فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال دوم، شماره ۵، پاییز ۱۳۹۳

جایگاه قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی در نظام حقوق اداری ایران

عبدالرضا برزگر[۱] تهمینه رحمانی[۲]

دریافت: ۱۳۹۳/۰۱/۱۷

پذیرش: ۱۳۹۳/۰۳/۱۱

چکیده

مشارکت عمومی خصوصی به ترتیبات قراردادی طولانی مدت اطلاق می‌شود که میان نهادهای بخش دولتی و بخش خصوصی منعقد می‌شود. مشارکت عمومی خصوصی، براساس اشتراک‌گذاری اموال و مهارت‌ها، روابط بلندمدت، اشتراک‌گذاری سود، ریسک و نوع تصمیم‌گیری به صورت جمعی، پایه‌ریزی شده و بر مبنای همکاری مشترک بین بازیگران دولتی و خصوصی محقق می‌گردد. در روش یاد شده، دولت به جای عهده‌دار شدن اجرای یک پروژه، امتیاز احداث و بهره‌برداری از آن را برای مدتی معین به شریک خصوصی واگذار می‌کند. شریک خصوصی مسئولیت تأمین و گردآوری سرمایه لازم و طراحی پروژه را نیز برعهده دارد در حالی که در قراردادهای پیمانکاری عمومی، مفاد قرارداد بر اساس نگرش کارفرمایی و پیمانکاری تنظیم می‌گردد نه برپایه، شراکت و توازن میان طرفین، به طوری که برای تحقق مشارکت عمومی خصوصی، حتی بخش عمومی متعهد به ارائه تضامین به بخش خصوصی نیز می‌گردد تا بتواند در اجرای پروژه‌های زیربنایی از همکاری و مشارکت بخش خصوصی بهره‌مند گردد. از آنجایی که هنوز بسیاری از بخش‌های دولتی در تلاش هستند تا به مثابه قراردادهای پیمانکاری عمومی، شرایطی را به شریک خصوصی تحمیل نمایند؛ لذا به نظر می‌رسد اصلاح نظام حاکم بر قراردادهای عمومی و اداری به منظور تسهیل فرایند مشارکت میان بخش عمومی و خصوصی و علی‌الخصوص نگرش بخش عمومی به عنوان شریک نه به عنوان کارفرما به طیف گسترده‌ای از ضوابط و قوانین و مقررات نیاز دارد. در این تحقیق، جایگاه و ماهیت قرارداد مشارکت عمومی خصوصی، براساس قوانین موجود به چالش کشیده شده است و نگارندگان تلاش نموده‌اند تا ماهیت دوگانه‌ای را براساس موضوع مشارکت، توصیف نمایند.

---

۱. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد میبد.
Abdolreza_barzegar@yahoo.com

۲. دکترای حقوق عمومی. tinrahmani@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

واژگان کلیدی: مشارکت عمومی خصوصی، قراردادهای تدارکات عمومی، اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، قراردادهای اداری.

مقدمه

سرمایه‌گذاری به صورت مستقیم و غیرمستقیم است. با استفاده از روش سرمایه‌گذاری مستقیم، بخش خصوصی اجرای یک طرح را از ابتدا تا انتهای آن طرح بر عهده می‌گیرد یا به عبارت بهتر، طرح به تملک بخش خصوصی درآمده و تنها مالک طرح، بخش خصوصی است که با سرمایه‌گذاری خود، کلیه تعهدات بخش دولتی را بر عهده گرفته و برای همیشه مسئول اجرا و بهره‌برداری آن طرح شناخته می‌شود. مشارکت عمومی خصوصی، یکی از روش‌های انجام سرمایه‌گذرای مستقیم است (غمامی، ۱۳۹۱: ۷۵۶). انجام یک پروژه زیرساخت به صورت مشارکت عمومی خصوصی یا در قالب پیمانکاری عمومی، در آغاز به میزان ریسکی که توسط طرفین تقبل می‌شود، بستگی دارد و عامل کلیدی در فهم نقش ریسک‌ها در یک مشارکت عمومی خصوصی، همانا ارتباط میان تحمل ریسک و کارایی پروژه است و علت اساسی ایجاد مشارکت عمومی خصوصی به جای سایر روابط حقوقی متداول در گذشته، علی‌الخصوص قراردادهای پیمانکاری دولتی با ویژگی نقش دولت به عنوان کارفرمای مطلق، ایجاد اصلاحات نوین در ارائه خدمات عمومی و دستیابی به کارایی توسط بخش خصوصی در مقایسه با آن چیزی است که قبلاً فقط توسط بخش عمومی و به صورت تدارکات عمومی ارائه می‌شده می‌باشد (هیبتی و احمدی، ۱۳۸۸: ۱۰۰). اصل اساسی در مدیریت ریسک به این موضوع اشاره دارد که ریسک باید به افراد یا گروه‌هایی که توانایی تحمل ریسک را دارند، تخصیص یابد. بخش دولتی می‌تواند از ریسک‌های احتمالی که از جانب دولت احتمال وقوع آنها وجود دارد جلوگیری نماید یا در ریسک‌های احتمالی دیگر با بخش خصوصی شریک شود. همچنین راه‌های دیگری نیز برای پاسخگویی به ریسک‌ها در پروژه‌های زیربنایی می‌باشد، می‌توان به پذیرش ریسک، کاهش ریسک، تسهیم یا مشارکت ریسک، انتقال ریسک اشاره نمود (عبدی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۸– ۲۹).

در جهان امروز، مشارکت عمومی خصوصی، برای توسعه عملیات زیرساختی با برابری شریک عمومی و شریک خصوصی است. جواز قانونی تحقق خصوصی‌سازی به روش مشارکت عمومی خصوصی در ایران نیز از مفاد آیین‌نامه اجرایی بند (۱۲۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کشور به طور خاص و نیز مفاد قانونی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، سند چشم انداز ۲۰ ساله نظام و فرمان اجرایی شدن اصل چهل و چهار قانون اساسی، قابل استناد است لیکن تصویب قانون خاص در این زمینه ضروری می‌نماید. ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، خلأ قانونی ورود

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

بخش خصوصی و همکاری این بخش با بخش دولتی را در اکثر فعالیت‌های اقتصادی صدر اصل ۴۴ قانون اساسی مجاز می‌شمرد (اسدزاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۰۰).

مسأله بنیادین در تحقیق حاضر، بررسی ماهیت قرارداد مشارکت عمومی خصوصی است. فرض اصلی این است که قرارداد مشارکت عمومی خصوصی، به نوع خاصی از قرارداد مشارکت پایدار بین بخش دولتی و بخش خصوصی اطلاق می‌شود که هدف از آن تأمین بودجه، ساخت، نوسازی، مدیریت و نگهداری زیرساخت‌ها و تهیه خدمات است و دارای عناصری مانند: همکاری، دوام، تولید مشترک و توسعه، تقسیم هزینه‌ها و منابع، تقسیم سود یا زیان، توزیع و مدیریت ریسک می‌باشد و با دیگر انواع مشارکت‌های مندرج در قوانین موجود، متفاوت و متمایز است.

روش تحقیق ما در این پژوهش تحلیلی و توصیفی و گاهی سندکاوی و مشاهده اسناد و مدارک حقوقی و رویه‌های قضایی خواهد بود و بیشتر با استفاده از منابع سندی و کتابخانه‌ای مطالب گردآوری و تجزیه و تحلیل می‌شود که می‌تواند مورد استفاده مراجع ذی‌صلاح قانونگذاری، اجرایی وحتی قضایی قرار گیرد؛ لذا این پژوهش علاوه بر جنبه‌های بنیادین خصوصیات کاربردی نیز خواهد داشت.

فصل اول: مفاهیم و مبانی بنیادین مشارکت عمومی – خصوصی و مقایسه آن با سایر قراردادها

۱. مفهوم و معنای مشارکت

واژه مشارکت[1] از حیث لغوی به معنای درگیر شدن و تجمع برای منظور خاص است. در مورد معنای اصطلاحی آن بحث‌های فراوانی شده است، ولی در مجموع می‌توان جوهره اصلی آن را درگیری، فعالیت و تأثیر پذیری دانست (غفاری و جمشید زاده، ۱۳۹۰: ۱۹). از اواخر دهه ۱۹۵۰، مفهوم «مشارکت» و «توسعه مشارکتی» به منزله مفهومی مهم در مباحث توسعه اقتصادی و اجتماعی مطرح شد. در آن زمان دو مشکل اساسی در طرح‌های توسعه، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران را به ارزیابی مجدد و بازنگری این قبیل برنامه‌ها واداشت. شکست این برنامه در دستیابی به اهداف خود، این تصور را تقویت کرد که فقدان مشارکت‌های مردمی در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها، زمینه ناکامی آنها را فراهم کرده است. این دیدگاه که در بررسی

1. Participation

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

مشارکت دیدگاهی ابزارگرایانه محسوب می‌شود، مشارکت را فی‌نفسه هدف نمی‌داند، بلکه آن را ابزاری جهت توفیق برنامه‌های توسعه در نظر می‌گیرد و این دیدگاه اساس ایجاد مشارکت عمومی خصوصی گردیده است (رهنما، ۱۳۷۷: ۱۱۶–۱۱۷). آماده کردن نوآورانه شرکای خصوصی (Larocque, 2008: 52) جذب و مذاکره با مناسب‌ترین شرکای آینده (keentchkeH & Davies, 2006: 120) و پیوندهای استراتژیک با سازمان‌های خارجی (Downes, 2006: 93) از رموز موفقیت مشارکت‌های عمومی خصوصی است و صرف‌نظر از نتیجه‌ای که از یک مشارکت به دست می‌آید، مشارکت‌های عمومی خصوصی باید هدفمند باشند. از این روی، برنامه‌ریزی و پیش‌نگری برای تداوم و موفقیت مشارکت‌ها حیاتی است (عزیزی و دیگران، ۱۳۹۲: ۷۹–۸۰).

بوروکراسی اداری برای تحقق بسیاری از امور، نسبت به بخش خصوصی بسیار کند و طاقت‌فرسا است؛ مثلاً فرایند اداری ثبت و تأسیس یک مدرسه خصوصی را در نظر داشته باشید، نتیجه اینکه بسیاری از رویه‌های گزینش، تأیید صلاحیت مؤسسان با اعمال سلیقه‌های فردی و گاه جزمی در حقوق اداری همراه است و بدین ترتیب، موجب می‌شود تا شریک بخش خصوصی از پیگیری فرایند تأسیس مدرسه خصوصی، انصراف دهد. در حالی که بخش عمومی به دنبال کاستن هزینه‌های دولت است، بورکراتیک اداری، مانع تحقق مشارکت بخش خصوصی در تأسیس مدرسه خصوصی می‌شود. بنابراین رعایت ملاحظات فنی و سازمانی و تعیین نوع امور به حاکمیتی یا تصدی‌گری می‌توانند برای موفقیت مشارکت‌ها ضروری باشند. (عزیزی و دیگران، ۱۳۹۲: ۸۱)

۲. اصطلاح (PPPs)[1]

مشارکت عمومی خصوصی توافق‌نامه‌ای میان دولت و بخش یا بخش‌های خصوصی است که براساس آن بخش یا بخش‌های خصوصی نسبت به ارائه خدمات عمومی هم‌راستا با اهداف ارائه خدمات دولت و اهداف سودآوری بخش خصوصی و به نحوی اثربخش که ریسک کافی به بخش خصوصی منتقل شود اقدام می‌کند. در این مدل، بخش خصوصی از طریق یک کسب و کار ساده دارایی مورد نیاز را تدارک و نسبت به ارائه خدمات به عموم اقدام و در عوض در قبال کیفیت و میزان خدمات ارائه شده حق‌الزحمه خدمات دریافت می‌نماید (امین‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۱۹–۱۲۰). در مشارکت عمومی خصوصی به جای اینکه بخش عمومی اقدام به ایجاد دارایی سرمایه‌ای

1. Public Private Partnerships

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

و ارائه خدمات عمومی نماید، بخش خصوصی است که دارایی مورد نیاز را تدارک دیده و در قبال خدمات ارائه شده، حق‌الزحمه خود را دریافت می‌کند (سعیدی، ۱۳۹۱: ۵۶۰).

۳. تأسیسات و خدمات زیربنایی

تأسیسات و خدمات زیربنایی عمومی می‌توانند به منزله تأسیساتی که برای فعالیت‌ها و عملکرد اقتصاد و جامعه مورد لزوم هستند، تعریف شوند (یسکومب، ۱۳۹۲: ۲). تأسیسات زیربنایی عمومی به دو گروه زیر تقسیم می‌شوند:

۱-۳. تأسیسات زیربنایی «اقتصادی»، نظیر تأسیسات حمل و نقل و شبکه‌های تأسیسات و خدمات عام‌المنفعه (برای آب، فاضلاب، برق و غیره) که برای فعالیت‌های روزمره اقتصادی ضروری هستند.

۲-۳. تأسیسات زیر بنایی «اجتماعی» نظیر مدارس، بیمارستان‌ها، کتابخانه‌ها، زندان‌ها و غیره.

بخش خصوصی نمی‌تواند تأسیسات و خدمات زیربنایی که می‌بایستی به عنوان «کالای عمومی» آزادانه در دسترس همه باشد، تأمین نماید؛ از این رو، مداخله بخش عمومی مورد نیاز می‌باشد. ارائه رقابتی تأسیسات و خدمات زیربنایی ممکن است کارآیی لازم را به همراه نداشته باشد و از این رو، تأمین انحصاری آنها نیازمند برقراری نوعی کنترل بخش عمومی در این زمینه می‌باشد؛ لذا طرح‌های «مشارکت» می‌توانند به عنوان روش جدیدی از تسهیل مداخله بخش خصوصی در این زمینه جهت کمک به اجابت تقاضای بالا برای تأسیسات و خدمات زیربنایی، تلقی گردند (یسکومب، ۱۳۹۲: ۳).

۴. طبقه بندی الگو های مشارکت

وقتی از مشارکت عمومی خصوصی سخن می‌گوییم، منظور ما شکل‌دهی نوعی مشارکت در زمینه تأمین مالی، طراحی، ساخت، مالکیت و عملیات پروژه‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه است. ظهور این نوع مشارکت، به عنوان راهکار بنیادین در زمینه توسعه زیرساخت کشورها با استفاده از تخصص بخش خصوصی محسوب می‌شود. اصل اساسی در تنظیم چارچوب حقوقی در روابط میان شرکای بخش عمومی و بخش خصوصی، نحوه تقسیم مدیریت حقوقی کلیه ریسک‌ها به طور عادلانه می‌باشد یعنی ریسک‌ها باید به افراد یا گروه‌های مشارکت کننده، براساس توانایی تحمل ریسک تخصیص پیدا کند. در راستای تحقق اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، واگذاری پروژه‌های زیرساختی دولت به بخش

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

خصوصی بر اساس نحوه تقسیم ریسک و مدیریت حقوقی فعالیت مورد مشارکت، تحقق می‌پذیرد (هیبتی و احمدی، ۱۳۸۸: ۱). نگاهی استقرایی به الگوهای موجود مشارکت عمومی خصوصی در جهان نشان می‌دهد که می‌توان آنها را بر حسب سه معیار متفاوت طبقه‌بندی نمود: بر حسب مشارکت، بر حسب نوع زمینه مشارکت و بر حسب سازماندهی مشارکت. زمینه‌سازی جهت جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی خصوصی، به این عوامل بستگی دارد: اولاً مقررات‌زدایی (تکلیف ماده ۷ قانون اصل ۴۴)، ثانیاً رفع تبعیض بین شرکت‌های دولتی و غیردولتی (تکلیف ماده ۸ قانون اصل ۴۴)، ثالثاً تنظیم و ایجاد فضای کسب و کار (تکلیف ماده ۹۱ پیش‌نویس لایحه ایجاد فضای کسب و کار)، رابعاً تقویت بخش تعاونی (تکلیف مواد ۹ و ۲۹ قانون اصل ۴۴)، خامساً توانمندسازی بخش خصوصی (تکلیف ماده ۲۸ قانون اصل ۴۴)، سادساً گزارش مشارکت عمومی خصوصی در راستای تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در حوزه‌هایی که قبلاً در انحصار دولت بوده و تشویق بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری (دانش جعفری، ۱۳۹۱: ۴۵۳–۴۵۵).

۵. قوانین و مقررات مربوط به مشارکت عمومی خصوصی

بند ب ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم مصوب ۱۳۸۹، مشارکت عمومی خصوصی را به عنوان یک روش اجرایی برای اجرا، مدیریت و بهره‌برداری از پروژه‌های زیربنایی عنوان نموده است؛ در حالی که مفاد این بند، هیچ گونه دلالت روشنی بر نوع و ماهیت قرارداد مورد استفاده جهت اجرای این روش ندارد. همچنین، بند هـ آیین‌نامه اجرایی بند ۱۲۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، مشارکت عمومی خصوصی، مشارکت (کنسرسیوم) بخش‌های دولتی با غیردولتی و در سایر مفاد این آیین‌نامه به توضیح معانی و اصطلاحات رایج در مشارکت عمومی خصوصی پرداخته است. آیین‌نامه مذکور در مقایسه با قانون خاص مشارکت عمومی خصوصی که در بیشتر کشورهای توسعه یافته جهان، اصدار یافته است، از کاستی‌ها و نواقص عدیده برخوردار بوده و اگرچه به عنوان مستند قانونی خاص برای رفع خلأهای موجود در تنظیم این نوع قراردادها به کار می‌رود ولی قادر به پاسخگویی به بسیاری از چالش‌های موجود از جمله نحوه تسهیم و تقسیم ریسک‌های قراردادی که از موضوعات پر اهمیت در بحث مشارکت عمومی خصوصی است، نمی‌باشد.

بند هـ آیین‌نامه اجرایی بند ۱۲۶ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، در راستای اجرای بند ب ماده ۲۱۴ قانون پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹، نیز متضمن بیان قرارداد یا ترتیبات قراردادی مشخصی جهت اجرای روش مشارکت عمومی خصوصی نمی‌باشد. این بند تنها به بیان این نکته

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

تأکید داشته است که اجرای طرح‌های موضوع بند ب ماده ۲۱۴ صرفاً از طریق پیمانکاران بوده و دستگاه اجرایی می‌بایست با انعقاد قرارداد اجاره دراز مدت با پیمانکاران و یا با انعقاد قرارداد درازمدت خرید با پیمانکاران، تأسیسات احداثی یا دیگر خدمات تولیدی آنها را پیش خرید نماید. این حکم از جهات ذیل قابل توجه است: اولاً علی‌رغم تنوع روش‌های موضوع بند ب ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم، وضع حکم نسبت به هریک، به صورت کلی و بدون توجه به خصوصیت‌های هرکدام موجب ابهام قانونی شده است. ثانیاً به نظر می‌رسد مقنن روش‌های اجرایی بند ب ماده ۲۱۴ را محدود به روش پیمانکاری با اضافه کردن شروط ضمن عقد نموده است و روش و ساختار قراردادی جامعی که مبین ویژگی‌ها و مزیت‌های مشارکت عمومی خصوصی باشد از قبیل واگذاری صلاحیت‌های تصدی دولت در امور زیربنایی به بخش خصوصی، مشارکت دادن مردم در فرایند ایجاد، توسعه و مدیریت پروژه‌ها از طریق خرید محصول و محدود کردن نقش دولت به سیاست‌گذاری و وضع مقررات و نیز عدم وابستگی طرح‌های دارایی‌های سرمایه‌ای به بودجه را پیش‌بینی ننموده است. ثالثاً ذکر روش‌های متعدد در بند ب ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم، نشان می‌دهد که هریک از روش‌های مندرج در این بند با یکدیگر متفاوت هستند و ذکر مصادیق متعدد مؤید این مطلب است (شهنیایی، ۱۳۹۱: ۶۱۹).

ضروری است در اینجا به دستورالعمل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تحت عنوان چارچوب موافقت‌نامه مشارکت عمومی خصوصی مورخ ۹۳/۸/۲۰ نیز اشاره گردد. استانداردسازی و الگوسازی قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی، یکی از شیوه‌های آسان‌سازی تنظیم این نوع قراردادها است (یزدی، ۱۳۹۱: ۷۳۹). دستور العمل مذکور، به استناد ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه و با عنایت به ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به منظور تسهیل مشارکت بخش خصوصی در توسعه کشور و ارائه خدمات عمومی، تهیه و ابلاغ گردیده است. رعایت مفاد دستورالعمل مورد اشاره، از طرف دستگاه‌های اجرایی، متقاضیان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، مهندسان مشاور، پیمانکاران و عوامل دیگر در مشارکت عمومی خصوصی برای ارائه خدمات عمومی، ضمن تطبیق آن با شرایط حقوقی دو طرف موافقت‌نامه، نحوه تأمین مالی، انتقال، بهره‌برداری، اندازه پروژه و میزان پیچیدگی محیط حقوقی کار، الزامی است. همچنین در متن ابلاغیه دستورالعمل چارچوب موافقت‌نامه مشارکت عمومی خصوصی تذکر داده شده است که دستگاه اجرایی طرف مشارکت (سرمایه‌پذیر)، بایستی قبل از اقدام به انعقاد قرارداد مشارکت از وجود پیش نیازهای زیر اطمینان حاصل کند:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

– اولاً گزارش توجیه فنی، اقتصادی، مالی، زیست محیطی پروژه که به تأیید مراجع ذی‌ربط رسیده است.

– ثانیاً مصوبه یا تأییدیه مراجع ذی‌ربط مبنی بر موافقت با آغاز اجرای پروژه.

– ثالثاً وجود اعتبار کافی متناسب با تعهدات دستگاه اجرایی در قرارداد مشارکت.

– رابعاً گزارش تصمیم به استفاده از روش مشارکت عمومی خصوصی برای اجرای پروژه مورد نظر که به تأیید مسئولین دستگاه و واحد مشارکت عمومی خصوصی رسیده است. در موارد استفاده از سرمایه‌گذار خارجی تأیید سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی نیز الزامی است.

– خامساً تشکیل کارگروه مشارکت پروژه، متشکل از مشاوران حقوقی، مالی، اقتصادی و فنی دو طرف برای تبیین شرایط و الزامات انجام مشارکت عمومی خصوصی از سوی سرمایه‌پذیر و سرمایه‌گذار و تمشیت امور مشارکت تا نافذ شدن موافقت‌نامه. موافقت‌نامه مشارکت عمومی خصوصی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، در سه بخش تنظیم شده است: بخش اول، مربوط است به راهنمای کاربرد موافقت‌نامه مشارکت عمومی خصوصی؛ بخش دوم، به ارائه نمونه استاندارد موافقت‌نامه مشارکت عمومی خصوصی پرداخته و در بخش سوم، پیوست‌های این نوع موافقت‌نامه آمده است.

بدون شک قوانین و مقررات یکی از ارکان اصلی مشارکت بخش عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت‌های یک کشور است. در حال حاضر در حوزه مشارکت عمومی خصوصی مقررات عموماً به صورت پراکنده و در بخش‌های مختلف با توجه به نیازهای همان بخش تدوین گردیده است. تأسیس یک چارچوب قانونی مؤثر و مناسب پیش شرطی برای ارتقای مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های زیربنایی است. قانون مذکور می‌بایست بر اساس اصولی استاندارد تدوین گردد. اصل اول، قانون بایستی سیاست شفافی در خصوص مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیربناهای کشور دارا باشد. اصل دوم، قانون بایستی بنیاد صحیحی را برای واگذاری امتیازات به بخش خصوصی پی‌ریزی نماید. اصل سوم، قانون بایستی دارای قواعد شفافی باشد. اصل چهارم، قانون بایستی چارچوب با ثبات و قابل پیش‌بینی را دارا باشد. اصل پنجم، قانون بایستی انصاف، شفافیت و دسترسی به قواعد و رویه‌های مربوط به قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی را ارتقا دهد. اصل ششم، قانون بایستی هماهنگ با نظام قانونی کشور و سایر مقررات مرتبط با آن باشد. اصل هفتم، قانون بایستی مذاکره در خصوص شروط قراردادی را به رسمیت بشناسد. اصل هشتم، قانون بایستی روش مناسبی را برای حل و فصل اختلافات از طریق

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

دادگاه‌ها یا هیأت‌های داوری پیش‌بینی نماید. اصل نهم، قانون بایستی قبول تضامین و تعهدات توسط دولت را مجاز بشمارد. اصل دهم، قانون بایستی حق وثیقه مؤسسات مالی و بانک‌ها را در خصوص دارایی‌های پروژه به رسمیت بشناسد. اصل یازدهم، ثبات بلندمدت پروژه‌ها در قانون پیش‌بینی شود. اصل دوازدهم، قانون بایستی حدود اختیارات مقامات دولتی مؤسسات مجاز و حوزه‌های فعالیت آنها را تبیین نماید. اصل سیزدهم، قانون بایستی هدف از واگذاری پروژه به بخش خصوصی و حدود واگذاری را اعلام نماید (عزیزی، ۱۳۹۱: ۶۶۴).

٦. مقایسه قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی با سایر قراردادها

٦-١. مقایسه مشارکت عمومی- خصوصی با پیمانکاری عمومی

مقاطعه یا پیمانکاری، قراردادی است که به موجب آن دولت یا مؤسسات و سازمان‌های عمومی انجام عمل یا فروش کالایی را با شرایط معینی در برابر مزد و در مدت معین به شخص حقیقی یا حقوقی به نام پیمانکار (مقاطعه کار) واگذار می‌کنند. موضوع پیمان ممکن است ایجاد ساختمان یا حمل و نقل و یا تهیه و تدارک کالا یا انجام عملی باشد (رحمانیان،۱۳۹۰: ۱۰۶). به عهده گرفتن مسئولیت انجام کل یک پروژه یا بخش اعظم مستقل و به ویژه اجرایی آن از مطالعات مقدماتی و توجیه‌پذیری تا برنامه‌ریزی، طراحی، تدارکات و تأمین، احداث ابنیه و تأسیسات، ساخت و آزمون ماشین‌آلات و تجهیزات، تدارکات، حمل، نصب، راه‌اندازی و آزمون‌های بهره‌برداری و تحویل به کارفرما توسط یک پیمانکار واحد جزو وظایف پیمانکاری عمومی است. قراردادهای پیمانکاری عمومی، در ردیف قراردادهای اداری محسوب می‌شوند که البته شرایط و ویژگی‌های خاص خود را دارند. مهم‌ترین شاخصه و ویژگی این قراردادها[1]، آن است که بسیاری از اصول عرف و رایج در قراردادهای خصوصی با هدف حفظ حقوق عامه نادیده گرفته می‌شود. به عبارت دیگر، سازمان عمومی، فاقد اختیارات کامل در انعقاد این نوع پیمان‌ها است. شرکت‌های خصوصی، اغلب ادعا می‌کنند که نوآوری‌های بسیاری دارند که می‌توانند دانش آنها را در اختیار بخش دولتی قرار دهند. در مشارکت‌های عمومی خصوصی، بخش خصوصی می‌تواند با سازمان‌های دولتی وارد مذاکره شود، این امکان را دارند که در زمینه‌های اجرایی ترتیبات مشارکت، با یکدیگر کار کنند. شیوه‌های جدید ارائه خدمات از اصلی‌ترین سیاست‌های مشارکت دولتی خصوصی هستند. در حالی که در قرارداد پیمانکاری عمومی، روال کار همیشه به این ترتیب نیست. انعقاد قرارداد به شیوه پیمانکاری عمومی، چون بر مجموعه‌ای از اهداف با اولویت

۱. ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه مصوب پانزده اسفند ۱۳۵۲

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

منافع عمومی تأکید دارد، معمولاً با مشکلاتی همراه بوده است؛ اما قراردادهای مشارکت‌های عمومی خصوصی توانسته‌اند با تکیه بر دو عامل همکاری و اعتماد دو طرفه تا حدی این مشکلات را بر طرف کنند. در برخی از انواع قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی، شریک خصوصی برای مدتی مالک طرح شده و هزینه اجرای طرح را از محل آن استهلاک می‌نماید در حالی که در پیمانکاری عمومی، رابطه کارفرما و پیمانکار تنها تا مرحله راه اندازی طرح بوده و با ساخت و راه اندازی، مالکیت بلافاصله به کارفرما منتقل می‌شود و پیمانکار حق مالکیت و بهره‌برداری از طرح را ندارد. امروزه در کشور ما تقریباً بیشتر امور اجرایی دولتی در این چارچوب انجام می‌شوند. هنگامی که دستگاه اجرایی قراردادی را با پیمانکار منعقد می‌نماید، موظف است تمامی اعتبار اجرای طرح را از قبل در سهم بودجه سالانه خود پیش‌بینی نماید. در حالی که در مشارکت عمومی خصوصی، به جای اینکه بخش عمومی نسبت به تدارک دارایی سرمایه‌ای و ارائه خدمات عمومی اقدام نماید، این بخش خصوصی است که از طریق یک کسب و کار ساده که با هزینه بخش خصوصی تأمین مالی و اداره می‌شود دارایی مورد نیاز را تدارک و نسبت به ارائه خدمات به عموم اقدام و در عوض در قبال کیفیت و میزان خدمات ارائه شده حق‌الزحمه خود را دریافت می‌نماید. در اینجا، بخش عمومی ضمن برخورداری بهینه از تخصص، منابع و نوآوری بخش خصوصی قادر خواهد بود تا به ارائه خدمات کارا و اثربخش بپردازد (هیبتی و احمدی، ۱۳۷۸: ۸۲). همچنین مسأله خرید تضمینی کالا یا محصول مشارکت عمومی خصوصی به تحقق بازار رقابتی می‌انجامد؛ به عنوان نمونه، مکانیزم تعیین قیمت خرید برق تولیدی نیروگاه‌های خصوصی به مبادلات بازار برق رقابتی، مرتبط می‌باشد. استخراج قیمت خرید تضمینی برق یا هر نوع کالای عمومی که حاصل مشارکت عمومی خصوصی است، یکی دیگر از ابعاد قابل توجه در این زمینه می‌باشد (حیدری، ۱۳۹۱ : ۳۲۶).

۲-٦. مقایسه قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی با اوراق مشارکت

اوراق مشارکت، در اصطلاح علم اقتصاد، عبارت از اوراق بهاداری که توسط دولت، شهرداری، شرکت‌های دولتی و خصوصی برای تأمین اعتبار طرح‌های عمرانی در کشور منتشر می‌گردد. اوراق مشارکت با مجوز بانک مرکزی برای تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز، طرح‌های سودآور تولیدی و خدماتی (به استثنای امور بازرگانی) در چارچوب عقد مشارکت مدنی منتشر می‌شود. اوراق مشارکت، به سرمایه‌گذارانی که قصد مشارکت در اجرای طرح‌های یادشده را دارند از طریق عرضه عمومی واگذار می‌گردد. دستگاه دولتی و یا غیر دولتی به موجب ماده یک قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶، برای تأمین قسمتی ازمنابع مالی مورد نیاز برای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت و طرح‌های سودآور تولیدی و ساختمانی و خدماتی و تهیه مواد اولیه مورد نیاز، واحدهای تولیدی اجازه انتشار اوراق مشارکت را دارد. در اوراق مشارکت، اصل بر مشارکت است و سرمایه‌گذار در یک پروژه تولیدی خاص یا مجموعه‌ای از پروژه‌های تولیدی در حال اجرا سهیم است. این سهیم بودن به معنای سهیم بودن فقط در منافع است و نه در ضررهای احتمالی پروژه است؛ از این رو، فروش اوراق مشارکت توسط دولت برای اقتصاد کشور زیان‌آور است و مزیت مشارکت عمومی خصوصی، نسبت به رویه فعلی فروش اوراق مشارکت در این است که ضمن تأمین منابع مالی دولت برای اجرای پروژه‌های عمرانی و بکارگیری سرمایه‌های خصوصی در جهت توسعه اقتصاد ملی، از گسترش اقتصاد دولتی و توسعه مالکیت و تصدی‌گری دولت نیز ممانعت به عمل می‌آید.

۳-٦. مشارکت عمومی - خصوصی یا واگذاری حق‌الامتیاز

مشارکت بخش عمومی و خصوصی به «واگذاری حق‌الامتیاز» نیز معروف است. این روش نوعی مدل مبتنی بر «پرداخت توسط استفاده کنندگان» است که در آن، طرف بخش خصوصی (صاحب حق‌الامتیاز) مجاز است در مقابل استفاده از تأسیسات و خدمات عمومی ایجاد شده، عوارضی را تحت عنوان «کارمزدهای خدمات» وضع نماید؛ برای مثال، پرداخت عوارض توسط استفاده کنندگان از یک پل، تونل و یا جاده. از محل این عوارض، هزینه‌ای که صاحب حق‌الامتیاز برای ساخت و بهره‌برداری از آن تأسیسات متحمل شده، بازپرداخت شده و در پایان مدت حق‌الامتیاز، تأسیسات مورد نظر تحت کنترل بخش عمومی قرار می‌گیرد. نقش بخش عمومی در «واگذاری حق‌الامتیاز» بدین گونه است که چارچوب قانونی را که معمولاً به شکل قرارداد بین طرف بخش عمومی و صاحب امتیاز است، از طریق وضع قوانین و مقررات ناظر بر آن امتیاز خاص ایجاد می‌نماید که به موجب آن، نحوه انتخاب «صاحب امتیاز»، جزئیات مورد نیاز برای ساخت و راه اندازی تأسیسات مورد نظر، تنظیم می‌شود (یسکومب، ۱۳۹۲: ۹).

فصل دوم: ماهیت حقوقی قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی

۱. مشارکت عمومی خصوصی در امور حاکمیتی

در ادبیات جدید وظیفه اول به عنوان یک مأموریت حاکمیتی برای دولت حفظ گردید. در همین زمینه تنظیم استانداردها، مقررات و پایش صحیح به عنوان ابزارهای آن معرفی شده‌اند. از سوی دیگر، سرمایه‌گذاری، کسب درآمد و انجام فعالیت‌های تجاری در حوزه آب، برق، ... با تأکید بر توسعه رقابت به کارآفرینان و سرمایه‌گذاران خصوصی و غیردولتی سپرده شد. در این برهه حضور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

دولت به عنوان عامل تصدی، مخرب نقش اول معرفی شده است؛ زیرا عامل تصدی نمی‌تواند تنظیم کننده مقررات و استانداردهای کیفی لازم باشد. با این حال، صنعت آب مانند برخی از بخش‌های دیگر، دارای ویژگی‌هایی است که عدم توجه به آنها می‌تواند منجر به عدم اجرای به هنگام و کارامد فعالیت‌های تصدی شود (حیدری، ۱۳۹۱: ۲۸۶). به استناد ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، امور حاکمیتی عبارت است از آن دسته از اموری که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن امور، بدون محدودیت، شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات، موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. این ماده در ادامه به ذکر مصادیق امور حاکمیتی پرداخته است. با تدقیق در مدلول این ماده و بندهای آن، به نظر می‌رسد مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی در امور حاکمیتی نیز دارای مجوز قانونی است. در این نوع از مشارکت عمومی خصوصی، اقدام دولت در انعقاد معامله، ناشی از اعمال حاکمیت است نه اعمال تصدی، لذا قرارداد تابع حقوق عمومی (اداری) و جزو قراردادهای اداری محسوب می‌شود، در این حالت قرارداد علاوه بر داشتن ویژگی امر عمومی، مانند: تأمین منفعت عمومی، انجام امر عمومی توسط بخش عمومی، انجام یک خدمت عمومی، دارای چند شاخصه خاص می‌باشد که آن را جزو قراردادهای اداری (عمومی) قرار می‌دهد. ویژگی‌های کلیدی مشارکت عمومی خصوصی عبارت است از: تدارک دراز خدمات گاهی تا سی سال، انتقال ریسک به بخش خصوصی و نیز انواع متفاوت از قرارداد بین نهادهای قانونی و مسئولین بخش عمومی. در یک جمله می‌توان گفت که بخش عمومی با استفاده از روش‌های ابتکاری قرارداد با بخش خصوصی که سرمایه و توانایی خود را در تدارک پروژه‌ها در قالب زمان و بودجه تعیین شده به کار می‌گیرد، مسئولیت تأمین این خدمات را به عامه مردم حفظ کرده و لذا توسعه اقتصادی و بهبود در کیفیت زندگی را به ارمغان می‌آورد (حسن‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۷۰–۱۷۱). ذیلاً به برخی از شاخصه‌های مشارکت عمومی – خصوصی اشاره می‌گردد:

۱–۱. مجوز انجام مشارکت میان بخش عمومی و بخش خصوصی، ممکن است به استناد مصوبه هیأت وزیران یا شورای اقتصاد با رعایت تشریفات مذکور در قانون برگزاری مناقصات یا ترک مناقصه انجام گردد. به هر صورت، در بخش مقدمه این نوع مشارکت‌ها اصولاً به مصوبه یا جواز تنظیم قرارداد مشارکت اشاره می‌گردد.

۱–۲. به استناد ماده ۴ قانون محاسبات عمومی مورخ ۱۳۶۶/۶/۱۰، شرکت دولتی، واحد سازمانی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. از این ماده و نیز ماده ۱۴ از قانون مدیریت خدمات کشوری که مقرر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

نموده است: امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش غیر دولتی (تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی) انجام خواهد شد و در موارد استثنایی با تصویب هیأت وزیران توسط بخش دولتی انجام خواهد شد، این نتیجه حاصل می‌شود که انعقاد هر نوع مشارکت عمومی خصوصی، در امور زیربنایی و دیگر امور حاکمیتی، با مدیریت و حمایت و نظارت بخش عمومی قابل انجام می‌باشد؛ بنابراین مستفاد از قانون دیوان محاسبات، وقتی مدیریت موضوع مشارکت به طور کامل به شریک بخش عمومی واگذار می‌گردد، بخش خصوصی را فاقد هر نوع اختیار و اراده تصمیم‌گیری می‌نماید. از سوی دیگر، امر نظارت که از وظایف بخش عمومی است حکایت از رعایت نظم عمومی و اقدامات براساس مصلحت و صرفه منفعت عمومی را منجر می‌گردد که حاصل آن ماهیت مشارکت عمومی خصوصی را کاملاً متأثر از نظام حقوق عمومی می‌سازد که به آن قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول گفته می‌شود.

۳-۱. وقتی موضوع مشارکت عمومی خصوصی، پروژه‌های زیرساختی است که مالکیت آن متعلق به عموم است، پیش‌بینی شرط واگذاری و انتقال مالکیت در متن قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول از حقوق شریک عمومی است و درج شرط خلاف آن در ضمن عقد نیز تأثیری ندارد[۱] (ویژگی عمومی بودن قرارداد اداری). برای توضیح بیشتر این بند، به قرارداد مشارکت عمومی خصوصی تنظیمی میان بخش خصوصی و بخش عمومی در زمینه زیرساخت‌های مخابراتی اشاره می‌شود. در ماده‌ای از مفاد قرارداد مذکور شرطی به شرح ذیل پیش‌بینی شده بود:

ماده پیشنهادی - انتقال مالکیت و خطر از بین رفتن

الف. مالکیت کلیه نقشه‌ها و اطلاعات مهندسی و مجوزها و پروانه‌ها یا سایر اسنادی را که شریک خصوصی تهیه نموده است به مجرد تحویل به شریک عمومی به او انتقال می‌یابد.

ب. پس از انقضای مدت قرارداد، مالکیت شبکه و کلیه تجهیزات مرتبط با موضوع قرارداد در ایستگاه‌های بخش خصوصی و سایر مکان‌های مرتبط با این پروژه بدون هیچ گونه قید و شرط به شریک عمومی منتقل می‌گردد.

۱. ماده ۹ قانون جدید تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی، مصوب نوزده اسفند ۱۳۸۰.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

تبصره: مالکیت مکان‌ها و ایستگاه‌ها و کلیه تجهیزات و امکانات منصوبه در آنها، تأمین شده توسط شریک خصوصی که خارج از محوطه ایستگاه‌های شریک عمومی باشد نیز به شریک عمومی منتقل می‌گردد.

۴-۱. در قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول، ضرورتاً در متن قرارداد مشارکت قید می‌شود که شریک عمومی به عنوان متولی منحصر به فرد در زمینه امور زیربنایی و یا امر حاکمیت می‌باشد و به طور کامل و دایم حق مالکیت انحصاری همه جانبه بر آن موضوع خاص را دارا می‌باشد.

۵-۱. در قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول، ضرورتاً در متن قرارداد مشارکت قید می‌شود که شریک عمومی مدیریت عالی امر زیربنایی یا امرحاکمیتی ایجاد شده و منافع موجود در آن و همچنین واگذاری کلیه حقوق انحصاری در اختیار شریک عمومی می‌باشد.

۶-۱. مشارکت عمومی خصوصی نوع اول، مانند قرارداد پیمانکاری یا مقاطعه دولتی است. در قراردادهای پیمانکاری دولتی، مفاد قرارداد براساس شرایط عمومی پیمان تنظیم شده و این قرارداد تابع قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی بوده و انجام تشریفات مزایده و مناقصه خاص این قبیل قراردادها است (میرحاج، ۱۳۸۵: ۲). در قرارداد پیمانکاری دولتی با طرفیت الزاماً یکی از دستگاههای اجرایی و نیز یک شخصیت حقوقی حقوق خصوصی و با موضوع انجام عملیات اجرایی یک طرح عمرانی است و قرارداد تماماً براساس دفترچه پیمان و شرایط عمومی پیمان و بر مبنای آیین‌نامه استانداردهای اجرایی طرح‌های عمرانی موضوع ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ تهیه و تنظیم می‌گردد. آنچه در بررسی قراردادهای پیمانکاری دولتی ضروری می‌نماید، توجه به این مهم است که اشخاص یا طرفین این قرارداد در تهیه بخش عمده مفاد قرارداد و تعیین آثار آن نقشی ندارند و به عبارت دیگر، نه تنها پیمانکار با قرارداد از پیش تنظیم شده روبروست، بلکه خود دستگاه اجرایی مربوطه نیز جز در مواردی که مشخصاً به نفع دولت باشد یا نوع و مقتضای کار ایجاب نماید، قادر به تغییر مفاد قرارداد نیست و نتیجتاً این قراردادها از قواعد حاکم بر حقوق مدنی، پیروی نکرده و تابع مقررات خاص حقوق عمومی هستند (توکلی افشار، ۱۳۸۵ : ۶).

قرارداد پیمانکاری دولتی با حقوق و منافع عمومی ارتباط مستقیم داشته و مقررات شرایط عمومی پیمان مورخ ۱۳۷۸/۳/۳ در کل کشور لازم‌الاجرا گردیده و به استناد ماده ۲۳ قانون

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

برنامه و بودجه مندرج در صفحه اول دفترچه در کلیه قراردادهای پیمانکاری دولتی لازم‌الرعایه می‌باشد و پیمانکاران موظفند این مقررات را جزءلاینفک قرارداد خود قرار دهند. پیمانکاران حق هیچ گونه تغییری را در شرایط پیمان نداشته و این امر صراحتاً در بخشنامه منضم به صفحه اول دفترچه جدید شرایط عمومی پیمان مصوب ۱۳۷۸ قید شده است. قرارداد پیمانکاری دولتی به عنوان یکی از مصادیق بارز در زمینه قرارداد اداری با حاکمیت مطلق حقوق عمومی قابل توجه است؛ با این اوصاف، به نظر می‌رسد قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول، فاقد بسیاری از جنبه‌های آمرانه مذکور در قرارداد پیمانکاری دولتی است. ولی آنچه قرارداد مشارکت عمومی خصوصی را با قرارداد پیمانکاری دولتی در یک کفه ترازو از نظر ماهیت واقع می‌سازد، بررسی میزان حاکمیت اراده طرفین در این قراردادها است. در قرارداد پیمانکاری دولتی، طرف خصوصی یا پیمانکار، اصولاً در تعیین شرایط و آثار قرارداد نقشی ندارد و پس از تشخیص صلاحیت و شرکت در مناقصه قرارداد پیمانکاری دولتی و شرایط متضمن آن را که از پیش تهیه و تنظیم گردیده بدون کوچک‌ترین دخل و تصرفی امضا می‌نماید. نشانه مهم عقد این است که آثار آن در نتیجه توافق دو اراده به وجود آید و در قرارداد پیمانکاری دولتی، درست است که پیمانکار خصوصی نقشی در تعیین شرایط و آثار رابطه حقوقی ایجاد شده ندارد، ولی تا زمانی که اراده ایجاب کننده (در اینجا کارفرمای دولتی) با اراده قبول کننده (در اینجا پیمانکار خصوصی)، تلاقی نکنند، شرایط و آثار پیش‌بینی شده در قالب دفترچه‌های پیمان و شرایط عمومی پیمان نافذ و مجرا نمی‌گردند (رضایی زاده، ۱۳۸۷ : ۱۳۷).

بنابراین همین که در این نوع قراردادها پیمانکار خصوصی، اراده ایجاب و قبولش را اعلام می‌نماید به معنای تحقق آزادانه یک قرارداد است که شرایط و آثار آن توسط قانونگذار از قبل پیش‌بینی شده است. در مورد قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول، بسیاری از مفاد قرارداد براساس مصلحت و صرفه و صلاح عموم و توسط دستگاه یا بخش عمومی تنظیم و به شریک خصوصی عرضه می‌گردد. هرچند اصل حاکمیت اراده، آن طور که وجدان حقوقی می‌پسندد، در این نوع مشارکت و نیز پیمانکاری دولتی به طریق اولی، وجود ندارد ولی اعمال این محدودیت‌ها برای تأمین نظم عمومی و منفعت عمومی، گریز ناپذیر است. با این وجود، هرگز عامل و اراده حاکمیت و وجود شرایط از قبل تعیین شده در تعیین مفاد این نوع قراردادها هرگز باعث نمی‌شود واقعیت قرارداد این روابط حقوقی انکار گردد (هادی، ۱۳۸۷: ۲۱۸)؛ زیرا شریک خصوصی در قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول یا حتی پیمانکار خصوصی در قرارداد پیمانکاری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

دولتی، می‌تواند از ادای قبول خودداری و از اجرای پروژه یا انجام خدمت عمومی صرف‌نظر نماید و هرگز سلب اراده به صورتی که موجب عدم اعتبار و نفوذ قرارداد گردد، در این قراردادها یا قراردادهایی با ماهیت مشابه، اتفاق نمی‌افتد. از این رو، قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی نوع اول و نیز پیمانکاری دولتی دارای ماهیت قراردادی بوده ولی از نوع قراردادهای اداری صرف محسوب می‌شوند. به استناد ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ هیأت وزیران، اعتبار قرارداد پیمانکاری دولتی در حد یک مصوبه قانونی است و مستفاد از این قانون و تعمیم آن به قرارداد مشارکت عمومی خصوصی مورد نظر در این بند، اعتبار این نوع قراردادها فراتر از قراردادهای دوجانبه تنظیمی در حقوق خصوصی است؛ زیرا:

طرفین قرارداد نمی‌توانند بر مبنای اصل آزادی قراردادی، نسبت به تعیین شرایط و تغییر احتمالی آن با هم توافق نمایند و اختیار یک جانبه کارفرما در پیمانکاری دولتی یا شریک عمومی در مشارکت عمومی خصوصی نوع اول، در تعیین شرایط معامله آن را به ایقاع بیشتر نزدیک نموده که این یکی از شاخصه‌های اصلی ناشی از تعلق قراردادهای مورد اشاره به حقوق اداری است که از شاخه‌های حقوق عمومی محسوب می‌شود.

این نوع قراردادها علاوه بر اعتبار در روابط طرفین، در برابر اشخاص ثالث نیز معتبر می‌باشند. به عبارت دیگر، اصل نسبی بودن قراردادها نیز در این نوع قراردادها حکومت ندارد و طرفین در برابر ثالث می‌توانند حسب مورد به تعهدات و تکالیف ناشی از قرارداد استناد نمایند و نتیجه‌گیری می‌نماییم که قرارداد پیمانکاری دولتی یا قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول، یک قرارداد مبتنی بر اراده طرفین قرارداد می‌باشد و از مصادیق قرارداد است و آثار آن نیز محدود به طرفین و تنظیم کنندگان این نوع قراردادها است (ایائیان، ۱۳۸۷: ۴۷) پس پیمانکار بخش خصوصی یا شریک خصوصی با آگاهی کامل از قوانین و مقررات و شرایط انجام پروژه‌ها توسط دولت به طور داوطلبانه در مناقصه یا در امر مشارکت شرکت نموده و با آزادی کامل مبادرت به انعقاد قرارداد می‌نماید (ادهم،۱۳۹۰: ۲۸)؛ همچنین وقتی قرارداد پیمانکاری دولتی به استناد ماده ۷ آیین‌نامه استانداردهای اجرایی طراحی عمرانی مصوب سال ۱۳۵۲، موضوع ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، امکان تغییر در برخی از شرایط عمومی پیمان را با توجه به شرایط خاص کار مورد نظر داشته باشد به گونه‌ای که طرفین قرارداد پیمانکاری دولتی می‌توانند شرایطی را به عنوان شرایط خصوصی پیمان منضم به پیمان نمایند که برخی از آنها ممکن است ناسخ پاره‌ای از شرایط عمومی پیمان باشد؛ بنابراین، قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول نیز از مصادیق حقوق اداری محسوب می‌گردد (رحمانیان،۱۳۹۰: ۸۷).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

در تشریح قرارداد اداری گفته شده، قرارداد اداری به قراردادی اطلاق می‌شود که مؤسسات عمومی آن را به منظور انجام یک امر عمومی و به قصد اینکه قرارداد مزبور مشمول مقررات و احکام خاص حقوق اداری قرار می‌گیرد، منعقد می‌نمایند، خواه به طور آشکار در متن قرارداد به این موضوع اشاره شده باشد و یا اینکه وجود قیود و شروط مخصوص حقوق اداری در متن قرارداد، آن را واجد ماهیت قرارداد اداری نماید و یا اینکه شرکت و همکاری نزدیک و مستقیمی که شریک عمومی در قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول و یا پیمانکار خصوصی در قرارداد پیمانکاری دولتی در انجام امر عمومی می‌نماید دلالت بر آن قصد کند (سنگتابی، ۱۳۸۳: ۴۸). در قرارداد اداری یک طرف قرارداد، بخش عمومی یا دولت است و وی مظهر منافع عمومی است؛ بنابراین قرارداد پیمانکاری دولتی یا قرارداد مشارکت عمومی خصوصی نوع اول، تحت‌الشعاع حاکمیت قرار گرفته و در نتیجه تابع مقررات متفاوت از قوانین و مقررات حقوق خصوصی می‌گردد و از جمله در این نوع قراردادها، شرایطی ذکر می‌شود که از نظر نظم حاکم بر حقوق خصوصی، غیرمشروع یا غیرعادی و غیرمتعارف تلقی می‌گردند (صادقی شاهدانی و دیگران، ۱۳۹۰ : ۱۰۵–۱۰۶).

۲. مشارکت عمومی خصوصی در امور تصدی‌گری (نوع دوم)

مفاد مواد ۹، ۱۰، ۱۱ و ۱۵ از قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، امور را در چهار دسته به ترتیب امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی – امور زیربنایی – امور اقتصادی و النهایه امور تصدی‌های اقتصادی تقسیم‌بندی نموده است و متذکر شده است که هر یک از امور مذکور آیا قابل واگذاری به بخش خصوصی می‌باشند یا خیر؟ مثلاً در تشریح امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی مقرر نموده است آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌گردد از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توانبخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی و یا در تشریح امور زیربنایی آورده است آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد از قبیل: طرح‌های آب و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه و نیز در تعریف امور اقتصادی گفته است آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده ۱۰ این قانون و در خاتمه در توضیح امور تصدیی‌های اقتصادی قید

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

نموده است این امور با رعایت اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیر دولتی واگذار می‌گردد. از مقایسه امور فوق‌الاشاره، نتایجی به شرح ذیل حاصل شده و قابل توجه است:

۱-۲. امور دولت در بخش تصدی، به ۴ دسته تقسیم می‌گردد و امور تصدی دولت قابل واگذاری به بخش خصوصی است و یا بخش دولتی می‌تواند از روش مشارکت برای انجام امور تصدی استفاده نماید. هر نوع واگذاری به بخش خصوصی یا مشارکت با بخش خصوصی می‌باید با رعایت قوانین و مقررات بوده و از ایجاد انحصار جلوگیری نماید و منجر به تضییع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان نشده و موجبات تحقق فضای رقابت سالم و رشد و توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری و برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد و فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت لازم و رفع بیکاری را فراهم نماید.

۲-۲. واگذاری امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی به بخش خصوصی یا مشارکت برای انجام این نوع امور با بخش خصوصی در قالب قرارداد بوده و ماهیت قرارداد، داخل در نظام حقوق خصوصی است؛ زیرا هرچند که منافع اجتماعی حاصل از انجام این نوع امور، نسبت به منافع فردی اولویت دارد یعنی اگر دولت مجوز تأسیس مدرسه را به بخش خصوصی واگذار می‌نماید، هدف، توسعه آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای است و بخش خصوصی ناگزیر است در چارچوب ضوابط و نظارت اعمال شده از سوی بخش دولتی به امر توسعه فضای آموزشی بپردازد لیکن قرارداد مشارکت تنظیمی فی‌مابین بخش دولتی و بخش خصوصی برای توسعه فضای آموزشی، یک قرارداد کاملاً براساس توافق و اراده طرفین و مشمول ماده ۱۰ قانون مدنی است و قیود گفته شده به نحوه اجرا و خدمت‌رسانی مربوط می‌شود. ممکن است دولت تصدی به این امور را برای ارائه خدمتی به عموم مردم، به بخش خصوصی واگذار نماید یا بخش خصوصی مشارکت نماید یا حتی ممکن است دولت در تصدی این امور، از امتیازات خاصی برخوردار باشد؛ مثلاً از پرداخت مالیات‌ها یا عوارضی معاف باشد که غالباً اشخاص حقوقی خصوصی از آن امتیازات بی‌بهره‌اند، ولی نقش دولت در تصدی این نوع امور، مانند نقش بازرگان یا اشخاص عادی حقوق خصوصی است. نوع مواجهه نظام مالیاتی با مشارکت عمومی خصوصی یکی از عوامل مؤثر بر این نوع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌باشد؛ زیرا با توجه به نوع و روش مشارکت و مرحله خاصی از دوره عمر پروژه، مالیات‌ها و عوارض به طور مستقیم و غیرمستقیم بر هزینه‌ها و منافع شرکای بخش عمومی و خصوصی اثر می‌گذارند. برای مثال دولت می‌تواند با اعطای معافیت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

از پرداخت عوارض و مالیات و اعطای مشوق مالیاتی بخش خصوصی را به مشارکت در پروژه تشویق کند. وظایف حاکمیتی مانند تأمین امنیت یا محاکم قضایی توسط نهادهای بخش عمومی نبایستی به شرکت‌های خصوصی واگذار گردد و این نوع تعهدات حاکمیتی مشمول مالیات و عوارضی نمی‌شوند. در وظایف غیرحاکمیتی، مستثنی نمودن نهادهای بخش عمومی از پرداخت مالیات وجود ندارد. اگرچه رفتار مالیاتی با یک مشارکت عمومی خصوصی، هرگز عامل اصلی و تعیین کننده تصمیم‌گیری به نفع یا علیه چنین همکاری‌هایی نیست؛ اما بایستی توجه داشت که در برنامه‌های اصلاح نظام مالیاتی، طراحی یک قانون قابل اعتماد و با ثبات و اطمینان قانونی مورد توجه قرار گیرد. هرچند به منظور نهادینه نمودن امر مشارکت عمومی خصوصی و توجه خاص به نوع رفتار مالیاتی آن، بررسی مجدد نیازهای قانونی خاص در جهت فراهم نمودن اثرات مثبت و تشویقی در سطح خرد و کلان اقتصادی مورد نیاز است. پیگیری بحث در این زمینه در بحث این مقاله نمی‌گنجد و به وقت دیگری موکول می‌گردد (عسکری، ۱۳۹۱: ۷۱۰).

قراردادهای اداری براساس مبناهای مختلف در نظام های حقوقی متفاوت، شناسایی شده‌اند. قرارداد اداری براساس مبنای خدمت عمومی، در نظام حقوق اداری فرانسه و براساس دیدگاه‌های سوسیالیستی متولد گردیده است؛ زیرا که در این نوع مکتب سیاسی، مهم‌ترین وظیفه دولت، ارائه خدمت عمومی، در نظر گرفته می‌شده است. با این نگاه، دولت فقط مسئول و متولی ارائه خدمات عمومی به مردم بوده و قراردادهایی که تنظیم کننده این نوع روابط حقوقی بوده‌اند، به عنوان قراردادهای اداری شناخته شده‌اند و اهمیت این مسأله منجر به تأسیس تشکیلاتی گردید، موسوم به دادگاه‌های اداری که یکی از مهم‌ترین وظایف آنها رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای اداری بوده است. بنابراین، در نظام حقوق اداری فرانسه، قرارداد اداری در یک دادگاه اداری مورد بررسی و رسیدگی قرار می‌گیرد، نتیجه اینکه تشخیص نوع قرارداد که اداری است یا غیراداری حائز اهمیت است. زیرا این تشخیص موجب آثار خاصی می‌گردد از جمله تعیین نوع دادگاه رسیدگی کننده به این نوع قراردادها ولی در نظام حقوق اداری ایران، تشخیص اینکه یک قرارداد اداری است یا غیر اداری یا اگر اشتباهی در این تشخیص روی دهد، چه آثاری را بر جا می‌گذارد. به نظر می‌رسد، تمیز نوع و ماهیت قرارداد از لحاظ اینکه اداری است یا غیراداری، به علت عدم رسیدگی دیوان عدالت اداری به دعاوی مربوط به قراردادهای اداری و احاله آن به دادگاه‌های عمومی، اصلاً اهمیتی به این قضیه داده نمی‌شود. از جمله می‌توان به برخی آرای دیوان عدالت اداری اشاره نمود، دیوان عدالت اداری استدلال نموده است که چون دعاوی ناشی از قراردادهای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

اداری، حالت ترافعی دارند، در صلاحیت دیوان عدالت نیستند.[۱] نوع استدلال دیوان عدالت اداری، با اصل ۱۷۱ قانون اساسی که مطابق آن رسیدگی به شکایات و تظلمات در صلاحیت دیوان

---

۱. هیأت عمومی دیوان عدالت در مقام رفع تعارض از آرای شعب اول و چهارم تجدیدنظر دیوان عدالت طی دادنامه ۱۴۲۷– ۸۶/۱۲/۵ چنین رأی داده است:

«... تصدیق ورود خسارت از طرف مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری موضوع تبصره یک آن ماده مستلزم تحقق و اجتماع ارکان و عناصر اصولی مثبت توجه مسئولیت مدنی مشتمل بر ارتکاب فعل و یا ترک فعل خلاف قانون، ورود خسارت و وجود رابطه سببیت بلاواسطه و مستقل بین عناصر مذکور است و به بیان دیگر مستفاد تلفیق ماده ۱۴ و قسمت دوم بند یک ماده ۱۹ قانون مذکور تصدیق ورود خسارت و توجه مسئولیت مدنی ناشی از آن به اشخاص فوق‌الذکر منوط به آن است که تصمیمات یا اقدامات یا آرای قطعی یا مقررات دولتی در قلمرو صلاحیت دیوان به علت برخلاف بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم شده باشد. نظر به اینکه ضرورت گازسوز کردن دستگاه‌های اجرایی، نظامی و انتظامی و همچنین تشویق بخش خصوصی به گازسوز کردن وسایل نقلیه خود متضمن تنظیم قرارداد یا الزام اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی به تولید کیت گازسوز نبوده تا اعلام خودداری شرکت تجاری از نصب کیت گاز روی خودروهای پلاک شخصی و دولتی به شرح بخشنامه‌های شماره ۸۲۱۳ مورخ ۷۸/۸/۵ و ۹۵۸۸ مورخ ۷۸/۹/۱۰ شرکت ملی فرآورده‌های نفتی که موجب دادنامه‌های شماره ۲۲و ۶۱ مورخ ۸۰/۲/۳۰ هیأت عمومی دیوان ابطال شده موجب بروز خسارت به تولید کنندگان کیت مذبور محسوب شود؛ بنابراین دادنامه شعبه چهار تجدیدنظر مبنی بر رد شکایت به خواسته تصدیق ورود خسارت از طرف شرکت ملی فرآورده‌های نفتی صحیح و موافق قانون تشخیص داده می شود....»

- رأی شماره ۴۹۸ – دیوان عدالت اداری در مورد عدم رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها، نقل از شماره ۱۵۰۲۴ـ۱۳۷۵,۷,۹ روزنامه رسمی: شماره هـ۶,۷۵. ۱۳۷۵,۵,۲۸، نظر به اینکه رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها که مسائل حقوقی می‌باشد و باید بصورت ترافعی در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

است، مغایرت دارد؛ زیرا در این اصل، هیچ گونه اشاره‌ای به تفکیک خاص براساس منشأ دعوای اداری که ناشی از اقدامات دولت است یا قراردادهای اداری (ایقاع یا عقد)، نشده است. با این‌حال دیوان عدالت اداری، همچنان به دعاوی ناشی از قرارداد اداری رسیدگی نمی‌نماید و استثنا در این مورد، مربوط به حالتی است که دعوای ناشی از قرارداد اداری مربوط به قرارداد نبوده و مواردی را شامل است که طرف دولتی در قرارداد اداری، با استناد به اصول منبعث از اقتدارات عمومی، از تکالیف و اختیاراتش در تنظیم قرارداد اداری، سوء استفاده نموده است. از سوی دیگر، ارائه خدمات عمومی در برخی کشورها به بخش خصوصی واگذار شده و نقش دولت در ارتباط با این قضیه، محدود به سازوکارهای نظارتی و قانونی است و در این نوع کشورها، نظام حقوق اداری براساس منفعت عمومی شکل گرفته است و دولت بر ارائه خدمات عمومی توسط بخش خصوصی از لحاظ قیمت، کیفیت و استاندارد سازی نظارت می‌نماید. نتیجه این نگرش منجر به آثار حقوقی متفاوتی در نحوه تنظیم قراردادهای اداری می‌گردد و آن مسأله تصریح و قید امتیازات قدرت عمومی در متن قرارداد تنظیمی می‌باشد.

۳-۲. واگذاری به بخش خصوصی یا مشارکت با بخش خصوصی در زمینه امور زیربنایی با بخش خصوصی، این امور شامل آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌گردد. قسمت ذیل ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰ در تعریف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آمده است: منظور از دارایی‌های سرمایه‌ای یعنی دارایی‌های تولید شده یا تولید نشده‌ای است که طی مدت بیش از یک‌سال در فرایند تولید کالا و خدمات بکار می‌رود و نیز اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عبارت است از اعتبار مجموعه عملیات و خدمات مشخصی که براساس مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به اهداف برنامه توسعه پنج ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی

محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار بگیرند، خارج از شمول ماده یازده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری بوده و قابل طرح در دیوان مذکور نمی‌باشد. بنابراین دادنامه شماره ۸۵۶ـ۷۳،۶،۸ شعبه پانزدهم موافق قانون تشخیص می‌گردد. این رأی مستنداً به ذیل ماده بیست قانون دیوان عدالت اداری، در موارد مشابه برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط لازم‌الاتباع است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

سرمایه‌ای اجرا می‌گردد و منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود و به دو نوع انتفاعی و غیر انتفاعی تقسیم می‌گردد.

با استناد به بند الف ماده ۳ قانون سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی که مقرر نموده است: مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی اعم ازطرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیر دولتی به هر نحو و به هر میزان ممنوع است، حکایت از الزاماتی است که در تنظیم قرارداد اداری می‌بایست رعایت گردند، بنابراین با بهره‌گیری از توضیحاتی که پیش‌تر در مبحث تشخیص مبناهای قرارداد اداری در ایران ارائه شد، نتیجه می‌گیریم که این نوع مشارکت عمومی خصوصی، از نوع قرارداد اداری و داخل در نظام حقوق عمومی می‌باشد.

۴-۲. واگذاری به بخش خصوصی یا مشارکت با بخش خصوصی در زمینه امور اقتصادی؛

امور اقتصادی، اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده ۱۰ قانون مدیریت خدمات کشوری... ؛ از تعریف به راحتی می‌توان تشخیص داد که ماهیت قرارداد مشارکت در امور اقتصادی، کاملاً خصوصی و داخل در نظام حقوق خصوصی است.

تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و نیز تصویب برنامه پنجم توسعه، زمینه‌های قانونی لازم برای مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد را فراهم آورده است. دولت باید خود را سبک کند، از انجام کارهای تصدی‌گری بپرهیزد و نظر خود را معطوف به سیاست‌گذاری و نظارت نماید.

باید به بخش خصوصی میدان داده شود تا در چارچوب قراردادهای استاندارد شده با دولت برای اجرای بخشی از پروژه‌های زیرساختی مشارکت نماید. بخش خصوصی باید با تأمین و تجهیز منابع مالی و مدیریت و اجرای این گونه پروژه‌ها، بخشی از وظایف سنتی دولت‌ها را در چند دهه گذشته به عهده بگیرد.

در دهه سوم انقلاب، شاهد تحولاتی در امر تدوین و تصویب قوانین در جهت بسترسازی برای فعالیت بخش‌های غیردولتی بوده است. تصویب برنامه سوم توسعه کشور با هدف

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

نهادسازی و ایجاد بسترهای قانونی برای فعالیت اقتصادی، تدوین سند چشم انداز جمهوری اسلامی و ابلاغ آن توسط مقام رهبری.

برنامه چهارم به عنوان اولین برنامه از سند چشم انداز جمهوری اسلامی جهت بهبود فضای کسب و کار و رقابت‌پذیری اقتصاد و نیز حذف انحصارات دولتی، تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، قانون جامع مسکن، قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی از جمله این اقدامات بوده است.

برنامه پنجم توسعه با نگاهی به برنامه‌های توسعه کشور پس از انقلاب اسلامی و با رفع ایرادات و اشکالات آنها و نیز با توجه به ظرفیت‌های قانونی ایجاد شده در دهه سوم انقلاب، جهت تحقق اهداف چشم انداز، ظرفیت‌های خوبی را پیش‌بینی نموده است و در همه بخش‌ها از جمله بخش فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی با محدود کردن دولت به فعالیت‌های حاکمیتی، زمینه را برای حضور بخش غیردولتی و سرمایه‌گذاران خارجی فراهم آورده است.

تحقق اهداف حوزه اقتصادی مندرج در سیاست‌های کلی برنامه پنجم شامل رشد اقتصادی حداقل ۸ درصد، نرخ بیکاری ۷ درصد در پایان برنامه، رشد بهره‌وری حداقل معادل یک سوم رشد اقتصادی در پایان برنامه و کاهش کسری تراز بازرگانی بدون نفت مستلزم استفاده از همه ظرفیت‌های مادی و انسانی داخل و خارج از کشور است (حسینی، ۱۳۹۱: ۲۲۰).

امور تصدی‌های اقتصادی، اموری هستند که با رعایت اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیر دولتی واگذار می‌گردد. در ماده ۱۷ از قانون سیاست‌های اصل ۴۴ و مفاد بعد از آن، به تشریح نحوه واگذاری‌ها پرداخته است. این مفاد به نوعی شرایط تنظیم قرارداد واگذاری را واجد ویژگی‌های خاصی می‌نمایند و چون الزامات مذکور در اعتبار قرارداد تنظیمی مؤثر واقع شده و حتی فقدان آنها می‌تواند محلی برای طرح شکایت از ناحیه ذی‌نفعان باشند؛ لذا به نظر می‌رسد این دسته از قراردادها، اداری بوده و مشمول در نظام حقوق عمومی می‌باشند.

۳. ماهیت منافع حاصل از مشارکت عمومی- خصوصی، (منفعت عام / منفعت خاص)

ابلاغ اصل چهل و چهار قانون اساسی فقط قسمتی از صنایع مادر را از حیطه دولتی بودن خارج ساخت؛ اما به نظر می‌رسد بتوان با استفاده از فضای ایجاد شده و با نگاهی دقیق‌تر به چشم‌اندازهای پیش‌رو به اقدامات درست‌تر در آینده دست یافت و باید در نظر داشت کشورهایی که در بسط و گسترش مشارکت‌های عمومی خصوصی موفق بوده‌اند، سه وظیفه تصدی‌گری و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

حاکمیت و تعیین استانداردها را جدا از یکدیگر مابین مشارکت کننده عمومی و مشارکت کننده خصوصی، تفکیک نموده‌اند.

خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت در فعالیت‌های اقتصادی، بخش عمده سیاست‌های تعدیل ساختار اقتصادی را تشکیل می‌دهد. تمامی برنامه‌ها در چارچوب و در قالب اصل چهل و چهار قانون اساسی و سیاست‌ها می‌بایست انجام گیرد و یکی از مهم‌ترین سیاست‌های اصل چهل و چهار بازشدن راه برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در عرصه اقتصادی کشور است.

گسترش خصوصی‌سازی در قالب قراردادهای مشارکت عمومی خصوصی، نه تنها مشارکت بخش غیر دولتی را در اداره امور تصدی‌گری اقتصاد افزایش می‌دهد و به انگیزه کارآفرینی، ابتکار و نوآوری قوت می‌بخشد، بلکه توان کارشناسی دولت را برای انجام پژوهش‌های لازم جهت اتخاذ سیاست‌های کلان اقتصادی مؤثر و کارآمد بکار خواهد گرفت.

دولت و سازمان‌های عمومی، مانند افراد و اشخاص خصوصی، اموال زیادی در اختیار دارند. بخشی از این اموال تابع قواعد و احکام حقوق عمومی است که به همین مناسبت به آنها اموال عمومی می‌گویند. بخش دیگر از اموال مزبور تابع قانون مدنی یا بازرگانی است، این اموال، اموال خصوصی یا اختصاصی دولت و سازمان‌های عمومی خوانده می‌شود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۷۸: ۲۷۲).

اموال عمومی قابل تملک خصوصی نیستند و به وسیله اشخاص حقوقی اداره می‌شوند و مختص خدمات عمومی هستند. در مقابل، حق دولت و سایر سازمان‌های عمومی نسبت به اموال اختصاصی دولت، شبیه حق مالکیت افراد نسبت به آنهاست، دولت و سازمان‌ها در مورد اموال مزبور می‌توانند قرارداد لازم را با اشخاص منعقد کنند و دارای تمام حقوق مالکانه نسبت به آنها هستند. با تأکید بر اصول قانون اساسی و با توجه به ذیل اصل چهل و چهار قانون اساسی و سیاست‌های مرتبط به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی است؛ یعنی در اجرای اصل مذکور، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی و غیردولتی و بخش‌های خصوصی و تعاونی در صنایع بزرگ و مادر و معادن بزرگ به جز مواردی، مجاز بوده و دارای مجوز قانونی است و این خود، مجوزی است برای تحقق بیشتر مشارکت و همکاری میان بخش عمومی و بخش خصوصی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

٤. بررسی قرارداد مشارکت عمومی- خصوصی به عنوان قرارداد اداری

در معنی عام، هر قراردادی که یک طرف آن، دستگاه‌های اداری، اعم از دولتی (مثل وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی) یا دستگاه‌های بلدی (شهرداری‌ها) باشد؛ قرارداد دولتی است. قرارداد اداری، قراردادی است که هم از نظر تشریفات انعقاد و هم از نظر احکام حاکم بر آن، تابع قوانین خاص و حقوق عمومی است ولی قرارداد غیر اداری، قراردادی است که هر چند از نظر تشریفات انعقاد، تابع مقررات عمومی و قواعد آمره می‌باشد ولی در ماهیت، تابع احکام حقوق خصوصی مدنی و تجارت است. به این ترتیب، تمام قراردادهای دولتی از نظر تشریفات انعقاد، تابع مقررات خاص دولتی و حقوق عمومی‌اند ولی از نظر قواعد ماهوی حاکم بر قراردادهای دولتی، آنجا که دولت همانند اشخاص عادی عمل می‌کند باید به قواعد حقوق خصوصی رجوع کرد و در مواردی که پای منافع و خدمات عمومی در میان است باید به قواعد خاص حقوق عمومی توسل جست؛ اما چگونه می‌توان قراردادهای اداری را تشخیص داد؟ ضابطه تمیز بین این دو دسته قراردادها چیست؟

- اول- لزوم حضور یک شخص حقوق عمومی: وجه مشترک قراردادهای اداری و قراردادهای غیر اداری دولتی این است که همیشه یک طرف قرارداد، شخص حقوق عمومی است؛ البته اگر شخص حقیقی یا حقوقی خصوصی، به نمایندگی از دولت، مسئولیت ارائه یک خدمت عمومی را بر عهده گرفته باشد؛ در این صورت، قراردادی را که در راستای ارائه آن خدمت عمومی، منعقد می‌شود نیز قرارداد اداری به شمار می‌رود.
- دوم- وجود هدف عمومی: اگر چه همه فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی برای تحقق اهداف عمومی صورت می‌گیرد؛ اما بعضی از آنها آن قدر جزیی و در زمره اعمال خرد و متوسط است که نمی‌توان وجود هدف یا خدمت عمومی را از آن استنباط کرد. در مقابل، بسیاری از قراردادهای دولتی آن‌چنان با هدف خدمات عمومی آمیخته است که حقیقتاً نمی‌توان چنین قراردادهایی را در ردیف قراردادهای خصوصی قرار داد (هداوند، ۱۳۸۶: ۸۲-۷۹).
- سوم- پیروی قراردادهای اداری از احکام خاص (قواعد اقتداری، ترجیحی): البته این عنصر از آثار قراردادهای اداری است. از این جهت تعریف ارائه شده، تعریف کاملی نیست؛ زیرا غرض از ارائه تعریف، آن است که احکام خاص حقوق عمومی نسبت به آن قرارداد اعمال شود. اگر معلوم بود که کدام قرارداد تابع قواعد عمومی و کدام یک تابع قواعد حقوق خصوصی است دیگر ضرورت چندانی برای ارائه تعریف وجود نداشت.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

قرارداد اداری عمل حقوقی مختلطی است که جزیی از آن، حاصل توافق طرف‌های قرارداد و جزو دیگر آن، قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های اداری است. دولت در مورد آنچه که مربوط به فعالیت‌های اداری است، یک‌طرفه اقدام می‌کند یعنی اصل بر یک‌طرفه بودن تصمیمات اداری است. قراردادهای اداری در واقع محدوده حقوقی جلب مشارکت و دعوت اشخاص خصوصی می‌باشد. رژیم حقوقی حاکم بر قراردادهای اداری، تابع مقررات خاصی است، دولت با استفاده از تئوری‌های حقوقی متعدد، نظیر تئوری عمل حاکم، تئوری امور غیرقابل پیش‌بینی و برخورداری از اختیاراتی همچون، حفظ تعادل و توازن مالی قرارداد اداری، فسخ قرارداد به علت مقتضیات اداری که همگی ناشی از حق حاکمیت دولت در اداره امور عمومی است، شروط قرارداد را به صلاحدید خود تنظیم می‌نماید.

اکنون این سؤال مطرح می‌شود که مشارکت عمومی خصوصی، نوعی قرارداد اداری است یا خیر؟ در پاسخ به این سؤال اساسی، باید توجه داشت که قرارداد مشارکت عمومی خصوصی، با موضوعات متفاوت و در بخش‌های مختلف منعقد می‌گردد. بنابراین پاسخگویی به پرسش فوق متناسب با شرایط حاکم بر آن حوزه اقتصادی متفاوت است؛ به طور مثال، در کشور ایران بخش دولتی و خصوصی در کنار هم ارائه خدمات مختلف بهداشتی و درمانی را به عهده دارند (برزگر و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۳۶) و یا به منظور بالا بردن ظرفیت فنی که براساس آنها بخش خصوصی سرمایه‌گذار (داخلی یا خارجی)، ملزم به انتقال دانش و مهارت مورد نظر گردد؛ در ایران، قوانین و مقررات خاصی تصویب گردیده است. این گونه قوانین، بخش دولتی را ملزم می‌نماید تا در تنظیم قرارداد مذکور، از الزامات خاصی پیروی نموده و آن الزامات را به صورت شروطی در متن قرارداد مورد اشاره، درج نماید و یا قوانینی که صراحتاً به کارگیری قرارداد مشارکت عمومی خصوصی را تصریح نموده‌اند؛ از جمله، قانون نفت مصوب بیست و سوم مهرماه ۱۳۶۶، قرارداد پیمانکاری را تنها قرارداد مناسب برای عملیات نفتی بالادستی (از قبیل اکتشاف و توسعه) می‌داند و استفاده از قراردادهای مشارکتی را محدود به عملیات پایین‌دستی (مثل ایجاد پالایشگاه و اجرای عملیات پالایش نفت در کشور) می‌نماید. علاوه بر این، پیش از آن که چنین قراردادهایی منعقد شوند، سلسله مراتب و شرایطی می‌بایست طی و احراز شوند. بنابراین انعقاد هرگونه قرارداد مشارکت عمومی خصوصی می‌بایست با ملحوظ قرار دادن این محدودیت در صنعت نفت کشور باشد و یا براساس ماده پنج این قانون، قرارداد باید براساس مقررات قرارداد نمونه‌ای باشد که از پیش تهیه شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

ناگفته پیداست که احراز چنین شرایطی، این نوع از قراردادها را متمایز از قراردادهای عادی و خصوصی می‌سازد و آنها را در ردیف قراردادهای اداری می‌نهد. بدیهی است که شرایط و الزامات فوق‌الذکر اراده و اختیار سرمایه‌گذار خصوصی را در تعیین شرایط قراردادی محدود می‌سازد. همچنین در زمینه پاسخگویی موضوعاتی قابل طرح است از آن جمله مفاهیم پاسخگویی و شفافیت در دولت‌های دموکراتیک در رابطه با منافع عمومی و جامعه از یکسو و فلسفه حمایت از اسرار تجاری و قواعد آن و اعمال آن در حوزه عمومی و زیرساخت‌های جامعه از سوی دیگر، منجر به تعارض گردیده و با فقدان قانون خاص و روشن در این زمینه، حقوقدانان در تلاش برای حل این تعارض هستند.

❖ نتیجه گیری

مشارکت عمومی خصوصی عبارت است از ترتیبات قراردادی طولانی مدت میان نهادهای بخش دولتی و بخش خصوصی. منظور از بخش عمومی، مؤسسات و نهادهایی می‌باشند که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در اختیار دولت، نهادها و سازمان‌های عمومی یا شهرداری‌ها قرار دارند و به قصد انتفاع یا بدون قصد انتفاع فعالیت می‌کنند. طرف خصوصی که معمولاً به عنوان شریک خصوصی در قرارداد مشارکت عمومی خصوصی، مورد نظر وارد می‌شود، به اشخاصی گفته می‌شود که تحت مالکیت و کنترل مستقیم دولت نیستند و توسط سرمایه‌گذاران بخش خصوصی اداره و کنترل می‌شوند. با توجه به قابلیت‌ها و توانمندی‌های دو بخش عمومی و خصوصی، مشارکت و همکاری این دو بخش و تلفیق توانمندی‌هایشان با یکدیگر و تقسیم مخاطره‌های موجود می‌تواند تأثیر قابل توجهی در اجرای بهینه پروژه‌های زیربنایی و خدمات عمومی داشته باشد. روش یاد شده، اجرای پروژه‌های زیربنایی با بهره‌گیری از توانایی بخش خصوصی است، یعنی دولت به جای عهده‌دار شدن اجرای یک پروژه امتیاز احداث و بهره‌برداری از آن را برای مدت معین به یک شرکت خصوصی واگذار می‌کند. شرکت خصوصی در طول دوره بهره‌برداری از پروژه، سرمایه اولیه و سود مورد انتظارش را براساس مفاد قرارداد مشارکت عمومی خصوصی منعقده با طرف دولتی، از محل درآمدهای حاصل از فروش کالا یا خدمات پروژه برداشت می‌کند و عموماً در پایان دوره امتیاز به صورتی که ضوابط آن در قرارداد مشخص شده، مدیریت محدثات را به طرف دولتی باز می‌گرداند.

در هر جامعه‌ای اجرای موفقیت‌آمیز هر یک از اشکال مشارکت عمومی خصوصی نیازمند وجود پیش شرط‌هایی است که فقدان آنها به اجرای ناکارآمد مشارکت منجر می‌شود و نمی‌تواند به اهداف خود برسد. در ایران تجربه مشارکت بخش خصوصی با دولت در ارائه خدمات عمومی،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

نوین است. باید نگاه بخش عمومی تغییر کند. بخش عمومی خود را به مثابه یک کارفرمای مطلق یا ارباب منابع و امتیازات حاکمیتی نبیند بلکه به مثابه شریکی با آورده‌ای همسان با شریک بخش خصوصی و به صورت برابر بنگرد و قراردادهای مشارکت با لحاظ شرایط تعادل تنظیم و منعقد گردد و این کاستی‌ها باید از طریق بازنگری و یا انجام اصلاحات قانونی و نظارتی و ایجاد نهادهای جدید مهیا شود.

پیاده‌سازی شکل مدرن مشارکت عمومی خصوصی نیازمند دگرگونی‌های اساسی در فضای سیاسی، سیاست‌گذاری و ترویج نگرش اشتغال‌زایی و توسعه فضای کسب و کار می‌باشد. برای اجرای مشارکت عمومی خصوصی عناصر مختلف و دخیل در امر مشارکت باید فراهم گردند و بسترهای قانونی حمایت‌گرا تأمین شود. در پژوهش حاضر، نگرش دولت به بخش خصوصی و حضور بخش خصوصی در عرصه‌های مختلف (مخابرات، آموزش و پرورش، بهداشت، شهرداری، محیط زیست، صنایع پایین‌دستی نفت) حاکی از این است که هنوز نگاه بی‌اعتمادی دولت به حضور فعال بخش خصوصی مانع اصلی توسعه زیرساخت‌ها گردیده است.

دولت باید بپذیرد که در معیت واگذاری‌ها دیگر نقش او به عنوان کارفرمای مطلق یا صاحب تمام منابع، صنایع و انحصارات پایان یافته و اکنون به عنوان شریک یا صاحب حصه‌ای قلمداد می‌شود که برای ارائه خدمات عمومی و توسعه زیرساخت‌هایش نیاز به سرمایه یا حصه شریک خصوصی دارد. باور مثبت دولت به بخش خصوصی در ادبیات حوزه مشارکت مورد تأیید و تأکید واقع شده و برای داشتن مشارکت موفق نگرش مثبت سیاسی و اعتماد متقابل الزامی است در پرتو چنین نگرشی است که قرارداد مشارکت عمومی خصوصی بیشتر جنبه‌های حقوق خصوصی یافته و به عنوان قرارداد خصوصی تلقی می‌گردد و ادبیات قراردادهای اداری با تحولات اخیر در مفهوم دولت، در حال دگرگونی و دیگر نمی‌توان مرزهای دقیقی برای جداسازی نظام حقوق عمومی و حقوق خصوصی به مانند گذشته ارائه نمود. و به نظر می‌رسد خیلی از حوزه‌ها متناسب با تحولات، اندیشه‌های جدید را برای درک مفاهیم نو می‌طلبد.

از سوی دیگر وجود محیطی قانونی که پشتیبان مشارکت و حضور بخش خصوصی در خدمات عمومی باشد بسیار ضروری است. محیط‌های تواناساز قانونی، سیاسی و نظارتی برای استمرار مشارکت عمومی خصوصی حیاتی هستند و ابهام و عدم شفافیت در محیط قانونی و نظارتی موجب می‌شود که سرمایه‌گذاران و مشارکت‌کنندگان مردد و یا سردرگم شوند. همچنین لازم است میان میزان خدمات تقاضا شده و هزینه‌های عرضه آن خدمات، توازن و تعادل منطقی برقرار گردد تا زمینه انگیزشی لازم برای جذب سرمایه‌گذار و بهبود کارایی ایجاد شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

فهرست منابع

فارسی:

۱. ادهم، زهرا (۱۳۹۰)؛ «مشارکت عمومی خصوصی در فرآیند بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده در ایران»، ماهنامه شهرداریها، شماره ۱۰۵.

۲. اسدزاده، احمد (۱۳۹۱)؛ «ظرفیت‌های بازار سرمایه اسلامی و ابزارهای مالی اسلامی در توسعه مشارکت خصوصی و عمومی در زیرساخت»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۳. ـــــــــــــ (۱۳۹۱)؛ «ظرفیت‌های بازار سرمایه اسلامی و ابزارهای مالی اسلامی در توسعه مشارکت خصوصی و عمومی در زیرساخت»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۴. ـــــــــــــ (۱۳۹۱)؛ «مشارکت بخش دولتی و خصوصی در احداث نفت – مطالعه موردی احداث انبار نفت در نکا»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۵. ایائیان، غلامرضا (۱۳۸۷)؛ «ماهیت حقوقی قراردادهای اداری در ایران»، ماهنامه حقوقی، فرهنگی و اجتماعی، سال ۱۲، شماره ۷۲.

۶. برزگر، مهدی و دیگران (۱۳۹۱)؛ «مشارکت بخش دولتی و غیردولتی»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۷. توکلی افشار، نرجس (۱۳۸۵)؛ تعدیل قراردادهای اداری با تأکید بر شرایط عمومی پیمان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، به راهنمایی دکتر محمد راسخ، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

۸. حیدری، کیومرث (۱۳۹۱)؛ «بررسی چارچوب نظری و تجربیات مشارکت عمومی – خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها (مطالعه موردی: صنعت آب)» ، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۹. ـــــــــــــ (۱۳۹۱)؛ «بررسی چارچوب نظری و تجربیات مشارکت عمومی – خصوصی در توسعه زیرساخت‌ها (مطالعه موردی: صنعت برق)» ، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۱۰. دانش جعفری، داود (۱۳۹۱)؛ «بررسی الگوی جمهوری اسلامی ایران در ترتیبات مشارکت عمومی – خصوصی در چارچوب چشم انداز ۲۰ ساله کشور»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۱۱. رحمانیان، مسعود (۱۳۹۰)؛ «ماهیت حقوقی قراردادهای پیمانکاری دولتی»، نشریه ماوی نشریه داخلی قوه قضائیه، سال نهم، شماره ۱۰۲۸.

۱۲. رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۸۷)؛ «ویژگی قراردادهای اداری»، فصلنامه حقوق دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

۱۳. سعیدی، علی (۱۳۹۱)؛ «ظرفیت های ابزارهای مالی اسلامی در توسعه مشارکت عمومی و خصوصی در ایران»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۴. سنگتابی، محسن (۱۳۸۳)؛ «بررسی مختصری در مورد قراردادهای اداری و تفاوت آن با قراردادهای غیر اداری»، فصلنامه دانش حسابرسی، شماره ۲۰.
۱۵. شعبانی، احمد (۱۳۹۱)؛ «جستاری پیرامون وظایف اجتماعی نظام مالیه اسلامی: درس‌هایی از تجربه مؤسسات تأمین مالی اجتماعی در غرب»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۶. شهنیایی، احمد (۱۳۹۱)؛ «جایگاه قراردادهای مربوط به مشارکت عمومی – خصوصی در حقوق ایران» ، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۷. شیروی، عبدالحسین و منیره خدادادپور (۱۳۹۳)؛ «مشارکت عمومی – خصوصی از منظر قوانین ایران»، نشریه حقوق خصوصی، دوره۱۱، شماره ۲.
۱۸. صادقی شاهدانی، مهدی و دیگران (۱۳۹۰)؛ «اولویت بندی موانع توسعه مشارکت های عمومی خصوصی در بخش حمل و نقل ایران با استفاده از روشهای MDCM»، فصلنامه تحقیقات مدلسازی اقتصادی، سال دوم، شماره ۶
۱۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۱)؛ حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران: انتشارات سمت.
۲۰. عبدی، صادق (۱۳۹۱)؛ مقایسه تطبیقی روش های قراردادی تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی با تأکیدی بر قراردادهای مشارکت بخش دولتی – خصوصی»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲۱. عبدی، صادق و سید نصراله ابراهیمی (۱۳۹۱)؛ «شناسایی ریسک‌های موجود در انواع روشهای اجرای پروژه با تأکیدی بر روش مشارکت دولتی – خصوصی (ppp)»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲۲. عراقی، عزت‌الله و محمدکاظم حبیب‌زاده (۱۳۸۸)؛ «قراردادهای دولتی در حقوق ایران: بررسی شاخص‌ها»، نشریه حقوق خصوصی، شماره ۱۵.
۲۳. عزیزی، فاطمه (۱۳۹۱)؛ «آسیب شناسی قوانین و مقررات در قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی از دیدگاه اقتصادی (از جمله توزیع ریسک)» ، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت: تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲۴. عزیزی، ناصر (۱۳۹۱)؛ «تعارض حمایت از اسرار تجاری و منافع عمومی در حوزه زیرساخت‌های عمومی در حقوق ایران و امریکا» ، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲۵. عزیزی، نعمت‌اله و دیگران (۱۳۹۲)، «موانع گسترش مشارکت بخش خصوصی در آموزش و پرورش ایران: موردکاوی مدارس غیرانتفاعی»، مجله علوم تربیتی، دانشگاه شهید چمران اهواز، دوره ۶، سال ۲۰-۲، شماره ۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

۲۶. غمامی، مجید (۱۳۹۱)؛ «مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت ها در ایران براساس مبانی مذکور در قانون اساسی و قوانین عادی»، همایش ملی مشارکت عمومی و خصوصی در توسعه زیرساخت، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲۷. میرحاج، روح الله (۱۳۸۵)؛ «تعدیل قراردادهای اداری نگاهی کاربردی و با تأکید بر شرایط عمومی پیمان»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران.
۲۸. هادی، سلیم (۱۳۸۷)؛ «قراردادهای دولتی و ویژگی‌های نظام‌های حقوقی دوگانه‌گرا»، ترجمه محسن محبی، پژوهش حقوق و سیاست، سال ۱۰، شماره ۲۵.
۲۹. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)؛ «پیشنهاد تدوین قانون عام اداری»، نشریه حقوق عمومی، شماره سوم.
۳۰. هیبتی فرشاد و موسی احمدی (۱۳۸۸)؛ «مشارکت عمومی خصوصی: نظام نوین تأمین مالی در واگذاری پروژه‌های زیرساختی دولت‌های مرکزی و محلی به بخش خصوصی»، کنفرانس بین المللی نظام تأمین مالی دانشگاه صنعتی شریف.
۳۱. هیبتی، فرشاد و موسی احمدی (۱۳۸۸)؛ «مدیریت ریسک در مشارکت‌های عمومی خصوصی پروژه‌های زیرساختی»، کنفرانس بین‌المللی نظام تأمین مالی دانشگاه صنعتی شریف.
۳۲. هیبتی، فرشاد و دیگران (۱۳۸۹)؛ «رابطه آزادی اقتصادی با مشارکت‌های عمومی خصوصی و ارائه الگو برای ایران»، فصلنامه مدل سازی اقتصادی، سال ۲، شماره ۲.
۳۳. یسکومب، ئی.آر (۱۳۹۱)؛ مشارکت بخش عمومی و خصوصی اصول سیاست گذاری و تامین مالی، ترجمه محمد آقا قوام، تهران: انتشارات وزارت امور اقتصادی و دارایی.

غیر فارسی:

1. Blanc-Brude, Frederic and Goldsmith, Hugh and Valila, Timo, Ex Ante Construction Costs in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement (2006). EIB Economic and Finance Report No. 2006/1. Available at SSRN: http://ssrn .com/abstract=1104070 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1104070
2. Bruere (1999); Toward a New Planning Process: A Guid to Reorienting Urban Planning Toward Local Agenda 21, HO, UN.
3. Downes, A. S. (2006); Best Practices of Public-Private Partnerships on Education and Skills Training In the Caribbean, Available At: Davies, B., & Hentschke, G. (2006). Public/Private Partnerships in Education: insights from the field. School Leadership and Management, 26 (3), 205-226.
4. Górski, Jędrzej, General Contractor Agreement for a Nuclear Power in the EU without a Call for Competition? (January 1, 2013). Nuclear Law and Policy, OGEL 1, February 2013. Available at SSRN: http://ssrn .com/ abstract =2412972
5. Habermas, J. (1992); “Citizenship and National Identity: same Reflections on the future of Europe”in B. S. turner and P. Hamilton, ed., citizenship critical concepts, London: Routledge.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

6. Larocque, N. (2008); Public-Private Partnership in Basic Education: An International Review, Cfbt Education Trust. Available At Www.Cfbt.Com
7. Weele, Arjan J. van (2010); Purchasing and Supply Chain Management: Analysis, Strategy, Planning and Practice (5th ed. Ed.). Andover: Cengage Learning. ISBN 978-1-4080-1896-5.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]