

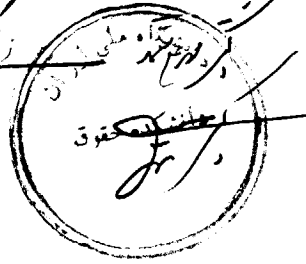
درجہ مہتر ۲۹/۸/۵ سرور

دانشگاه ملی ایران

ترارگشت و بارگشت (غروب) سرور

دوره فوق لیسانس رشته مشاوران اداری

زین الدین کیانی



۲۵۲۵

پایان نامه

موضوع

روش اعلامیات اداری در ایران

استاد راهنما

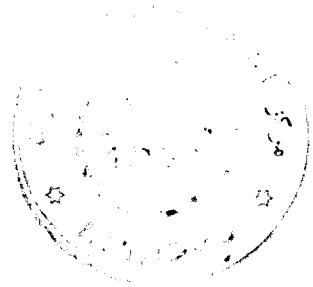
جناب آقای دکتر محمد علی معتد

نویسنده

زین الدین کیانی نژاد

۱۳۴۸-۴۷

سال تدوین



۲۵۲۵

فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>موضوع</u>
۱	مقدمه
	فصل اول - کلیات
۵	۱- سازمان اداری ایران پیش از مشروطیت
۱۲	۲- سازمان اداری ایران پس از مشروطیت
	فصل دوم - قوانینی که تا سال ۱۳۴۵ به منظور اصلاح امور اداری به تصویب رسیده است .
۱۵	۱- قانون استخدام
۱۶	۲- قانون تشکیل دیوان جزای عمال دولت
	۳- قانون تجدید نظر در سازمان وزارتخانهها و تصفیه کارمندان دولت
۲۰	
۲۳	۴- قانون تعیین معادلین ثابت برای وزارتخانهها
۲۶	۵- قانون رسیدگی به اداراتی کارمندان دولت
۲۸	۶- قانون منع مداخله کارمندان دولت در مساعلات دولتی

(۶۶) ۰۰۱ / ۰۷ / ۳۵ / ک ی روش مصاحبه اداری در ایران - سون پیلین ، ۴۸ - ۱۳۴۷

۲۵۳۶

(ب)

فصل سوم - قانون جدید استخدام پوتانیران

در اصلاح امور اداری

- ۳۳ - تاریخچه تدوین قانون جدید استخدام
- ۳۷ - اصول مهم قانون جدید استخدام از نظر اصلاح امور اداری
- ۳۷ الف - اصل تشبیه سازمانهای دولتی
- ۳۹ ب - اصل تشبیه کارمندان دولت
- ۴۲ ج - اصل طبقه بندی مشاغل و تعیین ارزش مشاغل

فصل چهارم - اقداماتیکه انجام آنها برای اصلاح

امور اداری ضروری است

- ۴۶ ۱- اطافه قدرت قانونی دیوان محاسبات
- ۴۶ الف - فلسفه تشکیل دیوان محاسبات
- ب - آیا اکنون دیوان محاسبات طبق قانون اساسی
- ۴۶ قدرت داده شده است ؟
- ج - مقایسه قانون محاسبات مصوب سال ۱۳۲۹ قمری
- ۴۶ با قانون ۱۳۱۶ خورشیدی

(ج)

- ۵۴ - تشکیل شورای دولتی
- ۵۴ الف - مبنای شورای دولتی
- ۵۶ ب - شورای دولتی در فرانسه
- ۵۸ ج - شورای دولتی در ایران
- ۶۳ د - بررسی تطبیقی
- ۸۵ ه - لزوم تشکیل شورای دولتی
- فصل پنجم - راه‌های :
- ۸۹ ۱- ایجاد استقلال و تحول فکری در کارمندان
- ۹۵ چگونه میتوان در کارمندان تحول فکری ایجاد کرد
- ۹۵ الف - عوامل فرهنگی و اجتماعی
- ۹۹ ب - عوامل روان‌شناسی
- ۱۰۴ - تفهیم اختیار
- ۱۰۸ ۲- تقویت توانای اداری
- ۱۰۰ الف - کلیات
- ۱۱۴ ب - وسعت دولت نسبت به زمان حال
- ۱۱۹ ج - وسعت دولت نسبت به آینده

فصل ششم - مجی کل وجهانی

(۵)

- ۱۳۸ نشر برتراند راسل در باره سفرانسان به ماه
- ۱۳۲ نشر ارتولد توین بی در باره سفرانسان به ماه
- ۱۳۶ نشر پیرو شمورگر بن در باره جهان بینی غرب
- ۱۳۷ نشر روسو - ر باره تمدن
- ۱۴۲ فوئان حضوره علی بحالت انقراض در باره کشورداری

بنا آئیند کار توانا

مقدمه - دانشمندان علوم اداری میگویند وقتی که دو نفر برای غلبه دادن سنگی که هر یک به تنهایی توانائی حرکت دادن آن را ندارند با هم همکاری و شریک مساعی میکنند مبادی اداره بوجود می آید و بنابراین سازمان یا اداره را بطور خلاصه چنین تعریف کرده اند : ((اداره مهارت است از همکاری عده ای که برای انجام مقاصد مشترک پایکدیگر همکاری میکنند)) (۱) ؟

با توجه به مثال و همین - فوق می توان گفت از روزی که دو پسر در روی کره زمین پیدا شده اند و با احساس احتیاج بوجود یکدیگر برای رسیدن به منظور و هدف مشترکی همکاری کرده اند سازمان یا اداره بمعنی و مفهوم وسیع و عام کلمه وجود پیدا کرده است البته هر اندازه که میزان اجتماعات و تعداد افراد جامعه نهاد ترو نیازمندی های آنان از حیث لوازم و احتیاجات زندگی بیشتر شد و لزوم همکاری و تعاون به منظور رسیدگی مشترک بیشتر احساس گردیده است بهمان اندازه و میزان سازمانها و اداراتی که برای تامین زندگی افراد جامعه ضروری تشخیص گردیده اند نهاد تر شده اند و همین قیاس سازمان های اداری مانند جوامع بشری بتدریج از حال سلطت و سادگی به ترکیب و اشکال مبدل گشته ، گسترده تر و پیچیده تر شده اند و طرز اداره آنها به نحوی که مطلوب و مفید باشند یعنی با حداقل نیروی کار و هزینه لازم به هدف و مقصود خود برسند امروز بصورت فن ، هنر یا بهترین گوئیم صورت علم در آمده است .

روزگاری که بشر مراحل ابتدائی تمدن را میگذراند نیازمندیهای وی بسیار کم و ساده بوده و جنبه

(۱) کتاب فن اداره امروزی تألیف - هربرت - سیمون و "مکتور" تامسون - ترجمه

عمومی و دولتی نداشت هرکس در مقام رفع احتیاجات خویش بر وی آمد و برای جامعه و هیئتی که بر آنها حکومت میکرد جز ایجاد نظم و جلوگیری از شرارت اشرار و برقراری امنیت وظیفه دیگری شناختند ولی پس از اینکه مراحل اولیه تمدن طی شد و انسان قدم به مراحل و مدارج عالیهتری گذاشت وضع گذشته تغییر کرد از سوسی نیازمند پهلای وی بیشتر و وسائل رفع آن مشکل تر گردید و از سوسی دیگر مفهوم وظایف اولیه دولت نیز تغییر پیدا کرد و مستلزم ایجاد سازمانهای بیشتر گردید .

مفهوم عدم امنیت که در ابتدای زندگی آدمی منحصر با امنیت جانی و جلوگیری از تجاوز بوده به مفهوم امنیت قضائی و اجتماعی توسعه یافت و بالاخره دولت ها که تا اواخر قرن ۱۹ بنا بر گفته طرفداران ادغام اسمیت از نظر سیاسی تنها نقش ژاندارم را ایفا میکردند و جز ایجاد نظم عمومی و برقراری انتظام جامعه برای خود وظیفه ای نمی شناختند با اقتضای زمان تعدد درجا حصارهای طری را شکستند و تعدد درجچه مستقیم و چه غیر مستقیم در اغلب امور مداخله کردند تا آنجا که امروز در بیشتر کشورها دولت ها خود معمار اجتماع بشمار می آیند .

در جهان امروز که توجه همه جوامع و ملل برای انجام خدمات و مشکلات اساسی کشوری دولت منعطف گردیده و مخصوصاً موضوع اداره امور عمومی وجهه خاصی پیدا کرده است مسائل مختلف سلطنتی از دفاع ملی و نظارت بر اتم گرفته تا مسائل جزئی دیگر از قبیل آب و نان فکر دولت ها را بخود مشغول ساخته و سعی بر این است که چه روش و رویه ای اتخاذ نمایند تا نیازمندیهای عمومی را آنطور که باید و شاید با بهبود سازمانهای مربوطه تامین و حل و فصل کنند .

بنابراین موضوع اداره امور عمومی یا سازمان های اداری یکی از مضبوطات اساسی است که حتماً باید در کشور ما نمود توجه خاص قرار گرفته باشد و مطالعه و مفاصله تاکنون چنانکه باید اقدام اساسی و موثری در این

زمینه بعمل نیامده است و بنا بر همین اهمیت بوده است که شاهنشاه آریامهر در چهاردهم مهرماه ۱۳۴۶ هنگام افتتاح مجلسین ضمن اشاره بوضع ادارات و سازمان های دولتی لزوم انقلاب اداری را تصریح فرموده و این امر را بعنوان اصل دیگری از اصول انقلاب سفید ایران اعلام فرمودند .

حقیقت امر این است که سازمان اداری مانده تنها هم هنگام پیشرفت اقتصادی و اجتماعی کشور مانیت • بلکه می توان گفت با وضع فعلی مانعی برای پیشرفت سریع که لازمه تحول اجتماعی ماست میباشد . بنابراین چگونگی نحوه این انقلاب که مستلزم تغییر روش در اصلاح سازمان های اداری است از اساسی ترین مسائل کشور محسوب میگردد . زیرا لازمه هرگونه تحول در شیوه مختلف زندگی جامعه تحول و تغییر روش کار و طرز عمل سازمان های اداری میباشد .

توجه بمراتب مذکور و اهمیت آنها نگارنده را بر آن داشت که موضوع رساله ختم تحصیلی خود را در رشته حقوق لیسانس مشاوران اداری و دانشگاه ملی ایران • ((روش اصلاحات اداری در ایران)) انتخاب نمایم . با علم باینکه این موضوع بسیار قابل مطالعه و تدوین و تنظیم چنین رساله ای که در عین اختصار مفید باشد کار آسانی نیست مع الوصف چون منظور هدفم صرفا انجام وظیفه و ابعبارت دیگر اسقاط تکلیف نمی باشد در حدود استطاعت علمی و امکانات علمی باین کار ببادرت ورزیده ام باشد که تذکری در این زمینه تلقی گردد و از طرف دانشگاه ملی ایران که آن رایگی از بهترین و موقر ترین مراکز آموزش عالی کشور میدانم • در راه چاره جویی های علمی و عملی پی گیری در این امر مهم که یکی از وظایف اساسی و اصولی هر مرکز آموزشی است اقدام شایسته بعمل آید .

لازم میدانم از راهنمایی های سودمند و پرارزشی که استاد دانشمند جناب آقای دکتر محمد علی معتمد رئیس محترم دانشکده حقوق دانشگاه ملی در تدوین و تنظیم این رساله بمن فرموده اند

(٤)

سپاسگزارى كتم و توفيق ايشان راد رخدمت علمى و معنوى بسكشمراز خداوند بزرگ خواستاراشم .

زين الدين كياي نژاد

فصل اول

پیش از اینکه وارد اصل موضوع بشوم لازم بنظر میرسد که بطور خیلی اجمال و اختصار اشاره ای به سازمان های اداری ایران از دیدگاه اساسی و اصولی، پیش از مشروطیت و پس از آن بنمائیم :

۱- سازمان اداری ایران پیش از مشروطیت

با مطالعه دقیق تاریخ ایران میتوان سازمان اداری ایران ونحوه کار آن را در طول تاریخ بدون آن سازمان مشروطیت بطور کلی بشرح زیر خلاصه نمود :

اصولا تابع مقررات ثابت و قواعد منظمی جز در موارد خیلی نادر و استثنائی نبوده و یکی از خصایص برجسته و شاخص آن با توجه بطور حکومت و اداره امور مملکت این بوده است که ایجاد یا انحلال نهاد یا اصلاح آن با اراده پادشاه بوده و نظیر مردم و ملت در آن نقش نداشته است و تمام امور مربوط به شئون مختلف ملت در دست کسانی بنام : خلیفه ، امیر ، سلطان ، وزیر ، والی ، عامل مجلس ، شهنشاه ، و غیره ، متمرکز بوده که با اقتضای زمان و مکان بر آن حکومت داشته اند اگر در زمان خلافت خلیفه یا سلطنت سلطانی طرز اداره مملکت طوری بوده که مردم در اشپاشی برده اند و پادشاه سلسله ای یا فرمانروائی دچار بدبختی و سیه روزی بوده اند هر دو مربوط به تصمیم و اراده یک فرد بوده که خود مستبدانه و خودکامی سروائی داشته و بنا بحیل و هووس خود سازمان اداری کشور را اداره می نموده است .

ترتیب اداره امور عمومی ، اختیارات و وظائف و مسئولیت های کارکنان دولت و حدود صلاحیت آنان و چگونگی رفتار آنها با مردم متکی بقواعد و ضوابط ثابت و معینی نبود در هر گوشه کشور هر کس بنامی حکومت میکرد ایالات و ولایاتیکه تحت نظر حکومت مرکزی ظاهر اداره می شدند غالباً

بی سرپرست بودند و اکثراً کسانی که بنام حاکم یا والی یک ایالت یا ولایت انتخاب میگردیدند بحوزه ماموریت خود نمی رفتند و اگر حاکم یک ایالت ماموریت می یافت در واقع تمام مامور دولتی را خود اداره میکرد ماموران و کارکنان ولایات جز حاکم کسی را نمی شناختند و اینها نیز جز شاه کسی را نمی شناخت و قدرت شاه نیز قدرتی لرزان و منتزل بود .

دوره قاجاریه وزارتخانه های چندی مانند وزارت داخله - وزارت جنگ - وزارت نفتراستیفاء (که امومالیه را انجام میداد) وزارت امور خارجه - وزارت هدایه - وزارت تجارت - وزارت علم پست و تلگراف و معارف و اوقاف و سما وجود داشت ولی وظایف و اختیارات و سازمان آنها مبتنی بر قواعد و ضوابط مدون و ثابتی نبود و صادر امور مطلق العنان بودند و هر چه میخواستند میکردند .

اقای " الول ساتون " ایران شناس معاصران تکلیسی درباره این دوره چنین میگویند :

" شاه ایران در خلال این ایام مانند همان ایام دوره هخامنشی فرمانروای مطلق بود فقط با این فرق که شاه قرن ۱۹ مانند شاه هخامنشی حکومت مذهبی نداشت و بجای شاه مجتهد پسند حکومت مذهبی را در دست می گرفتند حکومت مذهبی و نفوذ روحانی مجتهدین خیلی زیاد بود و غالباً بدرجه ای میرسد که می توانستند در مسائل مهم سیاسی قاطع باشند در سایر موارد هم قدرت دیکتاتوری پادشاه بیش از آنکه حقیقت داشته باشد فقط صورت ظاهری بود و صدراعظم ها همه کارملکت را اداره میکردند و روش کترات دادناستان ها و شهرستانها فرمانروایان موجب ضعف حکومت مرکزی در خارج پایتخت میگرددید از همین نظر بود که شیخ محمدرهوخان های بختیاری در تمام موارد و مراحل از خود استقلال داشتند و حتی بدون مراجعه یا اطلاع حکومت مرکزی ایران

باروس و انگلیس وارد مذاکره می‌شدند و در این صورت تعجبی نداشت اگر ناظرین امور خارجی معتقد بودند که کشور در حال انقراض می‌باشد و فقط کنترل کامل دولت‌های اروپا از وقوع هرج و مرج و سقوط آن می‌تواند جلوگیری کند. (۱)

در اینجایی مناسب نیست بسابقه تشکیل نخستین کابینه وزیران در ایران پیش از مشروطیت و چگونگی آن را که در تطور و تکامل سازمان‌های اداری و اصلاح انبساط یافته است، اشاره‌ای بشود. اولین صدراعظمی که پیش از مشروطیت در مقام اصلاح امور ادارات دولتی و دیوانی ایران مأمور شده، میرزا تقی خان امیرکبیر بود. همچنانکه در قسمت معرفی و فرهنگ نیز موفق به تشکیل دارالفنون شده است. پس از امیرکبیر حاج میرزا حسین خان سپهسالار قزوینی که بعداً ملقب بشیرالدوله گردید در رفرم تشکیلات اداری ایران کام‌های بلند ی برداشت و تشویق ناصرالدین شاه بمسافرت اروپا و رابه اوضاع و احوال تمدن جدید آشنا کرد و بعد از مراجعت شاه بایران موافقت شاهان اروپا برای تأسیس وزارتخانه‌ها بمشکل کشورهای اروپائی و تشکیل کابینه وزراء جلب کرد و برای جلب موافقت کتبی و لایحه مشروطه زیرا که مهم و تاریخی و در واقع آئین نامه تشکیل وزارتخانه‌ها و اصول امور استخدای است در تاریخ ۱۲ شعبان ۱۲۸۹ هجری قمری شاه تقدیم داشت که چنین است:

((محسنات تشکیل دیار اعظم را مکررندگان اقدس همایون شاهنشاهی خلد الله ملکه و دولته بمان و صدیق فرموده اند باقتضای همان فرمایشات پلو کانه این دولت اهدمدت باید حکما یک هیئت رسمی داشته باشد که خواهد چنان هیئت رسمی با منظورات جدید شاهانه از برای دولت علیای ایران

(۱) کتاب "ایران نو" تألیف ال. بی. - اول ساتون - ترجمه علی جواهرکلام

(۸)

ایران محسوس است بخصوص از برای این عهد که بندگان اقدس شاهنشاهی طوم سافرت
فرنگستان هستند درغیاب همایون زاده از حد لازم است که دولت ایران يك هیئت رسمی و يك
صورت با عظمت و باشکوهی داشته باشد خلاصه اصول دربار اعظم را عرض کرده ام چون این
معانی در این صفحات چندان بروز و ظهور پیدا داشته اند بنظر خیلی ساده و سهل و سلیقه خواهد
آمد همین قدر عرض میکنم که انتظام کل امور دولت بسته باین چند فقره مطالب ساده است نظیر
این مطالب را باید در امتحانات سایر دول مشاهده کرد امیدوارم که از بعضی تریبیت و تقویت اهمیت
شاهنشاهی بر این اساس ساده يك بنای ساخته شود که نام نای شاهنشاهی را تا انقراض توانست
ما به تفکر ملت ایران و موجب تمجید کل ایندگان سازد *

((تشکیل دربار اعظم - سرکار اعلی حضرت اقدس همایون شاهنشاهی کل امور دولت را در میان سه
وزارت و يك صدارت تقسیم خواهند نمود اساسی نه وزارت از این قرار است *

وزارت داخله

وزارت خارجه

وزارت جنگ

وزارت مالیات

وزارت عدلیه

وزارت علوم

وزارت نوایب

وزارت تجارت و زراعت

وزارت دربار

صدارت عظمیٰ

اجرای جمیع اوامر پادشاهی و اداره کل امور دولت ایران بر عهده این نه وزارت است اداره این نه وزارت محول به صدارت عظمیٰ است دربار اعظم مہارت است از ہیئت اجتناع این دہ وزارت عدراعظم شخص اول دولت و رئیس دربار اعظم است عزل و نصب عدراعظم منحصر موقوف پارادہ اقدس ہمایون شاہنشاهی است عزل و نصب سایر وزراء بحکم اقدس ہمایون شاہنشاهی موقوف بہ تعیین عدراعظم است .

" در باب مجلس وزراء - کلیات امور دولت راجع بمجلس وزراء و حضور عدراعظم است عدراعظم شخص اول دولت و رئیس مجلس وزراء است مسئولیت کل ادارات دولتی بر عہدہ عدراعظم است (باین معنی کہ ارجاع خدمات و صدور فرمایشات علیہ بلا واسطہ بہ شخص عدراعظم خواهد شد و عدراعظم ہر امری کہ منوط بہ ہر ادارہ است راجع بآن ادارہ خواهد داشت) سایر وزراء ہر کدام مخصوصاً در محضر صدارت عظمیٰ مسئول وزارت خود میباشند ہر وزیر در امر وزارت خود کاملاً مسلط است هیچ وزیری عملاً حق مداخلہ بامور وزارت دیگر ندارد و اما کل وزراء در شمول کلیہ امورات دولتی شریک اعمال ہند دیگر و عموماً مسئول امور دولت ہستند .

" در باب شرایط مشورت وزراء - حضور وزراء ہر روز یکشنبہ و پنجشنبہ در ہیک ادارہ در جنب ادارہ صدارت عظمیٰ چہار ساعت بظہر ماندہ جمع خواهند شد مطالب مشورت قبل از انعقاد مجلس معین خواهد بود (کہ ان روز چہ قبیل گفتگو چہ مواد موقع مذاکرہ خواهد شد) محل مشورت در ہیک محل مخصوص ہمیشہ ثابت خواهد بود خارج از آن دایرہ مشورت جایز نخواہد بود در دایرہ مشورت ہر جز امور مشورت بہیچ کار دیگر اقدام نخواہد شد ہر جز وزراء ہیچیکس داخل دایرہ مشورت نخواہد شد و