

قراردادهای دولتی در حقوق ایران: بررسی شاخص‌ها

عزت الله عراقی^۱، محمدکاظم حبیب زاده^{۲*}

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی پردیس قم، دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۸/۲/۳۰؛ تاریخ تصویب: ۸۸/۵/۲۵)

چکیده

قرارداد دولتی یا اداری به معنای خاص، وسیله مؤثر اداره و بهره‌برداری از منابع عمومی، مدیریت خدمات عمومی و تأمین رفاه اجتماعی، از طریق واگذاری امور به مردم و مبتنی بر رضایت و مشارکت آنان است. هدف این تحقیق این است که بدانیم در نظام حقوقی ما، چه شاخص‌هایی برای قرارداد اداری وجود دارد و چگونه می‌توان آنها را شناسایی نمود. براین مبنا باید به این پرسش‌ها پاسخ دهیم که آیا قراردادهای دولتی به معنای خاص در حقوق ایران تعریف و شناخته شده است؟ کدام معیارها و ملاک‌ها را برای شناخت این قراردادها در حقوق ایران، می‌توان پذیرفت؟ در منابع حقوق ایران (قوانین، مقررات، مصوبات، و رویه قضایی) این قراردادها به صورت مشخص و متمایز از سایر معاملات و قراردادهای دولت، به رسمیت شناخته نمی‌شود و نیازمند تعریف دقیق و تعیین ضوابط حقوقی است. در این تحقیق، ابتدا قرارداد دولتی تبیین و تعریف گردیده و سپس به تاریخچه، اهمیت و کاربرد آن اشاره می‌شود و آنگاه شاخص‌های قرارداد دولتی در ایران بحث می‌شود.

واژگان کلیدی

قرارداد، قرارداد اداری، قرارداد دولتی، شاخص قرارداد اداری، حقوق ایران.

مقدمه

قراردادهای دولت در معنای عام تمام قراردادهایی است که بین نهادها و اشخاص حقوق عمومی - دولت، مؤسسات مستقل دولتی، شرکت‌های دولتی، شهرداری - با هر شخص اعم از حقیقی یا حقوقی و اعم از داخلی یا بین‌المللی منعقد می‌شود. دولت و دستگاه‌های دولتی، در اعمال حاکمیت، ملزم به مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفاع و حفظ امنیت، اتخاذ تصمیم در امور اقتصادی و بازرگانی، صنعت و معدن، مسکن، کار، تأمین نیرو، کشاورزی، ارتباطات، امور بهداشت و درمان و پزشکی، رفاه، تأمین اجتماعی، بهزیستی، کار و امور اجتماعی، آموزش و پرورش و آموزش عالی، ... در حدود قانون اساسی و مقررات مربوطه هستند و گاه در این امور به انعقاد قرارداد می‌پردازند که قراردادهای دولتی یا اداری به معنای خاص هستند. اما در همین زمینه‌ها و به اقتضای انجام وظایف، نیازمندی‌هایی دارند که باید از طریق انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی رفع نمایند که دسته دیگر قراردادهای تشکیل می‌دهند که با قراردادهای اشخاص خصوصی چندان تفاوتی ندارند.

در معنای خاص منظور از قرارداد دولتی یا عمومی، قراردادی است که دولت، مؤسسات دولتی و عمومی برای انجام وظایف عمومی که به عهده آن‌ها است، به نمایندگی از جامعه و در جهت انجام وظایفی از قبیل خدمات عمومی و تأمین نیازهای عمومی منعقد می‌کنند که معمولاً تحت حاکمیت قواعدی است که ماهیتاً بر ادارات دولتی حاکم می‌باشد. طرف دیگر قرارداد ممکن است، شخص حقوقی خصوصی یا مؤسسات دولتی باشد.

در معنای عام قراردادهای دولتی را می‌توان برابر و معادل اصطلاحات مشابهی چون قراردادهای عمومی^۱ دانست که محدود به قراردادهای دارای نظام حقوقی خاص، یعنی قرارداد اداری یا قرارداد حقوق عمومی نیست. چرا که در تمام نظام‌های حقوقی این نوع اخیر را به رسمیت نشناخته‌اند و حتی در جاهایی که قرارداد اداری هست، معمول و موجه است که مقامات دولتی قرارداد خصوصی یا تجاری منعقد نمایند (تورپن^۲، ۱۹۸۲، ص ۳).

در نظام حقوقی فرانسه قراردادهایی که یک طرف آن دولت باشد به قراردادهای اداری^۳

-
1. Public contracts , government contracts
 2. Turpin
 3. Administrative contracts

معروفند. در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا این نوع قراردادها، قراردادهای حکومتی^۱ خوانده می‌شوند. در پاره‌ای از نظام‌های حقوقی جهان از جمله استرالیا، هند و کشورهای اسکاندیناوی، عنوان قراردادهای عمومی^۲ بر توافقی‌های مزبور گذاشته می‌شود. در نظام حقوقی ایران عنوان خاصی برای قراردادهای دولتی در نظر گرفته نشده است. حقوق‌دانان ایرانی به پیروی از حقوق فرانسه عموماً این نوع قراردادها را قراردادهای اداری خوانده‌اند. با این حال، حسب مورد از عنوان‌های «قراردادهای دولتی» و «پیمان‌های عمومی» نیز استفاده شده است (اعلایی فرد، ۱۳۸۴، صص ۵۶ و ۵۷).

در ادبیات حقوقی ایران، عنوان معاملات دولتی (در قانون مناقصات، محاسبات عمومی) و هم قراردادهای اداری (ترجمه معادل فرانسوی) آمده است. برای این دسته از قراردادها، در مباحث دانشگاهی و آثار صاحب نظران حقوق عمومی، قرارداد اداری، دولتی و عمومی غالباً به یک معنا و به جای همدیگر استفاده می‌شود.

به نظر می‌رسد، پذیرش حقوق قراردادهای دولتی در هر کشور و از جمله ایران به نظریه غالب دولت (و کارکردها و حدود اختیارات آن) مربوط می‌شود. حاکمیت دولت و اهمیت و چیرگی آن در یک کشور باعث می‌شود، تنظیم مقررات مربوط به قراردادهای دولتی ضرورت پیدا کند، اما در کشورهایی که برابری در بسیاری مسایل بین دولت و مردم وجود دارد، دیدگاه دیگری نسبت به کارکرد دولت و قراردادهای آن، حاکم است. با مراجعه به اصولی از قانون اساسی که اداره اموال و ثروت‌های عمومی در اختیار دولت گذاشته شده و قانون تشکیل وزارتخانه‌ها و مقررات مختلفی که خدمات اجتماعی اقتصادی و فرهنگی را به عهده سازمان‌ها و مؤسسات دولتی گذاشته است، و انجام طرح‌های عمرانی نیز در قانون بودجه ۱۳۸۱ و قانون توسعه و بودجه سنواتی به عهده دولت و نهادهای عمومی است، می‌توان دریافت که در ایران قراردادها کارکرد و اهمیت شاخصی برای دولت دارند. بدین ترتیب با توجه به جایگاه و نقش دولت و با توجه به تعدد وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وظایف مربوط به آن‌ها در اموری چون کار، امور اجتماعی، ارتباطات، راه و ترابری، نیرو، کشاورزی، صنعت، معدن و بازرگانی، بهداشت، اقتصاد، فرهنگ، بهزیستی، حفاظت محیط زیست، تربیت بدنی... که به طور خلاصه (امور عمومی) نامیده می‌شوند و مؤسسات دولتی به تنهایی، قادر به انجام

1. Government contracts
2. Public contract

این همه وظایف نیستند، به دلیل ضرورت انعقاد قرارداد برای انجام امور یاد شده به وسیله نهادهای غیردولتی یا اشخاص خصوصی، قرارداد دولتی موضوعیت می‌یابد. بدین ترتیب به نظر می‌رسد، دولت در جمهوری اسلامی ایران وظایف متعددی را بر عهده دارد که انجام آن تنها از طریق آزادسازی و یا انعقاد قرارداد با بخش‌های غیر دولتی ممکن است. برای انجام شایسته امور عمومی از طریق قرارداد نیز، ضابطه‌ها، (حقوق و تکالیف دولت و سازمان‌های دولتی طرف قرارداد) باید تا حد امکان روشن باشد.

از سوی دیگر، انواع قراردادهای دولتی به حدی گسترده می‌باشد که تقسیم‌بندی آن‌ها به دو یا چند گروه کاری مشکل است. نمونه‌هایی از قراردادهای دولتی که در ایران کاربرد دارد بدین شرح است: ۱. قراردادهای منعقد شده بین دولت ایران و مؤسسات دولتی با اشخاص حقوق خصوصی در خصوص استخراج، تصفیه، فرآوری و تولید محصولات نفتی، قرارداد امتیاز اداره، استخراج و بهره‌برداری به‌طور انحصاری برای مدت معین از، نفت، معدن، جنگل، مراتع و شیلات. ۲. مقاطعه‌کاری و پیمان‌کاری دولتی برای اجرای طرح‌های عمرانی مانند توزیع برق، ساختن سد و راه و راه آهن. . . ۳. قراردادهای ارایه خدمات عمومی مانند خدمات درمانی، حمل و نقل عمومی در سطح کشور یا سطح شهر و تولید و توزیع برق، آب، گاز، تلفن. . . ۴. قراردادهای مربوط به تهیه و تدارک نیروی انسانی یا کالا و خدمات بین دولت و هر شخص حقیقی و حقوقی ۵. قراردادهای قرضه عمومی و پیمان استخدامی و عاملیت و . . .

استفاده از چنین قراردادهایی برای دولت می‌تواند کمک مهمی به شمار آید و تنوع و گستردگی آن و نیاز به تعیین ضوابط حقوقی، بررسی آن را در حقوق ایران ضروری می‌نماید. برای شناخت و تعیین قاعده‌ها در این قراردادها، قدم اول ارایه معیارهای تفاوت آن است. درباره هر قراردادی که به وسیله ادارات و مؤسسات عمومی منعقد می‌شود، این سؤال که قرارداد منعقد شده قرارداد حقوق خصوصی است یا قرارداد حقوق عمومی (دولتی)، مطرح می‌شود؛ بدین منظور باید شاخص‌ها یا معیارهای تمایز و تشخیص قرارداد دولتی را مشخص نمود.

باتوجه به اینکه قرارداد دولتی در حقوق کشورها کمابیش نهادی شناخته شده می‌باشد و برای آن در کشورهایی چون فرانسه ملاک‌ها و شاخص‌هایی ارایه شده است و نویسندگان حقوق اداری در ایران نیز، در تألیفات خود به وجود قراردادهای اداری اشاره نموده‌اند، اما این اشارات شفاف نبوده و موقعیت قرارداد اداری را در ایران توضیح نداده‌اند و بررسی خاص در این خصوص کم‌تر دیده می‌شود، در این تحقیق به این پرسش‌ها پاسخ می‌دهیم که کدام

ملاک‌ها، برای قراردادهای دولتی به معنای خاص، در حقوق ایران تعریف و شناخته شده است؟ در این تحقیق، ابتدا قرارداد دولتی تبیین و تعریف گردیده و سپس به تاریخچه، اهمیت و کاربرد آن اشاره می‌شود و آنگاه شاخص‌های قراردادهای دولتی در ایران بحث می‌شود. گفتنی است که مباحث قراردادهای دولتی در حقوق ایران گسترده بوده و در این تحقیق تنها به مسأله معیار شناخت قراردادهای دولتی در حقوق ایران می‌پردازیم.

تعریف قرارداد دولتی

در ایران، قراردادهای موسوم به قراردادهای اداری یا معاملات دولتی در قوانین مختلف ناظر به مقررات مالی و معاملاتی دولت مانند قوانین برنامه پنج ساله توسعه، بودجه، تشکیلات اداری، تصرف و تملک اراضی برای نیازهای عمومی، شرایط عمومی پیمان و قانون محاسبات عمومی، اشاره شده است. امروزه قراردادهای امتیاز (و در نوع جدید آن بیع متقابل) و بهره‌برداری از راه‌ها و راه‌آهن، مخابرات، گمرک و اجرای طرح‌های عمرانی و زیربنایی در قالب پیمان کاری با اشخاص خصوصی یا دولتی، از مصادیق قرارداد دولتی می‌باشد.

در ادبیات حقوقی ایران، تعاریف زیر را از قرارداد دولتی می‌یابیم: استاد برجسته حقوق اداری تعریف زیر را ارائه نموده‌اند: «قرارداد عمومی یا دولتی، قراردادی است که بین دولت یا یک سازمان دولتی، و یک شخص حقوقی حقوق خصوصی اعم از اتباع داخلی یا خارجی منعقد می‌گردد و معمولاً به منظور اداره خدمات عمومی یا بهره‌برداری از منابع و ثروت‌های ملی منعقد می‌شود» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ص ۱۰۳).

ایشان در جای دیگر این گونه قراردادهای را به شرح زیر تعریف نموده‌اند: «قراردادهای عمومی و اداری که یک طرف آن دولت و مؤسسات عمومی و طرف دیگر شخص یا اشخاص حقوق خصوصی است، مانند پیمان‌کاری‌ها و امتیازات خدمات عمومی و قرضه عمومی و جز این‌ها این قرارداد تابع اصول و احکامی است که قانون یا عرف اداری معین و مقرر داشته و به این ترتیب، آزادی طرف قرارداد را محدود می‌نماید. این قراردادها بین دولت و اشخاص حقوق خصوصی به منظور تأمین خدمات عمومی یا بهره‌برداری از منابع ارضی منعقد می‌شوند و طرف خصوصی با عقد قرارداد با دولت، خود را تابع الزامات ناشی از حاکمیت دولت قرار می‌دهد» (همان، ۱۳۷۹، صص ۳۰۰ و ۳۰۴).

در تعریف مشابه دیگر «قرارداد اداری قراردادی است که یکی از سازمان‌های اداری یا با نمایندگی از آن‌ها از یک سو با هر یک از اشخاص حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر، به منظور

انجام یک عمل یا خدمت مربوط به منافع عمومی، بر طبق احکام خاصه (نوعاً ترجیحی یا امتیازی و بعضاً حمایتی) منعقد می‌کند» (انصاری، ۱۳۷۷، صص ۳۲ و ۳۳).

به تعبیر روشن‌تر، ادارات و مؤسسات دولت در بسیاری از موارد برای خرید لوازم مورد احتیاج و یا فروش اموال و یا اجاره اراضی و ابنیه و مستغلات و یا ساختمان‌های عمارات و تأسیسات عام‌المنفعه و یا حمل و نقل نفرات و کالا و یا بهره‌برداری از بعضی منابع ثروت عمومی و یا استخدام کارگر و کارمند قراردادهای مختلف با افراد و مؤسسات خصوصی و یا مؤسسات مستقل دولتی منعقد می‌نمایند. بعضی از این معاملات به صورت عقود معینه در قانون مدنی است (بیع، اجاره و غیره) بعضی دیگر به صورت قراردادهای خاص اداری است، مانند مقاطعه و امتیاز (سنجابی، ۱۳۴۲، ص ۲۱۶)، که منظور ما در این تحقیق همین نوع دوم است. مستفاد از نظر پیش‌تر حقوق‌دانان، قرارداد دولتی ناظر به قراردادهایی است که لاقلاً یک‌طرف آن از اشخاص حقوق عمومی بوده و برای تأمین پاره‌ای از خدمات عمومی و به عنوان حقوق عمومی منعقد می‌شود مانند عقد راجع به خدمات عمومی (مانند امتیاز استخراج معدن یا کشیدن خطوط آهن). ادارات قراردادهای غیر اداری هم با اشخاص منعقد می‌کنند مانند خریدار لوازم پرسنلی، بنابراین، قراردادهایی که ادارات منعقد می‌کنند، ممکن است خاصیت مدنی یا اداری داشته باشد.

بنابراین در تعریف قرارداد دولتی می‌توان گفت: گروهی از قراردادها است که سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای دولتی و عمومی مرکزی و محلی برای اجرای طرح‌های عمرانی، انجام خدمات عمومی و اداره و بهره‌برداری از منابع، ثروت‌ها و اموال عمومی منعقد می‌کنند که منافع و سود آن عاید اشخاص خاصی نمی‌شود و تأمین نیازها و منافع عمومی مردم یک منطقه یا کشور هدف اول این قراردادها می‌باشد. این امور در کشور ما غالباً در درجه اول، وظیفه دولت و مؤسسات تابعه آن می‌باشد.

برای این قراردادها، در ادبیات حقوقی ایران اصطلاح قراردادهای اداری نیز استعمال شده، به لحاظ دلایلی از این قبیل که قراردادهای مجموعه دولت و بخش‌های زیرمجموعه قوه مجریه و هم‌چنین قوه قضاییه و قوه مقننه، هم‌چنین، قراردادهای سازمان‌های دولتی با هم و هم‌چنین قراردادهای دولت با اشخاص خارجی را نیز شامل شود، مناسب‌تر است که «قرارداد دولتی» اطلاق گردد.

اهمیت و خصوصیت قراردادهای دولتی

در این بخش اشاره‌ای به پیدایش و دلایل استفاده و خصوصیت عمده قراردادهای دولتی می‌گردد.

تاریخچه پیدایش

دولت در قدیم وظایف معدودی بر عهده داشت، که به دفاع از سرحدات کشور در مقابل تهاجم خارجی و تأمین امنیت داخلی و ایجاد دستگاهی برای رسیدگی به تظلمات مردم محدود می‌شد. از نظر اقتصادی نیز تفکری حاکم بود، مبنی بر اینکه دولت نبایستی در امور اقتصادی جامعه دخالت کند و به اصطلاح، دولت باید در امور اقتصادی بی‌طرف باشد. همین عدم مداخله دولت و آزادی فعالیت‌های اقتصادی (مکانیسم بازار) منجر به رفاه عمومی می‌شود. اما شکست اندیشه لیبرالیسم اقتصادی مبتنی بر مکانیسم بازار در تأمین رفاه عمومی جامعه و وقوع بحران‌های اجتماعی در جهان سرمایه‌داری و شیوع رواج اندیشه‌های تساوی طلبی و عدالت توزیعی (به‌خصوص در نیمه دوم قرن ۱۹ و نیمه اول قرن ۲۰) موجب رایج شدن نظریه اقتصادی ارشادی و لزوم دخالت دولت در امور اقتصادی شد (استوار سنگری، ۱۳۸۳، صص ۸۳ و ۸۴).

به وجود آمدن قراردادهای دولتی به معنای خاص، حاصل تحول اندیشه‌ها درباره حکومت و نقش و وظایفی که دولت در جامعه دارد، می‌باشد و امروزه دخالت دولت و یا نظارت او (صرف نظر از میزان آن که مورد اختلاف است) در امور اقتصادی اجتماعی به رسمیت شناخته شده است (انصاری، ۱۳۷۱، ص ۳۵). محدودیت اصل حاکمیت اراده در امور اجتماعی و تصمیمات و دخالت‌هایی که دولت برای حفظ مصالح اجتماعی اتخاذ می‌کند، فراتر از قراردادها است و دولت می‌تواند همه توافقی‌های قراردادی را با توجه به آنچه خود منطبق با عدالت می‌داند نادیده انگارد و این مسأله خود را در قراردادهای دولتی نمایان‌تر نشان می‌دهد (استوار - سنگری، ۱۳۸۳، ص ۹۰). در ایران سابقه تأثیر اندیشه اقتصادی ارشادی و لزوم مداخله دولت به ده‌ها سال قبل برمی‌گردد و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دخالت دولت در اقتصاد پذیرفته شده و به طور مثال، به موجب اصل ۴۳ آن تأمین نیازهای اساسی مانند مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، آموزش و پرورش از وظایف دولت است و در اصل ۴۴ بسیاری از امور اقتصادی مانند صنایع بزرگ و مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو

و سدسازی، هواپیمایی و کشتیرانی و مانند آن به صورت عمومی و در اختیار دولت است.

اهمیت و دلیل استفاده از قراردادهای دولتی

مسئله مهمی که باید به بررسی آن پرداخت، این است که چه نیازی به قرارداد دولتی است؟ و تفاوت کارکرد و اهداف قرارداد، در اشخاص حقوق عمومی با خصوصی چیست؟ بنا به وظایف گسترده دولت به خصوص در کشور ما که بیش تر امور عمومی در اختیار دولت است، انعقاد و اجرای قرارداد وسیله و راهی برای تأمین نیازهای جمعی و انجام وظایف دولت است و بر خلاف بخش خصوصی که سود اقتصادی قصد یا انگیزه قرارداد است، برای تأمین نیازمندی‌های جامعه، برقراری رفاه و عدالت، توسعه و پیشرفت زندگی اجتماعی ابزاری مؤثر است.

از زمانی که دولت به تدریج وظایف جدید پیدا کرد و وظایف آن از حاکمیت به تصدی، بلکه خدمات عمومی گسترش یافت، چون به تنهایی قادر به ارایه این وظایف نبوده، تأمین بعضی خدمات و نیازهای عمومی را طبق قرارداد با دیگران واگذار می‌کند یا تدارک مواد و خدمات مورد نیاز، اداره یا بهره‌برداری بعضی خدمات عمومی را طبق قرارداد و با حفظ حق هدایت و نظارت خود به اشخاص صلاحیت دار حقیقی یا حقوقی می‌سپارد.

امروزه، دولت و مؤسسات و سازمان‌های دولتی از قرارداد به دلایل مختلف استفاده می‌کنند، در درجه اول چون دولت به تنهایی قادر به ارایه وظایف و مأموریت‌های عمومی نیست، از روش مدیریت و حاکمیت قراردادی استفاده می‌کند. احیای اقتصادی یا توسعه اقتصادی، قوانین برنامه و اجرای طرح‌های ملی منطقه‌ای، بهره‌برداری از منابع و تأمین خدمات مطلوب امری است که از عهده دولت به تنهایی بر نمی‌آید و بهره‌وری مستلزم مشارکت نیروها و توانایی تمام جامعه است و هم‌چنین دولت و ادارات تابعه ضرورتاً به منظور تأمین درآمد برای انجام وظایف اصلی خود به ارایه خدمات و فروش کالا می‌پردازند. نیز یکی از راه‌های واگذاری مؤثر شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی، و به اصطلاح خصوصی‌سازی، تنظیم قرارداد پس از مذاکره به منظور تأمین حداکثر منافع دولت می‌باشد.

نیز واضح است که تحقق سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و توسعه بخش‌های زیربنایی و عمرانی فقط با تکیه بر سرمایه دولتی و اعتبارات بودجه امکان‌پذیر نیست و تأمین مالی پروژه‌های عمرانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مستلزم جذب سرمایه و دانش فنی استفاده از منابع مالی و انسانی خارجی و داخلی است که علاوه بر روش تأمین مستقیم، با مشارکت دادن

بخش خصوصی به وسیله قرارداد صورت می‌پذیرد.

در حقوق کشورمان نیز دلایل بالا صدق می‌کند: دولت برای نیل به اهداف اقتصادی مذکور در اصل‌های ۴۳ و ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی و قوانین عادی از قبیل قانون نفت، قانون معادن، قانون ملی شدن آب، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و... جهت تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، راه و راه آهن، اداره معادن و غیره ناچار است فعالیت‌هایی را انجام دهد که از طریق انعقاد قرارداد می‌توان به اهداف مندرج در قوانین رسید. لذا قراردادهایی را با پیمانکاران تنظیم و به اجرا در می‌آورد و در نتیجه قرارداد اداری موضوعیت پیدا می‌کند و فرض بر اینست که در چنین نظامی مصالح عامه بهتر ملحوظ می‌گردد. بنابر موارد ذکر شده، قراردادهای دولتی یا اداری وسیله اجرای سیاست مداخله‌گری دولت و احیای اقتصادی یا توسعه اقتصادی، قوانین برنامه و اجرای طرح‌های ملی منطقه‌ای است (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۱۵).

به سبب اهمیت قرارداد برای دولت، در سال‌های اخیر قوانین مهمی در خصوص مشارکت مردم در امور کشور تصویب گشته است؛ به عنوان مثال، برابر قانون برنامه سوم و مواد ۶ و ۱۳۶ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، و قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، به منظور ایجاد زمینه مناسب برای رشد و توسعه کشور، افزایش کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، تقویت امور حاکمیتی دولت و توسعه مشارکت مردم در امور کشور، مقرر گردیده که ساخت یا اداره امور مهمی چون پالایشگاه و پتروشیمی، مخابرات، سد و نیروگاه، به ویژه از طریق قراردادی به بخش غیر دولتی واگذار گردد.

خصوصیات قراردادهای دولتی

به طور کلی، قراردادهایی که دولت و مؤسسات دولتی با اشخاص خصوصی داخلی و خارجی منعقد می‌کنند، ویژگی منحصر به فردی دارند که آن را از سایر انواع قراردادهای متمایز می‌کند. مهم‌ترین خصوصیت قرارداد دولتی، حق حاکمیت دولت و نابرابری آشکار موقعیت طرفین قرارداد است، قرارداد دولتی، از ویژگی ممتاز دیگر که عمومی بودن موضوع و اهداف قرارداد است، برخوردار می‌باشد.

قراردادهای دولتی از این ویژگی اصلی برخوردارند که شخص طرف قرارداد با دولت، آگاهانه و با قصد و اراده خود با طرفی که نابرابر است، قرارداد منعقد می‌کند و خود را تابع

اقدامات ناشی از قرارداد قرار می‌دهد. به عبارت دیگر، در این قرارداد غالباً تفاوت عمده‌ای از لحاظ نابرابری و قدرت متعاملین وجود دارد و این خطرکه انجام تعهدات متقابل تحت تأثیر حاکمیت و قدرت برتر دولت یا مؤسسات دولتی باشد، همواره وجود دارد. از نگاه دولت نیز چنین قراردادی برآورنده منافع عمومی بوده و نقض آن صدمه بیش‌تری نسبت به منافع خصوصی را دارا می‌باشد.

این قراردادها غالباً به منافع عمومی کشور و منابع ملی و حیاتی آن مربوط می‌شود و نمی‌توان آن‌ها را با قراردادهای ساده بین افراد خصوصی مقایسه کرد، موضوع این قراردادها عموماً پروژه‌های بزرگ و ملی است و درآمد حاصل از آن قسمت عمده بودجه دولت را تأمین می‌کند یا صرف بهبود و توسعه شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور می‌شود (نیک‌بخت، ۱۳۸۴، ص ۴۹).

دولت می‌تواند با اعمال قدرت بسیاری از شرایط قرارداد را کنترل و یا محدود کند و قوانین و مقرراتی را که به موجب آن‌ها قرارداد اجرا می‌شود، تغییر دهد یا نسخ کند و عملاً اجرای قرارداد را غیر ممکن سازد. یا حتی ممکن است در هر شرایطی و در هر مرحله‌ای بنا به صلاح‌دید خود قرارداد را یکطرفه فسخ کند و یا شرایطی از آن را تغییر دهد و چنانچه طرف خصوصی حقی داشته باشد، آن را نادیده بگیرد و هیچ‌گونه غرامتی هم نپردازد (همان، صص ۲۸ و ۳۰).

دولت با توسل به حق حاکمیت و به‌طور قانونی می‌تواند مقررات مربوط به مالکیت، نقل و انتقال اموال عمومی و دولتی، عوارض، گمرک و ورود و خروج اموال و سرمایه اشخاص داخلی و خارجی یا شرایط صدور مجوزهای مختلف و غیره را تغییر داده و قرارداد را متزلزل یا عملاً باطل نماید.

به دلایل فوق‌الذکر که به اختصار اشاره گردید، برای اینکه از اقدامات خودسرانه دولت و مؤسسات دولتی و عمومی، در قراردادهای دولتی پیشگیری و مقابله شود، راه‌حل‌های حقوقی، در این موضوع، مقرر می‌شود، و تعاریف دقیق برای شناخت این نوع قراردادها و ضوابط و قواعد تعیین‌کننده اختیارات فوق‌العاده دولت در قراردادهای دولتی و اداری، که برای تأمین منافع عمومی، و تأمین حقوق طرفین قرارداد (به‌خصوص اشخاص حقوق خصوصی طرف قرارداد با دولت) لازم باشد، ارائه می‌شود.

شاخص قرارداد دولتی (اداری)

درباره هر قراردادی که به وسیله ادارات و مؤسسات عمومی منعقد می‌شود، این سؤال مطرح می‌شود که آیا قرارداد منعقد شده قرارداد خصوصی است یا قرارداد دولتی؟ بدین منظور باید ملاک‌ها و شاخص‌های شناخت قرارداد اداری را دانست. در این زمینه علمای حقوق نظرات مختلفی اظهار کرده‌اند.

علاوه بر قانون به‌عنوان یک شاخص ممتاز در تمییز قراردادهای دولتی و اداری از قراردادهای حقوق خصوصی، حقوق‌دانان فرانسوی برای تشخیص این نوع قراردادها ملاک‌هایی را بویژه از آرای شورای دولتی آن کشور استخراج نموده‌اند و وجود شرایط زیر را لازم دانسته‌اند: ۱. یکی از طرفین قرارداد، دولت یا مؤسسات وابسته به دولت باشد. پس قرارداد منعقد شده بین دو نفر شخص عادی ولو اینکه دولت به نحوی از انحاء در انعقاد آن مثلاً از طریق القای شروط و یا طرز انشای قرارداد و غیره دخالتی داشته باشد، قرارداد حقوق خصوصی است. ۲. قرارداد صرفاً به منظور انجام امور عمومی منعقد شده باشد. ۳. اداره معامله‌کننده بخواهد قرارداد لزوماً مشمول قواعد و احکام خاص حقوق اداری باشد. قصد اداره معامله‌کننده، شاخص قرارداد اداری است. باید دید آیا دولت قراردادی از نوع قرارداد اداری منعقد نموده یا آنکه قصدش انعقاد قرارداد بر طبق شرایط و اصول حقوق خصوصی بوده است؟ ۴. مرجع رسیدگی به اختلافات حاصل از این قرارداد دادگاه‌های اداری صالح باشد.^۱ این موارد از لحاظ استادان حقوق اداری ایران نیز پذیرفته شده است. اما برخی از استادان حقوق خصوصی کشورمان در این باره نظریاتی دارند که از جهاتی با دیدگاه یاد شده در بالا متفاوت به نظر می‌رسد.

حقوق‌دان صاحب نظری، در این زمینه چنین می‌گوید: غیر از عقود که به نص قانون، قرارداد اداری تلقی می‌شوند، باید خصوصیات ذیل را برای تشخیص ماهیت قرارداد اداری از قرارداد مدنی مورد نظر قرار دهیم. الف - اگر طرفین عقد از اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی موضوع حقوق خصوصی باشند، چنین عقدی را باید، قرارداد مدنی تلقی کرد (بر این

1. De laubadère, A ; Traité élémentaire de droit administrative ; 2e ed. , p. 40
(طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹، صص ۳۱۷-۳۲۰؛ ولی الله انصاری، ۱۳۷۷، صص ۳۳-۳۶؛ رضایی زاده، ۱۳۸۷).

هم‌چنین:

L. Neville Brown & John. S. Bell , French Administrative Law, Oxford Clarendon Press , 1998 , pp 141-143

قاعده استثناهایی وارد کرده‌اند). ب- اگر یکی از متعاقدان شخص حقوقی حقوق عمومی باشد و عقده منعقد کند، صرف این وضع کافی نیست که آن عقد را یک قرارداد اداری بدانیم، بلکه باید شرایط ذیل هم با آن جمع شود. ج- هدف عقد مذکور باید کمک به انجام یک خدمت عمومی باشد، ولی اگر هدف آن اجرای یک خدمت عمومی باشد، کافی است که آن عقد را یک عقد قراردادی بدانیم. د- اگر شرایط موجود در عقده که هدف آن کمک به انجام یک خدمت عمومی است، طوری باشد که متعاقدان به وسیله آن شروط قصد داشته باشند که مقررات حقوق عمومی شامل عقد آن‌ها نباشد، این امر دلالت می‌کند که آن عقد یک قرارداد اداری است. ایشان در پایان می‌افزاید که: «مصادیق مشتبه بین قرارداد اداری و مدنی بسیار زیاد است و علامات فوق خیلی قاطع نیستند و علاج نهایی همان است که برای مصادیق مشتبه ذکر کرده‌ایم، یعنی باید مقررات قرارداد مدنی جاری شود. اثبات خلاف آن با مدعی خلاف است» (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۳، صص ۵۳۲ و ۵۳۳).

در حقوق ایران این اختلاف نظر و عدم اهتمام قانون‌گذار، در دیوان عدالت یا دیوان عالی کشور دیده می‌شود. بدین سبب در اینجا، در حد توان خود و فراخور یک مقاله، به بررسی هر کدام از شاخص‌های قرارداد دولتی یاد شده، در ایران می‌پردازیم.

طرفین قرارداد

اولین شرط قرارداد دولتی آن است که حداقل یکی از طرفین قرارداد از اشخاص حقوق عمومی باشد یا قرارداد بین دو شخص حقوق عمومی منعقد شده باشد، این شرطی است که کم‌تر مورد تردید و بحث قرار می‌گیرد و در حقوق ما نیز قابل قبول به نظر می‌رسد. البته عمومی بودن یک یا دو طرف قرارداد به تنهایی کافی نیست و نمی‌توان این شرط را برای قراردادهای دولتی یا اداری بدون وجود شرط دوم مقبول دانست: زمانی قرارداد دولتی یا اداری محسوب می‌شود که رکن دوم که موضوع قرارداد و متعلق بودن آن به یک امر عمومی است، (و در ذیل اشاره می‌گردد) نیز موجود باشد.

دولت به معنای عام کلیه واحدهای دولتی اعم از قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضاییه، وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها را در بر می‌گیرد. برابرقوانین مالی و محاسباتی، مانند قانون محاسبات عمومی کشور و قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، دستگاه‌های اجرایی که عهده‌دار قسمتی از برنامه‌های دولت می‌باشند، عبارتند از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و

بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی. در یک نظر کلی می‌توان گفت که مؤسسات و سازمان‌هایی که جزء اشخاص حقوق عمومی بوده و به دلیل داشتن مأموریت‌ها و وظایف عمومی، بر اساس اختیارات داده شده از دولت به اعمال حاکمیت می‌پردازند، و به واسطه وظایفی که به موجب قوانین و مقررات بر عهده آن‌ها گذاشته شده، که همان ارایه خدمات عمومی و اجرای پروژه‌های عمومی است، ناچار به انعقاد قرارداد با سازمان‌های دولتی و عمومی و مردم هستند؛ و در قلمرو این بحث قرار می‌گیرند. در حقوق ایران، شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و برخی نهادهای انقلابی نمونه بارز مؤسسات عمومی هستند.

موضوع قرارداد

قراردادهایی مانند قراردادهای منعقد دولت با شرکت‌ها و اشخاص در موضوع ساختن راه، نیروگاه و فرودگاه یا ارایه خدمات عمومی درمانی، حمل و نقل، انرژی و برق و گاز یا تدارک نیروی انسانی یا کالا مورد نیاز، . . . وجود دارد که به طور معمول برای ارایه خدمت یا تأمین کالاهای مورد نیاز مردم، بین دستگاه‌های دولتی با یکدیگر یا با اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی منعقد می‌شود و همه مردم یا بخشی از آنان، از منافع قرارداد بهره‌مند می‌شوند. موضوع این گونه قراردادهای، امور عمومی جامعه است که دولت به جای آنکه مباشر مستقیم باشد از طریق انعقاد قرارداد، به دیگری واگذار می‌کند.

هم‌چنین است، قراردادهای پیمانکاری دولتی که موجبات تحقق طرح‌های عمرانی مصوب ناشی از برنامه‌های قانونی دولت (بودجه و پنج ساله) را فراهم می‌نماید و قراردادهای مختلف مربوط به اجرای طرح‌های وزارتخانه یا مؤسسات دولتی و عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی داخلی و خارجی برای خرید و تأمین کالا و خدمات برای اجرای این طرح‌ها از همین نوع قراردادها است.

از آنجا که از جمله وظایف مهم دولت و مؤسسات تابعه، ارایه خدمات عمومی به مردم است قراردادهایی که برای رفع نیازهای مشترک مردم یک کشور و یا یک منطقه منعقد می‌شود مانند خدمات راه‌سازی، حمل و نقل عمومی و راه آهن از نمونه‌های بارز قراردادهای دولتی محسوب می‌شود. بنابراین قراردادهایی که دولت به منظور اداره اموال خصوصی خود منعقد می‌کند، قرارداد اداری محسوب نمی‌شوند؛ مانند اجاره اموال یا مستغلات دولتی و . . . (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹، ص ۳۲۸).

به علاوه می‌توان مثال‌های زیر را از لحاظ هدف، قرارداد اداری نامید. قراردادهای عمومی

مربوطه به اجرای امور عمومی (کارها عمومی) که قراردادهای منعقدہ بین اداره و مقاطعه‌کاران برای اجرای تمام کارهای ساختمانی دارای نفع عمومی و قراردادهای امتیاز کارهای عمومی از آن جمله هستند؛ یا قراردادهایی که برای تصرف حوزه‌های عمومی منعقد می‌شود که این نوع قراردادها بسیار متنوع می‌باشد مثل تصرف زمین برای ایجاد ایستگاه قطار یا مجتمع قضایی (رضایی‌زاده، ۱۳۷۸، ص ۱۴۳).

بنابراین، شرط دوم قراردادی دولتی این است که موضوع قرارداد، انجام یک امر عمومی باشد. گفتنی است، وظایف و کارکرد دولت و دلیل وجودی آن، در امور عمومی خلاصه می‌شود. امور و فعالیت‌های اجتماعی که شامل نیازهای عمومی یا در بر دارنده منافع عمومی است و اداره آن به دلیل اینکه اقدام و ابتکار افراد خصوصی برای رفع آن کافی نبوده یا دخالت آنان موجب بی‌نظمی می‌شود و یا دخالت دولت اصلح است، از ابتکار خصوصی خارج می‌شود، به گونه‌ای در اختیار دولت یا تحت نظارت او قرار می‌گیرد. البته این امور ثابت و غیر متغیر نیستند و برحسب زمان و مکان متفاوت است. بنابراین، امور عمومی اموری است که متضمن تأمین منافع و یا رفع حوایج عمومی باشد و اداره آن از عهده بخش خصوصی خارج است، و باید با دخالت مستقیم دولت یا مشارکت و یا نظارت وی انجام شود. تنها ملاک و شاخص امر عمومی قصد قانون‌گذار است و بر طبق قانون ایجاد یا حذف می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، همان، ص ۲۳۳).

در باب شرط یادشده، یک مسأله مهم این است که آیا کلیه امور عمومی می‌تواند موضوع قرارداد باشد؟ پاسخ این است که برخی از این موضوعات خارج از قراردادهای دولتی است. دستگاه دولتی در انتخاب بین عمل یکطرفه و قرارداد آزاد نیست و همیشه نمی‌تواند شکل عمل حقوقی را انتخاب کند، بنابراین گاهی مقررات ایجاب می‌کند که لزوماً روش قراردادی استفاده شود و این روش به اداره تحمیل می‌گردد، مثلاً ممکن است، به دلیل بالا بودن امکانات بخش خصوصی و رغبت آنان، قانون الزام کند که از این به بعد اجرای خدمات اجتماعی یک سازمان دولتی تنها از طریق قراردادی و پیمانی انجام شود و گاهی اوقات بر عکس ممکن است که مراجعه به روش قراردادی ممنوع باشد: در بعضی حالات اداره نمی‌تواند به قرارداد متوسل شود و باید عمل فرماندهی انجام دهد و از اعمال یک جانبه استفاده نماید (به عنوان مثال در مورد اختیارات پلیس) در این گونه موارد و به عنوان قاعده کلی باید گفت که انجام وظایف عمومی برای پیشگیری از بی‌نظمی از طریق اعمال یکطرفه و ایقاعات ممکن است.

عدم قابلیت واگذاری صلاحیت قانونی به غیر، یک اصل و قاعده حقوقی است و استثنائاً به موجب قوانین برخی صلاحیت‌ها به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌شود. از آنچه در بالا گفتیم، این «اصل کلی» به دست می‌آید که در مواردی که دولت با اشخاص خصوصی قراردادی منعقد می‌کند، نمی‌تواند حقوق و وظایف حکومتی را به موجب قرارداد ساقط یا از آن صرف نظر کند (القشیری، ۱۳۸۲، صص ۴۵ و ۴۶).

شاخص قانون

به نظر حقوق‌دانان، علاوه بر برخی شاخص‌ها که مستلزم بررسی آن توسط قاضی است، برای تمیز قراردادهای دولتی و اداری، از قانون به‌عنوان یک شاخص دیگری توان کمک گرفت.

در فرانسه مراجعه به قانون یکی از راه‌های شناخت قرارداد اداری محسوب می‌شود که به تدریج توسط قانون‌گذار موجودیت قانونی پیدا کردند. به‌عنوان مثال، در سال ۱۹۳۸ قراردادهای مربوط به تصرف و خرید املاک عمومی، و قرارداد وام دولتی و در سال ۱۹۵۳ پیمان‌های ساختمانی دولت و قرارداد کارهای عمومی به دستور قانون‌گذار جز قراردادهای اداری شناخته شد و به مرور زمان بر تعداد آن‌ها اضافه گردید (انصاری، ۱۳۷۷، صص ۶۸ و ۶۹). در ایران قراردادهایی را می‌توان به تعیین قانون‌گذار در شمار قراردادهای دولتی جای داد با توجه به این مطلب که گاه به تفکیک معاملات دولتی و احیاناً تفاوت آنان، در قوانین توجهی نمی‌شود، که عبارتند از: ساخت طرح‌های عمرانی به واسطه قراردادهای پیمانکاری در موضوعاتی، مانند ساخت راه، راه آهن، راه‌های آبی، بندر، اسکله، فرودگاه، نیروگاه، سد، بیمارستان و آزمایشگاه، شبکه‌های ارتباطی و مخابراتی، آبیاری و تأمین آب، خیابان، پل، پارک عمومی، مترو و قطار شهری و تأمین تجهیزات و پروژه‌های مرتبط با آن‌ها، که برابر قانون برنامه بودجه مصوب ۱۳۵۱ و قوانین خاص اجازه، قوانین پنج‌ساله و بودجه سالانه، ساخت یا انجام بخشی از آن‌ها با انعقاد قرارداد به بخش خصوصی اجازه داده شده است.

هم‌چنین در مقررات مرتبط با اصل ۴۴ قانون اساسی، مانند قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، قوانین آب، معادن، بهره‌برداری و اداره ثروت‌ها و اموال عمومی، در اختیار دولت و نهادها و شرکت‌های دولتی قرارداده شده و به انعقاد قرارداد با بخش غیر دولتی در این امور اجازه شده است. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و اصلاحی ۱۳۸۴، در ماده ۸۸ به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی عهده دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی

ورفاهی، اجازه داده شده است که تمام یا بخشی از ارایه این خدمات را به سه روش خرید خدمات، مشارکت و واگذاری مدیریت، به بخش غیردولتی واگذار نمایند. نیز مقررات خاصی در طرح‌های مرتبط با وظایف وزارتخانه‌های مختلف به وسیله قانون‌گذار، بویژه قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱، در قانون برنامه سوم مصوب ۱۳۷۹ و قانون برنامه چهارم مصوب ۱۳۸۳ و «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم» مصوب ۱۳۸۷، پیش‌بینی گردیده که نمونه بارز قراردادهای دولتی محسوب می‌شود.

در اینجا مسأله‌ای که مطرح می‌شود، معین یا نامعین بودن قراردادهای اداری و دولتی است. ادارات و مؤسسات دولتی قراردادهای متنوعی با افراد و مؤسسات عمومی و خصوصی منعقد می‌نمایند. مانند اجاره، بیع، شرکت و سایر عقود معین در قانون مدنی و قانون تجارت ولی قراردادهای خاص دولتی که دارای احکام و شرایط مخصوص است، در میان عقود معین مذکور در قانون مدنی نمی‌توان قالبی را دید که با قراردادهای دولتی هماهنگ و منطبق باشد.

اگر برای معین و نامعین بودن عقدی به قانون مدنی مراجعه کنیم، جواب این است که بسیاری از قراردادهایی که دولت منعقد می‌کند، و گاهی برخی از آنها از چند قرارداد، تشکیل می‌شود، جزء عقود نامعین محسوب می‌شوند و نام و شرایط و آثار این عقود را نمی‌توانیم در قانون مدنی پیدا کنیم؛ می‌دانیم که منظور از عقد معین، «عقدی است که نام، شرایط و آثار آن در قانون ذکر شده باشد» (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ص ۹۵).

از آنجا که لفظ قانون در این تعریف، منحصر به قانون مدنی نیست، لذا اگر نام، آثار و شرایط یکی از قراردادهای جدید در قوانین و مقررات کشوری ذکر شود، در بیان ماهیت حقوقی باید آن را از اقسام عقود معین دانست. در مورد قرارداد دولتی نیز باید گفت: نام و آثار و شرایط برخی از آنها در قوانین مربوط ذکر شده است، به‌عنوان مثال، برخی قراردادهای دولتی در ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام و ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی همین قانون تحت عنوان «قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و واگذاری» آمده است؛ آثار اصلی و مهم قرارداد مذکور نیز در قانون تصریح شده است زیرا مطابق تبصره ۱ ماده ۳ قانون فوق‌الذکر، با انعقاد قرارداد و راه‌اندازی طرح، بخش خصوصی می‌تواند به اعمال حق مالکانه دست زده و پس از انقضای مدت، ملزم است آن را به دولت منتقل نماید؛ به برخی از شرایط انعقاد این عقد مانند نحوه خروج سود حاصل از طرح

نیز در قانون فوق الذکر اشاره شده است. لذا در بیان ماهیت حقوقی آن می‌توان گفت که به‌عنوان مثال، بی. او. تی یکی از اقسام عقود معین بوده و برای تعیین شرایط جزئی قرارداد می‌توان از ماده ۱۰ قانون مدنی بهره برد (صادقی، ۱۳۸۵، صص ۱۳۲ و ۱۳۳).

حاکمیت قواعد خاص اداری بر قرارداد

در برخی از نظام‌ها به‌خصوص کشورهای که از نظام حقوقی فرانسه اقتباس شده‌اند، شرط یا شاخص دیگری برای تمایز قرارداد اداری این است که قرارداد تابع قواعد خاص باشد و به‌نظر آنان اینگونه قراردادها، به طور کامل یا در برخی احکام، تابع مقررات حقوق خصوصی (قانون مدنی و تجارت...) نبوده و از مقررات حقوق اداری پیروی می‌کنند.

لازمه تأمین هدف عمومی این است که هر قرارداد اداری احکام خاص خود را دارا شود که آن را از احکام قراردادهای مدنی، تجاری و کار متمایز می‌کند، این احکام خاص احکام ترجیحی، اقتداری و حمایتی نامیده می‌شوند و مربوط به اقتضای منافع عمومی، حاکمیت دولت و نظم عمومی جامعه می‌باشد. این احکام جنبه آمره داشته و در واقع، حافظ منافع عمومی هستند. منظور از احکام خاصه دسته معینی از قواعد حقوقی هستند که غالباً سازمان‌های دولتی را نسبت به طرف قرارداد در موقعیت ترجیحی یا امتیازی قرار می‌دهد و بعضاً ادارات عمومی را مکلف می‌سازند که به حمایت طرف قرارداد بشتابند (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۳۶).

در حقوق ایران مهم‌ترین قاعده‌های حاکم بر قراردادهایی که دولت منعقد می‌کند، عبارتند از:

۱. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ (بخش سوم، مواد ۷۹-۸۸)، ۲. آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹، که به استناد مواد ۸۹ و ۱۴۰ قانون اخیرالذکر و در غیاب مقررات انجام معاملات دولتی به اعتبار خود باقی می‌باشد، ۳. آیین‌نامه معاملات شرکت‌ها و دستگاه‌های دولتی با استناد قوانین خاص که غالباً از ساختار آیین‌نامه اخیرالذکر پیروی می‌کنند، ۴. قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ که کلیه دستگاه‌های دولتی به استثنای نیروهای مسلح از آن تبعیت می‌کنند، ۵. شرایط عمومی پیمان تهیه شده سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیأت وزیران، که برابر ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ برای کلیه دستگاه‌های دولتی و عمومی در قراردادهای طرح‌های عمرانی الزامی می‌باشد و قراردادهای نمونه‌ای است که برحسب نوع قرارداد منضماتی دارد. ۶. قانون اساسی، اصولی مانند ۴۴، ۴۵، ۴۹، ۷۷، ۸۰، ۸۱، ۸۲، ۱۲۵، ۱۳۹، ۱۴۱، ۱۵۳ و ۷. قوانین بودجه سالیانه، ۸. قوانین تشکیل، اساس‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌های معاملاتی مؤسسات عمومی؛ ۹. قوانین مربوط به اجازه مخصوص به وزارتخانه‌ها

۱۰. قوانین توسعه پنج‌ساله، ۱۱. قانون مدنی، مواد مربوط به تعهدات و قراردادهای مانند مواد ۱۹۰-۱۹۴.

در مجموع، ساختار کلی همه آیین‌نامه‌های دولتی و شرایط عمومی پیمان این است که اختیارات وسیعی در مقابل طرف دیگر قرارداد پیش‌بینی نموده است و طبق ماده ۳۱ آیین‌نامه معاملات دولتی، دستگاه‌های دولتی ملزم شده‌اند که برطبق مفاد این ماده شروط ترجیحی به نفع دستگاه در متن قرارداد، بگنجانند. این شرایط در مورد قراردادهای دولتی ذریبض جزء قواعد آمره است. بنابراین، یکی از مشخصات قراردادهای اداری، حاکمیت قواعد خاص اداری بر آنهاست که مهم‌ترین قواعد خاص در ایران ذکر گردید (استوار سنگری، ۱۳۸۳، صص ۹۲ و ۹۴).

اما باید توجه کنیم که مقررات یاد شده در بالا ناظر به معاملات دولتی به طور اعم هستند، نه حاکم بر دسته معینی که دولت از انعقاد آن قرارداد انجام وظایف عمومی را مدنظر داشته باشد و هم چنین تعدد و تنوع مقررات سبب گردیده قاعده‌های معین و مشخصی را که در حقوق ایران ناظر به قراردادهای دولتی باشد، استخراج و معرفی کرد.

حال آنکه برخی از قراردادهای اشخاص حقوقی عمومی به عنوان قرارداد دولتی به مفهوم خاص وجود دارند که دارای ویژگی خاص هستند مانند: استخدام، مقاطعه کاری (پیمانکاری)، امتیاز به طور کلی، می‌توان گفت در قراردادهای دولتی به مفهوم خاص اولاً؛ یکی از طرفین آنها اشخاص حقوقی عمومی است و ثانیاً؛ موضوع قرارداد انجام یک امر عمومی است به نحوی که اشخاص عادی، اصولاً نمی‌توانند چنین قراردادهایی منعقد نمایند. به این دلیل مقررات خاص بر تمام مراحل که یک قرارداد دولتی طی می‌کند از جمله انعقاد قرارداد و اصول حاکم بر تنظیم آنها. شرایط قرارداد، اجرا و نهایتاً انحلال آنها باید حاکم باشد (امامی، ۱۳۷۶، صص ۲۳ و ۲۴).

در باب دو شاخص دیگر شناخت قرارداد دولتی (وجود شروط استثنایی و یک جانبه در قرارداد و صلاحیت دادگاه اداری) که در حقوق فرانسه از آن یاد شده است، نظرها و آرای مختلفی وجود دارد و در همه نظام‌های حقوقی به یک گونه نیست و پذیرفته نشده و شایسته بررسی بیشتری است که به اختصار به آن می‌پردازیم.

شاخص شروط استثنایی و یک جانبه در قرارداد

یک شرط شناسایی قرارداد اداری از نظر برخی از حقوق‌دانان اداری ما که از رویه قضایی فرانسه استنباط شده، این است که اداره معامله‌کننده بخواهد که قرارداد لزوماً مشمول قواعد و

احکام خاص حقوق اداری باشد. قصد اداره معامله‌کننده، شاخص قرارداد اداری است. باید دید آیا دولت قراردادی از نوع قرارداد اداری منعقد نموده یا آنکه قصدش انعقاد قرارداد بر طبق شرایط و اصول حقوق خصوصی بوده است؟ (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹، صص ۳۱۸ و ۳۱۹).

شرط استثنایی یا فوق العاده در رویه قضایی کشور فرانسه به عنوان یکی دیگر از معیارهای تشخیص بیان شده که ماهیت این شرط نسبت به شروطی که در قراردادهای خصوصی، مدنی و بازرگانی توافق می‌شود، متفاوت هستند. مشابه این شروط را نمی‌توان در قراردادهای خصوصی گنجانده. شروطی که در روابط خصوصی به کار برده می‌شوند، هر چند که ممکن است نامتعارف باشند، شروط استثنایی تلقی نمی‌گردند. مگر اینکه آن‌ها باعث ایجاد عدم تساوی متعاقدان گردند و به شخص حقوقی حقوق عمومی یک موقعیت برتر اعطا نمایند (رضایی زاده، ۱۳۸۷، ص ۱۴۹).

این شروط، طرف قرارداد را تحت نظارت مقامی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی قرار می‌دهد یا اینکه موقعیت وی را به طرق مختلفی در سطحی پایین‌تر قرار داده و اداره را در موقعیت برتری قرار می‌دهند و به شخص حقوقی حقوق عمومی اجازه می‌دهند که به طور یک جانبه بعضی اقدامات را انجام دهد. شرایطی که به شخص حقوقی حقوق عمومی حق اتخاذ تصمیم یک جانبه در مورد فسخ یا تعلیق قرارداد را بدون در نظر گرفتن چگونگی آن می‌دهد. (لزوم یا عدم لزوم اخطار قبلی) این شروط استثنایی هستند (همان، صص ۱۴۸ و ۱۵۰).

اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا به طور یک‌طرفه و اجرای آن بدون مراجعه به دادگستری، فسخ قرارداد بنا به مقتضیات اداری، اختیار یک‌جانبه دستگاه‌های دولتی علیه پیمانکار مانند استفاده از ضمانت اجرا و نظارت گسترده بدون مراجعه به دادگستری، اعطای حق نظارت و یا اختیارات فوق‌العاده پیمانکار در مقابل اشخاص ثالث مانند اخذ عوارض، حق انحصار حق سلب مالکیت، و نظایر آن از جمله قیود و شروط عمومی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹، ص ۳۱۹).

برخی از حقوق‌دانان معتقدند که انجام تشریفات و مقررات مربوط به مناقصه و مزایده و الزامات شرایط عمومی پیمان و مانند اینها و الزام دستگاه‌های دولتی بر رعایت همه این موارد، ملاکی برای تشخیص قرارداد اداری نیست، بلکه شاخص اصلی این قراردادها، وجود قیود و شروط عمومی است که این قیود و شروط یا صراحتاً در قرارداد ذکر گردیده و یا اوضاع و احوال حاکم بر قرارداد نشان دهنده آن است. وجود این شرایط مبین این امر است که دولت نمی‌خواهد قراردادی که منعقد کرده، تابع قانون مدنی باشد، بلکه مقررات و احکام خاص

حقوق اداری بر آن حکم فرما باشد (استوارسنگری، ۱۳۸۳، صص ۹۴ و ۹۵). لازم به ذکر است، منظور از شروط استثنایی کلیه شروطی است که نشان قدرت و حاکمیت دولت است و اگر به معنای این باشد که با این شاخص همه مؤسسات و سازمان‌های دولتی حتی مؤسسات بازرگانی و صنعتی می‌توانند در قراردادهای شروطی بگنجانند و از این راه در برابر طرف‌های خصوصی خود از آزادی عمل بیش‌تری برخوردار شوند، قابل پذیرش به نظر نمی‌رسد.

صلاحیت دادگاه‌های اداری برای رسیدگی به اختلافات حاصل از این قراردادها

در رویه قضایی و حقوق فرانسه رسیدگی به اختلافات ناشی از قرارداد فی‌مابین با دادگاه‌های اداری است. درحقیقت نظریه قراردادهای اداری در حقوق فرانسه، بیش‌تر ناشی از این امر است که در آن کشور دو دستگاه قضایی مستقل و مجزی وجود دارد و دادرسی دعاوی مربوط به قراردادهای دولتی در صلاحیت دادگاه‌های اداری است (سنجایی، ۱۳۴۲، ص ۲۱۸). بر این اساس، در برخی کشورها نظام دوگانه‌ای برای رسیدگی به اختلافات وجود دارد: دادگاه‌های قضایی و دادگاه‌های اداری. «به اختلافات حاصل از قراردادهای خصوصی در دادگاه‌های مدنی یا مراجع داوری یا دادگاه‌های تجارت رسیدگی می‌شود، در صورتی که برای رسیدگی به اختلاف ایجاد شده از قراردادهای اداری (در برخی نظام‌های حقوقی)، دادگاه‌های اداری صلاحیت دارند. دیوان عدالت اداری مصداق دادگاه‌های اداری در ایران است، اما ظاهراً تمایلی در اعلام صلاحیت خود نسبت به قراردادهای اداری ندارد. این تفاوت در بعضی کشورها ممکن است شامل همه قراردادهای اداری نشود، کما اینکه در ایران دادگاه‌های دادگستری مرجع اصلی رسیدگی به کلیه دعاوی و اختلافات هستند، مگر در مواردی که استثنا شود و به طور معمول و غالب، دعاوی ناشی از پیمان‌های دولتی در دادگاه‌های عمومی حل و فصل می‌شود» (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۵۷).

گرچه به نظر برخی از صاحب نظران، با توجه به نظریه عمومی قراردادهای اداری و لزوم رعایت نظام کلی آن، حق آن بود که قانون تشکیل دیوان عدالت اداری صریحاً صلاحیت این دیوان جهت رسیدگی به اختلافات قراردادی را قید می‌کرد، هر چند به نظر برخی منعی بر این صلاحیت در همان قانون وجود ندارد (همان، ص ۱۶). و با اینکه تأسیس حقوقی قراردادهای اداری در کشورهای مختلف پیرو نظام حقوقی نوشته از جمله ایران ملهم از حقوق فرانسه دانسته شده است، در حقوق ایران به لحاظ تفاوت در ساختار مراجع قضایی، صلاحیت دادگاه اداری

(دیوان عدالت اداری) در این موضوع پذیرفته نشده است و رسیدگی به کلیه قراردادها در صلاحیت محاکم دادگستری است و تمایز مرجع رسیدگی نمی‌تواند به‌عنوان یک تشخیص قرارداد اداری در حقوق ایران مطرح باشد.

می‌دانیم که دعاوی ناشی از عمل یکطرفه اداری در ایران در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارند و می‌توان دعاوی بررسی مشروعیت آن‌ها را در دیوان خواست و ابطال آن اعمال تقاضا شود؛ در حالی که برای قراردادهای اداری صلاحیت محاکم عمومی در ایران اعمال می‌گردد، بر خلاف فرانسه که دعاوی ناشی از قراردادهای اداری در صلاحیت محاکم اداری فرانسه هستند. البته استثنا در مورد مأموران قراردادی اداری است (پیمانی‌ها) این مستخدمان از حقوق تزییع شده استخدامی خود می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت کنند (رضایی زاده، ۱۳۸۷، ص ۱۴۴).

این موضوع در آرای وحدت رویه دیوان و در قانون جدید دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نیز تأیید شده است. برابر آرای متعددی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اختلاف در کیفیت اجرای قراردادهای منعقد و شرایط آن‌ها و رسیدگی به این دعاوی علیه دولت از مصادیق دعاوی حقوقی داخل در صلاحیت دادگاه عمومی دادگستری محسوب می‌شود.^۱ البته تصمیمات اداری، مربوط به قراردادها در دیوان قابل طرح و شکایت هستند. مثلاً تصمیم شورای شهر مبنی بر اجازه انعقاد قرارداد و تصمیمات کمیسیون مزایده و مناقصه، در دیوان قابل طرح است.

ممکن است که بیان شود، از آنجاکه در حقوق ایران، راجع به قراردادهای دولتی، دیوان عدالت اداری صالح نیست و دادگاه اداری به مفهوم شناخته شده و مصطلح نداریم و دادگاه‌های

۱. به‌عنوان نمونه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رای شماره ۳۲ - ۷۵/۲/۲۹ مقرر نموده «رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها که مسایل حقوقی می‌باشند و باید به صورت توافقی در محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار بگیرند، خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد» «اختلافات ناشی از عقود و معاملات و قراردادها و از جمله پیمان‌های ارزی از نوع دعاوی مدنی محسوب می‌شود که رسیدگی به آن در صلاحیت محاکم دادگستری قرارداد (روزنامه رسمی ۱۶۲۶۹ - ۱۳۷۹/۱۰/۱۱، تاریخ ۱۳۷۹/۶/۲۰ شماره دادنامه - ۱۹۷ کلاسه پرونده ۳۰۱/۷۸)». «اختلاف در کیفیت اجرای قراردادهای منعقد و شرایط آن‌ها از مصادیق دعاوی حقوقی و داخل در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری محسوب می‌شود (روزنامه رسمی ۱۵۶۹۲ - ۷۷/۱۰/۱۶، تاریخ ۷۷/۶/۲۱، شماره دادنامه - ۱۳۰، کلاسه پرونده ۱۰۴/۷۶)» (بدریان، ۱۳۸۲، صص ۹۸ و ۱۰۴).

عمومی هم با اصول قانون مدنی اصل آزادی قرارداد رای می دهند، همین نشان می دهد که در حقوق ایران قراردادهای اداری شناخته شده نیستند. باید گفت اینکه دادگاهها در ایران قواعد حقوق عمومی را در قرارداد برای طرف دولتی نمی پذیرند، و برابر اصول حقوق مدنی و... رأی می دهند، صحیح است، ولی آیا نباید نظامی برای چنین قراردادهایی پیش بینی شود؟ از بررسی شاخصها و ملاکها، به طور خلاصه می توان گفت، شاخصی که برای قراردادهای اداری معتبر شناخته شده است، همان شاخص امر عمومی است، حتی در مواردی که شاخصهای دیگر مانند قیود و شروط ترجیحی، در قراردادی نباشد. یعنی قرارداد به منظور انجام امور عمومی بوده و حداقل یکی از طرفین آن از اشخاص حقوق عمومی باشد. این شاخص بر این اندیشه استوار است که عقود اداری برای ارائه خدمت به مردم و رفع نیازهای عمومی منعقد می شود (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۷۵).

نتیجه

مسئله اصلی این تحقیق پاسخ گویی به این سؤال بود که آیا قراردادهای دولتی به معنای خاص در حقوق ایران تعریف و شناخته شده است؟ کدام معیارها و ملاکها را برای شناخت این قراردادها در حقوق ایران، می توان پذیرفت؟

در نظریه علمای حقوق در ایران، قراردادهای اداری نظریه شناخته شده ای است و در آثار آنان، به امتیازات و حقوق انحصاری دولت در قراردادها و نظام ویژه حقوق قراردادهای اداری اشاره شده است (کتب حقوق اداری، آقای دکتر سنجابی، دکتر انصاری، دکتر مؤتمنی)؛ اما در منابع حقوق ایران (قوانین، مقررات، مصوبات، و رویه قضایی (آرای و رویه قضایی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در قراردادها) این قراردادها به صورت مشخص و متمایز از سایر قراردادهای دولت، به رسمیت شناخته نمی شود.

در مقررات و مصوبات گوناگون در حقوق ایران هر جا از اصطلاح معاملات دولتی،... استفاده شده، منظور به طور کلی قراردادهایی است که سازمانها و ادارات دولتی منعقد می کنند و اصول، تمایز و تفاوتی آنچنان که (مثلا در حقوق فرانسه) بین قراردادهای اداره و قراردادهای اداری دیده می شود و نظام حقوقی تفاوت دارند، در مقررات ایران (قانون و رویه قضایی) دیده نمی شود.

در ایران، در قوانین مختلف ناظر به مقررات مالی و معاملاتی دولت مانند قوانین برنامه

پنج‌ساله توسعه، بودجه، تشکیلات اداری، تصرف و تملک اراضی برای نیازهای عمومی، شرایط عمومی پیمان و قانون محاسبات عمومی به قراردادهای موسوم به معاملات دولتی اصطلاحات مشابه اشاره شده است. امروزه قراردادهای امتیاز (و در نوع جدید آن بیع متقابل) و بهره‌برداری از راه‌ها و راه آهن، مخابرات، گمرک و اجرای طرح‌های عمرانی و زیربنایی در قالب پیمان‌کاری با اشخاص خصوصی یا دولتی، از مصادیق قرارداد دولتی می‌باشد.

در حقوق ایران، به طور دقیق برای تشخیص قرارداد دولتی و اداری، معیار و شاخصی ارایه نشده است. اما باتوجه به نظریات حقوق‌دانان و مقررات موجود و با عنایت به خلا دادگاه‌های اختصاصی و رویه قضایی در این موضوع می‌توان وجود یک دستگاه دولتی یا مؤسسه عمومی به عنوان یک طرف قرارداد و همچنین انجام یک امر عمومی به‌عنوان موضوع قرارداد را دو مشخصه قرارداد دولتی به معنای خاص یا قرارداد اداری در ایران پذیرفت. شرکت دستگاه‌های دولتی در قراردادها و اینکه یک‌طرف یا در برخی موارد، دوطرف برخی قراردادها اشخاص حقوق عمومی است، و این امر که پاره‌ای از این قراردادها برای انجام امر عمومی و اجرای خدمات عمومی یا تأمین نیازهای عمومی بوده و دولت و مؤسسات دولتی و اشخاص حقوق عمومی در ایران ناگزیر به انعقاد این نوع قراردادها می‌باشند، امری روشن و پذیرفته شده است.

اما شاخص حاکمیت قواعد خاص اداری، در تمام قراردادهای اداری در حقوق ایران مجرا نمی‌باشد. در حقوق ایران مقررات ناظر بر قراردادهای اداری در مفهوم خاص آن، به صورت مدون موجود نیست: در بخش سوم قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ تحت عنوان معاملات دولتی احکام ناظر بر آن مقرر شده و به عنوان مثال، در ماده ۷۴ به معاملات دولتی اعم از خرید و فروش، اجاره، استجاره، پیمانکاری و اجرت کار و غیره به استثنای استخدام اشاره شده است و به قراردادهای اداری خاص نظر نداشته است. همچنین است، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ که ناظر بر کلیه قراردادهای دولتی، بدون تفاوت در عنوان و موضوع و دستگاه دولتی، می‌باشد. حال آنکه قانون‌گذار و مراجع تصویب‌کننده می‌توانند به صورت مشخص، به تعریف و تعیین قواعد در این باب بپردازند و کمبود آرای قضایی اداری در حقوق ایران را تا اندازه‌ای جبران نمایند.

ملاک قیود و شروط حقوق عمومی نیز محل بحث حقوق‌دانان است و مقررات و رویه قضایی در این مورد نداریم. استفاده از شروط استثنایی و یک‌جانبه در قرارداد، در حقوق ایران به بیان برخی از حقوق‌دانان حتی در موارد غیر لازم قراردادهای خصوصی دولت و با استفاده از

اختیارات حاصل از حاکمیت توسط مؤسسات و شرکت‌های دولتی ایران وجود دارد. این استفاده اگر جنبه تحمیلی تام داشته و با استفاده از خلأهای قوانین وبدون نظم حقوقی ودرحقیقت سوء استفاده باشد، پذیرفتنی نیست واین نوع قراردادها تأمین‌کننده منافع طرفین قرارداد نمی‌تواند باشد. هم‌چنین تمایز مرجع رسیدگی به اختلافات قراردادهای اداری نیز نمی‌تواند ملاک تشخیص باشد. با توجه به مطالب فوق پیشنهاد می‌شود:

از آنجا که در حقوق ایران، تعریف و ملاک تعیین قراردادهای دولتی و قواعد این نوع قراردادها پراکنده و متعدد است و حکم ماده ۸۹ قانون محاسبات عمومی مبنی بر تصویب مقررات نحوه انجام معاملات دولتی، تاکنون انجام نشده و قوانین لازم، جز در مورد برگزاری مناقصه، تصویب نشده است، باعنایت به ضرورت وجود قراردادهایی در امور عمومی، ضرورت تدوین مقررات خاص در این مورد احساس می‌شود تا حقوق و تکالیف طرفین این قراردادها تبیین شده و به‌خصوص اختیارات استثنایی دولت وموارد استفاده از آن وحقوق وجبران خسارات اشخاص خصوصی در قراردادهای دولتی به‌روشنی معین باشد.

هم‌چنین لازم است که دادگاه‌های اختصاصی به اختلافات و مسایل و ابهامات قراردادی دولت رسیدگی کنند. اهمیت رسیدگی به دعاوی و اختلافات قراردادهای دولتی، تا آن حد هست که حداقل دادگاه‌های تخصصی، برای این مسأله در نظر گرفته شود.

به نظر می‌رسد، مباحث قراردادهای دولتی در حقوق ایران گسترده بوده و بویژه: تقسیم‌بندی قراردادهای دولتی و به‌خصوص انواع جدید آن، چگونگی انعقاد و برگزاری مزایده، مناقصه و معاملات مستقیم، هم‌چنین موارد پایان و انحلال قراردادهای دولتی و اختیارات مؤسسات دولتی در چنین قراردادهایی، در تحقیقات مستقل دیگری قابل بررسی ومطالعه می‌باشد.

از آن جا که قرارداد دولتی، با حقوق قراردادها در حقوق خصوصی، اعمال دولت در حقوق عمومی و حقوق اداری، قراردادهای بین‌المللی و حتی حقوق تجارت بین‌الملل، ارتباط دارد، لزوم مطالعه تخصصی حقوق قراردادهای دولتی مشخص می‌شود، هم‌چنان که در خصوص قراردادهای تجاری، سرمایه‌گذاری، کار... حقوق تخصصی قراردادهای هر یک مطرح است. بنابراین شایسته است در رشته مستقلی از حقوق تحت عنوان حقوق قراردادهای دولتی به طور مفصل بحث و بررسی شود. به دلیل اهمیت این نوع قرارداد، مبانی، منابع و اصول حقوقی قراردادها، احکام و نحوه تنظیم پیمان‌های دولتی، تحولات قراردادهای استاندارد و جهانی، لزوم حفظ حقوق خصوصی افراد طرف قرارداد و منافع جامعه که دولت عهده‌دار تأمین

آن است، و از سوی دیگر، وجود قوانین حمایتی را ضروری می‌گرداند، از این رو پرداختن به مسأله حقوق قراردادهای دولتی به صورت مستقل ضرورت دارد. بدین ترتیب، مطالعه تطبیقی قراردادهای دولتی: در انعقاد و برگزاری مزایده و مناقصه، انواع و ملاک تقسیم‌بندی این قراردادها؛ انحلال و پایان قراردادهای دولتی: ابطال، انحلال، فسخ، سقوط تعهدات، داوری، دادرسی، حل اختلاف و نظارت و کنترل، محدوده اختیارات دولت در تغییر یا فسخ یک‌جانبه در این قراردادها، به رشد و بالندگی این رشته از حقوق می‌انجامد.

منابع و مأخذ:

۱. استوار سنگری، کورش (۱۳۸۳)، "قراردادهای اداری - دولتی و مشخصات آن"، مجله کانون وکلای دادگستری منطقه فارس، شماره ۱، صص ۷۹ - ۹۷.
۲. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۷۶)، "اصول حاکم بر تنظیم و انعقاد قراردادهای دولتی (با تأکید بر پیمانکاری دولتی)"، مجله کانون وکلای دادگستری، شماره ۱۶۶-۱۶۷، صص ۲۳-۶۴.
۳. اعلائی فرد، محمدعلی (۱۳۸۴)، "اصول حاکم بر قراردادهای پیمانکاری دولتی"، مجله حقوقی عدالت آرا، شماره ۱، صص ۵۶-۶۹.
۴. القشیری، احمد؛ ریاض، طارق (۱۳۸۲)، "قانون حاکم بر نسل جدید قراردادهای نفتی: چرخش در روند داورى"، مترجم محسن محبی، مجله حقوقی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۹، صص ۲۹-۱۰۹.
۵. انصاری، ولی الله (۱۳۷۷)، "کلیات حقوق قراردادهای اداری"، تهران، نشر حقوقدان.
۶. بدریان، فخرالدین (۱۳۸۲)، "مجموعه کامل قانون آیین دادرسی و مقررات دیوان عدالت اداری"، تهران، انتشارات آریان.
۷. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۶۳)، "ترمینولوژی حقوق"، تهران، گنج دانش.
۸. خزاعی، حسین (۱۳۸۴)، "ساختار حقوقی و تعهدات ناشی از قرارداد دولت"، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۰، زمستان ۱۳۸۴، صص ۷۶ - ۱۰۰.
۹. رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۷۸)، "ویژگی قراردادهای اداری"، فصل‌نامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۲، صص ۱۳۵-۱۵۱.
۱۰. رنه داوید، (۱۳۷۵)، "نظام‌های بزرگ حقوقی معاصر"، ترجمه عزت الله عراقی، سیدحسین صفایی و محمد آشوری، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.
۱۱. سنجابی، کریم (۱۳۴۲)، "حقوق اداری ایران"، تهران، چاپ زهره.
۱۲. شیروی، عبدالحسین (۱۳۸۳)، "انواع روش‌های قراردادی تجارت متقابل"، اندیشه‌های حقوقی، سال دوم، شماره ۷، صص ۵ - ۴۶.

۱۳. _____ (۱۳۸۴)، "قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و واگذاری (بی. او. تی)"، قم، پردیس قم.
۱۴. _____ (۱۳۸۰)، "دلایل استفاده از قراردادهای بی. او. تی و نقش دولت در موفقیت این پروژه‌ها"، مجله مجتمع آموزش عالی قم، سال سوم، شماره ۱۱، صص ۳۱-۵۳.
۱۵. صادقی، محسن (۱۳۸۵)، "بررسی قراردادهای بین‌المللی ساخت، بهره‌برداری و واگذاری و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران"، فصل‌نامه پژوهش‌نامه بازرگانی، شماره ۳۸، بهار ۱۳۸۵.
۱۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۹)، "حقوق اداری"، تهران، انتشارات سمت.
۱۷. _____ (۱۳۸۴)، "مفهوم، انواع و قواعد حاکم بر قراردادهای عمومی"، مجله پژوهش‌های حقوقی، سال چهارم، شماره ۷، صص ۹۹ - ۱۲۷.
۱۸. عراقی، عزت الله (۱۳۸۲)، "حقوق کار"، تهران، انتشارات سمت.
۱۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، "حقوق مدنی قواعد عمومی قراردادها"، جلد اول، شرکت سهامی انتشار.
۲۰. نیکبخت، حمیدرضا (۱۳۸۴)، "مروری بر تنظیم قراردادهای دولتی در حقوق تجارت بین‌الملل"، مجله تخصصی الهیات و حقوق، شماره ۱۵ و ۱۶، صص ۱۷ - ۵۰.
۲۱. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۰)، "حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران"، ج دوم، تهران، نشر میزان.
۲۲. قوانین و مقررات مرتبط مانند: قانون برنامه و بودجه (۱۳۵۱)؛ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی ج. ا. ایران (۱۳۸۳)، قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۸۵)، قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی (۱۳۸۱)، قانون برگزاری مناقصات (۱۳۸۳)، آیین نامه معاملات دولتی (۱۳۴۹)، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب (۱۳۸۰) و الحاقات آن.

23. Garner, Bryan, (2004), "Black's Law Dictionary", N. Y., West Group.

24. Neville Brown, L. and John Bell, (1998), "French Administrative Law", Oxford, Clarendon Press.

25. Turpin, Colin c (1982), "Public contracts", *Encyclopedia Of Comparative Law*, London.

26. French public procurement contracts code. (available at <http://www.legifrance.gouv.fr>).

27. The Public contracts regulations (available at <http://www.opsi.uk/Legislations>).

28. Federal acquisition regulations (available at <http://www.abanet.org>)

