

و افزایش هزینه زندگی را فراهم میکند و حال آنکه همین امروز هر گاه قیمت کالاهای انحصاری دولت را در نظر آوریم هیچیک بنسبت سایر اجناس بالا نرفته و نسبت ترقی این قبیل کالاها با سایر اجناس فاصله زیادی دارد. اینرا هم باید در نظر داشت که هیچگاه افزایش قیمت کالاهای انحصاری و بطور کلی افزایش نرخ و تعرفه مالیاتهای غیر مستقیم در سالهای از شهر یور بعد مقدم بر ترقی قیمت سایر کالاها و هزینه زندگی نبوده و هر وقت تغییری در جهت ترقی در مالیاتهای غیر مستقیم پیدا شده مدتها پس از ترقی سایر اجناس و بالا رفتن متوسط هزینه زندگی بوده است.

با این مراتب از نظر اصولی و منطقی نمیتوان قبول کرد که دولت بعات افزایش مختصری که در قیمت فلان کالای انحصاری مانند سیگار یا قند و شکر داده موجب گرانی و بالا رفتن هزینه زندگی شده است. اما نکته قابل ذکر اینکه همین امر دستاویزی جهت سوداگران و سود اندیشان میگردد تا بدان بهانه ترقی و گرانی مصنوعی را که بنابر علل و موجبات دیگر در بازار ایجاد مینمایند موجه جلوه دهند.

این موجبات از قبیل اینکه در شهری مانند تهران جمعیت بدون تناسب سرعت زیاد شود یا آنکه طبقه ای از مردم بواسطه تمکن فوق العاده و درآمد سرشار قوه خرید زیاد داشته و بهر قیمتی تن در داده سهل است خواستار اجناس با عالی القیم باشد، همچنین وقتی فروشندگان عملاً وضعی انحصاری داشته باشند مانند آنکه مغازه و دکان آنها محل رفت و آمد مشتریان فراوان و پولدار قرار گرفته باشد و یا آنکه مانند بار فروشهای میدان عملاً وضعی اختصاصی و انحصاری برای خود ایجاد کرده و با بند و بست و بکار بردن بعضی وسائل محصولات کشاورزی و خواربار را بقیمت نازل از تولید کنندگان ربوده با تفاوت زیاد و خارج از اندازه بفروشند گان دست دوم واگذارند بطوریکه در نتیجه وجود واسطه و طفیلیها سرانجام اجناس بدو برابر قیمت یا بیشتر بدست مصرف کننده برسد.

بیمناسبت نیست در اینجا یاد آور شویم بعقیده بعضی (۱) افزایش حقوق مستخدمین دولت موجب بالا رفتن هزینه زندگی گردیده است. نویسنده با این نظر موافق نیست بدلائل ذیل:

۱- در سالهای گذشته این نظریه عقیده ضمن مقاله های طولانی در روزنامه اطلاعات اظهار شده است.

۱- افزایش حقوق کارمندان دولت پس از ترقی قیمت اجناس و گرانی هزینه زندگی صورت گرفته و نمیتوان امری را که سابقاً انجام یافته معلول امری دانست که مؤخر بر آن واقع شده است .

۲- افزایش حقوق کارمندان متناسب بالا رفتن هزینه زندگی نبوده و این امر در سالهای بعد از ۱۳۲۰ بیشتر محسوس گردیده و در صورتیکه در حقوق مستخدمین دولت تغییری داده نشده قیمتتها بسرعت سرسام آوری در ترقی بوده است .

۳- هر چند آمار صحیحی از عده کارمندان دولت در ۱۳۲۰ در دست نیست بفرض آنکه حداکثر عده مستخدمین را در حدود صد هزار در آنوقت در نظر گیریم نمیتوان قبول کرد که افزایش حقوق صد هزار نفر موجب گرانی هزینه زندگی بطور روز افزون در کشوری که دارای ۲۰ میلیون جمعیت است شده باشد .

۴- در تمام اینمدت یعنی از شهریور ۱۳۲۰ بعد حقوق کارمندان دولت کفایت زندگی و معیشت عادی را نمیکرده و ثبوت این امر از روی مقایسه حقوقها با جدولهای شاخص هزینه زندگی کار دشواری نمیباشد؛ هم اکنون (اواسط ۱۳۳۶) شاخص هزینه زندگی نسبت بسال مبداء سیزده برابر ونیم است و اگر بنا بود میزان متحرك حقوق چنانکه در سایر ممالک بخصوص در مواقع فوق العاده معمول است در کار باشد باید حقوقها سیزده برابر ونیم نسبت بمیزان ۱۳۱۵ ترقی و افزایش یابد در صورتیکه حداکثر ترقی حقوقها که در پایه يك ادارى ملاحظه میشود پنج یا شش برابر (۱) و بتدریج هر قدر پایه بالاتر است میزان افزایش نقصان مییابد بقسمی که پایه ۹ بیش از دو برابر حقوق سابق دریافت نمیدارد (۲) .

۱- در ۶ آبانماه ۱۳۲۰ قانون افزایش حقوق کارمندان دولت از تصویب مجلس گذشت و از اول آبان ماه قرار شد بکلیه طبقات مستخدم اعم از لشکری و کشوری اضافه حقوق داده شود. در قانون متمم بودجه ۱۳۲۲ در ماده ۲۶ آن با ملاحظه اضافاتی که پس از شهریور ۱۳۲۰ بمستخدمین دولت داده شده بود حد اقل هر يك از پایه های ادارى - دبیری - هنرآموزی - دانشیاری - استادی دانشگاه - دانشیاری و استادی و بیمارستانی دانشکده پزشکی - پزشك يكمی - پزشك دومی و پزشکیاری بالا برده شده است. در سالهای اخیر حقوق کارمندان رتبه های پائین بازنسبت سابق ترمیم یافته بطوریکه پایه های ۱ و ۲ در حدود پنج یا شش برابر اشل ۱۳۰۱ میباشد .

۲- نسبت باشل ۱۳۰۱

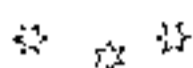
۵- در کشورهای مترقی غرب که بخصوص در مواقع بحرانی و فوق العاده تغییر قیمت‌ها میزان متحرك حقوق را برای کارمندان دولت معمول میدارند و هر وقت شاخص هزینه زندگی از میزان معین حد اکثری تجاوز کرد طبق قانون بهمان نسبت حقوق مستخدمین را اضافه مینمایند همه کس قبول دارد که این ترقی میزان حقوق معلول بالا رفتن قیمت‌ها است و نه علت آن .

۶- کشورهای مترقی غرب بخوبی متوجه گردیده‌اند که استیصال کارمندان دولت خود بزرگترین علت مؤثر گرانی و اختلال امور در کشور میباشد زیرا از مستخدمین در مانده و نیازمند نه توقع کار میتوان داشت و نه انتظار در ستکاری و پرهیز کاری و این خود بدیهی است که از عموم مردم و افراد يك مملکت نمیتوان يك بيك متوقع بود که عظمت روحی سقراط حکیم و از خود گذشتگی شیخ ابوسعید ابوالخیر و وارستگی شهاب‌الدین سهروردی یا شیخ شبستری را داشته و سختیها و مشقات زندگی روزمره را بهیچ گیرند. مطلب اینجاست که با داشتن چنین مقاماتی از کف نفس نیز حداقلی از معیشت و کفایت ضروریات اولیه لازم بوده و بدون آن ادامه زندگی ممکن نمیشد .

بنابر ملاحظه همین جهات است که مثلاً هزینه جمع آوری و وصول مالیات‌ها در آن ممالک حداکثر دو درصد تمام میشود در حالی که برای ما ۱۸ درصد خرج بر میدارد و تمام آنچه هم که از جیب مؤدیان خارج میگردد عملاً بخزانه دولت ریخته نمیشود - یا انجام کارهای

۳- بعضی از طبقات مستخدمین و کارکنان دولت حقوقهایی بالاتر از این میزانها دریافت میدارند مانند قضات و استادان و دبیران که اگر حقوق آنها را نسبت بحقوق پایه‌های مشابه اداری بسنجند اختلاف زیادی مشاهده میشود لیکن باید متوجه بود که سابقاً هم رتبه‌های قضائی یا استادی نسبت پایه‌های اداری دارای حقوق بیشتری بوده و در هر صورت این طبقات هم نسبت بحقوق سابق خود اکنون بیش از دو برابر دریافت نمیدارند. طبقات لشکری نیز از حقوقهای بهتری برخوردار هستند؛ همچنین است نمایندگان مجلسین که هر چند مستخدم دولت نیستند لیکن از خزانه دولت حقوق بگیر میباشند و قبل از آنکه در فکر وضع و ترتیب قابل تحمل و حداقل معیشتی برای کلیه مستخدمین دولت باشند با استفاده از قوه تقنینیه حقوق خود را بطور قابل ملاحظه‌ای بالا برده‌اند. در بانکها و شرکت‌های دولتی نیز از سابق ترتیبات دیگری معمول بوده و بطور کلی کارمندان آنها حقوق زیادتری دریافت داشته و تفاوت بسیاری با هم‌ردیفان خود در ادارات دولتی دارند و بخصوص هیئتهای مدیره و مدیران عامل و بازرسان حقوقهای گزاف و استثنائی دریافت میدارند همچنین است سازمان برنامه و تشکیلات آن و همین تبعیضهای ناروا نیز خود مزید بر علت گردیده و وضعی مخصوص بوجود آورده است .

عام المنفعه از قبیل راهسازی - اسفالت خیابانها - ساختن اینیه وغیره بسیار ارزانتر و با صرفه تر تمام شده و دوام و استحکام آنها نیز چندین برابر مشابهات در نزد ما میباشد همچنین است امور دیگر



باملاحظه مراتب پیش گفته موجب نهایت تعجب است که درآمدهای هنگفت و منافع سرشار کسانی که از وقایع شهریور بیعد در اثر مقاطعه کاریها - سفته بازی و معاملات سود آور زمین - تحصیل جواز کالاهای انحصاری - ثبت برخلاف قانون و تصاحب اراضی متعلق بدولت و عموم مردم و صدها اعمال خلاف شرع و عرف دیگر دارای گنجهای بادآور شده و بدون پرداخت مالیات بیحساب خرج میکنند، در بالا بردن هزینه زندگی مورد توجه واقع نشده لیکن اضافه حقوق بی تناسب با ترقی هزینه زندگی کارمندان دولت اساس تشویرهای اقتصادی و دلائل گرانی و ترقی شاخص زندگی بشمار آمده است .

مقایسه مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم در ایران و سایر کشورها

نسبت مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم در کشور ما اصولاً عادلانه نیست، در کشورهای مترقی غرب بودجه دولتها بیشتر از منابع مالیاتهای مستقیم تأمین میشود و یا حداقل درآمدهای این دو نوع مالیات تقریباً بایکدیگر برابر میباشد . در جدول ذیل بعنوان مثال میزان مالیاتها را در چند کشور ذکر مینمائیم :

کشور	سال	مالیاتهای مستقیم	سایر مالیاتها و درآمدهای بودجه
امریکا	۱۹۵۶	۶۱۶۰ میلیون دلار	۱۲۲۴۰ میلیون دلار
ترکیه	۱۹۵۹	۱۲۶۵ میلیون لیره ترک	۱۷۱۱ میلیون لیره ترک
آلمان غربی	۱۹۵۶	۱۶۱۹۵ میلیون مارک	۱۰۵۹۳ میلیون مارک
سوئد	۱۹۵۶	۵۴۰۴ میلیون کورن	۳۹۰۷ میلیون کورن
انگلستان	۱۹۵۶	۲۴۰۳ میلیون لیره	۲۴۶۸ میلیون لیره
فرانسه	۱۹۵۵	۲۱۴۱ میلیارد فرانک	۱۰۳۹ میلیارد فرانک

برای سنجش میزان مالیاتها در ایران ابتدا در سال ۱۳۱۹ و بعد در سال ۱۳۳۵ آنها

را باهم مقایسه مینمائیم :

۱۳۳۵ ۳۹۳۰۹۴۳۹۷۷ ریال

پیش بینی عواید بودجه ۱۳۱۹

پیش بینی مالیاتهای مستقیم
 جمع کل پیش بینی مالیاتهای غیر مستقیم و گمرک و انحصارات
 ۹۹۷ ر ۹۱۹ ر ۲۱۰ ریال
 و معاملات بازرگانی دولت
 ۲۵۷ ر ۰۰۰ ر ۸۸۲ ریال
 بنابراین نسبت مالیاتهای مستقیم بکل درآمدهای بودجه $\frac{۱}{۴}$ - و نسبت عواید مالیاتهای
 غیر مستقیم و گمرک و انحصارات و معاملات بازرگانی دولت در حدود $\frac{۱}{۴}$ میباشد. (حقوق
 گمرکی و عواید انحصارات و معاملات بازرگانی دولت نیز از نوع مالیاتهای غیر
 مستقیم میباشد).

در سال ۱۳۳۵ جمع کل درآمدهای بودجه ۲۶۲ ر ۰۰۰ ر ۷۸۴ ریال و پیش
 بینی جمع کل هزینه ۱۸۰ ر ۰۳۳ ر ۸۴۰ ریال بوده است بعضی اقلام مهم مالیاتها در
 ذیل ملاحظه میشود:

پیش بینی مالیاتهای مستقیم در ۱۳۳۵

مالیات بر درآمد و املاک مزروعی و مستغلات	۰۰۰ ر ۰۰۰ ر ۱۰۳۴۰ ریال
مالیات بر ارث	» ۰۰۰ ر ۰۰۰ ر ۳۰۰
جمع	» ۰۰۰ ر ۰۰۰ ر ۱۰۳۷۰

پیش بینی مالیاتهای غیر مستقیم در ۱۳۳۵

پیش بینی درآمد دخانیات	۵ ر ۸۸۹ ر ۲ میلیون ریال
» » تریاک	» ۶ ر ۹۷
» » گمرک	» ۵ ر ۸۷۴

با دقت در رقمهای بالا معلوم میگردد در بودجه سال ۱۳۳۵ نسبت مالیاتهای مستقیم
 به مجموع پیش بینی درآمد $\frac{۱}{۱۱}$ و نسبت با قلام بزرگ مالیاتهای غیر مستقیم $\frac{۱}{۷}$ میباشد.
 هر چند ظاهراً نسبت بسال ۱۳۱۹ نسبت مذکور بهبودی نشان میدهد لیکن در مقام مقایسه
 با سایر کشورها (۱) که در بعضی از آنها مالیاتهای مستقیم بتنهایی رقم بزرگتری از مجموع
 سایر درآمدهای بودجه تشکیل میدهد اختلاف فاحش و بسیار محسوس میباشد.

بودجه ۱۳۳۶ - بودجه سال ۱۳۳۶ مصوب ۲۸ اسفند ۱۳۳۵ در صورت

۱ - منظور کشورهای اروپایی و امریکائی است، در ممالک آسیائی و خاور میانه کم

و بیش وضع مانند ایران است.

شماره (۱) آن پیش بینی درآمد ۱۰۰٫۵۹۰٫۰۰۰ ریال و در صورت شماره (۲) پیش بینی هزینه مبلغ ۶۸۰٫۶۳۵٫۹۴۰ ریال میباشد.

در گزارش فروهر وزیر دارائی دولت سابق هنگام تقدیم لایحه بودجه کل کشور به مجلس شورای ملی در آخر صفحه ۷ چنین مندرج است: «..... اما راجع بتعادل بودجه با کمال خوشوقتی باستحضار آقایان نمایندگان ملت میرساند که در این راه توفیق حاصل شده و دولت توانسته است با مطالعه دقیق هم در اقلام در آمد و هم اقلام خرج بودجه ای تهیه و تقدیم مجلس شورای ملی بنماید که در عین تأمین مخارج لازمه کاملاً معادل باشد.....» اما هنوز چهار ماه از سال بودجه ای نگذشته بود که رئیس دولت فعلی آشکارا در جلسه علنی مجلس پانصد میلیون تومان کسر بودجه سال جاری را (۱۳۳۶) اعلام داشت و معلوم شد بودجه متعادلی را که متصدیان امر در گذشته تنظیم نموده و بتصویب رسانده اند فقط در عالم خیال و روی صفحه کاغذ وجود دارد.

بزرگترین صفت مشخصه بودجه ۱۳۳۶ شاید آنستکه بوسیله آن برای نخستین بار در تاریخ بودجه نویسی در دنیا این حقیقت باثبات رسید که موضوع تنظیم بودجه امری است سهل و ممتنع: سهل از اینرو که با گردانیدن قلم روی کاغذ باسانی و سادگی میتوان یک بودجه منظم و متعادل و صاف و روان از آب در آورد. ممتنع از این نظر که هزار نکته باریکتر زمو اینجاست. تابسیار خون جگر خورده نشود و شرایط لازم و کافی برای تعادل بودجه فراهم نیاید و مجاهدت فراوان بکار نرود و با حساب شاهی و دینار جنگ و ستیزه دراز بعمل نیاید و نیز تا وقتی کذب و حیلت کنار گذارده نشود و حقیقت در کارها حکمفرمان گردد، در بودجه یک مملکت که سهل است در خرج و دخل یک فرد عادی هم محال و ممتنع است که توازن و تعادل برقرار شود.

بهر حال با اینکه این بودجه ساختگی را نمیتوان مأخذ قرار داد و در اقلام آن بحث نمود برای اطلاع چند قلم از مالیاتهای مهم پیش بینی شده را از روی آن نقل میکنیم:

پیش بینی اقلام مهم مالیات در بودجه ۱۳۳۶

مالیات بر درآمد و املاک مزروعی و مستغلات	۰۰۰٫۰۰۰٫۰۰۰ ریال
مالیات بر ارث	۰۰۰٫۰۰۰٫۰۰۰
درآمد انحصار دخانیات	۰۰۰٫۰۰۰٫۰۰۰ ریال

درشت این قبیل در آمدها حقوق گمرکی است که در بودجه ۱۳۳۵ میزان آن ۴۰۰۰۰۰۰۰ ریال و در سال ۱۳۱۹ ۴۲۱۵۰۰۰۰ ریال است و هر چند افزایش ظاهری میزان این مالیات از ده برابر نیز زیادتر است اما چون میزان افزایش کالاهای وارداتی را نسبت به شانزده یا هفده سال قبل در نظر گیریم نقصان واقعی در آمدهای گمرکی بخوبی مشهود میگردد. علت اساسی این امر شیوع قاچاق و تشکیلات عریض و وسیع و مبسوطی است که در گذشته یعنی سالهای بعد از شهریور ۲۰ بدین منظور وجود یافته و زیانهای فاحش و جبران ناپذیر از این رهگذر بکشور وارد آورده است. اخیراً اقدامات جدی برای جلوگیری از قاچاق شروع شده که البته باید امیدوار بود به نتیجه مطلوب برسد و چنانکه فعلاً ظاهر است این امیدواری زیاد بیجا و بی اساس نمیباشد. از اینرو باید بگوئیم با وجود جنبه غیر واقعی بودجه ۱۳۳۶ با انتظاری که از پیشرفت عملیات مبارزه با قاچاق در دولت حاضر میرود رقم پیش بینی عایدات گمرکی در بودجه موهوم موصوف (۶۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ ریال) که مسلماً در مخیله نویسندگان آن مانند ارقام دیگر جز برای دلخوشی و سرگرمی زود باوران منظور دیگری از آن در بین نبوده است، امید است تحقق یافته و صورت واقعیت بخود گیرد.

بنابر آنچه گذشت مانظر خود را بطور اجمال در باب کسر بودجه ایران اظهار داشتیم و در این مختصر مجال آن نیست که راجع باین قبیل مسائل بیش از این سخن بدرازا کشد و همین اشاره مجمل و شرح مختصر هم خارج از اصل موضوع و عنوان جمله معترضه را داشته است که بنا بحکم ضرورت مذکور گردید. اکنون در دنباله مطلب سابق راجع بقانون بر نامه هفت ساله دوم برای تکمیل موضوع و آشنائی ذهن سایر مواد این قانون را بدون تفسیر عیناً نقل مینمائیم و عقیده داریم تنظیم و تدوین يك قانون هر قدر هم بکمال نزدیک باشد شرط اصلی برای گرفتن نتیجه مطلوب حسن اجرای آنست و شرط حسن اجرای قانون هم وجود حسن نیت در اجرا کنندگان آن میباشد، در اینصورت هر گاه نقائصی هم در عمل مشاهده شود راه رفع و اصلاح آن دشوار نیست آنچه فعلاً مشهود است مجاهدت فراوان از طرف متصدیان فعلی در اینراه بعمل میآید و آثار حسن نیت نیز

ظاهر است و طرحها و نقشه‌های عمران و آبادی کشور از هر قبیل در جایی که مطالعات دقیق فنی روی آنها پایان مییابد بتدریج وارد مرحله عمل و اجرا میگردد .

اینک باقی مواد قانون برنامه هفت ساله دوم

ماده ۹ - سازمان برنامه دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و وظایف آن عبارت است از:

اول - تهیه برنامه‌های تفصیلی و تقدیم آن از طریق دولت جهت تصویب بکمیسیون مشترک برنامه مجلسین .

دوم - تهیه نقشه‌ها و طرحها و برآوردها با توجه بماده ۱۰

سوم - محول کردن امور بدستگاههای اجرایی طبق ماده ۱۰

سازمان برنامه باید توجه مخصوص بتهیه وسائل بکار افتادن سرمایه‌های خصوصی در کارهای تولیدی معمول دارد و همچنین در راه حفظ و تقویت صنایع کوچک و دستی شهری و روستائی مساعی کافی مبذول دارد .

چهارم - تمرکز و جوهری که با اجرای برنامه‌ها تخصیص داده شده و پرداخت هزینه اجرای برنامه‌ها .

پنجم - نظارت در اجرای برنامه از لحاظ فنی و مالی و مراقبت در هماهنگی و همکاری بین دستگاههای اجرا کننده .

ششم - تنظیم گزارش عملیات هر سه ماه و تقدیم آن بدولت و بکمیسیون مشترک برنامه مجلسین و انتشار آن برای اطلاع عموم .

هفتم - تنظیم گزارش کامل عملیات سالانه با توضیح افزایشی که در اثر اجرای برنامه‌ها در امر تولید و درآمد ملی (تا حدیکه تعیین این ارقام ممکن و میسر باشد) حاصل شده و اشکالاتی که در راه اجرای برنامه وجود داشته و همچنین حساب درآمد و هزینه و تقدیم آن بدولت و بکمیسیون مشترک برنامه مجلسین حداکثر تا آخر خرداد سال بعد و انتشار آن برای اطلاع عموم پس از تصویب حساب درآمد و هزینه از طرف دولت هیئت نظارت حساب درآمد و هزینه را مورد رسیدگی قرار داده و در صورتی که ایرادی برای آن وارد ندید برای تصویب تسلیم هیئت دولت خواهد نمود .

تبصره - حساب درآمد و هزینه سازمان از طرف دولت رسیدگی و تصویب گزارش

دولت از طرف کمیسیون برنامه مجلسین بمنزله مفاصای عمل دوره خواهد بود .

کمیسیون مشترک برنامه مجلسین حد اکثر در ظرف ۱۵ روز رسیدگی و نظر خواهد داد .

ماده ۱۰ - عملیات برنامه از نظر طرز اجرا بر ۴ نوع است :

اول - عملیاتی که جزو امور عادی و جاری وزارتخانه‌ها و دستگاههای دولتی است از قبیل بهداشت عمومی آموزش فنی و حرفه‌ای - دفع آفات نباتی - دامپروری و امثال آن. نسبت باین قبیل عملیات باید بطریق زیر اقدام شود :

۱ - برنامه عملیات با همکاری سازمان برنامه و دستگاه دولتی ذیربط تهیه میشود.
۲ - طرح و نقشه اجرایی را دستگاههای دولتی با همکاری و موافقت سازمان برنامه تهیه مینمایند .

۳ - اجرای عمل توسط دستگاههای دولتی با نظارت سازمان برنامه بعمل میآید.
دوم - عملیاتی که برای اجرای آن دستگاههایی در سازمانهای دولتی یا مؤسسات عمومی وجود دارد ولی طرح و نقشه اجرایی آن بتشخیص سازمان باید توسط مهندسین مشاور تهیه شود از قبیل ساختمان راه و راه آهن، بنادر و امثال آن نسبت باین قبیل عملیات باید بطریق زیر اقدام شود :

۱ - برنامه عملیات با همکاری سازمان برنامه و دستگاههای دولتی یا مؤسسات عمومی تهیه میشود .
۲ - طرح و نقشه اجرایی را مهندس مشاور که سازمان برنامه انتخاب میکند با تماس دستگاههای دولتی یا مؤسسات عمومی ذیربط و جلب نظر آنها تهیه و بتصویب سازمان برنامه میرساند .

۳ - پیشنهاد انتخاب سازندگان و مقاطعه کاران توسط مهندس مشاور بعمل آمده و پس از تصویب سازمان برنامه قرارداد انجام کار با موافقت سازمان برنامه تهیه و بامضای دستگاه دولتی یا مؤسسه عمومی ذیربط منعقد میشود .

۴ - نظارت در اجرای عملیات توسط مهندس مشاور بنماینده گی سازمان برنامه بعمل میآید .

در صورتیکه دستگاههای دولتی برای تهیه طرح و نقشه عملیات مربوط بخود مجهز باشند میتوانند تهیه طرح و نقشه آن قسمت از عملیات فوق را که برای آن مجهز هستند با موافقت سازمان برنامه عهده دار شده و آنها را با نظارت سازمان برنامه بموقع

اجرا بگذارند. در موارد فوق هر گاه بین سازمان برنامه و دستگاههای دولتی ذیربط اختلاف نظری بوجود آید رفع اختلاف بتشخیص هیئت دولت بعمل خواهد آمد.

سوم - عملیاتی که برای اجرای آن در سازمانهای دولتی دستگاههایی وجود ندارد و طرح نقشه اجرایی آن بتشخیص سازمان برنامه باید توسط مهندسین مشاور تهیه شود از قبیل ساختمان کارخانه ذوب آهن، کارخانه سیمان، کارخانه شیمیایی، سدهای بزرگ و امثال آن.

نسبت باین قبیل عملیات باید بطریق زیر اقدام شود:

۱- برنامه عملیات توسط سازمان برنامه تهیه میشود.

۲- طرح و نقشه اجرایی را مهندس مشاور منتخب سازمان برنامه تهیه و بتصویب

سازمان برنامه میسرساند.

۳- پیشنهاد انتخاب سازندگان و مقاطعه کاران توسط مهندس مشاور بعمل آمده و

قرارداد انجام کار را سازمان برنامه منعقد مینماید و نظارت در اجرای عملیات توسط مهندس

مشاور بنمایندگی سازمان برنامه بعمل میآید. برای اداره این قبیل تأسیسات طبق ماده

۱۹ دستگاه یا دستگاههای مناسبی بوجود خواهد آمد و چنانچه این دستگاهها قبل از

ایجاد تأسیسات بوجود آمدند در تهیه طرح و نقشه اجرایی و انعقاد قرارداد اجرای عملیات

طبق بند دوم این ماده دخالت خواهند نمود.

چهارم - عملیاتی که بتشخیص سازمان برنامه بوسیله افراد و مؤسسات خصوصی

اجرا میشود در این قبیل امور سازمان برنامه از طریق تهیه طرحها، راهنماییها، کمکهای

فنی، مشارکت، اعطای اعتبار یا تحصیل آن از منابع داخلی و خارجی (با تضمین یا بدون

تضمین سازمان) موجبات تشویق و بکار افتادن سرمایه های خصوصی را فراهم خواهد

ساخت.

برای انجام وظایف فوق سازمان برنامه میتواند بتشکیل بانک یا دستگاهی

نظیر آن که سرمایه آن تماماً متعلق بخود سازمان خواهد بود مبادرت نماید.

اساسنامه بانک یا دستگاه مزبور را سازمان برنامه بتصویب هیئت وزیران خواهد

رسانید.

تبصره ۱- در صورت بروز اختلاف بین دستگاههای اجرا کننده با مقاطعه کاران و

فروشنندگان هر اقدامی که برای حل اختلاف یا ارجاع بمحاکم صالحه انجام گیرد باید

با موافقت و نظر سازمان برنامه باشد .

تبصره ۲- پرداخت هزینه عملیات برنامه طبق آئین نامه ای که بنا پیشنهاد مدیر عامل سازمان برنامه بتصویب شورای عالی و هیئت نظارت میرسد انجام خواهد گرفت .

ماده ۱۱- سازمان برنامه دارای ارکان زیر است :

الف - مدیر عامل .

ب - شورای عالی .

ج - هیئت نظارت .

الف - مدیر عامل :

مدیر عامل بر حسب پیشنهاد دولت بموجب فرمان همایونی برای سه سال منصوب میشود و پس از پایان دوره مزبور ممکن است مجدداً بهمان سمت منصوب گردد در صورت فوت یا استعفاء یا احراز عدم صلاحیت مدیر عامل جانشین او برترتیب مذکور تعیین خواهد شد مدیر عامل موظفاً انجام خدمت نموده و جز انجام وظیفه حق ندارد هیچ نوع شغل آزاد و یا شغل موظف دولتی واجتماعی داشته باشد و همچنین حق ندارد در هیچ شرکت یا مؤسسه یا تجارتخانه یا با هر شخص که طرف معامله با سازمان باشد مستقیم یا غیر مستقیم سهیم و شریک باشد .

مدیر عامل بر ادارات تابعه سازمان برنامه ریاست داشته و وظایف او بقرار زیر است :

۱- تهیه بودجه اداری و تعیین تشکیلات سازمان و تغییر آن با تصویب شورای عالی و استخدام و عزل و نصب و ترفیع و تنزیل پایه کارمندان طبق آئین نامه استخدامی و همچنین تعقیب کارکنان متخلف .

۲- امضای اسناد و اوراق بهادار و نامه ها و انعقاد قراردادها .

۳- انجام تکالیفی که در تهیه برنامه و طرحها و نقشه های اجرایی و تمرکز وجوه برنامه و پرداخت هزینه های عملیات اجرایی و کمک بمؤسسات خصوصی بر عهده سازمان برنامه است .

۴- تهیه آئین نامه ها و مقررات اجرایی و نظارت های فنی و مالی در اجرای برنامه ها .

۵- تنظیم گزارش عملیات هر سه ماه و گزارش کامل عملیات و حساب درآمدها و هزینه

سالانه طبق ماده ۹ .

۶- نمایندگی سازمان برنامه در مقابل هیئت دولت و وزارتخانه ها و کمیسیون مشترك برنامه مجلسین و محاکم (با حق توکیل) و اشخاص و مؤسسات خصوصی. مدیرعامل بطور کلی مسئول حسن اجرای وظایفی است که بعهده سازمان برنامه قرار داده شده و از این نظر در مقابل هیئت دولت مسئول است. مدیرعامل میتواند آن قسمت از اختیارات اداری و فنی و مالی خود را که لازم بداند بهر يك از معاونین یا مشاورین ایرانی و یا رؤسای ادارات تفویض نماید.

ب- شورای عالی:

شورای عالی مرکب از هفت نفر عضو خواهد بود که از اشخاص صالح و مجرب بودی فن که برای تمام مدت برنامه بر حسب پیشنهاد دولت بموجب فرمان همایونی منصوب میشوند در صورت فوت یا استعفاء یا احراز عدم صلاحیت هر يك از اعضای شورای عالی جانشین او بهمان ترتیب منصوب خواهد شد.

اعضای شورای عالی موظفاً انجام خدمت نموده و حق ندارند در هیچ شرکت یا مؤسسه یا تجارتخانه یا با هر شخص که طرف معامله با سازمان برنامه باشد مستقیم یا غیر مستقیم سهام و شریک باشند و همچنین حق ندارند هیچ نوع شغل آزاد و یا شغل موظف دولتی و اجتماعی داشته باشند و حق عضویت در هیئت مدیره هیچیک از شرکتهای دولتی را ندارند مگر باموریت سازمان برنامه آنها غیر موظف.

جلسات شورای عالی با حضور لا اقل پنج نفر از اعضاء رسمیت خواهد یافت و نسبت بموضوعات مطروحه رأی چهار نفر معتبر خواهد بود. شورای عالی عهده دار تصویب نقشه ها و طرحها و برآوردها و مقررات اجرایی برنامه ها در حدود برنامه های تفصیلی که بتصویب کمیسیون مشترك برنامه مجلسین رسیده باشد و نیز عهده دار تصویب آئین نامه ها و قرارداد و بطور کلی مأمور مراقبت در حسن انجام کلیه وظایفی است که بعهده سازمان برنامه قرار داده شده است:

ج- هیئت نظارت:

هیئت نظارت مرکب از شش نفر عضو خواهد بود که سه نفر از آنان را مجلس سنا از میان فهرست نه نفری و سه نفر دیگر را مجلس شورای ملی از میان فهرست نه نفری دیگر که از طرف دولت پیشنهاد میگردد بطریق دیگری که قانون برای انتخاب مستشاران دیوان محاسبات مقرر داشته برای مدت دو سال انتخاب نماید در صورت فوت یا استعفاء یا احراز

عدم صلاحیت هر يك از اعضای هیئت نظارت جانشین او بهمان ترتیب و برای هر نفر از میان فهرست سه نفری که دولت بمجلسین پیشنهاد میکند انتخاب خواهد شد .

اعضای هیئت نظارت موظفاً انجام خدمت نموده و حق ندارند در هیچ شرکت یا مؤسسه یا تجارتخانه یا با هر شخص که طرف معامله با سازمان برنامه باشد مستقیم یا غیر مستقیم سهام و شریک باشند و همچنین حق ندارند هیچ نوع شغل آزاد و یا شغل موظف دولتی و اجتماعی داشته باشند و حق عضویت در هیئت مدیره هیچیک از شرکتهای دولتی را ندارند مگر بمأموریت سازمان برنامه آنها غیر موظف .

جلسات هیئت نظارت با حضور لا اقل چهار نفر از اعضاء رسمیت خواهد یافت و نسبت بموضوعات مطروحه رأی اکثریت عده حاضر معتبر خواهد بود .

وظائف هیئت نظارت بقرار زیر است :

۱- نظارت در مخارج برنامه از جهت تشخیص مطابقت آنها با قانون و طرحها و بر آورد ها و مصوبات کمیسیون مشترک برنامه مجلسین و شورای عالی و آئین نامه های سازمان برنامه .

۲- اظهار نظر در آئین نامه ها و مقرراتی که باید بتصویب برسد از جهت مطابقت با قوانین و مقررات .

مدیر عامل موضوعی را که باید در آن اظهار نظر شود با اطلاع هیئت نظارت خواهد رساند تا در عرض یک هفته و در موارد لزوم با تمدید مهلت برای یک هفته دیگر نظر خود را بدهد و اگر در رأس مهلت هیئت نظر خود را نداد دلیل بر موافقت خواهد بود و در این مورد مدیر عامل سازمان برنامه مکلف است مراتب را بکمیسیون مشترک برنامه مجلسین گزارش دهد .

۳- هیئت نظارت حق مراجعه مستقیم به هیئت دولت و کمیسیون مشترک برنامه مجلسین دارد و مکلف است در اموری که از طرف هیئت دولت و کمیسیون مشترک برنامه مجلسین مراجعه میشود رسیدگی نموده و نتیجه تحقیقات خود را مستقیماً گزارش دهد .

۴- هر گاه هیئت نظارت تصمیم یا اقدامی را مخالف مقررات و مصوبات تشخیص دهد موظف است نظر خود را بمدیر عامل اطلاع دهد و در صورتیکه مدیر عامل ترتیب اثر ندهد مراتب را بدولت و کمیسیون مشترک برنامه مجلسین گزارش خواهد داد . همچنین در صورت وقوع تخلف یا جرم مراتب را با ذکر دلیل بمدیر عامل اعلام خواهد

نمود تا ترتیب رسیدگی و تعقیب از طرف مدیرعامل داده شود .

ماده ۱۲- مسئول سازمان برنامه در مقابل مجلسین دولت میباشد .

ماده ۱۳- بمنظور حداکثر سرعت در کار و صرفه جویی در خرج و تحصیل بهترین نتیجه از اجرای برنامه ها سازمان برنامه از لحاظ امور مالی و ارزی و محاسباتی معاملات و طرز عقد قراردادها تابع آئین نامه ها و مقررات خاصی خواهد بود که پس از کسب نظر هیئت نظارت و تحصیل و موافقت شورای عالی و تصویب هیئت وزیران و کمیسیون مشترک برنامه مجلسین بموقع اجرا گذارده خواهد شد .

ماده ۱۴- دستگاههای اجرائی و ادارات و بنگاهها و شرکتهای دولتی مکلفند وظایفی را که در اجرای برنامه بعهده آنها قرار داده میشود طبق شرایط و دستور سازمان اجرا نمایند . در صورت تخلف از شرایط یا تأخیر و مسامحه در کار سازمان برنامه مراتب را به هیئت دولت گزارش خواهد داد و هیئت دولت مکلف است در مدت پانزده روز از تاریخ دریافت گزارش سازمان برنامه اقدامات مقتضی بعمل آورد بنحویکه موضوع ایراد و شکایت مرتفع گردد . وزارتخانه ها و دستگاههای دولتی مکلفند کلیه اوراق و اسناد خرج و دفاتر مربوط با اجرای برنامه ها را در اختیار سازمان برنامه بگذارند و وسائل نظارت و رسیدگی دقیق سازمان را از هر حیث فراهم کنند .

ماده ۱۵- کارخانه ها ، ماشینها ، قطعات یدکی و منفصله که برای اجرای برنامه ها از خارج وارد میشود از پرداخت حقوق گمرکی و عوارض راه و شهرداری معاف است . سازمان برنامه مجاز است بدون رعایت سهمیه و طبقه بندی اجناس احتیاجات برنامه ها را از خارج وارد کند .

ماده ۱۶- هر گاه برای اجرای عملیات عمرانی و نیازمندیهای عمومی احتیاج بخريد اراضی (اعم از دائر و بائر) و ابنیه و تأسیسات پیدا شود بطریق زیر عمل خواهد شد :

الف- تشخیص اینکه عملیات مورد نظر عمرانی و جزو نیازمندیهای عمومی است (مگر در مواردیکه قانون مشخص نموده یا خواهد نمود) و حدود اراضی مورد خرید و قیمت بوسیله هیئتی مرکب از دادستان کل ، وزیر کشور- مدیر کل ثبت و یا نمایندگان آنها بر مبنای نظر کارشناسان فنی بعمل خواهد آمد و رأی هیئت قطعی است .

کارشناسان فنی ۳ نفر خواهند بود که یک نفر از طرف هیئت فوق و نفر دوم از طرف مالک اراضی و ابنیه و تأسیسات و نفر سوم بر رأی دو نفر کارشناس مزبور انتخاب خواهد شد .

چنانکه بین دوزنر کارشناس اول در انتخاب کارشناس سوم تراضی حاصل نشود برای دادستان انتخاب خواهد شد .

ب - بهای اراضی و ابنیه و تأسیسات مورد خرید اعم از اینکه متعلق بدولت یا اشخاص باشد بطریق زیر تعیین خواهد شد .

۱ - ملك تعیین قیمت بهای عاده اراضی و ابنیه و تأسیسات مشابه واقع در حوزه عملیات در سال قبل از اعلام شروع عملیات بدون در نظر گرفتن منظور از خرید و تأثیر اجرای عملیات عمرانی در قیمتتها خواهد بود .

۲ - در مورد خرید اراضی و ابنیه و تأسیسات غیر دولتی پنج درصد علاوه بر قیمت عاده افزوده خواهد شد و هر گاه ممر اعاشه او منحصر بدر آمد آن ملك باشد پانزده درصد قیمت عاده نیز از این بابت با و پرداخت خواهد گردید .

تبصره - در مورد املاك مزروعی علاوه بر قیمت ملك كه بمالك پرداخت میشود پانزده درصد آن بین زارعین و خوش نشینان محل كه از آنجا كوچ می نمایند بوسیله شورای محلی تقسیم خواهد شد .

۳ - در صورتیکه تاریخ تصرف با تاریخ اعلام خرید ملك بیش از يك سال فاصله داشته باشد نسبت بهر سال فاصله پنج درصد بقیمت عاده افزوده خواهد شد مشروط بر اینکه جمعاً از قیمت عاده روز تجاوز نماید فاصله کمتر از ششماه تمام بحساب نخواهد آمد و فاصله ای که ششماه تمام یا بیشتر از آن باشد در حکم یکسال خواهد بود .
تاریخ تصرف با تاریخ اعلام خرید در هر حال نباید بیش از سه سال فاصله داشته باشد .

ج - تصرف اراضی و ابنیه و تأسیسات قبل از پرداخت تمام قیمت مجاز نیست مگر با رضایت فروشنده و نسبت باملاك موقوفه كه فروش آنها مجاز نیست بطریق اجاره طویل - المدة استفاده خواهد شد .

د - در صورتیکه مالك بانتقال ملك و تحویل آن رضایت ندهد دادستان محل از طرف اوسند انتقال ملك مورد نظر را پس از توزیع تمام قیمت در صندوق ثبت امضاء و در مدت سه ماه بتخلیه قطعی ملك مزبور اقدام مینماید .

ه - تهیه آیین نامه طرز اجرای این ماده پیشنهاد دولت و تصویب کمیسیون مشترك بر نامه مجلسین خواهد بود .

ماده ۱۷ - اضافه ارزشی که در نتیجه اجرای عملیات عمرانی توسط دولت رأساً یا بوسیله سازمان برنامه و یا شهرداریها در املاك خصوصى واقع در حوزه آن عملیات وبدون سعى وعمل مالك حاصل میگردد مشمول مقررات زیر خواهد بود .

الف - اضافه ارزش عبارتست از تفاوت بین قیمت ملك در سال قبل از شروع عملیات و قیمت آن در تاریخ شروع بهره‌برداری از تأسیسات ایجاد شده .

ب - هر گاه تفاوت حاصله بیست درصد کمتر از آن باشد مالك ملك از پرداخت حق اضافه ارزش معاف بوده و نسبت بمازاد نصف آن متعلق بدولت یا شهرداری محل بتشخیص دولت خواهد بود .

ج - اضافه ارزش باراضى اعم از دائر و بانر و مراتع و جنگلها تعلق خواهد گرفت واعیانی واراضى زراعتی که تا تاریخ تصویب این قانون سابقه زراعت داشته تا وقتی که زراعت میشود وباغات تا وقتی که مالك استفاده محصول از آن مینماید از پرداخت اضافه ارزش معاف است و در صورتی که اراضى زراعتی و باغات از آبی که بواسطه عملیات سازمان برنامه بمقدار بیشتری استفاده نماید حقايق مناسبی خواهد پرداخت .

د - برای تعیین شعاع حوزه‌ایکه مشمول پرداخت حق اضافه ارزش میشود و تشخیص اضافه ارزش حاصله و میزان آن کمیسیونى مرکب از دادستان محل و رئیس ثبت و رئیس کشاورزی و یک نفر نماینده مالك یا مالکین که ملك آنها مشمول اضافه ارزش میباشد و در صورت استتکاف مالك یا مالکین یک نفر معتمد محل و نماینده دستگامی که عملیات عمرانی را انجام داده است تشکیل خواهد شد و نظر این کمیسیون قاطع خواهد بود .

ه - مالك میتواند حق اضافه ارزش تعیین شده را در مدت پنجسال با قسط مساوی سالانه پرداخت کند و یا مقداری از اراضى خود که قیمت آن معادل حق اضافه ارزش است تحویل دهد .

هر گاه مالك از پرداخت تمام یا بعضی اقساط و یا تحویل اراضى امتناع نمود دادستان شهرستان محل بتشخیص کمیسیون فوق از طرف اوسند انتقال آن مقدار از اراضى را که قیمت آن معادل حق دولت یا شهرداری محل از اضافه ارزش حاصله باشد برای واگذاری بدولت یا شهرداری امضاء خواهد نمود .

و - انجام عملیات عام المنفعه از قبیل لوله کشی - آب آشامیدنی - برق روشنایی - امور فرهنگی - امور بهداشتی و امثال آن موجب مطالبه اضافه ارزش از املاك واقع در

حوزه آن عملیات نخواهد بود.

ایجاد تأسیسات برق صنعتی موجب پرداخت حق اضافه ارزش خواهد بود.
 ز- موقوفات عامه از پرداخت حق اضافه ارزش معاف است ولی موقوفات اولادی مشمول پرداخت این حق خواهد بود با قساطر که کمتر از ۵ سال و زائد بر ۷ سال نباشد.

ح - تهیه آئین نامه طرز اجرای این ماده به پیشنهاد دولت و تصویب مشترک بر نامه مجلسین خواهد بود.

ماده ۱۸ - مستحدثاتی که در اثر اجرای برنامه ها ایجاد میشود آنچه محتاج بطنی دوره بهره برداری آزمایشی است پس از پایان این دوره و الا بمجرد احداث باید تحویل دستگاههای دولتی که بهره برداری یا اداره آنها را بر عهده خواهند داشت بشود.

دستگاههای مزبور مکلفند بمحض اعلام سازمان برنامه نسبت بتحویل گرفتن آنها اقدام نمایند.

تبصره - بطور کلی مستحدثاتی که از محل اعتبارات برنامه ها ایجاد میشود باید بوضعی تحویل دستگاههای دولتی بشود که از هر جهت برای اداره و بهره برداری آماده باشد بطوریکه دستگاه اداره کننده برای تهیه لوازم و انائیه در بدو عمل احتیاج بخرج نداشته باشد.

ماده ۱۹ - برای اداره تأسیسات انتفاعی و تولیدی که متعلق بدولت است یا بعد در اثر اجرای عملیات عمرانی بوجود میآید بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و تصویب هیئت دولت دستگاههای مناسبی که روی اصول بازرگانی اداره شود ایجاد خواهد شد. دولت میتواند تأسیسات انتفاعی و تولیدی موجود را و همچنین تأسیساتی از این قبیل که در آینده در اثر اجرای عملیات برنامه ایجاد خواهد شد اعم از تمام شده یا در هر مرحله احداث کلاً یا قسمتی از سهام آنها را پیشنهاد سازمان برنامه با افراد و شرکتهای ایرانی تحت شرایطی که جلوگیری از اجحاف بمصرف کنندگان نماید بفروشد.

وجوهی که از محل فروش تأسیسات مزبور حاصل میشود برای انجام عملیات عمرانی سازمان برنامه پرداخت خواهد گردید.

تبصره - سازمان برنامه موظف است صورت هزینه سالانه تأسیسات انتفاعی و تولیدی و شرکتهای تابعه خود را پس از رسیدگی در هیئت نظارت برای اطلاع بکمیسیون مشترک

برنامه مجلسین ارسال دارد .

ماده ۲۰- بودجه اداری سازمان برنامه حاوی تعداد کارکنان سازمان - حداکثر حقوق پست‌ها مبلغ کل بودجه با موافقت هیئت دولت تنظیم و بتصویب کمیسیون مشترک برنامه مجلسین خواهد رسید .

امور استخدامی سازمان برنامه تابع آیین‌نامه خاصی خواهد بود که با موافقت هیئت دولت تنظیم و بتصویب کمیسیون مشترک برنامه مجلسین خواهد رسید .

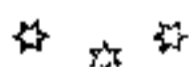
سازمان برنامه میتواند کارشناسان خارجی را برای مدتی که بیش از یکسال از انقضای دوره اجرای برنامه تجاوز نکند استخدام نماید .

استخدام این کارشناسان با تصویب هیئت دولت و تصویب کمیسیون مشترک برنامه مجلسین و در حدود تعداد و فهرست مشاغل خواهد بود که قبلاً بتصویب کمیسیون مشترک برنامه مجلسین رسیده است .

ماده ۲۱- سازمان برنامه حساب دیون و مطالبات دوره عمل سابق را رسیدگی و کلیه آنها را واریز خواهد نمود در صورتیکه مانده بستانکار باشد آنرا بمصرف اجرای برنامه رسانیده و چنانچه مانده بدهکار باشد آنرا از محل صرفه‌جوییهای اجرائی برنامه‌ها و در آمد نفت پرداخت خواهد نمود .

قانون فوق که مشتمل بر بیست و یک ماده و ده تبصره است در جلسه سه شنبه هشتم اسفند ماه سیصد و سی و چهار بتصویب مجلس شورای ملی رسیده .

نایب رئیس مجلس شورای ملی - امان‌الله اردلان



بخش ششم
شورای دولتی

فصل اول

شورای دولتی در فرانسه

درباب اختلافات و مناقشات پیمانکاران با ادارات و مقامات همگانی در پیش اشاره کرده و گفتیم مراجع صلاحیتدار برای رسیدگی و قطع و فصل دعاوی در ایران محاکم عمومی هستند و نیز مذکور داشتیم که در بیشتر کشورهای متمدن غربی این نوع دعاوی در صلاحیت دادگاههای اختصاصی میباشد و از جمله در کشور فرانسه شورای دولتی علاوه بر وظایف دیگر که بر عهده دارد مأمور رسیدگی بدعاوی بین دولت و افراد است. چون علل و موجبات مزایا و محسنات این ترتیب را نیز بطور مختصر ذکر کرده ایم در اینجا بیازگویی پرداخته و بهتر میدانیم سازمان و ترتیب کار شورای دولتی فرانسه را مورد بررسی قرار دهیم.

در سیستم اداری کشور فرانسه شورای دولتی عبارت از یک دستگاه رأیزنه یا مشورتی میباشد که در عین حال عمل دادگاه عالی اداری را نیز انجام میدهد. ما ابتدا سوابق شوراهای اداری و شورای دولتی را در فرانسه بطور اجمال ذکر کرده سپس شرح سازمان فعلی شورای دولتی در آن کشور میپردازیم.

شوراهای اداری

در تشکیلات سال VIII فرانسه (۱) اصل بر این بود که نزدیک دستگاههای اجرایی شوراهایی قرار دهند تا دستگاههای مزبور بنا بر مورد اجبار یا با اختیار با آنها مشورت بعمل آورده و از عقیده و نظر آنها استفاده نمایند؛ شوراهای مزبور را دستگاه اداری مشورتی مینامیدند و آنرا متمم و مکمل دستگاه اداری اجرایی یا فعال میدانستند. ایجاد شوراهای مزبور بدو منظور بود از اینقرار:

۱- میخواستند در کنار مدیران و ادارات آنها هیئتهایی قرار دهند برای آنکه اقدامات اداری توسط اشخاص صلاحیتدار مورد مشورت قرار گیرد بدون آنکه دست و پای اداره

۱- جمهوری اول فرانسه در ۲۱ سپتامبر ۱۷۹۲ اعلام شد و تا ۲۸ مه ۱۸۰۴ دوام کرد

و در آن سال حکومت فرانسه تبدیل با امپراطوری شد.

بدینوسیله بسته شود. توضیح آنکه سازمانهای اداری تقریباً بطور سلسله مراتب کارها را تهیه میکنند بدون آنکه وارد شور و مشورت شوند، اما راجع بمدیر دستگاه بطور کلی وی از نظر فنی شخص صلاحیتداری نمیباشد و بخصوص اینمطلب در مورد وزیران در رژیم پارلمانی صدق میکند. با تأسیس دستگاههای رایزنی و شوراهای از محسنات و مزایای شور و مشورت بهره‌مند میشدند و از معایب و مضرات تقسیم اختیارات که لازمه و نتیجه مشورت با مجامع و شوراهای انتخابی است برکنار میماندند.

۲- منظور دیگر این بود که بعضی از این شوراهای بمنزله قسمی نمایندگی منافع شغلی باشند لیکن نمایندگی مزبور صرفاً جنبه مشورتی داشته باشد باینمعنی که مشاغل کشاورزی، بازرگانی، صنعتی و غیره نماینده سیاسی در دستگاه دولت ندارند و از زمان انقلاب فرانسه چنین در نظر گرفته شده بود زیرا نمایندگی سیاسی برای منافع عموم و مبتنی بر این اصل است که دولت نماینده قدرت همگانی میباشد اما در عین حال که منافع شغلی را از تشکیلات سیاسی تفکیک مینمودند در نظر داشتند که مشاغل و حرف دارای نمایندگی اداری و مشورتی باشند بدین قسم که بدون داشتن قدرت و اختیارات بتوانند صدای خود را بگوشها برسانند.

بنابر شرح بالا دو قسم شورا وجود داشت یکی شوراهائی که صرفاً دارای جنبه اداری بود مانند شورای دولتی و انجمن ایالتی (۱) شورای فنی پل و راه و غیره دیگر شوراهای منسوب بمشاغل مانند شورای عالی بازرگانی، شورای کار، شورای فرهنگ و غیره. دستگاهها و شوراهای اداری در مقابل قدرت روز افزون مجامع و شوراهای سیاسی که موجب تضعیف آنها گردیده بودند مقاومت بخرج دادند. شورای دولتی بعنوان يك شورای اداری بالفعل عمل تهیه قوانین را از دست داده لیکن تهیه آئین نامه‌های اداری را همچنان بر عهده دارد و آئین نامه‌های مزبور که رو بتراید است اهمیت فوق العاده از نظر تأثیر در اجرای قوانین دارد. علاوه بر این شورای دولتی در موارد تردید و ابهام راجع بمسائل اداری نظر داده و رأی خود را صادر مینماید (۲).

1- Conseil de préfecture.

۲- احکام شورای دولتی در مورد دعاوی جمع آوری شده و انتشار مییابد لیکن در مورد آراء آن نسبت باظهار نظر در باب معضلات مسائل اداری چنین نیست و بعضی از مصنفان از جمله موریس هوریو متوفی آرزو داشتند که نظرها و آراء مشورتی شورای دولتی مانند احکام آن در مورد دعاوی و امور قضائی جمع آوری و منتشر گردد.

شورای دولتی

شورای دولتی عبارت از دستگاه رایزنی برای قدرت مرکزی یعنی دولت است. صلاحیت آن شامل کلیه امور و جامعیت دارد (universal) از آنجا که دستگاه اداری دولت اصولاً جنبه اجرایی داشته و شورای دولتی در آن نقش دستگاه رایزنی و مشورتی را ایفا مینماید اهمیت بسزایی دارد که در ادوار مختلف همچنان آنرا حفظ نموده است. باید یادآور شویم که عمل شورا رایزنی است نه اخذ تصمیم، لیکن همین رایزنی با وجود آنکه مقامات قوه مجریه را تحت الشعاع قرار نمیدهد در جای خود اهمیت فراوانی دارد. بطور کلی میتوان اینمطلب را بیقین دانست که لازمه هر گونه رژیم اداری منظم وجود چنین شورایی میباشد. بگفته یکی از معتبرترین مصنفان^(۱) شورای دولتی در عین حال نماینده علم و وجدان و اخلاق اداری میباشد و مانند هر وجدان اخلاقی نصیحت و قضاوت مینماید^(۲).

در دوره‌های گوناگون شورای دولتی همواره دارای قابلیت زیاد برای تغییر شکل بوده و اینحالت از صفات خاصه آن بشمار می‌آید است، توضیح مطالب بقراری است که ذیلاً شرح داده میشود:

۱- شورای دولتی همواره دارای چندین جنبه بوده چنانکه در حال فعلی نیز در آن واحد هم شورای اداری و هم دادگاه اداری است. در پایان رژیم سابق فرانسه (دوره استبدادی) علاوه بر جنبه‌های بالا عمل شورای وزیران را نیز بر عهده داشته است^(۳).

۲- شورای دولتی همیشه دارای يك عده کارمندان متغیر یا مواج بوده است.

۱- از کتاب حقوق اداری و حقوق عمومی مسیوهوریو

Précis de droit administratif et de droit public par Maurice Hauriou

۲- شورای دولتی فعلی فرانسه در اصل شورای سلطنتی بوده که در سالهای آخر

رژیم استبدادی فرانسه وجود داشته است.

۳- در سده ۱۳ میلادی شورای سلطنتی دستگاه اداری و قضائی را بتمامی تشکیل

میداد و دیوان محاسبات و پارلمان پاریس از همین شورا بوجود آمده‌اند.

در رژیم سابق فرانسه مدت‌ها شورای سلطنتی وجود داشته بدون آنکه دارای رایزنی‌های (۱) رسمی با این عنوان باشند. بعدها علاوه بر رایزنی‌های رسمی اشخاصی نیز بطور فوق‌العاده در شورا حضور بهم رسانده در مقابل اعضای شورا هم سمت نمایندگی در دستگاه اداری فعال مییافتند. مأموران عرضحال غالباً سمت نمایندگی داشته یا از جمله پیشکاران داری بودند. در زمان فعلی کارمندان و اعضای شورا بیش از پیش وضع ثابتی پیدا میکنند با وجود این اشخاصی بدون آنکه سمت رایزنی داشته باشند در شورا حضور بهم رسانده در مذاکرات شرکت میجویند، مانند وزیر دادگستری یا مهربار که حتی عنوان ریاست شورای دولتی را دارد و در مواردی که موضوعهای اداری مطرح است میتواند بالفعل ریاست جلسه را عهده‌دار شود. در جهت عکس ممکن است اعضاء شورا مأموریت یافته و در شورا حضور نداشته باشند.

۳ - شورای دولتی برای انجام وظائف خود بشکلهای گوناگون در میآید گاهی بصورت شعبه گاهی بشکل مجمع عمومی و گاه بصورت مجمع قضائی و غیره؛ این قابلیت تغییر شکل برای شورای دولتی از ضروریات است زیرا در مقابل کارها و وظایفی قرار دارد که مربوط بامور اداره و حکومت کشور است و امور مزبور گوناگون، ناگهانی، پیچیده و در هم و مفصل میباشد.

سازمان فعلی شورای دولتی

اعضاء شورای دولتی - شورای دولتی فرانسه تحت ریاست عالیة رئیس دولت و دارای یک نایب رئیس پنج رئیس شعبه و یک دبیر کل میباشد. دبیر کل سمت و مقام باز پرس را داراست و در رأس دستگاه اداری قرار دارد. اعضاء شورای دولتی دارای وظائف گوناگونی میباشد، بعضی از آنها را رایزن یا مستشار نامند که اصولاً در کلیة امور مورد مشورت قرار گرفته و حق رأی دارند، برخی دیگر با سمت نمایندة دولت در بعضی امور از راه شور دخالت داشته و اظهار نظر میکنند لیکن عمل اصلی آنها رسیدگی و تهیه کار میباشد.

۱- آنچه را ما «رایزن» اصطلاح کرده‌ایم در حال فعلی مستشار مینامند، مانند مستشار دیوان کشور، مستشار دیوان محاسبات و غیره و چون هنوز شورای دولتی بالفعل در ایران وجود ندارد ما بجای مستشار رایزن استعمال مینماییم تا کم کم بگوشتها آشنا شده و بتوان از واژه فارسی نیز در آینده استفاده نمود.

علاوه بر اعضاء پيش گفته شوراي دولتي داراي اعضاء ديگري است كه وضع وعده آنها متغير و عبارت از وزيران و كارمندان عالي رتبه داراي مقام مديريت و توسط تصويبنامه تعيين ميشوند و حق دارند بسمت نماينده دولت امور مربوط بوزارت متبوع خود را تعقيب نمايند، همچنين رئيسان اداره بموجب حکم وزارتي در مورد بحث راجع بامر معينی در قسمتهای اداري دعوت شده و شرکت مينمايند. اشخاص ديگر كه داراي اطلاعات يا معلومات خاصي مينباشند بعنوان مشاور از طرف نايب رئيس شوراي دولتي يا وزيران ممكن است تعيين شوند.

بطور كلي قواعد مربوط باننتخاب و تعيين كارمندان شوراي دولتي ناشي از اين نظر ميشود كه از طرفي اشخاص داراي معلومات قضائي و حقوقی و فني و از سويي ديگر كساني كه در جريان كارهاي روزانه خدمتهای همگاني و فعاليتهاي ملي وارد هستند در مجامع شوراي دولتي شركت كرده و حضور يابند. اما كارمندان شوراي دولتي كه سمت نمايندگي دولت را دارند بر دو گونه اند بعضي را اديتور (۱) و برخي ديگر را مأموران عرضحال (۲) خوانند مميزان يا اديتورها ۴۴ نفر هستند كه ۲۰ نفر آنها پايه يك و ۲۴ نفر ديگر پايه دو مينباشند مميزان پايه دو از طريق مسابقه انتخاب ميشوند. (۳) مميزان مدت دو سال كار آموزي دارند، هر گاه پس از اين مدت استعداد آنها براي انجام وظائف مربوط كافي نباشد از طرف نايب رئيس يا رئيسان شعبهها بر رئيس دولت معرفي ميشوند تا كار ديگري بآنها رجوع شود اما مميزان پايه يك با تصويبنامه و پيشنهاده وزير دادگستري و معرفي نايب رئيس و رئيسان شعبهها از ميان اديتورها پايه دو انتخاب ميشوند.

عده مأموران عرضحال ۴۵ نفر است كه با معرفي نايب رئيس شوراي دولتي و رئيسان

۱. **Auditeur** كه ترجمه تحت لفظي آن مستمع مينباشد ليكن در اینجا اين كلمه اصطلاح است و مرادف آن در فارسي وجود ندارد و ما بجای آن كلمه «مميز» را اختيار کرده و اصطلاح قرار ميداديم.

۲. **Maitre des requêtes** اين كلمه نيز اصطلاح است و ما آنرا در اینجا تعبير «مأمور عرضحال» مينمائيم كه در عين حال هم بترجمه تحت لفظي نزديك و هم از نظر معنی تا اندازه اي وافي بمقصود مينباشد.

۳. درجه بندي اديتورها پايه دو، سابق بر اين بنا بر نتيجه امتحان مسابقه از طرف هيئت متعنه بعمل ميآمد، از سال ۱۹۴۵ بپس (بنا بر فرمان و تصويبنامه ۹ اكتوبر ۱۹۴۵) درجه بندي آنها هنگام فراغت از تحصيل از مدرسه اداري ملاك عمل مينباشد.