

MDOI-01-2026.0109
MNR--1-C45191

ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری و راهکارهای مدیریتی

فرزاد حیدری

کارمند شهرداری مریوان

چکیده

قراردادهای عمرانی شهرداری‌ها به‌دلیل ماهیت پیچیده، تعدد ذی‌نفعان و حجم بالای مالی، همواره در معرض ابهامات حقوقی متعددی قرار دارند. این ابهامات که عمدتاً ناشی از خلأهای قانونی، تعارض مقررات عمومی با شرایط خاص شهرداری‌ها و فقدان الگوهای استاندارد قراردادی است، موجب بروز اختلافات، توقف پروژه‌ها و افزایش هزینه‌ها می‌شود. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و با هدف شناسایی مهم‌ترین ابهامات حقوقی در قراردادهای عمرانی شهرداری و ارائه راهکارهای مدیریتی برای کاهش آن‌ها انجام شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که ابهامات در حوزه‌هایی نظیر تعیین دقیق حدود تعهدات طرفین، شرایط فسخ و خاتمه قرارداد، نحوه حل اختلاف، تعدیل قیمت و شرایط قوه قاهره بیشترین سهم را در بروز اختلافات دارند. بر این اساس، راهکارهای پیشنهادی شامل تدوین الگوهای استاندارد قراردادی، ایجاد نظام جامع مدیریت ریسک قراردادی، پیش‌بینی مکانیزم‌های دقیق حل اختلاف، برگزاری دوره‌های آموزشی حقوق قراردادها و استقرار سامانه الکترونیک مدیریت چرخه عمر قرارداد است.

واژگان کلیدی: قرارداد عمرانی، شهرداری، ابهامات حقوقی، مدیریت ریسک، حل اختلاف



مقدمه

شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، سالانه حجم گسترده‌ای از پروژه‌های عمرانی را از طریق انعقاد قرارداد با پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان اجرا می‌کنند. این قراردادها به‌دلیل ماهیت چندوجهی، تعدد ذی‌نفعان، پیوند با منافع عمومی و حجم بالای مالی، از پیچیده‌ترین انواع قراردادها در نظام حقوقی ایران به‌شمار می‌روند (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۴۵). ویژگی خاص قراردادهای عمرانی شهرداری آن است که در تلاقی سه نظام حقوقی متفاوت قرار می‌گیرند: حقوق خصوصی (قواعد عمومی قراردادها در قانون مدنی)، حقوق عمومی (قانون محاسبات عمومی و مقررات مناقصات) و مقررات ویژه شهرداری‌ها (آیین‌نامه معاملات شهرداری‌ها). همین تلاقی، زمینه‌ساز ابهامات حقوقی متعددی است که در عمل موجب بروز اختلافات، توقف پروژه‌ها و افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۷: ۱۱۲).

از منظر نظری، ابهام قراردادی را می‌توان در چارچوب نظریه «هزینه‌های معاملاتی» ویلیامسون تبیین کرد؛ زیرا هر ابهام در متن قرارداد، هزینه مذاکره مجدد، اجرا و حل اختلاف را افزایش می‌دهد (Williamson, 1985: 72). در ادبیات حقوق قراردادها نیز «شفافیت و قابلیت پیش‌بینی» به‌عنوان یکی از اصول بنیادین نگارش قرارداد شناخته می‌شود و ابهام در شروط، زمینه تفسیرهای متعارض و در نتیجه اختلاف را فراهم می‌آورد (Treitel, 2011: 189). در حقوق ایران نیز قواعد عمومی تفسیر قرارداد و اصل لزوم، مبنای نظری تحلیل ابهامات قراردادی است (شهیدی، ۱۳۹۴: ۳۲).

ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری را می‌توان در چند محور اصلی دسته‌بندی کرد: نخست، ابهام در تعیین دقیق حدود و دامنه تعهدات طرفین؛ دوم، ابهام در شروط مربوط به فسخ، تعلیق و خاتمه قرارداد و آثار مالی آن؛ سوم، ابهام در مکانیزم تعدیل قیمت و جبران خسارت ناشی از تأخیر؛ چهارم، ابهام در شیوه حل اختلاف و مرجع صالح؛ و پنجم، ابهام در تفسیر شرایط قوه قاهره و حوادث غیرمترقبه (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۴: ۲۲۳؛ FIDIC, 2017: 12). هر یک از این محورها در صورت عدم پیش‌بینی دقیق، می‌تواند به توقف پروژه، تحمیل خسارت به طرفین و طرح دعاوی پرهزینه منجر شود (World Bank, 2017: 31).

در کنار عوامل حقوقی، عوامل مدیریتی نیز در تشدید یا کاهش این ابهامات نقش تعیین‌کننده دارند. فقدان نظام جامع مدیریت ریسک قراردادی، نبود الگوهای استاندارد قراردادی متناسب با ماهیت پروژه‌های شهری، ضعف در آموزش تخصصی کارکنان و نبود سامانه یکپارچه مدیریت چرخه عمر قرارداد، از جمله کاستی‌های مدیریتی است که پژوهش‌های تطبیقی نیز بر آن تأکید کرده‌اند (Kerzner, 2017 ؛ PMI, 2021). تجربه کشورهایی که نظام قراردادی شهری خود را اصلاح کرده‌اند نشان می‌دهد که تدوین الگوهای استاندارد، پیش‌بینی دقیق شروط حل اختلاف و استقرار نظام مدیریت ریسک، به‌طور معناداری از حجم اختلافات کاسته است (UNCITRAL, 2013:).

با توجه به آنچه گذشت، مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که مهم‌ترین ابهامات حقوقی در قراردادهای عمرانی شهرداری کدام‌اند و چه راهکارهای مدیریتی می‌تواند برای پیشگیری یا کاهش آن‌ها ارائه شود.

بیان مسئله

شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، بخش عمده‌ای از پروژه‌های عمرانی و زیرساختی شهرها را از طریق انعقاد قرارداد با پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان اجرا می‌کنند. حجم بالای این قراردادها، تعدد طرف‌های درگیر و پیوند مستقیم آن‌ها با منافع عمومی، قراردادهای عمرانی شهرداری را به یکی از



حساس‌ترین حوزه‌های حقوق قراردادها تبدیل کرده است (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۴۵). با این حال، یکی از مهم‌ترین چالش‌های عملی در این حوزه، وجود ابهامات حقوقی در متن قراردادها و مقررات حاکم بر آن‌هاست که زمینه‌ساز تفسیرهای متعارض، بروز اختلافات و در نهایت توقف یا تأخیر پروژه‌ها می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۷).

ریشه این ابهامات را باید در تلاقی چند نظام حقوقی متفاوت جست‌وجو کرد. قراردادهای عمرانی شهرداری هم‌زمان تحت حاکمیت قواعد عمومی قراردادها در قانون مدنی، مقررات عمومی مالی و معاملاتی دولت، و آیین‌نامه معاملات شهرداری‌ها قرار دارند و همین تعدد منابع، احتمال تعارض و ابهام در تعیین قاعده حاکم را افزایش می‌دهد (شهیدی، ۱۳۹۴: ۳۲). از سوی دیگر، بسیاری از این قراردادها بر پایه الگوهای عمومی و بدون تناسب‌سنجی با ماهیت خاص پروژه‌های شهری تنظیم می‌شوند و در نتیجه شروطی مانند حدود تعهدات طرفین، شرایط فسخ و خاتمه، نحوه تعدیل قیمت و مکانیزم حل اختلاف به‌صورت مبهم باقی می‌ماند (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۴)

از منظر نظری، ابهام قراردادی را می‌توان در چارچوب نظریه هزینه‌های معاملاتی تبیین کرد. ویلیامسون نشان می‌دهد که هر ابهام در متن قرارداد، هزینه مذاکره مجدد، نظارت بر اجرا و حل اختلاف را افزایش می‌دهد و در قراردادهای پیچیده و بلندمدت، این هزینه‌ها به‌مراتب سنگین‌تر می‌شود .(Williamson, 1985) در ادبیات حقوق قراردادها نیز شفافیت و قابلیت پیش‌بینی به‌عنوان اصول بنیادین نگارش قرارداد شناخته می‌شود و ابهام در شروط، زمینه تفسیرهای متعارض و در نتیجه اختلاف را فراهم می‌آورد.(Treitel, 2011) .

در کنار عوامل حقوقی، عوامل مدیریتی نیز در تشدید این ابهامات نقش تعیین‌کننده دارند. فقدان نظام جامع مدیریت ریسک قراردادی، نبود الگوهای استاندارد قراردادی متناسب با ماهیت پروژه‌های شهری، ضعف در آموزش تخصصی کارکنان و نبود سامانه یکپارچه مدیریت چرخه عمر قرارداد، از جمله کاستی‌هایی است که پژوهش‌های تطبیقی بر آن تأکید کرده‌اند(Kerzner, 2017 ؛ .(PMI, 2021 تجربه کشورهایی که نظام قراردادی شهری خود را اصلاح کرده‌اند نیز نشان می‌دهد که تدوین الگوهای استاندارد، پیش‌بینی دقیق شروط حل اختلاف و استقرار نظام مدیریت ریسک، به‌طور معناداری از حجم اختلافات کاسته است(FIDIC, 2017 ؛.(World Bank, 2017).

با وجود اهمیت موضوع، بررسی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که مطالعات داخلی بیشتر بر جنبه‌های شکلی معاملات شهرداری یا تحلیل دعاوی ناشی از آن متمرکز بوده‌اند و کمتر به پیوند میان شناسایی ابهامات حقوقی و ارائه راهکارهای مدیریتی پیشگیرانه پرداخته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ؛ امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۷). به بیان دیگر، خلأ پژوهشی موجود در آن است که تاکنون ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری به‌صورت نظام‌مند دسته‌بندی نشده و راهکارهای مدیریتی متناظر با هر دسته از ابهامات ارائه نگردیده است.

بر این اساس، مسئله اصلی پژوهش حاضر آن است که مهم‌ترین ابهامات حقوقی در قراردادهای عمرانی شهرداری کدام‌اند و چه راهکارهای مدیریتی می‌تواند برای پیشگیری یا کاهش آن‌ها ارائه شود. پرسش‌های فرعی پژوهش نیز عبارت‌اند از: نخست، ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری در چه محورهایی قابل دسته‌بندی است؟ دوم، هر دسته از این ابهامات چه پیامدهای حقوقی و مالی برای شهرداری و پیمانکار دارد؟ و سوم، چه راهکارهای مدیریتی متناظر با هر دسته از ابهامات قابل پیشنهاد است؟

اهمیت و ضرورت پژوهش

اهمیت و ضرورت پرداختن به این موضوع از چند جهت قابل تبیین است. نخست، از منظر مالی و عمومی، حجم بالای اعتبارات تخصیص‌یافته به پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها و پیوند مستقیم آن با بیت‌المال و منافع شهروندان،



ایجاب می‌کند که ابهامات قراردادی که زمینه‌ساز افزایش هزینه‌ها و هدررفت منابع عمومی می‌شود، به‌صورت نظام‌مند شناسایی و مدیریت گردد (کاتوزیان، ۱۳۹۵: World Bank, 2017). دوم، از منظر حقوقی، تلاقی قواعد عمومی قراردادها با مقررات ویژه معاملات شهرداری‌ها موجب تعارض و ابهام در تعیین قاعده حاکم شده است و ارائه دسته‌بندی دقیق از این ابهامات می‌تواند به رویه‌سازی قضایی و شبه‌قضایی کمک کند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۷: شهیدی، ۱۳۹۴). سوم، از منظر مدیریتی، پژوهش حاضر با پیوند دادن ابهامات حقوقی به راهکارهای مدیریتی پیشگیرانه، خلأ موجود در پیشینه پژوهش را پر می‌کند (Kerzner, 2017).

چهارم، از منظر کاربردی، نتایج این پژوهش می‌تواند مبنای اصلاح آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قراردادی شهرداری‌ها و کاهش معنادار حجم اختلافات قرار گیرد (FIDIC, 2017 ؛.(PMI, 2021)

اهداف پژوهش

هدف کلی

هدف کلی این پژوهش، شناسایی نظام‌مند ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری و ارائه راهکارهای مدیریتی پیشگیرانه برای کاهش این ابهامات، دعاوی ناشی از آن و بهبود کیفیت اجرای پروژه‌های عمرانی شهری است.

اهداف فرعی

- شناسایی و دسته‌بندی مهم‌ترین ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری در محورهای تعهدات طرفین، فسخ و خاتمه، تعدیل قیمت، حل اختلاف و قوه قاهره.
- تبیین پیامدهای حقوقی و مالی هر دسته از ابهامات برای شهرداری و پیمانکار.
- تحلیل کاستی‌های مدیریتی تشدیدکننده ابهامات قراردادی در شهرداری‌ها.
- ارائه راهکارهای مدیریتی متناظر با هر دسته از ابهامات برای پیشگیری و کاهش اختلافات قراردادی.

سؤالات پژوهش

سؤال اصلی

مهم‌ترین ابهامات حقوقی در قراردادهای عمرانی شهرداری کدام‌اند و چه راهکارهای مدیریتی می‌تواند برای پیشگیری یا کاهش آن‌ها ارائه شود؟

سؤالات فرعی:

- ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری در چه محورهایی قابل دسته‌بندی است؟
- هر دسته از این ابهامات چه پیامدهای حقوقی و مالی برای شهرداری و پیمانکار دارد؟
- کدام کاستی‌های مدیریتی در تشدید ابهامات قراردادی شهرداری‌ها نقش دارند؟
- چه راهکارهای مدیریتی متناظر با هر دسته از ابهامات قابل پیشنهاد است؟

مبانی نظری

مبانی نظری این پژوهش بر چهار ستون مفهومی استوار است که هر یک از زاویه‌ای متفاوت، چرایی پیدایش ابهام در قراردادهای عمرانی شهرداری و ضرورت مدیریت آن را تبیین می‌کند: نظریه هزینه‌های معاملاتی، نظریه قرارداد ناقص، اصل شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری حقوقی، و نظریه مدیریت ریسک قراردادی.



نظریه هزینه‌های معاملاتی ویلیامسون

نظریه هزینه‌های معاملاتی، که ریشه در اندیشه‌های کوز دارد و توسط ویلیامسون بسط یافت، نقطه شروع تحلیل اقتصادی ابهام قراردادی است. ویلیامسون هزینه مبادله را در علم اقتصاد معادل مفهوم «اصطکاک» در علم فیزیک می‌داند و دو نوع هزینه متمایز می‌شناسد: «هزینه‌های ماقبل مبادله» (مانند هزینه تنظیم اسناد و قراردادها، مذاکرات و چانه‌زنی) و «هزینه‌های مابعد مبادله» (مانند هزینه‌های ناشی از عدم رعایت مفاد قرارداد یا عدم انطباق با شرایط قرارداد) . آنچه این نظریه را برای موضوع حاضر حیاتی می‌کند، پیوندی است که ویلیامسون میان «عقلانیت محدود» و «فرصت‌طلبی» با ناکامی قرارداد برقرار می‌کند. مطابق فرض عقلانیت محدود، ذهن انسان منبعی محدود است و محدودیت‌های ادراکی ناشی از آن موجب طراحی و اجرای قراردادهای ناکامل می‌گردد؛ ضمن اینکه فرصت‌طلبی انسان اجرا و تنفیذ خودبه‌خودی قراردادها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد . در شرایط «عدم اطمینان»، حدوث قرارداد کاملی که تمام احتمالات ممکن آینده را به تفصیل بپوشاند عملاً میسر نیست، حتی اگر هزینه‌های مبادله را صفر تلقی کنیم.

کاربرد این نظریه در قراردادهای عمرانی شهرداری روشن است: این قراردادها به‌طور ذاتی بلندمدت، پیچیده و همراه با عدم اطمینان بالا هستند. هر ابهام در تعیین حدود تعهدات، شرایط تعدیل یا مکانیزم حل اختلاف، دقیقاً همان «اصطکاک» است که هزینه‌های ماقبل و مابعد مبادله را افزایش می‌دهد. از این منظر، ابهام قراردادی نه یک نقص نگارشی صرف، بلکه یک هزینه اقتصادی قابل اندازه‌گیری است که بر بیت‌المال و کیفیت اجرای پروژه بار می‌شود.

نظریه قرارداد ناقص و ناگزیری ابهام

نظریه قرارداد ناقص، که ریشه‌های فکری آن به هزینه‌های معاملاتی بازمی‌گردد اما تمرکز خود را بر حقوق مالکیت و مسائل ناشی از ناقص بودن قراردادها قرار می‌دهد، بیان می‌کند که قراردادها به‌طور اجتناب‌ناپذیر ناقص‌اند . این نظریه با تأکید بر اینکه افراد ظرفیت پردازش اطلاعات محدودی در جهانی همراه با عدم اطمینان و رفتار فرصت‌طلبانه دارند، توضیح می‌دهد که چرا نمی‌توان انتظار داشت متن قرارداد تمام سناریوهای آینده را پوشش دهد . آنچه در قراردادهای عمرانی شهرداری رخ می‌دهد، دقیقاً مصداق بارز این ناقص بودن است: شروطی مانند «تعدیل قیمت»، «قوه قاهره» یا «خاتمه قرارداد» به‌دلیل عدم توانایی پیش‌بینی تمام تحولات آینده (نوسانات ارزی، تورم، حوادث غیرمترقبه) به‌صورت کلی و مبهم نگاشته می‌شوند و همین کلیت، زمینه تفسیر متعارض و اختلاف را فراهم می‌آورد.

نکته مهم برای پژوهش حاضر آن است که نظریه قرارداد ناقص، ابهام را نه یک «عیب» که یک «واقعیت ساختاری» می‌داند. بنابراین راهکار مدیریتی مطلوب، تلاش برای حذف کامل ابهام نیست—چرا که غیرممکن است—بلکه طراحی مکانیزم‌هایی برای مدیریت پیامدهای آن است: شروط بازنگری، مکانیزم‌های حل اختلاف مرحله‌ای، و رویه‌های استاندارد برای موقعیت‌های پیش‌بینی‌نشده.

اصل شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری حقوقی

از منظر حقوقی، شفافیت و قابلیت پیش‌بینی، نه یک آرمان نظری بلکه یک ضرورت عملی است. پژوهش‌های حقوقی داخلی نشان می‌دهد که «نبود قطعیت حقوقی، شفافیت حقوقی، انسجام حقوقی و ثبات حقوقی» از مهم‌ترین علل پیش‌بینی‌ناپذیری آرای قضایی در نظام حقوقی ایران هستند . نکته کلیدی آن است که در حقوق قراردادها، اکثر قواعد جنبه تکمیلی دارند و طرفین می‌توانند در موارد نقص، اجمال، تعارض یا سکوت قوانین، از طریق درج شروط



قراردادی شفافیت‌بخش، نسبت به موضوعات مورد اختلاف تعیین تکلیف کنند و بدین وسیله از پیش‌بینی‌ناپذیری نتایج حقوقی بکاهند.

این یافته برای قراردادهای عمرانی شهرداری پیام روشنی دارد: بسیاری از ابهاماتی که امروز به دعاوی پرهزینه منجر می‌شود، با درج شروط شفاف و دقیق در مرحله نگارش قرارداد قابل پیشگیری بود. به بیان دیگر، شفافیت قراردادی یک «انتخاب مدیریتی» است، نه صرفاً یک الزام قانونی. هرچه شهرداری در مرحله تنظیم قرارداد دقت بیشتری بر تعریف تعهدات، شرایط فسخ و مکانیزم حل اختلاف مبذول دارد، هزینه‌های آتی حل اختلاف کاهش می‌یابد.

نظریه مدیریت ریسک قراردادی

در ادبیات مدیریت پروژه، مدیریت ریسک به‌عنوان فرایندی نظام‌مند شامل شناسایی، ارزیابی، کنترل و پایش ریسک شناخته می‌شود که موجب کاهش احتمال بروز مشکلات حقوقی و مالی می‌گردد . مدل مدیریت چرخه عمر قرارداد، این فرایند را به مراحل برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا، پایش و ارزیابی گسترش می‌دهد و در هر مرحله، مدیران با استفاده از قدرت قانونی خود می‌توانند ریسک‌های حقوقی و مالی را شناسایی و کنترل کنند . نکته حائز اهمیت آن است که «حاکمیت حقوقی»—به معنای پیاده‌سازی اصول و قواعد قانونی در فرایند تصمیم‌گیری و مدیریت منابع—نقش کلیدی در کاهش ریسک‌های حقوقی و مالی دارد و مدیران شهرداری با برخورداری از قدرت قانونی و چارچوب‌های سیاستی می‌توانند تضمین کنند که قراردادها مطابق با قوانین تدوین شوند و از بروز سوءتفاهم‌ها و اختلافات حقوقی پیشگیری شود.

در سطح بین‌المللی نیز رویکردهای قراردادی مشارکتی، به‌ویژه الگوهای نوین مانند قراردادهایNEC ، به‌عنوان ابزاری برای مدیریت عدم اطمینان در پروژه‌های ساختمانی معرفی شده‌اند. این الگوها با ترویج همکاری پیشگیرانه و تسهیم ریسک، و از طریق مکانیزم‌هایی مانند سیستم‌های هشدار زودهنگام و رویدادهای جبرانی، تلاش می‌کنند عدم اطمینان را به‌جای پنهان کردن، مدیریت کنند . این تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که مدیریت ریسک قراردادی صرفاً یک انتخاب سازمانی نیست، بلکه یک رویکرد نظام‌مند با ابزارهای مشخص است که می‌تواند در شهرداری‌ها نیز به کار گرفته شود.

جمع‌بندی مبانی نظری و پیوند با پرسش‌های پژوهش

چهار ستون نظری فوق، در یک نقطه به هم می‌رسند: ابهام قراردادی در پروژه‌های عمرانی شهرداری، پدیده‌ای چندوجهی است که هم ریشه اقتصادی دارد (هزینه‌های معاملاتی)، هم ریشه حقوقی (ناقص بودن ذاتی قرارداد و ضرورت شفافیت)، و هم راه‌حل مدیریتی می‌طلبد (مدیریت ریسک و چرخه عمر قرارداد). نظریه هزینه‌های معاملاتی توضیح می‌دهد که چرا ابهام «هزینه‌آور» است؛ نظریه قرارداد ناقص توضیح می‌دهد که چرا ابهام «اجتناب‌ناپذیر» است؛ اصل شفافیت نشان می‌دهد که بخشی از این ابهام «قابل پیشگیری» است؛ و نظریه مدیریت ریسک قراردادی چارچوب «مدیریت» آن را فراهم می‌آورد. بر این اساس، پژوهش حاضر نه به دنبال حذف کامل ابهام از قراردادهای عمرانی شهرداری است—که با توجه به ماهیت این پروژه‌ها ممکن نیست—بلکه به دنبال شناسایی نظام‌مند ابهامات، تفکیک ابهامات قابل پیشگیری از ابهامات ساختاری، و ارائه راهکارهای مدیریتی متناظر با هر دسته است.

پیشینه پژوهش

دسته اول — پژوهش‌های حقوقی درباره قراردادهای دولتی و معاملات شهرداری: امامی و استوار سنگری (۱۳۹۷) در تحلیل حقوق قراردادهای دولتی، تعارض مقررات عمومی با شرایط خاص شهرداری‌ها را از عوامل اصلی ابهام

دانسته‌اند. کاتوزیان (۱۳۹۵) نیز در تحلیل قواعد عمومی قراردادها، ابهام در شروط را زمینه‌ساز تفسیرهای متعارض و بروز اختلاف می‌داند.

دسته دوم — پژوهش‌های حقوقی درباره تفسیر قرارداد: شهیدی (۱۳۹۴) در تحلیل تشکیل قراردادها و تعهدات، اصول حاکم بر تفسیر شروط قراردادی را تبیین کرده است. جعفری لنگرودی (۱۳۹۴) نیز مبانی ترمینولوژیک شروط قراردادی از جمله شرط فسخ، تعدیل و قوه قاهره را تشریح کرده است.

دسته سوم — پژوهش‌های تطبیقی و بین‌المللی: در ادبیات بین‌المللی، ویلیامسون (۱۹۸۵) چارچوب نظری هزینه‌های معاملاتی را ارائه کرد؛ تریتل (۲۰۱۱) اصول تفسیر قرارداد و ابهام‌زدایی را تحلیل کرد؛ و اسناد بین‌المللی مانند(2017) FIDIC ، بانک جهانی (۲۰۱۷) و آنسیترال (۲۰۱۳) الگوهای استاندارد قراردادی و مکانیزم‌های حل اختلاف را پیشنهاد کرده‌اند.

خلأ پژوهشی: با وجود این مطالعات، تاکنون پژوهش داخلی‌ای که ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری را به‌صورت نظام‌مند دسته‌بندی کند و راهکارهای مدیریتی متناظر با هر دسته را ارائه دهد، انجام نشده است. پژوهش حاضر این خلأ را پر می‌کند.

بحث و نتیجه‌گیری

تحلیل یافته‌ها نشان می‌دهد که ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری در پنج محور اصلی قابل دسته‌بندی است: (۱) ابهام در تعیین حدود و دامنه تعهدات طرفین؛ (۲) ابهام در شروط فسخ، تعلیق و خاتمه قرارداد و آثار مالی آن؛ (۳) ابهام در مکانیزم تعدیل قیمت و جبران خسارت تأخیر؛ (۴) ابهام در شیوه و مرجع حل اختلاف؛ و (۵) ابهام در تفسیر شرایط قوه قاهره و حوادث غیرمترقبه.

این یافته با نتایج پژوهش‌های پیشین همسو است که تعارض مقررات و فقدان شروط دقیق را از عوامل اصلی اختلاف دانسته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۹۵؛ امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۷؛ FIDIC, 2017:).

در تبیین چرایی این ابهامات، می‌توان گفت که قراردادهای عمرانی شهرداری در تلاقی سه نظام حقوقی متفاوت قرار دارند و همین تعدد منابع، احتمال تعارض و ابهام را افزایش می‌دهد. از منظر نظریه هزینه‌های معاملاتی، هر ابهام در متن قرارداد هزینه مذاکره مجدد و حل اختلاف را افزایش می‌دهد(Williamson, 1985: 72) ؛ و از منظر اصل شفافیت، ابهام در شروط زمینه تفسیرهای متعارض را فراهم می‌آورد(Treitel, 2011: 189) ؛ شهیدی، ۱۳۹۴: ۳۲). یافته‌های پژوهش همچنین نشان می‌دهد که کاستی‌های مدیریتی—نظیر فقدان نظام جامع مدیریت ریسک، نبود الگوهای استاندارد و ضعف آموزش—در تشدید این ابهامات نقش تعیین‌کننده دارند (Kerzner, 2017: 204؛ PMI, 2021: 58).

بر این اساس، راهکارهای مدیریتی پیشنهادی عبارت‌اند از: تدوین الگوهای استاندارد قراردادی متناسب با ماهیت پروژه‌های شهری؛ ایجاد نظام جامع مدیریت ریسک قراردادی؛ پیش‌بینی مکانیزم‌های دقیق حل اختلاف از جمله داوری تخصصی؛ برگزاری دوره‌های آموزشی حقوق قراردادها برای مدیران و کارشناسان؛ و استقرار سامانه الکترونیک مدیریت چرخه عمر قرارداد. این راهکارها با تجربه کشورهایی که نظام قراردادی خود را اصلاح کرده‌اند همسو است (FIDIC, 2017: 12؛ World Bank, 2017: 31؛ UNCITRAL, 2013: 24).

نتیجه کلی پژوهش آن است که کاهش ابهامات حقوقی قراردادهای عمرانی شهرداری، پیش از آنکه صرفاً یک مسئله حقوقی باشد، یک مسئله مدیریتی است و بدون استقرار نظام پیشگیرانه مدیریت ریسک قراردادی، اصلاح صرف متون



قانونی کافی نخواهد بود. پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آینده اثربخشی این راهکارها را در یک مطالعه موردی به‌صورت تجربی ارزیابی کنند.

منابع

۱ .امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۷). حقوق قراردادهای دولتی. تهران: انتشارات میزان.

۲ .جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۴). مبسوط در ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.

۳ .شهیدی، مهدی (۱۳۹۴).تشکیل قراردادها و تعهدات. تهران: انتشارات مجد.

۴ .کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵).قواعد عمومی قراردادها (جلد اول). تهران: شرکت سهامی انتشار.

۵. ویلیامسون، الیور (۱۳۹۰). اقتصاد نهادگرا (ترجمه). [مفاد نظری برگرفته از تحلیل هزینه‌های مبادله، عقلانیت محدود و فرصت‌طلبی).

FIDIC. (2017). Conditions of Contract for Construction (2nd ed.). Geneva: International Federation of Consulting Engineers.

Kerzner, H. (2017). Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling (12th ed.). Hoboken: Wiley.

PMI. (2021). A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) (7th ed.). Newtown Square: Project Management Institute.

Treitel, G. H. (2011). The Law of Contract (13th ed.). London: Sweet & Maxwell.

UNCITRAL. (2013). UNCITRAL Model Law on Public Procurement. New York: United Nations.

Williamson, O. E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.

World Bank. (2017). Procurement Guidance: Managing Contract Risks in Public Projects. Washington, DC: World Bank.

Nam, K., Rajagopalan, S., Rao, H. R., & Chaudhury, A. (1996). A two-level investigation of information systems outsourcing. *Communications of the ACM*, 39(7), 36–44. [نظریه قرارداد ناقص] .