# The Capacity of Iranian Administrative Law in Accepting the Concept of "Public Interest Company"

Majid Najarzadeh Hanjani[1]
Member of the Faculty of Law Department of Science and Culture University, Tehran, Iran. M.Najarzadeh@usc.ac.ir

Date Received 2021/11/09-
Date of correction 2022/2/24
Date of Release 2022/04/09

**Abstract**

The privatization of public services led to the emergence of companies with private ownership and management and public mission known as the Public Interest Company (PIC). Despite being private and governed by the rules of private law, Influenced by the doctrine of public service and due to considerations related to the public interest, these companies are subject to public law and regulatory requirements. The public service management system in Iran has not been immune from privatization by announcing and implementing the public policies of Article 44 of the Constitution and the law on how to implement it. Therefore, it is necessary to evaluate and analyze the capacity of Iranian administrative law in accepting the concept of PICs. Using descriptive and analytical methods and relying on the experience of some countries, this study, after studying the basics of forming the concept of PICs and identifying their characteristics, considering the capacity of the concept of "public service agents" and "private professional institutions in public mission", acceptance of this concept in Iranian administrative law is considered possible.

**Key words:** Public Services, Privatization, Public Function, Public Interest company (PIC), public service agents.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

**فصلنامه حقوق اداری**
**سال نهم، تابستان ۱۴۰۱، شماره ۳۱**
**مقاله علمی پژوهشی**

# ظرفیت حقوق اداری ایران در پذیرش مفهوم «شرکت منفعت عمومی»

مجید نجارزاده هنجنی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۸
تایخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۲۰

**چکیده**

خصوصی‌سازی خدمات عمومی منجر به ظهور شرکت‌هایی با مالکیت و مدیریت خصوصی و مأموریتی عمومی شد که با عنوان «شرکت منفعت عمومی» شناخته می‌شوند. این شرکت‌ها علیرغم خصوصی بودن و حاکمیت قواعد حقوق خصوصی بر آن‌ها، تحت تأثیر دکترین کارکرد عمومی و به دلیل ملاحظات مرتبط با منافع عمومی، موضوع الزامات حقوق عمومی و تنظیم‌گری قرار دارند.

نظام مدیریت خدمات عمومی در ایران نیز با ابلاغ و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون نحوه اجرای آن، از خصوصی‌سازی مصون نمانده است. به این جهت ضروری است که ظرفیت حقوق اداری ایران در پذیرش مفهوم شرکت منفعت عمومی مورد ارزیابی و تحلیل قرار گیرد. این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی و تحلیلی و با تکیه بر تجربه برخی کشورها، پس از مطالعه مبانی شکل‌گیری مفهوم شرکت منفعت عمومی و شناسایی ویژگی‌های آنها، با نظر به ظرفیت مفهوم «مأمورین به خدمات عمومی» و «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی»، پذیرش این مفهوم در حقوق اداری ایران را امکان‌پذیر دانسته است.

**کلمات کلیدی:** خدمات عمومی، خصوصی‌سازی، کارکرد عمومی، شرکت منفعت عمومی، مأمورین به خدمات عمومی

۱. عضو هیأت علمی گروه حقوق دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران. M.Najarzadeh@usc.ac.ir

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

**مقدمه**

یکی از مبانی نظری کلاسیک حقوق اداری، نظریه خدمات عمومی[۱] و اصول ناظر بر آن است. ایده‌ای که توسط لئون دوگی[۲] فرانسوی (مکتب بوردو) تشریح شد و به‌عنوان نظریه‌ای رقیب برای نظریات منفعت عمومی[۳] و قدرت عمومی[۴]، به تبیین حوزه صلاحیت‌ها و مبنای اقتدارات دولت پرداخت. عنصر ثابت در تمام مباحث ناظر بر خدمات عمومی، لزوم مداخله دولت در مدیریت خدمات عمومی به‌واسطه محوریت منفعت عمومی در موضوع خدمات عمومی بوده است. این عنصر در جریان رواج الگوی مدیریت نوین دولتی[۵]، دستخوش تحوّلاتی شگرف شد؛ چه این که طبق این خدمات عمومی مشمول سیاست‌های خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت قرار گرفتند و دست دولت از نفوذ و دخالت در این خدمات کوتاه شد. اما با افول نسبی الگوی مدیریت نوین دولتی و رواج الگوی حکمرانی خوب[۶] و خدمات عمومی نوین[۷]، بر لزوم ایفای نقش دولت در حوزه خدمات عمومی ولو با خصوصی‌سازی این خدمات و حاکمیت مدیریت خصوصی بر آن‌ها، تأکید شد[۸]. این تحوّل، مستلزم تبیین جایگاهی خاص برای شرکت‌های خصوصی متولّی خدمات عمومی بود که بر اساس آن مفهومی نوین وارد ادبیات حقوق اداری گردید؛ مفهوم «شرکت‌های منفعت عمومی».[۹]

پژوهش حاضر در نظر دارد ضمن تبیین ابعاد مفهومی شرکت‌های منفعت عمومی، به ظرفیت‌سنجی حقوق اداری ایران برای پذیرش این مفهوم و اعطاء جایگاهی خاص به این شرکت‌ها بپردازد. جایگاهی که در آن ضمن به رسمیت شناختن مدیریت خصوصیِ خدمات عمومی، صیانت از مولفه‌های نفع عمومی از رهگذر نظارت‌ها و مداخلات دولت نیز امکان‌پذیر باشد.

اهمیت موضوع این پژوهش در این است که در ایران نیز بسیاری از مصادیق سنتی خدمات عمومی مشمول خصوصی‌سازی قرار گرفته‌اند و عدم تبیین جایگاه خاص برای شرکت‌های خصوصیِ ارائه‌کننده خدمات عمومی می‌تواند به تضییع منافع عمومیِ مستتر در این گونه خدمات منجر گردد و خصوصی‌سازی را در دستیابی به اهداف مورد نظرش (از جمله بهبود کارایی) با شکست مواجه کند. فلذا لازم است که خصوصی‌سازیِ این‌گونه خدمات عام‌المنفعه را در بستری از مبانی حقوق عمومی

---

1. Public Service Theory
2. Léon Duguit (1859–1928)
3. Public Interest Theory
4. Public Power Theory
5. New Public Management
6. Good Governance
7. New Public Services

۸. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک؛ نجارزاده هنجنی، مجید، «تحوّلات الگوهای مدیریتی خدمات عمومی؛ از خدمات عمومی کلاسیک تا خدمات عمومی نوین»، دوفصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸، صص ۲۶۵-۲۸۸.

9. Public Interest Companies (PICs)

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

مورد سنجش قرار داد و حراست از منافع عمومی را با تمسّک به اصول حقوق عمومی تضمین کرد. چرا که «ناتوانی نهضت خصوصی‌سازی در تلفیق نظریه‌های اقتصادی با نظریه‌های مکمّل حقوق عمومی و نظریه‌های اداره دولت، پاشنه آشیل خصوصی‌سازی است» (Moe, 1987: 465).

خوشبختانه این دغدغه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون مربوط به آن به رسمیت شناخته شده است؛ بند (ج) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، تحت عنوان سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، بر «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت» تأکید کرده است. همچنین بند (هـ) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، تحت عنوان سیاست‌های کلی اِعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، بر «تداوم اِعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی» تأکید دارد. تبصره ذیل بند ۳ ماده ۴ اساسنامه سازمان خصوصی‌سازی نیز بر این موضوع تأکید کرده است که «در واگذاری سهام شرکت‌ها، تدابیر لازم در راستای تنظیم بازار، تأمین کالا و خدمات، حفظ منافع عمومی و مدیریت و نظارت دولت با رعایت قوانین و مقررات اتخاذ گردد...».

### ۱. مفهوم و ویژگی‌های شرکت‌های منفعت عمومی

شرکت‌های منفعت عمومی دو ویژگی ظاهراً متعارض دارند؛ ویژگی اولِ شرکت‌های منفعت عمومی، خصوصی بودن آن‌ها و به عبارت دیگر استقلال شخصیت آن‌ها از دولت است. این شرکت‌ها ذاتاً تجاری بوده و منطق اولیه حاکم بر مدیریت آن‌ها منطق حداکثرسازی سود است. چرا که این شرکت‌ها باید از طریق مبادله خدماتشان با پول، کسب درآمد کنند (Brecher, 2002: 6). اما ویژگی دوم شرکت‌های منفعت عمومی، ارتباط موضوع فعالیت آن‌ها (ارائه خدمات عمومی) با منافع عمومی است. بنابراین استقلال از دولت و ارائه خدمتی عمومی از ویژگی‌های شرکت‌های منفعت عمومی است (Maltby, 2003: 3).

بر اساس این دو ویژگی، «شرکت‌های منفعت عمومی» در عین استقلال از دولت، عهده‌دار ارائه خدمتی عمومی در راستای منفعت عمومی هستند و به عنوان جایگزینِ بنگاه‌های سنتی دولتی و شرکت‌های خصوصی انتفاعی، راه سومی را مطرح کرده‌اند (Prabhakar, 2004: 353). به این معنا که این شرکت‌ها نه مثل الگوهای مدیریتیِ دولت‌گرا، در مالکیت دولت و تحت مدیریت و کنترل مستقیم دولت قرار دارند و نه مثل الگوهای نئولیبرالیسم، شرکت‌های خصوصی و انتفاعیِ محض هستند. این شرکت‌ها اولاً خصوصی‌اند و ثانیاً به جهت برخورداری از مولفه‌های منفعت عمومی و حقوق شهروندی، تحت تنظیم‌گری دولت قرار دارند. این شرکت‌ها ضمن تعهد نسبت به مولفه‌های منفعت عمومی، به جهت تأمین منافع خصوصی و تجاری خود، مجاز به تجارت نیز هستند. اما کسب

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

سود و درآمد نباید منجر به نقض منافع عمومی شود. بر همین اساس برخی معتقدند که شرکت‌های منفعت عمومی، مصداقی از مشارکت بخش خصوصی و عمومی[1] هستند (Maltby, 2003: 3). برخی نیز از این نحوه ارائه خدمات عمومی تحت عنوان مؤسسات اقتصاد مختلط نام برده‌اند و معتقدند «هدف از تشکیل موسسه اقتصاد مختلط، جلب سرمایه‌های خصوصی برای راه‌اندازی و اداره خدمات عمومی یا احیاناً کنترل آن‌ها است» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۱، ۲۷۲).

## ۲. زمینه‌های تأسیس مفهوم «شرکت منفعت عمومی»

### ۲-۱. خصوصی‌سازی خدمات عمومی

اولین زمینه تأسیس مفهوم شرکت‌های منفعت عمومی، افول سیاست‌های دولت‌گرا و شکست الگوهای اقتصاد جمع‌گرا از یک‌سو و رواج سیاست‌های تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی از سوی دیگر بوده است؛ در اواخر دهه ۱۹۷۰ جهان سرمایه‌داری با بحران‌هایی نظیر رواج رانت‌های دولتی به علت فربه شدن اقتصاد دولتی، ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی به علت فقدان انگیزه رقابت اقتصادی و وابستگی آن‌ها به یارانه‌های دولت، گسترش فساد، رکود اقتصادی، افزایش نرخ بیکاری، نرخ بالای تورّم و... مواجه شد. برخی پژوهشگران از این شرایط، با عنوان «موج سوم بحران اقتصاد سرمایه‌داری» یاد کرده‌اند (رحمت‌اللهی، ۱۳۸۸: ۱۱۳). در جهان کمونیستی نیز با فروپاشی اتحاد شوروی، جذابیت اقتصاد کمونیستی به عنوان الگوی قابل تقلید از دست رفته بود. این تجربیات ثابت کرد که برنامه‌ریزی متمرکز و دستوری و مداخله شدید دولت در اقتصاد نه تنها به دور از نقص و نارسایی نیست، بلکه می‌تواند بحران‌آفرین نیز باشد و شکست دولت، عملاً مشکلی مُزمن‌تر و پُرهزینه‌تر از شکست بازار است. در نتیجه، راه‌حل بحران، خارج از اقتصاد و مدیریت دولتی جستجو می‌شد. در این فضا، به طور خاص «خصوصی‌سازی به‌عنوان یک نسخه شفابخش برای شکستن انحصار دولتی، بهبود کارایی از طریق رقابت و فراهم کردن گزینه‌های بیشتر برای شهروندان در بازار، توصیه می‌شود» (Warner and Bel, 2008: 724). به این ترتیب دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ را می‌توان شروع یک تحوّل با محوریت خصوصی‌سازی دانست.

در آموزه‌های نئوکلاسیک، اجرای نسخه خصوصی‌سازی صرفاً محدود به بازارِ کالاهای اقتصادی نبود. بلکه حوزه‌های خدمات تحت مدیریت عمومی را نیز به شدت تحت‌تأثیر قرار داد. چه این که از بُعد نظری، ایدئولوژی نئولیبرال، اولویت را به مشارکت بخش خصوصی می‌دهد. از بُعد عملی نیز ناکامی ارائه خدمات توسط دولت در بسیاری از کشورها به رویکردی گسترده به خصوصی‌سازی خدمات منجر شد (Warner and Bel, 2008: 723). مبنای اصلی خصوصی‌سازی خدمات عمومی نیز، ارتقاء کارایی این خدمات از طریق ترویج رقابت بازاری بود. بنابراین، ادّعا و البته انتظار

1. Public Private Partnership (PPP)

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

طرفداران خصوصی‌سازی خدمات عمومی بر مبنای تئوری کارایی، این بود که «...کیفیت خدمات سازمان‌های بخش خصوصی بالاتر از سازمان‌های بخش عمومی است. به این دلیل، خدمات عمومی... باید خصوصی شوند» (Cinar and Eren, 2013: 757). البته نارسایی‌های پولی و بودجه‌ای دولت‌ها نیز در این اقبال تأثیرگذار بود. این تحوّلات، چارچوب ارائه خدمات عمومی را تغییر داد. به‌گونه‌ای که برخی را به این نتیجه رساند که حرکتی آغاز شده است «...از یک تفاوت واضح میان بخش عمومی و خصوصی به سمت کم‌رنگ شدن این تفاوت و به هم پیوستن این دو» (Waldo, 1980: 164). به عبارت دیگر، مرز بین عمل دولتی و عمل خصوصی ناواضح شد.

به لحاظ نظریه‌های مدیریت دولتی، این دوره مقارن است با رواج نظریه «مدیریت دولتی نوین» که بر بازارگرایی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، برون‌سپاری خدمات عمومی و محدود شدن وظایف تصدی‌گری دولت و نهایتاً ترویج رقابت در خدمات عمومی تأکید دارد. به همین دلیل، مدیریت دولتی نوین را وفق دادنِ فرآیندهای خاص مدیریتی بخش عمومی با تکنیک‌های بخش خصوصی دانسته‌اند (Matei and Chesaru, 2014: 857). بنابراین رویکردهای سنتی مدیریت دولتی با تحوّلی شگرف در فرآیندها و اهداف مواجه شد و ارزش‌های بازاری مثل رقابت و کارایی، در مدیریت خدمات عمومی نیز محوریت یافتند. با این تحوّلات در واقع، «خدمات عمومی، فرآیندهای مدیریتیِ جاری در بخش خصوصی را می‌آزماید، ولی بنگاه‌های عمومی با حفظ استانداردهای بخش عمومی و رژیم حقوقی خاص حقوق عمومی، فرهنگ نوین ملهم از بخش خصوصی را می‌پذیرند» (Matei and Chesaru, 2014: 858).

### ۲-۲. دکترین کارکرد عمومی

یکی دیگر از زمینه‌های تأسیس مفهوم شرکت‌های منفعت عمومی، دکترین کارکرد عمومی است. با رواج خصوصی‌سازی خدمات عمومی تحت‌تأثیر سیاست‌های تعدیل اقتصادی و طبق آموزه‌های مدیریت نوین دولتی، دغدغه صیانت از مولفه‌های منفعت عمومی در عرصه خدمات عمومی، منجر به طرح دکترین کارکرد عمومی[1] شد. چه این که «...با این تحوّلات اقتضا داشت که در نظریه امور عمومی نیز تجدیدنظر شود و از آن تعریف جامعی که مفاهیم جدید را در بر بگیرد ارائه گردد» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۱: ۲۷۴). به این ترتیب در پرتو دکترین کارکرد عمومی، خدمات عمومی نیز مفهوم نوینی به خود گرفت[2].

1.Public Function Doctrine

۲. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک؛ زارعی، محمدحسین و نجارزاده هنجنی، مجید، «مفهوم خدمات عمومی و تحوّل آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۹، شماره ۵۶، پائیز ۱۳۹۶، صص ۱۳۵-۱۵۶

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

طبق دکترین کارکرد عمومی، در خدمات عمومی، فارغ از بازیگر ارائه‌کننده خدمت، کارکرد عمومیِ آن است که موضوعیت دارد. به عبارت دیگر، خدمات عمومی با خصوصی‌سازی تبدیل به کارکردهایی خصوصی نخواهند شد. آنچه که با خصوصی‌سازی یک خدمت عمومی تغییر می‌کند نه ماهیت خدمت بلکه صرفاً بازیگر آن است. چرا که اساساً خدمت عمومی یک کارکرد است و «کارکردها برچسب عمومی یا خصوصی به خود نمی‌گیرند» (Cassie and Knight, 2007: 65). بر این اساس «مفهوم استدلال کارکرد عمومی این است که رفتار خصوصی جانشین رفتار عمومی شده است» (McCoy, 1987: 815). به این ترتیب کماکان لزوم محوریت منافع عمومی در خدمات عمومی مفروض است. چرا که طبق دکترین کارکرد عمومی، بازیگران خصوصیِ خدمات عمومی، نماینده نهادهای اجتماعی و دنبال‌کننده منافع عمومی تلقی می‌شوند (Cabrol, Lazzarini and Furquim, 2013: 8).

منطق دکترین کارکرد عمومی در عمل نیز مورد پذیرش برخی نظام‌های حقوقی قرار گرفت. به‌طور مثال در حقوق فرانسه، شورای قانون اساسی با تکیه بر دکترین کارکرد عمومی، در بررسی قانون خدمات عمومی گاز و برق مصوب دسامبر ۲۰۰۴ ضمن تأیید ورود بخش خصوصی، بر خدمت عمومی بودنِ آن‌ها تأکید کرده است (مؤذنی، ۱۳۹۳: ۱۸۸). استدلال شورای قانون اساسی فرانسه این بوده است که ارتباط عمیق خدمات گاز و برق با منافع عمومی، اجازه نمی‌دهد که کارکرد عمومی این خدمت، با خصوصی شدن مدیریت، تغییر کند. نمونه دیگر از نفوذ این دکترین را می‌توان در قانون اقدامات اداری آلمان مصوب ۱۹۷۶ مشاهده کرد؛ بند ۴ ماده ۱ این قانون در تعریف مقام عمومی مقرر داشته است که «مقام عمومی هر شخصی است که وظایف اداره عمومی را انجام می‌دهد، اعم از دولتی یا غیردولتی». بنابراین تأثیر ماهیت کارکرد عمومی به حدی است که مقام ارائه‌دهنده آن کارکرد را چه دولتی باشد و چه غیردولتی، به عنوان مقام عمومی می‌شناساند. البته نکته حائز اهمیت در دکترین کارکرد عمومی این است که اجازه دادن به بازیگران خصوصی برای ارائه خدمات عمومی، به معنای تبدیل آن‌ها به بازیگران دولتی نیست (Kornelius, 2011: 90). بلکه این بازیگر خصوصی به دلیل ارائه خدمات عمومی که کارکردی عمومی است، جایگاهی ویژه و متمایز از سایر اشخاص خصوصی پیدا می‌کند.

### ۳-۲. الگوی حکمرانی خوب

زمینه دیگر شکل‌گیری و توسعه مفهوم شرکت‌های منفعت عمومی، الگوی حکمرانی خوب است. این الگو به لحاظ اقتصادی مبتنی بر این تجربه عینی توسعه یافت که حذف دولت از عرصه اقتصاد و بازار، نتایج مورد انتظار نئولیبرالیسم را به ارمغان نیاورده است؛ چه این که مطالعات اقتصادیِ دهه آخر قرن بیستم ثابت کرد که دولت حداقلی و بازار آزاد عملکرد چندان موفّقی نداشته‌اند. آمار بانک جهانی حاکی از این واقعیت است که در مجموع، رشد اقتصادی جهانی در دوره ۱۹۷۹-۱۹۶۰ از وضعیت

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

بهتری نسبت به دوره ۱۹۹۹-۱۹۸۰ برخوردار بوده است. در مطالعه این دوره زمانی، نکته دیگری که نظر اقتصاددانان را به خود جلب می‌کرد این بود که در دهه ۱۹۸۰ کشورهای آسیای شرقی و برخی از کشورهای جنوب آسیا که در آن‌ها دولت‌ها به نقش فعال خود ادامه دادند، به رشد بسیار خوبی دست یافتند. در مجموع «... این فرض که همه فعالیت‌های دولت ضرورتاً ناکارآمد است و بر این اساس دولت باید به وسیله بنگاه‌های خصوصی از عرصه حیات اقتصادی به خارج رانده شود، به اثبات نرسید» (Radygin, Simachev and Entov, 2015: 56). ضمن این که تحقیقات تجربی در مقایسه بخش عمومی و خصوصی، کارایی بیشتر بخش خصوصی را ثابت نکردند (Girth, Johnston, Hefetz and Warner, 2012: 888). در واقع مبنای اصلی حداقل‌سازی نقش دولت و استقبال گسترده از بخش خصوصی که بهبود کارایی بود، زیر سؤال رفت و ثابت شد که «محدود کردن قلمروی فعالیت دولت، به خودی خود سبب تأمین مدیریت اقتصادی کاراتر و تضمین شکل‌گیریِ روابط بازاری نمی‌شود» (Radygin et al, 2015: 56) بر اساس این تجربیات بسیاری از پژوهشگران اذعان کردند که ادعای بهبود کارایی به سبب برون‌سپاری، بدیهی و مسلّم نیست (Warner and Bel, 2008: 725).

این تجربه صرفاً محدود به حوزه‌های اقتصادی محض نبود. بلکه مطالعه خصوصی‌سازی خدمات عمومی نیز همان نتایج را نشان می‌داد؛ به‌طور مثال مطالعات اخیر در حوزه خدمات عمومی شهری، حاکی از عدم تفاوت فاحش میان ارائه خدمات توسط دولت و بخش خصوصی بوده است (Warner and Bel, 2008: 725). در بریتانیا پس از سال‌ها از خصوصی‌سازی کامل بخش آب، شرکت‌های خصوصی شده آب، رضایت مردم را به همراه نداشتند. این شرکت‌ها به افزایش مفرط قیمت‌ها، سرمایه‌گذاری‌های بسیار کم (علیرغم اظهارات اغراق‌آمیز بر سرمایه‌گذاری کلان) و کاهش جدی حجم نیروهای کار به منظور بالا بردن منافعشان متهم شدند (Bance, 2003: 40). به این لحاظ می‌توان پروژه خصوصی‌سازی خدمات عمومی را به جهت عدم تحقق هدف بهبود کارایی، ناموفق توصیف کرد. فلذا «در تعدادی از کشورها مخالفت‌ها علیه طرح‌های خصوصی‌سازی شدّت یافت. یکی از اتفاقات اخیر، رفراندوم عمومی ۲۰۱۱ ایتالیا درباره خصوصی‌سازی شرکت‌های آب شهری بود. آراء به شدت مخالف این گزینه بودند» (Mory, 2013: 66).

با تکیه بر این تجربیات، الگوی حکمرانی خوب رویکردی مشارکت‌جویانه را مطرح کرد که به موجب آن، دولت و بازار در روند توسعه، شریک و مکمّل هم محسوب می‌شوند. در این رویکرد نه دولت بر بازار برتری دارد و نه بازار بر دولت. به عبارت دیگر این تجربه ارزشمند حاصل شد که «... این طرز تفکر که راهبرد توسعه عبارت است از انتخاب دولت یا بازار، صحیح نیست» (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۹۵) و توسعه نیازمند ایفای نقش بازار و دولت در کنار یکدیگر است، نه حذف یکی به نفع دیگری. تولید خصوصی محض یا تولید دولتی محض، هیچ‌یک گزینه‌های کاملی نیستند، بلکه

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

بازیگران خصوصی و دولتی می‌توانند توانایی‌های نامتجانس یکدیگر را برای خلق ترکیب‌ها و همکاری‌های نو به کار گیرند (Cabrol et al, 2013: 7) و در فرآیندی مشارکتی و بر مبنای سنجه کارآمدی، نواقص و شکست‌های یکدیگر را ترمیم کنند. بر این اساس است که «در حال حاضر در نظام‌های اقتصادی در حال توسعه، تأکید بیشتر بر روی تغییر از دولت حداقلی به دولت بهتر، صورت می‌گیرد» (پارکر و کرکپاتریک، ۱۳۸۸: ۱۰۸).

به این ترتیب یکی از مشخصات الگوی حکمرانی خوب، مسئولیت و پاسخگویی دولت نسبت به ارائه کالاها و خدمات عمومی است (Waldt, 2014: 131) که با تکیه بر ویژگی کارآمدی دولت، معنا خواهد داد. به عبارت دیگر الگوی حکمرانی خوب در مدیریت خدمات عمومی این ایده را ترویج و از آن دفاع می‌کند که در عرصه‌هایی از خدمات عمومی که بخش خصوصی، کارآمدی لازم جهت مدیریت مطلوب را دارد، دولت باید آن عرصه را برای ورود بخش خصوصی مهیا سازد و در عین حال به ایفای نقش تنظیم‌گری و هدایت‌گری پرداخته و از این رهگذر، حقوق مردم را تضمین کند. در واقع، در کنار دولت کارآمد، بایستی وجود بخش خصوصی کارآمد و قدرتمند نیز سیاستگذاری و مقررات‌گذاری شود. به عبارت دیگر، وجود استراتژی‌های بازاری در الگوی حکمرانی خوب به معنای فقدان تنظیم‌گری و عقب‌نشینی دولت از مسئولیت عمومی در صیانت از منافع عمومی نیست.

علاوه بر نقش تنظیم‌گری، حکمرانی خوب حتی ارائه مستقیم برخی خدمات عمومی را توسط دولت بر مبنای عدم کارایی و یا عدم رغبت بخش خصوصی تجویز می‌کند. بنابراین در حکمرانی خوب، دولت در مواردی حتی به عنوان یک شریک فعالِ بخش خصوصی، در ارائه خدمات عمومی وارد می‌شود (Cabrol et al, 2013: 7). چرا که به تجربه ثابت شد اعتماد زیاد به تولید و ارائه خدمات توسط بخش خصوصی منجر به ایجاد نارضایتی‌هایی در مردم می‌شود (Warner and Bel, 2008: 723).

نتیجه این که در الگوی مشارکت‌جویانه حکمرانی خوب، از یک‌سو مؤسسات خصوصی با نظارت تنظیمی دولت به تأمین نیازهای مردم می‌پردازند و از سوی دیگر لازم است که «... دولت بسیاری از کالاها و خدمات عمومی را که توسط بازار خصوصی به نحو کارآمدی تولید و ارائه نمی‌شوند، خود عرضه دارد (Girth et al, 2012: 888). به این ترتیب، تأکید حکمرانی خوب بر مکانیسم‌های بازاری همراه با تأکید بر نقش تنظیمی دولت، منجر به تثبیت هویت نوین «شرکت‌های منفعت عمومی» در ادبیات حقوق عمومی شده است.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

### ٤-۲. الگوی خدمات عمومی نوین

الگوی خدمات عمومی نوین[1] نیز یکی دیگر از زمینه‌های تأسیس مفهوم شرکت منفعت عمومی است که با ایده حکمرانی خوب ارتباط مبنایی دارد. ایده حکمرانی خوب با ترویج تحوّل در نقش دولت، الگوی مدیریت دولتی را نیز متحوّل ساخته و الگوی خدمات عمومی نوین را ارائه می‌کند. این الگو، چارچوبی را عرضه داشته که در آن ارزش‌های مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین رنگ می‌بازند (Denhardt and Denhardt, 2000: 557). بر این اساس، «دنهارت در تبیین سیر تحوّلِ ادبیات مدیریت دولتی از رویکرد خدمات عمومی نوین به عنوان جایگزینی برای مدیریت دولتی نوین یاد می‌کند» (سالارزهی و ابراهیم‌پور، ۱۳۹۱: ۵۷). او با تشبیه نظام خدمات عمومی به یک قایق، تصریح می‌کند که در خدمات عمومی نوین به جای «هدایت کردن» (یا سکان‌داری) باید بر «تأمین کردن» (یا خدمت‌رسانی) تأکید کرد[2] و بنابراین، مأموریت دولت، نه سکان‌داری این قایق (طبق الگوی مدیریت دولتی نوین) یا پارو زدن در این قایق (طبق الگوی مدیریت دولتی کلاسیک)، بلکه تأمین[3] این قایق است (Denhardt, 1999: 284). در واقع، مدل فرمان و کنترل در ارائه خدمات عمومی، روشی کارآمد تلقی نمی‌شود (Maltby, 2003: 7).

با این تفاصیل، حکمرانی خوب، فضا را برای تمرکز حاکمیت و بخش عمومی بر وظیفه بنیادینِ «تأمینِ» خدمات عمومی، مهیا می‌سازد. در واقع در الگوی خدمات عمومی نوین، «مشارکت بخش خصوصی به صورت بالقوه به بخش عمومی، مدیران و کارمندان آن اجازه می‌دهد تا بر اصل ارائه خدمات عمومی تمرکز یابند» (Ngowi, 2008: 104). به این معنا که نحوه ارائه خدمات عمومی از حیث دولتی یا خصوصی اهمیت اولیه ندارد. آنچه مهم است تأمین خدمات عمومی و به عبارتی رفع نیازهای عمومی جامعه است. دولت موظف به انجام این وظیفه است. خواه بخش خصوصی خدمتی را ارائه کند و خواه بخش دولتی. فلذا نظارت بر مولفه‌های منفعت عمومی در نحوه رفتار بازیگر خصوصیِ ارائه‌کننده خدمات عمومی، ضرورت دارد و یکی از کارویژه‌های دولت است.

در الگوی خدمات عمومی نوین، لازم است که مدیران، مردم را به عنوان «شهروند»[4] و نه به عنوان رأی‌دهنده[5]، ارباب رجوع[6] یا مشتری[7] بنگرند؛ شهروندانی که در حکمرانی، مشارکت دارند. بر این اساس، نقش دولت بیش از آن که ارائه خدمات باشد، تضمین حقوق شهروندان در بهره‌مندی از خدمات عمومی

1. New Public Services
2.Serve, Rather Than Steer.
3. Serving
4. Citizen
5. Voter
6. Clientele
7. Customer

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

است و دولت باید «...به جای تلاش برای کنترل یا هدایت جامعه در مسیری نو، به شهروندان کمک کند تا منافع مشترکشان را به دست آورند» (Denhardt and Denhardt, 2000: 553).

در این ادبیات جدید با توجه به مشارکت شهروندیِ فعّال[1] در فرآیند حکمرانی، «...مقامات عمومی، فراتر از یک ارائه‌کننده خدمات، ایفای نقش می‌کنند. آن‌ها در نقش جلب‌کننده، میانجی‌گری یا حتی متخصّص، نه متخصّصان سنتی کنترل مدیریت بلکه متخصّصان نوینِ واسطه‌گری، مذاکره و حل تعارض، عمل می‌کنند» (Denhardt, 1999: 287). دنهارت در تبیین این نقش نوین، نوشته است: «مذاکره کردن و میانجی‌گریِ منافع میان شهروندان و گروه‌های اجتماعی، ایجاد ارزش‌های مشترک» (Denhardt and Denhardt, 2000: 554). به‌همین دلیل می‌توان ادّعا کرد که در خدمات عمومی نوین، «ارائه‌کنندگان خدمات عمومی، به مشتریان خدمت ارائه نمی‌کنند؛ آن‌ها دموکراسی ارائه می‌دهند» (Denhardt and Denhardt, 2003: xi) و برخلاف مدیریت دولتی نوین، شعار خدمات عمومی نوین این است که به مردم بهاء بدهید نه صرفاً به بهره‌وری (Denhardt and Denhardt, 2000: 555). در واقع، ارزش تئوری‌های کارایی، به نفع ارزش‌های دموکراتیک و حقوق بشری رنگ می‌بازد و در فرآیند ارائه خدمات، تضمین حقوق شهروندان مهم‌تر از افزایش کارایی است.

آنتونی گیدنز[2] با نظر به نقش مشارکتی فعّال شهروندان در فرآیند حکمرانی و نقش دولت در تضمین حقوق شهروندان، از لزوم شکل‌گیری «جامعه رفاهی»[3] به جای «دولت رفاهی»[4] بحث می‌کند (Giddens, 2002:65) که در آن «ذی‌نفعان می‌توانند نظارت مستمر بر کیفیت خدمات عمومی را تأمین کنند. آن‌ها می‌توانند با هدف بررسی بهبود خدمات عمومی، به صحنه بیایند؛ این می‌تواند گفتگوی مستمری را به منظور تأمین استانداردها و کیفیت خدمات عمومی، مستقر سازد» (Matei and Enescu, 2013: 451) و در نهایت منجر به تحوّل ماهوی در شرکت‌های خصوصی متولّی خدمات عمومی شود و آن‌ها را به «شرکت‌های منفعت عمومی»[5] تبدیل کند. بر این اساس آنتونی گیدنز[6] برای شرکت‌های منفعت عمومی در فرآیند جایگزینیِ «جامعه رفاهی»[7] به جای «دولت رفاهی»[8]، نقش مهمی قائل است و تصریح می‌کند که آن‌ها می‌توانند و باید وارد عرصه ارائه خدمات عمومی شوند (Giddens, 2002: 65).

---

1. Active Citizenship
2. Anthony Giddens
3. Welfare Society
4. Welfare State
5. Public Interest Firms
6. Anthony Giddens
7. Welfare Society
8. Welfare State

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

### ۳. رویکرد کلی تقنینی و اجرایی در جهت پذیرش مفهوم مشابه

در سال‌های اخیر رویکرد قانونگذار ایران در جهت پذیرش نهادهایی خصوصی با کارکردهای عمومی با شناسایی مفهوم «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی»، توسعه یافته است؛ بند ب ماده ۱ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۹ این اصطلاح نوین را وارد ادبیات حقوق اداری کشور کرده و به این شکل به تعریف آن پرداخته است؛ «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، مؤسسات غیردولتی می‌باشند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی». به این ترتیب، نهادهای حرفه‌ای که ماهیتاً غیردولتی هستند، تحت شمول ضوابط و قواعد قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد قرار گرفته‌اند. پدیده‌ای که به معنای حاکمیت برخی قواعد حقوق عمومی بر آن‌ها است و متضمّن پذیرش کارکرد عمومی این نهادها است.

نهادهایی اجرایی نیز در همین مسیر حرکت کرده‌اند و به تعریف اصلاح «مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی» پرداخته‌اند؛ ماده ۱ «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات موسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی» مصوب ۱۳۹۷/۹/۱۸ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (موضوع مواد ۱، ۸، ۹ و ۱۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) در تعریف این اصطلاح مقرّر داشته است که «منظور از مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی در این شیوه‌نامه عبارت‌اند از مؤسساتی که ماهیت غیرانتفاعی داشته و ارائه یک یا چند خدمت حرفه‌ای یا صنفی بر عهده آن‌ها است و از جمله عبارتند از:

۱. کلیه سازمان‌های حرفه‌ای و صنفی که به موجب قانون خاص ایجاد شده‌اند نظیر کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان و مترجمان رسمی دادگستری، کانون سردفتران و دفتریاران، سازمان نظام صنفی رایانه‌ای، سازمان نظام پزشکی، سازمان نظام مهندسی، سازمان نظام روانشناسی، سازمان نظام پرستاری، اتاق بازرگانی، صنعت، معدن و کشاورزی، اتاق اصناف ایران و اتاق تعاون.
۲. اتحادیه‌های صنفی که به موجب قانون نظام صنفی تشکیل‌شده و فعالیت می‌کنند.
۳. تشکل‌های خصوصی که طبق قانون مأموریت‌های خاص بر عهده آن‌ها گذاشته شده است همانند انجمن‌های حمایت از مصرف‌کنندگان».

به این ترتیب، مفهوم «مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی» نیز مورد شناسایی قرار گرفته است و به دلیل وجود کارکرد عمومی در مأموریت آن‌ها، قواعد عمومی خاصی راجع به انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بر آن‌ها تحمیل شده است.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]
[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

## ٤. ظرفیت حقوق اداری ایران؛ مفهوم مأمورین به خدمات عمومی

در ادبیات حقوق اداری ایران مفهوم «مأمورین به خدمات عمومی» دارای سابقه تقنینی است. این مفهوم سنتی، ظرفیت لازم را برای پذیرش مفهوم نوین «شرکت‌های منفعت عمومی» در اختیار قرار می‌دهد؛ به این ترتیب که کارکنان «شرکت‌های منفعت عمومی» می‌توانند به عنوان یکی از مصادیق «مأمورین به خدمات عمومی» پذیرفته شوند.

اگر چه «در قوانین ایران از مأمور به خدمات عمومی تعریف نشده است» (ابوالحمد، ۱۳۷۶: ۱۲)، اما همان‌گونه که ذکر شد استفاده از اصطلاح «مأمور به خدمات عمومی» در قوانین ایران، دارای سابقه است؛ «قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی» مصوب ۶ اردیبهشت ماه ۱۳۱۵ اولین قانونی بود که از این اصطلاح استفاده کرد. به غیر از این قانون، در قوانین دیگری نیز از این اصطلاح استفاده شده است؛ به طور مثال مواد ۵۳۴ و ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی[۱] و همچنین مواد ۳ و ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری[۲] از این اصطلاح استفاده کرده‌اند.

---

۱. ماده ۵۳۴- هر یک از کارکنان ادارات دولتی و مراجع قضایی و مأمورین به خدمات عمومی که در تحریر نوشته‌ها و قراردادهای راجع به وظایفشان مرتکب جعل و تزویر شوند اعم از این که موضوع یا مضمون آن را تغییر دهند یا گفته و نوشته‌ی یکی از مقامات رسمی، مهر یا تقریرات یکی از طرفین را تحریف کنند یا امر باطلی را صحیح یا صحیحی را باطل یا چیزی را که بدان اقرار نشده است اقرار شده جلوه دهند، علاوه بر مجازات‌های اداری و جبران خسارت وارده به حبس از یک تا پنج سال یا شش تا سی میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهند شد.

ماده ۵۹۸- هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر، ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه‌ی قضایی و به طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آن که قصد تملک آن‌ها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زاید بر اعتبار مصرف نموده باشد.

۲. ماده ۳- هریک از مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از قضایی و اداری یا شوراها یا شهرداریها یا نهادهای انقلابی و به طور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکتهای دولتی یا سازمانهای دولتی وابسته به دولت و یا مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیر رسمی برای انجام دادن یا انجام ندادن امری که مربوط به سازمانهای مزبور می‌باشد وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیماً یا غیر مستقیم قبول نماید در حکم مرتشی است اعم از این که امر مذکور مربوط به وظایف آنها بوده و یا آنکه مربوط به مأمور دیگری در آن سازمان باشد، خواه آن کار را انجام داده یا نداده و انجام آن بر طبق حقانیت و وظیفه بوده یا نبوده باشد و یا آن که در انجام یا عدم انجام آن مؤثر بوده یا نبوده باشد به ترتیب زیر مجازات می‌شود...

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

ماده ۳ قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی در مقام تبیین مصادیق مأمورین به خدمات عمومی مقرر داشته است که «مأمورین به خدمات عمومی کسانی هستند که در مؤسسات ذیل خدمت می‌کنند؛

۱. مؤسسات خیریه که بر حسب ترتیب وقف یا وصیت تولیت آن‌ها با پادشاه عصر است.
۲. مؤسسات خیریه و مؤسسات عام‌المنفعه که دولت یا شهرداری اداره می‌کند و یا تحت نظر دولت اداره می‌شود.
۳. مؤسسات انتفاعی دولت یا مؤسسات انتفاعی دیگر که تحت نظر دولت اداره می‌شود».

با وجود این ماده قانونی باید اذعان کرد «این که مأمورین به خدمات عمومی چه کسانی هستند، در قوانین موجود ایران به درستی مشخص نشده است» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۲۰۱). چرا که این ماده قانونی به جای ارائه تعریف منطقی، به بیان مصادیق مأمورین به خدمات عمومی پرداخته است. اما آنچه مشخص است و در ارتباط با بحث حاضر مفید است این که بندهای دوم و سوم این ماده قانونی می‌توانند کارکنان «شرکت‌های منفعت عمومی» را شامل شوند؛ در بند دوم، «مؤسسات عام‌المنفعه» که «تحت نظر دولت اداره می‌شود» و در بند سوم، «مؤسسات انتفاعی دیگر که تحت نظر دولت اداره می‌شود»، ظرفیت پذیرش «شرکت‌های منفعت عمومی» را دارند. چرا که همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد «شرکت‌های منفعت عمومی» اولاً خدمات عمومی را مدیریت می‌کنند و به این لحاظ عام‌المنفعه هستند. ثانیاً تحت نظارت و تنظیم‌گری دولت قرار دارند. ثالثاً با توجه به مدیریت خصوصی حاکم بر آنها، انتفاعی نیز محسوب می‌شوند.

در دکترین حقوق اداری نیز هر چند سطحی و مختصر، اصطلاح «مأمورین به خدمات عمومی» تبیین شده است؛ به‌طور مثال دکتر ابوالحمد در تعریف این اصطلاح آورده‌اند که «مأموران به خدمت‌های عمومی کسانی‌اند که با یکی از سازمان‌های عمومی برای تحقق یک خدمت عمومی یا برآوردن نیاز عمومی همکاری می‌کنند و تابع قوانین و مقررات عمومی‌اند و در صورت نبودن قانون یا ناروشنی و تاریکی حقوق نوشته به یاری هنجارها و نظام کلی حقوق عمومی، حقوق و تکالیف آنان روشن می‌شود» (ابوالحمد، ۱۳۷۶: ۱۲). این تعریف می‌تواند اشخاصی را که در ارائه خدمات عمومی

---

ماده ۵- هریک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمانها یا شوراها و یا شهرداریها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و دیوان محاسبات و موسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به طور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی یا غیر رسمی وجوه یا مطالبات یا حوالهها یا سهام و اسناد و اوراق بهادار ویا سایر اموال متعلق به هریک از سازمانها و مؤسسات فوق الذکر و یا اشخاص را که برحسب وظیفه به آنها سپرده شده است به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید مختلس محسوب و به ترتیب زیر مجازات خواهد شد... .

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

با نهادهای عمومی «همکاری» دارند در برگیرد. اما این بیان که «صفت مأمور به خدمت‌های عمومی... تنها در مورد کسانی درست است که در یکی از سه قوه و موسسه‌های عمومی خدمت کنند و با این شرط است که می‌توانند از مزایای مقررات حقوق عمومی استفاده کنند» (ابوالحمد، ۱۳۷۶: ۱۴) با برداشت ابتدائی سازگاری ندارد. چرا که در بیان اخیر، گویی مأمور به خدمات عمومی را منحصر به قوای سه‌گانه و مؤسسات عمومی دانسته‌اند. ضمن این که چنین برداشتی با مصادیقی که قانونگذار در قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی» مصوب ۶ اردیبهشت ماه ۱۳۱۵ ذکر کرده نیز انطباق ندارد. چرا که همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، طبق این قانون، مصادیق مأمور به خدمات عمومی، منحصر به قوای سه‌گانه و مؤسسات عمومی نیست. مگر این که اصطلاح مؤسسات عمومی را در معنای موسعی در نظر بگیریم و آن را شامل مؤسسات خصوصی عام‌المنفعه هم بدانیم.

پژوهشگران دیگری معتقدند که «...تمام اشخاصی که در کنار ارگان‌های سیاسی به پوشش‌دهی خدمات عمومی اشتغال دارند مأمورین به خدمات عمومی یا مأمورین دولت نامیده می‌شوند» (واعظی و البرزی، ۱۳۹۶: ۱۶). همان‌طور که مشخص است، با این تعریف کارکنان شرکت‌های خصوصی عرصه خدمات عمومی (اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی) نیز می‌توانند مأمور به خدمات عمومی به حساب آیند. البته ایشان در ادامه و در مقام بیان وضعیت این مأمورین در حقوق فعلی ایران تصریح کرده‌اند که مأمور به خدمات عمومی در دو حالت کارمند و غیرکارمند (داوطلب) مصداق خواهد داشت؛ «...حقوق ایران، ارائه‌دهندگان خدمات عمومی را تحت عنوان واحد مأمورین به خدمات عمومی به رسمیت شناخته و بر اساس معیاری شکلی (رابطه استخدامی با دولت) مأموران عمومی کارمند را از غیرکارمند (داوطلب) متمایز می‌کند» (واعظی و البرزی، ۱۳۹۶: ۱۷). علیرغم این که این تفکیک در وضعیت حقوق اداری سنتی ایران صحیح به نظر می‌رسد اما با نظر به دکترین کارکرد عمومی و در جهت نقد این تفکیک باید اذعان کرد که منحصر کردن مأمور به خدمات عمومی به دو حالت فوق‌الذکر دقیق نیست؛ به این معنا که غیر از کارمندان عمومی که رابطه استخدامی با دستگاه‌های اجرایی دارند و افرادی که بدون رابطه استخدامی به عنوان داوطلب مشغول ارائه خدمات عمومی می‌شوند، امروزه با توجه به خصوصی‌سازی بسیاری از مصادیق خدمات عمومی و در پرتو آموزه‌های دکترین کارکرد عمومی، لازم است که کارکنان شرکت‌های خصوصی را که به موجب قانون اجازه فعالیت به عنوان متولّی خدمات عمومی یافته‌اند (شرکت‌های منفعت عمومی) نیز مأمور به خدمات عمومی به حساب آورد. بدیهی است که کارکنان این شرکت‌ها، نه کارمند عمومی به حساب می‌آیند و نه داوطلب.

خوشبختانه رویه قضایی با صراحت و جسارت بیشتری پیش رفته است؛ رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۵ دیوان عالی کشور، کارکنان بانک‌های خصوصی را مصداق مأمورین به

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

خدمات عمومی دانسته است. طبق این رأی «مطابق ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ مأمورین به خدمات عمومی همانند کارکنان دولت مشمول حکم مقرر در خصوص تصرف غیرقانونی نسبت به وجوه یا سایر اموال سپرده شده به آن‌ها برحسب وظیفه هستند. کارکنان بانک‌های خصوصی که تحت نظارت بانک مرکزی، به ارائه خدمات گسترده پولی و بانکی به مردم می‌پردازند، از مصادیق مأمورین به خدمات عمومی محسوب می‌شوند و مشمول مجازات مقرر در ماده فوق‌الذکر هستند...». علیرغم این واقعیت که این رأی وحدت رویه در مقام تبیین مسئولیت کیفری کارکنان بانک‌های خصوصی صادر شده است، اما می‌تواند محملِ بدیع و مغتنمی جهت پذیرش مفهوم «شرکت منفعت عمومی» و توسعه آن در نظام حقوق اداری ایران باشد. با این اوصاف بانک خصوصی به عنوان یکی از مصادیق «شرکت‌های منفعت عمومی» قابلیت تحلیل دارد که طبق این رأی کارکنان آنها مأمور به خدمات عمومی فرض شده‌اند.

با این اوصاف و با توجه به نیازی که منجر به شکل‌گیری چنین تحوّلی در رویکردهای قانونگذار، دولت و قوه قضائیه شده است، مقتضی است که مفهوم «مأمورین به خدمات عمومی» با نظر به مفهوم نوین «شرکت‌های منفعت عمومی» بازشناسی شود. چرا که اصطلاح مأمورین به خدمات عمومی، تاب پذیرش کارکنان شرکت‌های منفعت عمومی را به عنوان یکی از مصادیق خود، دارد.

## ۵. آثار پذیرش مفهوم شرکت منفعت عمومی

### ۵-۱. خروج از حوزه حقوق خصوصی محض

با پذیرفتن مفهوم «شرکت‌های منفعت عمومی» و ویژگی محوری آن‌ها که عبارت است از لزوم اِعمال حاکمیت دولت بر آن‌ها به جهت صیانت از منفعت عمومی، این شرکت‌ها علاوه بر قواعد حقوق خصوصی، تحت حکومت قواعد خاص حقوق عمومی نیز قرار می‌گیرند. به عبارت دیگر، تلفیقی از قواعد حقوق خصوصی و حقوق عمومی، شکل‌دهنده قواعد حاکم بر شرکت‌های منفعت عمومی خواهد بود. از یک‌سو شمول قواعد حقوق خصوصی بر نحوه مدیریت این شرکت‌ها سبب می‌شود تا منطق حداکثرسازی سود و بهبود کارایی از طریق فرآیندهای رقابتی در بازار خدمات عمومی، قابلیت تحقق داشته باشد. از سوی دیگر آنچه سبب ورود قواعد حقوق عمومی بر قواعد حاکم بر این شرکت‌ها است، موضوع اساسی منفعت عمومی است که در ماهیت خدمات عمومی وجود دارد. به عبارت دیگر ماهیت خدمات عمومی، تبعیت از برخی قواعد حقوق عمومی را در کنار قواعد حقوق خصوصی می‌طلبد. این دوگانگی قواعد «...منافاتی با اجرای قواعد حقوق خصوصی ندارد و این دو می‌توانند به موازات یکدیگر وجود داشته باشند...» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۱: ۲۷۴). چه این که در بسیاری از نظام‌های حقوقی این دوگانگی پذیرفته شده است؛ «در فرانسه، معیار خدمت عمومی به عنوان یک معیار تشخیص سازمانی به کار رفته و قاضی در هر مورد و قضیه که

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

شخص حقوقی را در مقام ارائه یک خدمت عمومی بیابد آن را یک موسسه عمومی و لذا مشمول برخی از قواعد حاکم بر آن‌ها قلمداد می‌کند. برای مثال صندوق بیمه تأمین اجتماعی یک شخص حقوقی حقوق خصوصی است اما بنا بر رأی شورای دولتی زمانی که این شخص در مقام ارائه خدمت عمومی قرار دارد همچون یک شخص حقوق عمومی و برخوردار از قواعد ویژه آن خواهد بود» (واعظی و البرزی، ۱۳۹۶: ۱۴). در حقوق آلمان نیز «یک مقام عمومی آن گونه که در بند ۴ ماده ۱ قانون اقدامات اداری تعریف شده است هر شخصی است که وظایف اداره عمومی را انجام می‌دهد. بنابراین مقام عمومی مقامی است که وظایف اداره عمومی را انجام می‌دهد. چنین مقاماتی، ارگان‌های قانون اساسی هستند همانند همه مقامات اداره فدرال و ایالت‌ها، استان‌ها و بخش‌ها. استثنائاً به اشخاص نیز ممکن است حقوق و تکالیف عمومی واگذار شود. بنابراین پیمانکاری که به او قدرت عمومی واگذار شده تا تدابیر و اقداماتی را برای تنظیم یک مورد خاص در قلمرو حقوق عمومی اتخاذ کند نیز ممکن است یک مقام عمومی تلقی شود. چنین اشخاصی می‌توانند اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی باشند که به آنها حق ایفای وظایف اداری به نام خودشان اعطاء شده است» (هداوند و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۲۲).

در حقوق افریقای جنوبی بند ۱ ماده ۱ قانون گسترش عدالت اداری به تعریف عمل اداری پرداخته است. به موجب این بند، عمل اداری به معنای اتخاذ تصمیم و یا خودداری از اتخاذ تصمیم است توسطِ: ۱- یکی از دستگاه‌های دولتی هنگامی که: ۱-۱- بر اساس اصول قانون اساسی ملی و یا قوانین اساسی ایالتی به اعمال قدرت می‌پردازد. ۱-۲- بر اساس قوانین مصوب پارلمان ملی و یا ایالتی به اعمال قدرت عمومی و یا انجام وظایف عمومی می‌پردازد. ۲- اشخاص حقیقی و یا حقوقی (به جز دستگاه‌های دولتی) هنگامی که بر اساس قوانین مربوطه قدرت عمومی را اِعمال کرده و یا به انجام وظایف عمومی مشغول هستند. بر این اساس در حقوق اداری افریقای جنوبی «...نهادی که عمل اداری را انجام می‌دهد یا باید یکی از دستگاه‌های دولتی باشد و یا باید جزو اشخاص حقیقی و یا حقوقی غیردولتی باشد که بر اساس قوانین مربوطه قدرت عمومی را اِعمال نموده و یا به انجام وظایف عمومی مشغول هستند» (هداوند و دیگران، ۱۳۹۱: ۸۴). چه این که طبق بند ۲ ماده ۱ قانون گسترش عدالت اداری افریقای جنوبی، «اداره به معنای دستگاه دولتی و یا هر شخص حقیقی و یا حقوقی است که عمل اداری را انجام می‌دهد».

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

### ۲-۵. توجیه و تثبیت تنظیم‌گری

همان‌طور که پیشتر بیان شد، علیرغم تأکید آموزه‌های نئولیبرالیسم و الگوی حکمرانی خوب بر حداقل‌سازی اندازه و نقش دولت در اقتصاد، با تکیه بر تجربیات دوره کلاسیک و با مشاهده شکست‌های بازار و نقص بازار در خودتنظیم‌گری، تأکید ویژه‌ای بر نقش نظارتی و تنظیمی نهادهای تنظیم‌گر وجود دارد. بر این اساس سازمان‌هایی که خصوصی می‌شوند باید «...توسط حکومت مورد پایش قرار بگیرند تا خدمات بهتری را به مردم ارائه کنند» (Cinar and Eren, 2013: 727). فلذا تغییر نقش دولت از تهیه‌کننده خدمات به تنظیم‌کننده خدمات، اتفاق افتاده است.

بدین‌ترتیب ضروری است که بخش عمومی ابزارهای حاکمیتی حقوق عمومی را در مدیریت خدمات عمومی حفظ کند. بنابراین می‌توان گفت، با پذیرش مفهوم «شرکت‌های منفعت عمومی» نظارت و اِعمال حاکمیت دولت بر آن‌ها مبنایی موجه خواهد یافت. آنچه نظارت و اِعمال حاکمیت دولت بر این شرکت‌ها را ایجاب و موجه می‌کند، وجود مولفه‌های منفعت عمومی در موضوع فعالیت آن‌ها یعنی ارائه خدمات عمومی است. بنابراین ورود قواعد حقوق عمومی به حوزه عملکرد شرکت‌های خصوصی ارائه‌کننده خدمات عمومی، در ادبیات تنظیم‌گری و مقرراتگذاری جلوه‌گر می‌شود.

### ۳-۵. توسعه مفهوم قراردادهای اداری با ردّ ملاک سازمانی و پذیرش ملاک ماهوی

یکی دیگر از آثار پذیرش مفهوم «شرکت‌های منفعت عمومی» توسعه قلمرو سازمانی قراردادهای اداری است. در ادبیات کلاسیک حقوق اداری، قراردادهای اداری با تکیه بر ملاک سازمانی و شخصیتی، به قراردادهایی اطلاق می‌شد که حداقل یک طرف آن، شخص حقوق عمومی باشد. این شخص عمومی نیز همواره مترادف با شخص دولتی فرض می‌شد و بر این مطلب تأکید وجود داشت که «قرارداد عمومی یا دولتی قراردادی است که بین دولت یا یک سازمان دولتی و یک شخص حقوقی حقوق خصوصی اعم از اتباع داخلی یا خارجی منعقد می‌گردد...» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۴: ۱۰۳). اما با ورود بخش خصوصی به عرصه مدیریت خدمات عمومی و پذیرش دکترین کارکرد عمومی، شخص عمومی از دایره محدود اشخاص دولتی خارج شد و هر شخصی را که به انجام وظیفه و کارکردی عمومی بپردازد، در برگرفت. در واقع در شناخت و تمییز قرارداد اداری، ملاک ماهوی (موضوعیت کارکرد عمومی و خدمات عمومی)، جایگزین ملاک سازمانی شد. به این ترتیب تحقق مفهوم قرارداد اداری با وجود طرف‌های غیردولتی (عدم طرفیت دولت)، به شرط موضوعیت

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

کارکردی عمومی (خدمات عمومی) ممکن شد[۱]. در واقع شخص خصوصی در صورت انعقاد قرارداد برای ارائه و مدیریت خدمات عمومی بر مبنای کارکرد عمومی موضوع قرارداد، مشمول قرارداد عمومی است (Craig, 1989: 469). چه این که «مستفاد از نظر بیشتر حقوقدانان، قرارداد دولتی ناظر به قراردادهایی است که... برای تأمین پاره‌ای از خدمات عمومی و به عنوان حقوق عمومی منعقد می‌شود...» (عراقی و حبیب‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۲). موضوعیت خدمات عمومی در قرارداد اداری سبب شده است که برخی صاحب‌نظران اذعان کنند که قرارداد اداری «قراردادِ هدف محور به شمار می‌آید» (زارعی و مولائی، ۱۳۹۲: ۱۷۵). به همین دلیل تفسیر مفاد قرارداد اداری باید در راستای تأمین خدمات عمومی صورت گیرد (Richer, 2006: 693).

در فرانسه «با ورود به دهه ۱۹۳۰ تأمین خدمات عمومی از انحصار دولت خارج و اشخاص خصوصی نیز در آن مشارکت کردند. از این حیث اداره نیز وادار گردید تا به اشخاص خصوصی به ویژه زمانی که آن‌ها اقدام به انعقاد قرارداد در جهت اهداف عام‌المنفعه می‌نمودند امتیازات و صلاحیت‌هایی را اعطاء و رویه قضایی آن را مورد شناسایی قرار دهد. در نتیجه اشخاص خصوصی در کنار دولت در چارچوب این گونه قراردادها تابع مراجع قضایی اداری گردیدند. در کنار آن قانونگذار نیز برخی از اعمال مرتبط با خدمات عمومی را به عنوان قرارداد اداری شناسایی کرد» (مولائی، ۱۳۹۳: ص ۴۵)

### ٤-٥. توسعه قلمروی بازنگری قضایی

با پذیرش مفهوم شرکت‌های منفعت عمومی، قلمرو بازنگری قضایی از محدوده امور اداری کلاسیک خارج شده و شامل تصمیمات، اقدامات و اعمال مرتبط شرکت‌های خصوصی که در حوزه مدیریت خدمات عمومی صلاحیت دارند نیز خواهد شد. در واقع ملاک بازنگری قضایی از ملاکی سازمانی و شخصیتی به ملاکی ماهوی و موضوعی تغییر خواهد کرد. اگر در گذشته امور اداری با تمسّک به ملاک سازمانی فهمیده می‌شد و صرفاً ناظر بر تصمیمات و اقدامات و اعمال شخصیت‌های دولتی و عمومی غیردولتی بود، با پذیرش مفهوم شرکت‌های منفعت عمومی، ملاک ماهوی «مدیریت خدمات عمومی» موضوعیت می‌یابد و کلیه تصمیمات، اقدامات و اعمالی که شرکت‌های خصوصی در راستای مدیریت خدمات عمومی اتخاذ کرده و انجام می‌دهند نیز به جهت ماهیت اداری موضوع آن‌ها، اداری تلقی شده و مشمول بازنگری قضایی قرار خواهند گرفت. ریشه این تحوّل در این مطلب است که «این مؤسسات به سبب آن که عهده‌دار خدمات عمومی‌اند جزء اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌شوند» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۱: ۲۷۱) و تصمیمات، اقدامات و اعمال آن‌ها نیز

---

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک؛ نجارزاده هنجنی، مجید، «تأثیر دکترین کارکرد عمومی بر قراردادهای اداری»، دوفصلنامه حقوق قراردادها و فناوری‌های نوین، دوره اول، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۹، صص ۱۰۵-۱۳۴

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

همچون اشخاص عمومی، اداری محسوب می‌شود. با این توسعه، زمینه برای صیانت از حقوق شهروندان در بهره‌مندی از خدمات عمومی فراهم خواهد شد. در واقع «اگر بپذیریم که مبنای بازنگری قضایی، حمایت از شهروندان در برابر سوءاستفاده‌های نهادهای قدرتمند از اختیاراتشان است، این ایده قابل دفاع خواهد بود که حتی اقتدارات غیردولتی از قبیل یک اتحادیه کارگری (سندیکا) یا اتحادیه تجاری، یک شرکت بزرگ یا یک مدرسه خصوصی وقتی که آثار جدی بر افراد دارند قابل بازنگری قضایی‌اند» (هداوند، ۱۳۹۶: ۵۹۰).

در حقوق اداری ایران در حال حاضر، طبق مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، بازنگری قضایی محدود است به تصمیمات، مصوبات، اقدامات و اعمال نهادها و مقامات دولتی و عمومی غیردولتی. در واقع طبق این قانون، امکان بازنگری قضایی تصمیمات، مصوبات، اقدامات و اعمال شخصیت‌های خصوصی ارائه‌کننده خدمات عمومی وجود ندارد. اما با پذیرش مفهوم شرکت‌های منفعت عمومی، آن دسته از تصمیمات، مصوبات، اقدامات و اعمال شخصیت‌های خصوصی متولی خدمات عمومی که با ارائه خدمات عمومی مرتبط هستند، اداری تلقی شده و به عنوان کارکردی عمومی قابلیت بازنگری قضایی خواهند یافت.

## ٦. نتیجه‌گیری

خصوصی‌سازی خدمات عمومی گذشته از تحوّلاتی که در مدیریت دولتی و اقتصاد بخش عمومی به وجود آورده، مستلزم دگوگونی در قواعد و مفاهیم حقوقی مرتبط با این حوزه است. بی توجهی به این تحوّل شگرفِ اقتصادی و مدیریتی، نظام حقوقی را در پاسخگویی به مسائل نوین حقوقی ناشی از این تحوّل، منفعل و ناکارآمد خواهد ساخت. بر این اساس ضروری است که نظام حقوقی و به طور ویژه حقوق اداری، به دنبال تبیین ابعاد این تحوّل، آثار و الزامات آن باشد.

مفهوم «شرکت منفعت عمومی» یکی از مفاهیم نوینی است که در پی خصوصی‌سازی خدمات عمومی و الزامات آن در ادبیات حقوق اداری تأسیس شده است. این مفهوم، از یک‌سو پاسخی است به نیاز بخش خصوصی در به رسمیت شناخته شدنِ منطق حداکثرسازیِ سود تجاری به منظور ورود به بازار خدمات عمومی و ایفای نقش در این بازار و از سوی دیگر، زمینه گفتمانی لازم برای تنظیم‌گری دولت در بازار خدمات عمومی را فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر، با پذیرفته شدن مفهوم شرکت منفعت عمومی، هم بخش خصوصی امکان پی‌گیری منافع تجاری خود را در رقابت با سایر بازیگران بازاری به دست خواهد آورد و هم دولت، امکان تنظیم‌گری بازار خدمات عمومی را در جهت تضمین منافع عمومی و حقوق شهروندان خواهد داشت. بنابراین در صورت فقدان این مفهوم در ادبیات حقوق اداری، اولاً بخش خصوصی با ریسک بالای ورود به بازار خدمات عمومی مواجه خواهد بود؛ چرا که جایگاه حقوقی خود را مبهم و در معرض تهدید می‌بیند. ثانیاً دولت و بخش عمومی به

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

دلیل فقدان توجیه حقوقی برای دخالت در بازار خدمات عمومی، دغدغه نقض منافع عمومی و حقوق شهروندی در بهره‌مندی از خدمات عمومی را خواهد داشت.

نظام حقوقی ایران نیز با توجه به اجرای سیاست خصوصی‌سازی که به حوزه‌های مختلف خدمات عمومی نیز سرایت یافته است، به شدّت نیازمند پذیرش و ترویج نظری و عملیِ مفهوم «شرکت منفعت عمومی» است. پژوهش حاضر با نظر به ادبیات نظری، سوابق تقنینی و رویه قضایی به این نتیجه رسید که در هر سه حوزه زمینه لازم برای پذیرش مفهوم «شرکت خدمات عمومی» هر چند به صورت غیرمستقیم فراهم است؛ اولاً در ادبیات نظری حقوق اداری، جلوه‌هایی از پذیرش اشخاص ذاتاً خصوصی به عنوان شخصیت حقوق عمومی تحت تأثیر دکترین کارکرد عمومی وجود دارد. ثانیاً در سوابق تقنینی حقوق ایران مفهوم قدیمی «مأمورین به خدمات عمومی» می‌تواند نقطه عطف مهمی در پذیرش مفهوم «شرکت منفعت عمومی باشد و مفهوم «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی» که در قانونگذاری‌های جدیدتر به کار رفته است، نشانه‌ای است از رویکرد مثبت قانونگذار در مسیر پذیرش مأموریت عمومی برای اشخاص خصوصی که در واقع محور اصلی مفهوم «شرکت منفعت عمومی» است. ثالثاً دستگاه قضایی نیز با صدور رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۵ از سوی دیوان عالی کشور نشان داد که این دغدغه را به خوبی درک کرده و رویه خود را در این مسیر قرار داده است.

با این حال، ضرورت دارد که پیش از آن که قانونگذار و دستگاه قضایی به دلیل اقتضائات عملی ناچار به قانونگذاری‌های رفع تکلیفی و صدور آراء مصلحت‌گرایانه شوند، اندیشمندان و پژوهشگران حقوق اداری با جرأت و جسارتی بیش از پیش به تبیین ابعاد حقوقی این مفهوم بپردازند تا با ایجاد و تعمیق گفتمان نظری و علمی لازم، قانونگذار و دستگاه قضایی در مقام انجام وظایف تقنینی و قضایی خویش با بستر نظری آماده به استقبال موضوع بروند تا سنگ بنای این موضوع در حوزه بسیار حساس مدیریت خدمات عمومی در فضای بازاری خصوصی، به درستی نهاده شده و از بروز ابهام و نارسائی و تشتّت تقنینی و قضایی جلوگیری شود.

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

## فهرست منابع

### الف- فارسی

ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۶)، حقوق اداری ایران، انتشارات توس
امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۸۸)، حقوق اداری، جلد ۱، چاپ نهم، نشر میزان
بانک جهانی (۱۳۷۸)، گزارش ۱۹۹۷، نقش دولت در جهان در حال تحوّل، ترجمه گروه مترجمین، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
پارکر، دیوید و کرکپاتریک، کالین (۱۳۸۸) «ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، نشریه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۷ و ۱۸
رحمت اللهی، حسین (۱۳۸۸)، تحوّل قدرت؛ دولت و حاکمیت از سپیده‌دمان تاریخ تا عصر جهانی شدن، نشر میزان
زارعی، محمدحسین و مولایی، آیت (۱۳۹۲)، «آسیب‌شناسی ویژگی‌های قرارداد اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳
زارعی، محمدحسین و نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۶)، «مفهوم خدمات عمومی و تحوّل آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۹، شماره ۵۶، صص ۱۳۵-۱۵۶
سالارزهی، حبیب‌الله و ابراهیم‌پور، حبیب (۱۳۹۱)، «بررسی سیر تحوّل در پارادایم‌های مدیریت دولتی؛ از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب»، مجله مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۹
طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۱)، حقوق اداری، چاپ هجدهم، انتشارات سمت
طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، «مفهوم، انواع و قواعد حاکم بر قراردادهای عمومی»، مجله پژوهش‌های حقوقی، سال چهارم، شماره ۷
عراقی، عزت‌الله و حبیب‌زاده، محمدکاظم (۱۳۸۸)، «قراردادهای دولتی در حقوق ایران؛ بررسی شاخص‌ها»، حقوق خصوصی، سال ششم، شماره پانزدهم
مؤذنی، روح الله (۱۳۹۳)، حقوق عمومی اقتصادی (مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه)، انتشارات مجد
مولائی، آیت (۱۳۹۳)، قراردادهای اداری (مطالعه تطبیقی بسترها، مبانی، ماهیت و اصول)، نشر میزان
نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۸)، «تحوّلات الگوهای مدیریتی خدمات عمومی؛ از خدمات عمومی کلاسیک تا خدمات عمومی نوین»، دوفصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۹، صص ۲۶۵-۲۸۸.
نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۹)، «تأثیر دکترین کارکرد عمومی بر قراردادهای اداری»، دوفصلنامه حقوق قراردادها و فناوری‌های نوین، دوره اول، شماره ۱، صص ۱۰۵-۱۳۴
واعظی، سید مجتبی و البرزی، زهرا (۱۳۹۶)، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، دوفصلنامه حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲، صص ۹-۳۱
هداوند، مهدی (۱۳۹۶)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، انتشارات سمت

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۹۱)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، چاپ دوم، انتشارات خرسندی

**ب- انگلیسی**

Bance, P. (2003), "Opening Up Public Services to Competition by Putting Them Out to Tender", Annals of Public and Cooperative Economics, Vol.74, No.1

Brecher, C (2002), The Public Interest Company as A Machanism to Improve Service Delivery: Suggestions for the Reorganization of the London Underground and National Health Service Trusts, London, Public Management Foundation

Cabrol, Sandro and Lazzarini, Sergio G. And Furquim De Azevedo, Paulo, (2013), "Private Entrepreneurs in Public Services: A Longitucinal Examination of Outsourcing and Statization of Prisons", Strategic Entrepreneurship Journal, 7

Cassie, Jenny and Knight, Dean (2007), The Scope of Judicial Review: Who and What May Be Reviewed, NZLS CLEs Administrative Law Intensive, Wellington

Cinar, Fadime and Eren, Erol, (2013), "Impacts of Privatization of Management of Health Organizations on Public Health: Turkish Health Sector Evaluation", Procedia-Social and Behavioral Sciences, 99

Craig P. P. (1989), Administrative Law, 2e edition, London: Sweet and Maxwell

Denhardt, J.V and Denhardt, R.B (2003), The New Public Service: Serving Not Steering, Armonk, NY: M.E. Sharpe

Denhardt, Robert B (1999), "The Future of Public Administration", Journal of Public Administration and Management, Vol.4, No.2

Denhardt, Robert B & Denhardt, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", Public Administration Review, Vol.60, No.6

Giddens, A. (2002), Where Now for New Labpur?, Cambridge: Polity

Girth, Amanda M., Johnston, Jocelyn M., Hefetz, Amir and Warner, Mildred E. (2012), "Outsourcing Public Services Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets", Public Administration Review, Vol.72, No.6

Kornelius, Beata (2011), "The Topicality of the Law Division into Public Law and Private Law", Studies In Logic, Grammar and Rhetoric, Vol.26, No.39

Moe, Ronald C (1987), "Exploring the limits Of Privatization", (In Jay M.Shafritz & Albert C.Hyde (Eds), 1997, Classics of Public Administration, Fourth Edition, Harcourt)

Maltby, Paul (2003), Public Interest Companies and Four Principles of Public Services Reform: A Paper of the Office of Public Service Reform, London Institute for Public Policy Research.

Matei, Ani and Razvan, Baiesiu (2014), "Good Administration and Performance of Local Public Administration", Procedia-Social and Behavioral Sciences, 109

Matei, Ani and Enescu, Elis-Bianca (2013), "Good Local Public Administration and Performance; an Empirical Study", Procedia-Social and Behavioral Sciences, 81

McCoy, Thomas R (1987), "Current State Action Theories", the Jackson Nexus Requirement and Employee Discharges By Semi-Public and State-Aided Institutions, Vanderbilt Law Review, Vol.31

Mory, Pier Angelo (2013), "Customer Ownership of Public Utilities: New Wine in Old Bottles", Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity (JEOD), Volume 2, Issue 1

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]

Ngowi, Honest Prosper (2008), "Privatization and Agentification of Public Services Delivery in Africa: Extent and Managerial Leader ship Implications in Tanzania", Africa Development, Vol.XXXIII, No.4
Ngowi, Honest Prosper (2008), "Privatization and Agentification of Public Services Delivery in Africa: Extent and Managerial Leader ship Implications in Tanzania", Africa Development, Vol.XXXIII, No.4
Prabhakar, Rajiv (2004), "Do Public Interest Companies Form A Third Way Within Public Services?", Political Studies Association, BJPIR, Vol.6
Richer, Laurent (2006), Droit des Contrats Administratifs, Paris: L.G.D.J
Waldo, D (1980), The Enterprise of Public Administration: A Summary View, Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers
Waldt, Gerrit Van Der (2014), "Public Administration and Transdisciplinarity: A Modalistic Approach toward Knowledge Co-Construction", International Journal of Humanities and Social Science, Vol.4, No.6
Warner, Mildred E. and Bel, Germa (2008), "Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain", Public Administration, Vol.86, No.3

[ Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22 ]

[ DOI: 10.52547/qjal.9.31.236 ]