

## قسمت ضمیمه راجع پارلمان برخی از کشورها

### پارلمان انگلستان

پارلمان انگلستان مقام عالی قوهٔ تقنینیهٔ آن کشور است و اصل آن شورای عالی سلطنتی در زمان نورمانها بوده است که از امیران تابع شاه تشکیل میشد و در سدهٔ سیزدهم نمایندگان ولایات نیز گاهی در آن احضار میشدند - پارلمان معروف به منفر (۱) در سال ۱۲۶۵ این سابقه را گذاشت که نمایندگان هم از ولایات و هم از شهرها انتخاب گردیدند و ادوار اول از سال ۱۲۷۵ بعد این ترتیب را پیروی کرد - در زمان ادوار سوم نمایندگان شهرها و اشراف کوچک ولایات (۲) با هم اجتماع کرده و تشکیل مجلس عوام (۳) را دادند. در سدهٔ ۱۵ پارلمان حق قانونگزاری پیدا کرد و از آن بعد توانست محاسبات عمومی را رسیدگی کرده و وزیران را استیضاح نماید.

اختیارات پارلمان در زمان سلسلهٔ **یرکها و تودرها** (۴) بسیار کم شد ولی در زمان الیزابت با زروح استقلال پیدا کرد. انقلابات ۱۶۴۰ و ۱۶۸۸ نظارت پارلمان را در قوهٔ مجریه و قضایه برقرار نمود و سرانجام اختیار پادشاه را راجع بوضع مالیات یا قانونگزاری بدون موافقت پارلمان لغو نمود. در اثنای این کشمکشها دو حزب بزرگ و یگرو تاریز (۵) پیدا شده و پس از ۱۶۸۸ عادت بر این جاری شد که وزیران را از حزبی که در مجلس عوام اکثریت دارد انتخاب کنند. (۶)

بعدها پارلمان انگلیس با پارلمان اسکاتلند (در ۱۷۰۷) و ایرلند (۱۸۰۱-۱۹۲۲) ملحق شد و پرداخت مبالغی برای انتخاب شدن یا داشتن حداقلی ممکن مالی برای انتخاب کنندگان بتدریج برای طبقات گوناگون از بین رفت و آزادی انتخابات از این نظر تأمین

1 - Montfort's Parliament.

2 - Knights.

3 - House of Commons

4 - Yorkists & Tudors

5 - Tories - Whigs

۶ - راجع بشرح پارلمان انگلستان بیشتر از دائرة المعارف سدهٔ بیستم هاجینسن

Hutchinson's Twentieth Century Encyclopaedia استفاده شده است.

گردید و چندین نوبت عده نمایندگان تغییر کرد و بنسبت جمعیت تعیین گردید (آخرین بار در ۱۹۴۸) در ۱۹۱۱ بنام نمایندگان مقرر در یافت دارند - مدت و دوره پارلمان چندین نوبت تغییر کرده سر انجام در ۱۹۱۱ به پنجسال مقرر گردید لیکن هر وقت لازم بدانند با پارلمان است که دوره خود را تمدید نماید چنانکه این امر در زمان جنگ اتفاق افتاد. در ۱۹۱۱ قانونی از مجلس عوام مقرر داشت که لردها حق ندارند قوانین مالی را رد کرده یا تغییر دهند و نیز هر قانونی که در سه جلسه متوالی از تصویب مجلس عامه گذشت برای تصویب و توشیح پادشاه فرستاده میشود هر چند که مجلس لردها با آن مخالف باشد بشرط آنکه افلاً دو سال از تاریخ پیشنهاد قانون بگذرد. در ۱۹۴۸ این مدت به یکسال تقلیل داده شد.

**مجلس لردها** از اعیان انگلیس (۱) دو اسقف اعظم ۲۴ اسقف ۱۶ نفر اعیان اسکاتلند برای دوره پارلمانی و ۲۸ نفر اعیان ایرلندی برای تمام عمر تشکیل میشود.

عده اعضای مجلس عوام تغییراتی کرده است چنانکه در ۱۹۴۵ عده نمایندگان آن ۶۴۰ نفر و در ۱۹۴۸ ۶۰۸ نفر بوده است. رئیس مجلس لردها به **مهر دار** (۲) و رئیس مجلس عوام به **سخنگو** (۳) معروف است.

### ترتیب تصویب قانون

لایحه یا طرح قانونی ابتدا یکمرتبه در مجلس قرائت میشود در مرتبه دوم جزئیات آن مورد بحث واقع گردیده پس از آن بکمیسیون مربوطه میرود سپس در جلسه خصوصی مورد بررسی قرار میگردد پس از آنکه بار سوم در مجلس قرائت شد، بمجلس لردها فرستاده میشود و همین جریان را طی مینماید. اگر در دومجلس مورد تصویب قرار گرفت برای تصویب مقام سلطنت فرستاده میشود و پس از صحنه گذاری پادشاه (توشیح) صورت قانونی پیدا میکند.

## پارلمان در آمریکا

در امریکا فوئمتنه از دو مجلس تشکیل میشود یکی مجلس نمایندگان (۴) دیگری سنا (۵) و از مجموع آن دو کانگرس (۶) بوجود میآید که بمنزله پارلمان میباشد.

1-- Peers.

2-- Lord Chancellor

3-- Speaker.

4-- House of Representatives.

5-- Senate.

6-- Congress

مجلس نمایندگان دارای ۴۳۵ نفر عضو است که بنسبت جمعیت از کشورهای متحد برای مدت دو سال انتخاب میشوند. سنا ۹۹ عضو یا سناتور دارد باین طریق که هر یک از کشورهای متحد دو سناتور برای مدت ۶ سال انتخاب کرده بسنا میفرستند. نمایندگان و سناتورها مستقیماً از طرف مردم انتخاب میشوند. به عبارت دیگر انتخاب بار ای یک درجه ای صورت میگیرد. محل انعقاد کنگره (کانگرس) در واشنگتن میباشد.

### پارلمان در فرانسه

قانون اساسی ۳-۱۵ سپتامبر ۱۷۹۱ سلطنت مطلقه را مبدل بسلطنت مشروطه نمود بموجب این قانون اساسی قوه اجرائیه پادشاه تعلق داشت که از مسئولیت مصون بود. انتصاب و عزل وزیران با پادشاه بوده و نمایندگان حق نداشتند با کثرت آراء وزراء را وادار باستعفا کنند.

قانون اساسی ۲۴ ژوئن ۱۷۹۳ حکومت سلطنتی را در فرانسه ملغی نمود و حکومت جمهوری را برقرار کرد بموجب آن قوه مقننه متعلق بمجلس واحدی بود که برای مدت یکسال انتخاب میشد.

بموجب قانون اساسی سال سوم جمهوری (۱۷۹۵) پارلمان را شورای ۵۰۰ نفری و مجلس شیوخ تشکیل میداد. عده اعضای مجلس شیوخ بالغ بر ۲۵۰ نفر میشد انتخابات دو مجلس غیر مستقیم و در درجه ای بود. قوه اجرائیه در دست هیئتی موسوم به هیئت مدیره (۱) و دارای ۵ نفر عضو بود.

در سال هشتم جمهوری (۱۷۹۹) در اثر کودتای ناپلئون قانون اساسی سابق مبدل بنانون اساسی جدیدی شد قانون اساسی ۱۷۹۹ برای تهیه و تصویب قوانین چهار مجلس ذیل را تاسیس نمود:

- ۱- مجلس شورای دولتی (۲)
- ۲- مجلس تریبون (۳)
- ۳- هیئت تقنینیه (۴)
- ۴- مجلس سنای حافظ یا نگهبان (۵).

1- Directoire

2- Conseil d'Etat.

3- Tribunat.

4 - Corps législatif.

5- Sénat Conservateur.

مجلس شورای دولتی مرکب از ۴۰ عضو بود که از طرف کنسول اول (ناپلئون) تعیین میشدند این مجلس به پیشنهاد دولت لوایح قانونی تهیه نموده برای شور و تصویب بمجلس تریبونامیفر ستاد.

تریبونا دارای ۴۰۰ عضو بود که از طرف مجلس سنا انتخاب و هر سال یک پنجم آنها تجدید میگردد. تریبونا پس از شور و مذاکره لوایح قانونی را با اصلاحات لازم رد یا قبول میکرد.

هیئت تقنینیه دارای ۳۰۰ عضو بود که از طرف مجلس سنا انتخاب و هر سال یک پنجم آنها تجدید میشدند این هیئت لوایح را پس از تصویب تریبونا بدون مذاکره رد یا قبول میکرد.

مجلس سنا دارای هشتاد نفر عضو بود که مادام العمر از طرف کنسول اول انتخاب میشدند سنا قوانینی را که مخالف با قانون اساسی بود کان لم یکن و بلا اثر اعلام مینمود. قوه اجرائیه متعلق بسه نفر کنسول بود که برای مدت ۱۰ سال انتخاب میشدند ولی عملاً اختیارات در دست کنسول اول بود قانون اساسی ۱۸۰۲ حکومت جمهوری را مبدل بحکومت امپراطوری نمود و ناپلئون بسمت امپراطور انتخاب شد.

بعد از سقوط ناپلئون حکومت فرانسه بلوئی هیجدهم واگذار شد قانون اساسی ۱۸۱۴ را بمجلس مبعوثان (۱) و مجلس اعیان (۲) واگذار نمود. بعد از جنگ و اترو ناپلئون در ۲۲ ژوئن ۱۸۱۵ استعفا داد و قانون اساسی ۱۸۱۴ یکبار دیگر بموقع اجراء گذارده شد. در ۱۸۳۰ زمان سلطنت لوئی فیلیپ قانون اساسی جدیدی ابلاغ گردید - در ۲۴ فوریه ۱۸۴۸ انقلاب جدیدی در فرانسه شد لوئی فیلیپ مخلوع و حکومت موقتی تشکیل شد. حکومت موقتی رژیم سلطنتی را ملغی و حکومت جمهوری را اعلام نمود. مجلس مؤسسان فرانسه در ۴ نوامبر ۱۸۴۸ قانون اساسی جدیدی تصویب و ابلاغ کرد.

در دهم دسامبر ۱۸۴۸ لوئی ناپلئون ریاست جمهوری را انتخاب شد و در ۲ دسامبر ۱۸۵۱ کودتا نمود و قانون اساسی ۱۸۴۸ را ملغی نمود و قانون اساسی جدیدی وضع و ابلاغ کرد که مدت مأموریت رئیس جمهور را بده سال تعیین میکرد.

در ۱۸۵۲ حکومت جمهوری در فرانسه ملغی و لوئی ناپلئون بسمت امپراطور تعیین

1 - Chambre des députés

2 - Chambre des pairs

گردید بعد از شکست در جنگ با پروس در ۱۸۷۰ در فرانسه یکبار دیگر رژیم جمهوری برقرار شد در ۱۸۷۵ قوانین اساسی جدید فرانسه تصویب و بموقع اجرا گذارده شد .  
بموجب قانون اساسی ۱۷۷۵ پارلمان فرانسه از مجلس مبعوثان و سنا تشکیل میگردد .

مجلس سنای فرانسه دارای ۳۰۰ نفر عضو بود که ۷۵ نفر آنها را خود مجلس سنا مادام العمر و ۲۲۵ نفر دیگر را ایالات و بعضی از مستعمرات انتخاب میکردند . چون انتخاب سناتورهای دائمی با رژیم دمکراسی سازگار بنظر نمیرسید در تاریخ ۱۴ اوت ۱۸۸۲ مجلس مبعوثان و سنا در ورسای جمع شده مجلس مؤسسان را تشکیل دادند و مقررات مربوط بانتخاب اعضای مجلس سنا را از قانون اساسی ۱۸۷۵ خارج کرده در ردیف قوانین معمولی قرار دادند سپس يك قانون معمولی مصوب نهم دسامبر ۱۸۸۴ انتخاب ۷۵ نفر سناتور دائمی را ملغی و مقرر داشت که کلیه اعضای مجلس سنا از طرف مردم انتخاب شوند .

بنابر قانون اساسی ۱۸۷۵ هر يك از مجلسین دارای وظائف مخصوصی بود در مسائل مالی مجلس مبعوثان نسبت بمجلس سنا برتری داشت و قوانین مالی قبلاً باید بمجلس مبعوثان پیشنهاد شود . در مقابل مجلس سنا حق محاکمه رئیس جمهور و وزیران را داشت و بدون موافقت سنا مجلس مبعوثان را نمیتوانستند منحل کنند .

هر وقت انتخاب رئیس جمهور و یا تجدیدنظر در قانون اساسی مورد پیدا میکرد دومجلس تحت ریاست رئیس مجلس سنا در شهر ورسای جلسه مشترکی تشکیل داده بکار مشغول میشدند .

### دوره مارشال پتن

در جنگ دوم جهانی وقتی فرانسه با آلمان و ایتالیا قرارداد متار که جنگ را منعقد نمود مجلس مبعوثان و مجلس سنای آن کشور در شهر ویشی جلسه واحدی بنام مجلس ملی تشکیل داده و به مارشال پتن اختیارات تام تفویض کردند ( ۱۰ ژوئیه ۱۹۴۰ ) تا قانون اساسی ۱۸۷۵ را بوسیله فرمانها مورد تجدیدنظر قرار دهد . از جمله فرمانهایی که مارشال پتن بنا بر اختیارات خود صادر کرد فرمانی بود که بموجب آن حق عزل و نصب وزیران با او بود وزیران فقط در مقابل وی که ریاست کشور را عهده دار بود مسؤلیت سیاسی داشتند .  
مارشال پتن حق وضع قوانین با جلب نظر هیئت وزیران داشت و میتواندست بودجه کشور را تصویب کند و پیمانهای بین المللی منعقد کرده و در تمام یا قسمتی از ممالکت

حکومت نظامی برقرار نماید. مارشال پتن علاوه بر مقام ریاست ممالکت سمت نخست وزیر را نیز دارا بود و شورای وزیران بر ریاست وی تشکیل میگردد.

### قانون اساسی ۱۳ اکتبر ۱۹۴۶

پس از استخلاص فرانسه ژنرال دگل (۱) بوسیلهٔ رفراندوم (۲) از ملت سؤال نمود که آیا مردم فرانسه مایل هستند قانون اساسی ۱۸۷۵ حفظ شود یا آنکه بهتر میدانند قانون اساسی جدیدی تنظیم و به موقع اجراء گذارده شود؟ اکثریت مردم باین پرسش جواب مثبت دادند و بنا بر این مجلس مؤسسان تشکیل گردید و قانون اساسی جمهوری چهارم را تصویب کرد (۱۹ آوریل ۱۹۴۶) ولی چون در رفراندوم بعدی مورد قبول ملت واقع نشد مجلس مؤسسان دیگری انتخاب شد و قانون اساسی جدید را تصویب نمود (در ۲۹ سپتامبر ۱۹۴۶) که در رفراندوم ۱۳ اکتبر ۱۹۴۶ مورد قبول ملت فرانسه واقع گردید.

قانون اساسی جدید فرانسه جنبهٔ اجتماعی داشته و اصول سرمایه داری و مالکیت را که سابقاً از اصول غیر قابل تردید بشمار میرفت تا حدی متزلزل ساخته است تفاوت دیگر آن نسبت بسابق اینک که مرکز اصلی قانون نگزاری را در مجلس ملی (۳) قرار داده اند و مجلس شورای جمهوری (۴) (بجای مجلس سنای سابق) دخالت تام و تمام و مؤثری در کار قانون نگزاری ندارد و در واقع حکم مجلس لردها را در انگلستان دارد. قانون اساسی جدید فرانسه دارای يك مقدمه و ۱۰۶ ماده میباشد. واضعین قانون اساسی در مقدمه این علاوه بر تأیید حقوق و آزادیهای که اعلامیه حقوق بشر مورخ ۱۸۷۹ فرانسه برای افراد مردم قائل شده اصولی را از نظر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی برای دورهٔ کنونی و زمان حاضر ضروری تشخیص داده و اعلام داشته است بقراردیل :

- ۱- تساوی حقوق زن و مرد از هر حیث و از هر جهت .
- ۲- اشخاصی که بملاحظات سیاسی در کشورهای بیگانه مورد تعقیب قرار میگیرند میتوانند بخواك فرانسه پناهنده شوند .
- ۳- تحصیل در تمام مدارس مجانی است .
- ۴- تمام اشخاص حق تقاضای کار دارند و کار و وظیفه ایست اجتماعی .

1- Général de Gaule

2- Référendum

3- Assemblée Nationale

4- Conseil de la République

- ۵- عضویت در اتحادیه‌های صنفی مجاز است و هر کس حق دارد از حقوق و منافع خود بوسیله اتحادیه‌های صنفی دفاع نماید .
- ۶- حق اعتصاب در حدود قوانین محفوظ است .
- ۷- کارگران بوسیله نمایندگان خود میتوانند در تنظیم شرایط قراردادهای دسته جمعی کار (۱) دخالت کرده و در مؤسسات اقتصادی نظارت نمایند .
- ۸- اموال و مؤسسه‌هایی که دارای اهمیت عمومی و ملی بوده و جنبه انحصار واقعی را دارند باید بملکیت جامعه درآید .
- ۹- ملت وسائل بسط و نمو افراد و خانواده را ضمانت میکند .
- ۱۰- ملت فرانسه تعهد میکند که سیاست بین‌المللی خود را با قوانین بین‌المللی منطبق نموده و به منظور اشغال اراضی دیگران مبادرت به جنگ ننماید (۲) .
- ۱۱- بشرط معامله متقابله ملت فرانسه حاضر است اعمال حاکمیت و حکمرانی خود را تا آنجا که برای استقرار صلح بین‌المللی لازم و ضروری باشد محدود نماید .
- ۱۲- فرانسه با ملل ماوراء دریاها اتحادی تشکیل میدهد که روی اصل تساوی در حقوق و وظایف بدون توجه بنژاد و مذهب استوار میگردد .
- ۱۳- ملت فرانسه حق اشتغال بمشاغل عمومی و استفاده از حقوق عمومی و آزادیهای مندرج در بالا را برای هر فردی از افراد ضمانت میکند .

### حاکمیت

ماده اول قانون اساسی جدید میگوید که فرانسه یک جمهوری غیرقابل تجزیه غیر مذهبی (۳) دموکراتیک و اجتماعی است .

طبق ماده دوم قانون مزبور سازمان حکومت جمهوری فرانسه روی این اصل استوار گردیده است :

«حکومت مردم برای مردم و بدست مردم (۴)»

بموجب ماده سوم حاکمیت متعلق بملت است و هیچ طبقه از طبقات و هیچ فردی

1- Contrat Collectif

۲- از کتاب حقوق اساسی دکتر قاسم‌زاده

3- Laïque

4- Gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple.

از افراد نمیتوانند رأساً اعمال حاکمیت کنند. ملت فرانسه حاکمیت را در مسائل اساسی بوسیله نمایندگان خود در مجلس ملی اعمال میکند مشروط بر اینکه تصمیمات مزبور مورد تصدیق اکثریت ملت واقع گردد.

برای حل سایر مسائل موافقت اکثریت نمایندگان کافی است .

مطابق ماده چهارم مرد وزن با رعایت اصول مقرر در قانون حق دارند در انتخابات

شرکت کنند .

### پارلمان

پارلمان فرانسه دارای دو مجلس میباشد که یکی را **مجلس ملی** (۱) و دیگری را

**شورای جمهوری** (۲) خوانند ماده ششم قانون اساسی برای انتخاب نمایندگان مجلس

دو گانه چنین مقرر میدارد :

«مدت مأموریت هر يك از مجلسین - طرز انتخاب اعضای آنها - شرایط انتخاب

شدن - موضوع عدم صلاحیت انتخاب شدن و همچنین مشاغل که با نمایندگی در پارلمان

مباینت دارد بموجب قانون معین میگردد .

برای انتخاب نمایندگان هر يك از مجلسین در خاک فرانسه حوزه‌هایی دایر میشود

نمایندگان مجلس ملی بآراء عمومی و مستقیم انتخاب میشوند در صورتیکه اعضای شورای

جمهوری را هیئت‌های بلوکی و ایالتی از طریق انتخابات عمومی ولی غیر مستقیم تعیین

میکند . . . . .

شورای جمهوری نباید کمتر از ۲۵۰ و بیشتر از ۳۲۰ نماینده داشته باشد»

مجلس مؤسسان دو فقره قانون برای تکمیل ماده پیش گفته تصویب کرد (در ۲۷

اکتبر ۱۹۴۶) یکی مربوط با انتخابات نمایندگان مجلس ملی و دومی راجع بشورای

جمهوری .

بموجب قانون اولی انتخابات در ایالات فرانسه جمعی و تناسبی است در صورتیکه

در غالب مستعمرات انتخابات فردی است و در هر حوزه یک نفر وکیل با اکثریت نسبی آراء

انتخاب میشود. در فرانسه هر ایالت يك حوزه تشکیل میدهد بجز هفت ایالت بزرگ و

1- Assemblée Nationale

2- Conseil de la République



پر جمعیت از جمله ایالت سن (۱) و ایالت شمال (۲) که هر يك بچند حوزه تقسیم میشود. مجموع نمایندگان مجلس ملی بالغ بر ۸۷۵ نفر میباشد که ۵۵۲ نفر را ایالات و بقیه ۳۳ نفر نماینده را مستعمرات انتخاب میکنند شهر پاریس ۳۲ و حومه آن ۲۵ نماینده بمجلس ملی میفرستد.

بموجب قانون انتخابات پیش گفته ( ۲۷ اکتبر ۱۹۴۶ ) عده نمایندگان شورای جمهوری به ۳۱۵ نفر معین گردیده است که ۲۰۰ نفر را هیئتهای محلی فرانسه ۵۰ نفر را مجلس ملی ۶۴ نفر را الجزایر و ۵۱ نفر را انجمنهای ایالتی یا مجالس محلی مستعمرات انتخاب میکنند .



## فصل ششم

### وقایع پیش بینی نشدنی

هر گاه در نتیجه پیش آمدهای سیاسی یا کیفیات اقتصادی و اجتماعی تحمیلات امتیاز شدت یابد و بیش از اندازه افزایش پیدا کند در صورتیکه وقایع مزبور قابل پیش بینی بوده باشد حقی برای امتیاز دارنده ایجاد نمیگردد تا جبران زیان خود را که از حدود عادی خارج است مطالبه نماید. هر گاه پیش بینی چنین وقایعی مطلقاً غیر ممکن بوده باز طریقه حل قضیه همان است که در مورد اول مذکور شد زیرا هنگام عقد قرار داد طرفین آزادی کامل داشته و خطرها و زیانهای احتمالی را قبول کرده اند و همانطور که امتیاز دارنده یا پیمانکار کارهای همگانی از منافع حاصل استفاده میکنند باید بزیان آن ولو از حدود انتظار هم بیرون باشند در دهند.

با وجود نظر اصولی گفته شده در بالا عملاً این راه حل درست از آب در نمیآید و زندگی آن بچشم میخورد و مخصوصاً این طریقه و روش از نظر مصالح اجتماعی خطرناک و منتهی بورشکستگی امتیاز دارنده شده خواه نا خواه سرویس عمومی از کار باز میایستند و زیان جبران نشدنی برای جامعه به بار میآورد. از اینرو داد گاهها در کشورهای غرب در جهت موافق با امتیاز دارنده نظر داده و قضیه و وقایع پیش بینی را ابداع کرده اند؛ بخصوص پس از جنگ ۱۹۱۴ در نتیجه اختلالات کلی که در اوضاع اقتصادی روی داده بود قضیه وقایع پیش بینی نشدنی توسعه زیاد پیدا کرده است.

در بعضی موارد وضع تازه قطعیت پیدا میکند و تعادل و موازنه را نمیتوان در تاریخ معینی که اقلماً قابل پیش بینی باشد در امتیاز از نو برقرار نمود. این قبیل موارد که سرویس همگانی دیگر قابل دوام و بقاء نمیباشد استثنائی بوده و باید آنرا کنار گذارد. در حقیقت در چنین موارد با قوای قاهره (فرس مائر) مواجهه پیدا میشود و امتیاز دهنده و امتیاز دارنده مجاز خواهند بود فسخ قرارداد را درخواست نموده و با ملاحظه قیود و شرایط قرارداد و کلیه اوضاع و احوال مطالبه جبران خسارت کنند.

در موردیکه وضع تازه موقتی و زود گذر و مربوط بیک دوره تحول باشد امتیاز دارنده میتواند از شخصیت حقوقی (دهنده امتیاز) درخواست فوق العاده نماید بطوریکه

در تحمیلات مافوق قرارداد با وی شرکت جسته و سهمی از آنرا برعهده گیرد . این درخواست بدو شرط ممکن است مورد قبول واقع گردد اول اینکه ثابت شود ترقی بهای تمام شدن کار یا سرویس از میزان حداکثری که در موقع عقد قرارداد ممکن بود پیش بینی شود تجاوز کرده است . دوم اینکه امتیاز دارنده باید معلوم دارد که در نتیجه این افزایش و ترقی غیرعادی بهره برداری سرویس در جمع و خرج باصطلاح بافی دارنده و یا آنکه میزان کسری عمل را که در صورت پیش نیامدن وضع فوق العاده غیرعادی نیز بعلت احتمالات و اوضاع معمولی ممکن بود دست دهد سنگین تر نموده است . بنابراین برای تعیین کسری لازم است درآمدها و هزینه های بهره برداری را در دوره مورد اختلاف معلوم کرده و در آن بررسی و دقت بعمل آورد .

بطور خلاصه وقتی در موازین قرارداد اختلال کلی دست دهد و تعادل از بین برود در حقوق مدنی مورد قوای قاهره ( فرس ماژر ) و در حقوق اداری مورد وقایع و کیفیات پیش بینی نشدنی میباشد (۱) این توضیح در حقیقت با آنچه که در بالا ذکر شد در اصل اختلافی ندارد لیکن طرز ادای مطلب فرق میکند و منظور آنستکه احاطه بیشتری نسبت بموضوع حاصل شود با این نظر گوئیم بطور کلی برای حل این مشکلات سه راه موجود است :

اول اینکه طرف قرارداد برای عدم اجرا یا اجرای ناقص و همچنین تأخیر در اجرای قرارداد از مسئولیت مبری شود .

دوم اینکه طرفین قرارداد را فسخ نمایند . نهایت گاهی فسخ بطور ساده واقع میشود و گاه حق دریافت فوق العاده تعلق میگیرد .

سوم - آنکه مقام صلاحیتدار قضائی وقایع پیش بینی نشدنی را در نظر گرفته و برای طرفی که استحقاق رعایت را دارد فوق العاده ای قائل شود که اشکالات زیاده از حد ویرا جبران نماید .

طریقه اول و دوم در حقوق مدنی و اداری هر دو معمول میباشد نهایت در حقوق اداری قوای قاهره یا جبریه را بامعنای وسیعتری تعبیر مینمایند از اینقرار که لازم نیست نداشتن امکان مادی و مطلق یا مانع رفع نشدنی موجود باشد تا مصداق قوای قاهره واقع شود بلکه همینقدر کافی است که پیمانکاری یا امتیاز دارنده با شرایط قراردادی راجع بمصالح و مواد و قیود دیگر در وضعی قرار گیرد که انجام تعهدات برای وی غیر ممکن گردد . در این

صورت مقام قضائی ملاحظه و بررسی مینماید تا بر او معلوم شود که پیش آمدهای غیر مترقب از حدود زیان معمولی تجاوز کرده است یا در حدود عادی میباشد.

طریقه سوم که عبارت از ادامه قرارداد (قرارداد مقاطعه یا قرارداد امتیاز) با دادن اضافه و فوق العاده باشد مخصوص حقوق اداری و یک نوع تجدید نظر در قرارداد بشمار میرود و آنرا قضیه امور پیش بینی نشدنی مینامند.

قضایای قوای قاهره و مسائل پیش بینی نشدنی هر دو مربوط بیک علت قضائی است و عبارت از پیش آمدن وقایع استثنائی و پیش بینی نشدنی میباشد که در موازین قرارداد تغییرات عمده و فاحش ایجاد مینماید. آنچه قابل توجه است طریقه و راه حل سومی است که در حقوق اداری معمول بوده و با ادامه قرارداد تجدید نظر در آن بعمل میآید.

مبنای این طریقه یا قضیه مسائل پیش بینی نشدنی عبارت از لزوم ادامه خدمت همگانی میباشد. توضیح آنکه در حقوق خصوصی هر گاه قرارداد منعقد بین دو نفر اجرا نشود منافع همگانی در بین نبوده و در صورت پیش آمد قوای قاهره امر منتهی ببراءت مقاطعه کار از مسئولیت و فسخ قرارداد میگردد. لیکن در حقوق اداری (یا عمومی) بعکس باید بهر صورت سرویس عمومی (خدمت همگانی) از کار نایستند زیرا ادامه خدمت همگانی برای زندگی روزانه جامعه از ضروریات بشمار میرود. در مورد خدمات همگانی مانند لوله کشی آب، روشنایی، گاز (در کشورهای که گاز وسیله تولید حرارت و پخت و پز میباشد) و حمل و نقل که بامتیاز داده شده ممکن است منافع همگانی بالضروره مقتضی باشد و ایجاب نماید که سرویسهای مزبور که از لحاظ هیئت اجتماع نهایت لزوم را دارد متوقف نگردد و بکار خود ادامه دهد. این موضوع هنگام جنگ بهتر محسوس میگردد.

حاصل اینکه مبنای قضیه امور پیش بینی نشدنی را میتوان چنین تعریف کرد:

هر گاه در حین اجرای قرارداد کیفیاتی پیش آمد کند که با آنچه طرفین قرارداد میتوانند نمایند اختلاف فاحش داشته و از حدود امور غیر مترقبی که طرفین ممکن بود و بایستی قاعده پیش بینی میکردند تجاوز نماید و وقتی نتایج حاصل طوری باشد که بتوان گفت در موازین اقتصادی قرارداد اختلاف دست داده است مقاطعه کار یا امتیاز دارنده در عین آنکه قرارداد را ادامه میدهد حق دارد بمقام صلاحیتدار قضائی مراجعه

کرده و در خواست تجدید نظر در قیمت‌ها را بنماید تا وضع او با کیفیات و اوضاع فوق‌العاده یا استثنائی که پیش آمده سازگار شود.

### مواردیکه تغییرات غیر مترقب مربوط بکیفیات اقتصادی باشد

در اینصورت دو مورد عمده قابل ملاحظه و ذکر است: مورد اعتصاب و مورد جنگ.

**الف - مورد اعتصاب** - اعتصاب کارگران يك نوع قوه قاهره یا فرس مآثر

میباشد. در مواردی اعتصاب بطور غیر مترقب بروز میکند و سازمان کار را فلج میسازد و در عین حال ممکن است فرس مآثر بشمار نرود در اینصورت مقام صلاحیتدار قضائی باید ملاحظه نماید آیا منشاء اعتصاب مربوط بخطای کار فرما است؟ آیا اجرای قرارداد بکنی غیر ممکن گردیده و یا از نظر اقتصادی تعادل و تناسب از بین رفته است؟ حکم شورای دولتی فرانسه در ۳۱ ژانویه ۱۹۰۹ در مورد ذیل مطلب را روشن میسازد:

در شهر مارسی اختلاف نظرهایی راجع با افرادی که برای خدمت در نیروی دریائی

نامشان ثبت شده بود روی داد و منتهی با اعتصاب ناخدایان و فرماندهان دریائی بازرگانی (۱) گردید و باین طریق عمل شرکتهای دریانوردی متوقف شد و اداره آنان را بعلت انجام ندادن تعهدات ناشی از قرار داد و ادار پیرداخت جریمه نمود. کمپانیها مسئله فرس مآثر را که در نتیجه اعتصاب حاصل شده بود پیش کشیدند و حق همداشتند و هیچگونه ایرادی در این مورد بر کارفرمایان وارد نبود. لیکن در مورد یکی از کمپانیها دولت حاضر شده بود که عده‌ای افسران (۲) نیروی دریائی را در اختیار آن گذارد تا تعهد خود را انجام دهد و کمپانی از اینکار سر باز زده بود. در اینصورت خطای آن ثابت و محرز و محکوم پیرداخت جریمه گردید در حالی که در مورد دو کمپانی دیگر قوه قاهره (فرس مآثر) صدق میکرد.

**ب - مورد جنگ** - باید یاد آور شویم که قضیه امور پیش بینی نشدنی اصلاً در اثنای

۱ - نیروی دریائی دولتی غیر از کشتیهای بازرگانی است که متعلق بشرکتهای گاهی

متعلق با افراد میباشد و در عین حال مطیع کار در یانوردی اقتضاد دارد که در کشتیهای بازرگانی نیز فرماندهی و سلسله مراتب و انضباط چنانکه در نظام معمول است وجود داشته باشد.

۱ - افسر در فارسی بمعنای تاج است و معلوم نیست بچه علت آنرا در نظام اختیار

کرده و بجای فرمانده یا صاحب منصب گذارده‌اند و شاید شباهت لفظی و جناس آن با افسیه

Officier که در زبانهای اروپائی بمعنای پیش گفته میباشد موجب این تسمیه عجیب

گردیده باشد.

جنگ جهانی اول پیدا شده است و تا آنوقت قضیه نامبرده فقط در چند مورد مربوط بقرار داد کارهای عمومی برای خاکبرداری بکار رفته بود از اینقرار که در ضمن عمل بر که و جنسی از خاک بر خوردند که بهیچوجه انتظار آن نمیرفت و شرایط قرار داد را یکی دیگر گون مینمود .

بخوبی میتوان پی برد که هنگام جنگ اشکالات عدیده و غیر منتظره بسیار روی میدهد و بخصوص در مورد امتیازها اشکالات مزبور طرح گردیده است. در ۱۹۱۶ طبق قضیه امور پیش بینی نشدنی حکمی در باره کمپانی گاز شهر بر دو صادر شده و گاهی قضیه نامبرده را بنام قضیه گاز بر دو نیز مینامند .

قضیه مسائل پیش بینی نشدنی نه فقط برای قراردادهای امتیاز بکار رفته بلکه در مورد قراردادهای تدارکات و خرید لوازم و قراردادهای حمل و نقل و همچنین بیمه‌های مربوط بکارهای عام‌المنفعه نیز مورد استعمال فراوان پیدا کرده است .

### موارد مخصوص امتیاز خدماتهای همگانی

مسئله‌ای که هنگام جنگ بین‌المللی ۱۹۱۴ مطرح گردید از اینقرار بود:

بنابر اشکالات روز افزون ناشی از جنگ و بنا بر ترقی فاحش مواد اولیه و دستمزدها و آشفتگی واقعی در اوضاع اقتصادی آن زمان آیا ممکن بود شهرداریها از کمپانیهای امتیاز دارنده متوقع باشند که خدماتهای همگانی با همان شرایط نخستین که قبل از شروع جنگ ویا در آغاز آن قرار داد خود را منعقد کرده بودند بکار ادامه دهند؟ بعنوان مثال موضوع گاز و برق را در شهرها میتوان ذکر کرد که بعلت اشغال معادن نواحی شمال فرانسه و همچنین خرابی راهها و نبودن وسایل باربری کمپانیها در وضع بسیار وخیمی قرار داشتند باید در عین حال این نکته را توجه نمود که بین امتیاز خدماتهای همگانی و قراردادهای مقاطعه کاری این تفاوت موجود بود که امتیاز دارنده اصولاً هر نوع تغییرات و پیش آمدی را باید تحمل نماید زیرا امتیاز برای مدت بالنسبه درازی است و سالهای نامساعد و زیان آور را سالهای مساعد و سود آور ممکن است جبران نماید. لیکن از طرف دیگر این ملاحظه در کار است که ادامه کار بخصوص در مورد امتیاز خدماتهای همگانی نهایت اهمیت را دارد و بهمین لحاظ است که نظر و رویه قضائی در کشور فرانسه بر این قرار گرفت که کیفیات مربوط بقوای قاهره هنگام جنگ در مورد امتیاز خدماتهای همگانی از حدود پیش بینیهای ممکن تجاوز نموده است . پس قضیه مسائل پیش بینی نشدنی در مورد امتیاز نیز معمول گردید.

وامتیار دارنده با دریافت فوق العاده و کمک بکار خود ادامه میدهد لیکن قسمتی از زیان بعهدۀ خود اوست در مورد گاز برد و بهمین طریق عمل شد و بسیاری از موارد راجع بکمپانیهای دیگر نیز بیان تاسی هستند.

### مواردیکه تحمیلات فوق العاده از مداخله دولت یا قوه مقننه حاصل میشود

این نوع مداخلات بر دو قسم است گاهی مداخله بوجه وضع قوانین از قوه مقننه ناشی میشود و گاه از قوه مجریه بنحو وضع مقررات و نظامات.

#### مداخله در قرارداد از راه قانونگزاری - قانونگذار بواسطه حق حاکمیت

خود میتواند قوانینی هر چه سخت تر وضع کند و از هر گونه جبران خسارتی که از آن ناشی میشود امتناع ورزد و هر چند این عمل خارج از عدالت بنظر آید از نظر حقوقی جز اطاعت در مقابل آن چاره‌ای نیست.

بنابر این مقدمه بحث در موردی باقی میماند که قانون راجع بجبران خسارت سکوت باشد در این صورت باتبهیت از اراده قانونگذار باید مطلب را معلوم کرد.

مثال ۱ - قانون ۱۸۸۰ در فرانسه که قانون ۱۸۱۰ راجع بمعادن را تغییر داده حق

ارتفاقی بر عهده استخراج کنندگان معادن برقرار نموده بمنظور آنکه ساختمان راههای ارتباطی که مجاور معدن میباشد دچار مشکلات و محظورات نگردد. نتیجه قانون این میشد که اداره حق داشت کارهای زیر زمینی را در حدود معینی منع نماید.

در ۱۹۰۶ رویه قضائی ( راجع بکمپانی P.L.M ) بر این قرار گرفت که معادن

تازه باید حق ارتفاق را مراعات کنند لیکن راجع بمعادن در حال استخراج در مقابل خسارت وارد از این راه حق دریافت غرامت قائل شده است.

مثال ۲ - قانون ۱۹۱۳ فرانسه شهرداریها را مجبور میکرد که هزینه‌های مربوط

بخدمت وظیفه را ( در نظام ) در بودجه مستمریهای خود منظور نمایند. شهرداریها این موضوع را برای خود زیان آور دانستند زیرا هزینه‌های مربوط بخدمت وظیفه مربوط بمسائل ملی بوده و جنبه محلی ندارد.

شورای دولتی در ۱۹۱۹ حکمی صادر نمود مشعر بر اینکه منظور قانون ۱۹۱۳

فقط این بوده که هزینه‌های مربوط بخدمت وظیفه را در بودجه مستمریهای شهرداریها قلمداد نمایند لیکن از نظر مالی محققاً قانون نخواستنه است هزینه‌ای را که جنبه ملی دارد

بر عهده شهرداریها گذارد. سرانجام حکم ۱۹۲۷ شورای دولتی هزینه‌های مربوط بخدمت

وظیفه را بر عهده دولت گذارد .

در زمینه قراردادها مطلب طور دیگر تلقی میشود . فرض آنستکه مقنن چیزی نگفته و قرارداد اداری باید طبق قواعد معمول اجرا گردد . باینمعنی که قرارداد را باید محترم داشت و جز بوسیله ماده قانون یا متن صریح نمیتوان از مندرجات آن تخطی نمود . هر گاه تغییرات فاحشی در قانون پیدا شود اساس قرارداد باید با شرایط جدید متناسب گردد . لیکن خسارتی که در نتیجه این تغییرات وارد میآید باید با دادن فوق العاده جبران گردد .

### مداخلات دولت بوسیله وضع مقررات

در اینمورد اشکالی درمطلب بنظر نمیرسد هر گاه اداره مقرراتی وضع نماید که در مبانی و موازین قرارداد های آن با اشخاص تغییرات عمده ایجاد نماید ممکن است مسئولیت متوجه آن اداره گردد . سابقاً عقیده داشتند مقرراتی که ناشی از اعمال حاکمیت دولت باشد هیچگونه مسئولیتی نداشته و فقط برقراری نظامات ناشی از اعمال تصدی ممکن است اداره را مسؤول نماید ؛ لیکن امروز بین اعمال دو گانه یاد شده از نظر موضوع مورد بحث ما تفاوتی قائل نمیشوند بطوریکه مداخلات اداره خواه ناشی از اعمال حاکمیت باشد و خواه ناشی از اعمال تصدی ممکن است در مقابل قرارداد هایی که دارد آنرا مسؤول نماید .

### مقررات قانون مدنی ایران راجع باجرا نکردن تعهدات

#### و وقایع پیش بینی نشدنی

در قانون مدنی ایران تحت عنوان: «خسارات حاصل از عدم اجرای تعهدات» پنج ماده ذکر میشود که دوتای آنها یعنی مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ مربوط بوقایع پیش بینی نشدنی میباشد . چون در کشور ما مسائل مربوط به پیمان کارهای عام المنفعه و خدمات همگانی و دعاوی مربوط در حال حاضر تابع مقررات عمومی و در صلاحیت دادگاههای عادی میباشد از نظر مطالب مورد بحث ما بخصوص قسمتهای راجع به «تعهدات اداره و پیمانکار» و همچنین مبحث «وقایع پیش بینی نشدنی» حائز اهمیت فوق العاده میباشد ما عین مواد فوق را در ذیل نقل مینمائیم :

ماده ۲۲۶- در مورد عدم ایفاء تعهدات از طرف یکی از متعاملین طرف دیگر



نمی‌تواند ادعای خسارت نماید مگر اینکه برای ایفاء تعهد مدت معینی مقرر شده و مدت مزبور منقضی شده باشد و اگر برای ایفاء تعهد مدتی مقرر نبوده طرف وقتی می‌تواند ادعای خسارت نماید که اختیار موقع انجام با او بوده و ثابت نماید که انجام تعهد را مطالبه کرده است.

**ماده ۲۲۷-** متخلف از انجام تعهد وقتی محکوم بتأدیة خسارت میشود که نتواند ثابت نماید که عدم انجام بواسطه علت خارجی بوده است که نمیتوان مربوط باو نمود.

**ماده ۲۲۸-** در صورتیکه موضوع تعهد تأدیة وجه نقدی باشد، حاکم میتواند با رعایت ماده ۲۲۱ مدیون را بجبران خسارت حاصله از تأخیر در تأدیة دین محکوم نماید

**ماده ۲۲۹-** اگر متعهد بواسطه حادثه‌ای که دفع آن خارج از حیطه اقتدار اوست نتواند از عهده تعهد خود بر آید محکوم بتأدیة خسارات نخواهد بود.

**ماده ۲۳۰-** اگر در ضمن معامله شرط شده باشد که در صورت تخلف مبلغی بعنوان خسارت تأدیة نماید حاکم نمیتواند او را بیشتر یا کمتر از آنچه که ملزم شده است محکوم کند.

بخش پنجم  
برنامه‌های چند ساله

## فصل اول

### کلیات

هنگامی که در کشورهای مترقی صنعتی در نتیجه افزونی تولید نسبت بمصرف بحران اقتصادی بروز مینماید مؤثرترین طریقه مقابله با آن اینستکه دولت بکارهای بزرگ عام المنفعه دست زند از اینرو برای دوره‌های پیش و کم طولانی برنامه یا نقشه اقتصادی طرح میکنند که ناگزیر مستلزم يك برنامه یا نقشه مالی نیز میباشد؛ هزینه‌های لازم برای اجرای کارهای مزبور در ستون بدهکاریك بودجه فوق العاده و درآمدهای آن که از راه وام بدست میآید در ستون بستانکار آن منظور میشود. همینکه در نتیجه هزینه‌های تولیدی دولت رفع بیکاری میشود بودجه عادی از بابت کمکهای پرداختی از طرف دولت به بیکاران خلاصی مییابد و در اینصورت اضافه درآمدهای احتمالی بودجه عادی نسبت بهزینه‌های جاری در بودجه فوق العاده منظور میگردد.

سیستم برنامه‌های چند ساله (۱) که صورت استثنائی و محدود دارد در دو مورد صورت اصلی و اساسی پیدا میکند: اول در مورد کشورهای که پایه زندگی اقتصادی آنها بیشتر متکی بکشاورزی است و میخواهند در کمترین وقت ممکن خود را بمرحله صنعتی رسانیده و عقب افتادگی خود را نسبت بکشورهای سرمایه دار صنعتی جبران نمایند در اینصورت برای بهره‌برداری از منابع طبیعی نقشه تنظیم مینماید.

فرض دوم در موارد محدودتری است مانند اینکه بخواهند از منبع بخصوصی مانند نیروی آب استفاده و بهره‌برداری کنند یا آنکه خسارات ناشی از جنگ را که از عهده

---

۱- سیستم نقشه چند ساله **Planisme** مستلزم ترتیب و تنظیم برنامه برای چند سال میباشد و باید آنرا سیستم نقشه‌های چند ساله نامید لیکن چون در کشور ما اصطلاحاتی مانند سازمان برنامه و برنامه هفت ساله معمول گردیده ما نیز بهتر دانستیم همین اصطلاح را بکار برده و طریقه یا روش مورد بحث را «برنامه‌های چند ساله» بنامیم.

و توانایی مالی خسارت دیدگان بطور انفرادی خارج است ترمیم نمایند و در اینصورت اقداماتی که از طریق تعاون ملی بعمل میآید موضوع برنامه های چند ساله عمران و آبادی میگردد .

اما راجع بمورد اول یعنی کشورهای نوین در اصل منظور از این قبیل کشورها ممالک امریکای جنوبی یا امریکای لاتین بوده است که بیشتر از مهاجران اسپانیولی و پرتغالی تشکیل گردیده و دارای سرزمینهای وسیع و آب و هوای مساعد برای کشت محصولات گوناگون و پایه اقتصادی آنها بر اساس کشاورزی استوار بوده و آنها را **کشورهای نوین (۱)** میخوانند بعدها که این قبیل کشورها خواستند وارد مرحله تمدن صنعتی گردیده و خود را بممالک مترقی رسانند طریقه و سیستم برنامه های چند ساله را اختیار کردند .

مقتضیات سیاست دنیا پس از جنگ جهانی دوم مستلزم این بود که کشورهای دیگری نیز اینطریقه را بکار برند که وجود آنها تازگی نداشته سهل است برخی از آنها دارای قدمت تاریخی و تمدنهای کهن نیز بوده اند . مراد ما کشورهای آسیای بویژه خاورمیانه است . این کشورها گذشته از اینکه بواسطه سیر تمدن دنیا و تحولاتی که ترقی صنایع و علوم در زندگی انسان ایجاد کرده ناگزیرند خواه ناخواه راه ناپیموده را پیموده و همرنگ جماعت شوند ، مقتضیات سیاست جهانی نیز در زمان حاضر چنانکه در پیش اشاره شد امر را تأیید و تسریع مینماید . این ممالک را کشورهای عقب افتاده (۲) خوانند .

بین دودسته کشورهای یاد شده در بالا با وجود شباهت ظاهری تفاوت فاحشی از نظر بکار بردن برنامه های چند ساله موجود است از اینقرار که کشورهای دسته اول یا ممالک نوین چنانکه پیشتر گفته شد منظورشان صنعتی کردن و استفاده از ماشین و ترقیات علمی و صنعتی بوده است در صورتیکه منظور اصلی کشور های دسته دوم در درجه اول عمران و آبادی و در درجه دوم رفع نیازمندیهای صنعتی کشور از راه تأسیس کارخانه ها و استفاده از ماشین و اطلاعات فنی و وسائل علمی جدید است و در هر حال این امور تمامی با

### 1 - Pays neufs

۲ - Pays arriérés یعنی کشورهای عقب افتاده و چقدر شایسته و بجاست که ممالک مزبور از این فرصت فوق العاده که تکرار آن در تاریخ جهانی شاید بار دیگر باین آسانیهایی میسر نباشد حداکثر استفاده را نموده با پای همت خود را بقافله تمدن دنیا برسانند، باشد که از این عنوان نامطلوب یکبار و برای همیشه رهایی یابند .

هم مربوط و با یکدیگر بستگی دارند و همیشه حد فاصلی بطور مشخص بین آنها موجود نیست برای آنکه مطالب بهتر روشن شود بعنوان مثال کشور خودمان ایران را در نظر میگیریم: چنانکه میدانیم در حال فعلی در دوره برنامه هفت ساله دوم هستیم و مطالعات راجع به تهیه برنامه و نقشه‌های مربوط ادامه دارد؛ البته پس از پایان این مطالعات که توسط مؤسسات و شرکت‌های مخصوص مشورتی بعمل میآید میتوان دانست که منظور تهیه طرحها و نقشه‌های عمران و آبادی، یا تجهیزات صنعتی و یا ترکیبی از این دو غایت مقصود میباشد و در صورت اخیر نسبت و میزان اهمیتی که بهر یک از دو نظر یعنی عمران و آبادی یا تجهیزات صنعتی میدهند چیست. آنچه از ظواهر و مقدمات امر بدست میآید عمران و آبادی و صنعتی کردن کشور هر دو در نظر میباشد و برخی کارها که در جریان است این امر را معلوم میدارد و ما در اینجا سه نمونه از کارهای سازمان برنامه را برای توضیح مطلب یادآور میشویم:

۱- ایجاد کارخانه‌های صنعتی مانند کارخانه قند یا کارخانه ذوب آهن یا کارخانه‌های ریسنده‌گی و بافندگی و امثال آن. این قبیل کارها و اقدامات مربوط به تجهیزات صنعتی (۲) بوده و از همان نوع کارهایی است که ممالک نوین امریکای جنوبی سابق بر این بدان دست زده و نیازمندیهای صنعتی خود را رفع نمودند.

۲- کارهایی مانند راهسازی، ساختن فرودگاهها، اسکله و بندر سازی، لوله کشی و تاسیسات برق شهرها و شهر سازی که امور عمرانی میباشد.

۳- کارهایی که بمنظور آبیاری میشود از قبیل سد سازی، حفر تونل و چاههای عمیق و غیره که برای آبادی و کارهای تولیدی است.

اما اینکه اشاره کردیم حد فاصل و مشخصی همیشه بین این موضوعها و منظورهای وجود ندارد میتوان مورد سد سازی را در نظر آورد که در کشور ما بعلت کم آبی برای آباد کردن زمینها در درجه اول اهمیت است، لیکن از این راه استفاده دیگری نیز از راه تولید برق مینمایند (زغال سفید) و برق برای تولید روشنایی و قوه محرکه بکار میرود که در هر دو صورت ارتباط تام با تجهیزات صنعتی دارد.



وقتی دولت با وجود سیاست رهبری و دخالت در امور اقتصادی توفیق نمییابد که

نوسانات و توالی دوره‌های ترقی و تنزل را که در خلال آنها بحران پیدا میشود رفع نماید  
دخالت خود را دوره بدوره در امور اقتصادی اعمال میکند و این امر در برنامه مالی دولت  
انعکاس مییابد.

از نظر اقتصادی مسئله بر میگردد باینکه در دوره های تنزل اقتصادی که فعالیت‌های  
خصوصی و فردی کاسته میشود از طریق افزایش فعالیت در امور عام‌المنفعه آنرا جبران نمایند  
بعکس دولت در دوره‌های ترقی جلوه‌زینه را میگیرد تا در مقابل عوامل تولید و سرمایه‌های  
بکاررفته از طرف افراد مانع و رقابت ایجاد نگردد. باین طریق وجود دوره‌های ترقی و تنزل  
موجب برقرار کردن نظمی بخصوص در هزینه و تطبیق در آمد با آن میشود. بنابراین  
بودجه دوره‌ای عبارت از انعکاس مالی بحرانها و دوره‌های ترقی و تنزل اقتصادی است.  
نتیجه آنستکه بودجه از حدود سالانه تجاوز کرده و با مدت دوره‌ها تناسب مییابد.

گذشته از نقشه یا برنامه چهار ساله آلمان قبل از جنگ جهانی دوم که تمام منابع  
کشور را بمنظور تجدید تسلیحات اختصاص داده بود عمل دولتهای جدید نشان میدهد  
که برنامه‌های کلی و جامع را نسبت به برنامه‌های جزئی و اتفاتی از یکدیگر باید تمیز داد.  
در اتحاد جماهیر شوروی برنامه پنج ساله که برای ششمین بار تجدید گردید کلیه امور  
اقتصادی کشور را چه در زمینه بهره‌برداری و چه در زمینه بکار انداختن سرمایه شامل میشود.  
از نظر بودجه مالی با روش برنامه قاعده‌ای باید بین بودجه مالی و برنامه اقتصادی همزمانی  
وجود داشته باشد توضیح آنکه بطور کلی در هر کشور و هر نوع طریقه و سیستمی، خواه روش  
برنامه معمول باشد یا نباشد، بودجه مالی دولت تابع جریانها و کیفیات اقتصادی آن کشور  
میباشد؛ حال هر گاه در کشور برنامه اقتصادی معمول گردد قبلاً دولت از سیر و تحول امور  
اقتصادی اطلاع و آگاهی دارد و بنابراین بودجه خود را بر اساس تغییرات و تحولات اقتصادی  
که قبلاً برنامه و نقشه آنرا طرح کرده و خود مجری آن میباشد ترتیب داده و تنظیم میکند  
و طبیعی آنستکه در اینصورت بین تحولات اقتصادی و بودجه همزمانی را مرعی داشته و  
منظور نمایند. با وجود این در کشور جماهیر شوروی هنوز بین برنامه اقتصادی و بودجه  
مالی بطور کامل و مطلق همزمانی وجود ندارد.

در اروپای غربی اقتصاد از روی نقشه و برنامه طرحی بیش نیست که گاهی بشکل  
صورت‌ریز منابع مالی و اقتصادی و گاهی مبداء و مقدمه تجدید بنا و ساختمان (۱) پس از

جنگ مییابد.

از آنچه گذشت علت پیدایش سیستم برنامه در برخی کشورها تا اندازه‌ای معلوم گردید. برای آشنائی بیشتر طرز عمل چند کشور را جداگانه ازینپس مورد بحث قرار میدهیم:

در ایران هر چند سازمان برنامه متجاوز از ده سال است تشکیل یافته و در حال حاضر در دوره دوم برنامه هفت ساله میباشیم در گذشته بعلمتهای گوناگون فعالیت عمده از سازمان بروز نکرده است و گاه بعلمت فقدان بودجه مالی و گاه بعلمتهای دیگر سازمان در حال رکود و توقف بوده است. بودجه سازمان اساساً از محل درآمد نفت تأمین میشود. پس از ملی کردن نفت در تاریخ ۲۹ اسفند ۱۳۲۹ و از زدهان خلع ید شرکت سابق نخت عایدات کشور از اینراه متوقف گردید تا وقتیکه قرارداد جدید با کنسرسیوم منعقد شد و سازمان برنامه از محل درآمد نفت اعتبار بودجه خود را تأمین و فعالیت را از نو آغاز کرده است؛ لیکن هنوز بیشتر فعالیت مصروف تهیه نقشه‌ها و مطالعات مقدماتی میشود و بهمین جهت هنوز وقت آن نشده که بتوان راجع ببرنامجهای هفت ساله در کشور ما توضیحات کافی و شرح وافی داد و ناچار اینکار را باید بعد موکول کرد.

\*\*\*

## فصل دوم

### برنامه‌های چند ساله در ایالت‌های متعدد آمریکا و تمدید

#### اعتبارات بودجه

#### ۱- سیستم برنامه و سازمان تنسی والی (۱)

بحران اقتصادی جهانی که در سالهای ۱۹۳۱-۱۹۳۲ پدیدار گشته بود نظرها را متوجه کرد که برای رفع این بحران عظیم که همچون بلا و مصیبتی عالمگیر شده بود اقدامات گوناگون لازم است از جمله انهدام محصول و محدود کردن کشت و تقلیل تولید در فرآورده‌های صنعتی. اقدام مؤثر دیگر در این زمینه آنکه در هر مورد ظرفیت تولید اضافی مشاهده شود مجاهدت بعمل آید که این حالت از صورت محلی خارج نشده و عمومیت پیدا نکند تا در وضع اقتصادی بهبودی پدید آید.

مطلب مهم و قابل توجهی که ذکر آن در اینجا لازم مینماید اینست که در دوره وزمانی که طرز فکر همگان برای رفع بحران و جلوگیری از گسترش آن بقراری بود که در بالا بدان اشاره شد شخصیت مؤثری درست در جهت مخالف دیگران فکر میکرد و در واقع از حیث نظر و عقیده در قطب مخالف قرار داشت. این شخصیت که پرزیدنت روزولت فقید بود چنین میاندیشید و عقیده داشت که رفع بحران و اعاده وضع عادی از راه فراوانی و تکثیر محصول بدست میآید. از اینرو در سال ۱۹۳۳ قانون سازمان تنسی را بکنگره آمریکا تقدیم نموده و بتصویب رسانید (۲).

هدف دولت از این اقدام عبارت از این بود که با دخالت مستقیم خود یکی از

---

۱- Tennessee Valley Authority و علامت اختصاری آن T. V. A میباشد.

۲- حقیقت امر آنستکه پرزیدنت روزولت President Roosevelt مشاوران اقتصادی برای خود انتخاب کرده بود که دانشمندان بودند از طبقه بالنسبه جوان و افکار تازه و روشهای ابتکاری داشتند و نقشه و برنامه آنهاست که مورد قبول روزولت فقید واقع گردیده و برای عملی کردن آن قانونی تنظیم کرده و بتصویب کنگره رسانیده است.



خشک‌ترین نواحی ایالت‌های متحد را آباد و حاصلخیز نماید. با عملی کردن برنامه و نقشه مربوط آبهای رودی خروشان و جوشان را تحت نظم و ترتیب و اختیار انسانی درآورده در ضمن يك راه کشتیرانی ایجاد گردید و کشاورزی از آسیب سیلها خلاصی یافته و بتدریج بالاستعمال کودها تحت قواعد علمی روبه بهبودی گذارد. این امر موجب افزایش جمعیتی فعال در آن ناحیه گردید و در پرتو آن صنایعی نیز بوجود آمد.

در پیامی که پرزیدنت در ۱۰ آوریل ۱۹۳۳ بکنگر فرستاد معنی و روح اینکار با عظمت را تشریح کرد و اظهار داشت بر دولت است که یکی از مهمترین منابع ثروت کشور را در دسترس اقتصاد ملی گذارد. بدلیل آنکه رفاهیت ملیونها مردم امریکا با آن ملازمت و بستگی دارد.

اما روش علمی و در واقع فرمولی را که برای انجام و اجرای این نظر کلی اختیار کرده بودند عبارت از این بود که کار را بر عهده يك بنگاه یا دستگاه همگانی یا دولتی گذارند که دارای اختیارات وسیع بوده و طبق اصول و در عین حال با نرمش بنگاه‌های خصوصی اداره شود.

در پیام کنگره تذکر داده شده بود که زمان آن فرا رسیده است که ملت خود را تابع نقشه و برنامه نماید تا از تفریط و حیف و میل منابع ثروت و نیز تغییرات و نوسانهای غیر منظم اقتصادی جلوگیری بعمل آید. - تنها در زمینه تولید برق نتایجی محیر العقول از اینکار حاصل شد چنانکه ده سال پس از آغاز کار در ۱۹۴۲ رقم فروش برق به ۵/۹۸۳/۳۶۹/۳۵۴ کیلووات بالغ گردید.

از نظر مالی پس از پنج سال اول که بهره برداری زیان نشان میداد از سال ۱۹۳۸ بعد بنگاه سودآور شد. تمام این نتایج مهم و سودمند بر پایه و اساس این فکر قرار گرفته بود که در عین آنکه مسئولیت عمران و آبادی دره تنسی بر عهده کنگره امریکا قرار دارد اداره کار را بدستگاهی خود مختار بنام سازمان تنسی والی (۱) واگذارند بمنظور آنکه اداره دستگاه از هر گونه دخالت و نظر سیاسی برکنار ماند. هیئت مدیره این دستگاه (۲) از طرف رئیس جمهور ایالت‌های متحد امریکا با موافقت سنا برای مدت نه سال تعیین میگردد.

1- Tennessee Valley Authority

2- Board of Directors