

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

تحولات الگوهای مدیریتی خدمات عمومی؛

از خدمات عمومی کلاسیک تا خدمات عمومی نوین

مجید نجارزاده هنجنی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۱۱

چکیده

یکی از موضوعات ثابت مباحث اقتصاد سیاسی، حقوق عمومی و مدیریت دولتی، حدود دخالت دولت در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی بوده است. به گونه‌ای که نظریات مختلف در این خصوص، مکاتب و نحله‌های مختلف فکری را شکل داده است. اجرای آموزه‌های هر کدام از این مکاتب، منجر به تغییر در مفهوم و مصادیق خدمات عمومی شده است؛ در دوره حاکمیت آموزه‌های اقتصاد آزاد، خدمات عمومی در مصادیق حاکمیتی محدودی خلاصه می‌شد و ضمن تأکید بر حداقل‌سازی نقش دولت در امور اقتصادی، مداخله دولت در این مصادیق محدود پذیرفته شده بود. با افول عملی مکتب اقتصاد آزاد و رواج آموزه‌های دولت‌گرایی سوسیالیستی و کینزی، خدمات عمومی به لحاظ مصداقی توسعه یافت و بر لزوم برقراری مدیریت دولتی در آن‌ها تأکید شد؛ اما بروز بحران‌های دولت‌های حداکثری، سبب بازآفرینی الگوهای اقتصاد لیبرالیستی در قالب مکاتب نئوکلاسیک شد و «مدیریت دولتی نوین»، خصوصی‌سازی خدمات عمومی و تنظیم‌گری این بازار را در دستور کار قرار داد. تحول آخر، مربوط به الگوی حکمرانی خوب است که با محور قرار دادن ملاک «کارآمدی»، مشارکت دولت با بخش خصوصی را تجویز می‌کند و با پیش کشیدن الگوی «خدمات عمومی نوین»، تضمین حقوق شهروندی را مسئولیت اساسی دولت می‌داند. مقاله حاضر با استفاده از روش کتابخانه‌ای به جمع‌آوری اطلاعات و سپس با بهره‌گیری از روش توصیفی و تحلیلی به ارائه تصویری از سیر تحولات نقش دولت در مدیریت خدمات عمومی پرداخته و ریشه‌های نظری و عملی این تحولات را تبیین و نهایتاً ابعاد مفهومی الگوی خدمات عمومی نوین را تشریح کرده است.

کلمات کلیدی: دولت، حکمرانی خوب، خدمات عمومی، مدیریت دولتی، منافع عمومی

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه علم و فرهنگ تهران، تهران، ایران M.Najarzadeh@usc.ac.ir

مقدمه

رفع نیازهای عمومی و مدیریت نظام خدمات عمومی یکی از مهم‌ترین کارکردهای حکومت است که اختلال و ناکارآمدی آن، می‌تواند به بحران ناکارآمدی دولت و حتی ایجاد چالش در مشروعیت حاکمیت منجر شود.^۱ چرا که خدمات عمومی به جهت ارتباط موضوعی که با رفع نیازهای عمومی دارد با منافع عمومی پیوند دارد و اختلال در آن و به عبارتی عدم رفع نیازهای عمومی، سبب اختلال در نظم عمومی خواهد شد. بر همین اساس بود که «لئون دوگی» بنیانگذار نظریه خدمات عمومی، حق حاکمیت دولت را نفی می‌نمود و مبنای تمام اختیارات حاکمیتی دولت را ارائه خدمات عمومی می‌دانست و از «دولت خدمتگزار» سخن می‌گفت.

گذشته از پذیرش یا عدم پذیرش نظریه خدمات عمومی و ایده دولت خدمتگزار، واقعیت آن است که در عرصه عمل، هیچ دولتی (با هر گرایش اقتصادی) نتوانسته نسبت به موضوع خدمات عمومی بی‌تفاوت باشد. به این جهت، مقاله حاضر با محور قراردادن موضوع مدیریت خدمات عمومی، چهار دوره مختلف را از یکدیگر تفکیک نموده و به بررسی جداگانه مدیریت خدمات عمومی در هر یک از این دوره‌ها با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی پرداخته است؛ دوره اول که متأثر از تئوری‌های اقتصاد آزاد است؛ الگوی خدمات عمومی کلاسیک را ارائه کرده و مصادیق خدمات عمومی را در کارکردهای کلاسیک و حاکمیتی دولت خلاصه می‌کند. الگویی که منجر به شکل‌گیری دولت حداقلی شده است؛ اما دوره دوم که مقارن است با افزایش نقش‌های اقتصادی و اجتماعی دولت، خدمات متنوع اقتصادی و اجتماعی توسط دولت‌ها به شیوه حکمرانی مستقیم ارائه شده و الگوی مدیریت دولتی کلاسیک اجرایی می‌شود و به این جهت، دولتی حداکثری و بزرگ شکل می‌گیرد؛ اما بروز شکست‌های متعدد الگوی دولتی، سبب رشد روزافزون استقبال از خصوصی‌سازی خدمات عمومی و شکل‌گیری دولت‌های تنظیم‌گر و الگوی مدیریت نوین دولتی می‌گردد؛ ولی این

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک:

رحمت‌اللهی، حسین و نجارزاده هنجنی، مجید، «مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی شده متولی خدمات عمومی»، مجله حقوق اداری، دوره ۴، شماره ۱۱، ۱۳۹۵.

تجربه نیز به دور از نقص نبود و با بروز آسیب‌های حذف دولت از مدیریت عرصه‌های عمومی و با نظر به آسیب‌های مدیریت کامل خصوصی، ایده حکمرانی خوب، با ارزش قائل شدن برای مفهوم شهروندی و مشارکت، بر لزوم تأمین منافع عمومی و تضمین حقوق شهروندی از طریق مشارکت بخش خصوصی و عمومی تأکید کرده و در نهایت الگوی خدمات عمومی نوین را ارائه می‌کند.

۱. خدمات عمومی کلاسیک

۱-۱- زمینه‌های اقتصادی؛ اقتصاد آزاد و منطق لسه فر

همزمان با انقلاب صنعتی و در نیمه قرن هجدهم میلادی، مکتب اقتصاد بازار (آزادی اقتصادی) اولین تئوری‌ها و تحلیل‌ها را پیرامون نقش دولت در اقتصاد ارائه می‌داد. این مکتب را که «...در قرن هجدهم با عقاید دیوید هیوم^۱ در انگلستان پدید آمد، در آثار آدام اسمیت^۲ به اوج خود رسید و در قرن نوزدهم با عقاید دیوید ریکاردو^۳ و جان استوارت میل^۴، تکامل یافت» (غفاری فارسانی، ۱۳۹۱: ۴۸)؛ می‌توان عصاره اقتصادی لیبرالیسم دانست. لیبرالیسم که اساس آن: «...مخالفت شدید با دخالت دولت در زندگی خصوصی انسان به‌ویژه زندگی اقتصادی اوست» (رحمت‌اللهی، ۱۳۸۸: ۹۳) و با تجلیل از ارزش آزادی در عرصه اقتصاد، شعار «بگذار به حال خود باشد، بگذار بگذرد»^۵ را سر می‌دهد.

در چنین فضای آزادی‌گرایانه‌ای که اندیشمندان و نظریه‌پردازان مدرنیسم، ذیل عنوان «دوره تجدد کلاسیک» به مطالعه مختصات آن می‌پردازند؛ ارزش «آزادی فردی»، عرصه اقتصاد را نیز همچون سایر عرصه‌های عمومی، به مثابه عرصه آزادی ابتکارات و تمایلات فردی ترسیم می‌کند و ایجاد موانع و محدودیت‌های خارجی در مسیر این ابتکارات و تمایلات فردی را محکوم کرده و بر نمی‌تابد و به این ترتیب، خواهان حذف دخالت‌های

-
- 1 . David Hume
 - 2 . Adam Smith
 - 3 . David Ricardo
 - 4 . John Stuart Mill
 - 5 . Laisser Faire, Laisser Passer.

دولت در اقتصاد و آزاد گذاشتن بازیگران اقتصادی می‌شود. به اعتقاد نظریه‌پردازان این مکتب، آزادی اقتصادی به بهترین نحو، مطلوبیت‌های اقتصادی را تأمین می‌کند؛ از این رو نیازی به مداخله مستقیم و حتی غیرمستقیم دولت وجود ندارد.

۲-۱- تأمین منافع عمومی؛ تئوری دست نامرئی

با توجه به تأکید فراوان مکتب آزادی اقتصادی، ممکن است تصور شود که این مکتب، اساساً برای مفهوم منافع عمومی جایگاهی قائل نیست. مطالعه اندیشه‌های طرفداران این مکتب، خلاف این تصور را ثابت می‌کند. چرا که آدم اسمیت و سایر پیروان او بر این باور بودند که «تعقیب منافع فردی توسط افراد، به تأمین منافع جمع منجر خواهد شد.» (رحمت‌اللهی، ۱۳۸۸: ۹۶)؛ به شرط آن که دولت مداخله نکند. اسمیت در توضیح این گزاره می‌نویسد: «هر یک از افراد پیوسته تمام نیروی خود را برای به دست آوردن سرمایه و استفاده بهتر از آن به کار می‌برد. درست است که او تنها منافع خود را در نظر دارد، ولی دقت‌هایی که در به دست آوردن سود می‌کند؛ او را در انتخاب راهی که منجر به تأمین منافع بیشتر جامعه می‌شود راهبری می‌کند... در حالی که او تنها در پی منافع خصوصی است؛ چنان برای تأمین منافع جامعه کار می‌کند که گویی در واقع به همین منظور کار می‌کند.» (اسمیت، ۱۳۵۷: ۷۷)؛ بنابراین مکتب آزادی اقتصادی، تأمین منافع عمومی را مستلزم سیاست‌ها و اقدامات عمومی نمی‌داند. تئوری دست نامرئی^۱ آدم اسمیت، دقیقاً ناظر بر همین معنا است که قانون طلایی عرضه و تقاضا برای حرکت مطلوب چرخ اقتصاد کفایت می‌کند و برآیند تعاملات آزادانه بازیگران خصوصی در پی‌گیری منافع شخصی، تأمین نهایی منافع عمومی است.

۳-۱- مصادیق خدمات عمومی کلاسیک

از نظر لیبرال‌های کلاسیک، کارکرد حکومت‌ها باید به تضمین حق حیات، حق آزادی و حق مالکیت محدود شود. مقصود آن‌ها از حق حیات، حق برخورداری از الزامات حیات (حق رفاه)

1 . Invisible hand

تحوّلات الگوهای مدیریتی خدمات عمومی؛ از خدمات عمومی کلاسیک تا خدمات عمومی نوین ۲۶۹

نیست؛ بلکه صرفاً حق کشته نشدن است. بنابراین کلاسیک‌ها اولاً ارائه خدمات رفاهی و حمایتی را در صلاحیت دولت نمی‌دانند و ثانیاً با توجه به باوری که به قانون عرضه و تقاضا و منطق لسه‌فر دارند، ارائه خدمات بازرگانی و صنعتی را نیز تجویز نمی‌کنند.

با این حال نمی‌توان گفت کلاسیک‌ها دولت را به طور کلی از عرصه خدمات عمومی بیرون می‌کنند؛ درست است که اساس این مکتب بر عدم مداخله دولت در حوزه‌های اقتصادی قرار گرفته است و دخالت دولت را نه ضروری و نه مطلوب می‌دانند؛ اما بزرگترین نظریه‌پرداز این مکتب، آدام اسمیت، معتقد است «هرجا که هیچ‌کس به دلیل منافع شخصی پا پیش نگذارد، دولت باید در نهادها و نیز کارهای مفید برای همگان سرمایه‌گذاری کند» (گاراندو، ۱۳۸۳: ۷۳). این ایده، ناشی از این بینش بنیادین لیبرالیسم است که «...حکومت نباید عهده‌دار انجام وظایفی برای افراد شود که افراد خصوصی خود می‌توانند انجام دهند» (رحمت‌اللهی، ۱۳۸۸: ۹۸). اسمیت در تبیین این اصل کلی سه حوزه را مشخص می‌کند و دخالت دولت در آن‌ها را نه تنها جایز بلکه لازم می‌داند. این سه حوزه عبارتند از: حمایت و حفاظت از جامعه در مقابل تهاجم خارجی، حمایت از اعضای جامعه در مقابل بی‌عدالتی‌ها یا تجاوزهای دیگر شهروندان و در نهایت، تأسیس نهادهای عمومی و حمایت از اعمالی عمومی که ممکن است برای جامعه بسیار مفید باشند؛ اما بر اساس سرشتی که دارند سود حاصل، پاسخگوی هزینه‌های مصرف شده برای آن‌ها نیست (اسمیت، ۱۳۵۷: ۳۳۲-۳۵۰). این هر سه، از مصادیق مفهومی است که امروزه تحت عنوان «نسل اول خدمات عمومی» یا «خدمات عمومی کلاسیک (اداری- سنتی)» از آن یاد می‌شود و اقتصاددانان از آن‌ها تعبیر به «کالاهای عمومی^۱» می‌کنند.

1 . Public Goods

۲. خدمات عمومی اجتماعی و اقتصادی

۱-۲- زمینه‌های اقتصادی؛ اقتصاد جمع‌گرا و دولت‌گرایی

وقوع انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ روسیه و رواج اندیشه‌های ضدسرمایه‌داری مارکسیسم و سوسیالیسم را می‌توان نقطه آغاز دولت‌گرایی دانست. این انقلاب با لغو مالکیت‌های خصوصی و محور قراردادن برنامه‌ریزی متمرکز دولتی، با قدرت تمام بر طبل محکومیت اقتصاد آزاد و سرمایه‌داری می‌کوبید. علاوه بر آن، بحران بزرگ اقتصادی دهه ۱۹۳۰ در جهان سرمایه‌داری، زمینه‌های بروز و پذیرش نظریه‌های نو با محوریت لزوم دخالت بیشتر دولت در اقتصاد را فراهم می‌ساخت؛ رکود همراه با تورم (بیماری هلندی)، ایجاد انحصارات گوناگون به شکل کارتل‌ها و تراست‌ها، شکاف طبقاتی و افزایش نابرابری، ناهنجاری‌های اجتماعی و بعدها بحران بیکاری از جمله مسائلی بودند که نارسایی مکانیسم قیمت‌ها را آشکار ساختند. این واقعیات نشان داد که لسه‌فر، توان خودتنظیمی ندارد و این ایده را شکل داد که «اگر دولت حداقلی، آسیبی به جامعه نرساند، اقدام مناسب و مفیدی هم نمی‌تواند انجام دهد» (Chhibber, 1977: 17). با توجه به این واقعیت برخی معتقدند که نظام‌های رفاهی واکنشی به رشد اقتصادی پایین و افزایش نرخ بیکاری در این دوره بوده است (Gracia and Noll, 2009: 84).

جنگ‌های جهانی اول و دوم و مقتضیات خاص پس از آن را نیز می‌توان از زمینه‌های دولت‌گرایی دانست؛ از یک سو در شرایط جنگ، «دولت خود را عهده‌دار وظایفی می‌بیند که معمولاً و در احوال عادی جزء ابتکارات خصوصی افراد است» (غفاری، ۱۳۸۳: ۱۱۱) و از سوی دیگر، ویرانی‌های به جامانده از جنگ، این نگرش را به وجود آورد که بخش خصوصی توانایی و امکانات لازم را برای ایجاد رشد و توسعه اقتصادی در اختیار ندارد و مداخله گسترده و قدرتمند دولت، شرط ضروری برای پیشرفت اقتصاد است.

۲-۲- تأمین منافع عمومی؛ حکمرانی مستقیم دولت

سوسیالیسم، با رد تئوری دست نامرئی بازار و توان خودتنظیم‌گری قانون عرضه و تقاضا و با تجویز پی‌گیری منافع عمومی توسط دولت‌ها، تأمین و ارائه خدمات عمومی را وظیفه ذاتی و لاینفک دولت می‌داند و به این اعتبار، مدیریت انحصاری دولت را در عرصه خدمات عمومی برقرار می‌کند و جایی برای ابتکارات خصوصی آزاد در این عرصه قائل نیست. در واقع طبق آموزه‌های سوسیالیستی، یکی از حوزه‌های اصلی ایفای نقش دولت در اصلاح بازار و تحقق مولفه‌های عدالت توزیعی، حوزه تأمین خدمات عمومی برای تمام شهروندان به عنوان یک کارکرد اساسی است.

البته دولت‌گرایی، صرفاً محدود به کشورهایی با تمایلات سوسیالیستی-کمونیستی نبود و اعتماد به دولت و یک بخش عمومی بزرگ، حتی در اقتصادهای سرمایه‌داری پیشرفته نیز برجسته شد. در جهان سرمایه‌داری، جان مینارد کینز بر توجه بیشتر به نقش دولت در اقتصاد تأکید می‌کرد و معتقد بود این استنباطی صحیح از اصول اقتصاد نیست که محوریت نفع شخصی همواره نفع عمومی را تأمین می‌کند (غفاری، ۱۳۸۳: ۷۷). او برخلاف آدام اسمیت، معتقد بود: «در نظام آفرینش، جهان چنان طراحی نشده است که منافع خصوصی و اجتماعی همواره بر یکدیگر منطبق باشند» (آربلاستر، ۱۳۶۷: ۱۲۸). بر این اساس، دولت رفاه در اندیشه کینز، دولتی نیست که فقط به دنبال تأمین نظم عمومی، امنیت ملی و دادگستری (خدمات عمومی کلاسیک و سنتی) باشد؛ بلکه علاوه بر لزوم تأمین این کارکردهای کلاسیک، موظف است به منظور تأمین منافع عمومی به دخالت در سایر حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی، یعنی ارائه نسل دوم خدمات عمومی یا خدمات اقتصادی و اجتماعی نیز بپردازد. بدین ترتیب، در طول ربع دوم و سوم قرن بیستم، دخالت‌های روزافزون دولت در فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی گوناگون، به توسعه بی‌سابقه قلمروی خدمات عمومی در اغلب کشورها، فارغ از تفاوت‌های آن‌ها در بافت اجتماعی و تمایلات ایدئولوژیک منجر شد (Shamsulhaque, 1996: 186). به گونه‌ای که «در بیشتر سال‌های قرن بیستم، برق، آب و سایر خدمات عام‌المنفعه عموماً توسط دولت‌ها ارائه می‌شدند»

(Mory, 2013: 55). «به طور مثال در فرانسه در حمل و نقل هوایی به موجب فرمان ۲۶ ژوئن ۱۹۴۵ هواپیمایی فرانسه و هواپیمایی آتلانتیک ملی در هم ادغام شدند. در بخش مالی، به موجب قانون ۲ دسامبر ۱۹۴۵ بانک‌ها و موسسات اعتباری دولتی برای کمک به امر تجارت و صنعت تأسیس شدند» (مؤذنی، ۱۳۹۳: ۱۸۳). نتیجه این که طبق آمار رسمی منتشره توسط بانک جهانی در فاصله سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۵، دولت‌ها در کشورهای صنعتی از لحاظ اندازه، دو برابر اندازه پیشین خود شدند (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۵۴). این گونه مداخله مستقیم دولت در تهیه و تدارک خدمات عمومی را «حکمرانی مستقیم»^۱ می‌نامند که نتیجه آن، توسعه خدمات عمومی بوده است (مؤذنی، ۱۳۹۳: ۲۳). این توسعه سبب تحول دکترین خدمات عمومی و تبدیل آن به ایده بنیادین حقوق اداری مخصوصاً در فرانسه بوده است که در آن، حقوق اداری، حقوق حاکم بر ارائه خدمات عمومی (از سوی دولت به مردم) تلقی می‌شد (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۶).

۳-۲- الگوی مدیریت دولتی کلاسیک

این دوره به لحاظ نظریه‌های مدیریتی، دوره حاکمیت الگوی مدیریت دولتی کلاسیک یا سنتی است که «...مبتنی بر نظریه بوروکراسی وبر^۲ است» (Waldt, 2014: 125) و راهبرد آن «...تدارک مستقیم خدمات توسط دولت و پاسخ به خواسته‌های شهروندان در قالب ساختارهای سلسله مراتبی است و...کارگزاران دولتی، نقش انحصاری و غالب را در عرضه خدمات عمومی ایفا می‌کنند و شهروندان و عوامل بیرونی نقش چندانی ندارند» (سالارزهی و ابراهیم‌پور، ۱۳۹۱: ۵۵). به عبارت دیگر در الگوی مدیریت کلاسیک دولتی، بخش خصوصی هیچ سهمی در ارائه خدمات عمومی نداشته و اساساً ارائه خدمات عمومی توسط دولت به عنوان دوازدهم درد تمامی اختلالات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شناخته می‌شود (Shamsulhaque, 1996: 186).

1 . Direct Governance

2 . Max Weber

با توجه به نقش محوری نهادهای دولتی در ارائه خدمات عمومی در الگوی مدیریت دولتی سنتی، در مقام یک تشبیه، دولت در قایق خدمات عمومی، نقش پاروزن را دارد که سیاستها را با تمرکز بر اهداف تعریف شده و از طریق نهادهای دولتی، طراحی و اجرا می‌نماید (Denhardt and Denhardt, 2000: 554).

۳. خصوصی سازی خدمات عمومی

۳-۱. زمینه‌های اقتصادی؛ اقتصاد نئوکلاسیک و اجماع واشنگتنی

اواخر دهه ۱۹۷۰ دوره افول دولت‌گرایی است؛ از یک سو در جهان سرمایه‌داری، 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 تورم و... از جمله نشانه‌های بحرانی بود که برخی از آن تحت عنوان «موج سوم بحران اقتصاد سرمایه‌داری» یاد کرده‌اند (رحمت‌اللهی، ۱۳۸۸: ۱۱۳). از سوی دیگر در جهان کمونیستی 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 مزمن‌تر و پرهزینه‌تر از شکست بازار است. در نتیجه، «شکست‌های دولت‌ها در حفظ ثبات اقتصادی، حفاظت از محیط زیست و کاهش فقر، به تلاش برای راه‌حلهایی نو و راهبری خارج از بخش دولتی، منجر شد» (Waldt, 2014: 125). در گذار از دولت‌گرایی و اقتصاد دولتی، صندوق بین‌المللی پول^۱ و بانک جهانی^۲ به عنوان دو نهاد بین‌المللی مهم و تأثیرگذار در روند توسعه اقتصادی کشورها و در کنار آنها خزانه‌داری ایالات متحده امریکا^۳، نهادهایی بودند که در ترویج نظری و عملی سیاست‌های بازارگرا نقشی فعال داشتند. در فضای این

1 . International Monetary Fund

2 . World Bank

3 . United States Department of the Treasury

سیاست‌ها، «خصوصی‌سازی به عنوان 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): چرا که «طرفداران آزادسازی معتقدند که با فشار رقابتی، کارایی تضمین می‌گردد» (Bance, 2003: 43). این سیاست‌ها که توسط سه نهاد فوق‌الذکر دنبال می‌شد، بعدها در سال ۱۹۸۹ توسط جان ویلیامسون^۱، به این دلیل که هر سه این نهادها در واشنگتن مستقر بودند، «اجماع واشنگتنی»^۲ نامیده شد. به این ترتیب «... در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ که موج خصوصی‌سازی و آزادسازی از ایالات متحده امریکا و بریتانیا به بسیاری از کشورهای غربی رسید، تحول شروع شد» (Mory, 2013: 57) و «اصلاحات بخش عمومی به سمت بخش خصوصی و مدیریت بازار محور در اغلب اقتصادها رواج شدیدی یافت» (Ngowi, 2008: 98). در واقع در آموزه‌های نئوکلاسیکی، رویکرد به مدیریت خدمات عمومی متفاوت با رویکرد کلی به حوزه اقتصاد نیست؛ از بُعد نظری، ایدئولوژی نئولیبرال، اولویت را به مشارکت بخش خصوصی می‌دهد. چه این که در قلب نئولیبرالیسم، اصول اقتصادی وجود دارد که همواره از دولت بازارمحور طرفداری می‌کند. از بُعد عملی نیز ناکامی ارائه خدمات توسط دولت در طول دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در بسیاری از کشورها به رویکردی گسترده به خصوصی‌سازی خدمات منجر شد (Warner and Bel, 2008: 723). بنابراین، ادعا و البته انتظار 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 تحولات، چارچوب ارائه خدمات عمومی را تغییر داد. به گونه‌ای 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

1 . John Williamson

2 . Washington Consensus

پیوستن این دو» (Waldo, 1980: 164). به عبارت دیگر، مرز بین عمل دولتی و عمل خصوصی ناواضح شد. برخی نیز رواج تقریباً جهانی خصوصی‌سازی را افتادن مدیریت عمومی به ورطه بحران اعتباری و هنجاری دانستند (Shamsulhaque, 1996: 513). برخی نیز با نظر به خصوصی‌سازی‌های گسترده خدمات، مدعی شدند که این تغییرات کمتر از یک انقلاب نیست (Major, 1989: 1). چه این که با این تحولات، اندازه و نقش دولت، چنان کوچک و محدود می‌شود که می‌توان از چنین دولتی به «دولت پوک»^۱ تعبیر نمود (Mccann, 2013: 7).

۲-۳- تأمین منافع عمومی؛ تنظیم بازار توسط دولت

در مقام مقایسه اقتصاد نئوکلاسیکی با اقتصاد کلاسیک، این نکته قابل ذکر است که نئوکلاسیک‌ها معتقدند «... مداخله دولت‌ها برای محافظت از رقابت در بازارها از رهگذر وضع قوانین و مقررات اجتناب‌ناپذیر است» (غفاری فارسانی، ۱۳۹۱: ۶۰). به عبارت دیگر در تلقی نئوکلاسیکی، دولت وظیفه نظارت بر بازار را به عهده دارد و حتی به این منظور می‌تواند به برنامه‌ریزی نیز بپردازد. چه این که فردریش فون هایک به عنوان یکی از بزرگترین نظریه‌پردازان مکتب اتریش، علیرغم این که معتقد است به دلیل عدم آگاهی ما نسبت به کلیت جامعه و پراکندگی معرفت در جامعه، دولت توان برنامه‌ریزی را ندارد، تصریح می‌کند که «برنامه‌ریزی و رقابت می‌توانند با یکدیگر جمع شوند، به شرطی که برنامه‌ریزی برای رقابت باشد و نه علیه آن» (Hayek, 1999: 38). میلتون فریدمن، نظریه‌پرداز بزرگ مکتب شیکاگو نیز با وجود طرفداری از دولت حداقلی، حفاظت از نظم و قانون، حمایت از حقوق مالکیت، بهبود رقابت، تأمین نظام پولی، مقابله با انحصار، مدیریت پیامدهای خارجی و انجام امور خیریه و عام‌المنفعه را به عنوان حوزه‌های مداخله دولت معرفی می‌نماید (Fridman, 1962: 34). به این ترتیب، کلاسیک‌های نو علیرغم تأکید بر حداقل‌سازی اندازه و نقش دولت در اقتصاد، با تکیه بر تجربیات دوره کلاسیک و با مشاهده شکست‌های

1 . Hollow State

بازار و نقص بازار در خودتنظیم‌گری، بر نقش نظارتی و تنظیمی دولت تأکید داشتند و معتقد بودند که سازمان‌هایی که خصوصی می‌شوند باید «... توسط حکومت مورد پایش قرار بگیرند تا خدمات بهتری را به مردم ارائه نمایند» (Cinar and Eren, 2013: 727). به عبارت دیگر، دولت از تهیه‌کننده خدمات به تنظیم‌کننده خدمات تبدیل می‌شود.

۳-۳- الگوی مدیریت دولتی نوین

به لحاظ نظریه‌های مدیریت دولتی، این دوره مقارن است با رواج نظریه «مدیریت دولتی نوین»^۱ 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 دادن فرآیندهای خاص مدیریتی بخش عمومی با تکنیک‌های بخش خصوصی دانسته‌اند (Matei and Chesaru, 2014: 857).

از آنجا که در مدیریت دولتی نوین، به جای «فرآیندمحوری»^۲، «نتیجه‌محوری»^۳ موضوعیت دارد (Matei and Chesaru, 2014: 858)، در ارائه خدمات عمومی، شهروندان به عنوان مشتری تلقی می‌شوند. در واقع نقش شهروندی به نقش محدود مبتنی بر منفعت شخصی، یعنی مشتری، تنزل می‌یابد و متولیان خدمات عمومی، دیگر با نظارت بوروکراتیک مورد پایش قرار نمی‌گیرند و فشار بازاری ناشی از انتخاب مشتریان، آن‌ها را نسبت به مسئولیت‌هایشان حساس خواهد نمود.

بنابراین می‌توان گفت: «مدیریت دولتی نوین به طور مشخصی با چشم‌انداز انتخاب عمومی^۴ در اداره عمومی مرتبط است» (Denhardt and Denhardt, 2000: 551). چه این که «تئوری انتخاب عمومی... مقام اداری دولت را به عنوان یک بازیگر نئوکلاسیک می‌بیند» (Warner and Bel, 2008: 724) که به موجب آن، فرض اساسی این

-
- 1 . New Public Management
 - 2 . Process-based
 - 3 . Result-based
 - 4 . Public Choice

است که رفتار انسان‌ها توسط نفع شخصی برای ثروت، قدرت و سایر مقاصد شخصی هدایت می‌شود. مدیریت دولتی نوین نیز، این ایده را که مدیران دولتی به دنبال نفع شخصی هستند (و باید باشند) ترویج می‌کند. با توجه به این که «با اصلاحات مدیریت نوین دولتی، خدمات عمومی به لحاظ هدف‌گذاری، معطوف به بهره‌وری، کارایی و کارآمدی شده است» (Rayner, Lawton and Williams, 2012: 122)، شاید بتوان این ادعا را که «...مدیریت نوین دولتی، تیشه به ریشه مختصات خدمات عمومی زده است» (Rayner, Lawton and Williams, 2012: 118) بهتر درک کرد؛ چرا که مدیریت دولتی نوین با تأکید بر اعمال تکنیک‌ها و رویه‌های تجاری در سازمان‌های عمومی، ارزش‌های خدمات عمومی را از ابعاد مختلفی تحت تأثیر قرار داد و پذیرش ارزش کارایی به عنوان یک معیار اصلی، مانع توجه به ارزش‌های دیگری نظیر عدالت یا مشارکت شد (دنهارت، ۱۳۸۰: ۱۸۱-۱۸۰).

بر این اساس با سپردن مدیریت و البته مالکیت خدمات عمومی به بخش خصوصی، وظیفه مدیران عمومی صرفاً «هدایت کردن و نه پارو زدن»^۱ در قایق سازمان‌های متولی خدمات عمومی است (Denhardt and Denhardt, 2000: 550). دنهارت در تبیین «هدایت کردن» یا «سکان‌داری»^۲ می‌نویسد: «عمل کردن به عنوان یک عامل شتاب‌دهنده در آزادکردن نیروهای بازاری» (Denhardt and Denhardt, 2000: 554). در واقع در این نقش جدید، نقش محوری و عملیاتی را نیروهای بازار و بخش خصوصی بر عهده دارند و دولت صرفاً در نقش هدایت‌گر حضور دارد. بنابراین با توجه به لزوم ایفای نقش بخش عمومی در قامت هدایت‌گری، بخش عمومی ابزارهای حاکمیتی حقوق عمومی را تا حدودی حفظ می‌نماید؛ یعنی «خدمات عمومی، فرآیندهای مدیریتی 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).

1 . Steer not Row.

2 . Steering

۴. خدمات عمومی نوین

۱-۴. زمینه‌های اقتصادی؛ اجماع پساواشنگتنی

مطالعات اقتصادی دهه آخر قرن بیستم در ارزیابی دوره نئوکلاسیک، مخصوصاً در مقام مقایسه با دوره دولت رفاهی، برخی اقتصاددانان را به این نتیجه رساند که دولت حداقلی و بازار آزاد، عملکرد چندان موفق‌تری نداشته است؛ آمار بانک جهانی حاکی از این واقعیت بود که در مجموع، رشد اقتصادی جهانی در دوره ۱۹۷۹-۱۹۶۰ از وضعیت بهتری نسبت به دوره ۱۹۹۹-۱۹۸۰ برخوردار بوده است. 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. گذشته از این، تحقیقات تجربی در مقایسه بخش عمومی و خصوصی، کارایی بیشتر بخش خصوصی را ثابت نکردند (Girth, Johnston, Hefetz and Warner, 2012: 888) و «... 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 نرسیده و نخواهد رسید» (Radygin, Simachev and Entov, 2015: 56)؛ بنابراین ادعای بهبود کارایی به سبب برون‌سپاری، بدیهی و مسلم نیست (Warner and Bel, 2008: 725). مطالعات اخیر در حوزه خدمات عمومی شهری نیز، حاکی از عدم تفاوت فاحش میان ارائه خدمات توسط دولت و بخش خصوصی بوده است (Warner and Bel, 2008: 725). در سال‌های اخیر «موارد اندکی به هدف خصوصی‌سازی رسیده‌اند و خصوصی‌سازی‌های طراحی شده در کشورهای مختلف، با شکست مواجه شده‌اند... در تعدادی از کشورها مخالفت‌ها علیه طرح‌های خصوصی‌سازی شدت یافتند. یکی از اتفاقات اخیر، رفتارندوم عمومی ۲۰۱۱ ایتالیا درباره خصوصی‌سازی شرکت‌های آب شهری بود. آراء به شدت مخالف این گزینه بودند» (Mory, 2013: 66). در بریتانیا نیز پس از سال‌ها از خصوصی‌سازی کامل بخش آب، شرکت‌های خصوصی‌شده آب، رضایت مردم را به همراه ندارند. این شرکت‌ها متهم به افزایش مفرط قیمت‌ها، سرمایه‌گذاری‌های بسیار کم (علیرغم اظهارات

تحولات الگوهای مدیریتی خدمات عمومی؛ از خدمات عمومی کلاسیک تا خدمات عمومی نوین ۲۷۹

اغراق آمیز بر سرمایه‌گذاری کلان) و کاهش جدی حجم نیروهای کار به منظور بالا بردن منافعشان هستند (Bance, 2003: 40).

با تکیه بر این تجربیات، در اجماع پساواشنگتنی^۱، رویکردی مشارکت‌جویانه مطرح گردید که به موجب آن، دولت و بازار در روند توسعه، شریک و مکمل 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 و تولید خصوصی محض یا تولید دولتی محض، هیچ‌یک گزینه‌های کاملی نیستند، بلکه بازیگران خصوصی و دولتی می‌توانند توانایی‌های نامتجانس یکدیگر را برای خلق ترکیب‌ها و همکاری‌های نو به کار گیرند (Cabrol, Lazzarini, Furquim De Azevedo, 2013: 7).

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).

۲-۴. تأمین منافع عمومی؛ حکمرانی خوب

در فضای سیاست‌های پساواشنگتنی، دولت دیگر حاکم نیست و حکومت نمی‌کند، بلکه فقط در فرآیند «حکمرانی» مشارکت دارد. بدین ترتیب، حکمرانی عام‌تر از اداره‌کردن و مدیریت^۲ است و به همین دلیل آن را جایگزین الگوهای مدیریت دولتی می‌دانند (Waldt, 2014: 125) و در این فضا ویژگی‌های متعددی برای «حکمرانی خوب»^۳ ارائه می‌گردد^۴.

1 . Post Washington Consensus

2 . Administration

3 . Good Governance

۴. کمیته مشورتی سازمان ملل راجع به مسائل و برنامه (CCPOQ) در گزارش سال ۲۰۰۰، ملاک‌های حکمرانی خوب را این گونه معرفی نموده است: مردم‌سالاری، مشارکت، عدالت، مدیریت و حمایت از محیط زیست، حقوق بشر، حاکمیت قانون، مدیریت ارائه خدمات عمومی، شفافیت و پاسخگویی، امنیت، استقرار صلح و مدیریت تعارض‌ها، شهروندی آگاهانه و دولت الکترونیک.

یکی از مشخصات الگوی حکمرانی خوب، مسئولیت و پاسخگویی نسبت به ارائه کالاها و خدمات عمومی است (Waldt, 2014: 131) که با تکیه بر ویژگی کارآمدی دولت معنا خواهد داد. چه این که 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 نموده و در عین حال به ایفای نقش تنظیم‌گری و هدایت‌گری پرداخته و از این رهگذر، حقوق مردم را تضمین نماید. در واقع، در کنار دولت کارآمد، بایستی وجود بخش خصوصی کارآمد و قدرتمند نیز سیاست‌گذاری شود و وجود استراتژی‌های بازاری در الگوی حکمرانی خوب به معنای فقدان تنظیم‌گری و عقب‌نشینی دولت از مسئولیت 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 فعال بخش خصوصی، در ارائه خدمات عمومی وارد می‌شود (Cabrol, Lazzarini and Furquim De Azevedo, 2013: 7).

چرا که تجربیات گذشته به وضوح ثابت نموده است که «محدود کردن قلمروی فعالیت دولت، به خودی خود سبب تأمین مدیریت اقتصادی کارا تر و تضمین شکل‌گیری روابط بازاری نمی‌شود» (Radygin, Simachev and Entow, 2015: 56) و 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 یک سو موسسات خصوصی با مدیریت و نظارت 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, Johnston, Hefetz and Warner, 2012: 888). البته به منظور تعیین حوزه‌های دخالت دولت، نمی‌توان تفکیک دقیقی میان مصادیق خدمات عمومی بر مبنای نوع این خدمات، اساسی یا غیراساسی، اجتماعی یا بازرگانی و... قائل شد؛ بلکه ملاک

این مشارکت، توانایی‌های دولت، بازار و جامعه مدنی است. بانک جهانی در گزارش ۱۹۹۷ تحت عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول» به این مسأله تأکید دارد که «انتخاب‌های دولت برای ارائه، تأمین مالی و نظم و نسق بخشیدن به این خدمات باید مبتنی بر توانایی‌های نسبی بازار، جامعه مدنی و کارگزاران دولتی باشد» (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۷۰-۶۹). در این صورت از رهگذر تعاملات دوجانبه بخش خصوصی و بخش عمومی، این دو توانایی‌هایشان را بهبود بخشیده و یکدیگر را تکمیل می‌کنند (Cabrol, Lazzarini and Furquim De Azevedo, 2013: 7). به عبارت دیگر، دولت و بازار، به عنوان مکمل یکدیگر، تا حدی مطلوبیت دارند که در تأمین منافع عمومی، کارآمد باشند. این منطق، مورد استقبال بسیاری از کشورها قرار گرفته است.^۱ به طور مثال، امروزه در خدمات جمع‌آوری زباله، در کشورهایی مثل سوئد، نروژ، فنلاند، دانمارک و اسپانیا بین ۶۰ تا ۸۰ درصد شهرها از خدمات بخش خصوصی استفاده می‌کنند و در ایالات متحده کمتر از ۵۰ درصد شهرها از خدمات بخش خصوصی استفاده می‌نمایند. در بریتانیا، فرانسه و اسپانیا، بیش از ۵۰ درصد شهرهای دارای بیش از ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت، از خدمات توزیع آب خصوصی بهره می‌برند اما در ایالات متحده آمریکا کمتر از ۱۰ درصد شهرها توزیع آب را در اختیار بخش خصوصی قرار داده‌اند (Warner and Bel, 2008: 723).

۳-۴. الگوی خدمات عمومی نوین

ایده حکمرانی خوب با ترویج تحول در نقش دولت، الگوی مدیریت دولتی را متحول نموده و الگوی خدمات عمومی نوین^۲ را ارائه می‌نماید. این الگو، چارچوبی را عرضه می‌نماید که در آن ارزش‌های مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین رنگ می‌بازند (Denhardt and Denhardt, 2000: 557). بر این اساس، «دنهارت

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک:

نجاززاده هنجنی، مجید و حسین شرقی، شیدا، «شیوه‌های اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی متولی خدمات عمومی»، دوفصلنامه حقوق اساسی، سال پانزدهم، شماره ۲۹، بهار و تابستان ۱۳۹۷.

2. New Public Services

در تبیین سیر تحول 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 نمود^۱؛ بنابراین در آینده، مأموریت دولت، نه سکان‌داری این قایق (طبق الگوی مدیریت دولتی نوین) یا پارو زدن در این قایق (طبق الگوی مدیریت دولتی کلاسیک)، بلکه تأمین^۲ این قایق است (Denhardt, 1999: 284). با این تفاسیل، حکمرانی خوب، فضا را برای تمرکز حاکمیت و بخش عمومی بر وظیفه بنیادین «تأمین» خدمات عمومی، مهیا می‌نماید. به عبارت دیگر، «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). در الگوی خدمات عمومی نوین، لازم است که مدیران، مردم را به عنوان «شهروند»^۳ و نه به عنوان رأی‌دهنده^۴، ارباب رجوع^۵ یا مشتری^۶ بنگرند؛ شهروندانی که در حکمرانی، مشارکت دارند. بر این اساس، نقش دولت بیش از آن که ارائه خدمات باشد، تضمین حقوق شهروندان 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 شهروندی فعال^۷ در فرآیند حکمرانی، «...مقامات عمومی، فراتر از یک ارائه‌کننده خدمات، ایفای نقش می‌کنند. آن‌ها در نقش جلب‌کننده، میانجی‌گری یا حتی متخصص، نه متخصصان سنتی کنترل مدیریت، بلکه متخصصان نوین واسطه‌گری، مذاکره و حل تعارض، عمل می‌کنند» (Denhardt, 1999: 287). دنهارت در تبیین این نقش نوین، نوشته

-
- 1 . Serve, Rather Than Steer.
 - 2 . Serving
 - 3 . Citizen
 - 4 . Voter
 - 5 . Clientele
 - 6 . Customer
 - 7 . Active Citizenship

است: «مذاکره کردن و میانجی‌گری منافع میان شهروندان و گروه‌های اجتماعی، ایجاد ارزش‌های مشترک» (Denhardt and Denhardt, 2000: 554). به همین دلیل می‌توان ادعا 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^۱ با نظر به نقش مشارکتی فعال شهروندان در فرآیند حکمرانی و نقش دولت در تضمین حقوق شهروندان، از لزوم شکل‌گیری «جامعه رفاهی»^۲ به جای «دولت رفاهی»^۳ بحث می‌کند (Giddens, 2002:65) که در آن «ذی‌نفعان می‌توانند نظارت مستمر بر کیفیت خدمات عمومی را تأمین نمایند. 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»^۴ تبدیل نماید «... که در عین استقلال از دولت، عهده‌دار ارائه خدمتی عمومی در راستای منفعت عمومی هستند و به عنوان جایگزین بنگاه‌های سنتی دولتی و شرکت‌های خصوصی انتفاعی، ارائه‌دهنده راه سومی هستند (Prabhakar, 2004: 353). این شرکت‌ها اولاً خصوصی‌اند و ثانیاً به جهت برخورداری از مؤلفه‌های منفعت عمومی و حقوق شهروندی، تحت تنظیم‌گری دولت قرار دارند. به این ترتیب با نظر به الگوی خدمات عمومی

-
- 1 . Anthony Giddens
 - 2 . Welfare Society
 - 3 . Welfare State
 - 4 . Public Interest Firms

نوبین، مفهوم خدمات عمومی با تحول مواجه شده^۱ و با توجه به حضور بخش خصوصی در نظام خدمات عمومی نوبین، بازار خدمات عمومی، الزامات حاکمیتی خاصی را می‌طلبد.

نتیجه‌گیری

علیرغم تفاوت‌ها و اختلاف‌نظرهای بنیادین مکاتب مختلف اقتصادی و الگوهای مختلف مدیریتی در خصوص نقش دولت در اقتصاد و امور اجتماعی، همه آن‌ها بر ارتباط خدمات عمومی با منافع عمومی اذعان داشته و به این جهت در خصوص مدیریت خدمات عمومی، مواضع شفاف‌تری را ارائه نموده‌اند؛

مکتب کلاسیک اقتصاد آزاد، خدمات عمومی را به سه عرصه: دفاع و امنیت ملی، دادگستری و موضوعاتی که بخش خصوصی انگیزه ورود به آن‌ها را ندارد، محدود می‌کرد و در این عرصه‌ها بر لزوم حضور و مداخله دولت تأکید می‌کرد و در خصوص سایر موضوعات، دست نامرئی عرضه و تقاضا را در تأمین منافع عمومی کافی می‌دانست؛ اما در مکاتب اقتصادی دولت‌گرا، با ردّ تئوری دست نامرئی، شکست‌های بازار موضوع نظریه‌پردازی قرار می‌گیرند و به این ترتیب، موضوع «رفاه»، برنامه‌ریزی متمرکز و اشکال متعدد مداخله دولتی را شکل می‌دهد و به این جهت بسیاری از موضوعات اقتصادی و اجتماعی در جرگه خدمات عمومی وارد می‌شوند و مالکیت و مدیریت دولتی آن‌ها، تنها راه تأمین منافع عمومی معرفی می‌شود. الگوی مدیریت دولتی کلاسیک نیز این آموزه‌ها را اجرایی می‌کند؛ اما مکتب اقتصاد نئوکلاسیک، شکست‌های دولت را مهلک‌تر از شکست‌های بازار می‌داند و بر این اساس خصوصی‌سازی خدمات عمومی را توصیه و در عین حال بر نقش تنظیمی دولت تأکید می‌کند تا شکست‌های بازاری را نیز مدنظر قرار داده باشد. الگوی مدیریت دولتی نوبین نیز با ترویج ملاک‌های بازاری و تجاری، کارایی را مهم‌ترین ارزش خدمات عمومی قرار می‌دهد که از رهگذر مدیریت خصوصی قابل تأمین است.

۱. برای مطالعه مفهوم نوبین خدمات عمومی رک؛

زارعی، محمدحسین و مجید نجارزاده هنجانی، «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکتترین کارکرد عمومی»، مجله پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۹، شماره ۵۶، پائیز ۱۳۹۶

ایده حکمرانی خوب به عنوان آخرین نسخه ارائه شده در تعریف نقش مطلوب دولت در اقتصاد و مدیریت امور عمومی، حداقل‌سازی دولت را هدف قرار نمی‌دهد و بر کارآمدسازی نقش دولت تأکید می‌کند و بر این اساس، در موارد ناکارآمدی بازار، تصدی مستقیم دولتی را نیز تجویز می‌نماید و در واقع مشارکت دولت و بازار را مطالبه می‌کند. در نتیجه، الگوی مدیریتی دولتی نیز متحول شده و «خدمات عمومی نوین» به عنوان جایگزین «مدیریت دولتی نوین»، تضمین حقوق شهروندی مردم توسط دولت در فرآیند دریافت خدمات عمومی را مسئولیت اساسی دولت معرفی می‌نماید.

بر این اساس لازم است که نظام حقوقی مدیریت خدمات عمومی در ایران نیز از تجربیات جهانی بهره گرفته و فرآیند خصوصی‌سازی خدمات عمومی را جدا از سایر حوزه‌های بازار، مورد ارزیابی مجدد قرار دهد؛ مخصوصاً سازوکارهای قانونی لازم را در جهت تضمین حقوق شهروندان در بهره‌مندی از خدمات عمومی پیش‌بینی کرده و از یک طرف با شناسایی عرصه‌های شکست بازار، دولت را به تصدی مستقیم آن عرصه‌ها مکلف کند و از طرف دیگر در عرصه‌های حضور کارآمد بخش خصوصی، به تنظیم‌گری و نظارت بپردازد.

فهرست منابع

منابع فارسی:

۱. آریلاستر، آنتونی، (۱۳۶۷): ظهور و سقوط لیبرالیسم غرب، ترجمه عباس مخبر، تهران: نشر مرکز
۲. بانک جهانی، (۱۳۷۸): گزارش ۱۹۹۷، نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه گروه مترجمین، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
۳. 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
۴. غفاری فارسانی، بهنام، (۱۳۹۱): ضمانت اجراهای مدنی نقض قواعد حقوق رقابت، رساله دکتری، به راهنمایی دکتر محمود باقری، تهران: دانشگاه تهران
۵. غفاری، هادی، (۱۳۸۳): جایگاه و نقش دولت در نظام‌های اقتصادی، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی
۶. رحمت‌اللهی، حسین، (۱۳۸۸): تحول قدرت: دولت و حاکمیت از سپیده دمان تاریخ تا عصر جهانی شدن، تهران: میزان
۷. رحمت‌اللهی، حسین و مجید نجارزاده هنجنی، (۱۳۹۵): «مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی‌شده متولی خدمات عمومی»، حقوق اداری، دوره ۴، شماره ۱۱
۸. زارعی، محمدحسین و مجید نجارزاده هنجنی، (۱۳۹۶): «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۹، شماره ۵۶
۹. سالارزهی، حبیب‌الله و حبیب ابراهیم‌پور، (۱۳۹۱): «بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی؛ از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب»، تهران: مجله مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۹
۱۰. اسمیت، آدام، (۱۳۵۷)، ثروت ملل، ترجمه سیروس ابراهیم‌زاده، تهران: پیام
۱۱. گاران‌دو، میکائیل، (۱۳۸۳)، لیبرالیسم، ترجمه عباس باقری، تهران: نی
۱۲. موذنی، روح‌الله، (۱۳۹۳): حقوق عمومی اقتصادی (مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه)، تهران: مجد
۱۳. نجارزاده هنجنی، مجید و شیدا حسین شرقی، (۱۳۹۷): «شیوه‌های اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی متولی خدمات عمومی»، حقوق اساسی، سال پانزدهم، شماره ۲۹
۱۴. هداوند، مهدی و دیگران، (۱۳۹۱): آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، چاپ دوم، تهران: خرسندی.

منابع انگلیسی:

1. 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
2. Cabrol, Sandro and Lazzarini, Sergio G. And Furquim De Azevedo, Paulo, (2013), "Private Entrepreneurs In Public Services: A Longitudinal Examination Of Outsourcing And Statization Of Prisons", *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7
3. Chhibber, A., (1977), "The State in a Changing World", *Finance and Development*
4. 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
5. Denhardt, J.V And Denhardt, R.B, (2003), "The New Public Service: Serving Not Steering", Armonk, NY:M.E. Sharpe
6. Denhardt, Robert B, (1999), "The Future Of Public Administration", *Journal Of Public Administration And Management*, Vol.4, No.2
7. Denhardt, Robert B & Denhardt, Janet Vinzant, (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, Vol.60, No.6
8. Fridman, Milton, (1962), *Capitalism And Freedom*, Chicago: University Of Chicago Press,
9. Giddens, A., (2002), *Where Now For New Labour?*, Cambridge: Polity
10. 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
11. Hayek, Friedrich A. Von, (1999), *The Road To Serfdom* London: The Institute of Economic Affairs
12. Major, John, (1989), *Public Services Management: The Revolution In Progress*, London, The Audit Commission
13. Matei, Ani And Razvan, Baiesiu, (2014), "Good Administration And Performance Of Local Public Administration", *Procedia-Social And Behavioral Sciences*, 109
14. Mccann, Leo, (2013), "Reforming Public Services After The Crash: The Roles Of Framing And Hoping", *Public Administration*, Vol.91, No.1

15. 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
16. Ngowi, Honest Prosper, (2008), "Privatization and Agentification of Public Services Delivery in Africa: Extent and Managerial Leadership Implications in Tanzania", *Africa Development*, Vol.XXXIII, No.4
17. Prabhakar, Rajiv, (2004), "Do Public Interest Companies Form A Third Way Within Public Services?", *Political Studies Association, BJPIR*, Vol.6
18. Radygin, Alexander And Simachev, Yury And Entov, Revold, (2015), "The State-Owned Company: State Failure Or Market Failure?", *Russian Journal Of Economics*, 1
19. Rayner, Julie and Lawton, Alan And Williams, Helen M, (2012), "Organizational Citizenship Behavior And The Public Service Ethos: Whither The Organization?", *J Bus Ethics*, 106
20. Shamsulhaque.M, (1996), "Public Service under Challenge in the Age of Privatization", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.9, No.2
21. Waldo, D, (1980), *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers
22. 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
23. 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