فصلنامه حقوق اداری

سال نهم، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۲۸

مقاله علمی پژوهشی

بررسی اثر حکمرانی بازارگرایانه بر همگانی بودن خدمات عمومی

علی طاهری[۱]؛ ابراهیم موسی زاده[۲]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۱۸
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۰۶

چکیده

خدمات عمومی یکی از نظریه‌های مهم و پایه‌ای حقوق اداری ایران است و به‌رغم برخی تحولات در این حوزه، همچنان جایگاه مهم و اساسی خود را در سیستم اداری ایران حفظ کرده است. اکنون، حدود سه دهه از پیگیری سیاست‌های بازارگرایانه و ایجاد تحول در بخش دولتی ایران مبتنی بر اصول و ارکان «مدیریت دولتی نوین» می‌گذرد. با توجه به آنکه حقوق اداری به طرز ناگسستنی با تاریخ روابط میان دولت و بازار پیوند خورده است و اساساً ظهور مفهوم خدمات عمومی، محصول نگرش به ضرورت مداخله دولت در بازار و امور اقتصادی و اجتماعی بوده است، این پرسش مطرح می‌شود که آیا حاکمیت سیاست‌های بازارگرایانه، خدمات عمومی و به‌ویژه وصف همگانی بودن این خدمات را تضعیف نخواهد کرد؟ برای پاسخ به این پرسش ضمن مرور مفاهیم حکمرانی بازارگرایانه و خدمات عمومی، از دو چارچوب مشهور برای ارزیابی کیفی میزان همگانی بودن خدمات عمومی با استفاده از روش تحلیلی- توصیفی بهره گرفته‌ایم و مشخص شد، حکمرانی بازارگرایانه موجب کمرنگ شدن و از میان رفتن همگانی بودن خدمات عمومی می‌شود. بر این اساس پیشنهاد شده است با توجه به نظریات جدیدتر نظیر خدمات عمومی نوین یا دولت نئووبری، خدمات عمومی و نقش دولت در ارائه آنها بازمهندسی شود و تا آن زمان، سیاست‌های جبرانی نیز در پیش گرفته شود.

واژگان کلیدی: حکمرانی بازارگرایانه، مدیریت دولتی نوین، خدمات عمومی، نئولیبرالیسم، همگانی بودن

۱. پژوهشگر دانشکده حقوق و علوم سیاسی، گروه حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
ali.tahery@ut.ac.ir
۲. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. e.mousazadeh@ut.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

مقدمه

مفهوم خدمات عمومی در اواخر قرن نوزدهم در حقوق اداری فرانسه مطرح شد و این دورانی بود که اندیشه‌های اقتصادی مدافع بازار آزاد که دولت را از مداخله در امور اقتصادی و اجتماعی نهی می‌کرد و معتقد بود امور اقتصادی و اجتماعی باید یکسره تابع روابط آزاد و قواعد بازار قرار گیرد با بحران مواجه شده و به خاطر آنچه که پدیده شکست بازار می‌نامند زیر موج انتقادات قرار گرفته بود. در حقیقت، لیبرال‌های کلاسیک قائل به فسادپذیری دولت و خدمات دولتی بودند و به همین دلیل، دولتی کوچک با وظایف حداقلی را مطرح می‌کردند به نحوی که حفظ نظم عمومی، دفاع ملی و عدالت قضایی در زمره وظایف اصلی آن شمرده می‌شد لکن به دلیل بحران‌های اقتصادی و اجتماعی بروز کرده در اواخر قرن نوزدهم، این اندیشه به چالش کشیده شد و بسیاری از اندیشمندان درباره نقش دولت و تکالیف آن در برابر حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان تجدیدنظر کردند. به این ترتیب، اندیشه دولت رفاه یا دولت خدمتگزار که خود را مسئول تأمین نیازمندی‌های شهروندان می‌دانست متولد شد. با استقرار دولت‌های رفاه، شهروندان بیش از پیش برآورده‌سازی نیازهای عمومی خود را وظیفه دولت تلقی کرده و نظام اداری دولت‌ها نیز به ارائه خدمات عمومی نظیر بهداشت و درمان، آموزش، تأمین انرژی و امثالهم اشتغال یافت. در این مقطع زمانی، حقوق مطالبه از دولت‌ها یعنی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای شهروندان به رسمیت شناخته شد و بسیاری از دولت‌ها در قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات خود، آن‌ها را ذکر کردند. روند پیش‌گفته به سوی توسعه بخش دولتی و عمومی در دهه هشتاد میلادی معکوس شد. کسری بودجه‌ای که اکنون بیش از پیش بر دوش دولت سنگینی می‌کرد، هدر رفت منابع مالی دولت به دلیل عملکرد ضعیف و انحصارگرایانه برخی سازمان‌های دولتی، بار سنگین یارانه‌ها و برنامه‌های رفاه اجتماعی، مشکلات ناشی از عدم بهره‌وری و کارایی که علاوه بر فشارهای اقتصادی موجب وارد شدن فشارهای سیاسی به دولت نیز می‌شد، انگیزه‌های مضاعفی را برای تجدیدنظر در سیاست‌های پیشین و دمیدن در هیمه اندیشه‌های نولیبرالی بوجود آورد (Farazmand,2000:5). به این ترتیب مؤلفه‌ها و سیاست‌های اصلی تشکیل دهنده این رویکرد یعنی مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی، آزادسازی اقتصاد و کوچک‌سازی دولت، طی دهه هشتاد و نود میلادی و به‌ویژه پس از فروپاشی اتحادیه جماهیر شوروی و عیان شدن شکست کشورهای سوسیالیستی اروپای شرقی، مورد پذیرش طیف گسترده‌ای از کشورها قرار گرفت. در حقیقت، طی سال‌های منتهی به دهه هشتاد میلادی، انتقادهای وارد بر عملکرد بخش دولتی دستخوش یک تحول ایدئولوژیک درباره ماهیت دولت شد. این منتقدان جدید ضمن دیونمایی بوروکراسی دولتی، آن را به‌عنوان موجودی که ذاتاً محکوم به ناکارآمدی و فساد است تصویر نموده و خواستار جایگزینی بخش دولتی با بخش خصوصی شدند. از نظر آنها اصلاح بخش دولتی با حفظ نقش‌ها

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

و وظایف گذشته نه تنها امکانپذیر نیست بلکه مطلوبیتی هم ندارد. از این مقطع زمانی به بعد، کوچک‌سازی دولت و کاستن از خدمات عمومی که گفته می‌شد به‌خاطر تحمیل هزینه‌های زیاد به بودجه عمومی، موجب کسری بودجه دائمی دولت‌ها شده و زنجیره‌ای از مشکلات بعدی را به‌وجود آورده است، در دستور کار بسیاری از کشورها قرار گرفت. به این ترتیب مشاهده می‌شود که از نظر تاریخی، مفهوم خدمات عمومی پیامد نظری و عملی اندیشه‌ها در مورد میزان و دامنه مداخله دولت‌ها در امور اقتصادی و اجتماعی جامعه بوده است. از آنجا که مفهوم خدمات عمومی به‌عنوان یکی از پایه‌های حقوق اداری شناخته می‌شود، منطقی خواهد بود که فراز و فرود رویکردها و نظریه‌ها در مورد دولت و خدمات عمومی منجر به تغییر رویکردها در حقوق اداری شود. به‌همین دلیل مهم است که تأثیر اندیشه‌های نولیبرالی در مورد دولت و مدیریت دولتی بر خدمات عمومی بررسی شود و چون دامنه چنین بررسی گسترده‌تر از ظرفیت یک مقاله است، در مقاله حاضر بر ویژگی همگانی بودن[۱] خدمات عمومی تمرکز کرده‌ایم و تلاش شده است تا به این پرسش پاسخ داده شود که آیا حکمرانی بازارگرایانه، سبب تقویت خدمات عمومی برای عموم شهروندان شده است یا حق آنها در بهره‌مندی از خدمات عمومی را به‌طور معکوس مورد آسیب قرار داده است؟

برای پاسخ به این پرسش از روش تحلیلی – توصیفی استفاده کرده‌ایم و با استناد به اصول حاکم بر حکمرانی بازارگرایانه، تأثیر این رویکرد بر ویژگی همگانی بودن خدمات عمومی را کاویده‌ایم. در ادامه، ابتدا مفهوم، ماهیت، ویژگی‌ها و دستورکار حکمرانی بازارگرایانه و آنچه تحت عنوان «مدیریت دولتی نوین» در میان صاحب‌نظران مشهور شده است و همچنین مفهوم خدمات عمومی و ویژگی همگانی بودن آن را مرور کرده‌ایم، سپس بر اساس دو چارچوب مطرح برای ارزیابی ویژگی همگانی بودن خدمات عمومی، پرسش اصلی پژوهش حاضر را پاسخ داده‌ایم. در انتها، پیشنهادهایی برای پژوهش‌های آتی و همچنین بهبود وضع موجود ارائه شده است.

۱. تبیین مفاهیم مورد استفاده پژوهش

اکنون، بیش از سه دهه از ظهور رویکرد بازارگرایانه به دولت و مدیریت دولتی می‌گذرد. رویکردی که با عناوین دیگری همچون «مدیریت دولتی نوین» نیز از آن یاد می‌شود. همچنین از این شکل و ساخت جدید دولت در نقاط مختلف دنیا با عناوین دیگری نظیر دولت تنظیم‌گر و دولت نولیبرالی نیز یاد شده است (کلارک و نیومن، ۱۹۹۷). در ادامه، پس از تبیین چیستی و ویژگی‌های مدیریت دولتی نوین یا همان حکمرانی بازارگرایانه، خدمات عمومی و جایگاه آن در حقوق اداری مرور شده و با توجه به

---

۱. همگانی بودن معادل فارسی واژه لاتین Publicness در نظر گرفته شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

دیدگاه‌های مختلف در مورد این مفهوم، نشان داده‌ایم که همگانی بودن خدمات عمومی، از جمله ویژگی‌های ذاتی آن در تعاریف و دیدگاه‌های مختلف است.

۱-۱. چیستی و ویژگی‌های حکمرانی بازارگرایانه

از حکمرانی بازارگرایانه با عناوین مختلفی نظیر بازآفرینی دولت، مدیریت دولتی نوین، دولت تنظیم‌گر و ... یاد می‌شود. همین امر موجب شده تا اختلافاتی میان نویسندگان و متفکران در مورد چیستی و ویژگی‌های این رویکرد جدید به وجود آید. با این حال مطالعات نشان داده است که وجوه مشترکی نیز میان آنها قابل تشخیص است. برای پیدا کردن دید روشن مورد نیاز تحلیل در این پژوهش، ابتدا کند و کاوی در مورد چرایی ظهور این رویکرد خواهیم داشت، سپس نشان می‌دهیم که چنین رویکردی در کشور ما نیز دنبال‌گیری شده است و در نهایت ویژگی‌های این رویکرد را مرور خواهیم کرد.

۱-۱-۱. چرایی ظهور حکمرانی بازارگرایانه

درباره چرایی ظهور ایده حکمرانی بازارگرایانه یا شکل‌گیری و فراگیر شدن مدیریت دولتی نوین، توضیحات مختلفی وجود دارد. (هود، ۱۹۹۱: ۶) در این باره می‌نویسد: «هیچ توضیح یا تفسیر پذیرفته شده واحدی درباره اینکه چرا مدیریت دولتی نوین[۱](NPM) مورد موافقت قرار گرفت و فراگیر شد وجود ندارد.» به باور او دیدگاه‌هایی که NPM را به عنوان واکنشی به مجموعه‌ای از شرایط اجتماعی ویژه که از زمان جنگ جهانی دوم به این سو ظهور کرده بودند، تفسیر می‌کنند از سایر دلایل مطرح شده، موجه‌تر است؛ زیرا در مورد چرایی ظهور این ایده در اواخر دهه هفتاد و اوایل دهه هشتاد میلادی، توضیح می‌دهد. (Hood,1991:6-8) از نظر هیوز دلیل اصلی از سکه افتادن مدل قدیمی و سنتی اداره امور، این است که دیگر کارایی نداشت و مردم به طور گسترده‌ای آن را ناکارآمد می‌دیدند (Hughes,2003:50). شمس‌الحق نیز ضمن بررسی دلایل ظهور چنین رویکردی به اداره دولت، در آثار خود، این دلایل را به دو دسته آشکار و پنهان تقسیم می‌کند. به بیان وی دلایل آشکار شامل انتقادها و چالش‌ها به سیاست‌ها، برنامه‌ها و عملکردهای سنتی دولت محور و به طور خاص، افزایش انتقادهای نئولیبرالی به مداخلات دولت و توصیه راه‌حل‌های بازارگرایانه، رشد نارضایتی شهروندان از عدم کارایی و بهره‌وری بوروکراسی دولتی، کاهش اعتماد عمومی به نهادهای دولتی، بدتر شدن وضعیت تورم که ادعا شده به خاطر کسری بودجه بخش دولتی ایجاد شده بود، می‌شد (Haque,2000:217). وی دلایل غیر صریح پیگیری این سیاست‌ها را در سه دسته خلاصه و جمع‌بندی نموده است: اول، تمایلات ایدئولوژیک نئولیبرالی یا نئومحافظه‌کاری رهبران سیاسی مشهور دهه هشتاد میلادی نظیر تاچر در انگلستان و ریگان در ایالات

---

۱. New Public Management که به اختصار NPM خوانده می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

متحده و سپس پیروی کشورهای در حال توسعه از آنها، دوم، فشارهای خارجی به کشورها که عمدتاً بر پایه ساختار حاکم بر اقتصاد جهانی قرار دارد نظیر استفاده از بار بدهی خارجی کشورهای در حال توسعه و همچنین مشروط نمودن دریافت وام‌های خارجی به پذیرش و پیاده‌سازی این سیاست‌ها و سوم، ذینفعان خاص سیاسی و اقتصادی در داخل کشورها که این سیاست‌ها همواره از سوی آنها تبلیغ و حمایت شده‌است. (Haque,2000:220-224) فرازمند نیز عوامل و مؤلفه‌های مؤثر در فراگیر شدن این سیاست‌ها را به دو دسته عوامل بومی و داخلی و عوامل خارجی تقسیم می‌کند. از نظر ایشان عامل داخلی و بومی به آن دسته از طرفداران این سیاست‌ها باز می‌گردد که به‌طور کلی گرایشی ایدئولوژیک به سوی اقتصاد سیاسی محافظه‌کارانه‌ای دارند که طرفدار بازار و سازمان‌های مستقل و خودمختار، دولتی کوچک با نقش‌های محدود اقتصادی و اجتماعی، و سیستم اقتصاد نمادشی است. به باور آنها نه تنها بخش خصوصی از بخش دولتی بهتر و ارجح است، بلکه در تولید یا ارائه خدمات و کالاها نیز به مراتب کاراتر و بهره‌ورتر عمل می‌کند.

همچنین وی در میان عوامل خارجی، مهم‌ترین آنها را نقش سازمان‌های بین‌المللی و فرا دولتی نظیر بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی در تحمیل این سیاست‌ها می‌داند که تحت تأثیر دولت‌های سلطه‌جویی مانند ایالات متحده، کشورهای اروپای غربی و ژاپن قرار دارند. در حقیقت، مشاوران بانک جهانی برای کشورهای در حال توسعه‌ای که به کمک‌های خارجی احتیاج داشتند سیاست‌های دیکته شده ایالات متحده را ترویج می‌کردند. (Farazmand,1999:551-567) منفعت مرور دلایل و عوامل مطرح شده در ادبیات موضوع در مورد گرایش به این سیاست‌ها آن است که نشان می‌دهد بر خلاف تعریف‌های تمجیدگونه و لفاظی‌های صورت گرفته در مورد آثار مثبت این سیاست‌ها، در پیش گرفتن آنها بیشتر جنبه‌ای ایدئولوژیک و یا خارجی داشته است و در بسیاری از مطالعات نسبت به پیامدهای نامساعد این رویکرد چشم‌پوشی شده است (Haque,2008:12) و همین واقعیت، اهمیت و ضرورت مطالعات و پژوهش‌هایی که به بررسی انتقادی آثار این سیاست‌ها می‌پردازند را برجسته‌تر می‌کند. همچنین از آنجا که رویکرد بازارگرایانه تقریباً از اوایل دهه هفتاد شمسی در کشور ما نیز پیگیری شده است و به‌طور مشخص‌تر از برنامه سوم توسعه به این سو محور فعالیت‌های دولت و تحول اداری قرار داشته و خدمات عمومی دولت را دستخوش تغییر نموده است، بررسی تأثیر استقرار این رویکرد بر خدمات عمومی و همگانی بودن آن، اهمیتی مضاعف می‌یابد.

۲-۱-۱. ویژگی‌ها و ارکان اصلی حکمرانی بازارگرایانه

اندیشمندان مختلفی، ارکان و ویژگی‌های کمابیش مشابهی را برای حکمرانی بازارگرایانه مطرح کرده‌اند، از جمله:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

هیز و کرنی (۱۹۹۷: ۱۲) ویژگی‌های این رویکرد به دولت را در پنج سر فصل خلاصه نموده‌اند: کوچک‌سازی و کاهش اندازه و قلمروی دخالت‌های دولت، مدیریت‌گرایی به معنای استفاده از اصول کسب وکار و مدیریت بخش خصوصی در دولت، تمرکز زدایی، بوروکراسی زدایی به منظور ساختاردهی مجدد به دولت و سازمان‌های دولتی بر مبنای تأکید بر نتایج به جای فرآیندها و در نهایت خصوصی‌سازی.

به باور گرونینگ (۲۰۰۱: ۲) کاهش شدید هزینه‌های دولت که عمدتاً به خاطر کاهش خدمات عمومی و یا دریافت هزینه خدمات عمومی از مصرف‌کنندگان آن بوده است، خصوصی‌سازی، مشتری‌انگاری شهروندان، تأکید بر مدیریت عملکرد، تمرکز زدایی، تفکیک میان اعمال سیاستگذاری و اعمال تصدی، انعطاف پذیری مدیریتی، استفاده از مکانیزم بازار آزاد و رقابت و استفاده از مشوق‌ها برای مدیریت پرسنل در بخش دولتی از جمله ویژگی‌های مورد توافق میان نظریه‌پردازان بوده است.

پولیت (۲۰۰۳) اصلاحات مبتنی بر رویکرد بازارگرایانه را دارای هشت ویژگی می‌داند: تغییر از تمرکز بر فرآیندها به خروجی‌ها، استفاده از سیستم‌های ارزیابی عملکرد و معیارهای صریح و کمّی، ترجیح دادن سازمان‌های تخصصی و مستقل به جای وزارتخانه‌ها یا ادارات بزرگ و سلسله مراتبی، تأکید بر روابط قراردادگونه در مقایسه با روابط رسمی سلسله مراتبی، جایگزین نمودن مکانیزم بازار در بخش دولتی برای ارائه خدمات عمومی، مشتری گرایی، کمرنگ شدن مرز میان بخش دولتی و خصوصی، جابه‌جایی ترجیحات ارزشی از جمع‌گرایی، عدالت و امنیت به سوی کارایی و فردگرایی.

هیوز (۲۰۰۳: ۴۴) نیز سکانداری به جای پارو زدن، کاهش وظایف و کوچک‌سازی دولت از طریق خصوصی‌سازی و سایر شیوه‌های بازاری و قراردادی را از جمله ویژگی‌ها و ارکان مدیریت دولتی نوین می‌داند.

فردریکسون (۱۹۹۹) چهار ویژگی را به عنوان ویژگی‌های فراگیر و اصلی چنین رویکردی به دولت بر می‌شمارد: اول، کاهش سریع و گسترده مقررات و تشریفات اداری، دوم، افزایش خصوصی‌سازی و برون‌سپاری وظایف دولت، سوم کوچک‌سازی دولت و چهارم اعتقاد به برتری مکانیزم‌های بازار و رقابت بر بوروکراسی و سلسله مراتب اداری به عنوان راهی برای سازماندهی و مدیریت بهره‌ورتر بخش دولتی.

شمس الحق (۱۹۹۹) بیان کرده است که مولفه‌های مشترک میان حامیان این رویکرد از طریق سیاست‌هایی نظیر خصوصی‌سازی سازمان‌های دولتی، مقررات زدایی و کاهش کنترل‌های دولتی، آزادسازی تجاری، حذف محدودیت‌های واردات، تشویق و ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی، عقب نشینی از پرداخت یارانه‌ها وکاهش برنامه‌های رفاهی دولت پیگیری شده‌است (Haque,1999:202)

دانایی فرد و الوانی (۱۳۸۵) نیز در پژوهش خود، ضمن مرور دیدگاه‌های مختلف در مورد مدیریت دولتی نوین یا حکمرانی بازارگرایانه، پنج مولفه اصلی برای آن بر شمرده‌اند: نخست، کوچک‌سازی دولت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

از طریق حذف وظایف دولت به ویژه در ارتباط با ارائه خدمات عمومی، دوم، خصوصی‌سازی و واگذاری تولید کالاها و خدمات عمومی به بخش خصوصی، سوم، بوروکراسی زدایی به معنای بازآفرینی دولت بر مبنای تأکید بر نتایج به جای تأکید بر فرآیندها، چهارم، تمرکززدایی و پنجم، مدیریت‌گرایی به معنای به کارگیری اصول و فنون مدیریت بازرگانی و بخش خصوصی در بخش دولتی. (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۵: ۱۰۲)

به هر تقدیر در نوشتار حاضر، تجزیه و تحلیل‌های خود را بر پایه ویژگی‌هایی از مدیریت دولتی نوین که در تحلیل نویسندگان و متفکران بیشتر مورد توجه و تأکید قرار گرفته‌اند نظیر خصوصی‌سازی، بازارگرایی، مقررات‌زدایی، کوچک‌سازی دولت، برون‌سپاری وظایف، مشتری‌انگاری شهروندان و اعطای استقلال مدیریتی به سازمان‌های دولتی قرار داده‌ایم.

۳-۱-۱. ظهور رویکرد بازارگرایانه به دولت و مدیریت دولتی در ایران

ادعا شده است قانون مدیریت خدمات کشوری بر مبنای مفروضات حکمرانی بازارگرایانه تدوین و ساختاردهی شده است. (نگاه کنید طهرانی و همکاران، ۱۳۹۳ و فروزنده دهکردی، ۱۳۸۷) به‌علاوه حرکت به سوی اقتصاد بازار آزاد که در قالب سیاست‌های تعدیل اقتصادی در دوران پس از جنگ پیگیری شده بود عملاً به دلیل مغایرت با اصل ۴۴ قانون اساسی به ویژه حوزه‌های فعالیت موضوع صدر این اصل، با موفقیت همراه نبود، لکن در سال ۱۳۸۴ با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تجویز ورود بخش خصوصی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ و همچنین ابلاغ بند «ج» این سیاست‌ها در سال ۱۳۸۵ که عملاً دولت را موظف به خصوصی‌سازی می‌نمود، اقتضائات حرکت به سوی حکمرانی بازارگرایانه در ایران تقویت گردید. (نگاه کنید حسینی و همکاران، ۱۳۹۲: ۸۰)

به‌طور مشخص، با پایان جنگ تحمیلی و آغاز اولین برنامه پنج ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در ایران، رگه‌های مدیریت دولتی نوین، خود را در قالب سیاست خصوصی‌سازی به عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های تعدیل اقتصادی مطرح کرد و اولین مجوز قانونی نسبت به محدود کردن اندازه دولت در اقتصاد و جایگزینی آن با بخش خصوصی به تصویب رسید. اهداف و خط‌مشی‌های اساسی مذکور در بخش بودجه و وضع مالی دولت[۱]، ذیل بخش «ج» برنامه اول، یعنی تصویر کلان برنامه، به وضوح گویای این مطلب است. همین وضعیت در تنظیم برنامه دوم نیز به چشم می‌خورد که برای مثال دقت در بخش سیاست‌های پولی و تنظیم بازار و همچنین سیاست‌های پرسنلی این برنامه، حکایت از

---

۱. در بخش تصویر کلان برنامه اول، قسمت سوم که به تصویر بودجه و وضع مالی دولت مرتبط است، دریافت هزینه از مردم در ازای ارائه خدمات عمومی و کاهش بار مالی هزینه‌های دولتی از طریق انتقال پاره‌ای از وظایف دولت به بخش غیردولتی از جمله هدف‌های کلی بر شمرده شده است، همچنین «کاهش سطح پوشش خدمات دولتی آموزشی از طریق انتقال قسمتی از آن به بخش غیر دولتی» و «کاهش تدریجی تعداد پرسنل بخش دولتی» در زمره خط مشی‌های اساسی دانسته شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

تداوم رویکرد قبلی در برنامه دوم دارد. با این وجود شاید مناسب‌تر آن باشد که بگوییم، روح مدیریت دولتی نوین در خلال برنامه سوم، بیش از پیش ظهور یافت. در این سال‌ها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برنامه‌های تحولی مختلفی را تدارک و پیگیری نمود که همه آنها پیاده‌سازی مولفه‌ها و ارکان اصلی مدیریت دولتی نوین را مورد توجه داشته‌اند. برای مثال برنامه منطقی کردن اندازه دولت بر مبنای مفاد ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در مورد تفکیک وظایف اعمال حاکمیت دولت و وظایف مربوط به تصدی‌های اجتماعی در سال ۱۳۸۲ مصوب و پیگیری شد. همچنین متناسب با بند «ه» از ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه، برنامه‌هایی در خصوص کوچک‌سازی دولت در قالب مصوبات برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت، مصوب ۱۳۸۲، در دستور کار دولت وقت قرار گرفت. کاهش ۵ درصدی تعداد کارکنان شاغل در بخش دولتی از جمله احکام دیگر ذکر شده در قانون برنامه سوم توسعه و در راستای سیاست کوچک‌سازی دولت بود که در بخش اول از بند الف ماده ۳ این قانون مورد اشاره قرار گرفته و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز در سال ۱۳۸۲ مصوباتی در این زمینه داشته است. به این ترتیب نگاهی دقیق به برنامه سوم توسعه، محوریت مدیریت دولتی نوین در استراتژی تحولی دولت را به وضوح آشکار می‌کند. تشویق بخش خصوصی برای جایگزینی دولت در امور اقتصادی و اجتماعی، احکام متعدد مرتبط با کوچک‌سازی دولت، کاهش نیروی انسانی شاغل در بخش دولتی و دادن مجوز برای برون‌سپاری وظایف و خدمات عمومی یا استفاده از کارکنان پیمانی به جای مستخدمان رسمی و دائمی و ... همگی از محورهای اصلی رویکرد تحولی برنامه سوم به شمار می‌روند که همان ارکان اصلی حکمرانی بازارگرایانه هستند. به‌نظر می‌رسد تفکیک میان امور حاکمیتی و تصدی که در قانون برنامه چهارم مصوب ۱۳۸۳ به طور جدی مبنای نگارش فصل «نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت» (فصل دوازدهم) قرار گرفت، متأثر از همین رویکرد مدیریت دولتی نوین به دولت و وظایف آن بوده است و زمینه را برای تدارک سایر قوانین و مقررات مرتبط بیش از پیش فراهم نمود. به هر تقدیر به نظر می‌رسد مفروضات بازارگرایانه در مورد دولت و نقش آن در امور اقتصادی و اجتماعی به میزان زیادی از سوی سیاستگذاران و مدیران عالی کشورمان پذیرفته شده باشد، چرا که ارکان اصلی این رویکرد شامل کوچک‌سازی دولت، مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی، تکیه بر مکانیزم بازار آزاد و سکانداری به جای پارو زدن هم بر قاعده‌گذاری و هم بر عمل دولتمردان سایه افکنده است که دقت در تصمیمات و اعمال آنها، این مدعا را اثبات می‌کند. با این حال از آنجا که بخش قابل توجهی از مقالات و منشورات، در جهت تمجید از سیاست‌های مدیریت دولتی نوین و نمایش آن به‌عنوان یک بسته سیاستی اثربخش و یگانه راه دستیابی به کارایی و اثربخشی بیشتر دولت بوده است، بررسی تاثیرات احیاناً مخرب این رویکرد در ارتباط با خدمات عمومی که زمانی به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

عنوان مبنای حقوق اداری تلقی می‌شد و هنوز نیز به عنوان یکی از ارکان آن به شمار می‌آید، ضرورت خواهد داشت.

۲-۱. خدمات عمومی

در میان صاحب‌نظران تعاریف مختلفی از این مفهوم ارائه شده است. دقت در این تعاریف نشان می‌دهد که سه بخش مهم مورد توجه صاحب‌نظران بوده است. برخی از آنها به معنای «مادی» خدمات عمومی توجه کرده‌اند و تلاش داشته‌اند تا آن را تبیین کنند که از این منظر می‌توان گفت خدمات عمومی به معنای امور عام‌المنفعه‌ای است که همگان از مواهب آن برخوردار می‌شوند. برخی دیگر به معنای «سازمانی» این خدمات توجه کرده‌اند و آن را از منظر سازمان یا نهاد متولی امر خدمات عمومی تعریف کرده‌اند[۱] و برخی دیگر از صاحب‌نظران نیز به بعد «حقوقی» خدمات عمومی توجه نشان داده‌اند و تلاش کرده‌اند این خدمات را از حیث شرایط و نظامات حقوقی حاکم بر آن‌ها تبیین نموده و تمایزشان از سایر اقدامات یا خدمات مشابه را نمایش دهند. به این ترتیب به‌نظر می‌رسد مناسب‌ترین تعریف از خدمات عمومی به گونه‌ای است که به هر بعد توجه داشته باشد. بر این اساس، خدمات عمومی «هر فعالیت عام‌المنفعه‌ای است که در راستای تأمین نیازهای عمومی و همگانی توسط سازمان‌های اداری و به موجب قواعد حقوق عمومی انجام بگیرد.» (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۲۷) بر اساس این تعریف، هدف خدمات عمومی تأمین نیازهای همگانی و حفظ منافع عمومی است و همگانی بودن خدمات عمومی، ویژگی است که در جوهره و هدف آن ملحوظ است.

شایان ذکر است، اگرچه خدمات عمومی طی چهار دوره یا نسل مختلف فراز و فرودهایی داشته است، لکن گذشته از پذیرش یا عدم پذیرش نظریه خدمات عمومی، واقعیت آن است که در عرصه عمل، هیچ دولتی (با هر گرایش اقتصادی) نتوانسته نسبت به موضوع خدمات عمومی بی‌تفاوت باشد (نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۷: ۲۶۶). همچنین لازم به تأکید است که نقطه مشترک تمام تعاریف ارائه شده از خدمات عمومی، تأمین نیازهای همگانی جامعه است، چرا که خدمات عمومی مطابق با نیازهای عمومی شکل گرفته‌اند (زارعی، نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۶: ۱۴۱). به این ترتیب مشاهده می‌شود که وصف همگانی بودن خدمات عمومی، متناسب با تأمین نیازهای همگانی جامعه، قابل تحلیل است.

---

۱. برای مثال، لئون دوگی، خدمات عمومی را عبارت از هر امری می‌داند که باید از طرف دولت، تنظیم، تأمین و کنترل گردد. (به نقل از طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۱، ۲۶۵)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

۱-۲-۱. خدمات عمومی در حقوق ایران

برخی صاحب‌نظران معتقدند خدمات عمومی یکی از نظریه‌های مهم و پایه‌ای حقوق اداری است که بسیاری از اصول و قواعد ویژه آن را توجیه می‌کند و حقوق اداری در حقیقت، حقوق امور و خدمات عمومی است. (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۱: ۲۶۵) و حتی مشروعیت هر حکومت و دولتی منوط به ارائه خدمات عمومی دانسته می‌شود و برای خدمات عمومی کارکرد مشروعیت بخشی در نظر گرفته می‌شود (گرجی، ۱۳۹۰، ۲۱۱) با این حال به دلیل برخی تحولات و همچنین نارسایی‌های موجود در این نظریه و اگرچه همچنان جایگاه مهم و اساسی خود را در سیستم اداری حفظ کرده است لکن دیگر همانند گذشته نقش «سنگ زیربنای حقوق اداری» برای آن متصور نیست (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۲۴۸). در ایران و پس از انقلاب اسلامی، هرچند گزاره «خدمات عمومی» به صراحت در قانون اساسی ذکر نشد اما بررسی مقدمه این قانون و همچنین اصول مختلفی که وظایف دولت و حقوق ملت را بیان می‌کند، حکایت از آن دارد که ارائه «خدمات عمومی» را می‌توان یکی از پایه‌ها و مبانی وجودی دستگاه اداری دولت جمهوری اسلامی به شمار آورد. در مقدمه قانون اساسی، تأمین امکانات برابر و متناسب و ایجاد کار برای همگان و رفع نیازهای ضروری انسان‌ها از جمله تکالیف حکومت اسلامی دانسته شده است. در بندهای مختلف از اصل سوم قانون اساسی، از جمله بند سوم[۱]، بند نهم[۲] و بند دوازدهم[۳] پاره‌ای از وظایف دولت در ارتباط ارائه خدمات عمومی به آحاد ملت، مورد اشاره قرار گرفته است. همچنین، دولت در اصول ۲۹ و ۳۰ و ۳۱ موظف به تأمین خدمات عمومی نظیر تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش و مسکن برای همگان شده است. همچنین در بند ۱ و ۲ از اصل ۴۳ قانون اساسی «تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه و تأمین شرایط و امکانات کار برای همه» از جمله ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران دانسته شده است. به این ترتیب روشن می‌شود که اندیشه خدمات عمومی به‌عنوان یکی از مبانی وجودی دستگاه اداری و دولت، نزد مقنن اساسی محسوب می‌شده و اگرچه مستقیماً به واژه خدمات عمومی اشاره نکرده است، لکن تأمین چنین خدماتی به عنوان وظایف دولت جمهوری اسلامی مورد تأکید قرار داشته است. همچنین، دقت در اصول پیش گفته حکایت از آن دارد که وصف همگانی بودن خدمات عمومی نیز مورد توجه قانونگذار اساسی بوده است و برای مثال در اصل ۲۹، برخورداری از تأمین اجتماعی را حقی همگانی دانسته است،

---

۱. بند سوم از اصل ۳ قانون اساسی: آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی

۲. بند نهم از اصل ۳ قانون اساسی: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی

۳. بند دوازدهم از اصل ۳ قانون اساسی: پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

یا در اصل ۳۰، فراهم سازی وسائل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت را از وظایف دولت دانسته است و اصل ۳۱ نیز مسکن متناسب با نیاز را حق هر فرد و خانواده ایرانی محسوب کرده است. همچنین در بند ۱ و ۲ از اصل ۴۳، بر تأمین نیازهای اساسی و شرایط و امکانات کار برای همه تأکید شده است. وظایف ذکر شده برای دولت در اصل سوم نیز چنین است که نشان می‌دهد، وصف همگانی بودن خدمات عمومی، مورد توجه و تأکید مقنن اساسی قرار داشته است.

در قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳، ردپای تفکیک و تعیین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی را می‌توان مشاهده کرد و بر اساس ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ وظایف حاکمیتی از تصدی تفکیک شد و بخشی از خدمات عمومی در زمره اعمال حاکمیتی دولت و برخی دیگر نظیر آموزش و پرورش عمومی و بهداشت و درمان در زمره وظایف مربوط به تصدی‌های اجتماعی قرار گرفت که دستگاه‌های ذی‌ربط موظف شده بودند زمینه لازم برای واگذاری فعالیت‌های دولت در این حوزه به بخش غیردولتی را فراهم کنند. این روند در جریان تدوین و تصویب برنامه چهارم توسعه نیز ادامه یافت و در ماده ۱۳۵ این قانون، نقش و وظایف دولت به چهار حوزه «امور حاکمیتی»، «امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنائی» و «امور تصدی‌های اقتصادی» تفکیک و تعریف شد و بر اساس ماده ۱۳۶ همین قانون مقرر شد امور حاکمیتی دولت توسط دستگاه‌های دولتی و عنداللزوم با جلب‌مشارکت مردم انجام گردد و سایر امور با حمایت و هدایت و نظارت دولت و عمدتاً توسط بخش غیردولتی صورت پذیرد. پس از این قانون و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و ماده ۸ آن، تفکیک نقش و وظایف دولت در اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی را نظام حقوق اداری ایران تثبیت کرد و به این ترتیب، دامنه نظریه خدمات عمومی که پیشتر به‌عنوان مبنا، پایه و هدف اصلی دستگاه اداری ایران می‌توانست تلقی شود، فروکاسته شد و به عنوان بخش و جزئی از مبنای عمل دستگاه‌های اداری باقی ماند. با این وجود، این پرسش بیش از پیش خود را آشکار می‌کند که با توجه به تصریحات قانون اساسی در خصوص وظایف دولت و دستگاه‌های اداری آن برای تأمین انواع مختلفی از خدمات عمومی، آیا این تحول در رویکرد دولت‌های جمهوری اسلامی به مقوله خدمات عمومی و از میان رفتن جایگاه و اهمیت گذشته آن به واسطه قوانین و مقررات موضوعه ذکر شده، آیا وصف همگانی بودن خدمات عمومی که به عنوان حقوق بنیادین ملت در قانون اساسی ذکر شده است نیز دستخوش آسیب و فروکاهش قرار گرفته است؟ به عبارت دیگر آیا تفکیک‌های ذکر شده در نقش و وظایف دولت و دستگاه‌های اداری که متأثر از پارادایم مدیریت دولتی نوین یا حکمرانی بازارگرایانه بوده است، منجر به ارائه خدمات عمومی با کیفیت‌تر به آحاد ملت و تأمین کاراتر و اثربخش‌تر حقوق ملت شده است یا به‌طور معکوس، بخشی از مردم را از دریافت خدمات مورد نیازشان محروم کرده است؟

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

۲-۲-۱. معیارهای سنجش همگانی بودن خدمات عمومی

اشاره شد که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصول مختلفی که خدمات عمومی و وظایف دولت جمهوری اسلامی در این ارتباط را بر می‌شمارد، غالباً بر وصف همگانی بودن این خدمات نیز تأکید کرده است. حال باید دید معیارها و شاخص‌های سنجش همگانی بودن خدمات عمومی چیست؟

بوزمن[1] (۱۹۸۷) برای وصف همگانی بودن، سه مؤلفه در نظر می‌گیرد: مالکیت (دولتی یا خصوصی)، تأمین مالی (توسط دولت یا پرداخت از سوی مشتریان) و کنترل (نیروهای سیاسی یا بازار)؛ بر اساس این دیدگاه، همگانی بودن خدمات عمومی به این بستگی دارد که (۱) تا چه اندازه یک خدمت تحت مالکیت دولتی و یا مالکیت خصوصی ارائه می‌شود، (۲) تا چه اندازه تأمین منابع مالیان از سوی دولت صورت می‌گیرد یا از طریق دریافت بهایان از مشتریان چنین خدماتی عرضه می‌شود و (۳) تا چه اندازه این خدمات تحت کنترل نیروهای سیاسی یا تحت کنترل نیروهای بازار قرار دارد.

شمس‌الحق (۲۰۰۱) چارچوب دیگری برای سنجش همگانی بودن خدمات عمومی ارائه کرده است. از نظر وی، وصف همگانی بودن از طریق پنج معیار زیر قابل ارزیابی است و البته باید دقت داشت که سنجش این معیارها مبتنی بر تحلیل‌های کیفی است تا بررسی‌های کمی، هرچند تحلیل‌های کیفی مستند به شواهد موجود و در دسترس خواهد بود:

میزان تمایز بخش و خدمات دولتی از بخش خصوصی: که یک معیار عرفی رایج در حوزه مدیریت دولتی برای تعیین همگانی بودن خدمات عمومی است.

دامنه و ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات: هرچه تعداد یا دامنه افرادی که این خدمات را دریافت می‌کنند وسیع‌تر باشد، خدمات عمومی، عمومیت بیشتری خواهد داشت. به عبارت دیگر، ویژگی همگانی بودن خدمات عمومی به تعداد شهروندانی که از آن بهره‌مند می‌شوند بستگی دارد.

عمق و گستره نقش‌های اجتماعی و اقتصادی این خدمات در جامعه: هرچه نقش این خدمات در جامعه گسترده‌تر و پررنگ‌تر باشد آثار اجتماعی آن وسیع‌تر بوده و در نتیجه میزان عمومیت این خدمات نیز بیشتر خواهد شد.

میزان پاسخگویی عمومی: همگانی بودن خدمات دولتی را می‌توان از گستردگی و وسعت دامنه‌ای که دولت خود را موظف به پاسخگویی به آنها می‌داند نیز متوجه شد.

سطح اعتماد عمومی به خدمات دولتی: اعتماد به اینکه دولت شایستگی‌های لازم را دارد، واجد صلاحیت رهبری و راهنمایی کردن می‌باشد و در مقابل خدماتی که باید به مردم ارائه کند مسئولیت‌پذیر است.

---

1. Bozeman

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

در ادامه توضیح خواهیم داد که چگونه اصلاحات مبتنی بر اصول بازرگانی و بخش خصوصی در چارچوب مدیریت دولتی نوین، سبب شکل گیری روندهای منفی در خصوص هر کدام از این معیارهای پنج‌گانه شده و ویژگی همگانی بودن خدمات عمومی را تضعیف کرده است. در این تحلیل از معیارهای پیش گفته با تأکید بر معیارهای پنج‌گانه شمس‌الحق، استفاده خواهیم کرد.

۲. تحلیل وصف همگانی بودن خدمات عمومی متأثر از حکمرانی بازارگرایانه

در این بخش تلاش کرده‌ایم تا با استفاده از معیارهایی که توسط بوزمن و همچنین شمس‌الحق برای ارزیابی کیفی ویژگی همگانی بودن خدمات عمومی ارائه شده است، این وصف را تجزیه و تحلیل کرده و بررسی کنیم که آیا با حاکمیت اصول و سیاست‌های مدیریت دولتی نوین، همگانی بودن خدمات عمومی به‌عنوان یکی از حقوق مصرح ملت در قانون اساسی تضعیف یا حمایت می‌شود؟

۲-۱. تحلیل وصف همگانی بودن خدمات عمومی بر اساس چارچوب شمس الحق

چارچوب ارائه شده توسط شمس‌الحق (۲۰۰۱)، دارای پنج معیار برای ارزیابی همگانی بودن خدمات عمومی بود که پیشتر بیان شد. در ارتباط با اولین معیار یعنی تمایز بخش دولتی از بخش خصوصی باید گفت که یکی از ویژگی‌های بیان شده برای مدیریت دولتی نوین عبارتست از به کارگیری فنون بخش خصوصی در ارائه خدمات دولتی و فعالیت‌های اداره[۱]. در واقع شیوه، اصول و هنجارهای حاکم بر مدیریت بخش خصوصی و بازرگانی، لزوماً با رفتار مردم گرایانه‌ای که از بخش دولتی و خدمات عمومی انتظار می‌رود، سازگاری ندارد. به همین دلیل اصلاح بخش دولتی با استفاده از هنجارها، اصول و رویکردهای بخش خصوصی، احتمالاً سبب نادیده گرفتن و رقیق شدن تمایزها و تفاوت‌های ذاتی میان بخش خصوصی و دولتی و از بین رفتن هویت رویکردی و هنجاری خدمات دولتی شده و در نتیجه از میزان همگانی بودن آن می‌کاهد. (Haque,2001:67)

در دومین معیار اشاره کردیم که برای حفاظت از ویژگی همگانی بودن خدمات عمومی، باید تضمین کنیم که خدمات دولت به طبقه یا گروه خاصی محدود نشده و نیازها و خواست‌های آحاد مردم را در بر

---

۱. برای مشاهده برخی شواهد درباره استفاده از روش‌ها یا رویکردهای مدیریتی رایج در بخش خصوصی، در بخش دولتی ایران می‌توان به برنامه‌های هفتگانه «برنامه تحول در نظام اداری» شامل: ۱. برنامه منطقی نمودن اندازه دولت؛ ۲. برنامه تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت؛ ۳. برنامه تحول در نظام‌های مدیریتی؛ ۴. برنامه تحول در نظام‌های استخدامی، ۵. برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت؛ ۶. برنامه اصلاح فرآیندها، روش‌های انجام کار و توسعه فن‌آوری اداری و ۷. برنامه ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری، مصوب ۱۳۸۱ شورای عالی اداری کشور مراجعه و اشاره نمود. همچنین «نقشه راه اصلاح نظام اداری کشور» مصوب ۱۳۹۲ شورای عالی اداری، سند دیگری است که استفاده از فنون مدیریت بازرگانی در بخش دولتی را تجویز نموده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

می‌گیرد. لذا خدمات عمومی باید بر پایه اصل رفاه همگانی یا رفاه همه شهروندان استوار باشد. با این حال با طلوع مدیریت دولتی نوین، تمرکز سیاست‌های دولتی دیگر روی رفاه عمومی توده‌های مردم نیست، بلکه کانون توجهات آنها بر مدیریت اقتصادی کارا مبتنی بر اصول بازرگانی و خدمت به سرمایه‌گذاران و سرمایه‌دارهای داخلی و خارجی تمرکز یافته است[۱]. این روند به معنای محدود شدن ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات بخش دولتی است. به عبارت دیگر در این روند، بخش دولتی دیگر توجه سابق را به رفاه کلی عامه شهروندان نداشته و روی ایجاد رشد اقتصادی بازار محور متمرکز خواهد شد. تغییر در مأموریت و هدف خدمات عمومی، روی تخصیص منابع از سوی دولت نیز اثر گذاشته و بسیاری از شهروندان بی‌بضاعتی که قادر به پرداخت هزینه خدمات مورد نیاز خود نیستند عملاً از فهرست دریافت‌کنندگان خدمات دولتی حذف خواهند شد. همچنین بازتعریف شهروندان به‌عنوان مشتریان خدمات دولتی، تحقق اصل همگانی بودن این خدمات را که مستلزم آن است که به نیازها و خواسته‌های همه شهروندان پاسخ داده شود نه فقط مشتریان یا خریداران ثروتمندی که قادر به پرداخت هزینه خدمات مورد نیاز خود هستند با چالش روبرو می‌سازد. منتقدان بیان کرده‌اند که برخلاف مفروضات مدل مشتری‌گرا، شهروندان، مشتریان دولت نیستند، بلکه در واقع صاحبان اصلی دولت‌اند که رهبران و دولتمردان را برای تحقق منافع عامه انتخاب می‌کنند. (Haque,2001:67-69)

در ارتباط با معیار سوم باید گفت که در واقع جان کلام ایده مدیریت دولتی نوین عبارت بود از اینکه دولت باید نقش کاتالیزوری و تسهیل‌گری فعالیت‌های بخش خصوصی را داشته باشد و به جای پارو زدن، سکانداری کرده و نقش پیشوایی و تنظیم‌گری بخش خصوصی را تقویت نماید[۲]. این روند به سوی نقش ضعیف‌تر و غیر مستقیم خدمات عمومی به معنای کاهش مداخله دولت در فعالیت‌ها و تغییرات اقتصادی و اجتماعی جامعه است که خود بیانگر کاهش تأثیر روی جامعه و مردم بوده و در نتیجه مبین تضعیف خصیصه همگانی بودن خدمات دولتی و عمومی است.

در ارتباط با معیار چهارم، یعنی میزان پاسخگویی عمومی، این چارچوب فکری، به تضعیف پاسخگویی عمومی دولت به شهروندان منجر شده است[۳]. پیگیری سیاست‌های بازارگرایانه به چند دلیل

---

۱. برای نمونه‌ای از قرار داشتن تمرکز سیاست‌های دولتی بر متغییرهای اقتصادی نظیر بهره‌وری و رشد در ایران، می‌توان به نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (بخشنامه شماره ۷۶۲۰۳ مورخ ۱۳۹۳/۷/۱ معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور) و برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ و همچنین لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۴ هیات وزیران اشاره نمود.

۲. در ضمن مباحث قبلی به شواهد گسترده‌ای از تغییر در نقش و وظایف دولت به واسطه قانون برنامه سوم و به ویژه برنامه چهارم توسعه و سپس قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره شد.

۳. برای نمونه، صبحی و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان «نقش نظام اداری در ارتقای نظام پاسخگویی»، ادارات کل استان تهران را مورد مطالعه قرار داده و چنین نتیجه گرفته‌اند که هر اندازه سلسله مراتب سازمانی و حاکمیت قوانین و مقررات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

از میزان پاسخگویی دولت‌ها کاسته است، در ادامه به برخی از مهمترین دلایل اشاره شده در ادبیات موضوع می‌پردازیم:

زمانی که منطق بازارگرایی بر اداره یک دولت حاکم می‌شود، بوروکراسی درباره دستیابی به اهدافی نظیر کارایی و بهره‌وری باید پاسخگو باشد، معیارهایی که توسط کارشناسان اقتصادی سنجیده می‌شوند و نه عامه مردم، به بیان شمس‌الحق در یک دولت بازار محور، پاسخگویی دیگر به خودی خود یک هدف و مقصود نیست، بلکه تنها ابزاری برای دستیابی به سایر اهداف بازار گرایانه است و این بدان معناست که تا وقتی بوروکراسی به لحاظ اقتصادی بهره‌ور و کارا باشد دیگر پاسخگویی به عامه مردم بهایی نخواهد داشت. (Haque,1998:365)

زمانی که شهروندان با مشتریان خدمات دولتی جایگزین می‌شوند، بوروکراسی در مقابل ارائه خدمات بهتر به مشتریان این خدمات پاسخگو خواهد بود و نه عامه مردم، به این ترتیب مشاهده شده است که بوروکراسی دولتی در مقابل خواسته‌های و نیازمندی‌های اقشار بی‌بضاعت جامعه تا حد زیادی نسبت به گذشته، بی‌تفاوت و غیر پاسخگو شده است. به بیان دیگر تغییر در طبقات و گروه‌هایی که بوروکراسی دولتی در درجه اول خود را به آنها پاسخگو می‌داند، مسئله‌ای است که پاسخگویی عمومی را تضعیف کرده است.

پیوستگی و آمیختگی میان بخش دولتی و بخش خصوصی ذیل سیاست‌های بازارگرایانه، زمینه‌ها و فرصت‌های فساد بوروکراتیک را افزایش داده و به این ترتیب به تضعیف پاسخگویی دولت در برابر شهروندان منجر شده است. (Haque,1998:365) برای بازیگران سیاسی و پیمانکاران طرف قرارداد دولت، کار سختی نیست که از خصوصی‌سازی برای برآورده کردن اهداف و امیال خویش استفاده کنند. به این ترتیب، پیمانکاران به جای آنکه صرفاً فروشنده خدمات مورد نیاز دولت و ملت باشند تبدیل به بازیگران عرصه سیاسی نیز شده‌اند.

همچنین زمانی که اقدامات و فعالیت‌ها به هزاران قرارداد تفکیک شده و در لایه‌های تو در توی بوروکراسی پنهان بخش خصوصی انجام می‌شوند، انتظار از رسانه‌ها برای شفاف‌سازی چنین امر پیچیده و تو در تویی قدری غیر واقع‌بینانه خواهد بود (Frederickson,1999:306-314). این وضعیت چالش‌هایی را پیش روی پاسخگویی دولت قرار می‌دهد. به این ترتیب مشاهده شده است که با افزایش برون‌سپاری، خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت که در چارچوب مدیریت دولتی نوین رخ می‌دهد، تمایل دولت‌ها برای پاسخگویی در برابر اعمال واگذار شده به بخش خصوصی یا فعالیت‌های برونسپاری شده کاهش یافته است.

در نظام اداری کمرنگ‌تر شود، پاسخگویی نیز کاهش پیدا می‌کند. به این ترتیب منطقی است که در نهضت مدیریت دولتی نوین به‌واسطه بوروکراسی زدایی و مقررات‌زدایی، پاسخگویی عمومی نیز کاهش یابد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

به غیر از فقدان پاسخگویی در برابر خدمات واگذار شده به بخش خصوصی، ناتوان شدن عموم شهروندان به نفع طبقات خاصی از جامعه و نخبگان اقتصادی و سیاسی که نتیجه افزایش تأثیر سیاسی و قدرت نخبگان اقتصادی در یک اقتصاد بازارمحور که مملوء از بی‌نظمی و شکاف فزاینده میان فقیر و غنی است، از دیگر پیامدهای پیروی از سیاست‌های بازارگرایانه است که ذیل مدیریت دولتی نوین دنبال شده است.

این سیاست‌ها توانایی جوامع را برای تصمیم‌گیری‌های مستقل در امور سیاسی مربوط به خود تهدید کرده و مشارکت جمعی در فرآیند تصمیم‌گیری را تضعیف می‌کند. (Farazmand,1999:559-561)

علاوه بر مطالب بیان شده، لازم به ذکر است که تحت اصلاحات بازار محور، وظایف و کارکردهای بخش دولتی و خدمات عمومی تغییر یافت، یعنی به جای تولید و توزیع مستقیم کالا و خدمات، کارکردهای غیر مستقیمی نظیر نظارت، تنظیم‌گری و ارزیابی فعالیت‌های همسو و مقوم بازار در دستور کار دولت قرار گرفت. این تغییرات در خدمات دولتی پیامدهای مهمی برای پاسخگویی عمومی دولت به همراه دارد، زیرا کارکردها، وظایف و نهادهای قبلی خدمات دولتی که در ارتباط با ارائه مستقیم خدمات و کالاها قرار داشت نسبتاً ملموس، قابل اندازه‌گیری و در نتیجه قابل درستی آزمایی و تصدیق بود، در حالی که فعالیت‌های غیر مستقیم جدید نظیر نظارت، ارزیابی و تنظیم‌سازی را به خاطر ماهیت غیر ملموس این فعالیت‌ها به سختی می‌توان مورد سنجش و تصدیق قرار داد. لذا این تغییرات در کارکردها و وظایف دولت، روی اینکه دولت، خود را موظف به پاسخگویی عمومی نماید و شهروندان نیز نسبت به پاسخگو بودن دولت حساس باشند، تأثیر قابل ملاحظه‌ای داشته است. خطر دیگری که مدیریت دولتی نوین پیش روی پاسخگویی عمومی قرار داده به اعطای خودمختاری و استقلال مدیریتی به سازمان‌ها و مؤسسات عمومی باز می‌گردد. این روند سبب می‌شود تا مدیران دولتی از یک سو اختیارات بیشتری در ارتباط با اموال دولتی و عمومی داشته باشند و از سوی دیگر کنترل‌ها و نظارت‌های کمتری بر آنها اعمال شود زیرا پاسخگویی جمعی به نهادهای انتخابی به خصوص مجلس که کنترل کمتری روی چنان مدیران خودمختاری دارند، به شدت کاهش خواهد یافت. لذا تضعیف پاسخگویی عمومی دولت، ویژگی همگانی بودن خدمات عمومی را نیز تحت تأثیر قرار داده است. (Haque,2001:71-72)

از نظر سطح اعتماد عمومی[۱] به خدمات عمومی از یک سو به دلیل رواج قراردادهای کارمعین به جای استخدام‌های رسمی و بلند مدت و همچنین خطر تعدیل نیروی انسانی به واسطه کوچک‌سازی دولت، امنیت شغلی کارکنان کاهش یافته و موجب کاهش اعتماد کارکنان به دولت شده است، از سوی دیگر حملات و انتقادهای تند و تیز علیه بوروکراسی دولتی توسط رهبران سیاسی دهه هشتاد و

۱ سلیانی و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان «حقوق شهروندی در نظام اداری: تحلیلی بر چالش‌های اجرا» ضمن مصاحبه با خبرگان دستگاه‌های اجرایی کشور، دریافته‌اند که اعتماد عمومی به نظام اداری کشور در سطح پایینی قرار دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

سازمان‌های بین‌المللی مروج سیاست‌های نئومحافظه‌کارانه و ترسیم یک چهره دیو مانند از خدمات دولتی و معرفی آن به عنوان یک شر ضرور، بدون تردید اطمینان و اعتماد عمومی به خدمات دولتی را تضعیف نموده است.

همچنین عامل بسیار مهم دیگر که اعتماد عمومی را خدشته دار کرده، آن است که شیوه اصلاحات بازارگرایانه بخش دولتی نتایج خوبی برای اقشار مختلف مردم در کشورهای مختلف به بار نیاورده است. (Haque,2001:72-74)

به این ترتیب مشاهده می‌شود که به دلیل نادیده گرفتن تفاوت و تمایزهای ذاتی میان بخش دولتی و خصوصی، محدود شدن ترکیب دریافت کنندگان خدمات دولتی، تضعیف ابزارهای پاسخگویی عمومی، کم‌رنگ شدن نقش بخش دولتی و کاهش اعتماد عمومی مردم به دولت، خصیصه همگانی بودن خدمات دولتی تضعیف شده و به این ترتیب حقوق بنیادین ملت در بهره‌مندی همگانی از خدمات عمومی به چالش کشیده شده است.

۲-۲. تحلیل وصف همگانی بودن خدمات عمومی بر اساس چارچوب بوزمن

بر اساس چارچوب بوزمن هم می‌توان گفت، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری موجب شده تا خدمات عمومی نسبت به گذشته کمتر تحت لوای مالکیت دولتی انجام شوند، همچنین مشتری انگاری شهروندان و کاهش هزینه‌های عمومی که منجر به دریافت بهای خدمات عمومی از دریافت‌کنندگان و مصرف‌کنندگان این خدمات شده است، آشکارا تأمین مالی خدمات عمومی را بیش از منابع دولتی به دریافت از شهروندان متکی نموده است[۱] و آشکارا نیروهای بازار به جای نیروهای سیاسی بر ارائه این خدمات کنترل دارند چه آنکه اساساً مدیریت دولتی نوین بر پایه اصلاحات بازارگرایانه و جایگزین کردن مکانیزم های بازار به جای ساز و کارهای سنتی کنترل تأکید دارد. لذا مشاهده می‌شود که بر اساس چارچوب بوزمن نیز می‌توان چنین نتیجه گرفت که وصف همگانی بودن خدمات عمومی در حال تضعیف بوده و به این ترتیب یکی از حقوق مصرح ملت در قانون اساسی رو به کمرنگ شدن نهاده است.

نتیجه‌گیری

با بهره‌گیری از چارچوب‌های معتبر برای سنجش همگانی بودن خدمات عمومی به عنوان یکی از پایه‌های حقوق اداری در ایران و همچنین به عنوان یکی از حقوق مورد اشاره ملت در اصول متعدد قانون

---

۱. پیش‌تر و در ضمن مباحث قبلی توضیح داده شد که از زمان تصویب برنامه دوم توسعه به این سو، واگذاری ارائه خدمات عمومی به بخش غیر دولتی و همچنین دریافت هزینه از مصرف‌کنندگان خدمات عمومی در متن قوانین مورد اشاره قرار گرفته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

اساسی، نشان دادیم که منطقاً پیروی از اصول مدیریت دولتی نوین یا حکمرانی بازارگرایانه می‌تواند نتایج زیان‌بار و قابل انتقادی برای همگانی بودن خدمات عمومی به همراه داشته باشد. از آنجا که به دلایل مختلف، سیاست‌های مدیریت دولتی نوین، سال‌هاست که مبنای اداره و اصلاحات بخش دولتی ایران قرار گرفته است و با در نظر داشتن پیامدهای منفی این سیاست‌ها برای خدمات عمومی مورد نیاز آحاد مردم، پیشنهادهای زیر برای بهبود وضع کنونی ارائه می‌شود:

لازم است به طور همزمان سیاست‌هایی برای جبران خسارات وارده به حقوق بنیادین مردم و محروم شدن بخشی از شهروندان از دریافت خدمات عمومی در پیش گرفته شود.

پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری رویکرد بازارگرایانه به ویژه دیدگاهی که درباره نقش به‌شدت محدود شده دولت در امور اقتصادی و اجتماعی دارد مورد توجه قرار گرفته و با زمینه‌های فکری و ایدئولوژیک حاکم بر قانون اساسی سنجیده شود. به‌نظر می‌رسد با تلقی حکمرانی بازارگرایانه از دولت و نقش‌های آن با محتوای قانونی اساسی و نقش‌ها و وظایفی که برای دولت جمهوری اسلامی شمرده شده است تطبیق نداشته باشد.

از آنجا که برخی سیاست‌های مربوط به این رویکرد نظیر خصوصی‌سازی سال‌هاست در ایران پیاده‌سازی می‌شود، لازم است تا بر اساس داده‌های آماری در دسترس، پیامدهای منفی احتمالی این سیاست برای حقوق بنیادین مردم ارزیابی و سنجیده شود.

از آنجا که زیربنای فکری دولت تنظیم‌گر را نظریه‌های اقتصادی شکل داده‌اند، شایسته است در تولید یا انتخاب یک مبنای تحول برای دولت، نظریه یا چارچوب‌های دیگری را جستجو نمود که علاوه بر بهره‌وری و کارایی اقتصادی، تحقق حقوق ملت نیز در قلب آن قرار داشته باشد. در همین راستا می‌توان از دیدگاه‌هایی نظیر «حکمرانی خوب»، «خدمات عمومی نوین» و «دولت نئووبری» که در واکنش به کاستی‌های «مدیریت دولتی نوین» مطرح شده‌اند، بهره گرفت.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

فهرست منابع

فارسی

الف. کتب

حسینی، سید شمس الدین، و همکاران (۱۳۹۲)، نقش و جایگاه دولت در اقتصاد از نظریه تا عمل با تاکید بر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تهران: پیک نور.
دانائی فرد، حسن (۱۳۹۵)، نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی، تهران: سمت.
رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۹۵)، حقوق اداری، تهران: میزان.
طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: سمت.
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر.
موسی زاده، رضا (۱۳۹۳)، حقوق اداری، تهران: میزان.

ب. مقالات

دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۵)، «استراتژی تحول در بخش دولتی ایران»، دوماهنامه علمی-پژوهشی دانشگاه شاهد، سال سیزدهم، دوره جدید، شماره ۱۷.
سلیانی، مسعود؛ معتضدیان، رسول (۱۳۹۸)، «حقوق شهروندی در نظام اداری» فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۰.
صبحی، الهه؛ مسعود، غلامحسین؛ عمادزاده، محمدکاظم (۱۳۹۷) «نقش نظام اداری در ارتقای نظام پاسخگویی»، فصلنامه حقوق ادرای، سال ششم، شماره ۱۷.
طهرانی، مریم و همکاران (۱۳۹۳)، «قانون مدیریت خدمات کشوری (اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی)»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست ویکم، شماره هفتادونه، ۲۲۲-۱۸۵.
فروزنده دهکردی،لطف الله (۱۳۸۷)؛ «بررسی نقش تئوری‌های نوین مدیریت در قانون مدیریت خدمات کشوری»، نشریه علمی پژوهشی مدیریت فردا، شماره ۱۹، ۳۳-۲۱.
نجارزاده هنجنی مجید. (۱۳۹۸)، «تحوّلات الگوهای مدیریتیِ خدمات عمومی؛ از خدمات عمومی کلاسیک تا خدمات عمومی نوین». حقوق اداری. ۶ (۱۹): ۲۶۵-۲۸۸.
زارعی، محمد حسین، نجارزاده هنجنی، مجید. (۱۳۹۶). «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی». پژوهش حقوق عمومی، ۱۹(۵۶)، ۹-۳۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]

انگلیسی

Farazmand, Ali(1999) 'Privatization or reform? Public enterprise management in transition' .In International Review of Administrative Sciences, Vol. 65 (1999), 551–567; 010603.

Frederickson H. George (1999), "Ethics and the New Managerialism", Public Administration & Management: An Interactive Journal, 4, 2, 1999.

Gruening, Gernod(2001) " Origin and theoretical basis of New Public Management", International Public Management Journal 4 (2001) 1–25.

Haque, M.Shamsul (1998), "The Paradox of Bureaucratic Accountability in Developing Nations under a Promarket State", International Political Science Review 1998; 19.

Haque, M.Shamsul (2000), " Privatization in Developing Countries: Formal Causes, Critical Reasons, and Adverse Impacts", In Ali Farazmand (ed.) Privatization or Public Enterprise Reform? (Westport, Conn.: Greenwood Press, 2000.

Haque, M.Shamsul (2001), " The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance", Public Administration Review, January/February 2001, Vol. 61, No. 1.

Haque, M.Shamsul (2008), "Global Rise Of Neoliberal State And Its Impact On Citizenship", Asian Journal of Social Science 36.

Hood, Christopher (1991) "A public management for all seasons?", Public Administration, 69, 1, pp. 3–19.

Osborne, David and Gaebler, Ted (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: Addison-Wesley).

Owen E. Hughes(2003), "Public Management and Administration", Third Edition, PALGRAVE MACMILLAN.

Pollitt, Christopher (2003), "the essential public manager", mcgraw – hill education(uk).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.52547/qjal.9.28.115]