

## نظام حقوقی حاکم بر پیمان‌های دولتی در ایران در پرتو اصول حکمرانی مطلوب

میترا اسماعیلی\*

منوچهر توسلی نائینی\*\*

علی رادان جبلی\*\*\*

### چکیده

ارتقاء نظام حقوقی حاکم بر قرارداد پیمانکاری دولتی از حیث کیفی، در پرتو توجه به برخی از اصول امکان‌پذیر است. این اصول با آنچه که در ادبیات سیاسی، حقوقی و مدیریتی دهه هشتاد میلادی به عنوان «حکمرانی مطلوب» شناخته شده قرابت مفهومی و مرزهای مشترک و درهم تنیده‌شده‌ای دارد. شفافیت، مشارکت‌جویی، حاکمیت قانون، پاسخگویی، کارآمدی و اثر بخشی در زمره مهم‌ترین این اصول‌اند. در این مقاله نگارنده‌ها پس از تشریح مختصر نظریه حکمرانی مطلوب و تبیین معرفه‌های آن، به نقد نظام حاکم بر قراردادهای پیمانکاری دولتی در پرتو اصول حکمرانی مطلوب پرداخته‌اند. در برخی موارد نقدهای وارد شده به قانون و در پاره‌ای از موارد به رویه‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و تعیین خط‌مشی و سیاست‌گذاری در این‌باره بازمی‌گردد. در پایان پیشنهادهایی در جهت اصلاح قانون و تغییر در شیوه تعیین روش‌ها و تصمیم‌سازی ارائه شده است. در مجموع استفاده از مدل حکمرانی مطلوب در قراردادهای اداری الگوی مناسبی در جهت بهبود، ارتقاء، کارآمدی و اثربخشی نظام حقوقی حاکم بر پیمانکاری دولتی به نظر می‌رسد.

**کلیدواژه‌ها:** پیمانکاری دولتی، حاکمیت قانون، حکمرانی مطلوب، قرارداد اداری، کارآمدی و اثر بخشی.

\* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه آزاد اسلامی اصفهان (نویسنده مسئول)

ahmadilida68@yahoo.com

tavassoli@ase.ui.ac.ir

dr.aliradan@gmail.com

\*\* دانشیار دانشگاه اصفهان

\*\*\* استادیار دانشگاه آزاد اسلامی اصفهان

## مقدمه

تاریخ شکل‌گیری عقاید کلاسیک راجع به اقتصاد سیاسی با قراردادهای اداری پیوند ناگسستنی دارد. از مهم‌ترین متفکرانی که اندیشه‌های او بر تحولات اقتصادی عصر حاضر مؤثر بوده می‌توان به آدام اسمیت اشاره کرد. وی گرایش به ارائه استدلال و مواظی در خصوص بی‌بندوباری بازار داشت. در اندیشه او نقش دولت تنها به برعهده گرفتن کارکردهای سنتی محدود شده بود. اسمیت هرگز از عبارت اقتصاد آزاد استفاده نکرد ولی توصیه او به دولت آن بود که بگذارد بازار تنها بماند. دولت باید تسلط بر بازار داشته باشد اما بدون غفلت از برقراری صلح داخلی و نظم. در واقع دولت باید به وسیله ایجاد یک محیط صلح‌آمیز بدون مداخله مستقیم به بازار انسجام بخشد. به این منظور این نهاد باید اقدام به تشکیل نهادهایی نظیر پلیس، دادگاه‌ها و مجالس قانونگذاری کند. او معتقد بود که رکود بزرگ<sup>۱</sup> این واقعیت را نشان داده که بازار نمی‌تواند تنها به وسیله نیروهای خودش اداره شود و دولت باید به تنظیم آن بپردازد.

اما نسل بعدی اقتصاددانان سیاسی به ابداع دولت رفاه<sup>۲</sup> پرداختند که علاوه بر تنظیم بازار و ارائه خدمات عمومی نظیر آموزش و پرورش به موضوع سلامت، حمل و نقل، آب، روشنایی، بهداشت، بازسازی و ... نیز نظر دارد.<sup>۳</sup> نظریه دولت رفاه در کشورهای لیبرال در راستای جبران کاستی‌های عدم ورود دولت در عرصه‌های اقتصادی مطرح شد.<sup>۴</sup> دولت رفاه به معنی وجود استانداردهای سنجیده و هوشمندانه‌ای در زمینه تأسیس حداقل استاندارد زندگی برای تمام شهروندان و ارتقاء برابری در فرصت‌های زندگی است و در آن به هیچ وجه تردیدی در زمینه ضرورت تمرکز کلیه نهادهای رسمی بر تأمین خدمات همگانی وجود ندارد. در ادبیات موجود بر دو اصل اساسی تأمین خدمات رفاهی به منظور تضمین بقاء در شرایط اقتصاد آزاد و وجود دولت دموکراتیک تأکید شده است؛<sup>۵</sup> بنابراین به غیر از کارکردهای سنتی، دولت به ارائه خدمات عمومی ذکر شده نیز می‌پردازد. در این بین اساساً دولت از وجه رسمی‌اش

1-Great Depression

2-welfare state .

3-Wondossen wakene,the law of administrative contract,prepared under the sponsorship of the justice and legal. system research institute,2009,p2

۴. حبیب نژاد، سید احمد، سلمانی سبینی، مرضیه، نسبت سنجی نظریه دولت رفاه و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حوزه فقر زدایی، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره پنجم، زمستان ۱۳۹۹، ص ۵۹-۸۸، ص ۶۱.

۵. زاهدی مازندرانی، محمد جواد، افول و ظهور دولت رفاه، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال دوم، شماره سوم، پاییز ۱۳۷۹، شماره ۶، صص ۱۲۹-۱۶۴، ص ۱۳۳.

به وسیله نیروی اجبار برای حفاظت از کارکردهای خود بهره می‌برد؛ اما با توسعه گونه‌ها و ماهیت کارکردهای دولت و به دلیل دستیابی به اهدافش، ورود این نهاد به حیطه قراردادهای آغاز شد. به هر دو دلیل قدرت و صلاحیت دولت در استفاده از نیروی اجبار یا حق او در وارد شدن به قراردادهای دولت تلاش می‌کند که کارکردهای رشدیافته خود را به سرانجام مقصود رساند. بدین منظور برای استفاده از ظرفیت‌های قراردادی، دولت به گونه خاصی از قراردادهای به نام «قرارداد اداری» توسل جسته است.<sup>۱</sup> امروزه قراردادهای پیمانکاری دولتی یکی از خطوط اصلی شریان حیات اقتصادی کشور محسوب می‌شوند. به دلیل طرح نظریاتی پیرامون شکل‌گیری دولت حداقلی در اقتصاد از یک سو و الزاماتی که از طرف دیگر در دموکراسی‌های مدرن برای دولت‌ها وجود دارد، قرارداد اداری نیز شاهد تغییراتی در بنیان و ماهیت خود بوده است که این تغییرات، به تحولات حقوق اداری در عصر حاضر باز می‌گردد.

توازن میان حقوق پیمانکار و واگذارکننده پیمان یعنی دولت، یکی از چالش‌های نوظهور در زمینه قراردادهای اداری است؛ زیرا دولت تصمیم‌گیرنده مطلق، انحصارطلب و دیوان‌سالار نمی‌تواند مدیریت مطلوبی بر منابع مالی و انسانی داشته باشد. در حکمرانی مطلوب انحصار تصمیم‌گیری در مورد پدیده‌های عمومی از دست دولت خارج می‌شود و با مشارکت شهروندان، گروه‌های ذی‌نفع و بنگاه‌های خصوصی صلاحیت‌دار، امور عمومی جامعه اداره و اجراء می‌شود. دولت به هنگام تفویض اختیار اداره امور عمومی به اشخاص حقوق خصوصی نیاز به انعقاد قرارداد، تحت الزامات و محدودیت‌های حقوق اداری دارد. این محدودیت‌ها و الزامات که در قوانین و مقررات عام و خاص حقوق اداری توسط قانونگذار پیش‌بینی شده‌اند در ذات و ماهیت خود از اصولی نشأت می‌گیرند که امروزه برای داشتن یک «اداره خوب» تبعیت از آن ضروری است. رعایت این اصول و مؤلفه‌ها که تحت عنوان حکمرانی خوب شناخته می‌شوند در مرحله انعقاد، اجراء و اداره قراردادهای پیمانکاری دولتی می‌تواند تضمین‌کننده اثربخشی و کارآمدی آن باشد. در این مقاله نگارندگان پس از طرح مفهومی قرارداد اداری و پیمانکاری دولتی، به شرح اصول حکمرانی مطلوب و درنهایت نقدهای وارده بر پیمانکاری دولتی در پرتو این اصول خواهند پرداخت.

1-Wondwossen wakene, the law of administrative contract, prepared under the sponsorship of the justice and legal system research institute, 2009, p2

## گفتار اول. مفهوم پیمانکاری دولتی

هدف اولیه در تعاملات دولتی حفظ اقتدار دولت است؛ مفهومی که در وجه فرانسوی آن در ایران رواج یافته و با مقوله شریعت نیز گره خورده است. پیمانکاری دولتی نیز از این مفهوم مستثنی نیست زیرا یک طرف این رابطه همواره دولت است.<sup>۱</sup> قراردادهای منعقدشده میان دولت و دستگاه‌های دولتی با اشخاص حقوق خصوصی در نظام حقوقی فرانسه با عنوان «قراردادهای اداری»<sup>۲</sup>، و در نظام حقوقی آمریکا با نام «قراردادهای دولتی»<sup>۳</sup> و در پاره‌ای از نظام‌های حقوقی نظیر استرالیا، هند و کشورهای شبه‌جزیره اسکانندیناوی به عنوان «قراردادهای عمومی»<sup>۴</sup> به رسمیت شناخته می‌شوند.<sup>۵</sup> اما در آثار و نوشته‌های حقوقدانان ایرانی هر سه مورد به کار رفته است.<sup>۶</sup> این نوع از قرارداد در نظام‌های حقوقی نوشته یا فرانسوی ماهیتی متفاوت از قراردادهای خصوصی دارد و این خود به تفکیک بین حقوق عمومی و خصوصی در نظام‌های رومی ژرمنی مربوط است. رنه دیوید حقوق‌دان مشهور فرانسوی در این باره می‌گوید:

«به عنوان یک محقق حقوقی فرانسوی فکر می‌کنم این مناسب است که در طبقه‌بندی ما از حقوق، حقوق عمومی باید از حقوق خصوصی تمیز داده شود. این مسئله به ویژه در جدایی حقوق مدنی از حقوق اداری اهمیت دارد... قراردادهایی که به وسیله نهادهای عمومی منعقد شده ما را مجاز می‌سازد که آنها را قرارداد اداری بنامیم».<sup>۷</sup>

پیمانکاری قراردادی است که در آن پیمانکار، طی موافقتنامه پیمان، برای دوره زمانی مشخص انجام یا تکمیل کار را بر عهده می‌گیرد. دولت بسیاری از کارهای حقوقی خود را از طریق مقاطعه‌کاری به دیگران واگذار می‌کند. در مقاطعه‌کاری برای شخصیت پیمانکار هیچ

۱. دشتی، تقی، حائری اصفهانی، شهاب، داوری در دعاوی دولتی با نگاهی تحول‌گرایانه به اصل ۱۳۹ قانون اساسی، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره دوم، بهار ۱۳۹۹، صص ۱۳۵-۱۵۳، ص ۱۳۸.

2-Administrative Contract

3-Government Contract

4-Public Contract

۵. حبیب‌زاده، محمدجعفر، اصول حاکم بر قراردادهای دولتی، چاپ اول، نشر جنگل، ۱۳۹۰، ص ۳۶.

۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ شانزدهم، نشر گنج دانش، ۱۳۸۵، ص ۳۱۱.

7-Wondwossen wakene, the law of administrative contract, prepared under the sponsorship of the justice and legal system research institute, 2009, p5

امتیاز خاصی در نظر گرفته نمی‌شود و آنان صرفاً از طریق رقابت و شرکت در مزایده و مناقصه طرف معامله دولت قرار می‌گیرند. قرارداد پیمانکاری دولتی مجال بحث و گفت‌وگوی زیادی برای طرف قرارداد یعنی پیمانکار باقی نمی‌گذارد، به این معنی که شرایط اجرای قرارداد را اداره قبلاً در مدارکی تعیین نموده و فقط راجع به تعیین قیمت که باید به پیمانکار پرداخت شود آن هم به طریق خاص بحث و گفتگو به عمل می‌آید.<sup>۱</sup>

درواقع ماهیت نابرابر حقوق عمومی که ناشی از روابط نابرابر این حقوق است، بر نظام حقوقی حاکم بر پیمان‌های دولتی نیز تأثیر گذاشته است. این اصول و قواعد که مبین قدرت سیاسی و اداری دولت است بر روابط پیمانکاران با اشخاص حقوق خصوصی نیز مؤثر بوده است.<sup>۲</sup> با وجود آنکه اعمال اقتدار یک‌طرفه دولت بر قراردادهای پیمانکاری موضوعی مبرهن است اما دلیل اینکه ارائه خدمات عمومی در راستای اصل استمرار خدمات عمومی نیز از کارکردهای اداره است، می‌توان نرمش از سوی دولت اقدام به مشارکت و همکاری را برای انجام پیمانکاری انتظار داشت. ظهور و رسمیت «تئوری عدم پیش‌بینی» در حقوق اداری فرانسه در رأی مورخ ۳۰ مارس ۱۹۱۶ در پرونده «شرکت گاز بردو» از وقایع مرتبط با این موضوع است.

شورای دولتی فرانسه در رأی مورخ ۳۰ مارس ۱۹۱۶ در پرونده معروف به «شرکت گاز بردو» از رویه محاکم عمومی عدول کرد و امور پیش‌بینی‌ناپذیر را یکی از علل و اسباب تجدیدنظر در قرارداد اداری دانست<sup>۳</sup> و مطالبه خسارت در صورت عدم تجدیدنظر در قرارداد را به وسیله زیان دیده پذیرفت؛ چراکه اگر رأی شورای دولتی به سود شورای شهر صادر می‌شد، خدمات عمومی و اجتماعی برای تأمین انرژی گاز شهر می‌بایست برمبنای مبالغ مورد توافق زمان انعقاد قرارداد صورت می‌گرفت. خلاصه موضوع این پرونده از این قرار است که در سال ۱۹۰۴ قراردادی بین مسئولین شهر بردو و یک شرکت خصوصی جهت تأمین انرژی گاز این شهر به صورت مقاطعه و به مدت سی سال منعقد گردید. با شروع جنگ جهانی اول و به دنبال اشغال قسمت‌های مهمی از محل‌های استخراج زغال‌سنگ در اروپای مرکزی از سوی طرف‌های دیگر، تهیه و استخراج زغال فوق‌العاده مشکل شده بود. به علاوه، با شروع جنگ دریایی، حمل کالاهای از طریق دریا بسیار خطرناک و گران شد.

۱. شیدفر، زین العابدین، **حقوق عمومی و اداری**، چاپ دوم، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۴۲، ص ۱۰۰.

۲. دو میشل، آندره و لالومی یر، پی یر، **حقوق عمومی**، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، چاپ اول، نشر دادگستر،

۱۳۷۶، ص ۱۴.

بالارفتن قیمت زغال‌سنگ که ماده اولیه تولید الکتریسیته و گاز بود، سبب افزایش هزینه‌های این دو نیرو گردید و در نتیجه تعادل اقتصادی در قرارداد تنظیمی شدیداً دگرگون شد. شرکت مقاطعه‌کار، مراتب را به مسئولان شهر اطلاع داد و تقاضای افزایش قیمت‌ها را نمود که با مخالفت شورای شهر روبه‌رو شد. شرکت گاز بوردو که خود را در معرض ورشکستگی و توقف و تعطیل کار می‌دید، در شورای دولتی فرانسه شکایتی طرح نمود. در نهایت شورای دولتی پذیرفت که شهرداری را نمی‌توان به افزایش نرخ گاز مجبور کرد؛ چراکه تعیین شرایط انجام این خدمت عمومی با مقام مسئول شهر است، ولی به شرکت بوردو حق می‌دهد که از شهرداری در صورت خودداری از تجدیدنظر، بر این مبنا که افزایش ناگهانی و پیش‌بینی نشده نرخ زغال‌سنگ، تکلیفی خارج از قرارداد بر شرکت تحمیل می‌کند، خسارت بگیرد.

## گفتار دوم. چیستی حکمرانی مطلوب

حکمرانی مطلوب واژه‌ای است چالش‌برانگیز و پیچیده. شرح این مهم را ابتدا با توضیحی در مورد حکومت و حکمرانی آغاز خواهیم کرد؛ چراکه حکمرانی<sup>۱</sup> با حکومت مترادف نیست. پرسش این است که حکمرانی از چه موضوعی بحث می‌کند؟ حکمرانی در خصوص تعامل میان دولت‌ها و سایر نهادها و سازمان‌های اجتماعی و همچنین چگونگی ارتباط آنها با شهروندان و سیاست‌گذاری در خصوص اتخاذ تصمیم‌های صحیح می‌کند. به همین جهت حکمرانی فرآیندی است که به موجب آن جوامع یا سازمان‌ها می‌توانند تصمیم‌های مهم‌شان را گرفته و معلوم نمایند که چه کسانی در فرآیند مربوط شرکت جویند. دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی را می‌توان بازیگران و تصمیم‌گیرهای عرصه حکمرانی، قلمداد کرد.<sup>۲</sup> صفت خوبی یا مطلوبیت<sup>۳</sup> متصل به حکمرانی که نشان‌دهنده توجه به کیفیت ارائه خدمات است به شکل ترکیب اضافی حکمرانی مطلوب یا حکمرانی خوب<sup>۴</sup> پس از دهه هشتاد میلادی در ادبیات سیاسی و حقوقی نمود پیدا کرد. نهادهای بین‌المللی تعریف‌های متفاوتی را از این اصطلاح ارائه کرده‌اند، به عنوان مثال برنامه توسعه سازمان ملل،<sup>۵</sup> حکمرانی مطلوب

1-governance

2-government

3-John bullivant, burgess.R. Corbett-nolan.A. and godfrey,K. good governance handbook, healthcare quality improvement partnership and good governance institute.2000.p38

4-good

5-Good governance

6-UNDP

را شامل سازوکارها و فرآیندهایی می‌داند که به واسطه آنها، شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را اجرا نموده و تعهداتشان را برآورده و در نهایت تفاوتشان را تعدیل می‌نمایند.<sup>۱</sup> اتحادیه اروپا، حکمرانی خوب را مدیریت شفاف و پاسخگویی منافع در یک کشور با هدف تضمین نمودن توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و عادلانه تعریف کرده است.<sup>۲</sup> بانک جهانی طی گزارشی که در سال ۱۹۹۲ با نام «حکمرانی و توسعه» ارائه نمود، حکمرانی خوب را به عنوان روشی که به مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی کشورها در جهت توسعه اختصاص داده می‌شود، تعریف نموده است. در کل می‌توان گفت این مفهوم به طور گسترده بر موارد زیر تمرکز دارد:

۱. هدف سازمان‌دهی شده و نتایج آن برای شهروندان و استفاده‌کنندگان از خدمات؛
۲. اجرای مؤثر و هدفمند برای نقش‌ها و کارکردهای تعریف‌شده معین؛
۳. بهبود ارزش‌ها برای کلیه سازمان‌ها و نشان دادن ارزش‌های حکمرانی خوب از طریق رفتار سازمانی؛
۴. دست‌یابی به اطلاعات، تصمیم‌گیری واضح و شفاف و مدیریت ریسک؛
۵. توسعه ظرفیت و قابلیت نهادهای حکمرانی مؤثر؛
۶. تعامل با سهام‌داران و ایجاد نمودن پاسخ‌گویی واقعی.<sup>۳</sup>

## بند اول. شاخصه‌های حکمرانی مطلوب

ضمن تعیین و تبیین (بعد سیاسی حکمرانی مطلوب) و اعمال خط‌مشی (بعد اداری حکمرانی مطلوب) مشخص و نیز امکان تحقق آن در سازمان می‌توان شاخصه‌هایی را برای تعریف حکمرانی مطلوب بیان کرد. شفافیت<sup>۴</sup>، مشارکت‌جویی<sup>۵</sup>، حاکمیت قانون<sup>۶</sup>، پاسخگویی<sup>۷</sup> و کارآمدی و اثربخشی<sup>۸</sup> از مهم‌ترین این شاخصه‌هاست.<sup>۹</sup>

۱. شریف‌زاده، فتاح، قلی پور، رحمت‌الله، حکمرانی خوب و نقش دولت، نشریه فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره ۴، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۹۳-۱۰۹، ص ۹۷.

۲. نقیبی‌مفرد، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، چاپ اول، نشر شهر دانش، ۱۳۸۹، ص ۱۱۲.

3-John bullivant, burgess.R. Corbett-nolan.A. and godfrey,K. good governance handbook, healthcare quality improvement partnership and good governance institute.2000.p24

4-Transparency .

5-Participation.

6-rule of law.

7-accountability.

8-efficiency and effectiveness.

۹. هداوند، مهدی، حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره چهارم، تابستان

۱۳۸۴، صص ۵۱-۸۶، ص ۸۱.



به عنوان یک هنجار، «شفافیت» بخشی از نظام ارزشی لیبرال دموکراسی و حقوق بنیادین بشر است که بدون آن گفتمانی بین شهروندان و دولت وجود نخواهد داشت، همچنین فساد و سوءاستفاده از قدرت به راحتی اشاعه می‌یابد.<sup>۱</sup> شفافیت بدان معناست که تصمیم‌گیری و اجرای آن به شیوه‌ای انجام شود که تابع قواعد و مقررات باشد. هم‌چنین اطلاعات برای کسانی که این تصمیمات و اجرای آن‌ها بر آنان تأثیر می‌گذارد، آزادانه در دسترس و مستقیماً قابل دستیابی باشد.<sup>۲</sup> همچنین اطلاعات باید به میزان کافی ارائه و تأمین شده و به اشکال گوناگون و قابل فهم از طریق رسانه‌های همگانی عرضه شود.<sup>۳</sup> ساده و شفاف بودن قوانین و رویه‌ها، تعیین واضح نقش‌ها و مسئولیت‌ها، قابلیت اطلاع‌یافتن از قوانین و مقررات، دسترسی به اطلاعات و اسناد و دولتی و قابلیت دستیابی به اطلاعات مالی مرتبط با مبادلات، مؤلفه‌هایی می‌باشد که باید برای تحقق شفافیت بدان توجه نمود.<sup>۴</sup> شفافیت باعث کاهش یافتن فساد مالی در بخش‌های گوناگون، جلب اعتماد عمومی در راستای سرمایه‌گذاری، افزایش مشارکت مردم در سرمایه‌گذاری و در نتیجه موجب توسعه نظام اقتصادی کشور می‌شود.

مشارکت‌جویی و توانمندسازی بخش خصوصی به عنوان سنگ بنای یک دولت آزادمنش، ارتباط تنگاتنگی با حکمرانی مطلوب دارد. اگرچه مفهوم مشارکت‌جویی در ارتباط با حکمرانی مطلوب بیشتر از زاویه دید انتخابات مورد توجه قرار گرفته<sup>۵</sup>، اما می‌توان وجوه دیگری از مشارکت، مثل دخیل شدن مردم در ارائه خدمات عمومی، کمک به توسعه بخش خصوصی و افزایش تصدی‌گری را از طریق مشارکت عمومی مردم در انجام خدمات عمومی را انتظار داشت. مشارکت امکان ورود افراد و گروه‌های مختلف را در اخذ خدمات عمومی ممکن می‌سازد، از این رو تساوی و برابری در استفاده از خدمات عمومی که یکی از اصول کلی حاکم بر ارائه خدمات مزبور است میسر می‌شود.

۱. یزدانی زنور، هرمز، نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، نشریه حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۸۸، صص ۴۹-۷۰، ص ۵۳.

2-Rachel M.Gisselquist,good governance as a concept,and why this matters for development policy,UNU-WIDER,world institute for development economics research,working paper.NO 2012/30.p24

۳. هداوند، مهدی، حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۸۴، صص ۵۱-۸۶، ص ۸۰.

۴. یزدانی زنور، هرمز، نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، نشریه حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۸۸، صص ۴۹-۷۰، ص ۵۶.

۵. نقیعی مفرد، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، چاپ اول، نشر شهر دانش، ۱۳۸۹، ص ۱۲۹.



حاکمیت قانون ارزش و اصل دیگری است که کل یک نظام حقوقی برای دستیابی به حکمرانی خوب نیازمند آن است. به موجب حاکمیت قانون همه افراد، اشخاص حقوق عمومی و حقوق خصوصی و نهادها زیر لوای قانونی با خصوصیات عمومیت، شفافیت، ثبات، عقلایی بودن و نظام حقوقی پاسخگو قرار دارند. تبعیت نهادها و سازمان‌های عمومی از قانون، نتیجه ترقی اندیشه لیبرالیسم است که وفق آن افراد باید در برابر دولت تأمین داشته باشند و مقامات و مأموران عمومی نتوانند حقوق مردم را تضییع نمایند.<sup>۱</sup>

اصل دیگر پاسخگویی است. سازمان یا مؤسسه باید به افراد تحت تأثیر تصمیمات و اقدامات خود پاسخگو باشد. در اقتصادهای لیبرال بخش خصوصی بیشترین حجم فعالیت مربوط به ارائه خدمت عمومی را در دست دارد، نه تنها نهادهای حکومتی، بلکه حتی بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی نیز باید به مردم و ذی‌نفع‌های خود پاسخگو باشند.<sup>۲</sup> در یک دولت مدرن، ابزارهای لازم برای پاسخگو کردن نهادهایی که الزام به این امر برای آنان وجود دارد نظیر رادیو و تلویزیون، روزنامه و سایت اینترنتی مستقل و بدون سانسور از ضروریات است. پاسخگویی سبب تغییر شکل چهره مبهم، مرموز و غیرمسئول دولت به چهره‌های شفاف و مسئول می‌شود. بین پاسخگویی و اعتماد عمومی نیز رابطه‌ای دوسویه وجود دارد، به گونه‌ای که نبود حساسیت و پاسخگویی، اعتماد عمومی را نسبت به خدمات عمومی مخدوش می‌کند. پاره‌ای از صاحب‌نظرها، پاسخگو نبودن را عامل اصلی بی‌اعتمادی عمومی مردم نسبت به دولت می‌دانند و نظر به اینکه اعتماد عمومی نسبت به دولت کاهش یافته، از افزایش پاسخگویی در بخش عمومی سخن رانده‌اند.<sup>۳</sup>

اما درنهایت، کارآمدی و اثر بخشی متضمن آن است که تلاش‌های حکومت از حیث نتیجه و خروجی آثار ثمربخشی را در پی داشته باشد. برای مثال سرویس‌های ارائه شده به شهروندان از حیث کیفیت و ارزش باید با برآورد اولیه و خواست کارشناسان در طرح مقدماتی همخوانی داشته باشد<sup>۴</sup>؛ بنابراین باید به بهترین شکل امکان بهره‌برداری از منابع میسر شود و فرآیندها منجر به نتایجی شوند که نیازهای جامعه را تأمین کنند. در ذیل به نقد قوانین و رویه‌های حاکم بر نظام حقوقی ایران در رابطه با پیمانکاری دولتی که در تعارض با اصول حکمرانی قرار دارند خواهیم پرداخت.

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، چاپ سوم، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۸۲، ص ۲۱۴.

۲. هداوند، مهدی، حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۸۴، صص ۵۱-۸۶، ص ۸۲.

۳. دانایی‌فرد، حسن، چالش‌های مدیریتی در ایران، چاپ اول، نشر سمت، ۱۳۸۲، ص ۵۸.

4-John bullivant, burgess.R. Corbett-nolan.A. and godfrey,K. good governance handbook, healthcare quality improvement partnership and good governance institute.2000.p24

## گفتار سوم. نقد پیمانکاری دولتی در پرتو اصول حکمرانی مطلوب

در ایران قوانین و مقررات گوناگونی نظیر قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، شرایط عمومی پیمان ۱۳۷۸ و اصلاحات آن، قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۸ و... حاکم بر روند انعقاد، اجراء و اتمام پیمانکاری‌های دولتی هستند. در بحث نقد قانون همواره جهات مثبت و منفی باید مورد تحقیق و بررسی قرار گیرد؛ بر این اساس نگارندگان علاوه بر طرح جهات مثبت به نقاط ضعف پرداخته و در پایان پیشنهادهایی برای اصلاح قانون و رویه‌های نادرست ارائه کرده‌اند. چنانچه اشاره شد شفافیت، مشارکت‌جویی، حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی، اثربخشی و کارآمدی مهم‌ترین اصول مرتبط با حکمرانی مطلوب می‌باشند. در این بخش از مقاله به ارتباط مفهومی این اصول با قراردادهای پیمانکاری اشاره خواهیم کرد؛ زیرا ممکن است سازوکارهای قانونی لازم برای تحقق این اصول در قانون یا رویه پیش‌بینی نشده یا با نواقصی همراه باشد.

### بند اول. شفافیت

شفافیت را می‌توان از جهات مختلف مورد بررسی کرد که یا ممکن است به شیوه نگارش قانون موضوعه یک کشور یا به رویه‌های قضایی مربوط باشد. مقصود از شفافیت در ارتباط با متون قانونی این است که در ضمن نگارش آکادمیک و علمی و استفاده از واژگان حقوقی خاص، متن قانون صریح و واضح به رشته تحریر درآید. در نگارش متن قانون باید از مغلط‌نویسی (پیچیده‌نویسی) پرهیز کرد، زیرا مغلط‌نویسی موجب اجمال قانون شده و اجمال قانون، مقدمه ضررهای بزرگی چون بی‌اعتمادی مردم به آن، کاستن از نفوذ اجتماعی قانون و اختلاف در صدور آراء و باعث بروز رویه‌های قضایی متشتت می‌شود.<sup>۱</sup> نبود شفافیت چه به لحاظ مبهم بودن قوانین و چه از جهت پیچیدگی رویه‌ها و فقدان یا ضعف اطلاع‌رسانی، زمینه‌ساز ظهور رانت‌های قدرت و اطلاعات خواهد شد.

در مرحله انعقاد پیمان‌های دولتی که از طریق مناقصه «مستندسازی ارزیابی کیفی مناقصه‌گران»<sup>۲</sup> گویای توجه به اصل بنیادین شفافیت است. از طرف دیگر فراخوان مناقصه

۱. حاجی‌ده‌آبادی، احمد، **بایسته‌های تقنین**، چاپ دوم، نشر پژوهشکده فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۷۵.

۲. بند ۶ ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات.

عمومی<sup>۱</sup> باید به تشخیص مناقصه‌گذار از دو تا سه مرتبه لاقبل در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری یا استانی مربوط منتشر شود. علاوه بر این انتشار فراخوان مناقصه یا مزایده در رسانه‌های ارتباط جمعی یا شبکه‌های اطلاع‌رسانی نیز سازوکار دیگری است که قانونگذار در راستای شفاف‌سازی پیشنهاد کرده است.<sup>۲</sup> شاید بتوان گفت مهم‌ترین ماده قانونی در قانون برگزاری مناقصات در رابطه با اصل شفافیت، ماده ۲۳ قانون مذکور باشد که پیرو آن دولت موظف شده است بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را ایجاد کرده و پاره‌ای از اطلاعات و اسناد را در آنجا ثبت کرده و نگهداری کند. درخواست توضیح از دستگاه مناقصه‌گذار، در صورتی که شرکت‌کننده در اسناد ایراد یا ابهامی بیابد<sup>۳</sup> و همچنین گشایش پاکت پیشنهاد مناقصه در زمان و مکان مقرر<sup>۴</sup> از دیگر تضمین‌های موجود در راستای شفاف‌سازی در قانون برگزاری مناقصات به شمار می‌رود.

اولین انتقاد در قانون برگزاری مناقصات که در رابطه با اصل شفافیت چالش برانگیز است این است که قانونگذار با قید کردن واژه «باید» در قالب یک قانون امری، الزام به انتشار فراخوان را در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشوری یا استان مربوط، به تشخیص مناقصه‌گذار از دو تا سه نوبت مقرر نموده است. پیش‌فرض مطلع‌شدن از متن فراخوان در روزنامه کثیرالانتشار، بیش از واقعیت، مبتنی بر مصلحت است. البته چنین به نظر می‌رسد که تعیین پایگاه یا پایگاه‌های خاص اطلاع‌رسانی در قالب روزنامه کاغذی یا الکترونیک، مناسب‌تر از اطلاع‌رسانی در هر روزنامه کثیرالانتشاری باشد. پذیرش انتشار فراخوان در روزنامه کثیرالانتشار استانی نیز در بسیاری از موارد به معنای محروم کردن افراد ساکن و مایل به شرکت در مناقصه در مناطق دیگر استانی است؛ چراکه روزنامه‌های کثیرالانتشار استانی (به‌جز روزنامه‌های کثیرالانتشار در تهران) کمتر به سایر شهرها فرستاده می‌شوند. از این جهت بهتر بود قانونگذار، علاوه بر الزام به درج فراخوان در روزنامه یا روزنامه‌های کثیرالانتشار معین، ثبت هر فراخوان را در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات به‌موجب قانون موضوعه الزامی می‌کرد.<sup>۵</sup>

۱. بند ب ماده ۱۳ قانون برگزاری مناقصات.

۲. بند ج ماده ۱۳ قانون برگزاری مناقصات.

۳. بند الف ماده ۱۷ قانون برگزاری مناقصات.

۴. ماده ۱۸ قانون برگزاری مناقصات.

۵. شمعی، محمد، حقوق قراردادهای اداری، چاپ اول، نشر جنگل، ۱۳۹۳، ص ۲۳۴.

اگرچه در ایران اکثر قوانین اداری مرتبط با موضوع قرارداد اداری، در راستای تحقق نظام مطلوب اداری به رشته تحریر درآمده‌اند، لیکن این قوانین عمدتاً نتوانسته‌اند حاکمیت واقعی پیدا کنند. با این حال به نظر می‌رسد با وجود آنکه ضعف‌هایی در قوانین مربوط به پیمانکاری وجود دارد و باید به‌وسیله قانونگذار اصلاح گردد، اما این تمام مشکل نیست. مشکل اصلی محقق‌نشدن حاکمیت قانون را در حوزه پیمانکاری دولتی می‌توان در اقتصاد متمرکز دولتی، انحصار قراردادهای اداری در دست دولت و عده خاصی از پیمانکاران، برگزاری صوری مناقصه‌های دولتی و عدم شفافیت منطقی دانست. از این رو می‌توان با اصلاح پاره‌ای از قوانین و رویه‌های نادرست، تمرکززدایی از اقتصاد انحصاری دولتی، توسعه بخش خصوصی، نظارت و سامان‌دهی برگزاری مناقصه‌های دولتی به‌وسیله سازوکارهای شفاف‌سازی، تأکید بر دولت حداقلی در پرتو اندیشه حکمرانی مطلوب، بهبود نظام کارآمد و اثربخش اداری را در حوزه قراردادهای اداری انتظار داشت.

## بند دوم. مشارکت جویی و توانمندسازی بخش خصوصی

اصل دیگری که می‌توان به شیوه انتقادی از آن بحث کرد نبود مشارکت بخش خصوصی در انجام پروژه‌های عمرانی است که با وجود مستند قانونی هنوز شکل اجرایی و واقعی به خود نگرفته است.<sup>۲</sup> برای تحقق مشارکت، توانمندسازی بخش خصوصی وفق اصل ۴۴ قانون اساسی ضروری است. در این راستا هرگونه تبعیض، رابطه‌بازی، تباری و تبعیض باید خنثی شود تا منابع عمومی بین مردم تقسیم شود، البته نباید منابع عمومی از دست دولت خارج شود و در دست عده‌ای خاص قرار گیرد، زیرا خصوصی‌سازی به معنای حضور فعال بخش خصوصی در اقتصاد است.<sup>۳</sup>

خصوصی‌سازی زمینه بیشتر مشارکت مردمی در فعالیت‌های اقتصادی را فراهم ساخته و بدون شک این مشارکت می‌تواند در یک جامعه، پایه‌های دموکراسی را تحکیم بخشیده و نظارت مردم بر عملکرد دولت به‌ویژه عملکرد اقتصادی آن را بیشتر نماید.<sup>۴</sup> دولت در ایران به دلیل گرایش به اقتصاد اسلامی و پیروی نامحسوس از اقتصاد کمونیستی، سعی در حفظ

۱. رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری ۱، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۸۵، ص ۴۱.

۲. نورزاد، مجتبی، مطالعه تطبیقی سیاست جنایی ایران و سازمان ملل متحد در مبارزه با جرائم اقتصادی، رساله دکتری در حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸، ص ۳۰۳.

۳. اسلامی، رضا، فرومند، لادن، تأثیر خصوصی‌سازی بر حکمرانی مطلوب، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱۵، سال هشتم،

تابستان ۱۳۹۰، صص ۱-۳۸، ص ۴.

قدرت و سلطه خویش بر اقتصاد داشته که خود عامل مهمی در تجمع ثروت و گسترش فساد و رانت در سال‌های اخیر بوده است. در بخش قراردادهای پیمانکاری، به خصوص در طرح‌های بزرگ عمرانی، در عمل دو طرف قرارداد خود دولت بوده و کمتر خصوصی‌سازی واقعی صورت گرفته است، در چنین شرایطی دولت تصدی امور اقتصادی را در دست می‌گیرد و به دلیل عدم مشارکت بخش خصوصی، خود را نیازمند پاسخگویی و شفاف‌سازی نمی‌داند.

### بند سوم. حاکمیت قانون

حاکمیت قانون اصل مهم و مورد نزاع است که برخی از نظریه‌پردازان علاوه بر قرائت‌های شکلی، برداشتی بیشتر ماهوی را از آن ترجیح داده که مستلزم پابندی به سازوکارهای دموکراتیک و حمایت از برخی حقوق فردی است.<sup>۱</sup> از جهت شکلی شاید بتوان مغلق‌نویسی و پیچیدگی را اصلی‌ترین مانع تحقق حاکمیت قانون در پیمان‌های دولتی دانست. مثلاً در بحث استثنائات مربوط به مناقصه و مزایده تکرر قوانین ناسخ و منسوخ، باعث سردرگمی و ابهام برای بسیاری از دستگاه‌های دولتی شده و علاوه بر آنکه امکان اعمال واقعی حاکمیت قانون را به امری دشوار تبدیل نموده، بیم‌تباری و فساد را نیز افزایش می‌دهد.<sup>۲</sup> از جانب دیگر تفسیر قوانین و مقررات به نفع دولت را از بحث حاکمیت واقعی قانون در زمان، با چالشی جدی روبه‌رو نموده است. در شرایطی که تقریباً تمام مواد شرایط عمومی پیمان و مقررات دولتی به شیوه‌ای نگارش یافته که تمام منافع مکتسبه از آن دولت است و بیشتر حقوق پیمانکار در انحصار دولت قرار گرفته نمی‌توان حاکمیت همین قانون را به دست تفسیرهایی سپرد که به منافع پیمانکار بی‌توجه است. در چنین شرایطی ممکن است کارفرما در مواردی، حتی با علم به حقانیت پیمانکار و داشتن تمایل به تصمیم‌گیری به اجرای عدالت در مورد وی، قادر به تأمین حقوق حقه پیمانکار نباشد. علت این موضوع یک‌طرفه بودن مطلق مواد شرایط عمومی پیمان به نفع کارفرماست. تضعیف بیش از حد یک طرف قرارداد، نتیجه‌ای به غیر از ضعف عمومی اجرایی و مالی او در بر نداشته و موجب آسیب به کل بدنه اجرایی نظام در طرح‌های عمرانی می‌شود.<sup>۳</sup>

۱. بیکس، برایان، فرهنگ نظریه حقوقی، چاپ اول، نشر نی، ۱۳۸۹، ص ۱۵۶.

۲. شمعی، محمد، تحلیل ماهیت و آثار قرارداد اداری در حقوق ایران، چاپ اول، نشر دستان، ۱۳۸۸، ص ۱۳۳.

۳. بنی احمد، مرتضی، شرایط نابرابر حقوقی در قراردادهای پیمانکاری و تبعات زیان‌بار آن، نشریه مجلس و پژوهش،

سال ۱۰، پاییز ۱۳۸۲، شماره ۳۹، صص ۱۰۴-۱۱۸، ص ۱۱۵.

## بند چهارم. پاسخگویی

پاسخگویی موجب گسترش حق اظهار نظر و بیان عقاید شهروندان می‌شود. این مفهوم به صورت تنگاتنگی با شفافیت و آزادی اطلاعات در هم تنیده شده است. ویژگی شفافیت و پاسخگویی در این است که نه فقط شاخه اجرایی حکومت بلکه همه ارکان و ابعاد حکومت و مقامات عالی سیاسی و قضایی نسبت به یکدیگر و مراجع مستقل و جوامع مدنی و مردم باید پاسخگو باشند. یک حکمرانی شفاف روشن می‌سازد که آنچه انجام می‌شود چگونه و چرا انجام می‌شود و شامل چه کسانی است و بر اساس چه استانداردهایی تصمیم‌گیری شده است. پس در درجه اول حق دسترسی آزاد به اطلاعات باید به رسمیت شناخته شود و هیچ قانون و آیین‌نامه محرمانه‌ای وجود نداشته باشد. این حق قانونی در قوانین و مقررات داخلی به طور صریح به موجب قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶ مجلس به رسمیت شناخته شده است. این قانون با در نظر گرفتن نهادی به نام «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در ماده ۱۸ سبب شده که به این وسیله ارباب رجوع با سهولت بیشتر بتواند به اطلاعات ضروری دسترسی پیدا کند و در زمینه شکایات خود بتواند حقوق قانونی خود را زنده نگه دارد. در نتیجه از اتلاف زمان و هزینه‌هایی که برای مراجعه آنها به مراجع قضایی و دادگاه‌ها لازم است پرهیز می‌شود. اما این قانون نواقصی نیز دارد؛ برای مثال در مورد مؤسسات مشمول این قانون هیچ‌گونه تعریف روشن و مشخصی وجود ندارد و به علاوه شمول و جامعیت مؤسسات تحت پوشش عمومی غیردولتی و خصوصی را که مربوط به منافع عمومی جامعه می‌شود، در برگیرد. در پیمان‌های دولتی نیز مراحل مختلف از انعقاد، تا خاتمه و دادرسی می‌بایست به گونه‌ای طراحی شوند، که متضمن بیشترین حد از آزادی اطلاعات باشند. تحلیل قرارداد براساس دیدگاه‌های امنیتی آن را از آزادی معقول و منطقی برای داشتن اطلاعات، شفافیت و در نتیجه پاسخگویی دور خواهد کرد.

## بند پنجم. کارآمدی و اثربخشی

آخرین شاخص مرتبط با حکمرانی مطلوب کارآمدی و اثربخشی است که به قراردادهای پیمانکاری دولتی مربوط می‌شود. چنانچه بیان شد خروجی تصمیم‌سازی‌ها با اجراء آن بایستی منطبق بر یک واقعیت منطقی و درخور پذیرش باشد. این شاخص هم به شیوه تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی توسط دستگاه‌های دولتی و هم به اعمال و اقدامات پیمانکار در اجرای پروژه عمرانی مربوط می‌شود.

موارد زیر همگی نشانه‌ای بر پیش‌بینی و مهم تلقی شدن شاخص کارآمدی و اثربخشی در قراردادهای پیمانکاری از سوی قانونگذار است که می‌تواند در سایه تصمیم‌گیری‌های معقول و منطقی موجه تلقی شود:

توجه کافی و لازم به کیفیت معامله موردنظر در قانون برگزاری مناقصات<sup>۱</sup> ارزیابی کیفی مناقصه‌گران؛<sup>۲</sup> ارزیابی فنی‌بازرگانی پیشنهادها؛<sup>۳</sup> پیش‌بینی شیوه رسیدگی به شکایات در فرآیند برگزاری مناقصه؛<sup>۴</sup> الزام پیمانکار به استفاده نمودن از نیروی متخصص؛<sup>۵</sup> استفاده نمودن از شاغلین در دیگر ادارات و سازمان‌ها؛<sup>۶</sup> مسئولیت کامل پیمانکار در راستای حسن اجرای کارهای موضوع پیمان؛<sup>۷</sup> الزام به تجهیز نمودن کارگاه توسط پیمانکار بعد از تحویل آن؛<sup>۸</sup> ممنوعیت پیمانکار در واگذار کردن پیمان به دیگران؛<sup>۹</sup> انجام عملیات پیمان با اطلاع و تحت نظر مهندس مشاور.<sup>۱۰</sup> بی‌توجهی به هر یک از این موارد یا رعایت نکردن و اتخاذ تصمیم برخلاف آن، می‌تواند تصمیم‌گیری مناسب را با چالش مواجه نماید.

درواقع با بررسی مشکلات پیمانکاران و دولت می‌توان گفت اجرا و نتایج پیمانکاری‌ها در ایران کارآمد و مؤثر نبوده است. تأخیرهای طولانی در پرداخت‌ها از جانب دولت، نبود مکانیسم تعدیل قرارداد برای پیمانکار به علت تورم و رشد صعودی قیمت‌ها، واگذاری پیمان به اشخاص غیرمتخصص، طولانی شدن روند اجرای پیمان و... تنها بخشی از مشکلات قراردادهای عمرانی است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

۱. بند «الف» ماده ۲ قانون برگزاری مناقصات
۲. ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات
۳. ماده ۱۹ قانون برگزاری مناقصات
۴. ماده ۲۵ قانون برگزاری مناقصات
۵. ماده ۱۷ شرایط عمومی پیمان
۶. بند «د» ماده ۱۷ شرایط عمومی پیمان
۷. بند «الف» ماده ۱۸ شرایط عمومی پیمان
۸. ماده ۲۰ شرایط عمومی پیمان
۹. بند «الف» ماده ۲۴ شرایط عمومی پیمان
۱۰. ماده ۳۲ شرایط عمومی پیمان



## نتیجه

رسوب دیدگاه‌های سنتی در ذهن حقوقدانان حقوق خصوصی یکی از موانع توسعه نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای اداری در ایران است. این طرز تفکر نادرست که می‌توان معضلات حاکم بر قراردادهای اداری را با ذهنیت و داشته‌های علمی مرتبط با قراردادهای خصوصی رفع کرد در مسیر درستی قرار ندارد؛ زیرا ماهیت و آثار این دو نوع قرارداد به دلیل تفاوت بنیادین در نظام حقوق عمومی و حقوق خصوصی با یکدیگر متفاوتند. مفهوم قرارداد در حقوق خصوصی همچنان در گذر تاریخ از اصول کلاسیک، ثابت و کمتر تحول یافته تبعیت می‌کند، حال آنکه قرارداد در گستره حقوق عمومی با ظهور اندیشه‌های سیاسی و اقتصادی که بر شکل و جوهره دولت اثر گذارده‌اند، پویا بوده و متحول شده است. چنانچه توضیح داده شد برای شناخت ارتباط مفهومی بین حقوق قراردادهای اداری و اصول حکمرانی مطلوب، به آشنایی با علوم بین‌رشته‌ای از جمله مدیریت، سیاست، اقتصاد و حقوق عمومی نیاز است و با اعمال و اجرای این اصول است که می‌توان تغییر و تحول در قراردادهای پیمانکاری دولتی را شاهد بود. حکمرانی مطلوب برای داشتن اداره خوب به گفتمان غالب در اندیشه مدرن حقوق اداری بدل شده است؛ بالتبع حقوق قراردادهای اداری نیز نمی‌تواند خود را بی‌نیاز از این مقوله بداند.

در ایران با وجود آنکه بیشتر قوانین اداری مرتبط با موضوع پیمانکاری دولتی در راستای تحقق نظام شایسته اداری به رشته تحریر درآمده‌اند، با این وجود نهایتاً، این دست از قوانین نتوانسته‌اند حاکمیت واقعی پیدا کنند. به نظر می‌رسد اگرچه نقطه‌ضعف‌هایی در قوانین مربوط به پیمانکاری دولتی وجود دارد و لازم است به وسیله قانونگذار اصلاح شوند، اما همه مشکل این نیست. مشکل اصلی و بنیادین عدم تحقق حاکمیت قانون در حوزه پیمانکاری دولتی را می‌توان در تمرکز اقتصاد در بخش دولتی، انحصار قراردادهای اداری در دست دولت و عده‌ای خاص از پیمانکاران، برگزاری نمادین یا به بیان بهتر صوری، مناقصه‌های دولتی و نبود شفافیت منطقی و واقعی دانست؛ بنابراین می‌توان با اصلاح برخی از قوانین و رویه‌های نادرست، تمرکززدایی از اقتصاد دولتی و توسعه خصوصی‌سازی، سامان‌دهی و نظارت بر برگزاری مناقصه‌های دولتی به‌وسیله سازوکارهای شفاف‌سازی در پرتو اندیشه حکمرانی مطلوب، بهبود نظام کارآمد و اثر بخش اداری را در حوزه قراردادهای پیمانکاری دولتی انتظار داشت.

## فهرست منابع ۱. منابع فارسی

### الف. کتاب‌ها

۱. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، چاپ دوم، نشر حقوقدان، ۱۳۸۸.
۲. بیگس، برایان، فرهنگ نظریه حقوقی، چاپ اول، نشر نی، ۱۳۸۹.
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ شانزدهم، نشر گنج دانش، ۱۳۸۵.
۴. حاجی ده آبادی، احمد، بایسته‌های تقنین، چاپ دوم، نشر پژوهشکده فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۵.
۵. حبیب زاده، محمد جعفر، اصول حاکم بر قراردادهای دولتی، چاپ اول، نشر جنگل، ۱۳۹۰.
۶. دانایی فرد، حسن، چالش‌های مدیریتی در ایران، چاپ اول، نشر سمت، ۱۳۸۲.
۷. دو میشل، آندره و لالومی یر، پی یر، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، چاپ اول، نشر دادگستر، ۱۳۷۶.
۸. رضایی زاده، محمد جواد، حقوق اداری ۱، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۸۵.
۹. شمعی، محمد، تحلیل ماهیت و آثار قرارداد اداری در حقوق ایران، چاپ اول، نشر دستان، ۱۳۸۸.
۱۰. شمعی، محمد، حقوق قراردادهای اداری، چاپ اول، نشر جنگل، ۱۳۹۳.
۱۱. شیدفر، زین العابدین، حقوق عمومی و اداری، چاپ دوم، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۴۲.
۱۲. طباطبایی موتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، چاپ سوم، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
۱۳. نقیبی مفرد، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی‌شدن حقوق بشر، چاپ اول، نشر شهر دانش، ۱۳۸۹.

### ب. مقاله‌ها

۱۴. اسلامی، رضا، فرومند، لادن، تأثیر خصوصی‌سازی بر حکمرانی مطلوب، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱۵، سال هشتم، تابستان ۱۳۹۰، صص ۱-۳۸.
۱۵. بنی احمد، مرتضی، شرایط نابرابر حقوقی در قراردادهای پیمانکاری و تبعات

- زیان‌بار آن، نشریه مجلس و پژوهش، سال ۱۰، پاییز ۱۳۸۲، شماره ۳۹، صص ۱۰۴-۱۱۸.
۱۶. حبیب نژاد، سید احمد، سلمانی سیب‌نی، مرضیه، نسبت سنجی نظریه دولت رفاه و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حوزه فقر زدایی، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره پنجم، زمستان ۱۳۹۹، صص ۵۹-۸۸.
۱۷. حسین آبادی، امیر، تعادل اقتصادی قراردادها، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۱ و ۲۲، زمستان ۱۳۷۷، صص ۱۲۱-۱۵۱.
۱۸. دشتی، تقی، حائری اصفهانی، شهاب، داوری در دعاوی دولتی با نگاهی تحول‌گرایانه به اصل ۱۳۹ قانون اساسی، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره دوم، بهار ۱۳۹۹، صص ۱۳۵-۱۵۳.
۱۹. شریف زاده، فتاح، قلی‌پور، رحمت‌الله، حکمرانی خوب و نقش دولت، نشریه فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره ۴، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، صص ۹۳-۱۰۹.
۲۰. زارعی، محمد حسین، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰، پاییز و زمستان ۱۳۸۳، صص ۱۵۵-۲۰۲.
۲۱. زاهدی‌مازندرانی، محمد جواد، افول و ظهور دولت رفاه، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال دوم، شماره سوم، پاییز ۱۳۷۹، شماره ۶، صص ۱۲۹-۱۶۴.
۲۲. هداوند، مهدی، حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۸۴، صص ۵۱-۸۶.
۲۳. یزدانی‌زنوز، هرمز، نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب، نشریه حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۸۸، صص ۴۹-۷۰.

### ج. پایان‌نامه‌ها

۲۴. نورزاد، مجتبی، مطالعه تطبیقی سیاست جنایی ایران و سازمان ملل متحد در مبارزه با جرائم اقتصادی، رساله دکتری در حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۸.

### ۲. منابع انگلیسی

- 25-International fund for agricultural development, executive board-sixty-seventh session, Rome, 8-9 september 1999
- 26-John bullivant, burgess.R. Corbett-nolan.A. and godfrey,K. good governance handbook, healthcare quality improvement partnership and good governance institute.2000

27-Rachel M.Gisselquist,good governance as a concept,and why this matters for development policy,UNU-WIDER,world institute for development economics research,working paper.NO 2012/30

28-Wondwossen wakene,the law of administrative contract,prepared under the sponsorship of the justice and legal system research institute,2009





پرو، شہد کاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

# The legal system governing government treaties in the light of good governance

Mitra esmaeili\*

Ali Rada Jabali\*\*

Manochehr Tavassoli Naeini\*\*\*

## Abstract:

It is possible to improve the legal system governing the government contracting contract in terms of quality, in the light of paying attention to some principles. These principles are conceptually related to what is known in the political, legal, and managerial literature of the 1980s as “good governance,” and have common and intertwined boundaries. Transparency, participation, rule of law, accountability, efficiency and effectiveness are among the most important of these principles. In this article, after briefly explaining the theory of good governance and explaining its definitions, the authors have criticized the system governing government contracting contracts in the light of the principles of good governance. In some cases, criticisms of the law and in some cases refer to procedures, decisions, and policy-making in this regard. At the end, suggestions are made to amend the law and change the method of determining methods and decision-making. In general, the use of good governance model in administrative contracts seems to be a good model for improving, promoting, efficiency and effectiveness of the legal system governing government contracting.

**Keywords:** administrative contract, efficiency and effectiveness, good governance Government contracting, rule of law.

---

\*PhD Student in Private Law, Islamic Azad University of Isfahan (Corresponding Author)  
.ahmadilida68@yahoo.com

\*\* . Assistant Professor of Islamic Azad University of Isfahan. dr.aliradan@gmail.com

\*\*\* . Associate Professor, University of Isfahan. tavassoli@ase.ui.ac.ir