

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی **رهیافت**

سال چهاردهم، شماره ۵۰، بهار ۱۳۹۹
صفحه ۳ تا ۲۲

مبارزه با مفاسد اداری در نظام معاملات شهرداری در حقوق ایران بر مبنای اصول حکمرانی خوب شهری

علی محمد فلاحزاده / استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی
دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران amfallahzadeh@atu.ac.ir
مصطفی محسنی ثانی / دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه
طباطبائی، تهران، ایران m.mohsenisani@imamreza.ac.ir

چکیده

ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد اداری از برنامه‌های جدی نظام ج.ا.ایران می‌باشد. فساد اداری، معمولاً به انحراف از شیوه‌های قانونی و به طور کلی استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌شود و به اشکال مختلف بروز می‌کند. امروزه نظریه حکمرانی خوب در راستای تامین منافع عمومی و مبارزه با فساد اداری در استانداردهای معاملاتی نهادهای بین المللی چون سازمان تجارت جهانی و بانک جهانی مورد تاکید قرار گرفته است. حکمرانی خوب بر اصولی استوار است که تحقق آن در نظام معاملات شهرداری ضروری می‌نماید. این اصول اگرچه منجر به شکل‌گیری امتیازاتی برای شهرداری در قراردادهای اداری می‌شود و ترجیحاتی را برخلاف اصل تساوی طرفین قرارداد به نفع طرف عمومی برقرار می‌سازد. این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی در صدد است تا به این پرسش پاسخ دهد که تثبیت اصول حکمرانی خوب چگونه می‌تواند با فساد اداری موجود در نظام معاملاتی شهرداری مقابله نموده و در این زمینه با چه چالش‌هایی مواجه است؟

کلیدواژه: حکمرانی خوب، حاکمیت قانون، معاملات شهرداری، فساد اداری، شفافیت.

تاریخ تأیید ۱۳۹۹/۰۲/۱۲

تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۱۱/۰۸

مقدمه

معاملات اشخاص حقوقی دولتی که در کشورهای مختلف و نیز ادبیات حقوقی کشورمان با عناوین متفاوتی همچون قراردادها یا پیمان‌های دولتی یاد می‌شوند (اعلایی فرد، ۱۳۸۴: ۵۶؛ عراقی و حبیب زاده، ۱۳۸۸: ۷۸؛ انصاری، ۱۳۷۷: ۱۵) در قوانین جاری تحت عنوان «معاملات دولتی» آمده‌اند. در تعریف معاملات دولتی گفته‌اند: «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» (عراقی و حبیب زاده، ۱۳۸۸: ۱۷۸ طباطبایی مومنی، ۱۳۸۴: ۱۰۳).

معاملات دولتی و عمومی به دلیل برداشت از منابع مالی دولت و بودجه عمومی کشور، یکی از فعالیت‌های مهم اقتصادی به شمار می‌رود. با توجه به بحران‌های ناشی از فشار اقتصادی در کشورها و در سطح جهانی و آسیب‌پذیر بودن این معاملات در مقابل فساد به دلیل تعارض منافع و ایجاد فرصت برای انحراف وجوه عمومی از اهداف تعیین شده معاملات دولتی و عمومی با یک چالش اساسی مواجه شده‌اند. در سطح سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان جهانی تجارت، ارتقای سلامتی در معاملات دولتی را به‌طور قابل توجهی در دستور کار خود قرار داده است. از نظر سازمان جهانی تجارت، معاملات دولتی به منزله بخش مهم اقتصادی دارای اثر مهم در استفاده از منابع عمومی در راستای اعتماد و مدیریت بهتر عمومی است و به‌منظور حفظ ارزش پول، شفافیت، رقابت کامل، انصاف، صرفه اقتصادی و کار آیی، اصول حفظ و ارتقای سلامتی در فرآیند معاملات دولتی در راستای تأمین کالا و خدمات است. (حبیبی مجنده، ۱۳۹۲: ۶۸).

آنچه این مقاله در صدد پاسخگویی به آن است؛ این پرسش است که اصول حکمرانی خوب که در استانداردهای مراجع بین‌المللی مورد تاکید است، چه تاثیری بر مبارزه با فساد اداری و تبعاً مطلوبیت و کارآمدی معاملات شهرداری داشته و چه موانعی در این خصوص وجود دارد؟

ادبیات و سوابق پژوهش

صرف نظر از پرداختن به کلیات معاملات شهرداری‌ها در کتب حقوق اداری، موضوع حاضر از حیث بررسی رابطه دو متغیر موجود مسبوق به سابقه نبوده و ادبیات موجود در این

خصوص منحصر به بررسی تنها یکی از متغیرهای پژوهش در ابعاد مختلف است؛ و پژوهش جامعی در بررسی تأثیرگذاری متغیرهای این پژوهش بر یکدیگر انجام نشده است:

عبدالرضا عباس زاده در سال ۱۳۹۰ در پژوهشی با عنوان «شیوه‌های امور مالی و معاملات شهرداری‌ها» به نحو توصیفی به بیان قوانین و مقررات شهرداری‌ها در حوزه مالی و معاملاتی پرداخته، بی‌آنکه تحلیل ویژه‌ای در خصوص بررسی این ضوابط و مقررات مطرح نماید. همچنین در پژوهشی مشابه توسط محمود حقیقت‌طلب تحت عنوان «شناخت ضوابط و مقررات و ملاک عمل شهرداری‌ها»؛ در سال ۱۳۸۴ به معرفی ضوابط و مقررات مورد اجرا در شهرداری‌ها پرداخته شده است.

شهرام سعادت آملی در کتابی تحت عنوان «اصول مدیریت تدارکات و انجام معاملات در شهرداری‌ها» در سال ۱۳۹۱ به بررسی معاملات شهرداری از جنبه اصول علم مدیریت پرداخته است و عملاً در خصوص بحث مطرح در نوشتار حاضر، ورود تخصصی ننموده است.

نادر شکری نیز در کتاب «آشنایی با تشریفات مناقصه و مزایده در شهرداری‌های ایران و دهیاری‌های کشور» در سال ۱۳۹۰، به نحو توصیفی به بیان نحوه و روش موجود در ضوابط و نیز رویه مورد عمل در شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در خصوص برگزاری مناقصات و مزایده‌ها پرداخته است که رجوع به این مطالب علیرغم عدم جامعیت و تحلیلی نبودن می‌تواند، در مباحث مورد استفاده و تحلیل قرار گیرد.

معاونت آموزشی پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی در کتابی با عنوان «معاملات در شهرداری»، در سال ۱۳۹۰، به نحو توصیفی به بررسی مقررات و روش‌های انجام معاملات در شهرداری پرداخته، بی‌آنکه در این خصوص به بررسی اصول و استانداردهای مشخصی متوسل گردد.

همچنین محمد عظیمی و دیگران در کتاب «مقررات مالی و معاملاتی طرح‌های عمرانی و غیر عمرانی شهرداری‌ها و دستگاه‌های اجرایی» در سال ۱۳۹۲، به‌طور خاص به بررسی مقررات و نیز معاملات مربوط به طرح‌های عمرانی و غیر عمرانی در شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی پرداخته است.

حسام نقیبی منفرد در کتاب «حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر» در سال ۱۳۸۹ به بررسی تأثیر جهانی شدن و متغیرهای مربوط به آن از جمله گسترش سازمان‌های

بین‌المللی بر حکمرانی و تحول مثبت در فراهم کردن زمینه تحقق حکمرانی مطلوب از این طریق را مورد توجه قرار داده است.

مسعود صفایی پور و دیگران در مقاله «سنجش رابطه میان رضایت‌مندی شهروندان از عملکرد شهرداری و شاخص‌های پایداری محیط‌زیست شهری» به بررسی سنجش رابطه میان رضایت‌مندی شهروندان از عملکرد شهرداری به روش پژوهش توصیفی-پیمایشی پرداخته و در این پژوهش متغیرهای مستقل (سن، جنس، تحصیلات و...) بر متغیر وابسته (رضایت-مندی) مورد فرض قرار گرفته، و تأثیر وضعیت اقتصادی - اجتماعی شهروندان بر میزان رضایت‌مندی از شهرداری‌ها به نحو معنی‌داری نشان داده است.

همچنین سیدعلی حسینی و یاسر قلی پور در سال ۱۳۹۴ در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل رابطه‌ی مدیریت شهری و حکمرانی خوب شهری و ارتباط آن با توسعه‌ی پایدار شهری» بر این باورند که در ایران به دلیل تمرکزگرایی، مدیریت بخشی و برنامه‌های شهری برون‌گرا، از روش‌های مدیریتی مشارکتی و حکمرانی خوب شهری فاصله گرفته و جای خالی شهروندان فعال در اداره‌ی شهرهای ایران احساس می‌شود. به نظر ایشان، مفهوم حکمرانی خوب شهری به تعامل بخش دولتی و خصوصی و شهروندان در اداره‌ی امور شهری در یک جریان افقی تأکید دارد و به‌نوعی ضعف ساختارهای مدیریتی سنتی و دولت‌مدار را نشان می‌دهد.

اصغر نظریان و محمدرحیمی در سال ۱۳۹۲ در مقاله‌ای با عنوان «ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر» انتخاب نوع مدل مدیریت شهری منعکس‌کننده نگرش حاکم بر تنظیم روابط شورا و شهرداری و مهم‌تر از همه بیانگر میزان مشارکت و قدرت اجرایی است. یکی از مباحث مهم در تعیین مدل مدیریتی برتر تعیین چگونگی اداره شهر و قرارگیری قدرت در دست مدیران شهری است. از طرف دیگر مدل اداره شهر رابطه نزدیکی با حل یا ایجاد مسائل شهری دارد. از بررسی مدل مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران چنین استنباط می‌شود که نوع مدل مدیریت شهری در ایران مدل شورا - مدیر شهر است. تحلیل الگوی مدیریتی تهران و ویژگی‌های این نوع مدل در ایران به‌ویژه انتصابی بودن شهردار باعث وابستگی شدید عناصر مدل مدیریت شهری به ساختار کلان قدرت گردیده و این روند به‌نوبه خود فقدان و کمبود نهادهای مدنی و مشارکت مردمی را تشدید کرده و باعث تبدیل شدن عرصه مدیریت شهری به یک عرصه تجدید قدرت برای گروه‌های قدرت سیاسی در سطح ملی شده است.

ابعاد و اصول حکمرانی خوب و جایگاه آن‌ها در معاملات شهرداری

مفهوم حکمرانی خوب به دلیل جدید بودن آن با تعبیر و تفسیرهای متفاوتی روبرو است. برخی افراد با نهادها آن را با ویژگیهایش تعریف می‌کنند (کارشناسان بانک جهانی) و معتقدند که مؤلفه‌هایی چون مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت پذیری، توجه به آرای عمومی و توافق جمعی (اجماع)، برابری، اثربخشی و کارایی، چشم اندازهای استراتژیک حکمرانی خوب را شکل می‌دهند و برخی نیز آن را با عناصرش معرفی می‌کنند و معتقدند که حکمرانی خوب شامل عناصر ذیل است:

- در نظر گرفتن تنوع میان افراد، بین سازمانها و مدیریت نیروها و نهادهای منطقه‌ای و جهانی.
- پویایی محیطها، فرآیندها و تغییر تعاملات میان بازیگران و نهادها.
- عقلایی کردن نقش دولت
- تقویت افراد، ذی نفعان، شهروندان و جامعه مدنی و بخش خصوصی برای قبول نقشها و مسئولیت‌های جدید
- ایجاد هم افزایی بین حکمرانی رسمی و خودگردانی غیررسمی
- ظرفیت سازی شامل بهبود منابع انسانی، تقویت خط مشی و مدیریت مالی، و ایجاد و ارتقای شراکت در زمینه رشد سازوکارهای اقتصادی و برابر در سطوح جهانی، منطقه‌ای، ملی و محلی.

بانک جهانی به عنوان یکی از نهادهای بین المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر کرده، برای اولین بار حکمرانی خوب را ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرده است.

آنچه که در حکمرانی خوب حائز اهمیت است، ارتباط سه حوزه دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است که اگر چنین وضعیتی رخ دهد، حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه شکل می‌گیرد. با این شرایط، دولت چارچوب حقوقی و محدوده عمل سیاسی را تعیین می‌کند. بخش خصوصی تولید ثروت و ایجاد اشتغال می‌نماید و جامعه مدنی از طریق بسیج عمومی برای مشارکت در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ارتباط متقابل جامعه و سیاست را تسهیل می‌کند. از آن جا که هر یک از این سه حوزه ضعف‌ها و قوت‌هایی دارند، حکمرانی خوب را به ویژه در ارتباط با الزام توسعه پایدار به منزله وجود یک ارتباط سازنده میان این سه حوزه می‌دانند (ضمیری، نصیری، ۱۳۸۹: ۱۸۲-۱۸۳). حکمرانی یا

حکومت داری خوب روشی است که از طریق آن ارزش‌ها و اهدافی که مهم‌ترین آن در ادبیات سازمان ملل، حقوق بشر می‌باشد، محقق می‌شوند و از این لحاظ تضمین حقوق بشر را می‌توان مهم‌ترین سنجه و معیار حکمرانی خوب به شمار آورد. مطابق حقوق بشر معاصر، هر رژیم سیاسی که به طور مؤثرتری از حقوق بشر و شهروندان خود در مقابل تجاوز و تعدی دفاع نماید و مکانیزم‌های مؤثر حقوقی، سیاسی و اجرایی در اختیار شهروندان قرار دهد و خود را نسبت به آنان مسئول و پاسخگو بداند به همان میزان به حکمرانی خوب، شایسته یا مطلوب نزدیک تر خواهد بود. به عکس، چنانچه نقض حقوق بشر و شهروندی به وسیله سازمان‌ها و نهادهای حکومتی به طور نظام مند و یا به وسیله گروه‌های اجتماعی و سیاسی علیه افراد و گروه‌های دیگر اجتماعی و یا اقلیت‌ها به طور وسیع تری اتفاق افتد و شهروندان از مکانیزم‌ها و تضمینات کافی و مؤثر قضایی و سیاسی و اجرایی محروم باشند، به همان میزان حکومت از مفهوم حکمرانی خوب فاصله می‌گیرد و به عنوان حکومت نالایق، ناکارآمد و یا حکومت خودسر، خودکامه یا غیر پاسخگو شناخته می‌شود.

کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل طی یک قطعنامه ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب را در موارد زیر خلاصه نموده است؛

- شفافیت^۱
- مسئولیت^۲
- پاسخگویی^۳
- مشارکت^۴
- حاکمیت قانون^۵
- انعطاف پذیری^۶

1Transparency

2Responsibility

3Accountability

4Participation

5The Rule of Law

6Responsiveness

بر این اساس، حاکمیت قانون از ارکان بنیادین حکمرانی خوب است که مطابق آن رفتار برابر و بدون تبعیض با همه آحاد مردم در مقابل قانون و وجود تضمین‌های قانون اساسی و واقعی برای حمایت از حقوق بنیادین مردم از لوازم ضروری آن به شمار می‌آید. وجود نظام حقوقی قابل پیش بینی و وجود نهادهای قضایی مؤثر و کارآمد و عادلانه شرط ذاتی و جدایی ناپذیر حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوء استفاده خودسرانه مقامات حکومتی از اختیارات و صلاحیت‌های خود و اعمال غیر قانونی سازمان‌ها و افراد می‌باشد. در بسیاری از کشورهای در حال گذار به دموکراسی قوانین جاری بعضاً یا ناعادلانه اند یا اگر مناسب اند به طور عادلانه و برابر اجرا نمی‌شوند؛ و یا استقلال قضایی وجه المصلحه منافع و مصلحت حکومت یا گروه‌های خاص سیاسی قرار گرفته؛ و یا حقوق افراد و اقلیت‌ها به طور واقعی و مؤثر مورد حمایت واقع نمی‌شوند؛ و یا سازمان‌ها و نهادهای حکومتی به اندازه کافی جهت اجرای قوانین موجود توانمند نیستند.

مطابق همان قطعنامه، حکمرانی خوب به محیط و شرایط مساعدی گفته می‌شود که برخوردار از حقوق بشر و ارتقاء و رشد و توسعه انسانی پایدار حاصل و متکی به آن است. اجرای طرح‌های مربوط به برنامه ریزی ملی و منطقه‌ای در بخش‌های تولیدی، عمرانی و خدماتی ملازمه با انعقاد قراردادهای اداری بین نهادهای دولتی و عمومی از جمله شهرداری به عنوان صاحب طرح یا کارفرما با مؤسسات و نهادهای خصوصی و عمومی دیگری دارد که آنها را در مقام پیمانکار قرار می‌دهد. گاه انعقاد این معاملات از چنان اهمیتی برخوردار است که تضمینات ظریف و دقیق در جهت تحقق هدف مربوطه را اقتضا دارد و از این حیث عملکرد شهرداری به عنوان عملکرد حکومت تلقی و مصلحت عمومی بیش از پیش در انعقاد چنین قراردادهایی خود نمایی می‌کند. قراردادی که بین دستگاه دولتی یا عمومی و پیمانکار برای اجرای طرح‌های ملی و محلی تنظیم می‌شود جنبه قرارداد اداری به خود می‌گیرد که به عنوان یک عمل حقوقی دو یا چند جانبه معلول توافق اراده هاست و از این حیث بایستی جهت کیفیت دعوت به انعقاد، کیفیت انعقاد و کیفیت اجرا و نظارت بر اجرای آن‌ها ضوابط ویژه‌ای تدوین گردد.

در همین راستا اصول مربوط به حکمرانی خوب و نیز استانداردهای تعیین شده از سوی سازمان جهانی تجارت در خصوص نظام معاملاتی می‌تواند ما را در تدوین یک الگوی مطلوب برای نظام معاملاتی شهرداری دلالت نماید. حکمرانی به مفهوم تمشیت امور عمومی، اداره منابع عمومی و ارائه خدمات عمومی و رفع نیازهای عمومی است که در این مفهوم

کیفیت امور عمومی و از جمله نظام حقوقی حاکم بر معاملات عمومی از اصول حاکم بر حکمرانی تبعیت می‌نماید. بدین مفهوم که زمانی که از حکمرانی مطلوب به عنوان یک انگاره و ارزش سیاسی و عمومی صحبت می‌گردد. اصول حاکم بر آن، تمامی عملکردهای مربوطه را در بر می‌گیرد و نظام معاملاتی بایستی از اصول مربوط به حکمرانی مطلوب پیروی نماید.

حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری در معاملات شهرداری

بر این اساس حاکمیت قانون از ارکان بنیادین حکمرانی خوب است که مطابق آن رفتار برابر و بدون تبعیض با همه آحاد مردم در برابر قانون و وجود تضمینات قانون اساسی برای حمایت از حقوق بنیادین مردم از لوازم ضروری آن به شمار می‌آید وجود نظام حقوقی قابل پیش بینی و وجود نهادهای قضایی موثر و کارآمد و عادلانه شرط ذاتی و جدایی ناپذیر تضمین حقوق شهروندان است. لذا نظام حقوقی معاملات بی تردید بایستی بر اساس موازین قانونی موثر و عادلانه با رعایت اصل اساسی تساوی و منع تبعیض در برابر قانون در عموم مسائل مرتبط با امور عمومی ترسیم گردد.

از دیگر ارکان حکمرانی مطلوب که بایستی در نظام حقوق معاملات مورد شناسایی و تضمین قرار گیرد، اصل پاسخگویی است که مطابق آن ارکان صلاحیتدار در انعقاد معاملات در تبعیت از قاعده کلی مسئولیت در قبال اختیار بایستی نسبت به تمامی اختیارات اعطایی جهت انعقاد و اجرای معاملات مورد پاسخگویی در یک نظام نظارتی قرار گیرند. بر این بنا طرح تضمینات قضایی اداری در قالب مراجع خاص با اختیارات ویژه در قالب یک ساختار سلسله مراتب قضایی اداری بایستی مورد توجه و امعان نظر قرار گیرد. بدون تردید پیش بینی چنین ساختاری مانع از اعمال نظارت سلسله مراتبی در چارچوب تشکیلات اداری نخواهد بود.

سومین اصل از حکمرانی مطلوب که در نظام حقوقی معاملات شهرداری بایستی مورد عنایت واقع شود اصل شفافیت است. این اصل که در قطعنامه ۶۴/۲۰۰ کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل نیز به عنوان یکی از ویژگی‌های اساسی حکمرانی مطلوب شناخته شده است، بیانگر این موضوع است که نظر به تعلق به حاکمیت به مردم به عنوان صاحبان اصلی آن نظام حکمرانی مطلوب نظامی است که زمینه اعمال نظارت عمومی بر عملکرد حاکمان را فراهم آورد. چنین امری جز با تحقق شفافیت در امور عمومی اعم از سیاسی و اداری محقق نخواهد

شد. در این راستا بایستی به اموری چون صراحت بیان در نگارش قرارداد و ذکر تمام نکاتی که مقتضی است، توجه لازم صورت گیرد تا از تفسیر غامض موضوعات پرهیز گردد. سازمان تجارت جهانی به عنوان یک نهاد سیاستگذار در عرصه بازرگانی جهانی و تجارت آزاد، شکل گیری یک نظام مطلوب تجارت و اقتصاد را منوط به تحقق اصولی می داند که از جمله مهمترین اصول مذکور که مرتبط با پژوهش حاضر است اصول شفافیت و منع تبعیض است (فاخری، مهدی ۱۳۸۶). بند ۱ ماده ۱۴ موافقتنامه راجع به خریدهای دولتی کشورهای عضو را مکلف نموده است تا کلیه قوانین و مقررات و همچنین تمامی تغییرات بعدی در قوانین و مقررات خود را منتشر نموده و در اختیار عموم قرار دهد. ایضاً به موجب بند ۴ ماده ۶: «مؤسسات دولتی مناقصه گذار نباید اطلاعات خاصی را در اختیار برخی از شرکت کنندگان در مناقصه قرار دهند که باعث شود تنها آنها بتوانند مشخصات کالا یا خدمات را به نحو قابل قبول ارائه دهند...»

بند ۳ ماده ۳ موافقتنامه نیز هر گونه تبعیض بین مناقصه گران داخلی و خارجی را ممنوع نموده و بیان می کند: «دولت‌های عضو بایستی در برخورد با مناقصه گران کشورهای عضو حداقل همان رفتاری را داشته باشند که نسبت به مناقصه گران داخلی خود اعمال می کنند و بایستی مناقصه گران سایر کشورهای عضو را از فرآیند مناقصه حذف کنند و یا با اتخاذ سایر شیوه‌های تبعیض آمیز شرایط مطلوب تری را برای مناقصه گران داخلی فراهم آورند». این موضوع در ماده ۸ با تأکید بر مواردی چون «بررسی تقاضاهای عرضه کنندگان به نحو غیر تبعیض آمیز»، «تک مرحله‌ای بودن تشخیص صلاحیت‌ها» و «رویه واحد در تشخیص صلاحیت عرضه کنندگان» مورد تأکید قرار گرفته است.

نظارت شورای شهر بر معاملات شهرداری در نظام جمهوری اسلامی ایران

با بررسی قوانین و مقررات مربوط به امور محلی و مدیریت شهری این نکته عاید می گردد که مهم ترین نهاد محلی که بر اساس اصل صدم قانون اساسی حق دخالت در اداره امور شهر و نظارت بر حسن انجام وظایف مقامات محلی را دارد، شورای اسلامی شهر است که اعضای آن به عنوان نمایندگان افکار عمومی با رأی مستقیم مردم انتخاب می شوند. مطابق «قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ شرح وظایف ۲۹ گانه شورای شهر در ماده ۷۱ تعیین شده است که با توجه به آن به نظر می رسد مؤثرترین عامل در مدیریت شهری، بایستی شورای شهر باشد.

جایگاه حقوقی نظارت شورای شهر بر شهرداری

شورای شهر به عنوان عنصر سیاست گذار، تصمیم گیر و با اندکی تسامح قانون گذار مدیریت شهری در سطح محلی باید از خصلت جامعیت و فراگیری برخوردار بوده و بتواند وظایف سیاسی و نظارتی خود را نسبت به تمام امور شهر و سازمان های ذی ربط ایفا نماید، اما در عین حال کمیت و کیفیت این خصلت تحت تأثیر سه عامل زیر تعیین شده و بر حسب جوامع مختلف تفاوت می یابد، آن عوامل عبارت اند از:

الف. ساختار حکومت و میزان اقتدارگرایی

ب. سطح توسعه یافتگی

ج. شکل گیری و تکامل جامعه مدنی (کاظمیان، غلامرضا، ۱۳۸۲، ۲۳)

درواقع به دلیل آنکه شوراها به عنوان نهادهای غیردولتی که می توانند جدای از تحولات سیاسی عملکردهای خاص اجتماعی داشته باشند، نهادینه نشده بودند و همواره با دیدگاهی دولتی و اقتدارگرایانه به آنها نگریسته می شد، در تحولات سیاسی همواره با شوراها و محدوده اختیارات آنها برخورد سیاسی می شد، شوراها را به عنوان حلقه رابط سیاسی بین دولت و یا مردم و یا تعریف سیاسی و اقتدارگرایانه تلقی می کردند؛ چون این حلقه رابط به درستی نهادینه نشده بود. (بیژنی، مریم، ۱۳۷۸، ۱۱)

ارتباط شورای شهر با شهرداری یک ارتباط مؤثر و البته غیر مستقیم است، به همین لحاظ قانون گذار در ماده ۷۴ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵، مقرر نموده است که شورا و یا هر یک از اعضا حق ندارند در نصب و عزل کارکنان شهرداری مداخله کنند و یا به آنها دستور دهند؛ بنابراین ارتباط شورا با شهرداری با واسطه بوده و عامل این ارتباط، شخص شهردار است. در قوانین و مقررات موجود بین وظایف شهردار و شهرداری تفکیک کاملاً مشخصی وجود ندارد؛ بنابراین چون شهردار بالاترین مقام اجرایی است و تنها عامل ایجاد ارتباط شورا با شهرداری محسوب می شود، لذا مقنن در ماده ۷۳ قانون تشکیل شوراهای اسلامی مذکور به اعضای شورای اسلامی شهر این اختیار را داده است که شهردار را در قبال عملکرد خود یا عملیات شهرداری، مورد تذکر، سؤال و استیضاح قرار دهند. (نیکزاد لاریجانی، ۱۳۸۱ ص ۷۱)

نحوه نظارت شورای اسلامی شهر در امور شهرداری حسب مورد عبارت است از:

الف- نظارت بر حسن اداره شهرداری ب- نظارت بر حفظ و سرمایه و دارایی های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری ج- نظارت بر حساب در آمد و هزینه شهرداری

د- نظارت بر معاملات شهرداری ه- نظارت بر حسن جریان عادی شهرداری و- نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر ز- نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی ی- نظارت بر ایجاد گورستان ر- نظارت اجرای طرح‌های عمرانی (نیکزاد لاریجانی، ۱۳۸۱: ۹۴)

وظیفه مهم اعمال «نظارت مالی» بر شهرداری‌ها به وسیله شوراهای اسلامی شهر طبق مفاد بندهای ۸، ۱۰، ۱۲ الی ۱۶ و ۳۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحی مصوب ۸۲/۵/۵ و الحاقی مصوب ۱۳۸۲/۷/۶ تبیین شده است (با توجه به مفاد ماده ۹۲ این قانون، مبنی بر لغو کلیه قوانین و مقررات مغایر با قانون مذکور)

همچنین وظیفه قانونی پاسخگویی و گزارشگری مالی اقداماتی که در زمینه اجرای این وظیفه را فراهم می‌سازد، در بندهای ۷ الی ۱۰ و بند ۲۶ ماده ۵۵ و همچنین مواد ۵۶ الی ۷۹ قانون شهرداری، مصوب ۱۳۴۴/۴/۱۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن مشخص شده است

در مبنای قانونی نظارت مالی در شهرداری‌ها، بدین شرح تجلی یافته است:

(۱) بند ۸ ماده ۷۱ نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی نقدی و جنسی و اموال نقدی و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور نگردد.

(۲) بند ۱۰ ماده ۷۱ تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یکبار به وسیله شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال یک نسخه از آن به وزارت کشور

(۳) بند ۱۲ ماده ۷۱ تصویب بودجه و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری

(۴) بند ۳۰ ماده ۷۱ نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری.

منع تبعیض و مبارزه با فساد اداری در معاملات شهرداری

یکی از اصول بنیادین و محوری سازمان تجارت جهانی نیز اصل القای کلیه تبعیض‌های تجاری است (شیروی، ۱۳۷۸، ۶). از نظر موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت، رفتار برابر و غیر تبعیض آمیز با طرفین معامله بخش دولتی، شفافیت در فرآیندها و اطلاعات مربوط به معاملات دولتی، عمومیت و چارچوب گذاری حقوقی از اصول مهم در حفظ سلامتی و رسیدن به

اهداف معاملات دولتی است (UNOPS, 2011,12) قانون به جهت تخصیص عمومیت و فراگیری، ذاتاً می‌بایست تامین کننده برابری و عدم تبعیض در جامعه باشد. اصل قانونی بودن، بنیادی‌ترین و مهم‌ترین اصل نظام‌های حقوق اداری است که می‌توان سایر اصول را در پرتو همین اصل تحلیل نمود. این اصل اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی وامی‌دارد. این اصل قدرت و اختیارات مقامات عمومی و اداری را چارچوب‌بندی نموده و رعایت آن از سوی مقامات عمومی و اداری یکی از لوازم تبلور دولت قانون‌مدار است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ۸۵). در اصطلاح حقوقی، رژیم را که بر پایه اصل حاکمیت قانون باشد «رژیم قانون» یا «حکومت قانون» در برابر «رژیم اتوکراسی یا حکومت اراده فردی» می‌نامند. (شمعی، ۱۳۸۸: ۹۵).

ظهور دولت اداری موجب شکل‌گیری مجموعه عظیمی از قوانین اداری شده است؛ چه باید قلمرو صلاحیت نهادهای حکومتی مشخص شود، اختیارات و وظایف آن‌ها معین گردد و رویه‌های قانونی حاکم بر آن‌ها معلوم شود. (لاگلین، ۱۳۸۹: ۸۵). این قوانین که معیار اعتبار عمل حقوقی هستند، قواعد «موجد صلاحیت» نامیده می‌شوند. (Alf, 1958. 34)

حاکمیت قانون نه تنها در مفهوم حداقلی‌اش که در آن فرایند کار توضیح داده شده است، بلکه در برداشت حداکثری‌اش نظیر برابری، هنجارهایی را بر این گونه قراردادها تحمیل نموده و در واقع، چارچوب ساز رفتار قراردادی دولت گردیده است. (مولایی، ۱۳۹۳: ۴۴۲). اصل برابری در بردارنده مفهوم عدم تبعیض و نتیجه اصل حاکمیت قانون است. «این اصل هرگونه جانب‌داری را که منجر به ایجاد تبعیض در خدمات عمومی گردد ممنوع و مخالف اصل برابری می‌داند؛ بنابراین کارکنان اداره می‌توانند دارای هرگونه اندیشه و عقیده - ای باشند ولی هنگام ارائه خدمات عمومی هرگونه اعمال تبعیض به جهت عقاید سیاسی و مذهبی توسط آن‌ها میان استفاده‌کنندگان از این خدمات ممنوع است» (عباسی، ۱۳۸۷: ۱۷۷) و در مرحله نظارت و اجرا «یکی از وظایف محاکم اداری جلوگیری از سوءاستفاده از اختیارات مقام‌های اجرایی و دولتی و نادیده گرفتن اصل برابری و مساوات همگان در برابر خدمات عمومی، امکانات و فرصت‌های دولتی است.» (زارعی، ۱۳۷۹-۱۳۷۸: ۳۱)

عدم تبعیض در برداشت اولیه متضمن عدم تبعیض در مقررات‌گذاری و لذا وحدت نظام معاملاتی است؛ در حال حاضر با توجه به ماده ۳۹ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران که اشعار دارد: «مؤسسات تابعه و وابسته شهرداری پایتخت که دارای شخصیت حقوقی بوده و به طریق بازرگانی اداره می‌شوند در صورتی که دارای آیین‌نامه معاملات مخصوص خود

نباشند معاملات خود را طبق مقررات این آیین‌نامه انجام خواهند داد»، امکان عدول از آیین‌نامه برای مؤسسات مذکور با تصویب آیین‌نامه داخلی میسر است و در صورت مغایرت با آیین‌نامه معاملات شهرداری دامنۀ اعتبار آن مشخص نیست. یکی از نکات مهم ملی که در آیین‌نامه مذکور هیچ اشاره‌ای بدان نشده است، حمایت از تولیدات داخلی و در اولویت بودن طرف ایرانی است. سیاست‌ها و برنامه‌های کلان اقتصادی و تأکیدات مسئولین و مدیران ارشد دولتی بر ضرورت تقویت اقتصاد ملی از طریق ترویج فرهنگ مصرف محصولات ایرانی و الزام دستگاه‌های دولتی به اولویت خرید از سازندگان داخلی و ممنوعیت خرید کالاهای خارجی دارای مشابه داخلی، نشان از ضرورت هماهنگی تمامی ارکان کشور ملی برای نیل به این آرمان را دارند. در این میان هرچند شهرداری‌ها در مواردی از بودجه کل کشور استفاده نمایند و طبق آیین‌نامه داخلی اقدام نمایند، با توجه به آن که همچنان بخشی از نظام اداری کشور می‌باشند موظف به اعمال و اجرای سیاست‌های کلی کشور هستند. لذا از نظر منطقی، حقوقی و قانونی لازم است تا از برنامه‌ها و رویکردهای کلان اقتصادی کشور پیروی نموده و با بازنگری در مفاد آیین‌نامه، اولویت کالاهای ایرانی در تأمین مایحتاج شهرداری را قانونمند و اجرایی سازند.

آیین‌نامه معاملات شهرداری در کنار نقاط قوتی که در قیاس با اکثر آیین‌نامه‌های داخلی سازمان‌ها و نهادهای مستثنا از قانون برگزاری مناقصات برخوردار است، دارای ایرادات جدی متعددی نیز می‌باشد که می‌توان به عدم تضمین حقوق اشخاص طرف قرارداد، مغایرت با قانون اساسی در خصوص حل اختلاف و عدم توجه به حمایت از ساخت داخل اشاره نمود. لذا تلاش در خصوص رفع ایرادات و افزایش تطابق آن با نیازهای اقتصادی کشور، لزوم بازنگری کلی در آن را ضروری ساخته است.

در آخرین تلاش برای رفع ایرادات مذکور، طبق فراز دوم ماده ۹ برنامه ششم توسعه؛ دولت مکلف است تا پایان سال دوم برنامه سامانۀ تدارکات الکترونیکی دولت را برای اجرای تمامی مراحل، انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و دیگر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی به‌جز معاملات محرمانه با رعایت قانون تجارت الکترونیکی و قانون برگزاری مناقصات تکمیل کند. در همین راستا کلیه دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و نهادهای عمومی غیردولتی مکلف به رعایت قانون برگزاری مناقصات و انجام معاملات خود از طریق سامانۀ مذکور هستند. به‌صورت ضمنی تصویب نموده است که تمامی نهادهای عمومی غیردولتی که

شهرداری‌ها نیز یکی از آن‌ها می‌باشند؛ مکلف به رعایت قانون برگزاری مناقصات هستند که اقدام مؤثری محسوب می‌گردد، مگر آن‌که شهرداری‌ها دوباره با تحلیلی جدید و مصوبه‌ای تازه؛ همچنان خود را از شمول قوانین عمومی مستثنا نمایند.

باین حال موارد ترک تشریفات مناقصه و مزایده در صورت تعدد و ایراد تخصیص اکثر نسبت به قاعده فوق می‌تواند منشأ مشکلاتی در نتیجه تخطی از این اصول باشد. به‌عنوان مثال طبق ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۳/۱۱ به‌عنوان یک قاعده عام و به‌طور خاص ماده پنجاه و نهم آیین‌نامه مالی و معاملاتی سازمان‌های تابعه شهرداری تهران در مواردی با تصویب هیئت مدیره ملزم به برگزاری مناقصه نبوده و شرکت می‌تواند بدون انجام تشریفات مناقصه، معامله را انجام دهند.^۱

اصل منع تبعیض منشأ تغییرات مهمی در ماهیت قراردادهای اداری نسبت به قراردادهای خصوصی هست به همین دلیل است که طرفداران مناقصه عمومی توسل به چنین روشی را در انعقاد قرارداد اداری موافق با اصل تساوی در برابر تحمیلات ناشی از قدرت عمومی می‌پندارند، چراکه در چنین روشی افراد به نحو برابر امکان طرف قرارداد واقع شدن با سازمان‌های دولتی را پیدا خواهند نمود. مؤسسات و بنگاه‌های خصوصی حق دارند برای هر دسته از مشتریان خود شرایط خاص وضع کنند، ولی ادارات دولتی فاقد چنین آزادی هستند و حق ندارند نسبت به ارباب رجوع خود تبعیض غیرقانونی قائل شوند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ۲۳۹). طبق ماده ۳۵ قانون برنامه سوم توسعه در ارجاع کار و انجام معامله توسط بخش دولتی و عمومی، نباید بین دستگاه‌ها شرکت‌های دولتی و عمومی با بخش تعاونی و خصوصی تبعیض قائل شد. هم‌چنین به‌موجب موافقت‌نامه مربوط به خریدهای دولتی سازمان

۱- الف - معاملات با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌ها و ارگان‌های دولتی یا وابسته به دولت ب - معاملاتی که انجام آن‌ها با سازمان‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (موضوع ماده واحد قانون فهرست نهادها و مؤسسات غیردولتی مصوب ۱۹ تیرماه ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی) و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه آن‌ها که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام، سرمایه و یا مالکیت آن‌ها متعلق به مؤسسات و نهادهای مذکور باشد. ج - خرید یا اجاره اموال غیرمنقول بر اساس ارزیابی کارشناس رسمی دادگستری انجام خواهد شد. د - خرید کالا و خدماتی که بر اساس تأییدیه وزارت بازرگانی فروشنده انحصاری دولتی یا غیردولتی داشته باشد. ه - خرید اموال و ملزومات مورد مصرف روزانه که از طرف دستگاه‌های ذی‌ربط برای آن‌ها نرخ ثابتی تعیین شده باشد؛ و - خرید کالاهای ساخت کارخانه‌های داخلی و کرایه حمل و نقل بار و مسافر از طریق زمینی، هوایی، ریلی، دریایی و نظایر آن در صورت وجود نرخ ثابت و مقطوع مصوب مراجع ذی‌ربط ز - معاملات مربوط به خرید خدمات فعالیت‌های تحقیقاتی، آموزشی، کارشناسی، مشاوره‌ای و حقوقی. ح - خرید قطعات یدکی برای تعویض یا تکمیل لوازم و تجهیزات ماشین‌آلاتی که در شرایط اضطراری قرار گرفته و هم‌چنین ادوات و ابزار و سائل اندازه‌گیری دقیق و لوازم آزمایشگاهی علمی و فنی و حق اختراع و نظایر آن. ط - در مورد چاپ و صحافی طبق آیین‌نامه مربوط که به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. ی - خرید خدمات هنری با رعایت موازین و شئون اسلامی.

جهانی تجارت؛ دولت‌های عضو نباید مناقصه گران سایر دولت‌ها را از جریان مناقصه حذف کرده یا با اتخاذ دیگر تدابیر تبعیض آمیز شرایط مطلوب‌تر و مساعدتری را برای مناقصه گران داخلی فراهم آورند. (Hird, 1996, 132) از نظر موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت، رفتار برابر و غیر تبعیض آمیز با طرفین معامله بخش دولتی، شفافیت در فرآیندها و اطلاعات مربوط به معاملات دولتی، عمومیت و چارچوب گذاری حقوقی از اصول مهم در حفظ سلامتی و رسیدن به اهداف معاملات دولتی است و ماده ۱ موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت ۱۹۹۴ و ماده ۲ موافقت‌نامه عمومی راجع به تجارت خدمات، هر دو به صراحت رفتارهای تبعیض آمیز را منع کرده‌اند. طبق این مواد کالا و خدمات وارداتی به کشورهای عضو باید مشمول مقرراتی مشابه و یکسان با همه اعضا که همان شرط دول کامله‌الوداد هست است.

الزامات سازمان اداری در انعقاد قراردادهای اداری ناشی از لزوم رعایت مصالح عمومی است چراکه وقتی افراد معامله می‌کنند این معامله کار شخص محسوب می‌شود و چون افراد نفع شخصی خود را بهتر تشخیص می‌دهند هیچ موجهی برای محدود کردن آزادی آنها (جز در مورد صغار و محجورین) نیست؛ حال آنکه وقتی دولت معامله می‌کند آن معامله برای عموم است و به حساب خزانه و بیت‌المال منعقد می‌شود در اینجا مقتضای معامله ایجاب می‌کند که نسبت به آن نظارت بیشتری معمول گردد تا اموال عمومی حیف و میل نشود. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۳۲۲). از شمار محدودیت‌های تأمین‌کننده منافع عمومی در نظر گرفتن تشریفات مناقصه و مزایده برای تعیین طرف قرارداد اداری است. مقامات عمومی که مسئول تأمین کالا و خدمات عمومی‌اند، از آزادی عمل نامحدود برای استفاده از روش‌ها و فنون مربوط به انتخاب طرف قرارداد (پیمانکار) و اجرای قرارداد برخوردار نیستند. این محدودیت‌ها باهدف حمایت از منفعت عمومی از طریق ممانعت از تأمین و تدارک ناکارآمد و غیراقتصادی؛ همچنین باهدف تحقق سایر اهداف و مقاصد عمومی تحمیل می‌شوند. (هداوند، ۱۳۸۹: ۴۱۵). به همین جهت قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳ دربند الف ماده دوم مناقصه را به فرایندی رقابتی تعریف نموده است برای تأمین کیفیت موردنظر (طبق اسناد مناقصه)، که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه گری که کمترین قیمت مناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود این موضوع دربند الف ماده بیستم قانون مذکور تحت عنوان ارزیابی مالی و تعیین برنده مناقصه مجدداً مورد تأکید واقع شده و طی این متن مقرر شده است «... هنگام ارزیابی مالی مناقصه گری که مناسبترین قیمت را حائز شده باشد، به‌عنوان برنده اول اعلام خواهد شد...». در خصوص معاملات شهرداری طبق

ماده سی و دوم آیین‌نامه مالی و معاملاتی سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به شهرداری تهران مصوب ۱۳۸۹/۹/۷ تنها معاملات عمده باید به‌طور کلی با رعایت تشریفات مناقصه عمومی، مزایده و یا مناقصه محدود انجام گیرند. با این حال موارد ترک تشریفات مناقصه و مزایده در صورت تعدد و ایراد تخصیص اکثر نسبت به قاعده فوق می‌تواند منشأ مشکلاتی در نتیجه تخطی از این اصول باشد به‌عنوان مثال طبق ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۳/۱۱ به‌عنوان یک قاعده عام و به‌طور خاص ماده پنجاه و نهم آیین‌نامه مالی و معاملاتی سازمان‌های تابعه شهرداری تهران در مواردی با تصویب هیئت‌مدیره الزام به برگزاری مناقصه نبوده و شرکت می‌تواند بدون انجام تشریفات مناقصه، معامله را انجام دهند.^۱

این مقررات از دو جهت قابل انتقاد است. اولاً هیچ روشی برای نظارت بر کار این گروه در قانون ذکر نشده است و این هیئت موارد ترک تشریفات را می‌تواند عملاً گسترش دهد. ثانیاً، در صورت تصمیم به ترک تشریفات قانون دستورالعمل مشخصی در خصوص حفظ مصالح دولت، حفظ برابری عرضه‌کنندگان و رعایت عدالت و انصاف ارائه نکرده است. این مقررات مبهم می‌تواند در عمل به فساد و بی‌عدالتی منجر شود. (شیروی، ۱۳۸۵: ۷۵).

^۱ الف - معاملات با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌ها و ارگان‌های دولتی یا وابسته به دولت ب - معاملاتی که انجام آن‌ها با سازمان‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (موضوع ماده‌واحد قانون فهرست نهادها و مؤسسات غیردولتی مصوب ۱۹ تیرماه ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی) و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه آن‌ها که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام، سرمایه و یا مالکیت آن‌ها متعلق به مؤسسات و نهادهای مذکور باشد. ج - خرید یا اجاره اموال غیرمنقول بر اساس ارزیابی کارشناس رسمی دادگستری انجام خواهد شد. د - خرید کالا و خدماتی که بر اساس تأییدیه وزارت بازرگانی فروشنده انحصاری دولتی یا غیردولتی داشته باشد. ه - خرید اموال و ملزومات مورد مصرف روزانه که از طرف دستگاه‌های ذی‌ربط برای آن‌ها نرخ ثابتی تعیین شده باشد؛ و - خرید کالاهای ساخت کارخانه‌های داخلی و کرایه حمل‌ونقل بار و مسافر از طریق زمینی، هوایی، ریلی، دریایی و نظایر آن در صورت وجود نرخ ثابت و مقطوع مصوب مراجع ذی‌ربط ز - معاملات مربوط به خرید خدمات فعالیت‌های تحقیقاتی، آموزشی، کارشناسی، مشاوره‌ای و حقوقی. ح - خرید قطعات یدکی برای تعویض یا تکمیل لوازم و تجهیزات ماشین‌آلاتی که در شرایط اضطراری قرارگرفته و هم‌چنین ادوات و ابزار و سائل اندازه‌گیری دقیق و لوازم آزمایشگاهی علمی و فنی و حق اختراع و نظایر آن. ط - در مورد چاپ و صحافی طبق آیین‌نامه مربوط که به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است. ی - خرید خدمات هنری با رعایت موازین و شئون اسلامی.

نتیجه گیری

معامله به عنوان نماد عدالت معاوضی زمانی بر این مفروض منطقی منطبق است که تأمین کننده منافع اطراف آن باشد. در قراردادهای اداری من جمله معاملات شهرداری حضور پنهان و درعین حال همیشگی جامعه به عنوان طرف سوم قرارداد علاوه بر دو طرف خصوصی و عمومی آن ایجاب می نماید تا اصول و الزامات تأمین کننده منافع عمومی در قالب قواعدی امری و غیرقابل نقض بر این معاملات حکمرانی نماید.

با در نظر گرفتن اصول حاکم بر حکمرانی خوب و نیز استانداردهای مطرح شده در موافقت نامه راجع به خریدهای دولتی سازمان جهانی تجارت و موارد مطرح شده در سایر اسناد این سازمان می توان در راستای اصلاح نظام حقوقی معاملات شهرداری اقدام نمود. چرا که حکمرانی به مفهوم فرآیندهایی که سازمان ها و نهادهای عمومی و حکومتی طی آن امور عمومی را به انجام می رسانند؛ در فعالیت های شهرداری تجلی می یابد. در چنین شرایطی نحوه اعمال حاکمیت دولت و نیز حکمرانی عمومی مؤثر در کیفیت انتظام امور خواهد بود. در کنار ضرورت انطباق نظام حقوقی معاملاتی شهرداری با اصول مورد بحث در فوق جهت تعیین عیار و اعتبار مقررات معاملاتی این نهاد، تلاش در جهت رفع نواقص موجود در این ضوابط می بایست مورد اهتمام باشد؛ به عنوان مثال از نواقص موجود در نظام معاملات شهرداری می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

علیرغم وجود قواعد و مقرراتی در خصوص معاملات شهرداری نظیر قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۴/۰۴/۱۱، آئین نامه مالی شهرداری ها مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۱۲ و آئین نامه معاملات شهرداری مصوب ۱۳۴۲ قانون جامعی در خصوص نظام معاملات شهرداری وجود ندارد تا پاسخگوی نیازهای حقوقی نوین و کنونی جامعه باشد. چه آنکه مندرجات مقررات فوق الذکر اصولاً تکرار ضوابطی است که در قوانین عام نظیر قانون محاسبات کشور و قانون برگزاری مناقصات آمده است.

شفافیت در نظام معاملات شهرداری علیرغم پیش بینی ارائه گزارش درآمد و هزینه در ماده ۷۱ و ۷۹ قانون شهرداری، در راستای تحقق حق آگاهی عمومی مردم تضمین نشده است.

امروزه شهرداری صرفاً یک نهاد خدماتی نیست، بلکه یک سازمان مسئول در امر سیاست گذاری توسعه شهری است که در سپهر عمومی فعالیت می کند. این در حالی است که مقررات موجود عیناً در بر گرفته از نظام معاملات دولتی است نه عمومی.

نظام نظارتی در معاملات شهرداری جز نظارت عمومی شورای شهر و هیأت ۲ نفره موضوع ماده ۳۸ آئین نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۵۴/۱۰/۲۴ فاقد مکانیزم جامع و سلسله مراتبی است که گونه‌ای از محاکم اختصاصی اداری را برای معاملات شهرداری ایجاد نماید.

با وجود موانع و نواقص هنجاری و ساختاری در نظام معاملاتی شهرداری و به طور خاص آیین نامه مالی شهرداری، در راستای تحقق شفافیت، شناسایی و تضمین عدم تبعیض در مراحل مختلف قرارداد و رقابتی ساختن فرایندهای برگزاری مناقصات و تدارکات عمومی اقداماتی انجام شده است که از جمله می‌توان به تصویب «قانون برگزاری مناقصات» در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ اشاره نمود. این قانون سازوکارهای مانند؛ مستندسازی و اطلاع‌رسانی اقدامات کلیدی فرایند مناقصه، سازوکارهای رفع ابهام مناقصه گران و پاسخ‌گویی دستگاه مناقصه گزار، امکان اعتراض به اقدامات مناقصه گزار و دیگر مؤلفه‌های شفاف و رقابتی ساختن فرایند و فضای مناقصات کشور را مقرر داشته است. «قانون برگزاری مناقصات» نسبت به قانون پیشین، یعنی قانون «آیین‌نامه‌ی معاملات دولتی» مصوب ۱۳۴۹ و نیز نسبت به دیگر مقررات و به طور خاص «آیین‌نامه‌ی معاملات شهرداری پایتخت» مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی که مورد عمل در مراکز استان و شهرهای بالای یک میلیون نفر است و همچنین «آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها» مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی، دارای ظرفیت‌های بسیار بیشتری برای توسعه‌ی کار آمدی و برابری است. با این حال تصریح به شمول و تعیین حدود شمول حاکمیت این قانون بر معاملات شهرداری موضوعی است که به تضمین حقیقی حاکمیت قانون بر نظام معاملاتی منجر می‌گردد.

منابع و مآخذ:

- تهران، تحصیلات تکمیلی حقوق و علوم سیاسی، سال تحصیلی ۷۹-۷۸.
- سیمور، م، لیست (۱۳۷۴)، مشروعت و کارآمدی، ترجمه رضا زیب، تهران: فرهنگ توسعه، سال چهارم، شماره ۱۸ خرداد و تیر ۱۳۷۴.
- شمس السادات زاهدی؛ سید مهدی الوانی؛ ابوالحسین فقیهی (۱۳۹۳) ، **فرهنگ جامع مدیریت**، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ اول.
- شمعی، محمد (۱۳۸۸)، **تحلیل ماهیت و آثار قرارداد اداری در حقوق ایران**، تهران: انتشارات دستان، چاپ اول.
- شهیدی، مهدی (۱۳۸۴)، **تشکیل قراردادها و تعهدات**، تهران: انتشارات مجد، چاپ چهارم
- شیروی، عبدالحسین (۱۳۷۸)، «سازمان تجارت جهانی (گات) اهداف، مبانی و ساختار»، **مجله مجتمع آموزش عالی**، شماره ۴.
- شیروی، عبدالحسین، (۱۳۸۵)، «مقایسه قانون برگزاری مناقصات با موافقت نامه ناظر بر خریدهای دولتی در سازمان تجارت جهانی»، تهران: **مدرس علوم انسانی**، شماره ۴۷.
- طباطبائی، سید محمدحسین، (۱۳۸۶)، **المیزان**، ترجمه سید محمد باقر موسوی همدانی، قم: دفتر انتشارات اسلامی، ج ۸.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴) **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت، چاپ یازدهم.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴) **مفهوم**، انواع و قواعد حاکم بر قراردادها، عمومی، **مجله پژوهش های حقوقی**، سال چهارم، شماره ۷ صص ۹۹-۱۲۷
- ضمیری، عبدالحسین، نصیری حام، رضا (۱۳۸۹)، حکمرانی مطلوب و نقش شفافیت در تحقق آن، **پژوهشنامه علوم اجتماعی**، شماره ۵۲ .
- عباسی، بیژن (۱۳۹۲)، «تحلیل قواعد شکل گیری اعمال اداری یک جانبه»، **فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی** دانشگاه تهران: دوره ۴۳، شماره ۳.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۷)، **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر، چاپ دوم.
- عراقی، عزت ا. و حبیب زاده، محمد کاظم (۱۳۸۸) **قرارداد های دواتی در حقوق ایران: بررسی شاخص ها، حقوق خصوصی**، سال ششم، شماره ۱۵، صص ۷۷-۱۰۲
- فرنجی، درک (۱۳۷۱)، **فرهنگ توصیفی مدیریت**، ترجمه محمد صائبی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- فاخری، مهدی (۱۳۸۶) **راهکارهای الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی**، نشر ثالث، چاپ اول.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، **حقوق مدنی: قواعد عمومی قراردادها**، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، جلد سوم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱)، **فلسفه حقوق**، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، جلد اول.
- کاظمیان، غلامرضا، (۱۳۸۲) **شورای شهر یا شورای شهرداری، مجله شهرداری ها**، سال دوم، شماره ۱۳.
- لاکلین، مارتین، (۱۳۸۹) **ه بانی حقوق عمومی**، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.
- آقا بخشی، علی (۱۳۷۹)، **فرهنگ علوم سیاسی**، تهران: انتشارات چاپار.
- اعلایی فرد، محمد علی (۱۳۸۴) **اصول حاکم بر قراردادهای پیمانکاری دولتی، فصلنامه دانش ارزیابی**، سال هشتم، ماره ۲۸ صص ۴۷-۶۴
- امامی و استوار سنگری (۱۳۹۱)، **حقوق اداری جلد دوم**، تهران: میزان.
- انصاری، ولی اله (۱۳۸۰)، **کلیات حقوق قراردادهای اداری**، تهران: نشر حقوقدان، چاپ دوم.
- انصاری، ولی اله (۱۳۸۴)، **کلیات حقوق اداری**، تهران: نشر میزان، چاپ ششم.
- انصاری، ولی اله (۱۳۷۷)، **کلیات حقوق قراردادهای اداری**، تهران: نشر حقوقدان
- باباجانی، جعفر (۱۳۸۹)، **ضرورت تدوین استانداردهای حسابداری و گزارشگری مالی در بخش عمومی و چالش های فراروی آن**، تهران: **حسابرس**، شماره ۴۹
- باباجانی، جعفر (۱۳۹۰)، **ب یاز به های مفهومی و اصول حسابداری و گزارشگری مالی شهرداری ها**، تهران: مرکز مطالعات شهرداری.
- باباجانی، جعفر، قنبریان، رضا، (۱۳۸۸)، **ارزیابی فرآیند تشخیص و شناسایی درآمدهای شهرداری تهران جهت تعیین مبنای مناسب حسابداری و گزارشگری درآمدها. فصلنامه تحقیقات حسابداری و حسابرسی**، سال سوم، شماره ۱۰، تهران.
- بیژنی، مریم، (۱۳۷۸) **فراز و نشیب قانون شوراهای شهرداری ها**، دوره هفتم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، **مبسوط در ترمینولوژی حقوق**، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ اول، جلد چهارم.
- جعفری، محمد رضا (۱۳۷۷)، **فرهنگ نشر نو**، تهران: تنویر، جلد اول.
- حبیبی مجنده، محمد (۱۳۹۲)، **حقوق بین الملل اقتصادی**، تهران: انتشارات جنگل جاودانه.
- حسین زاده، محمدباقر (۱۳۷۹)، **آثار و نتایج انقلاب اسلامی ایران**، تهران: مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر.
- حق شناس علی محمد و دیگران (۱۳۷۹)، **فرهنگ معاصر هزاره**، تهران: انتشارات فرهنگ معاصر.
- خلف خانی، مهدی (۱۳۸۸)، **آسیب شناسی اجتماعی فساد اداری**، تهران: نشر دفتر گسترش تولید علم، چاپ اول.
- رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۷)، **ویژگی های قرارداد های اداری، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران**، دوره ۳۸ شماره ۲
- زارعی، بتول و غلامی، رضا (۱۳۹۰) «جایگاه حساب مستقل در چارچوب های مفهومی حسابداری دولتی»، تهران: **حسابرس**، شماره ۵۵.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۷۹-۱۳۷۸) **جزوه حقوق اداری تطبیقی**، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد

11-UNESCAP (2002), **what is Good governance**, available at: [http://www. Unscap, or huset/ governance](http://www.Unscap.or.huset/governance).

12-UNODC, **Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption**, New York, UNODC, 200.

13-UNOPS, (2011), **Transparency and public procurement**, Supplement to the Annual Statistical Report on United Nations Procurement.

-مولایی، آیت (۱۳۹۳)، **قراردادهای اداری**، تهران: نشر میزان.
-میدری احمد و خیرخواهان، جعفر، (۱۳۸۳) **حکمرانی خوب**، بنیان توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

-میدری، احمد (۱۳۸۱)، **سازگاری انواع حکمرانی شرکتی با اقتصاد ایران**، پایان نامه دکتری، تهران: دانشکده اقتصاد دانشگاه -نیکزاد لاریجانی، سید حسن، (۱۳۸۱) **پرسی رابطه حقوقی بین شورهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها**.

-هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۸۹)، **اصول حقوق اداری**، تهران: انتشارات خرسندی.

-هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، هداوند، مهدی، (۱۳۸۹) **حقوق اداری تطبیقی**، جلد اول، تهران: انتشارات سمت.

-منابع لاتین

1-Alasdair Roberts(1999), **Access to government information: An overview of issues**, the Carter Centre, Atlanta, , Also in: [http://www.Transparency.org/working and papers/Roberts/Roberts f 01.html](http://www.Transparency.org/working_papers/Roberts/Roberts_f01.html)

2- J.M.BalkinT (1998) "**How Mass Media Simulation political transparency**", in: [http://www.yale.edu/law web/Jbalkin/articles/Media01.html](http://www.yale.edu/law_web/Jbalkin/articles/Media01.html)

3-Bannon Zan (1999) "The fight against corruption, A world bank perspective", **Workshop on transparency and governance**, Central America country management unit, Stockholm, Sweden: 25-28.

4-"Civil society(1999) Participation and transparency in central America", **United nation development programme Bureau for Latin American and the Caribbean**, Presented in workshop on transparency and governance, Stockholm, Sweden: 25-28

5-Hird, joan (1996)" **Government procurement** " University of Adelaide, p 132

7-Rhodes R.A.W (1999), " **Theoretical perspectives on the plural state**",p.209.

8- Ruppel W. (2009). **GAAP for Governments. Wiley & Sons Inc-GASB**. (1999). Basic Financial Statement and Management Discussion and Analysis for State and Local Governments,

9-Ross, Alf(1958) **On Law and Justice. Berkeley: University of California Press**, P 34.

10-J.Stiglitz,(1999) "**On liberty, The right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**". Oxford amnesty lecture, Oxford, UK