

موانع حقوقی انعقاد قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها از منظر حقوق اداری ایران

غلامحسن مزارعی*

مسعود آرائی**

چکیده

شهرداری به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی دارای یک سری ویژگی‌های، امتیازات و اقتداراتی است که آن را نسبت به سایر نهادهای متصدی امور عمومی متمایز می‌سازد و امروزه با ایفاء صلاحیت‌های گسترده و متنوع به‌وسیله انعقاد قراردادهای عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای بر زندگی مردم دارد. یکی از راه‌های ایجاد سرعت در توسعه اقتصادی و آبادانی و ایجاد اشتغال در شهرها، جلب مشارکت مردم، سرمایه و سرمایه‌گذاری است. در بخش مدیریت شهری، قانون فعلی شهرداری‌ها کاملاً سیستم شهرداری را سیستمی دولتی دیده و فقط به موضوع عوارض در شهرداری‌ها پرداخته است و علی‌رغم جایگاه قابل ملاحظه شهرداری در ارائه خدمات عمومی، وضعیت و چهارچوب حقوقی قراردادهای مشارکت در پروژه‌های شهرداری در نظام حقوقی ما به‌طور دقیق مشخص نیست. همین امر ضرورت بررسی و تبیین جایگاه و نظام حقوقی این نوع قراردادهای و موانع حقوقی انعقاد آنها با بخش خصوصی را بیش از پیش نمایان می‌سازد.

در این پژوهش ضمن پرداختن به ماهیت و ویژگی‌هایی قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها، برخی از موانع و چالش‌های این نوع قراردادهای را وجود قوانین و مقررات خاص شهرداری‌ها، نبود قوانین اطمینان‌بخش برای مشارکت‌کننده، نبود تضامین مناسب برای مشارکت‌کننده، نبود حقوق امتیازی و تسهیلات جهت مشارکت، وجود برخی امتیازات و اختیارات ویژه اداری در قوانین و مقررات شهرداری‌ها، نبود قراردادهای تیپ مشارکت در شهرداری‌ها، نبود شفافیت در قوانین و مقررات شهرداری و موارد دیگری شناسایی نموده که البته این قراردادهای با الزامات قانونی محدودکننده دیگری نیز مواجه هستند که به‌طور مبسوط به آنها پرداخته شده است.

کلیدواژه‌ها:

شهرداری، قراردادهای مشارکت، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، موانع حقوقی.

*. دکترای تخصصی حقوق عمومی، عضو هیئت علمی دانشگاه شهید چمران اهواز

مقدمه

در دنیای امروز، شهرنشینی با همه ابعاد وجودی‌اش با گام‌های بلندی به جلو می‌رود و مدیران شهری با توجه به گسترش شهرنشینی و ضرورت داشتن شهرهایی ایمن، سبز و پاک تلاش می‌کنند به انتظارات شهروندان و سازمان‌ها از شهر و مدیریت شهری پاسخ دهند و برای اداره شهر در فضای متحول‌شده امروز برنامه‌ریزی و فعالیت نمایند. اداره شهرها در گذشته با توجه به وسعت و جمعیت کم آنها از طریق کمک‌های دولتی نظیر عوارض، ممکن بود ولی گسترش شهرنشینی و بالا رفتن توقعات از مدیریت شهری و ضرورت اجرای برنامه‌های جدید توسط مدیران شهری و استمرار ارائه خدمات به شهر و شهروندان نیازمند اعتبارات مالی جدیدی است.^۱ یکی از مباحث اساسی در توسعه شهرها و ایجاد زیرساخت‌های آن، حضور بخش خصوصی فعال و سرمایه‌گذاری توسط این بخش می‌باشد که در این خصوص با توجه به ساختار سنتی شهرداری‌ها و نقص قانون در حوزه سرمایه‌گذاری، می‌تواند تا با روش‌های جدید برای ایجاد بستر مناسب و قانونمند با هدف تشویق سرمایه‌گذاران شیوه‌ای مناسب اتخاذ گردد تا موجب تشویق و ایجاد انگیزش در سرمایه‌گذاران شود. جذب سرمایه‌های بخش خصوصی و سرمایه‌های خارجی برای اجرای پروژه‌های شهرداری‌ها از روش‌های معتبر تأمین منابع مالی در حوزه مدیریت شهری محسوب می‌شود که بدون تردید می‌تواند منابع مالی مورد نیاز برای اجرای پروژه‌ها و طرح‌های شهرداری‌ها را که نسبت به گذشته، متنوع‌تر و حجم آن‌هم بیشتر است تأمین نماید. ضمن اینکه به دلیل گسترش شهرنشینی و به تبع آن افزایش فعالیت‌های شهرداری‌ها و ضرورت ایجاد زیرساخت‌های شهری در موضوعات مختلف؛ اداره شهر با اعتبارات دولتی و عوارض که میزان آنها محدود است، امکان‌پذیر باشد.

موضوع مشارکت و جذب سرمایه‌گذار در شهرداری‌ها، به جرأت می‌توان گفت به یکی از اصلی‌ترین موضوعات در جهت توسعه و رشد شهرها در سال‌های اخیر تبدیل شده است. مدیران عالی شهرداری‌ها و در رأس آنها شهرداران، در صورتی که بخواهند در عرصه پیشرفت و رشد پیشرو باشند، بایستی موضوع جذب سرمایه و سرمایه‌گذار را به‌عنوان اصلی‌ترین وظیفه خود پذیرا باشند. چراکه صرفاً با درآمدهای جاری شهرداری در میدان رقابت، پیروزی بدست نخواهد آمد. در سیستم موجود شهرداری‌ها، جایی برای سرمایه‌گذاری

۱. صادقی، سید کمال، و پرویز محمدزاده و شلاله صبح‌خیز زنوزی، عوامل مؤثر بر مشارکت بخش خصوصی، به‌عنوان رهیافتی در تأمین منابع پایدار مالی پروژه‌های شهرداری، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، تابستان ۱۳۹۴، سال سوم، شماره ۱۱، ص ۱۵۴.

و مشارکت تعریف نشده است. به همین خاطر امور سرمایه‌گذاری در شهرداری‌های کشور سابقه چندانی نداشته و عمر آن حداکثر به یک دهه می‌رسد. گرچه قبل از آن نیز به صورت موردی، پروژه‌هایی در سطح شهرداری‌ها به روش سرمایه‌گذاری مشارکتی اجرا شده‌اند اما هیچ‌گاه به صورت سیستم یکپارچه نبوده است. مشارکت بخش خصوصی در اجرای پروژه‌های شهری در حوزه قراردادهای عمومی است که در کشور باید دارای ضوابط و اصولی باشد ولیکن به دلیل قدیمی بودن قوانین شهری و شهرداری و نبود یک قانون جامع در حوزه سرمایه‌گذاران و مشارکت‌های مردمی (مشارکت عمومی - خصوصی) ^۱ این مهم به نتیجه نرسیده است. در برخی شهرداری‌ها سازمان سرمایه‌گذاری یا سایر ساختارها به وجود آمده‌اند اما به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های قانونی (آئین‌نامه مشارکت، ضوابط و مقررات نحوه ورود شهرداری‌ها به سرمایه‌گذاری مشارکتی با بخش خصوصی) توفیق چندانی نداشتند و این خلأ قانونی همیشه وجود داشته است و نبود سیستم یکپارچه و بستر قانونی و دستورالعمل خاص موضوع سرمایه‌گذاری موجب کندی رشد مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های مدیریت شهری شده است.

به‌کارگیری سرمایه بخش خصوصی همراه با مدیریت او، فرصت ارتقاء کیفیت و بهره‌وری را در ساخت و بهره‌برداری مستحدثات عمومی و ارائه خدمات عمومی نیز فراهم می‌آورد؛ انتظاری که بخش عمومی به ازای انتقال قسمتی از مدیریت خود از بخش خصوصی دارد. برای توفیق در مشارکت شهرداری‌ها و بخش خصوصی برای ارائه خدمات عمومی باید راهکارهای لازم از طریق تنظیم و به‌کارگیری چهارچوب‌های قراردادی مناسب، فراهم گردد و موانع حقوقی و غیرحقوقی آنها رفع گردد.

قراردادهای مشارکت بخش خصوصی با شهرداری‌ها، اشکال مختلفی از قراردادهای بلندمدت بین اشخاص حقیقی یا حقوقی و شهرداری‌ها را در بر می‌گیرد. هدف آنها تأمین مالی، طراحی، ساخت و در صورت نیاز بهره‌برداری طرح‌ها و فعالیت‌های بخش عمومی توسط بخش خصوصی و به عبارت دیگر، انتقال مدیریت طرح یا فعالیت عمومی به بخش خصوصی است. بهای خدمات حاصل از اجرای قرارداد (محصول پروژه) ممکن است از سوی استفاده‌کننده نهایی پرداخت شود؛ مانند پروژه‌های حمل و نقل عمومی، یا به‌دلیل عملکردی از سوی شهرداری‌ها تقبل شود؛ مانند پارک‌های عمومی و راه‌ها. از طرف دیگر ممکن است پس از

۱. اصطلاح مشارکت عمومی خصوصی (با دولتی و غیردولتی) اولین بار توسط آقای کینز دانشمند اقتصادی کشور انگلیس مطرح شد. برای کلیه قراردادهای مشارکتی که بین دولت و بخش خصوصی یا بین شهرداری‌ها و بخش خصوصی منعقد می‌گردد همین اصطلاح را به کار می‌برند.

سوی استفاده‌کننده نهایی پرداخت شود؛ مانند پروژه‌های حمل و نقل عمومی، یا به‌دلایل عملکردی از سوی شهرداری‌ها تقبل شود؛ مانند پارک‌های عمومی و راه‌ها. از طرف دیگر ممکن است پس از پایان مدت قرارداد، مستحقات طرح به مالکیت بخش خصوصی درآید و یا به شهرداری‌ها منتقل شود.

با توجه به نو بودن دانش مشارکت و سرمایه‌گذاری در کشور، در راستای ایجاد فرصت‌های جدید سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی، جلب و جهت‌دهی بهینه سرمایه و منابع مالی یاد شده و ایجاد بستر مناسب برای ارزش‌آفرینی مضاعف در حوزه رشد اقتصادی، لزوم شناخت و بررسی موانع حقوقی موجود بر سر راه مشارکت و حضور بخش خصوصی در پروژه‌های شهری و ملاحظات داخل کشور جهت بهره‌گیری از ظرفیت‌های خالی موجود و پتانسیل این بخش، و ارائه راهکارهای مناسب با فضای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور احساس می‌شود. لذا هرگونه مطالعه‌ای که به جنبه‌های مختلف مشارکت خصوصی در تأمین مالی پروژه‌های شهری کمک کند، حائز اهمیت است. در این زمینه در کشور، مطالعه خاصی با نگرش حقوقی به موضوع سازوکارهای حقوقی لازم جهت تسهیل مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های شهری صورت نگرفته است و انجام این مطالعه ضروری به نظر می‌رسد. از این رهگذار، ضمن پرداختن به ماهیت و ویژگی‌هایی قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها، تلاش این پژوهش نشان دادن موانع، مشکلات و چالش‌های خاص این نوع قراردادها در شهرداری‌ها و همچنین رابطه بین وجود قوانین و مقررات مانع سود و امنیت مشارکت‌کنندگان و سرمایه‌گذاران خصوصی و وجود بوروکراسی اداری با میزان مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های شهری شهرداری است.

گفتار نخست. «مشارکت» در قوانین و مقررات شهرداری‌ها

در قوانین و مقررات شهرداری‌ها بعضاً به روش‌های مشارکت، قراردادهای مشارکتی و حتی جلب سرمایه‌گذار اشاره شده است که در زیر به نمونه‌های از آنها پرداخته می‌شود.

بند اول. قانون حمایت از احیاء، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

در ماده ۷ این قانون آمده است: «در صورت استتکاف مالکان املاک واقع در پروژه‌های اجرائی

مصوب، از مشارکت و یا عدم واگذاری سهام به هر دلیل از طریق مزایده، در صورتی که ملک آنها مانع اجرای طرح باشد، مجری طرح (وزارت مسکن و شهرسازی یا شهرداری‌ها) باید راساً یا از طریق جلب سرمایه‌های سرمایه‌گذاران متقاضی مشارکت، نسبت به خرید یا تملک املاک مزبور اقدام نماید». همچنین در تبصره ۲ ماده ۷ این قانون، روش‌های مختلف تأمین منابع مالی اجرای این ماده و سایر مفاد قانون را راه‌اندازی نهادهای تأمین سرمایه، انتشار اوراق مشارکت، جلب مشارکت سرمایه‌گذار خارجی یا داخلی، ایجاد صندوق‌های توسعه سرمایه‌گذاری غیردولتی و راه‌اندازی شرکت‌های سهام پروژه غیردولتی و نظایر آن دانسته است.

در ماده ۸ این قانون هم به‌منظور تشویق مالکان، سرمایه‌گذاران و سازندگان و تسریع در فرآیند احیاء، به‌سازی و نوسازی طرح‌های مصوب موضوع این قانون، کلیه املاک و اراضی واقع در پروژه‌های اجرائی طرح‌های یاد شده و همچنین سایر ابنیه و اراضی واقع در سایر نقاط محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با کاربری غیرمسکونی از حیث عوارض صدور پروانه ساختمانی و تراکم، شهرداری‌ها مکلفند نسبت به تقسیط و یا مشارکت در پروژه‌ها، به‌ازای بهای عوارض متعلقه و یا موکول نمودن پرداخت عوارض به پایان عملیات ساخت و ساز و دریافت آن بر اساس بهای روز، حسب مورد اقدام نمایند.

بند دوم. آیین‌نامه اجرائی تبصره ۲ ماده ۷ قانون حمایت از احیاء، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

در ماده ۱۱ این آیین‌نامه، شهرداری‌ها مکلف شده‌اند به‌منظور تسریع در احیاء، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، درخصوص سهم عوارض، تراکم و حقوق مربوط به صدور پروانه و پایان کار ساختمانی، از روش دریافت سهم‌الشرکه بر اساس قرارداد مشارکت در زمان اتمام پروژه و یا سایر رویه‌های تشویقی و تسهیل‌کننده مصوب شورای اسلامی شهر، استفاده نمایند.

بند سوم. قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

در بند ۵ ماده ۷۱ این قانون یکی از وظائف شورای اسلامی شهر، برنامه‌ریزی درخصوص

مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط عنوان شده است.

گفتار دوم. ماهیت قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها

امروزه به‌کارگیری روش مشارکت عمومی - خصوصی برای اجرای پروژه‌های مختلف بسیار متداول است و بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته، این روش را برای اجرای پروژه‌های خود در سطوح ملی و محلی به کار می‌گیرند.^۱ پیش از آنکه به مفهوم این مشارکت و نحوه تحقق آن در شهرداری‌ها بپردازیم، باید مقصودمان از بخش عمومی و بخش خصوصی را به‌عنوان طرفین قرارداد مشارکت بیان کنیم. بخش عمومی به مؤسسات و نهادهایی گفته می‌شود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در اختیار دولت، نهادها و سازمان‌های عمومی یا شهرداری‌ها قرار دارند و به قصد انتفاع یا بدون قصد انتفاع عمل می‌کنند. مقصود از بخش عمومی ممکن است دولت، اعم از دولت مرکزی، دولت ایالتی و منطقه‌ای یا مؤسسات عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها، یا هر نهاد تحت کنترل دولت باشد. طرف خصوصی که معمولاً در قالب یک شرکت حقوقی فعالیت می‌کند به اشخاصی گفته می‌شود که تحت مالکیت و کنترل مستقیم دولتی نیستند و توسط سرمایه‌گذاران بخش خصوصی اداره و کنترل می‌شوند و ممکن است به‌صورت یک کنسرسیوم، مشترکاً مسئولیت تأمین مالی، ساخت، اجرا و بهره‌برداری از پروژه را تقبل کنند. همچنین اگر سرمایه‌گذاران متعدد با مشارکت یکدیگر شرکتی به این منظور تأسیس کرده باشند و به‌عنوان سهامداران شرکت مزبور نسبت به اداره شرکت اقدام می‌کنند و از طریق آورده بخشی از سرمایه مورد نیاز طرح را تأمین می‌نمایند، از آن به‌عنوان «شرکت پروژه»^۲ یاد می‌شود.^۳

با توجه به قابلیت‌ها و توانمندی‌های دو بخش عمومی و خصوصی، مشارکت و همکاری این دو بخش و تلفیق توانمندی‌هایشان با یکدیگر و تقسیم مخاطره‌های موجود می‌تواند تأثیر قابل توجهی در اجرای بهینه پروژه‌های زیربنایی و خدمات عمومی داشته باشد. مشارکت عمومی - خصوصی به ترتیبات قراردادی طولانی مدتی اطلاق می‌شود که میان نهادهای بخش دولتی - از جمله شهرداری‌ها - و بخش خصوصی منعقد می‌شود. به‌ویژه با هدف تأمین

۱. رسولی منش، سیدمصطفی، تأمین مالی طرح‌های توسعه و پروژه‌های شهری با استفاده از روش مشارکت بخش عمومی و خصوصی، اقتصاد شهر، ۱۳۸۹، شماره ۵، ص ۳۸.

2-Project company

۳. شیروی، عبدالحسین، و منیره خدادادپور، مشارکت عمومی - خصوصی از منظر قوانین ایران، مجله حقوق خصوصی، دوره ۱۱، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، شماره ۲، ص ۲۲۹.

مالی، طراحی، عملیاتی کردن و بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی و خدماتی انجام می‌گیرد.^۱ ویژگی چنین قراردادهایی، مشارکت در سرمایه‌گذاری، مخاطره، مسئولیت‌ها و درآمدها بین طرف‌های مشارکت است.^۲ هدف آن تحویل پروژه‌ای است که به‌طور سنتی به‌وسیله بخش عمومی تأمین می‌شده است. اما به دلایلی دولت تصمیم می‌گیرد با مشارکت بخش خصوصی آن را انجام دهد. اساساً درگیری هر دو طرف (بخش عمومی و خصوصی) در قراردادهای مشارکت یک ضرورت تلقی می‌شود.^۳ بنابراین قراردادهای مشارکت به دلیل وجود بخش عمومی (شهرداری) در یک طرف آن، از نوع قراردادهای اداری به شمار می‌روند.

اگر دوره ۱۰۵ ساله بخش مدیریت شهری را از بلدیة تاکنون مرور کنیم آنچه در بخش اقتصادی و تقریباً در بخش تأمین مالی در شهرداری‌ها می‌بینیم بخشی به نام عوارض است که از مردم وصول می‌شود و یک بخش کمک‌های دولتی که این بخش هم با توجه به سیاست خودکفایی شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۲ به حداقل ممکن رسید و فراز و نشیب‌های بسیاری در مدیریت شهری حاصل شده است. قانون فعلی شهرداری‌ها با اصلاحاتی که در اختیار ما هست کاملاً سیستم شهرداری را سیستمی دولتی دیده و با نگاه دولتی به آن پرداخته است. یعنی هر آنچه امروز ما وارث آن هستیم نتیجه قانون شهرداری در سال ۱۳۳۱ است که فقط به موضوع عوارض در شهرداری‌ها پرداخته است و متأسفانه در این قوانین و مقررات هیچ ظرفیت و حتی نکته‌ای که از آن به‌عنوان روزنه‌ای برای توسعه شیوه‌های مشارکت بخش خصوصی یاد شود، فراهم نشده است. شاید در قانون شوراها، اشاره خیلی ضمنی و گذرای به ورود به حوزه‌های اقتصادی در شهرداری‌ها دیده شده است؛ ولی در کل قانون شهرداری ناظر به بیع است یعنی خرید، فروش، اجاره، استیجاره و مقاطعه‌کاری.^۴ از طرفی جذب سرمایه‌های بخش خصوصی در پروژه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، با توجه به سرمایه‌های مادی و معنوی متعدد و منحصر به فرد موجود در کشور، مزیت‌های مختلفی؛ چون بهبود وضعیت اقتصادی شهرها و روستاها، کارآفرینی، ورود شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عرصه‌های جدید کار و تلاش و خدمت‌رسانی و ارتقای سطح رفاه شهروندان و روستائیان را در پی خواهد داشت.

1-Asian Development Bank (ADB), Public Private Partnership (PPP), Handbook, September, ADB Publishin, 2008, p.15

2-International Monetary Fund (IMF), Public Private Partnership, the Fiscal Affairs Department, available at <http://www.imf.org>, 2012, p.4

3-Grigorescu, Adriana, Models of Public Private Partnership Projects in Tourism Industry, Nation School of Political. Studies and Public Administration (NSPSPA), Bucharest, MPRA, 2008

۴. زیودار، مهدی، چالش‌ها و فرصت‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در شهرداری‌ها، مجله شهرداری‌ها، اسفند ۱۳۹۰، سال

یازدهم، شماره ۱۰۵، ص ۴.

گفتار سوم. ویژگی‌هایی قرارداد مشارکت

قرارداد مشارکت، سند مکتوبی است که بین کارفرما (بخش عمومی) و یک یا چند سرمایه‌گذار (بخش خصوصی) منعقد می‌شود که متضمن مشخصات طرح، حقوق و تکالیف طرفین و سایر شروط و جزئیات قراردادی است. ساختار مشارکت بر این قرارداد استوار است و متکی به این قرارداد اصلی، قراردادهای دیگری منعقد می‌شود. به‌رغم تفاوت‌های قابل توجهی که بین تک‌تک قراردادهای مشارکت وجود دارد، قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها از مشخصه‌های مشترکی برخوردارند که در اینجا به اختصار به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

اولین ویژگی این است که شهرداری به شخص یا اشخاص خصوصی اجازه می‌دهد که در تأمین مایحتاج عمومی و ارائه خدمات رفاهی مشارکت کنند و به این جهت به آنها امتیاز ساخت و بهره‌برداری از یک طرح اقتصادی را اعطا می‌کند. این طرح‌ها به‌طور سنتی در اختیار و انحصار شهرداری بوده است و شهرداری از طریق قرارداد مشارکت، به بخش خصوصی اجازه می‌دهد که آنها نیز در چنین طرح‌هایی ورود پیدا کنند.

دومین ویژگی تأمین منابع مالی طرح است که اصولاً به عهده طرف خصوصی قرار می‌گیرد. دلیل عمده توجه شهرداری‌ها به قراردادهای مشارکت نداشتن منابع کافی دولتی جهت اجرای طرح‌های عمومی و رفاهی است و بنابراین شهرداری تمایل دارد از طریق انعقاد قراردادهای مشارکت منابع مالی بخش خصوصی را به سمت طرح‌های زیربنایی و عمومی هدایت کند. البته ممکن است شهرداری نیز بخشی از نیازهای مالی طرح را تأمین کند و یا به بخش خصوصی اجازه دهد که از وام‌های ترجیحی بانک‌ها استفاده کند. با این حال عمده مسئولیت تأمین مالی طرح به عهده طرف خصوصی است.

سومین ویژگی قراردادهای مشارکت این است که طرف خصوصی باید طرح موردنظر را بسازد. به این جهت او باید پروژه را طراحی و مهندسی کند و کالاهای، تجهیزات، ماشین‌آلات و مواد لازم را تأمین نماید و طرح را ساخته، راه‌اندازی کند. ضرورت ندارد که فعالیت‌های ساخت شخصاً توسط خود بخش خصوصی (کنسرسیوم یا شرکت پروژه) انجام شود بلکه این فعالیت‌ها می‌تواند جداجدا یا یک‌جا به پیمانکار یا پیمانکاران فرعی محول گردد. در هر حال مسئولیت اجرای کار به عهده بخش خصوصی (کنسرسیوم یا شرکت پروژه) است.

ویژگی دیگر قراردادهای مشارکت مسئولیت کنسرسیوم یا شرکت پروژه در بهره‌برداری بهینه از طرح است. بهره‌برداری بهینه از طرح یعنی ارائه کالاها و خدمات حاصل از طرح با کیفیت مطلوب به عموم است. چون بخش عمومی ممکن است قادر نباشد که کالاها و خدمات را با کیفیت مناسب ارائه نماید، مشارکت برای این طراحی شده است که کالاها و خدمات را با کیفیت بهتری به عموم ارائه گردد. به این جهت بخش خصوصی باید فن‌آوری و مدیریت مناسبی را به کار گیرد که بتواند کالاها و خدمات را با کیفیت مطلوب ارائه نماید.

پنجمین ویژگی مشارکت این است که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سود آن باید از طریق درآمد حاصل از فروش کالاها و ارائه خدمات حاصله از بهره‌برداری طرح مستهلک گردد. برای کمک به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های مشارکت، شهرداری ممکن است خرید تمام یا بخشی از کالاها و خدمات حاصل از طرح را تضمین کند. در برخی از موارد حتی برای تأمین بخشی از نیازهای مالی طرح شهرداری ممکن است نسبت به پیش‌خرید تمام یا بخشی از کالاها و خدمات حاصل از طرح اقدام کند و ثمن آن را جهت تأمین بخشی از نیازهای مالی طرح به کنسرسیوم یا شرکت پروژه پرداخت نماید.

آخرین ویژگی مشارکت این است که کنسرسیوم یا شرکت پروژه موظف است در طول بهره‌برداری و تا زمان تحویل، طرح را قابل استفاده نگاه داشته و در صورت مقتضی تعمیرات و یا اصلاحات لازم را به هزینه خود انجام دهد به نحوی که طرح در زمان تحویل از جهت فنی سالم و قابل بهره‌برداری باشد. پس از سپری شدن مدت مقرر برای بهره‌برداری، کنسرسیوم یا شرکت پروژه موظف است طرح را به صورت مجانی به شهرداری منتقل کند. در مواردی مثل BOO^۱ که انتقال طرح به شهرداری موضوعیت ندارد، تعهدات و کمک‌های شهرداری از قبیل خرید تضمینی، تأمین خوراک یا سایر تسهیلات به پایان می‌رسد و بخش خصوصی می‌تواند بدون تکیه بر تعهدات و مساعدت‌های شهرداری نسبت به بهره‌برداری از طرح خود اقدام نماید.^۲

گفتار چهارم. موانع، مشکلات و چالش‌های خاص قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها

همان‌طور که بیان شد قراردادهای مشارکت از انواع قراردادهای اداری هستند که این خود

۱. ساخت، تملک و بهره‌برداری که ترجمه عبارت «Build-Own-Operate» است.

۲. برگرفته از کتاب قراردادهای بی‌اوتی، تنظیم، ساختار و قوانین حاکم، دکتر عبدالحسین شیروی، انتشارات نیاد حقوقی میزان، زمستان ۱۳۹۵، صص ۲۷-۲۹.

باعث شده این نوع قراردادها با چالش‌های خاص قراردادهای اداری مواجه باشند و اصول احکام قراردادهای اداری را هم قانون یا عرف اداری معین داشته است. وجود شرایط و ضوابط هر اداره‌ای قرارداد منعقد بین اشخاص حقیقی و حقوقی با این ادارات را تحت تأثیر قرار داده و عدم شناخت شرایط و ویژگی‌های خاص هر سازمان موجب می‌شود تا قراردادها با مشکلات و موانعی تنظیم شود که شهرداری‌ها نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشند. در زیر برخی از مهمترین موانع، مشکلات و چالش‌های خاص قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها برشمرده شده است:

بند اول. وجود قوانین و مقررات خاص شهرداری‌ها

حقوق نوین باید با تمام قوانین و مقررات کشور تطابق داشته باشد تا از هر تضادی فی‌مابین قوانین جلوگیری و در اجرای کارها خللی وارد نشود. اصلاحات مناسب باید توسط قانون‌گذاری جهت اطمینان از انسجام و تطابق پایه‌های حقوقی با حقوق نوین انجام شود.^۱

همان‌طور که برای تسهیل سرمایه‌گذاری در دستگاه‌های اجرائی چهارچوب موافقت‌نامه مشارکت عمومی خصوصی در تاریخ ۹۳/۱۲/۲۶ از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ گردید، برای شهرداری‌ها هم باید این‌گونه قوانین تسهیل‌کننده مشارکت، مصوب گردد. در قوانین و مقررات شهرداری، موانعی برای مشارکت وجود دارد که مانع از مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های شهرداری می‌گردد. به‌طورمثال، انجام هرگونه معاملات فقط از طریق استعلام بهاء و یا مناقصه و مزایده به‌صورت اعلان عمومی مجاز شده است درحالی‌که در قراردادهای مشارکت مهم‌ترین موضوع توافق دو طرف معامله است. در مناقصه و مزایده شرایط شهرداری بر طرف دیگر قرارداد تحمیل می‌گردد و این موضوع با اصل مشارکت منافات دارد. واگذاری قراردادهای مشارکتی از طریق انجام تشریفات مناقصه باعث ایجاد رقابت در بازار، افزایش کیفیت، کاهش قیمت و نوعی مبارزه با رانت‌خواری و فساد می‌باشد. باین‌وجود، آیا طی تشریفات مناقصه برای واگذاری طرح‌های مشارکتی، یک تکلیف قانونی در ایران است و آیا شمول قوانین و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری بر واگذاری این قراردادها نیز تسری دارد؟ در مناقصه، کمترین قیمت متناسب یا تأمین کیفیت مورد نظر کارفرما مدنظر است و نمی‌توان عنوان نمود که برنده مناقصه در قراردادهای مشارکت کسی

3-Tsenkova, Sash., *Urban Regeneration: Learning form the british experience*, Calgary: university of Cal-

gary, Faculty of Environmental Design. *Uncitral Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*

است که کمترین قیمت متناسب را پیشنهاد داده است. دلیل این مطلب ابهامی است که در کمترین قیمت بروز می‌کند که ناظر به چیست؟ آیا ناظر به قیمت ساخت طرح موضوع مشارکت (مثلاً قیمت ساخت یک پارک شهربازی) است؟ آیا ناظر به قیمت محصولات خدماتی و تولیدی طرح (مثل قیمت بلیت بازی‌ها یا فست‌فودهای ارائه‌شده در آن) است؟ آیا ناظر به کمترین مدت قرارداد است؟ در یک طرح سرمایه‌گذاری مثل BOT، اصل و فرع از طریق فروش محصولات و خدمات طرح، بازیافت می‌شود و شهرداری تعهدی به بازپرداخت اصل و فرع ندارد که تلاش کند که طبق قوانین و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری، قرارداد را به مناقصه‌گری واگذار نماید که کمترین قیمت را پیشنهاد داده است. از طرفی برخی از ترتیبات مشارکت بیشتر به مزایده شبیه‌اند تا مناقصه. مثلاً زمانی که شهرداری، زمین در اختیار بخش خصوصی قرار می‌دهد و اجاره زمین را مطالبه می‌کند و بر اساس قیمت پیشنهادی شرکت‌کنندگان برنده معین می‌نماید، این واگذاری ماهیت مزایده به خود می‌گیرد زیرا شهرداری قرارداد را به کسی محول می‌کند که بیشترین قیمت را پیشنهاد می‌دهد. هرچند واگذاری این نوع قراردادها از طریق رقابت و مشارکت عمومی امر مطلوبی است، به نظر نمی‌رسد که قوانین و مقررات شهرداری برای این نوع فعالیت‌ها تنظیم شده است و برای واگذاری این نوع کارها مناسب باشند. واگذاری این نوع قراردادها مستلزم تشریفات خاص خود هستند که قانون‌گذار باید آن را جداگانه مقرر نماید.

مثال دیگر بند ۲ ماده ۱۰ و بند ۷ ماده ۲۳ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران می‌باشد که در آن شهرداری اختیار دارد تا نسبت به افزایش یا کاهش مورد معامله در مدت قرارداد تا میزان ۲۵ درصد مقدار مندرج در قرارداد اقدام نماید و این اختیار به طرف دیگر داده نشده است. این بند نیز با ماهیت قراردادهای مشارکت یعنی «رعایت اصل تساوی دو طرف قرارداد» مغایرت دارد.

بند دوم. نبود قوانین اطمینان‌بخش برای مشارکت‌کننده

سیاست روشن شهرداری‌ها، استراتژی جذب مشارکت خصوصی برای ثبات و توسعه شهرها، مهم و حیاتی است و جذب سرمایه‌گذاری برای شهرها را در بر خواهد داشت و بازتاب آن در توسعه محیط حقوقی نمایان می‌شود. برای اجرای هرچه دقیق‌تر سیاست‌ها، لازم است قانون از استحکام و عدالت لازم برخوردار باشد تا سرمایه‌گذاران (اعم از داخلی و خارجی)، از

۱. ویژه، محمدرضا، و پرویز رحمتی، مشارکت عمومی خصوصی در حقوق ایران؛ چالش‌ها و بایسته‌ها، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۴، شماره ۷۲، صص ۱۶۶ و ۱۶۷.

2-OECD Basic Elements of a Law on concession Agreements. Explanatory notes to Art. 16, p 27

اینکه به لحاظ قانونی حقی از ایشان تزییع نگردیده و تفاسیر مختلف از قوانین به ضرر آنها تمام نمی‌شود، اطمینان یابند.

با توجه به قدیمی بودن قوانین شهرداری مواردی در این قوانین و مقررات وجود دارد که باعث عدم اطمینان سرمایه‌گذاران می‌شود. مثال دیگر اینکه شهرداری‌ها به دلیل دارا بودن امتیاز قدرت عمومی می‌توانند قرارداد را یک‌طرفه فسخ نماید، در صورتی که در قراردادهای مشارکت بایستی شروط قراردادی دارای تعادل و تساوی بوده و منافع هر دو را به‌طور مساوی تأمین نمایند؛ بنابراین با این مقررات هیچ‌گونه حمایتی از مشارکت‌کننده صورت نگرفته است.

بند سوم. نبود تضامین مناسب برای مشارکت‌کننده

در قوانین و مقررات شهرداری هیچ‌گونه تضمینی برای جلوگیری از توقف اجرای قرارداد دیده نشده است؛ به‌طور مثال در ماده ۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و بند ۵ ماده ۱۱ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، شهرداری مکلف شده است هنگام عقد قرارداد معادل ۱۰ درصد کل مبلغ مورد پیمان را به‌منظور تضمین حسن انجام کار از پیمانکار تضمین دریافت دارد، این در حالی است که شهرداری‌ها در قراردادهای مشارکت به جهت جلب اطمینان بیشتر طرف خصوصی از انجام تعهدات خود در مدت قرارداد و به‌دلیل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، باید تضمین مناسب به طرف مشارکت‌کننده ارائه نمایند.

بند چهارم. نبود ثبات مدیریتی در شهرداری‌ها

با توجه به اینکه در ماده ۸۶ قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، هر یک از اعضای شوراها از هرگونه عزل و نصب کارکنان شهرداری‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها منع شده است اما عملاً تغییرات مدیریتی در سطوح مختلف شهرداری متأثر از تصمیمات و منویات شورای اسلامی شهر می‌باشد و هر از چند گاهی این شورا بنا به دلایلی اقدام به استیضاح شهردار نموده و یا وی را مجبور به تغییر مدیران خود می‌نماید، لذا قراردادهای مشارکتی می‌توانند از این اتفاقات، آسیب جدی ببینند و سرمایه‌گذاران به دلیل عدم ثبات در تصمیمات و مدیریت شهری حاضر به انعقاد قرارداد با شهرداری نگردند. از طرفی، مطابق بند ۱۴ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تصویب معاملات از وظائف شورای اسلامی شهر می‌باشد و این موضوع باعث می‌گردد تا شهردار یا مدیران شهرداری اختیار انعقاد هرگونه قراردادی از جمله قرارداد مشارکت بدون موافقت شورای اسلامی شهر را نداشته باشند.

بند پنجم: نبود حقوق امتیازی و تسهیلات جهت مشارکت

مشارکت سازنده بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها و عملکرد مؤثر نیاز به داشتن چهارچوب حقوقی است. داشتن مرجع قانون‌گذار برای ایجاد قوانین تعیین‌کننده مسئولیت‌ها و ریسک‌ها برای همه طرفین که ریسک‌ها را تخمین بزنند مهم است. چهارچوب حقوق امتیازی می‌تواند توسط قوانین خاص امتیازی که عام مشمول است به صورت صریح، عادلانه، قابل پیش‌بینی و دارای ثبات حقوقی نمایان شود و در پروژه‌های امتیازی قرار گیرد. با این وجود یکی از مشکلات پیش روی سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، وجود مجموعه‌هایی از قوانین و مقررات پیچیده، مجوزها و سایر نابه‌سامانی‌های ساختاری است که اغلب غیرشفاف بوده و معمولاً با قواعد و مقرراتی که در سایر نقاط دنیا اعمال می‌شوند، ناسازگارند؛ اغلب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، به دلیل وجود این فرآیندهای دست‌وپاگیر، گریزان شده و در نتیجه، ورود سرمایه، بنگاه‌ها و رقابت در کشور کاهش می‌یابد و در نهایت، باعث می‌شود که رشد اقتصادی لازم محقق نشود. همچنین وجود موانع قانونی، راه‌های دور زدن فرآیندهای پیچیده را پیش روی افراد قرار می‌دهد.^۱

حمایت مالی شهرداری از پروژه یا تضمین کامل منافع طرف دیگر در مقابل تعهداتش، غالباً برای افزایش سطح سرمایه‌گذاری و اعتمادسازی سرمایه‌گذار، تشویق به سرمایه‌گذاری و اجرای کامل پروژه ضرورتی غیرقابل انکار است.

به‌عنوان یک قاعده، تقریباً فقط ۳۰ درصد از پروژه‌های مشارکت عمومی خصوصی توسط سرمایه‌گذار تأمین مالی می‌شود. در باقی موارد تأمین مالی از طریق بانک‌ها است که تحت قرض، وثیقه گرفته شده و سرمایه‌گذار (راهن) حق خود در مشارکت عمومی خصوصی را نزد بانک (مرتهن) به وثیقه می‌گذارد. به‌منظور مؤثر بودن این وثیقه، پروژه مشارکت عمومی خصوصی به کار خود ادامه داده و بانک قرض‌دهنده نیز در امور پروژه مداخله دارد؛^۲ بنابراین این مکانیسم دوام و عملکرد بی‌وقفه پروژه را تضمین و تأثیر سرمایه‌گذاری را مشخص می‌کند.

در قوانین و مقررات شهرداری هیچ‌گونه حقوق امتیازی و تسهیلاتی در جهت جلب مشارکت سرمایه‌گذاران از قبیل اعطای تخفیفات، اعطای وام، عدم اخذ عوارض، کم‌کردن بوروکراسی اداری و تسریع در انعقاد قراردادها دیده نشده است.

بند ششم: وجود برخی امتیازات و اختیارات ویژه اداری در قوانین و مقررات شهرداری‌ها

شهرداری‌ها به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی و یکی از دستگاه‌های اجرائی بخش عمومی به‌شمار می‌روند^۱ که به‌وسیله قدرت عمومی و قوای حاکم تأسیس و در پی تأمین منافع و مصالح عمومی می‌باشند؛ لذا به موجب قانون از برخی امتیازات و اختیارات ویژه‌ای به نام «امتیازات ناشی از قدرت عمومی» یا «امتیازات حقوق عمومی» یا «اختیارات قدرت حاکمه» برخوردار می‌باشند که ناشی از قدرت حاکمیت می‌باشد^۲ و از آنجا که قوانین و مقررات شهرداری‌ها با نگاه کاملاً دولتی در زمان تصویب (سال ۱۳۴۶ ه.ش) تنظیم گردیده و در واقع برآمده از همین امتیازات قدرت عمومی و در جهت حفظ منافع عمومی می‌باشند، باعث به وجود آمدن برخی از امتیازات و اختیارات ویژه اداری در شهرداری‌ها شده است که مانع از جلب مشارکت بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران می‌گردد؛ به‌طور مثال، در بند ۱۳ ماده ۷ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، طرف قرارداد مکلف به پذیرش شروط و تکالیف شهرداری موضوع ماده ۱۰ آن آیین‌نامه شده است، در حالی که ممکن است شروط و تکالیف شهرداری به ضرر مشارکت‌کننده باشد. در مثال دیگری، در ماده ۱۸ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها آمده است: «در قراردادها باید قید شود شهرداری می‌تواند تا حداکثر ۲۵ درصد مبلغ پیمان از میزان کار یا جنس موضوع پیمان را کسر یا اضافه نماید، در حالی که این موضوع با اصل تساوی و توافق طرفین مشارکت، منافات دارد و ممکن است مشارکت‌کننده بخواهد بیش از ۲۵ درصد مبلغ قرارداد و یا کمتر از آن، میزان کار را تغییر دهد. یا در مثالی دیگر در ماده ۱۳ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها فروش اموال منقول و غیرمنقول و اجاره اموال غیرمنقول شهرداری تنها از طریق مزایده کتبی امکان‌پذیر است، در حالی که در قراردادهای مشارکت مدنی، واگذاری زمین به‌صورت ترک تشریفات و بدون مزایده صورت می‌گیرد؛ بنابراین این‌گونه امور باعث عدم جلب مشارکت بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران می‌شود.

۱. مواد ۳ و ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور.

۲. امامی، محمد، و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، انتشارات بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۷، ص ۲۴.

بند هفتم. نبود قراردادهای تیپ مشارکت در شهرداری‌ها

در جایی مثل شهرداری، که اجرای پروژه‌های عمرانی و ارائه خدمات شهری و آزاد شدن منابع سرمایه‌ای برای اجرای این پروژه‌ها از اهمیت و اولویت خاصی برخوردار است، نبود قراردادهای تیپ که تمام شرایط و ضوابط مورد نظر طرفین قرارداد را به صورت مکتوب در یک چهارچوب قانونی مستحکم شامل باشد، باعث تأخیر در جلب مشارکت و عدم ارائه خدمات به‌هنگام به شهروندان در قالب پروژه‌های مذکور می‌گردد؛ بنابراین با توجه به جمیع جهات نیاز به تدوین قراردادهای تیپ در بخش مشارکت بخش خصوصی با شهرداری‌ها در جهت تسهیل و تسریع فرآیند مشارکت، ضروری به نظر می‌رسد.

بند هشتم. نبود شفافیت در قوانین و مقررات شهرداری

قانون باید حوزه عملکرد خود را به روشنی تعریف کند. هم در حوزه حاکمیت خود و هم اینکه دایره بر مدار چه مسائلی است. چنین شفافیتی ضروری و باعث ثبات و اعتبار پروژه گردیده و از خودسری‌ها جلوگیری می‌کند. با این هدف قانون باید از امتیاز تعریفی جامع ارائه بخش‌های مرتبط با این حوزه، اختیارات قراردادی و امتیازات واجد شرایط را مشخص کند. وضعیت قانونی کشور یکی از عوامل بسیار مهم در جریان مشارکت بخش خصوصی است. در جایی که قوانین مالی و اقتصادی حدود مشخصی داشته باشد، بخش خصوصی با رغبت و اطمینان بیشتری به سمت بخش عمومی و تحویل گرفتن فعالیت‌های اقتصادی از این بخش، روی می‌آورد. برعکس هر جا که شهرداری‌ها، حکومت مطلقه داشته باشند یا آنکه سابقه مصادره اموال و سلب مالکیت جا افتاده باشد، مردم نسبت به اصالت جریان مشارکت، تردید بیشتری داشته و این بی‌اعتقادی در نهایت به کندتر شدن فرآیند مشارکت می‌انجامد. برای اجرای هرچه دقیق‌تر سیاست‌ها، لازم است قوانین موجود در حوزه شهری و شهرداری‌ها از سادگی و شفافیت لازم برخوردار باشند تا سرمایه‌گذاران که خود شهروند به‌شمار می‌روند، با اطمینان از اینکه حقی به لحاظ قانونی از ایشان تضییع نشده و تفاسیر مختلف از قوانین به آنها ضرر نمی‌رساند، به صحنه بیایند.

بند نهم. عدم ثبات و عدم قابلیت پیش‌بینی قانون برای بخش خصوصی

به‌عنوان يك قاعده، پروژه‌های سرمایه‌پذیر بخش خصوصی، بلندمدت هستند. بنابراین فاکتورهای مختلف مؤثر در پروژه، در طول این مدت می‌تواند متغیر باشد که از جمله مقررات حاکم بر پروژه است. ریسک تغییر قوانین و مقررات مرتبط، اعتبار قرارداد پروژه را به مخاطره انداخته و لذا پایداری پروژه نیز آسیب می‌بیند. به‌منظور تأمین ثبات قرارداد پروژه و حق طرفین در جهت اعمال به حقوق و وظایف خویش، دولت سرمایه‌پذیر باید از تغییر مکرر ضوابط و مقررات حاکم بر پروژه اجتناب و توان مدیریت و پیش‌بینی مخاطرات و مکانیسم غلبه بر آنها را داشته باشد. توصیه‌نامه شماره ۵۸ راهنمای قانون‌گذاری به اینکه باید به ریسک‌های احتمالی توجه شده و جهت جبران نتایج زیان‌بار تغییر قوانین، ضوابطی پیش‌بینی شود، اشاره دارد. اصول اساسی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در جهت مشارکت عمومی خصوصی شرط ثبات (در قوانین و مقررات) است، که ابزاری در جهت حمایت از سرمایه‌گذار از تغییرات احتمالی مقررات می‌باشد.^۱ شهرداری نیز از این قاعده حقوقی مستثنی نیست و باید در جهت جلب سرمایه‌های بخش خصوصی از طریق سازوکارهای لازم از تغییر مکرر ضوابط و مقررات حاکم بر پروژه اجتناب نماید.

گفتار پنجم: الزامات قانونی محدودکننده مشارکت در شهرداری‌ها

با نگاهی به کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته می‌توان دریافت که برحسب تجربه این کشورها، برای استفاده از ظرفیت تمام‌قد مشارکت عمومی خصوصی، نیازمند محیط قانونی و حقوقی مناسب هستیم. بررسی قوانین و مقررات موجود به این نتیجه رهنمون می‌گردد که کمبودها و کاستی‌هایی وجود دارد که در ادامه مطمح نظر قرار می‌گیرد.

همان‌طور که بیان شد قراردادهای مشارکت به‌دلیل اداری بودن باعث شده با چالش‌های خاص قراردادهای اداری مواجه باشند. اصول احکام این قراردادها را قانون یا عرف اداری معین داشته و به این ترتیب آزادی طرف قرارداد محدود شده است؛ از جمله این محدودیت‌ها شرایطی است که از پیش توسط اداره تعیین گردیده و در آن جای بحث چندانی نیست، قدرت چانه‌زنی چندانی هم وجود ندارد که موجب انگیزه‌ای بیشتر برای جلب طرف مقابل شود. وجود شرایط و ضوابط هر اداره دولتی قرارداد منعقد بین اشخاص حقیقی و حقوقی با

۱. ویژه، محمدرضا، و پرویز رحمتی، همان منبع، ص ۱۶۸-۱۶۹.

این ادارات را تحت تأثیر قرار داده و عدم شناخت شرایط و ویژگی‌های خاص شهرداری موجب می‌شود تا قراردادهای با مشکلات و موانعی تنظیم شود. در ادامه به برخی از این الزامات قانونی که باعث به وجود آمدن یک سری محدودیت‌های قانونی در قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها شده است، اشاره می‌شود:

بند اول. لزوم رعایت تشریفات مزایده و مناقصه

لزوم رعایت تشریفات مزایده و مناقصه چیزی است که برای همگان واضح و روشن است. مزایده و مناقصه نه تنها باعث محدودیت در انتخاب طرف قرارداد می‌شود؛ بلکه موجب محدودیت آزادی اراده شهرداری در تعیین قیمت مورد معامله یا موضوع قرارداد نیز خواهد شد. در اکثر پروژه‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری‌ها، باتوجه به اینکه سرمایه‌گذار و مشارکت‌کننده به دنبال سود و منافع بلند مدت پروژه می‌باشد و یا اینکه پروژه مختص سرمایه‌گذار بوده و اوست که صاحب ملک یا ایده می‌باشد، لذا نمی‌توان آن پروژه را به مناقصه یا مزایده گذاشت؛ زیرا ممکن است مشارکت‌کننده ترغیب به مشارکت نداشته باشد. به طور نمونه، اگر سرمایه‌گذار دارای ملکی باشد و بخواهد با شهرداری مشارکت نماید، نمی‌توان آن را فراخوان نمود و بایستی به صورت ترک تشریفات فراخوان، کار به وی واگذار گردد.

بند دوم. مدت زمان تصویب معاملات و قراردادها

لزوم تصویب معاملات و قراردادها، بنا به دلایلی از قبیل نظارت بر رعایت قانون، امری کاملاً بدیهی و روشن است و ایرادی ندارد و تعداد مواردی هم که انجام معامله مشروط به تصویب مراجع خاصی در شهرداری‌ها می‌باشد کم نیستند. تلقی این گونه موارد به عنوان تشریفات قبل از معامله و انعقاد قرارداد به این خاطر است که این گونه قراردادها بدون تصویب منعقد نمی‌گردند و حتی در صورت امضای آنها، موجب تعهدی حقوقی برای شهرداری نخواهند شد. از طرفی انجام به موقع کار در پروژه‌های مشارکتی و در زمان خود، یکی از موارد بسیار مهم در جلب بخش خصوصی و مشارکت آن می‌باشد؛ زیرا مشارکت‌کننده سود و زیان خود در پروژه را با توجه به نوسانات بازار و افت‌وخیزهای آن و ریسک‌های موجود در اقتصاد محاسبه نموده

و حاضر به مشارکت شده است؛ بنابراین در معاملات و قراردادهای مشارکتی زمان از اهمیت خاصی برای مشارکت‌کننده برخوردار می‌باشد.

در مورد انجام معاملات شهرداری‌ها نیز به موجب بند ۱۴ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و بند ۹ ماده ۵۵ قانون شهرداری، تصویب شورای اسلامی شهر ضروری است؛ البته از آنجاکه ضرورت تسریع در جذب مشارکت و سرمایه‌گذاری در عمران و آبادانی شهر مهم است، بعضاً دیده شده یک قرارداد یا مجوز فراخوان سرمایه‌گذاری ماه‌ها جهت تصویب در شورای شهر معطل مانده و سرمایه‌گذار از انجام طرح منصرف شده و پروژه به سرانجام نمی‌رسد. از طرفی، در بعضی از شهرداری‌های کشور شیوه‌نامه مشارکت و سرمایه‌گذاری مصوب وزارت کشور وجود دارد و بر اساس آن قراردادهای مشارکت و سرمایه‌گذاری منعقد می‌گردد. در این شیوه‌نامه، هیئت عالی سرمایه‌گذاری عهده‌دار تصویب پروژه‌های مشارکتی است و متشکل از حدود ۱۱ نفر از مقامات شهری و شهرداری می‌باشد که غالباً مشاهده شده جهت اخذ موافقت و امضاء از این مقامات، زمان طولانی صرف گردیده و مشارکت‌کننده را به‌دلایلی از قبیل گرانی مصالح، نوسانات بازار، تحریم‌های جدید و حتی ابلاغ مقررات جدید که مانع از به‌صرفه‌شدن انجام کار می‌گردد، مجبور به انصراف نموده است.

بند سوم: ممنوعیت مداخله کارکنان شهرداری در معاملات

بر اساس قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی مصوب ۲۲ دی‌ماه ۱۳۳۷ که شامل کارکنان شهرداری‌ها نیز می‌گردد، کارمندان دولت و شهرداری‌ها و بستگان درجه یک آنان حق دخالت و شرکت در معاملات دولتی را ندارند. در این قانون هیچ‌یک از کارکنان دستگاه‌های اجرائی و شهرداری‌ها و بستگان درجه یک آنها و حتی شرکت‌ها و مؤسساتی که ۵ درصد یا بیشتر سهام یا سرمایه یا منافع آن متعلق به یک نفر از اشخاص مذکور در فوق و یا ۲۰ درصد یا بیشتر سهام یا سرمایه یا منافع آن متعلق به چند نفر از اشخاص مذکور در فوق باشد، نمی‌توانند با وزارتخانه‌ها و یا بانک‌ها و یا شهرداری‌ها وارد معامله شوند. این معاملات شامل مقاطعه‌کاری (پیمانکاری)، حق‌العمل‌کاری، قرارداد مطالعات و مشاوران فنی و مالی و حقوقی، شرکت در مزایده و مناقصه و خریدوفروش‌ها می‌باشد. از طرفی، به موجب ماده ۸۶ قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، هریک از اعضای شورای شهر و بستگان درجه یک آنها به‌هیچ‌وجه حق انجام معامله با

شهرداری، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن را نخواهند داشت و انعقاد هرگونه قرارداد با آنها ممنوع می‌باشد. حال بعضاً مشاهده شده که برخی از پرسنل شهرداری یا اعضای شوراهای یا یکی از بستگان درجه یک آنها در قالب اشخاص حقیقی یا حقوقی دارای ایده و سرمایه بوده و مایل به مشارکت و سرمایه‌گذاری در شهر و شهرداری و ارائه خدمات به شهروندان و علاقمند به رونق شهر خود باشند اما به دلیل ممنوعیت موجود در این قوانین، قادر به مشارکت و ارائه خدمات مناسب نمی‌باشند.

بند چهارم: رعایت حدود اعتبار مصوب در شهرداری

به موجب بند «الف» ماده ۳۳ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، شهرداری باید در حدود اعتبارات مصوب برای خود ایجاد تعهد نماید. تعهد مازاد بر اعتبار مصوب ممنوع بوده و موجب مسئولیت و تخلف مرتکب خواهد شد. احدی از کارکنان شهرداری حق ندارند خارج از حدود و اعتبارات مصوب برای شهرداری تعهدی ایجاد کنند.

با توجه به اینکه برخی از پروژه‌های مشارکتی به صورت همکاری متقابل شهرداری و بخش خصوصی با آورده‌های معین صورت می‌گیرد، لذا یکی از محدودیت‌های مشارکت در شهرداری‌ها تعهدات ایجاد شده مازاد بر اعتبار، برای شهرداری است. با توجه به اینکه مبالغ پروژه‌های مشارکتی بالاست در برخی از موارد شهرداری به دلیل آورده کم و نبود اعتبار لازم قادر به مشارکت با بخش خصوصی نیست؛ لذا این موضوع محدودیت‌های فراوانی برای شهرداری‌ها به وجود آورده است.

بند پنجم: لزوم رعایت صلاحیت‌های اداری در شهرداری‌ها

صلاحیت مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی، به دستگاه اداری یا مأمور آن داده شده است؛^۱ بنابراین صلاحیت‌های اداری دو نوع می‌باشد؛ در نوع اول، دستگاه‌های اداری صلاحیت انعقاد هر قراردادی را ندارند؛ بلکه در چهارچوب قانون و اهداف، مأموریت‌ها و وظائف سازمانی خود می‌توانند به انعقاد قرارداد مبادرت نمایند. در نوع دوم، مأمور اداری نیز برای انجام اعمال اداری علاوه بر اهلیت باید صلاحیت هم داشته باشد. اهلیت حق است و شخص می‌تواند از آن استفاده بکند یا نکند ولی صلاحیت وظیفه و تکلیف است و مأمور اداری نمی‌تواند به میل خود به آن عمل کند یا نکند بلکه او مکلف است در حدودی که قانون مقرر کرده به صلاحیت خود عمل کند و از آن هم تجاوز ننماید.

۱. طباطبائی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۸۷، ص ۴۴۶.

بنابراین دستگاه اداری و مقامات اداری تا جایی که قانون‌گذار به آنها اجازه داده است صلاحیت اتخاذ تصمیم و انجام اعمال را دارند و سکوت قانون به منزله عدم صلاحیت دستگاه اداری نسبت به یک امر است، مگر اینکه بتوان از روح قوانین، حق و تکلیف دستگاه اداری را استنباط کرد.^۱ این دو نوع صلاحیت اداری، هرگز از حقوقی نیستند که دارنده آن بتواند آن را به دیگری واگذار نماید، مگر در مواردی که قانون چنین اجازه‌ای را داده باشد. عدم قابلیت واگذاری صلاحیت به غیر یا به عبارتی «عدم صلاحیت» مقامات عمومی و اداری، یک اصل و قاعده حقوق اداری است.

شهرداری‌ها به‌عنوان یک دستگاه اداری دارای شخصیت حقوقی هستند و شخصیت حقوقی کاملی دارند. هم استقلال مالی دارند و هم استقلال اداری و هم استقلال سازمانی. شهرداری‌ها قبل از انعقاد قرارداد مکلف به انجام مراحل قانونی متعددی می‌باشند و اقدامات اداری بدون

رعایت آنها معتبر نمی‌باشد و پاسخ‌گویی به دستگاه‌های نظارتی را برای آنها در پی خواهد داشت. از مهمترین این اقدامات، رعایت «اصل صلاحیت دستگاه اداری» می‌باشد. شهرداری‌ها از یک طرف صلاحیت انعقاد هر قراردادی را ندارند؛ بلکه تنها در چهارچوب قانون و اهداف، مأموریت‌ها و وظائف سازمانی خود می‌توانند به انعقاد قرارداد مبادرت نمایند. از طرف دیگر، مقامات شهرداری مکلف به انجام اعمال اداری خویش در حدود قانونی خود هستند؛ لذا شهرداری‌ها برای انجام معاملات خود و انعقاد قرارداد بایستی دارای هر دوی این صلاحیت‌ها باشند. در اسناد بالادستی و قوانین و مقررات شهرداری‌ها، برای شهرداری‌ها صلاحیتی در خصوص مشارکت و سرمایه‌گذاری وجود ندارد و از آنجا که در شهر همه پروژه‌های مشارکتی مرتبط با وظائف شهرداری نمی‌باشد و البته نیاز به مشارکت و همکاری شهرداری در برخی از این پروژه‌ها حائز اهمیت فراوان است اما به دلیل عدم صلاحیت شهرداری و یا مقام شهرداری بسیاری از این پروژه‌های مشارکتی به بن‌بست رسیده و قابلیت اجرایی نمی‌یابند، بنابراین باید برای شهرداری‌ها از هر دو نوع، ایجاد صلاحیت نمود.

۱. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، همان منبع، ص ۴۶.

نتیجه

ناگفته پیداست که احراز شرایط بیان شده در بالا، قراردادهای مشارکت را متمایز از قراردادهای عادی و خصوصی می‌سازد و آنها را در ردیف قراردادهای اداری می‌نهد. بدیهی است که شرایط و الزامات فوق‌الذکر، اراده و اختیار مشارکت و سرمایه‌گذار خصوصی را در تعیین شرایط قراردادی محدود می‌سازد. با توجه به قابلیت‌ها و توانمندی‌های دو بخش عمومی (شهرداری) و خصوصی، مشارکت و همکاری این دو بخش و تلفیق توانمندی‌های ایشان با یکدیگر و تقسیم مخاطره‌های موجود می‌تواند تأثیر قابل توجهی در اجرای بهینه پروژه‌های زیربنایی و خدمات عمومی شهری داشته باشد.

در هر جامعه‌ای اجرای موفقیت‌آمیز هر یک از اشکال مشارکت عمومی - خصوصی نیازمند وجود پیش‌شرط‌هایی است که فقدان آنها به اجرای ناکارآمد مشارکت منجر می‌شود و نمی‌تواند به اهداف خود برسد. در ایران تجربه مشارکت بخش خصوصی با بخش عمومی همانند شهرداری در ارائه خدمات عمومی، نوین است. باید نگاه بخش عمومی تغییر کند. شهرداری خود را به‌مثابه یک کارفرمای مطلق یا ارباب منابع و امتیازات خاص قانونی و دارای امتیاز قدرت عمومی نبیند، بلکه به‌مثابه شریکی با آورده‌ای هم‌سان با شریک بخش خصوصی و به‌صورت برابر بنگرد و قراردادهای مشارکت با لحاظ شرایط تعادل تنظیم و منعقد گردد. این کاستی‌ها باید از طریق بازنگری و یا انجام اصلاحات قانونی و نظارتی و ایجاد نهادهای جدید مهیا شود.

باتوجه به ماهیت و ویژگی‌هایی قراردادهای مشارکت در شهرداری‌ها، موانع، مشکلات و چالش‌های خاص این نوع قراردادها را می‌توان وجود قوانین و مقررات خاص شهرداری‌ها، نبود قوانین اطمینان‌بخش برای مشارکت‌کننده، نبود تضامین مناسب برای مشارکت‌کننده، نبود ثبات مدیریتی در شهرداری‌ها، نبود حقوق امتیازی و تسهیلات جهت مشارکت، وجود برخی امتیازات و اختیارات ویژه اداری در قوانین و مقررات شهرداری‌ها، نبود قراردادهای تپ مشارکت در شهرداری‌ها، نبود شفافیت در قوانین و مقررات شهرداری و عدم ثبات و عدم قابلیت پیش‌بینی قانون برای بخش خصوصی دانست؛ البته این قراردادها در شهرداری‌ها با الزامات قانونی محدودکننده دیگری نیز از قبیل لزوم رعایت تشریفات مزایده و مناقصه، مدت زمان تصویب معاملات و قراردادها، ممنوعیت مداخله کارکنان شهرداری در معاملات،

رعایت حدود اعتبار مصوب در شهرداری و لزوم رعایت صلاحیت‌های اداری در شهرداری‌ها مواجه هستند.

پیشنهاد‌های اصلاح قوانین شهرداری در جهت تسهیل انعقاد قراردادهای مشارکت

در فصل دوم آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ با اصلاحیه‌های بعدی با عنوان «درآمدها»، در بند ۴ ماده ۲۹ آن بیان شده: «درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری». درآمدهای حاصل از وجوه در واقع سود حاصله از نگهداری پول در بانک می‌باشد و درآمدهای حاصله از اموال منظور اجاره و اجاره‌بهاء می‌باشد. حال اگر شهرداری از وجوهات خود در معاملاتی استفاده نمود و ناشی از این کار درآمدی برای شهرداری حاصل شد، نوعی سرمایه‌گذاری و مشارکت می‌باشد. لذا بهتر است، بند مذکور به شرح ذیل اصلاح گردد: «درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری در قالب قراردادهای سرمایه‌گذاری و مشارکت» که وجه غالب در شهرداری که خدمات عمومی است نیز حفظ می‌گردد.

از طرفی می‌بایست به ماده ۱ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۵ با اصلاحات بعدی، یک تبصره به شرح ذیل اضافه گردد:

«تبصره ۳- در معاملات موضوع سرمایه‌گذاری و مشارکت نصاب معاملات بر مبنای حجم سرمایه‌گذاری انجام شده، توسط سرمایه‌گذار می‌باشد». در اینجا مینا، فقط سرمایه سرمایه‌گذار باشد و نه سرمایه سرمایه‌پذیر.

همچنین در ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، یک تبصره به شرح ذیل اضافه گردد:

«تبصره ۲- چگونگی فرآیندهای جذب سرمایه‌گذار و نحوه مطالعات سرمایه‌گذاری و تهیه بسته سرمایه‌گذاری و تهیه اسناد فراخوان عمومی یا محدود، موارد قابل انجام بدون تشریفات یا ترک تشریفات، چگونگی تنظیم قرارداد و الزامات ضروری در قراردادهای سرمایه‌گذاری، نحوه تعیین و اخذ تضامین قراردادی یا شرکت در فراخوان، شرایط فسخ، حل اختلاف، صلاحیت‌های مالی در عقد قرارداد سرمایه‌گذاری، تعیین اموال و املاک شهرداری که امکان انجام سرمایه‌گذاری در مورد آنها وجود دارد و همچنین تعیین نهادها و اعضای آنها و صلاحیت‌ها، اختیارات و وظائف این نهادها که در فرآیند سرمایه‌گذاری شرکت دارند و سایر

موارد به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط (شورای عالی استان‌ها) ظرف مدت سه ماه به هیأت وزیران پیشنهاد داده و مورد تصویب قرار می‌گیرد، خواهد بود».

ضمناً حد نصاب آیین‌نامه‌های مالی شهرداری‌ها و معاملات شهرداری تهران جواب‌گوی مبالغ بزرگ مشارکت و سرمایه‌گذاری نیست و بایستی حد نصاب معاملات سرمایه‌گذاری و مشارکت بالاتر باشد. به‌عنوان مثال: اگر سرمایه‌گذار دارای ملکی باشد و بخواهد با شهرداری مشارکت نماید، نمی‌توان آن را فراخوان نمود و بایستی به‌صورت ترک تشریفات فراخوان، کار واگذار گردد.



فهرست منابع

۱. منابع فارسی

الف. کتاب‌ها

۱. امامی، محمد، و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، انتشارات بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۷.
۲. شیروی، عبدالحسین، قراردادهای بی او تی، تنظیم، ساختار و قوانین حاکم، انتشارات بنیاد حقوقی میزان، زمستان ۱۳۹۵.
۳. طباطبائی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.

ب. مقاله‌ها

۴. ذاکری، احمد، راهکارهای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در پروژه‌های شهری، کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام اجرائی پروژه‌های عمرانی، صنعتی و شهری، تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۶.
 ۵. رجبی خاصوانی، احمد، رویکردهای نوین جذب سرمایه‌گذاری خصوصی در شهرداری‌ها، سایت شهرداری ایلخچی به آدرس: www.sh-eilkhchi.ir، صفحه نخست، ۱۳۹۳.
 ۶. رسولی‌منش، سیدمصطفی، تأمین مالی طرح‌های توسعه و پروژه‌های شهری با استفاده از روش مشارکت بخش عمومی و خصوصی، مجله اقتصاد شهر، ۱۳۸۹، شماره ۵.
 ۷. زیودار، مهدی، چالش‌ها و فرصت‌های تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در شهرداری‌ها، مجله شهرداری‌ها، اسفند ۱۳۹۰، سال یازدهم، شماره ۱۰۵.
 ۸. شیروی، عبدالحسین، و منیره خدادادپور، مشارکت عمومی - خصوصی از منظر قوانین ایران، مجله حقوق خصوصی، دوره ۱۱، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، شماره ۲.
 ۹. صادقی، سید کمال، و پرویز محمدزاده و شلاله صبح‌خیز زنوزی، عوامل مؤثر بر مشارکت بخش خصوصی، به‌عنوان رهیافتی در تأمین منابع پایدار مالی پروژه‌های شهرداری، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، تابستان ۱۳۹۴، سال سوم، شماره ۱۱.
 ۱۰. ویژه، محمدرضا، و پرویز رحمتی، مشارکت عمومی خصوصی در حقوق ایران؛ چالش‌ها و بایسته‌ها، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۴، شماره ۷۲.
 ۱۱. هاشم‌خانی، میثم، و سیدمحسن موسوی، انتشار اوراق مشارکت شهری؛ رویکردی نوین در تأمین مالی پروژه‌های شهری، روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۰/۹/۷، شماره ۲۵۲۶.
- #### ج. قوانین و مقررات
۱۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۳. قانون مدنی.
۱۴. قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی مصوب ۲۲ دی‌ماه ۱۳۳۷.
۱۵. قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.
۱۶. قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴.
۱۷. قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷.
۱۸. قانون حمایت از احیاء، به‌سازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۹.
۱۹. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
۲۰. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
۲۱. قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴.
۲۲. قوانین برنامه اول، چهارم، پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲۳. لایحه قانونی راجع به نحوه واگذاری اماکن و میادین و غرفه‌ها به‌منظور ایجاد تسهیل در تهیه و توزیع میوه و تره‌بار و فرآورده‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۵.
۲۴. آیین‌نامه اجرائی قانون اصلاح ماده واحده قانون نحوه واگذاری اماکن و میادین و غرفه توزیع میوه مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۱.
۲۵. آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ با اصلاحات بعدی آن.
۲۶. آیین‌نامه معاملاتی شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۵ و اصلاحات بعدی آن.
۲۷. چهارچوب موافقتنامه مشارکت عمومی - خصوصی، بخشنامه شماره ۹۳/۱۷۲۸۰۴ مورخ ۹۳/۱۲/۲۶ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۳.
۲۸. منشور حقوق شهروندی.
۲۹. لایحه مشارکت عمومی - خصوصی.

۲. منابع انگلیسی

- 30-Asian Development Bank (ADB), Public Private Partnership (PPP), Handbook, September, ADB Publishin, 2008
- 31-Grigorescu, Adriana, «Models of Public Private Partnership Projects in Tourism Industry», Nation School of Political Studies and Public Administration (NSPSA), Bucharest, MPRA, 2008
- 32-International Monetary Fund (IMF), Public Private Partnership, the Fiscal Affairs Department, available at <http://www.imf.org>, 2012

Fiscal Affairs Department, available at <http://www.imf.org>, 2012

33-OECD Basic Elements of a Law on concession Agreements. Explanatory notes to Art. 16

34-Tsenkova, Sash, Urban Regeneration: Learning form the british experience ,Calgory: university of Calgory, Faculty of Environmental Design. Uncitral Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects(2000 Uncitral Legislative Guide), 2002



Legal Barriers to Concluding Partnership Agreements in Municipalities from the Perspective of Iranian Administrative Law

Gholam Hasan Mazarei *

Masood Araei **

Abstract:

As a public non-governmental organization, the municipality has a number of features, privileges and authorities that distinguish it from other public institutions, and today it plays a decisive role in people's lives by fulfilling its broad and diverse competencies by concluding public contracts. One of the ways to accelerate economic development and prosperity and create jobs in cities is to attract people's participation, capital and investment. In the field of urban management, the current law of municipalities sees the municipal system as a state system and only deals with the issue of tolls in municipalities. Despite the significant position of municipalities in providing public services, the status and legal framework of municipal projects in our legal system Not specified. This highlights the need to examine and explain the status and legal system of such contracts and legal barriers to their conclusion with the private sector. In this study, while addressing the nature and characteristics of partnership contracts in municipalities, some of the obstacles and challenges of this type of contracts; Existence of special rules and regulations of municipalities, lack of reassuring rules for the participant, lack of appropriate guarantees for the participant, lack of royalties and facilities for participation, existence of some special privileges and administrative powers in the laws and regulations of municipalities, lack of type participation contracts in municipalities, lack of transparency It has identified municipal laws and regulations and other issues that, of course, face other restrictive legal requirements that have been addressed in detail

.Keywords: Municipalities, Partnership Agreements, Legal Barriers, Restrictions and Prohibitions.

1- PhD in Public Law, Faculty Member of Shahid Chamran University of Ahvaz

2- Graduate in Public Law, University Lecturer (Corresponding Author)