

عوامل موثر پیش روی انعقاد انواع قراردادهای مختلف در سازمان شهرداری

علیرضا یارکه سلخوری^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۱۵ تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۱۱/۳۰

چکیده

هدف از انجام تحقیق حاضر بررسی عوامل موثر پیش روی انعقاد انواع قراردادهای مختلف در سازمان شهرداری می باشد. شهرداری به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی دارای یک سری ویژگی های، امتیازات و اقتداراتی است که آن را نسبت به سایر نهادهای متصدی امور عمومی متمایز می سازد و امروزه با ایفاء صلاحیت های گسترده و متنوع به وسیله انعقاد قراردادهای عمومی نقش تعیین کننده ای بر زندگی مردم دارد. یکی از راه های ایجاد سرعت در توسعه اقتصادی و آبادانی و ایجاد اشتغال در شهرها، جلب مشارکت مردم، سرمایه و سرمایه گذاری است. قراردادها به عنوان ابزاری حقوقی و مالی برای انجام امور شهرداری و ارتباط با شرکای دیگر استفاده می شوند. شهرداری در ارائه خدمات عمومی، وضعیت و چهارچوب حقوقی قراردادهای مختلف در پروژه های شهرداری در نظام حقوقی ما به طور دقیق مشخص نیست.

واژگان کلیدی

قرارداد، قوانین و مقررات، نظام حقوقی شهرداری

^۱ لیسانس مدیریت صنعتی. (Email: aliyarkeh402@gmail.com)

مقدمه

در دنیای امروز، شهرنشینی با همه ابعاد وجودی اش با گام های بلندی به جلو می رود و مدیران شهری با توجه به گسترش شهرنشینی و ضرورت داشتن شهرهایی ایمن، سبز و پاک تلاش می کنند به انتظارات شهروندان و سازمان ها از شهر و مدیریت شهری پاسخ دهند و برای اداره شهر در فضای متحول شده امروز برنامه ریزی و فعالیت نمایند. اداره شهرها در گذشته با توجه به وسعت و جمعیت کم آنها از طریق کمک های دولتی نظیر عوارض، ممکن بود ولی گسترش شهرنشینی و بالا رفتن توقعات از مدیریت شهری و ضرورت اجرای برنامه های جدید توسط مدیران شهری و استمرار ارائه خدمات به شهر و شهروندان نیازمند یکی از مباحث اساسی در توسعه شهرها و ایجاد زیرساخت های اعتبارات مالی جدیدی است. آن، حضور بخش خصوصی فعال و سرمایه گذاری توسط این بخش می باشد که در این خصوص با توجه به ساختار سنتی شهرداری ها و نقص قانون در حوزه سرمایه گذاری، می طلبد تا با روش های جدید برای ایجاد بستر مناسب و قانونمند با هدف تشویق سرمایه گذاران شیوه ای مناسب اتخاذ گردد تا موجب تشویق و ایجاد انگیزش در سرمایه گذاران شود. جذب سرمایه های بخش خصوصی و سرمایه های خارجی برای اجرای پروژه های شهرداری ها از روش های معتبر تأمین منابع مالی در حوزه مدیریت شهری محسوب می شود که بدون تردید می تواند منابع مالی مورد نیاز برای اجرای پروژه ها و طرح های شهرداری ها را که نسبت به گذشته، متنوع تر و حجم آنهم بیشتر است تأمین نماید. ضمن اینکه به دلیل گسترش شهرنشینی و به تبع آن افزایش فعالیت های شهرداری ها و ضرورت ایجاد زیرساخت های شهری در موضوعات مختلف؛ اداره شهر با اعتبارات دولتی و عوارض که میزان آنها محدود است، امکانپذیر باشد (صالحی، شفیع زاده، ۱۳۹۶).

نظر به اینکه شهر حاصل هم پیوستگی مجموعه پیچیده ای از عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تأثیر گذار بر آن است و نیز به علت اینکه شهر با تأثیر پذیری از عوامل بیرونی در سطح منطقه ای و ملی به صورت سیستمی باز عمل می کند. سازمان یابی و مدیریت شهرها نمی تواند جدای از ماهیت سیستمی آن باشد (منافی، ۱۳۹۲). سیستم مدیریت شهری مسئول اداره و هدایت تمام فضای جغرافیایی و عملکردهای شهری است و به این لحاظ، باید تمام عناصر و سازمان های ذیربط و تمام محدوده شهر را تحت نظارت و کنترل داشته باشند. داده های سیستم مدیریت شهری خواسته های دولت و شهروندان هستند و ستاده های آن که در طی فرآیندی از برنامه ریزی، طرح و اجرا بدست می آیند، توسعه کمیت و کیفیت زندگی شهری است (نجاتی حسینی، ۱۳۹۳).

مدیریت قراردادها در شهرداری ها یکی از عوامل حیاتی در بهبود عملکرد و ارتباطات شهرداری با شرکای خارجی محسوب می شود. قراردادها به عنوان ابزاری حقوقی و مالی برای انجام امور شهرداری و اجرای طرح ها و پروژه ها به کار گرفته می شوند بنابراین مدیریت کارآمد و بهینه قراردادها اهمیت بسیاری دارد. مدیریت قراردادها یکی از مهمترین مسائل در حوزه مدیریت شهری است که برای شهرداری ها بسیار حائز اهمیت میباشد قراردادها به عنوان یکی از ابزارهای اصلی در انجام پروژه های شهری مطرح می شوند و می توانند شامل اجاره خرید و فروش ساخت و ساز

خدمات و تأمین کالا باشند. مدیریت قراردادها در شهرداریها به دلیل داشتن بودجه های عظیم و انجام پروژه های پیچیده و چند مرحله ای از اهمیت بسیاری برخوردار است در صورتی که قراردادها به درستی مدیریت نشوند، ممکن است به مشکلات مالی عدم اجرای به موقع پروژه ها افزایش هزینه ها کاهش کیفیت خدمات و یا مشکلات حقوقی و قانونی منجر شوند. با توجه به اینکه قراردادها می توانند شامل موارد مختلفی باشند مانند قراردادهای پیمانکاری اجاره خدمات و.... بنابراین مدیریت آنها نیز باید با توجه به نوع قرارداد مورد نظر انجام شود. برای مثال، در قراردادهای پیمانکاری باید به نحوی که مسئولیت های هر طرف مشخص شود و شرایط و معیارهای انجام کار به صورت دقیقی تعریف شود تا از احتمال وقوع اختلافات بین طرفین جلوگیری شود. همچنین در قراردادهای اجاره باید شرایط دقیق اجاره مدت زمان اجاره وضعیت تاسیسات و تجهیزات و نحوه تعمیر و نگهداری آنها تعریف شود. ضرورت مدیریت قراردادها در شهرداری ها برای دو دلیل اساسی مهم است. اولاً به دلیل اینکه شهرداری ها معمولاً با بودجه های عظیمی سرمایه گذاری در پروژه های شهری می کنند بنابراین مدیریت قراردادها به منظور کاهش خطرات و ریسک های مالی بسیار حائز اهمیت است. دوماً مدیریت قراردادها به منظور بهبود کیفیت خدمات شهری و افزایش رضایت شهروندان نیز بسیار حائز اهمیت است با تعیین شرایط و معیارهای دقیق در قراردادها اطمینان حاصل می شود که پروژه ها به موقع و با کیفیت مناسب اجرا می شوند و خدمات شهری به شکل بهتری ارائه می شوند. در نتیجه مدیریت قراردادها در شهرداری ها باید به شکلی صحیح و دقیق انجام شود تا از بروز مشکلات مالی عملکردی و قانونی جلوگیری شود و خدمات شهری به بهترین شکل ارائه شود (احمدی و کرمی، ۱۴۰۲).

مدیریت شهری: ساختار، وظایف و جایگاه آن

مدیریت شهری عبارت است از اداره امور شهر به منظور ارتقای مدیریت پایدار مناطق شهری در سطح محلی با در نظر داشتن و تبعیت از اهداف و سیاست های ملی، اقتصادی و اجتماعی کشور. مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده متشکل از عناصر و اجزای رسمی و غیررسمی مؤثر و ذیربط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری با هدف اداره، کنترل و هدایت توسعه همه جانبه و پایدار شهر مربوطه. منظور از مدیریت شهری در این مقاله نظامی است متشکل از متولیان اداره امور شهر که در رأس آنها شهرداری تهران قرار دارد که فعالیت های شهر را سازمان می دهد و به منظور انجام بهینه وظایف بر آنها نظارت دارد. شناخت، سازماندهی و تعیین جایگاه نهادها و سازمان های مرتبط با توسعه شهر، از جمله مسائل مهم مدیریت شهری به شمار می رود. برقراری ارتباط بین این نهادها و هماهنگی نمودن فعالیت های آنها در راستای اهداف و سیاست های توسعه پایدار شهری از عوامل دیگری است که در مدیریت شهری اهمیت بسزایی دارد. از مجموعه این مشخصات به عنوان ساختار مدیریت شهری نام برده می شود. هماهنگی همه اقدامات و فعالیت های شهری مستلزم تعیین اهداف و سیاست هایی است که تمام ذی نفعان شهر در انجام آن با هم توافق داشته باشند و همچنین جایگاه سازمانی آن را به عنوان هماهنگ کننده بپذیرند. این نظام مدیریت رابط بین شهرها و حکومت مرکزی انگاشته می شود (رضویان، ۱۳۹۱).

رویکردهای جدید مدیریت شهری که با عنوان «مدیریت هدفدار» از آن یاد می‌شود، روندی پویا است که در آن اهداف تعیین و به عنوان وظایف مدیریت مد نظر قرار می‌گیرد. در این نظام تمام آنهایی که در اداره امور همه بخش‌های شهر مسئولیت دارند، برای ایجاد تغییرات اساسی در محیط پیش قدم می‌شوند و با روش‌هایی از پیش اندیشیده شده به حل مشکلات شهری می‌پردازند. مهم‌ترین برنامه سازمان ملل متحد در زمینه مدیریت توسعه شهری، «برنامه مدیریت شهری» را شامل می‌گردد که تحت نظر سازمان ملل و بانک جهانی تدوین و به اجرا درمی‌آید. این برنامه وظایف دهگانه مدیریت شهری را به شرح زیر بیان می‌کند: توجه به توسعه پایدار، مدیریت محیط زیست، کاهش فقر شهری، مدیریت حمل و نقل شهری، بهبود اقتصاد شهری، مدیریت زمین شهری، مدیریت زیرساخت‌های شهری، مدیریت کالبد شهری، حمایت از ظرفیت‌های بالقوه محلی توسعه و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها.

نظریه‌ها و راهکارهای جدید بر مدیریت جامع و تخصصی شهری تأکید می‌کند و رهبری این مدیریت جامع را به شهرداری‌ها محول می‌نماید. زیرا هماهنگی فعالیت‌ها و اقدامات شهری به دست شهرداری می‌تواند ارتباط بین شهروندان با سایر دستگاه‌های دولتی را برقرار سازد و موجبات توسعه موزون شهری را فراهم آورد (بهرامی، ۱۳۸۸). در واقع حکومت‌های محلی شهری نهادی مستقل به حساب می‌آیند و واسطه بین شهروندان و حکومت مرکزی هستند، از این رو لازم است از توانایی‌ها و اختیارات وسیعی برخوردار گردند. جایگاه ضعیف شهرداری در ساختار مدیریت شهری، سبب می‌شود حکومت مرکزی در اقدامات این نهاد دخالت کند و مشکلاتی را در اداره امور شهر به وجود می‌آورد و تأمین حقوق شهروندی و مشارکت شهروندان را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. مدیریت محلی شهری زمانی مؤثر واقع می‌شود که ضمن دریافت حمایت‌های دولت مرکزی و رعایت اصل وحدت، بر تنوع محلی استوار باشد. در این گونه مدیریت هیچ‌گاه پراکندگی و گسست میان سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با توسعه شهری با سازمان‌های دولت مرکزی وجود ندارد. در واقع رهبران محلی با قدرتی برخاسته از اراده شهروندان به درون نظام مرکزی نفوذ می‌نمایند و هماهنگی فعالیت‌ها و اقدامات سازمان‌های درگیر با توسعه شهری را فراهم می‌کنند.

مشارکت در قوانین و مقررات شهرداری‌ها

مشارکت در قوانین و مقررات شهرداری‌ها نقش بسیار مهمی در تدوین و اجرای سیاست‌ها و قوانین شهری دارد. شهروندان و جوامع محلی می‌توانند از طریق مشارکت در فرایند تدوین قوانین و مقررات شهرداری‌ها نظرات و نیازهای خود را ارائه کنند و در فرآیند تصمیم‌گیری شهری مشارکت کنند. این مشارکت می‌تواند از طریق روش‌های زیر صورت بگیرد (زیودار، ۱۳۹۰).

۱- اجتماعی سازی شهرداری‌ها می‌تواند با برگزاری جلسات عمومی نشست‌های تخصصی کارگاه‌ها و همایش‌ها، ارتباط مستقیم با شهروندان را برقرار کنند و نظرات آنها را جمع‌آوری کنند. همچنین استفاده از رسانه‌های اجتماعی و وب سایت‌های شهرداری نیز می‌تواند به ایجاد فضایی برای ارتباط مستقیم و مشارکت شهروندان کمک کند.

۲- کمیسیون ها و گروه های مشارکتی شهرداری ها می توانند کمیسیون ها و گروه های مشارکتی را تشکیل دهند که اعضای آنها از شهروندان و نمایندگان جوامع محلی انتخاب شوند. این گروه ها می توانند در فرایند تدوین قوانین و مقررات مشارکت داشته باشند و نظرات و پیشنهادات خود را ارائه کنند.

۳- نظر سنجی ها و نظر خواهی ها شهرداری ها می توانند با استفاده از نظر سنجی ها و نظر خواهی ها نظرات و دیدگاه های شهروندان را جمع آوری کنند و در فرایند تصمیم گیری های شهری مورد استفاده قرار دهند. این روش ها می توانند به شهروندان احساس مسئولیت و مشارکت در امور شهری را القا کنند.

۴- فضای مجازی استفاده از فضای مجازی و شبکه های اجتماعی می تواند به شهروندان امکان دهد نظرات و پیشنهادات خود را به شهرداری ها ارسال کنند و در بحث ها و گفتگوهای مربوط به قوانین و مقررات شهری شرکت کنند. مشارکت شهروندان در تدوین قوانین و مقررات شهرداری ها از طریق این روش ها می تواند منجر به ایجاد قوانینی با تأثیر بیشتر در زندگی شهروندان و تحقق توسعه پایدار و همگرایی اجتماعی شود.

همچنین برای تشویق مشارکت شهروندان در قوانین و مقررات شهرداری ها می توان از روش های زیر استفاده کرد:

۱- آگاهی بخشی شهرداری ها باید اطلاعات لازم درباره قوانین و مقررات خود را به شهروندان منتشر کنند و آنها را درباره حقوق و تعهدات خود در جریان قرار دهند. اطلاع رسانی موثر می تواند شهروندان را به مشارکت در فرایند تصمیم گیری شهری ترغیب کند.

۲- همکاری با سازمان های مردم نهاد شهرداری ها می توانند با همکاری سازمانه ای مردم نهاد، مانند انجمن ها و انجمن های حقوقی دیگر گروه های محلی و اعضای جوامع محلی مشارکت شهروندان را در قوانین و مقررات تسهیل کنند این سازمان ها می توانند نماینده شهروندان باشند و در فرایند تدوین و اجرای قوانین و مقررات مشارکت داشته باشند.

۳- ایجاد فضای گفتگو شهرداری ها می توانند فضاهای گفتگو و بحث های عمومی را ایجاد کنند تا شهروندان بتوانند نظرات و پیشنهادات خود را درباره قوانین و مقررات شهری ارائه کنند. این فضاها می توانند جلسات عمومی کارگاه ها نشست ها وینارها و سایر فعالیت های مشارکتی باشند .

۴- ارتباط مستمر با شهروندان شهرداری ها باید ارتباط مستمری با شهروندان برقرار کنند و نظرات و پیشنهادات آنها را بشنوند برگزاری جلسات عمومی بازدیدها از مناطق مختلف شهری پاسخگویی به سؤالات و ارائه اطلاعات لازم به شهروندان می تواند از جمله روش هایی باشد که ارتباط مستمر و دوسویه را تسهیل می کند مشارکت شهروندان در قوانین و مقررات شهرداری ها بهبود فرایند تصمیم گیری افزایش شفافیت و الزام گذاری شهرداری ها به توجه به نیازهای شهروندان را ممکن می سازد. این مشارکت می تواند منجر به تدوین قوانین و مقرراتی شود که نیازهای واقعی شهروندان را برطرف کنند و رشد و توسعه پایدار شهر را تضمین کنند (زیودار، ۱۳۹۰)

وجود قوانین و مقررات خاص شهرداری ها

حقوق نوین باید با تمام قوانین و مقررات کشور تطابق داشته باشد تا از هر تضادی فی مابین قوانین جلوگیری و در اجرای کارها خللی وارد نشود. اصلاحات مناسب باید توسط قانونگذاری جهت اطمینان از انسجام و تطابق پایه های حقوقی با حقوق نوین انجام شود. همان طور که برای تسهیل سرمایه گذاری در دستگاه های اجرایی چهارچوب موافقتنامه مشارکت عمومی خصوصی در تاریخ ۹۳/۱۲/۲۶ از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ابلاغ گردید، برای شهرداری ها هم باید اینگونه قوانین تسهیل کننده مشارکت، مصوب گردد. در قوانین و مقررات شهرداری، موانعی برای مشارکت وجود دارد که مانع از مشارکت بخش خصوصی در پروژه های شهرداری می گردد. به طورمثال، انجام هرگونه معاملات فقط از طریق استعلام بهاء و یا مناقصه و مزایده به صورت اعلان عمومی مجاز شده است درحالی که در قراردادهای مشارکت مهمترین موضوع توافق دو طرف معامله است. در مناقصه و مزایده شرایط شهرداری بر طرف دیگر قرارداد تحمیل می گردد 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 می باشد.

با این وجود، آیا طی تشریفات مناقصه برای واگذاری طرح های مشارکتی، یک تکلیف قانونی در ایران است و آیا شمول قوانین و آیین نامه های 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 نمی توان عنوان نمود که برنده مناقصه در قراردادهای مشارکت کسی است که کمترین قیمت متناسب را پیشنهاد داده است. دلیل این مطلب ابهامی است که در کمترین قیمت بروز می کند که ناظر به چیست؟ آیا ناظر به قیمت ساخت طرح موضوع مشارکت (مثلا قیمت ساخت یک پارک شهریازی) است؟ آیا ناظر به قیمت محصولات خدماتی و تولیدی طرح (مثل قیمت بلیت بازی ها یا فست فودهای ارائه شده در آن) است؟ آیا ناظر به کمترین مدت قرارداد است؟ در یک طرح سرمایه گذاری مثل BOT، اصل و فرع از طریق فروش محصولات و خدمات طرح، بازیافت می شود و شهرداری تعهدی به بازپرداخت اصل و فرع ندارد که تلاش کند که طبق قوانین و آیین نامه های مالی و معاملاتی شهرداری، قرارداد را به مناقصه گری واگذار نماید که کمترین قیمت را پیشنهاد داده است.

از طرفی برخی از ترتیبات مشارکت بیشتر به مزایده شبیه اند. مثلا زمانی که شهرداری، زمین در اختیار بخش خصوصی قرار می دهد و اجاره زمین را مطالبه می کند و بر اساس قیمت پیشنهادی شرکت کنندگان برنده معین می نماید، این واگذاری ماهیت مزایده به خود می گیرد زیرا شهرداری قرارداد را به کسی محول می کند که بیشترین قیمت را پیشنهاد می دهد. هرچند واگذاری این نوع قراردادها از طریق رقابت و مشارکت عمومی امر مطلوبی است، به نظر نمی رسد که قوانین و مقررات شهرداری برای این نوع فعالیت ها 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.

ویژگی هایی قرارداد مشارکت شهرداری ها

قراردادهای مشارکت در شهرداری ها به منظور بهبود کیفیت خدمات شهری کاهش هزینه ها، افزایش اثر بخشی و بهره وری در اجرای پروژه های شهری ایجاد همکاری و هماهنگی بین بخش های مختلف و افزایش رضایت شهروندان از خدمات شهری استفاده می شوند ویژگی های قراردادهای مشارکت شهرداری ها عبارتند از (رسولی منش، ۱۳۸۹):

مشارکت قراردادهای مشارکت در شهرداری ها به منظور ایجاد همکاری و هماهنگی بین بخش های مختلف و بهبود کیفیت خدمات شهری ایجاد می شوند در این نوع قراردادها، بخش های مختلف شهرداری شهروندان بخش خصوصی و سازمان های دولتی با یکدیگر همکاری می کنند تا پروژه های شهری را با کیفیت بالا و بهبود خدمات شهری اجرا کنند. شفافیت قراردادهای مشارکت در شهرداری ها باید شفاف و روشن باشند در این قراردادها باید شرایط مقررات مسئولیت ها و تعهدات طرفین بیان شده و به شکلی باشد که اطلاعات لازم برای اجرای پروژه به صورت شفاف در دسترس باشد. تعیین مسئولیت ها در قراردادهای مشارکت شهرداری ها مسئولیت های طرفین باید به صورت دقیق تعریف شده و برای هر طرف مسئولیت هایی که باید در اجرای پروژه بر عهده داشته باشد، بیان شود. این مسئولیت ها باید شامل اجرای پروژه به موقع ارائه خدمات به شهروندان و رعایت مقررات مربوط به ایمنی بهداشت و محیط زیست باشند.

تعهدات طرفین در قراردادهای مشارکت شهرداری ها تعهدات طرفین باید به صورت دقیق و مشخصی تعریف شوند. این تعهدات باید شامل اجرای پروژه با کیفیت بالا رعایت مسائل مربوط به ایمنی بهداشت و محیط زیست ارائه خدمات به شهروندان به صورت بهینه و با کیفیت بالا رعایت قوانین و مقررات مربوط به پروژه و سایر تعهدات مربوط به اجرای پروژه باشند.

شرایط مالی در قراردادهای مشارکت شهرداری ها شرایط مالی مربوط به پروژه باید به صورت دقیق و مشخصی تعریف شوند این شرایط باید شامل هزینه های مربوط به طراحی، ساخت و نگهداری پروژه باشد. همچنین در قراردادهای مشارکت با بخش خصوصی شرایط مربوط به درآمد حاصل از پروژه تقسیم مالیاتی و دیگر شرایط مالی مربوطه نیز باید مشخص شوند.

زمانبندی در قراردادهای مشارکت شهرداری ها زمان بندی مربوط به اجرای پروژه باید به صورت دقیق تعریف شود. این زمان بندی باید شامل زمان شروع و پایان پروژه زمان تحویل خدمات به شهروندان و سایر زمان بندی های مربوط به اجرای پروژه باشد.

انجام کار با کیفیت قراردادهای مشارکت شهرداری ها باید شامل مقررات مربوط به کیفیت اجرای پروژه باشند. در این قراردادها باید روش ها و استانداردهایی که برای اجرای پروژه باید رعایت شود مشخص شوند. همچنین باید روش های کنترل کیفیت و ارزیابی کیفیت اجرای پروژه نیز در قرارداد مشخص شوند.

تضمین بهره وری در قراردادهای مشارکت شهرداری ها باید روشهایی برای تضمین بهره وری و بهینه سازی هزینه ها در اجرای پروژه مشخص شود. این روشها می توانند شامل استفاده از فناوری های جدید، بهینه سازی فرآیندهای اجرایی کاهش هدر رفت منابع و مصرف انرژی و سایر روش هایی باشند که بهره وری در اجرای پروژه را افزایش می دهند.

حفاظت از محیط زیست در قراردادهای مشارکت شهرداری ها باید مقررات و الزامات مربوط به حفاظت از محیط زیست در اجرای پروژه و بهره برداری از آنها مشخص شود. این مقررات شامل رعایت استانداردهای محیط زیستی کاهش آلاینده ها و بهبود کیفیت هوا و آب و سایر مسائل مربوط به حفاظت از محیط زیست می باشد.

رعایت حقوق شهروندان در قراردادهای مشارکت شهرداری ها باید حقوق شهروندان را در نظر بگیرند. در این قراردادها باید مقررات و الزامات مربوط به رعایت حقوق شهروندان در اجرای پروژه و ارائه خدمات به آنها مشخص شود این مقررات شامل تضمین حقوق شهروندان به دسترسی به خدمات شهری رعایت حقوق شهروندان در ارتباط با پروژه حفاظت از حقوق مالکان و سایر حقوق شهروندان می باشد.

تعامل با جامعه قراردادهای مشارکت شهرداری ها باید شامل الزامات مربوط به تعامل با جامعه باشد. در این قراردادها باید روش هایی برای ایجاد روابط سازنده با جامعه و دریافت بازخورد از آنها مشخص شود. همچنین باید روش هایی برای اطلاع رسانی به شهروندان در مورد پروژه و ارائه فرصت برای شرکت مردمی در فرآیند تصمیم گیری مربوط به پروژه نیز در قرارداد مشخص شوند.

انعقاد قرارداد با شرکت های مجری در قراردادهای مشارکت شهرداری ها باید شرایط مربوط به انعقاد قرارداد با شرکت های مجری مشخص شوند. این شرایط باید شامل الزامات مربوط به صلاحیت های شرکت مجری تجربه و تخصص آنها در زمینه پروژه مالیات بیمه مسئولیت های حقوقی و سایر شرایط قانونی مربوط به انعقاد قرارداد باشند. همچنین باید الزامات مربوط به کیفیت اجرای پروژه توسط شرکت مجری و کنترل کیفیت اجرای پروژه توسط شهرداری نیز در قرارداد مشخص شوند.

در کل قراردادهای مشارکت شهرداری ها باید شامل مقررات و الزامات مربوط به مشارکت شفافیت تعیین مسئولیت ها تعهدات طرفین شرایط مالی زمان بندی کیفیت اجرای پروژه تضمین بهره وری حفاظت از محیط زیست رعایت حقوق شهروندان تعامل با جامعه و انعقاد قرارداد با شرکت های مجری باشد. با توجه به این ویژگی ها قراردادهای مشارکت شهرداری ها می توانند بهبود کیفیت خدمات شهری کاهش هزینه ها افزایش اثر بخشی و بهره وری در اجرای پروژه های شهری ایجاد همکاری و هماهنگی بین بخش های مختلف و افزایش رضایت شهروندان از خدمات شهری کمک کنند.

الزامات قراردادی

قراردادهای مشارکت با توجه به نوع پروژه و شرایط قراردادی متفاوت اند؛ اما به طور کلی قرارداد باید به نحوی تنظیم شود که تمام جوانب پروژه را پوشش دهد و دارای خلاء قانونی نباشد. معمولاً در قراردادهای مشارکت موارد زیر باید

درج شود مدت قرارداد وظایف بخش عمومی تاریخ آغاز ارائه خدمات توسط بخش خصوصی، تعهدات طرفین کنترل پروژه و نظارت بر عملکرد بخش خصوصی نحوه نگهداری پروژه تغییر خدمات حوادث غیر مترقبه تغییرات قانونی شرایط فسخ و انحلال قرارداد جبران خسارت توسط بخش خصوصی، عدم نشر اطلاعات حق مالکیت دارایی ای فکری و حل اختلاف (امامی و استوار، ۱۳۹۷)

اصول حقوقی حاکم بر قراردادهای مشارکت

اصول حاکم بر قراردادهای مشارکت نیازمند آگاهی همه جانبه از ضوابط عمومی و اختصاصی و مقررات مختلف این گونه قراردادهاست که باید طرفین قرارداد بررسی کنند؛ از این رو، تدوین ضوابط و اصول حاکم بر قراردادهای مشارکت در پروژه های متنوع دولت و دستگاه های اجرایی با توجه به قوانین و مقررات موجود کشور باید در جهت تسهیل مشارکت و سرمایه گذاری بخش خصوصی باشد. این بخش از پژوهش حاضر به تحلیل اصول حقوقی حاکم بر مشارکت و قراردادهای مشارکت اختصاص دارد که از اصول زیر تشکیل می گردد (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹).

محدودیت ها و ممنوعیت های قانونی قراردادهای مشارکت

با نگاهی به کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته می توان دریافت که بر حسب تجربه این کشورها برای استفاده از ظرفیت تمام قد مشارکت عمومی خصوصی نیازمند محیط قانونی و حقوقی مناسب هستیم بررسی قوانین و مقررات موجود به این نتیجه رهنمون می گردد که کمبودها و کاستی هایی وجود دارد که در ادامه مطمح نظر قرار می گیرد همان طور که بیان شد، قراردادهای مشارکت از انواع قراردادهای اداری هستند که باعث شده این نوع قراردادها با چالش های خاص قراردادهای اداری مواجه باشند و در آنها آزادی طرف قرارداد محدود شده است؛ از جمله این محدودیت ها شرایطی است که از پیش توسط اداره تعیین گردیده و در آن جای بحث چندانی نیست؛ قدرت چانه زنی چندانی وجود ندارد که موجب انگیزه ای بیشتر برای جلب طرف مقابل شود. وجود شرایط و ضوابط هر اداره دولتی قرارداد منعقد بین اشخاص حقیقی و حقوقی با این ادارات را تحت تأثیر قرار داده و عدم شناخت شرایط و ویژگی های خاص هر سازمان دولتی یا شهرداری موجب می شود تا قراردادها با مشکلات و موانعی تنظیم شود.

برخی از این الزامات قانونی که باعث به وجود آمدن یکسری محدودیت های قانونی در قراردادهای مشارکت در شهرداری ها شده است عبارتند از 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 صلاحیت های اداری در شهرداری ها (مزارعی و آرائی، ۱۳۹۹). روشن است به کارگیری سازوکار مشارکت عمومی خصوصی در هر کشور، مستلزم وجود زیر ساخت های قانونی و ایجاد بسترهای مناسب و مرتبط با آن است باید توجه داشت که فقدان قانون جامع و مانع در خصوص مشارکت بخش های عمومی خصوصی هر چند در سطح قانون اساسی کشور با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ به درستی مرتفع گردیده ولی در سطح قوانین و مقررات عمومی نبود مقرراتی با عنوان قانون مشارکت عمومی خصوصی محسوس بوده و این بزرگترین خلا قانونی است (رضویان، ۱۳۹۱).

ماده ۱۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه می تواند دستاویز خوبی برای تدوین قانون مشارکت عمومی خصوصی باشد به نحوی که مقرر می دارد دولت متناسب با نیازهای روز و ضرورت های تحقق اهداف برنامه و به منظور افزایش کارایی حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون برنامه پنجم نسبت به شناسایی اصلاح قوانین و مقررات بر حسب ضرورت و تعیین و ایجاد مشوق ها به تناسب نیاز روز و رقابت های بین المللی برای جذب بیشتر سرمایه گذاری خارجی اقدام قانونی نماید در حقیقت به منظور دستیابی به گسترش مشارکت بخش خصوصی و افزایش کارایی رقابت پذیری و توانمندسازی بخش خصوصی و حمایت از آن در رقابت با بازار بین المللی تحقیق و بررسی کارشناسی و شناخت عوامل مؤثر بر توانمندسازی و رقابت پذیری آنها ضروری است بدون شک یکی از این عوامل وجود قوانین و مقررات مناسب است. از آنجا که در قوانین شهرداری بعد از انقلاب، توجه قابل قبولی به مشارکت بخش خصوصی در پروژه های شهرداری نشده است که منجر به تدوین قانون خاص یا قراردادهای تیب مشارکتی گردد؛ بنابراین ابتدا باید به نظام حقوقی حاکم بر شهرداری به عنوان یک مؤسسه عمومی غیر دولتی پرداخت؛ سپس بر اساس این اصول به تدوین قواعد حاکم بر مشارکت بخش خصوصی در اجرای پروژه های عمومی شهرداری پرداخته شود (احمدی و کرمی، ۱۴۰۲)

بحث و نتیجه گیری

مدیریت قراردادها در شهرداری ها به عنوان یکی از اصول اساسی مدیریت شهری از اهمیت بسیاری برخوردار است. قراردادهای مشارکت شهرداری ها به دلیل این که با شرکت های مختلفی منعقد می شود و در طول زمان اجرا می شود نیازمند مدیریت دقیقی هستند. با توجه به این که قراردادهای مشارکت شهرداری ها به صورت مداوم تغییر می کنند، نیازمند بروزرسانی هستند که ممکن است باعث ایجاد ابهامات در مدیریت آنها شود. در نتیجه مدیریت قراردادها در شهرداری ها بسیار مهم و حیاتی است و نیازمند تخصص و دانش فنی و حقوقی است. با مدیریت درست قراردادها بهبود کیفیت خدمات شهری کاهش هزینه ها، افزایش اثر بخشی در اجرای پروژه های شهری هماهنگی بین بخش های مختلف شهرداری و افزایش رضایت شهروندان از خدمات شهری می توان به دست آورد به همین دلیل شهرداری ها باید تالش کنند تا با بهره گیری از تخصص و دانش فنی و حقوقی قراردادهای خود را به بهترین شکل مدیریت کنند و از مزایای آنها بهره مند شوند.

همچنین باید به دنبال رفع چالش های مربوط به مدیریت قراردادها باشند و با بهره گیری از فناوری های نوین و همکاری بین بخش های مختلف شهرداری به بهبود مدیریت قراردادها و افزایش بهره وری در اجرای پروژه های شهری دست یابند. همچنین برای مدیریت قراردادها در شهرداری ها می توان از رویکردهای مختلف استفاده کرد به عنوان مثال استفاده از نرم افزارهای مدیریت قراردادها باعث بهبود مدیریت و کاهش احتمال خطا در اجرای پروژه های شهری می شود. همچنین می توان از روش هایی نظیر تشکیل گروه های کاری تخصصی برای مدیریت قراردادها، آموزش کارکنان در زمینه مدیریت قراردادها ایجاد سیستم ارزیابی و بازخورد برای مدیریت قراردادها و ایجاد رویه های شفاف برای مدیریت قراردادها است. همچنین برای مدیریت قراردادها در شهرداری ها لازم است که شفافیت بیشتری در اطلاعات

مربوط به قراردادها وجود داشته باشد به عنوان مثال شهرداری ها می توانند اطلاعات مربوط به قراردادها را در سامانه های الکترونیکی قابل دسترس قرار دهند تا شفافیت بیشتری در اجرای پروژه های شهری داشته باشند.

همچنین ایجاد مکانیزم هایی نظیر ارزیابی کیفیت اجرای پروژه های شهری و بازخورد شهروندان در مورد خدمات شهری می تواند به بهبود مدیریت قراردادها و افزایش رضایت شهروندان از خدمات شهری کمک کند. در نتیجه مدیریت قراردادها در شهرداری ها باید به عنوان یکی از اولویت های اصلی مدیریت شهری در نظر گرفته شود با توجه به اهمیت مدیریت قراردادها در اجرای پروژه های شهری شهرداری ها باید تلاش کنند تا با بهره گیری از تخصص و دانش فنی و حقوقی قراردادهای خود را به بهترین شکل مدیریت کنند و از مزایای آنها بهره مند شوند. همچنین باید به دنبال رفع چالش های مربوط به مدیریت قراردادها باشند و با استفاده از روش های نوین و همکاری بین بخش های مختلف شهرداری به بهبود مدیریت قراردادها و افزایش بهره وری در اجرای پروژه های شهری دست یابند به طور کلی مدیریت قراردادها در شهرداری ها باعث بهبود کیفیت خدمات شهری کاهش هزینه ها افزایش اثر بخشی در اجرای پروژه های شهری هماهنگی بین بخشهای مختلف شهرداری و افزایش رضایت شهروندان از خدمات شهری می شود.

منابع و مآخذ

- احمدی، مهدی و کرمی، لیلا، ۱۴۰۲، مدیریت قراردادها در شهرداری ها، سیزدهمین کنفرانس بین المللی مدیریت، تجارت جهانی، اقتصاد، دارایی و علوم اجتماعی
- امامی، محمد، و کوروش استوار سنگری، ۱۳۹۷، حقوق اداری، انتشارات بنیاد حقوقی میزان.
- بهرامی، نهاله، ۱۳۸۸، چالش های مدیریت شهری را دریابیم: نگاهی به یکپارچگی مدیریت شهری»، گسترش صنعت.
- حمدی، مهدی و کرمی، لیلا، ۱۴۰۲، مدیریت قراردادها در شهرداری ها، سیزدهمین کنفرانس بین المللی مدیریت، تجارت جهانی، اقتصاد، دارایی و علوم اجتماعی
- رضویان، محمد، ۱۳۹۱، مدیریت عمران شهری، تهران، انتشارات پیوند نو، چاپ اول.
- زیودار، مهدی، ۱۳۹۰، چالش ها و فرصت های تأمین مالی و سرمای هگذاری در شهرداری ها، مجله شهرداری ها، سال یازدهم، شماره ۱۰۵
- صالحی، غلامرضا و شفیع زاده، رضا، ۱۳۹۶، بررسی عوامل موثر در انتخاب نوع قرارداد در راستای اجرای موفق پروژه های عمرانی در شهرداری تهران، کنفرانس بین المللی عمران، معماری و شهرسازی ایران معاصر، تهران، ۱-۱۵.
- مزارعی، غلامحسین، و آرائی، مسعود. ۱۳۹۹. موانع حقوقی انعقاد قراردادهای مشارکت در شهرداری ها از منظر حقوق اداری ایران. پژوهش های نوین حقوق اداری، ۲(۳)، ۱۱۹-۱۴۴
- منافی، مهرداد، ۱۳۹۲، نقش و عملکرد شوراهای اسلامی در نظام مدیریت شهری»، نشریه مدیریت.
- نجاتی حسینی، سید محمود، ۱۳۹۳، برنامه ریزی و مدیریت شهری: مسائل و چالشهای تجربی، انتشارات سازمان شهرداری های کشور، چاپ دوم.

Factors affecting the conclusion of various types of contracts in the municipal organization

Alireza Ya Rekeh Salkhour¹

Abstract

The purpose of this study is to investigate the factors affecting the conclusion of various types of contracts in the municipal organization. The municipality, as a non-governmental public institution, has a series of characteristics, privileges and authorities that distinguish it from other institutions in charge of public affairs, and today, by fulfilling its broad and diverse competencies through the conclusion of public contracts, it plays a decisive role in people's lives. One of the ways to accelerate economic development and prosperity and create employment in cities is to attract public participation, capital and investment. Contracts are used as a legal and financial tool for carrying out municipal affairs and communicating with other partners. In providing public services, the status and legal framework of various contracts in municipal projects is not clearly defined in our legal system.

Keywords

Contract, Laws and Regulations, Municipal Legal System

¹ Bachelor of Industrial Management (Email: aliyarkeh402@gmail.com)