

Outsourcing the Provision of Public Services to Private Individuals (Government Service Centers) in Light of the Principles of Public Services

Mohammad hossein Sadeghi

Ph.D. Graduate in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). mhhsadeghi@ut.ac.ir.

Mohammad Javad Rezaei Zadeh

Associate Professor in the Public Law Department, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. rezaeizd@ut.ac.ir.

Date Received: 2023/12/18

Date of Release: 2024/7/3

Abstract

Nowadays, the provision of many public services by the government relies heavily on the use of communications and information technology. Examining the legal regime governing the public service centers involves their establishment, supervision, and duties as one of the tools of e-government, which requires understanding the foundations of e-government. Additionally, governments' considerations in outsourcing the provision of services to the private sector should be explored to ensure that the legal documentation for outsourcing public services to public service centers is justified. Public service centers in the administrative law of Iran have faced two regulatory models: the Cabinet has delegated its authority to a committee of ministers, and the committee, by approving the "Regulations for the Establishment and Operation of Government Service Centers and Non-Government Public Service Centers" in 2010, detailed regulations. In the next model, the government, through a resolution, mandated the Communications Regulatory Authority to issue a licensing decree, and detailed regulations can be found in the set of guidelines and regulations of this organization in 2017. Using a descriptive-analytical method,

we seek to answer the question of what relationship the provision of public services electronically by private individuals has with the theory of public services and the governing principles. It seems that the principles governing public services also apply to electronic public services, and there is no conflict between the need for administrative system transformation and the principles of public services, allowing the private sector (government service centers) to provide services under government supervision.

Keywords: Principles of public service, e-government offices Dolat, the act management of the service, public services.

سپردن تأمین خدمات عمومی به اشخاص خصوصی (دفاتر پیشخوان دولت) در پرتو اصول خدمات عمومی

محمد حسین صادقی^۱؛ محمد جواد رضایی زاده^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۹/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۷

چکیده

امروزه ارائه بسیاری از خدمات عمومی دولت در گروی بهره‌گیری از ارتباطات و فناوری اطلاعات است. بررسی رژیم حقوقی حاکم بر دفاتر پیشخوان شامل: ایجاد، نظارت بر دفاتر، و وظایف آن‌ها به‌عنوان یکی از ابزارهای دولت الکترونیک؛ مستلزم شناخت مبانی دولت الکترونیک است؛ همچنین، می‌بایست ملاحظات دولت‌ها در واگذاری ارائه خدمات به بخش خصوصی را واکاوی کرد تا مستندات قانونی واگذاری خدمات عمومی به دفاتر پیشخوان دولت موجه شود. دفاتر پیشخوان در حقوق اداری ایران با دو الگوی مقررات‌گذاری مواجه بوده‌اند: هیأت‌وزیران اختیار خود را به کارگروهی از وزرا سپرد و کارگروه با تصویب «آیین‌نامه ایجاد و بهره‌برداری از دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی» در سال ۱۳۸۹، مقرراتی مفصل پیش‌بینی کرد. در الگوی بعدی، دولت طی تصویب‌نامه‌ای؛ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی را مکلف به صدور مجوز مقرر داشته و جزئیات تفصیلی مقررات در مجموعه دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه سال ۱۳۹۶ این سازمان یافت می‌شود. با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخگویی به این پرسش هستیم که ارائه خدمات عمومی به صورت الکترونیک توسط اشخاص خصوصی چه نسبتی با نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن دارد؟ به نظر می‌رسد، اصول حاکم بر خدمات عمومی، بر خدمات عمومی الکترونیک نیز حاکم است و بین ضرورت تحول نظام اداری و اصول خدمات عمومی، تعارضی نیست و بخش خصوصی (دفاتر پیشخوان دولت) می‌تواند تحت نظارت دولت، خدمات ارائه دهد.

واژگان کلیدی: اصول خدمات عمومی، دولت الکترونیک، دفاتر پیشخوان دولت، قانون مدیریت خدمات کشوری، خدمات عمومی.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول). mhhsadeghi@ut.ac.ir
۲. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. rezaeizd@ut.ac.ir

مقدمه

امروزه ارائه خدمات عمومی به صورت الکترونیک، یک ضرورت در دولت محسوب می‌شود. دولت الکترونیک از ابزارهای خدمت‌رسانی آسان به مردم و حکمرانی خوب است. در نظام اداری ایران، بندهای پانزدهم تا نوزدهم سیاست‌های کلی نظام اداری؛ بر ایجاد دولت الکترونیک، استفاده از فناوری اطلاعات، افزایش کیفیت در خدمت‌رسانی و مشارکت مردم در نظام اداری به عنوان بخشی از سیاست‌های تحول نظام اداری تأکید دارد. از طرفی، قانون مدیریت خدمات کشوری نیز، سپردن آن بخش از خدمات عمومی قابل واگذاری به بخش خصوصی در زمینه دولت الکترونیک را مقرر داشته و از وظایف دستگاه‌های اجرایی، گسترش خدمات عمومی الکترونیک است. دفاتر پیشخوان در حقوق اداری ایران با دو الگوی مقررات‌گذاری مواجه بوده‌اند: هیأت‌وزیران، اختیار خود را به کارگروهی از وزراء و اشخاص مؤثر در حوزه حمل‌ونقل درون‌شهری سپرد و این کارگروه نیز با تصویب «آیین‌نامه ایجاد و بهره‌برداری از دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی» در سال ۱۳۸۹ مقرراتی مفصل پیش‌بینی نمود. در الگوی بعدی، دولت طی تصویب‌نامه‌ای؛ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی را مکلف به صدور مجوز مقرر داشته و جزئیات تفصیلی مقررات در مجموعه دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه سال ۱۳۹۶ این سازمان یافت می‌شود. در این میان، آنچه اهمیت دارد، تطبیق ارائه الکترونیک خدمات عمومی با اصول خدمات عمومی است.

در این تحقیق، روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای و نوع تحقیق، کیفی و کاربردی است. باروش توصیفی - تحلیلی درصد پاسخگویی به این پرسش هستیم که ارائه خدمات عمومی به صورت الکترونیک توسط اشخاص خصوصی چه نسبتی با نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن دارد؟ در نگاه اولیه به نظر می‌رسد، بین ضرورت تحول نظام اداری و اصول خدمات عمومی، تعارضی نیست و بخش خصوصی (دفاتر پیشخوان دولت) می‌تواند تحت نظارت دولت، خدمات ارائه دهد.

غالب آثاری که به موضوع دولت الکترونیک و دفاتر پیشخوان پرداخته‌اند از منظر مدیریت دولتی بوده است. فقیهی و معمارزاده در مقاله «دولت الکترونیک به مثابه نظام فنی-اجرایی: الگوهای پیاده‌سازی» با تشریح دو رویکرد به دولت الکترونیک معتقدند در رویکرد نخست، خدمت‌کارای دولت به شهروندان با به‌کاربردن فناوری اطلاعات برای کاهش هزینه مدنظر است و رویکرد دوم، امکان نظارت مردم بر حکومت و حکومت بر عناصر غیرحکومتی را فراهم می‌آورد و نوعی حکمرانی الکترونیک است. از نظر آنان، این دو رویکرد موجب می‌شود که دولت الکترونیک را نه یک نظام فنی، بلکه نظام فنی-اجتماعی بدانیم که تمرکز بر یک یا چند بعد از ابعاد این نظام موجب شکل‌گیری گونه‌های مختلف دولت الکترونیک در دنیا شده است. ۵ الگوی پیش‌تازان، توسعه‌یافتگان و خدمت‌دهندگان؛ مایل به رشدها و عقب‌ماندگان

دسته بندی شده که ایران در دسته مایل به رشدها قرار دارد. عادل آذر و همکارانش با تمرکز بر کیفیت خدمات دفاتر پیشخوان، شاخص های سنجش کیفیت خدمات دولت الکترونیک را شامل اعتماد مشتریان، تنوع خدمات، قابلیت ردیابی خدمات و مدیریت شکایت ها دانسته اند (مقاله طراحی مدل سنجش کیفیت خدمات دولت الکترونیک: دفاتر پیشخوان). دواثر با نویسندگان حقوقی بر آثار سیاسی دولت الکترونیک تأکید دارند؛ ضرابی و همکارانش، نقش دولت الکترونیک بر تحقق مشارکت مردم و ارتقای سطح شفافیت را بررسی کرده و منصوریان و همکاران وی، پرداختن از منظر حقوق عمومی به جایگاه دولت الکترونیک در تحقق دموکراسی نوآوری خود دانسته اند.

نوآوری نگارندگان مقاله حاضر، تمرکز بر قوانین و مقررات موضوعه حاکم بر دفاتر پیشخوان و تطبیق واگذاری خدمات عمومی به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در پرتو اصولی همچون: «استمرار، برابری، انطباق، مجانی بودن و تقدم» با وظایف دفاتر پیشخوان است. ابتدا مبانی دولت الکترونیک و مستندات قانونی واگذاری خدمات به اشخاص خصوصی بررسی می شود و ضمن آن، مقررات تأسیس، وظایف و نظارت بر دفاتر واکاوی می گردد. در ادامه، نظریه خدمات عمومی و انواع آن تبیین خواهد شد و اصول حاکم بر آن با وظایف دفاتر پیشخوان نسبت سنجی می شود.

۱. دولت الکترونیک و دفاتر پیشخوان خدمات دولت

۱-۱. مبانی دولت الکترونیک و مستند قانونی واگذاری خدمات عمومی به دفاتر پیشخوان دولت

«در دولت الکترونیک، مهم ترین رسانه ارتباطی بین مردم و دولت، اینترنت است. دولت الکترونیک در پی استفاده از ICT برای ارائه خدمات عمومی است و هدف نهایی آن، بهبود بخشیدن به عملکرد سازمان عمومی و ارائه بهترین خدمات به ذی نفعان است؛ لذا، افزایش بازدهی و تاثیرگذاری سازمان های عمومی، دو هدف اصلی دولت الکترونیک می باشد.» (عبداله زاده و حاجی پورکندرود، ۱۴۰۱: ۱۶۹). «ارتباط میان دولت الکترونیک و حکومت داری خوب به قدری نزدیک است که دولت الکترونیک اگر به حکومت داری بهتر منجر نشود، هرگز رسالت خود را به انجام نرسانیده است. دولت الکترونیک، شهروندان را از مصرف کنندگان منفعل خدمات دولتی به بازیگرانی فعال تبدیل می کند.» (ضرابی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۳۹۵). دفاتر پیشخوان که مؤسسان آن، اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی هستند، از بازیگران فعال اضلاع سه گانه بخش خصوصی، جامعه مدنی و دولت در حکمرانی خوب خواهند بود. «برخی اقداماتی که می تواند جوامع را در مسیر حکمرانی خوب

قرار دهد، جایگزین کردن فرآیندهای اداری ساده، کاهش کاغذبازی، ارتقای کیفیت خدمات بخش دولتی و تحقق دولت الکترونیک از طریق به کارگیری فناوری اطلاعات در دستگاه‌های دولتی است.» (فرهادی نژاد، ۱۳۸۵: ۲۵ و ۲۶). «ارائه خدمات الکترونیک از منظر سازمانی و اجرایی به دو صورت متصور است: ۱- ارائه خدمات از طریق اینترنت؛ ۲- ارائه خدمات از طریق دفاتر پیشخوان خدمات دولت» (رضایی زاده و وزرشکیان، ۱۳۹۰: ۱۵۴). اگر سازمان اجرایی، خدمات خود را در سایت مربوطه ارائه دهد، اولین مرحله دولت الکترونیک را محقق کرده است؛ اما اگر ارائه خدمات خود را به بخش خصوصی واگذار کند، در این صورت، ارائه خدمات از طریق دفاتر پیشخوان خواهد بود.

«حکومت داری، بخش عمومی و خصوصی را به طور توأم دربرمی‌گیرد... حکومت داری صرفاً شامل دولت نمی‌شود؛ بلکه بخش خصوصی، افراد و گروه‌های جامعه مدنی را دربرمی‌گیرد.» (فرهادی نژاد، ۱۳۸۵: ۲۴ و ۲۵). با توجه به مبانی مشارکت مردم در حکمرانی خوب و در چهارچوب روش دوم، ماده ۳۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته است: «به منظور تسریع و سهولت در ارائه خدمات به مردم، واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی از طریق بخش دولتی و غیردولتی در مراکز شهرستان‌ها ایجاد می‌گردد. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند حداکثر تا پایان ۱۳۸۷، انجام آن دسته از خدماتی را که از این طریق قابل ارائه می‌باشد، توسط این مراکز ارائه نمایند. دستورالعمل اجرایی این ماده به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد». ماده واحده طرح مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «قانون دفاتر پیشخوان خدمات دولتی و بخش عمومی غیردولتی» به تاریخ ۱۳۸۹/۰۷/۰۷ پیش‌بینی کرده بود: «کلیه دستگاه‌های اجرایی، نهادهای انقلابی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موظفند کلیه خدمات باجه‌ای و الکترونیکی قابل ارائه در خارج از محیط اداری خود را به دفاتر پیشخوان خدمات دولت که توسط بخش غیردولتی ایجاد و مدیریت می‌شوند، واگذار نمایند. تبصره ۱: ایجاد دفاتر و واحدهای کاری برای این خدمات ممنوع است؛ بنابراین، قانون‌گذار درصدد بوده است در راستای ارتقای مشارکت مردم در حکمرانی و ایجاد دولت الکترونیک، ارائه خدمات عمومی الکترونیک به بخش خصوصی سپرده شود؛ اما علی‌رغم تکلیف ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر تعیین «محدوده فعالیت و نهادهای مشمول و نیز ضوابط مربوط به ایجاد دفاتر پیشخوان و خصوصیات اشخاص تشکیل‌دهنده و متصدیان آن‌ها» توسط مقنن، تاکنون این مهم محقق نشده است که از دلایل آن، اعلام مغایرت شورای نگهبان نسبت به طرح‌های اجمالی نمایندگان، همچنین مخالفت دولت‌ها بوده است.

ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه نیز در زمینه دولت الکترونیک مقرر داشته است: «به منظور بسط خدمات دولت الکترونیک، صنعت فناوری اطلاعات، سواد اطلاعاتی و افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اقدامات زیر انجام می‌شود: ... ج- کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند:

... ۲- تا پایان برنامه، خدمات قابل ارائه خود را به صورت الکترونیکی از طریق شبکه ملی اطلاعات عرضه نمایند و نیز کلیه خدمات قابل ارائه در خارج از محیط اداری خود و قابل واگذاری یا بیرون سپاری را به دفاتر ... پیشخوان خدمات دولت که توسط بخش های غیردولتی اعم از خصوصی یا تعاونی ایجاد و مدیریت می شود، واگذار کنند... محدوده فعالیت و نهادهای مشمول و نیز ضوابط مربوط به دفاتر پیشخوان و خصوصیات اشخاص تشکیل دهنده و متصدیان آنها را قانون مشخص می کند.»؛ بنابراین، دفاتر پیشخوان دولت یکی از ابزارهای مهم دولت الکترونیک است که حدود صلاحیت آن را قانون گذار مشخص می کند؛ اما برخلاف حکم پیش گفته قانون برنامه پنجم توسعه، نه قانون گذار، بلکه هیأت وزیران نیز صلاحیت و ضوابط دفاتر پیشخوان را تعیین نکرد؛ بلکه طی تصویب نامه ای^۱، این امر را به چند تن از وزرای خود و اشخاص حقیقی تحت عنوان کارگروه «توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت»^۲ سپرد. وجود اشخاص حقیقی در این کارگروه، قطعاً مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است؛ زیرا تفویض اختیار وضع آیین نامه صرفاً به کمیسیون های متشکل از چند وزیر ممکن است. اصل ۱۲۷ نیز که مستند دیگر این تصویب نامه ذکر شده است نمی تواند اختیار تصویب آیین نامه را به نمایندگان ویژه بدهد (نظر تفسیری ۷۹/۲۱/۷۳۷ مورخ ۱۳۷۹/۰۵/۳۰ شورای نگهبان). از وظایف این کارگروه، تصویب آیین نامه های حوزه حمل و نقل و سوخت بوده است که نشان دهنده نگاه هیأت وزیران به دولت الکترونیک به عنوان ابزاری برای مدیریت سفر و کاهش مصرف سوخت ناشی از سفرهای درون شهری برای مراجعه به دستگاه های اجرایی بوده است.

«یکی از برنامه های دولت برای سبک سازی تهران، مدیریت سفرهاست؛ به شکلی که ستاد مدیریت سفر در این زمینه برنامه ریزی می کند تا سفر به تهران کاهش یابد. یکی از راه های مؤثر در کاهش سفرها، تمرکززدایی و انجام امور مردم در محل زندگی شان است؛ همچنین، روش دیگر، راه اندازی پیشخوان هایی است که کمک می کند امور اجرایی مردم در دستگاه های دولتی انجام شود و نیازی نباشد مردم برای امور خود، سفر درون شهری داشته باشند. تاکنون نزدیک به ۱۰ هزار پیشخوان ارائه خدمات در کشور فعالیت می کند.» (مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۹۰: ۲۱). ضرورت هایی از این دست، دولت را به وضع «آیین نامه ایجاد و بهره برداری از دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی»، رهنمون داشت. «کارگروه توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» در تاریخ ۱۳۸۹/۰۳/۱۸ با وضع این آیین نامه،

۱. تصویب نامه شماره ۱۴۵۶۰۱/ت/۴۳۴۵۸ در خصوص تفویض اختیارات هیأت وزیران در امور مربوط به حمل و نقل و سوخت و اجرای قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶ به کارگروه «توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» مصوب ۱۳۸۸/۰۵/۱۹.

۲. به موجب تصویب نامه ۲۱۹۹۳۷/ت/۴۳۴۵۸ ه مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۰۱ تحت عنوان «جایگزین شدن متنی در صدر بند ۱ تصویب نامه شماره ۱۴۵۶۰۱/ت/۴۳۴۵۸» اعضای کارگروه عبارتند از: معاون اول رئیس جمهور (رئیس) و وزیران کشور، راه و شهرسازی، نفت، صنعت، معدن و تجارت، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و آقایان مسعود زریبافان، سید مهدی هاشمی، علی سعیدلو، مجتبی شفیع و محمد رویانپان.

مقرر داشتند: «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ...، نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسسات و نهادها و شرکت‌هایی که شمول قانون به آن‌ها مستلزم ذکر نام می‌باشد، موظف‌اند... خدمات قابل ارائه خود را از طریق شبکه‌های الکترونیک توسط دفاتر پیشخوان دولت به مردم ارائه نمایند.» (ماده ۴).

مقنن در بند (پ) ماده ۶۷ قانون برنامه ششم توسعه، تکلیف خود به تعیین «محدوده فعالیت و نهادهای مشمول و نیز ضوابط مربوط به ایجاد دفاتر پیشخوان و خصوصیات اشخاص تشکیل دهنده و متصدیان آن‌ها» موضوع ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه را بسیار محدود نمود. در حکم جدید «...دستگاه‌های اجرایی مکلفند کلیه خدمات قابل ارائه در خارج از محیط اداری خود و قابل واگذاری یا برون سپاری را به... دفاتر پیشخوان خدمات دولت... واگذار کنند... وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است هر شش ماه یک بار گزارش عملکرد این بند را به کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه کند.»

اما با تصویب تبصره ۲ ماده ۲۶ «قانون اساسنامه شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۱۳، ناگهان مستند جدیدی برای ایجاد دفاتر پیشخوان دولت ظهور می‌کند که موجب نسخ صریح آیین‌نامه سال ۱۳۸۹ می‌شود. به موجب این تبصره، « صدور مجوز راه‌اندازی، تأسیس و نظارت بر دفاتر پیشخوان دولت و بخش عمومی غیردولتی و برون سپاری خدمات دولت از طریق وزارت (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی صورت می‌گیرد». متعاقب این حکم، هیأت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۵۵۲۲۹/۶۶۱۱/۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۲۲ تحت عنوان «خدمات قابل برون سپاری به دفاتر پیشخوان دولت و بخش عمومی غیردولتی» مقرراتی جدید و کلی وضع نموده و فرآیندهای اجرایی واگذاری خدمات به دفاتر و مدیریت درخواست، تمدید و لغو پروانه دفاتر و مجوز نهایی به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی سپرده شده است. به موجب بند ۷ تصویب‌نامه و در اجرای تبصره ۲ ماده ۲۶ اساسنامه شرکت پست، «آیین‌نامه ایجاد و بهره‌برداری از دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی» سال ۱۳۸۹ صریحاً نسخ شده است.

مطابق بند ۲ قسمت (ج) ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم «... سایر دفاتر دایر فعلی دستگاه‌های مذکور که این نوع خدمات را ارائه می‌کنند باید به دفاتر پیشخوان دولت تغییر یابند...». تبصره ۲ طرح دفاتر پیشخوان خدمات دولتی و بخش عمومی غیردولتی پیش‌بینی می‌کرد: «کلیه دفاتر دایر فعلی باید به دفاتر پیشخوان دولت تغییر یابند و دفاتر جدید در قالب این ماده واحد تأسیس می‌گردند»؛ همچنین تبصره ۲ پیوست ۱ آیین‌نامه سال ۱۳۸۹ مقرر می‌داشت: «سایر دفاتری که به‌عنوان مختلف مجوز گرفته‌اند (نظیر

دفاتر امور مشترکین تلفن همراه، آژانس های پستی، مراکز بهره برداری از تلفن راه دور و بین الملل، دفاتر پلیس +۱۰، دفاتر خدمات فناوری اطلاعات و ارتباطات نوع (ج) در مناطق شهری، دفاتر کارگزاری های تأمین اجتماعی، دفاتر فناوری اطلاعات شهرداری ها و...، بر اساس این دستورالعمل به دفاتر پیشخوان خدمات تبدیل خواهند شد». بند دوم تصویب نامه سال ۱۳۹۷ نیز بر «تجمیع» خدمات دستگاه های اجرایی دولت و بخش عمومی غیردولتی در دفاتر پیشخوان تأکید دارد. دیوان عدالت اداری نیز با درک منطق تجمیع خدمات مؤسسات عمومی غیردولتی، برون سپاری خدمات شهرسازی شهرداری تاکستان به دفاتر خدمات مهندسی سازمان نظام مهندسی را خلاف تصویب نامه دانسته و حتی به آیین نامه ۱۳۸۹ نیز استناد کرده است (رای ۲۷۵۸ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۰۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری).

علی رغم پیش بینی نوعی مرجعیت برای دفاتر پیشخوان، بسیاری از دفاتر موازی مذکور کماکان وجود داشته و به فعالیت خود ادامه می دهند؛ اما با درک ضرورت منطق حاکم بر مرجعیت دفاتر پیشخوان، در ادامه صرفاً دفاتر پیشخوان دولت - به عنوان مراکزی که خدمات عمومی الکترونیکی دولت فقط به آن ها منتقل می شود - بررسی خواهند شد.

۲-۱. دفاتر پیشخوان خدمات دولت یا خدمات عمومی

«از لحاظ ماهوی، خدمات الکترونیک عمومی همان خدمات عمومی هستند که موضوع حقوق اداری قرار می گیرد و عبارتند از: خدماتی که برای تحقق منافع عمومی لازم است و هرچند به طور سنتی توسط دولت انجام می پذیرد؛ هم اکنون بخش خصوصی نیز زیر نظر دولت به انجام این خدمات می پردازد.» (رضایی زاده و زرشکیان، ۱۳۹۰: ۱۴۵). با توجه به همین معیار ماهوی، مراکز خدمت رسانی الکترونیکی که توسط بخش غیردولتی ایجاد شده است و می تواند خدمات واگذار شده از سوی دستگاه های اجرایی را مستقیم به مردم ارائه نماید، دفاتر پیشخوان خدمات دولت نامیده می شود. افزایش کارایی، ارائه مؤثر و به موقع تسهیل و تسریع در انجام کار، کاهش هزینه ها، افزایش رضایت ارباب رجوع و خدمت گیرندگان، امکان ایجاد هماهنگی بین دستگاه ها و توانایی بخش خصوصی، از اهداف مورد نظر دولت برای واگذاری ارائه خدمات عمومی به اشخاص خصوصی است که در راستای تحقق اهداف اعلام شده در سیاست های کلی نظام اداری تفسیر می شود؛ چراکه بندهای ۱۵ و ۱۷ و ۱۹ سیاست های کلی نظام اداری به ترتیب «توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی» (بند ۱۵)، «خدمات رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایت مندی و اعتماد مردم» (بند ۱۷) و «زمینه سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت های مردمی در نظام اداری» (بند ۱۹) را مدنظر دارد؛ بنابراین، ایجاد دفاتر پیشخوان خدمات، شکلی از دولت الکترونیک را در راستای ارائه مطلوب خدمات عمومی به طور نسبی محقق می سازد. سرعت عمل بیشتر در ارائه خدمات،

رضایت خدمات‌گیرندگان را به همراه دارد و درنهایت، با واگذاری به اشخاص خصوصی، ظرفیت‌های مردمی را در خدمت نظام اداری می‌آورد.

در تعیین اینکه چه خدماتی می‌تواند به دفاتر پیشخوان منتقل شود، شاید بهترین ملاک، کثرت خدمت‌گیرندگان باشد که در توجیه این نظر می‌توان گفت ارائه الکترونیکی خدمات، راهی برای کاهش اتلاف وقت افراد کثیری باشد که خواهان استفاده از خدمات عمومی هستند و دولت برای پاسخگویی به نیازهای خدمت‌گیرندگان، به سوی ایجاد دولت الکترونیک با ابزاری به نام دفاتر پیشخوان برآمده است؛ اما معیار مدنظر تصویب‌نامه سال ۱۳۹۷ برای تعیین خدمات قابل واگذاری دقیقاً مشخص نیست؛ بلکه منوط به توجه به «قوانین و مقررات مربوط» شده است و بند نخست تصویب‌نامه سازمان اداری و استخدامی را مکلف به احصاء فهرست خدمات قابل برون‌سپاری با توجه به قوانین و مقررات مربوط (البته با همکاری دستگاه‌های اجرایی و سپس ابلاغ به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) نموده است. واگذاری خدمات قابل ارائه دستگاه‌های اجرایی به دفاتر پیشخوان، به معنی نفی خدماتی که شرکت‌های خصوصی به دفاتر واگذار می‌کنند، نیست؛ چراکه در مفهوم موسع خدمات الکترونیک عمومی: «منظور از این خدمات، کلیه خدمات عمومی قابل ارائه توسط دولت و سازمان‌های دولتی و حتی سازمان‌های غیردولتی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، است.» (رضایی زاده و زرشکیان، ۱۳۹۰: ۱۴۶).

همچنین، ماده ۱ آیین‌نامه سال ۱۳۸۹، در تعریف خدمات دهندگان، علاوه بر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت‌های غیردولتی و خصوصی را نیز جزء خدمات‌دهندگان به اشخاص دارای پروانه ایجاد دفاتر مقرر می‌داشت. در فرض اخیر اشخاص خصوصی به اشخاص خصوصی دیگر، بخشی از ارائه خدمات خود را واگذار می‌کند و تفاوت آن با دستگاه‌های دولتی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، در اختیاری بودن آن است. دستگاه‌های اجرایی موظفند خدمات قابل ارائه خود را به دفاتر منتقل کنند (ماده ۴ آیین‌نامه) و ایجاد دفاتری از سوی دستگاه‌های اجرایی که فعالیت مشابه با دفاتر پیشخوان داشته باشد، ممنوع است (ماده ۵ آیین‌نامه) و چنانچه قبل از ابلاغ آیین‌نامه، دفاتری مشابه ایجاد کرده‌اند، می‌بایست ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ آیین‌نامه، آن‌ها را به دفاتر پیشخوان منتقل کنند (ماده ۲۴ آیین‌نامه)؛ اما شرکت‌های غیردولتی و خصوصی چنین الزامی ندارند. این نکته قابل تأمل است که شرکت‌های خصوصی مانند شرکت‌های ارائه‌دهنده خط تلفن همراه در صورت انتقال خدمات خود به دفاتر تحت ضوابط و مقررات آیین‌نامه ایجاد دفاتر خواهند بود. همانند الزام ماده ۱۱ آیین‌نامه که مقرر می‌داشت: دستگاه‌های خدمات‌دهنده - که شرکت‌های خصوصی نیز جزء آن است - می‌بایست «مقررات و ضوابط مالی و تعرفه‌های مصوب ابلاغی مراجع قانونی» را رعایت نمایند؛ اما ماده ۹ «آیین‌نامه صدور پروانه ایجاد، تأسیس و راه‌اندازی» سال ۱۳۹۶ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، تأسیس

دفاتر را صرفاً برای ارائه خدمات دولت مقرر نموده است که با منطق حاکم بر بند ۲ تصویب نامه سال ۱۳۹۷ مبنی بر سهولت دسترسی و ارتقای سطح کیفیت ارائه خدمات به شهروندان و هدف کاهش هزینه تمام شده خدمات و جلوگیری از تردهای غیر ضرور در سطح شهرها و روستاها همخوانی ندارد. خدمات پرتکرار غیر دولتی نیز نیازمند ساماندهی ارائه آن توسط دولت است که تجمیع ارائه آن با خدمات دولت در راستای اهداف تصویب نامه خواهد بود.

الف. تأسیس دفاتر

تبصره ۱ ماده ۳ تصویب نامه سال ۱۳۹۷، کارگروهی جهت دریافت، بررسی و تأیید تقاضا در استان‌ها پیش بینی کرده که متشکل از نمایندگان سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و استانداری است و سازمان اداری و استخدامی نیز در اجرای آن، بخشنامه ۱۲۲۱۰۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۱۳ را در تشکیل کارگروه و وظایف آن صادر کرده است؛ اما دستورالعمل‌های سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی^۱ با تفویض اختیارات این کارگروه به کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایی موضوع ماده ۱۳۱ قانون کار، گامی مثبت در راستای کاهش تصدی‌گری دولت برداشته است، هرچند صدور مجوز نهایی با سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی است. مطابق «آیین نامه صدور پروانه ایجاد، تأسیس و راه اندازی» سال ۱۳۹۶ سازمان، متقاضی که خود نباید در دستگاه‌های دولتی و خصوصی شاغل باشد، به شرط استطاعت مالی، موافقت نامه با سازمان را امضاء و موافقت اصولی توسط سازمان صادر می‌شود. پس از طی دوره‌های آموزشی و تجهیز و اتصال به سامانه سازمان، پروانه فعالیت دفتر صادر می‌شود و عملاً دفتر پیشخوان تأسیس می‌گردد.

ماده ۸ آیین نامه پیش گفته، اصل انتظار مشروع را در قبال دارندگان پروانه ناشی از آیین نامه سال ۱۳۸۹ رعایت کرده است. آنان یک سال فرصت دارند تا شرایط خود را با آیین نامه سازمان تطبیق دهند که تا یک سال دیگر نیز قابل تمدید است.

هرچند ایجاد دفتر جدید در محدوده ۲۰۰ متری دفاتر فعال به منظور مدیریت دسترسی در آیین نامه سال ۱۳۹۶ سازمان با ارائه توجیه توسط متقاضی و موافقت سازمان ممکن است؛ اما چنانچه این مقرره تبعیض آمیز اجرا شود، متقاضی می‌تواند به شعب دیوان عدالت اداری علیه سازمان دادخواهی نماید. مقامات دولتی بعضاً خارج از حدود اختیار تضییقاتی برای متقاضیان وضع کرده‌اند که توسط دیوان عدالت اداری باطل شده است مانند دستور استاندار زنجان به حذف متقاضیان بازنشسته یا ترجیح اشخاص حقیقی به حقوقی و تعهد عدم واگذاری امتیاز به غیر و یا پیش بینی اختیار رد و پذیرش درخواست‌ها برای

۱. فصل ۶ مجموعه دستورالعمل‌های دفاتر پیشخوان خدمات موضوع ماده ۶ مصوبه شماره ۳ جلسه ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۵، تاریخ مراجعه ۱۴۰۲/۱۲/۲۹، دسترسی در آدرس اینترنتی:

کارگروه استانی موضوع آیین‌نامه سال ۱۳۸۹ در فراخوان (رای ۳۷۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری).

ب. نظارت بر دفاتر

به نظر می‌رسد جذابیت مراجعه به دفاتر پیشخوان برای خدمت‌گیرندگان در کاهش هزینه‌های سفر درون‌شهری خود، دریافت کارمزدهای پایین است و مهم‌ترین جنبه نظارتی بر دفاتر نظارت بر اخذ وجوه دریافتی از خدمت‌گیرندگان است. با درک این منطق، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به ریاست وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات، نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی، مسئول تصویب تعرفه ارائه پیشخوان خدمات دولت الکترونیک است (بند «پ» ماده ۶۷ قانون برنامه ششم توسعه). برخلاف انتظار، اخذ وجوه مازاد بر هزینه خدمات در دسته سوم تخلفات دفاتر (با تنبیهات سبک) آمده است که برای بار نخست و دوم، جریمه و امتیاز منفی و تعلیق آن خدمت با گزارش ناظرین یا شکایت شاکیان توسط «کمیته استانی» و سپس «کمیته کشوری نظارت» بررسی و توسط سازمان اعمال می‌شود. ارتکاب بار سوم این تخلف منجر به لغو پروانه می‌گردد؛ درحالی‌که تغییر محل دفتر، انتقال بدون مجوز پروانه به دیگری و عدم تمدید پروانه، بار نخست تنبیه لغو پروانه را دنبال خواهد داشت (دسته سوم معادل سنگین‌ترین تنبیهات). غیبت دارنده پروانه و عدم همکاری با ناظران سازمان نیز برای بار اول و دوم اخطار و تذکر کتبی را در پی خواهد داشت و بار سوم خدمات تعلیق می‌شود (دسته دوم، معادل تنبیهات متوسط).

نظارت تخصصی، مستند به متن قرارداد و تفاهم‌نامه‌های منعقد شده دفاتر با دستگاه‌های خدمات‌دهنده، برعهده این دستگاه‌ها است که رأساً قادر به نظارت نیستند؛ بلکه به کمیته‌های استانی و کشوری نظارت، شکایت خود را اعلام می‌کنند. این مقرر از موازی‌کاری نظارتی جلوگیری می‌کند.

ج. وظایف

دفاتر پیشخوان دولت عهده‌دار ارائه خدمات عمومی به صورت الکترونیک به نمایندگی از سوی دستگاه‌های اجرایی هستند. به عنوان مثال، شرکت مجری خدمات الکترونیک سازمان امور مالیاتی کشور اعلام کرده است دفاتر پیشخوان دولت می‌توانند برخی خدمات سازمان مالیاتی را که قابل ارائه به صورت الکترونیک است، بر عهده بگیرند و در صورت عقد قرارداد، ۷۰ درصد کارمزد دریافتی از مردم متعلق به دفاتر است و خدمات قابل انتقال نیز اظهارنامه مالیاتی و... است. همچنان که در فرم قرارداد شرکت مجری سازمان مالیاتی آمده، موضوع قرارداد و تعهد بر عهده دفاتر پیشخوان، عبارت است از: «ارائه خدمات به مؤدیان سازمان امور مالیاتی کشور مطابق با فرآیند و نرم‌افزار تدوین شده و منطبق با دستورالعمل‌های اجرایی شرکت». درخواست مفاصا نیز از دیگر خدمات منتقل شده به دفاتر است.

کنون کشوری دفاتر پیشخوان اعلام داشته است، خدماتی که دستگاه خدمت‌دهنده آن سازمان ثبت‌احوال کشور است و توسط دفاتر پیشخوان ارائه می‌شود، عبارتند از: تعویض کارت ملی، کارت ملی المثنی، ثبت وقایع ازدواج و طلاق، شناسنامه المثنی، تعویض شناسنامه، تغییر نام خانوادگی و درخواست کارت ملی اولیه، درخواست هیأت حل اختلاف، صدور گواهی تجرد و درخواست اجرای احکام دادگاه. دفاتر پیشخوان برخی خدمات شرکت آب و فاضلاب از جمله خدمات حوادث آب و فاضلاب، تفکیک و ادغام انشعاب، انشعاب آب و قطع و وصل انشعاب، مدیریت منابع آب (ثبت چاه و اعتراض به ثبت چاه) را ارائه می‌دهند. وزارتخانه‌های صمت، راه و شهرسازی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان بیمه سلامت ایران، شهرداری تهران، شرکت‌های توانیر و ملی گاز ایران؛ خدمات عمومی الکترونیکی خود را به دفاتر پیشخوان خدمات دولت واگذار کرده‌اند.

۲. خدمات عمومی

۲-۱. پیشینه و نظریه پرداز خدمت عمومی

ایده خدمت عام‌المنفعه به عنوان مشخصه بارز بخش عمومی (دولتی) در مقابل بخش خصوصی به آلپین، حقوقدان رومی بازمی‌گردد. از نظر وی، تفاوت معنی‌داری میان آنچه با هدف خیر عمومی و آنچه با هدف تأمین منفعت فردی انجام می‌شود، وجود دارد (هداوند، ۱۴۰۰: ۱۳۴)؛ اما حقوقدانان، خدمات عمومی به عنوان یک نظریه را با لئون دوگی می‌شناسند. دوگی با نفی نظریاتی که مبانی دولت را به نظر وی در آموزه‌های ماوراءالطبیعی جستجو می‌کنند، با تأکید بر همبستگی اجتماعی که متأثر از اندیشه‌های امیل دورکیم بوده، فلسفه وجودی دولت را خدمات عمومی می‌داند. وی معتقد است: «تکالیف دولت را نباید در آسمان‌ها جست، بلکه آن‌ها در روی زمین وجود دارند و منبع آن‌ها، خود واقعیت اجتماعی است. هیچ ملتی نمی‌تواند به بقاء و توسعه خویش ادامه دهد، مگر همبستگی اجتماعی در آن ملت تحقق و توسعه یابد؛ بنابراین، تحقق همبستگی اجتماعی؛ تکلیفی بسیار مهم برای تمامی اعضای یک ملت، از شهروندان عادی گرفته تا رئیس دولت به شمار می‌رود. این امر با مبادله خدمات تحقق می‌یابد. هرکس در مقابل برخورداری از خدمات دیگران در جامعه، خدمتی را بر اساس موقعیت و استعداد هایش ارائه دهد. حکومت‌کنندگان نیز افرادی مانند دیگران هستند و اراده آنان نیز برتر از دیگران نیست. تفاوت در این است که دولت باید تمامی توان خویش را به فعالیت‌های مستمر مربوط به منافع عمومی اختصاص دهد؛ زیرا وقفه در انجام تکالیف موجب هرج و مرج و شاید ازهم‌پاشیدگی اجتماعی شود (دوگی، ۱۳۹۳: ۱۱۱ و ۱۱۲). بنابراین، برتری دولت در ذات دولت نهفته نشده است؛ بلکه تکالیف سنگین و پیچیده دولت به دولت برتری می‌دهد.» مکتب بردو در فرانسه

معتقد بود که وظیفه دولت فقط در اعمال حاکمیت یا تصدی خلاصه نیست؛ بلکه خدمت عمومی ملاک عمل دولت هاست. دوگی، اعتقاد به وجود حق حاکمیت را خطرناک و زیانبار می‌شمرد و دولت را مکلف به اجرای خدمات عمومی می‌دانست. حدود اختیار دولت هم در همین تکلیف می‌دانست. او می‌خواست دولت خدمتگزار را جانشین دولت حاکم سازد. «کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۴۳۷ و ۴۳۸». دکترین خدمت عمومی در رأی فوریه سال ۱۸۷۳ بلانکو پذیرفته شد. «رأی بلانکو بر این استدلال قرار دارد که اصولاً هر دعوی‌ای که مربوط به خدمات عمومی باشد، در صلاحیت دادگاه‌های اداری است.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۲: ۶۲).

سه عنصر تشکیل دهنده نظریه خدمت عمومی عبارتند از: فعالیت دارای نفع عمومی، نهاد عمومی که مدیریت و نظارت را تأمین می‌کند و نظام حقوقی خاص. منظور از فعالیت نفع عمومی، ارضای نیازهای عمومی است که توسط بخش خصوصی نمی‌توانست ارضا شود. مدیریت و اداره بایستی توسط یک نهاد یا تحت نظارت وی صورت گیرد که نتیجه منطقی ماهیت عمومی فعالیت، نفع عمومی بود و ابتکار خصوصی از این ماهیت عمومی استثناء شده بود. فعالیت‌های نفع عمومی باید زیر نظر و تحت مسئولیت مقام اداری قرار می‌گرفت. گاهی ماهیت صنعتی و تجاری یک فعالیت باعث می‌شود که اداره در بعضی از کشورها مثل فرانسه، مدیریت آن را به یک شرکت خصوصی بدهد که البته یک استثناء نسبت به اصل مدیریت به وسیله نهاد عمومی است. سومین مؤلفه نیز حاکمیت حقوق اداری بر خدمات عمومی است (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۲۲۶ و ۲۲۷).

۲-۲. انواع خدمات عمومی

از اوایل جنگ جهانی اول، دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی که ناشی از جنگ بود، به ویژه رواج عقاید سوسیالیستی موجب شد دولت‌ها دخالت گسترده‌ای در امور اقتصاد بکنند و همانند افراد، خدماتی را در امر صنعت و بازرگانی به عهده بگیرند. بدین ترتیب، در کنار خدمات اداری سنتی که بیشتر مربوط به امور حاکمیت دولت است، خدمات صنعتی و بازرگانی ایجاد شد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۲: ۱۲). البته خدمات حرفه‌ای مانند کانون وکلای دادگستری و خدمات اجتماعی همانند انجمن‌های خیریه نیز از انواع خدمات عمومی تلقی می‌شود:

۱- خدمات عمومی اداری (سنتی): به خدماتی گفته می‌شود که صنعتی و بازرگانی نیستند و دنبال کسب سود نیستند. عدم وجود سود، یکی از اختلافات بین خدمات عمومی اداری و خدمات صنعتی و بازرگانی تلقی می‌گردد. این خدمات اصولاً تابع حقوق اداری و مدیریت عمومی است (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۲۳۸).

۲- خدمات صنعتی و بازرگانی: از ایجاد خدمات صنعتی و بازرگانی تعبیر به بحران نظریه خدمات عمومی کرده‌اند؛ چراکه از اواخر سده نوزدهم، تحولات عمیقی در جوامع صنعتی پدید آمد و

مؤسسات اقتصاد ارشادی و اقتصاد مختلط به وجود آمدند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۱: ۲۷۴). سابقه ظهور شناسایی این نوع خدمات «برای اولین بار توسط یکی از آرای دادگاه حل اختلافات فرانسه در ۱۹۲۱ تعریف شده است: فعالیت خدمت در همان شرایط که شرکت‌های صنعتی و بازرگانی عادی انجام داده‌اند.» (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۲۳۹). این‌گونه خدمات باید از لحاظ موضوع فعالیت دارای خصیصه صنعتی و تجاری باشند و خصوصیات یک فعالیت صنعتی و تجاری دو مورد است: تولید و مبادله. در نتیجه، هرگاه فعالیت دولت متوجه تولید کالا و خدمات باشد و یا آن فعالیت در جهت مبادله کالا و خدمات باشد، آن فعالیت صنعتی و تجاری خواهد بود (موسی زاده، ۱۴۰۲: ۵۴). فعالیت شرکت‌های دولتی جزء خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی است و علی‌الاصول، تابع حقوق اداری نخواهد بود.

انواع خدمات عمومی فوق، به صورت الکترونیک قابل ارائه است و مفهوم خدمات عمومی الکترونیک، بر این خدمات نیز جاری است. تنها تفاوت آن با خدمات عمومی حضوری، در شیوه ارائه است و در ماهیت تفاوتی ندارند.

۳. دفاتر پیشخوان دولت در پرتو اصول خدمات عمومی

تأمین منفعت عمومی، مجموعه‌ای از ارزش‌ها را در خود دارد: استمرار، انطباق‌پذیری و برابری (هداوند، ۱۴۰۰: ۱۳۵). البته حقوق‌دانان، مجانی بودن خدمات عمومی را نیز از اصول حاکم بر این خدمات می‌دانند (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۲۳۲). همچنین اصل تقدم نیز از اصول اساسی و پایه‌ای خدمات عمومی است (امامی و استوار سنگری، ۱۴۰۲: ۴۰). در ادامه، دفاتر پیشخوان با این اصول نسبت‌سنجی می‌شوند:

۳-۱. اصل ثبات یا استمرار: مبتنی بر این استدلال است که چون خدمات عمومی مربوط به عموم جامعه است، ادارات و سازمان‌های عمومی نباید دچار وقفه شوند و باید مستمر و بی‌وقفه به کار خود ادامه دهند. دستگاه اداری تعطیل‌بردار نیست (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۱: ۲۷۰). بسیاری از قواعدی که در قراردادهای اداری اجرا می‌شود (نظریه رویدادهای غیرقابل پیش‌بینی)، به علت همین لزوم تداوم فعالیت‌های خدمت عمومی است (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۲۳۳) و به موجب این اصل، تکلیف دولت به پرداخت غرامت به پیمانکاری که در یک قرارداد دولتی با اوضاع و احوال پیش‌بینی‌ناپذیری مواجه شده است، توجیه می‌شود (هداوند، ۱۴۰۰: ۱۳۶). در حوزه تکالیف کارمندان دولت، ماده ۹۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته است: «کلیه کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظفند در ساعات تعیین‌شده... به انجام وظایف مربوطه بپردازند...» که نشان از لزوم استمرار ارائه خدمات توسط کارمندان اداری است.

در مورد ارائه خدمات به صورت الکترونیک باید گفت ممکن است قطعی اینترنت، موجب نقض اصل استمرار خدمات عمومی شود؛ به گونه ای که فرد با مراجعه به دفاتر پیشخوان با قطعی سیستم روبه رو شود و خدمت رسانی به وی با مشکل مواجه گردد؛ در حالی که هدف اصلی از ایجاد دولت الکترونیک و دفاتر پیشخوان، خدمت رسانی آسان و سریع بوده است. در پاسخ گفته شده است: «چنین حالتی مختص خدمات الکترونیکی نیست و خدمات دیگر عمومی نیز در شرایط فورس ماژور و اوضاع و احوال استثنایی در معرض قطع شدن قرار می گیرند. با پیش بینی مشکلاتی که به طور بالقوه ممکن است در این موارد بروز کند و باعث وقفه در ارائه خدمات گردد، بتوان وضعیت حقوقی اشخاص را در هر مورد خاص بیان کرد.» (رضایی زاده و زرشکیان، ۱۳۹۰: ۱۵۹)؛ اما اگر اعتقاد بر این باشد: «نقض اصل تداوم خدمات عمومی در حقوق اداری ضمان آور است، ولی فروضی را که خلل در امر خدمات عمومی ناشی از حادثه غیرقابل پیش بینی یا غیرقابل اجتناب و قوه قاهره باشد، در بر نمی گیرد» (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۰). «در حقوق به طور عام و به ویژه در حقوق اداری؛ قوه قاهره یا اضطرار، بیرون از اختیارها، پیش بینی ها و قلمرو عمل شخص مسئول است.» (ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۷۹۱). با این نظر اخیر، در صورت فورس ماژور بودن نیز اگر ارائه خدمات عمومی مختل گردد، ضمانی بر عهده مقامات عمومی نیست. ماده ۱۸ آیین نامه سال ۱۳۸۹ مقرر می داشت: «در صورت وقوع شرایط غیرقابل پیش بینی از جمله حوادث طبیعی، جنگ، سیل، زلزله و همچنین تصمیمات ویژه و اثرگذار حکومتی، وضع قوانین حاکم از سوی مراجع صالح، حل و فصل موارد برای حفظ دستگاه های خدمات دهنده و دارنده پروانه با رعایت مقررات جاری کشور بر عهده کارگروه استانی می باشد». اشکال وارده بر این ماده، عدم تفکیک میان شرایط قوه قاهره یا فورس ماژور و شرایط غیرقابل پیش بینی است. چنانکه حوادث طبیعی جنگ، سیل و زلزله، مثال هایی از فورس ماژور است و ارتباطی با نظریه امور غیرقابل پیش بینی ندارد.

«تفاوت میان فورس ماژور و امور غیرقابل پیش بینی این است که فورس ماژور [ارائه خدمات] را مطلقاً غیرممکن می سازد؛ در صورتی که امور غیرقابل پیش بینی [ارائه خدمات] را غیرممکن نمی سازد.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۱: ۴۳). در صورت وقوع شرایط فورس ماژور و امور غیرقابل پیش بینی، مواردی که منجر به قطع خدمات منتقل شده به دفاتر پیشخوان می شود، با ورود کارگروه استانی حل خواهد شد. بهتر آن بود، آیین نامه در پیوستی علاوه بر موارد مذکور در ماده ۱۸، دیگر صورت هایی که ممکن است موجب اختلال در ارائه خدمات توسط دفاتر پیشخوان گردد را مشخص می کرد و تکالیف دستگاه خدمت دهنده و دفاتر را در مقابل مشتریان معین می ساخت. تصویب نامه سال ۱۳۹۷ و آیین نامه های سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در عدم تدقیق موارد اختلال در عملکرد، به مراتب ضعیف تر از آیین نامه سال ۱۳۸۹ است، چراکه اساساً به این موضوع نپرداخته است.

در اکثر قراردادهای منعقد شده میان دستگاه های خدمات دهنده و دفاتر پیشخوان، مقرر شده است که

دفتر موظف به ارائه خدمات در زمان مراجعه مشتری بوده و مجاز به تعویق انداختن خدمات نیست. بدیهی است اقدام به اعمالی که منجر به تأخیر در ارائه خدمات به مشتری می‌گردد، تخلف محسوب می‌شود. به عنوان مثال، قرارداد منعقدہ میان شرکت مجری خدمات الکترونیک سازمان امور مالیاتی کشور و دفاتر؛ چنین تکلیفی در راستای اصل استمرار خدمات عمومی الکترونیکی بر عهدهٔ دفاتر پیشخوان است. البته این تکلیف قرارداد، در حدود ساعات اعلام شده توسط سازمان خواهد بود؛ چراکه به موجب بند ۱۴ ماده ۲ آیین نامه سال ۱۳۹۶ سازمان، یکی از وظایف دفاتر «ارائه خدمات در ساعات کاری اعلام شده توسط سازمان» است.

۳-۲. اصل انطباق: مفهوم این اصل چنین است که نظام خدمات عمومی باید این اختیار را داشته باشد که هر موقع لازم باشد با تحول نیازهای عمومی و خواسته‌های نفع عمومی انطباق یابد (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۲۳۴). به حکم این اصل، دولت حق دارد در قراردادهای اداری بدون اینکه قبلاً شرط شده باشد، در صورت اقتضاء؛ تعهدات جدیدی به پیمانکار خود تحمیل کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۱: ۲۶۹).

در آیین نامه سال ۱۳۹۶ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، صراحتاً به امکان تحمیل شرایط جدید بر دفاتر مبنی بر انطباق با فناوری روز اشاره نشده است؛ اما از وظایف دارندگان پروانه، حضور در دوره‌های آموزشی سازمان و کارکنان وی در دوره‌های آموزشی دستگاه خدمات دهنده است. آموزش می‌تواند هموارکنندهٔ استفاده از فناوری روز در دفاتر باشد (بند ۶ ماده ۲). خصوصاً آنکه تمدید پروانه مستلزم تأمین شروط ماده ۲ است. در تفاهم نامه‌های میان سازمان امور مالیاتی و معاونت وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، اختیار «ابلاغ دستورالعمل‌های جدید و اصلاحی گردش کار اجرایی، فنی و تخصصی دفتر» پیش بینی شده است که در راستای اصل انطباق تفسیر می‌شود.

اگر هدف ایجاد دولت الکترونیک، «بهره‌گیری از فناوری جدید به منظور ارائه خدمات بهتر به شهروندان» (فرهادی نژاد، ۱۳۸۵: ۲۲) باشد، همبستگی بسیاری با اصل انطباق در ارائه خدمات عمومی خواهد داشت. تکلیف ارائه الکترونیک خدمات بر دستگاه‌های اجرایی، در راستای اصل انطباق تفسیر می‌شود و در پاسخ به این پرسش که ارائه الکترونیکی خدمات در قالب حق متجلی است یا تکلیف؟؛ «مواد ۳۶ و ۳۷ و ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، هر سه به تکلیفی بودن این خدمات اشاره کرده‌اند... البته مواد فوق، ضمانت اجرای مشخصی را برای تخطی از این تکلیف توسط سازمان‌ها پیش بینی نکرده‌اند.» (رضایی زاده و زرشکیان، ۱۳۹۰: ۱۶۰). باید اشاره کرد شاخص‌های مندرج در ماده ۳۶ قانون مذکور توسط سازمان اداری و استخدامی کشور اندازه‌گیری می‌شود (تبصره ماده ۳۶) و در مورد ماده ۴۰ نیز، سازمان مسئول پیگیری و نظارت بر حسن انجام تکالیف مصرح در این ماده است (تبصره ۴ ماده ۴۰). این مواد در

مورد شاخص‌ها و زمینه‌های ایجاد دولت الکترونیک است؛ اما در مورد خاص دفاتر پیشخوان دولت یعنی ماده ۳۸، دستگاه‌های اجرایی موظف بوده‌اند: «حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۷ انجام آن دسته از خدماتی را که قابل ارائه می‌باشد توسط این مراکز ارائه نمایند». البته بند ۱۰ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، در وظایف شورای عالی اداری مقرر داشته است: اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها و روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان...». اعمال این وظیفه شورای عالی اداری در جهت تحقق دولت الکترونیک و گسترش دفاتر پیشخوان دولت خواهد بود. با توجه به لازم‌الاجرا بودن مصوبات شورای عالی اداری پس از تأیید رئیس‌جمهور، مقرر در ماده ۱۱۴، انتقال خدمات به دفاتر پیشخوان در چهارچوب بند ۱۰ ماده ۱۱۵، بدون تضمین نخواهد بود.

۳-۳. اصل تساوی: این اصل هم در مورد خدمت عمومی اداری و هم برای خدمت عمومی صنعتی و بازرگانی هر دو اعمال می‌شود. می‌توان براساس ماهیت خدمات مصرف‌شده و یا حجم آن‌ها، یک سیاست قیمتی نسبت به مشتری و استفاده‌کنندگان مختلف برقرار کرد (رضایی‌زاده، ۱۳۹۵: ۲۳۳). بند ۳۸ ماده ۳ پیش‌نویس منشور حقوق شهروندی اعلام می‌داشت: «دولت موظف است زمینه ارائه خدمات عمومی به صورت برابر، منصفانه و در کوتاه‌ترین زمان ممکن، توسط نهادها و مؤسسات عمومی را فراهم آورد» که در متن نهایی «خدمات عمومی» تبدیل به «امور اداری» شد و با معیارهایی همچون: «بی‌طرفانه، به‌دوراز رابطه خویشاوندی و پیش‌داوری»، سعی در تبیین مراعات برابری نمود. انعکاس این اصل در قانون مدیریت خدمات کشوری بدین شرح است: «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند...» (ماده ۲۷). «کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف می‌باشند... در مقابل عموم مراجعین به‌طور یکسان... پاسخگو باشند...» (ماده ۹۰). «استفاده از خدمات الکترونیک مخصوصاً وقتی که افراد مستقیماً از طریق محیط مجازی با آن‌ها در ارتباط هستند، مستلزم حداقلی از آشنایی با ابزارهای الکترونیک است. این مسأله می‌تواند منجر به این شود که برخی از افراد از دسترسی به خدمات محروم باشند. باید به این واقعیت توجه داشت که این مسأله به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه پدیده‌ای طبیعی است و این تکلیف دولت است، خدمات را به‌گونه‌ای ارائه دهد تا دسترسی به آن‌ها از سوی همه افراد جامعه امکان‌پذیر باشد.» (رضایی‌زاده و زرشکیان، ۱۳۹۰: ۱۶۰). برخی نویسندگان، یکی از شاخص‌های تغییر پارادایم از بوروکراسی به دولت الکترونیک را تغییر در اصول ارائه خدمات می‌دانند و معتقدند استانداردسازی، برابری و برخورد یکسان تبدیل به ارائه خدمات بر اساس نیاز و خواسته مشتری می‌شود (محمدیان و وهاب‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۶)؛ اما باید گفت ارائه یکسان خدمات در حقوق اداری، اصل است و یکی از

نمودهای مهم این اصل، برابری در خدمات اداری است. ایجاد دفاتر پیشخوان دولت گامی به سوی کاهش آنچه شکاف دیجیتالی نامیده می‌شود، خواهد بود.؛ چراکه تحقق دولت الکترونیک در دو سطح است: یک سطح، در اختیار گذاشتن خدمات الکترونیک در وبسایت‌های سازمان دولتی و سطح دوم، انتقال خدمات به دفاتر پیشخوان. در صورتی که افراد امکان مراجعه مستقیم به خدمات الکترونیکی سازمان‌ها را نداشته باشند، به دفاتر پیشخوان مراجعه خواهند کرد و این به معنای کاهش شکاف دیجیتالی است.

به عنوان مثال، اداره کل امور عشایر استان فارس، ارائه برخی خدمات به عشایر مانند تسهیلات بانکی را به دفاتر پیشخوان محول کرده است. ارائه خدمات به عشایر به عنوان یکی از اقشار محروم، در جهت اصل برابری در خدمات عمومی تلقی می‌شود.

در پرتو مقررات حاکم بر دفاتر، اخذ وجوه خارج از تعرفه می‌تواند نقض اصل برابری باشد. رعایت «جدول تعرفه‌ها و نرخ خدمات مصوب کمیسیون» از وظایف دفاتر است که پرداخت ۳ برابر مبلغ اضافه دریافتی به عنوان جریمه را در پی دارد. البته جریمه به سازمان پرداخت می‌شود و خدمت‌گیرنده صرفاً وجهی را که پرداخت نموده، دریافت می‌دارد. با توجه به طولانی بودن رسیدگی به تخلف و کاهش ارزش پول، می‌توان نوعی خسارت تأخیر تأدیه به نفع خدمت‌گیرنده پیش‌بینی کرد.

در مواجهه با خدمت‌گیرندگانی با شرایط متفاوت از عموم، دستورالعمل سال ۱۳۹۷ سازمان «وجود امکانات لازم برای ارائه خدمات به جانبازان، معلولان و سالمندان» را از وظایف دفاتر دانسته است (ردیف ۲۰ جدول ۴-۱). این تکلیف نه تنها نقض اصل برابری نیست، بلکه برابری ماهوی تلقی می‌شود.

۳-۴. اصل مجانی بودن: در رویکرد سنتی خدمات عمومی، اصل رایگان بودن این خدمات کاملاً پذیرفتنی بود؛ اما با «توسعه خدمات عمومی به ویژه خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی، کاملاً وضعیت تغییر کرده و در ازای استفاده از خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی باید پرداخت صورت گیرد.» (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۲۳۵). امروزه دولت‌ها حتی برای خدمات اداری سنتی نیز تعرفه تصویب می‌کنند و به علت پایین بودن تعرفه‌ها نسبت به خدمت، نمی‌تواند ناقض اصل رایگان بودن تلقی شود. مطابق بند (پ) ماده ۶۷ قانون برنامه ششم توسعه، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات؛ نهاد عهده‌دار تصویب تعرفه خدمات است که عمده سهم تعرفه، متعلق به دفتر و قسمتی از آن متعلق به تأمین‌کننده یا دستگاه خدمات‌دهنده است. آنچه در دریافت کارمزدها از مشتریان اهمیت دارد، رعایت اصل تناسب در تعیین نرخ خدمات است. منظور از اصل تناسب در حقوق اداری، «ایجاد رابطه منطقی میان تصمیم متخذ و اهدافی است که مقام عمومی بر اساس آن تصمیم می‌گیرد... مقام

عمومی باید از تحمیل هزینه بر شهروندان، چنانچه هزینه‌ها ارتباط معقول با هدف موردنظر ندارد، پبهریزد» (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۸۳ و ۱۸۴). با استنباط از برخی آراء دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه اخذ عوارض باید متناسب با خدمات ارائه شده باشد (ابطال وضع عوارض توسط استانداری مازندران در رأی شماره ۱۶۰ مورخ ۱۳۶۹/۰۶/۱۵ هیأت عمومی)، می‌توان اصل تناسب را استنباط کرد؛ بدین معنا که کارگروه در تعیین تعرفه می‌بایست با توجه به هدف ارائه خدمت عمومی موردنظر؛ سقف کارمزد دریافتی از مشتری توسط دفاتر پیشخوان را معین کند.

۳-۵. اصل تقدم: از آنجاکه خدمات عمومی به نفع عموم جامعه است؛ بنابراین، اگر تعارضی میان منافع خصوصی و منافع عمومی در جهت ارائه خدمات عمومی رخ دهد، حق تقدم با امور عمومی است (امامی و استوار سنگری، ۱۴۰۲: ۴۰). الزاماتی از قبیل: «رعایت مقررات کیفیت ارائه خدمات و استانداردهای مندرج در دستورالعمل‌های سازمان» (بند ۲ ماده ۲ آیین‌نامه سال ۱۳۹۶ سازمان)، عموماً به نفع مشتریان است و نشان از تقدم منافع عموم بر حقوق دارندگان پروانه دفاتر است. تکلیف دفاتر به همکاری با بازرسان سازمان و ناظران دستگاه‌های خدمت‌دهنده را می‌توان ثمره اصل تقدم دانست؛ زیرا بازرسان و ناظران به نمایندگی از منافع عموم بر دفاتر اعمال نظارت می‌نمایند.

نتیجه‌گیری

سازمان ملل، یکی از معیارهای حکمرانی خوب را ایجاد دولت الکترونیک و مشارکت مردم می‌داند. دفاتر پیشخوان دولت در حقوق اداری ایران، فعالیتی کوتاه داشته‌اند و از آنجاکه انتقال خدمات عمومی الکترونیک به دفاتر پیشخوان به‌عنوان بخش خصوصی هم در جهت تحقق دولت الکترونیک است و هم زمینه مشارکت بخش خصوصی را در نظام اداری تسهیل می‌کند؛ دست‌کم، نظام اداری ایران را در مسیر حکمرانی خوب اداری پیش خواهد برد، البته بی‌آنکه مدعی باشیم تمامی معیارهای دولت الکترونیک مندرج در سیاست‌های حکمرانی خوب رعایت می‌شود. با توجه به همین معیارها و در پرتو نفی «هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده» وعده داده‌شده مندرج در مقدمه قانون اساسی و «استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری» (قسمت «ب» بند ۶ اصل دوم) و «ایجاد نظام اداری صحیح» (بند ۱۰ اصل سوم)، سیاست‌های کلی نظام اداری؛ توسعه نظام اداری الکترونیک (بند ۱۵) و خدمت‌رسانی برتر و کیفی (بند ۱۷) را مقرر داشت. از آنجاکه سیاست‌های کلی نظام ناشی از قانون اساسی است؛ لذا برای قوای سه‌گانه، مخصوصاً قوه مجریه لازم‌الاجتماع است. در این زمینه، ماده ۳۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته است: «به منظور تسریع و سهولت در ارائه خدمات به مردم، واحدهای خدمات‌رسانی الکترونیکی از طریق بخش دولتی و غیردولتی در مراکز شهرستان‌ها ایجاد می‌گردد...». هیأت وزیران طی تصویب‌نامه‌ای، مقررات‌گذاری این امر

را به چند تن از وزرای خود و اشخاص حقیقی تحت عنوان کارگروه «توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» سپرد. وجود اشخاص حقیقی در این کارگروه قطعاً مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی بوده است؛ زیرا تفویض اختیار وضع آیین نامه صرفاً به کمیسیون های متشکل از چند وزیر ممکن است. اصل ۱۲۷ نیز که مستند دیگر این تصویب نامه ذکر شده است نمی تواند اختیار تصویب آیین نامه را به نمایندگان ویژه بدهد. در هر حال، این کارگروه؛ «آیین نامه ایجاد و بهره برداری از دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی» را در سال ۱۳۸۹ تصویب کرد که دستگاه های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را موظف کرد خدمات قابل ارائه خود را از طریق شبکه های الکترونیک توسط دفاتر پیشخوان دولت به مردم ارائه کنند.

اما با تصویب تبصره ۲ ماده ۲۶ «قانون اساسنامه شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۱۳، ناگهان مستند جدیدی برای ایجاد دفاتر پیشخوان دولت ظهور می کند که موجب نسخ صریح آیین نامه سال ۱۳۸۹ می شود. به موجب این تبصره: «صدور مجوز راه اندازی، تأسیس و نظارت بر دفاتر پیشخوان دولت و بخش عمومی غیردولتی و برون سپاری خدمات دولت از طریق وزارت (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) ... صورت می گیرد». متعاقب این حکم، هیأت وزیران طی تصویب نامه شماره ۶۶۱۱/ت/۵۵۲۲۹ ه مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۲۲ تحت عنوان «خدمات قابل برون سپاری به دفاتر پیشخوان دولت و بخش عمومی غیردولتی»، مقرراتی جدید و کلی وضع کرده و فرآیندهای اجرایی واگذاری خدمات به دفاتر، و مدیریت درخواست، تمدید و لغو پروانه دفاتر و مجوز نهایی به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی سپرده شده است.

در پاسخ به پرسش مقاله می توان گفت از آنجاکه دفاتر پیشخوان دولت، خدمات عمومی را به صورت الکترونیک ارائه می دهند و تنها تفاوت آن با خدمات عمومی حضوری، در شیوه ارائه است و در ماهیت تفاوتی ندارند؛ بنابراین، اصول خدمات عمومی از قبیل: تساوی، مجانی بودن، استمرار و انطباق می بایست رعایت شود. در رابطه با اصل استمرار باید گفت در صورت وقوع شرایط فورس ماژور و امور غیرقابل پیش بینی، مواردی که منجر به قطع خدمات منتقل شده به دفاتر پیشخوان می گردید، با ورود کارگروه استانی حل می شد. تصویب نامه سال ۱۳۹۷ و آیین نامه های سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در عدم تدقیق موارد اخلال در عملکرد، به مراتب ضعیف تر از آیین نامه سال ۱۳۸۹ است، چراکه اساساً به این موضوع نپرداخته است.

در مورد اصل مجانی بودن خدمات عمومی باید قائل به تفکیک شد. خدمات عمومی اداری اصولاً رایگان ارائه می شوند و ارائه خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی در مقابل پرداخت خواهد بود. خدماتی مانند ارائه اظهارنامه مالیاتی یا تعویض شناسنامه و کارت ملی، خدماتی اداری هستند که می بایست

رایگان ارائه شوند؛ اما در دفاتر پیشخوان دولت مبالغی دریافت می‌شود که ظاهراً نقض اصل مجانی بودن خدمات عمومی اداری است؛ اما می‌توان با دلایلی مانند سرعت و افزایش کیفیت ارائه خدمات، دریافت وجه را توجیه کرد.

اصل انطباق در دفاتر پیشخوان دولت، نمود بسیاری دارد؛ چراکه ارائه الکترونیک، نخستین گام منطبق ساختن ارائه خدمات عمومی با فناوری‌های نو و مقتضیات روز است. دستگاه‌های خدمات‌دهنده می‌توانند با صدور دستورالعمل و پیش‌بینی موادی در قرارداد، دفاتر پیشخوان را متعهد سازند خدمات خود را منطبق با آخرین فناوری‌ها ارائه دهند.

منابع

۱. کتاب‌ها

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۸). حقوق اداری ایران، تهران: نشر توس.
۲. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۴۰۲). حقوق اداری جلد ۱، تهران: نشر میزان.
۳. دوگی، لئون (۱۳۹۳). دروس حقوق عمومی، ترجمه محمدرضا ویژه، تهران: نشر میزان.
۴. رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۹۵). حقوق اداری ۱، تهران: نشر میزان.
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۴۰۱). حقوق اداری، تهران: نشر سمت.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۴۰۲). حقوق اداری تطبیقی، تهران: نشر سمت.
۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳). فلسفه حقوق جلد ۱، تهران: نشر شرکت سهامی انتشار.
۸. مرکز آموزش مدیریت دولتی (۱۳۹۰). آشنایی با ده برنامه تحول اداری و شاخص‌های مرتبط با آن، تهران: نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۹. موسی زاده، رضا (۱۴۰۲). حقوق اداری (۱-۲)، تهران: نشر میزان.
۱۰. هداوند، مهدی (۱۴۰۰). حقوق اداری تطبیقی جلد ۱، تهران: نشر سمت.
۱۱. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۵). اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، تهران: نشر خرسندی.

۲. مقالات

۱. رضایی زاده، محمدجواد و سهرورد، زرشکیان (۱۳۹۰). «مدخلی بر خدمات عمومی الکترونیک در نظام حقوقی ایران»، مجله علمی حقوق خصوصی، شماره ۲، صص ۱۶۸-۱۳۷.
۲. ضربایی، حمید و همکاران (۱۴۰۱). «فرآیند تحقق مشارکت در دولت الکترونیک»، ماهنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، شماره ۹، صص ۱۳۹۷-۱۳۷۵.
۳. عبدالله زاده، انس و حاجی پور کندرود، علی (۱۴۰۱). «تحلیل چالش‌های دولت الکترونیک با حریم خصوصی اطلاعاتی شهروندان»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۳۱، صص ۱۹۰-۱۶۸.
۴. فرهادی نژاد، محسن (۱۳۸۵). «دولت الکترونیک و حکومت‌داری خوب»، مجله تدبیر، شماره ۱۶۹، صص ۲۷-۲۲.
۵. محمدیان، محسن و وهاب زاده، شادان (۱۳۸۴). «دولت الکترونیک پارادایمی در ارائه خدمات عمومی و اصلاح نظام اداری کشور»، فصلنامه تخصصی مدیریت،

شماره ۳، صص ۱۹-۱۱.

۳. منابع اینترنتی

۱. مجموعه دستورالعمل‌های دفاتر پیشخوان خدمات موضوع ماده ۶ مصوبه شماره ۳ جلسه ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۵، تاریخ مراجعه ۱۴۰۲/۱۲/۲۹، دسترسی در آدرس اینترنتی:

<https://asnad.cra.ir/fa/Public/Documents/Details/39d607f1-a43d-e911-9678-0050569b0899>.

۲. آیین‌نامه صدور پروانه ایجاد، تأسیس و راه‌اندازی، دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی، تاریخ انتشار ۱۳۹۶/۰۸/۱۶، تاریخ مراجعه ۱۴۰۲/۱۲/۲۹، دسترسی در آدرس اینترنتی:

<https://asnad.cra.ir/fa/Public/Documents/Details/6c8031e2-a8c3-e711-80cc-0050568735c7>.