده باید اثبات زیان نمود و هر گاه امتیازدارنده مدلل سازد که سود زیاده از اندازه وی لطمه وارد آمده آنرا نباید زیان تلقی نموده مستلزم دریافت فوق العاده دانست زیرا فوق العاده مزبور را عموم مردم بصورت دیگری و بعنوان مالیات میپردازند و اداره در موقع دادن امتیاز از دفاع عامه دست برداشته است .

اداره دارای دو گونه اختیار است که لازمه خدمت همگانی بوده و از فحوای معنی آن نتیجه میشود :

اول اختیار نظارت در امور مالی امتیازدارنده بطور دقیق ، بطریقی که معلوم دارد آیا تعرفه معمول عادلانه بوده و یا سود عادلانه ای که طرفین در نظر داشته اند مطابقت دارد یا ندارد .  
 دوم اختیار اینکه در موقع لزوم تعرفه را تخفیف داده و آنرا بامتیاز دارنده تحمیل نماید .

اختیارات دو گانه بالا زیر نظر مقام صلاحیتدار قضائی نسبت بامتیاز اعمال میشود در موارد تخفیف تعرفه از طرف اداره همچنین وقتی امتیاز دارنده درخواست بالا بردن میزان تعرفه را دارد مقام قضائی رسیدگی نموده و ملاحظه مینماید که سود پیش بینی شده برای امتیازدارنده تأمین میشود یا نه در صورت اول ادعای او را رد میکنند و در صورت دوم نظر خود را میدهد مبنی بر اینکه امتیازدارنده حق دارد درخواست فوق العاده ای نماید معادل اختلافی که در منافع عادی وی روی داده است . اما تعیین طریقه پرداخت فوق العاده بامقام قضائی نیست این اختیار مطلقاً با اداره است برای آنکه مناسبترین طریقه مالی

را که بامناف همگانی مطابقت دارد برای پرداخت فوق‌العاده انتخاب کند مثلاً گاهی با پرداخت مبلغی ماهانه یا در هر سه ماه یا شش ماه و غیره عمل میکند و گاه با بالا بردن تعرفه منظور را تأمین مینماید. برای توضیح مطلب اخیر باید دید معنای مالی بها یا تا کسی که برای خدمت همگانی دریافت میشود چیست؟ در جواب گوئیم برای پوشش یا تأمین کلیه هزینه‌های يك خدمت همگانی از نظر فن‌مالیه سه طریقه موجود است از اینقرار:

۱- پرداخت تمامی هزینه بعهده استفاده کنندگان گذارده شود.

۲- کلیه هزینه را مالیات دهندگان بپردازند.

۳- هزینه مورد بحث بین استفاده کنندگان و مالیات دهندگان تقسیم شود.

در مورد اول سرویس همگانی مورد امتیاز منحصرأ با تا کس یا بهای سرویس اداره میشود که امتیازدارنده از استفاده کنندگان دریافت میدارد. در مورد دوم خدمت همگانی منحصرأ با وجوهی که اداره از منابع مالیاتی بامتیازدارنده میپردازد تأمین میشود. در مورد سوم سرویس مورد امتیاز هم با درآمد تا کس که از استفاده کنندگان دریافت میدارند اداره میشود و هم از مبلغی که اداره بعنوان مساعدت از وجوه مالیاتی بامتیاز دارنده میپردازد.

چنانکه گفتیم اختیار طریقه پرداخت فوق‌العاده بامتیازدارنده با اداره است و این امر جنبه سیاسی دارد از اینقرار که اداره باید تشخیص دهد در چه مواردی مصالح و منافع همگانی اقتضا دارد که فلان سرویس عمومی از راه تا کس اداره شود یا از راه مالیات و بچه میزان باید باین جهت از این دو طریقه عمل کرد. مواردی اقتضا دارد که مصرف کنندگان یا استفاده کنندگان از سرویس را تشویق نمایند در این صورت بهای سرویس را تخفیف داده و بوسیله مالیات جبران کسر هزینه را میکنند. مثال راه آهن در این مورد مطلب را بخوبی معلوم میدارد از اینقرار که در بسیاری از شهرهای کشورهای غربی که راه آهن بطور امتیاز دست کمپانیهاست دفترچه‌های بلیت خیلی ارزان برای مشترکان ترتیب میدهند بمنظور آنکه کارگران شهری بتوانند در حومه منزل کرده و با هزینه مختصری بشهر رفت و آمد نمایند و این راهی صحیح و عقلانی است برای حل مسئله خانه و مسکن که خود موضوعی اجتماعی و بسیار مهم است، زیرا نتایجی بر آن مترتب است که بی اندازه قابل

توجه میباید از قبیل بهداشت - اخلاق - قوام و ثبات اجتماعی - بهبود نسل و غیر آن .  
 با این ملاحظه بجاست که تعرفه راه آهن را در مورد یادشده پائین آورند بقسمی  
 که بهای بلیت از بهای تمام شدن سرویس خیلی کمتر باشد . بدیهی است که این اختلاف از  
 راه مالیات جبران میشود یعنی تفاوت مزبور را اداره میپردازد و در آمد اداره نیز معلوم  
 است که از منابع مالیاتی یعنی پولی است که عموم مردم پرداخته اند .

### مقام صلاحیتدار برای آنکه رأساً تعرفه را تغییر دهد

معمولاً قانونی مقرر میدارد که قواعد مربوط بتعرفه خدماتهای همگانی مورد  
 امتیاز را آئین نامه ای تعیین نماید که بتصویب هیئت وزیران برسد . از اینجمله معلوم  
 میشود اخذ تاکس از استفاده کنندگان اصلی است که اجازه آن با قوه مقننه یا پارلمان  
 است و بمأمورین اداری (که تعیین آنها نیز طبق مقررات انجام میپذیرد) که جزء قوه  
 مجریه میباشند صلاحیت تعیین تعرفه و تغییر آنرا میدهد .

آئین نامه پیش گفته قواعد راجع بصلاحیت و شرایط بکار بردن آنرا معلوم میدارد  
 مانند آنکه صلاحیت يك مأمور اداری را در موضوع تعیین تعرفه مشروط بفلان شرط  
 نماید مثلاً آئین نامه بفلان مأمور صلاحیت بالابردن یا پائین آوردن تعرفه را میدهد ولی  
 فقط در فلان مورد معین و نه غیر از آن .

بالا بردن تعرفه و نیز تخفیف آن بنا بر پیشنهاد امتیاز دارنده یا در موردی که  
 در آمد امتیاز از حد و مبلغ معینی تجاوز نماید عبارت از يك تصمیم اداری است؛ اما نتایج آن  
 بمراتب کم اهمیت تر از وقتی میباشد که برخلاف نظر امتیاز دارنده و یا در موردی که اضافه  
 در آمد موجود نباشد تعرفه را رأساً تخفیف دهند . در چنین موردی قانون یا آئین نامه  
 (مربوط بسرویس همگانی موضوع امتیاز) اخذ تصمیم را بمقام بالاتر محول میدارد .  
 در مورد خدتهای همگانی ملی این مقام پارلمان (۱) است .

پارلمان صلاحیت دارد کلیه خدماتهای همگانی را سازمان دهد و مالیاتهای عمومی  
 یا خصوصی (تاکس) برقرار نماید؛ نتیجه آنستکه در برخی موارد که قانون یا آئین نامه  
 خدمت همگانی ملی مورد امتیاز، راجع بتخفیف تعرفه رأساً و بلا شرط، سکوت است  
 این سکوت باید چنین تعبیر شود که حق صدور حکم تخفیف مخصوص پارلمان است . در  
 اینصورت یعنی وقتی پارلمان تصمیم گیرد تعرفه را تخفیف دهد این عمل را نمیتوان

(۱) در قسمت ضمیمه در پایان این فصل راجع بپارلمان مراجعه شود .

بزور و فشار یا سوء استفاده از اختیارات و پایمال نمودن قرارداد امتیاز حمل نمود بلکه اینکار عبارت از صلاحیت پارلمانی است که موافق قاعده اعمال شده است .

تعرفه قاعده ایست عمومی بدون نظر باشخاص و بعبارت دیگر مدرکی است قانونی از نوع آئین نامه که مربوط بقواعد سازمانی يك سرویس همگانی میباشد. حال وقتی ملاحظه نمائیم که تغییر قواعد سازمانی خدمات همگانی ملی ولو آنکه بامتیاز واگذار شود از اختیارات غیر قابل انفکاک پارلمان است این نتیجه بدست میآید که قرارداد امتیاز نمیتواند از نظر حقوقی این اختیار را سلب و یا محدود نماید .

از طرفی دیگر این مطلب را هم نمیتوان انکار کرد که وقتی مقام صلاحیت دار (مانند پارلمان) تصمیم گرفت تعرفه را رأساً تغییر دهد مانع از این نخواهد بود که امتیاز دارنده حق خود را بصورت دیگری غیر از بها یا تا کس دریافت دارد . در این صورت یعنی وقتی بواسطه تخفیف تعرفه امتیاز دارنده دچار زیان غیر موجهی گردد مقام صلاحیت دار تقبل ضمنی کرده است که قسمتی از هزینه سرویس را بوسیله مالیات پردازد .

