دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)
سال سوم، شماره ۱۱، پاییز و زمستان ۱۳۹۵

مبانی لزوم اِعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی‌شده متولّیِ خدمات عمومی

دکتر حسین رحمت اللّهی[۱]؛ دکتر مجید نجارزاده هنجنی[۲]

چکیده

پس از خصوصی‌سازی خدمات عمومی و سپردن ارائه خدمات عمومی به بخش خصوصی، مسأله لزوم یا عدم لزوم اِعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی‌شده متولّی خدمات عمومی موضوعیت می‌یابد؛ از یک‌سو مطابق با مبانی نظری خصوصی‌سازی، مدیریت خصوصی خدمات عمومی کاراتر از مدیریت دولتی است و از سوی دیگر، منطق منفعت شخصی‌طلبِ بخش خصوصی با مبنای نظریه خدمات عمومی یعنی منفعت عمومی در تعارض قرار دارد. مقاله حاضر با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی به اثبات این فرضیه می‌پردازد که دولت نه تنها مجاز، بلکه موظف است به منظور صیانت از اصول کلاسیک خدمات عمومی، مدیریت شکست‌های بازار، ترویج و حفظ رقابت و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در بازار خدمات عمومی به اِعمال حاکمیت بپردازد و به این ترتیب به جمع منافع حاصل از مدیریت خصوصی خدمات عمومی و تأمین منافع عمومی نائل آید.

کلمات کلیدی: اِعمال حاکمیت، خدمات عمومی، خصوصی‌سازی، دولت، بازار

۱. عضو هیأت علمی دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران
۲. دانش آموخته دکتری تخصصی حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)Majid.law۶۳@yahoo.com

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

مقدمه

در فضای نظریه‌های دولت حداکثری[۱] و مدیریت دولتی کلاسیک یا سنتی[۲]، دولت به صورت مستقیم، مسئولیت اداره و ارائهٔ اکثریت مصادیق خدمات عمومی را بر عهده داشت (حکمرانی مستقیم)[۳]؛ اما پس از رواج نظریه‌های دولت حداقلی[۴] و مدیریت دولتی نوین[۵] که منجر به نفوذ سیاست‌های خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت به عرصه خدمات عمومی شد؛ تعارضی ماهوی در ایده خصوصی‌سازی خدمات عمومی پیش آمد؛ از یک‌سو سیاست‌های خصوصی‌سازی که به آزادسازی و مقررات‌زدایی تمایل دارند، منطق سودمحور بخش خصوصی را می‌پذیرد و بر تمایلات منفعت شخصی‌طلبانه بنگاه‌های خصوصی‌شده، مهر تأیید می‌زند و از سوی دیگر، نظریه خدمات عمومی که بر رفع نیازمندی‌های عمومی تأکید دارد؛ تأمین نفع عمومی را ملاک ماهوی خدمات عمومی می‌داند؛ بدین ترتیب، جمع بین منافع عمومیِ مستتر در نظریهٔ خدمات عمومی و منطق نفع شخصی‌طلبِ بخش خصوصی، تبدیل به یک چالش شده است.

مقالهٔ پیش‌رو با استفاده از روش تحقیقی- توصیفی و تحلیلی و با جمع‌آوری اطلاعات به شیوهٔ کتابخانه‌ای، درصدد اثبات این فرضیه است که علی‌رغم پذیرش تکنیک‌ها و فرایندهای مدیریتیِ بخش خصوصی در مدیریت خدمات عمومی، به جهت ماهیت خاص خدمات عمومی، دولت موظف به اِعمال حاکمیت بر بنگاه‌های خصوصی‌شدهٔ متولّی خدمات عمومی است تا از این طریق تأمین منافع عمومی را مورد پایش قرار دهد.

بند اول- صیانت از اصول کلاسیک خدمات عمومی

الف. ارزش و اهمیت اصول کلاسیک خدمات عمومی

یکی از مباحث کلاسیک حقوق اداری، بحث اصول خدمات عمومی بوده است. اصولی مثل برابری، استمرار، تقدّم و انطباق که به منظور تضمین ارائه مطلوب خدمات عمومی و تأمین منافع

---

۱. Maximal State
۲. Classic/Traditional Public Management
۳. Direct Governance
٤. Minimal State
٥. New Public Management (NPM)

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

عمومی طراحی شده‌اند و امروزه «علی رغم بحث‌های نظری مختلف، ارزش این اصول به عنوان یک چیز خوب[۱]، به صورت گسترده‌ای مورد پذیرش قرار گرفته است» (Rayner And Lawton And Williams, ۲۰۱۲: ۱۲۰). در مقام ارائه تعریفی از این اصول، گراف معتقد است که اصول خدمات عمومی عبارتند از: «کیفیت‌ها و استانداردهای مهمی که وزن و اهمیت خاصی در انتخاب رویه‌ها و عملکردها دارند» (Graaf, ۲۰۰۳: ۲۲). در واقع، اصول خدمات عمومی نقش اصلی را در گزینش یک تصمیم به جای سایر تصمیمات ایفا می‌کنند و «... بر عملکرد مقام اداری در سیاست‌گذاری و مراحل اجرا تأثیر می‌گذارند» (Omurgonulsen And Oktem, ۲۰۰۹: ۱۳۸)؛ بنابراین، اصول خدمات عمومی، مبنای مشروعیت و مقبولیت احکام و قواعد اداری هستند و احکام یا قواعدی که با این اصول مغایرت داشته باشند؛ غیرموجه تلقی شده‌اند و اجرای آن‌ها تعرّض به حقوق و آزادی‌های شهروندی محسوب می‌شود؛ لذا مردم حق دارند که تأمین این اصول را خواستار باشند و حکومت باید فارغ از اینکه ارائه‌دهنده خدمات عمومی چه کسی است؛ حصول آن‌ها را تضمین کند (Bew, ۲۰۱٤: ٥). به عبارت دیگر، باید اذعان کرد که «... الزامات خدمات عمومی از بخش عمومی فراتر می‌رود» (Rayner And Lawton And Williams, ۲۰۱۲: ۱۲۰). چون «این اصول استانداردهایی اخلاقی هستند و نمی‌توان به بهانهٔ اقتضاءِ مصلحت از آن‌ها چشم‌پوشی کرد» (Hanbury, ۲۰۰٤: ۲۰۲). بر این اساس، دولت‌هایی که نتوانند از اجرا و رعایت این اصول پشتیبانی کنند، مشروعیت کمتری خواهند داشت (Bew, ۲۰۱٤: ۱۱)

ب. چالش اصول کلاسیک خدمات عمومی پس از خصوصی‌سازی

از اواسط دههٔ ۱۹۸۰ با رواج خصوصی‌سازی خدمات عمومی، ارزش‌های جدید مدیریت دولتی نوین، مثل خلاقیت، کیفیت و تجاری‌سازی، از بخش خصوصی به بخش عمومی منتقل شده و اهمیت ویژه‌ای یافتند (Kernaghan, ۲۰۰۳: ۷۱۷). برخی نظریه‌پردازان، در خصوص این انتقال و غلبه ارزش‌های تجاری و تأکید بر آن‌ها هشدار دادند که «اگر این تأکید به غفلت از ارزش‌های عرصه عمومی منجر شود، خطرهایی وجود دارد» (Stewart And Walsh, ۱۹۹۲: ٥۱٦). برخلاف چنین هشدارهایی با توجه به غلبه کامل بازارگرایی، اصول کلاسیک خدمات عمومی به‌سرعت فرسوده شد.

---

۱. As a good thing

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

به گونه‌ای که ادّعا شده است «اصول خدمات عمومی تحت تأثیر مدیریت دولتی نوین، در حال تحلیل رفتن است» (Rayner And Lawton And Williams, ۲۰۱۲: ۱۱۸). در واقع «رویکردهای بازارمحورِ اخیر نسبت به خدمات عمومی، چالش‌های جدی را در مورد ارزش‌های کلاسیک خدمات عمومی ایجاد کرده است» (Beck And Bozeman, ۲۰۰۷: ۳۵٤)؛ بنابراین، «اصول خدمات عمومی نیازمند فرایندهای سازمانی حمایت‌کننده‌ای می‌باشند» (Rayner And Lawton And Williams, ۲۰۱۲: ۱۲۰)؛ چون «... مردم نیاز دارند اطمینان حاصل کنند که حکومت، ارائه خدمات عمومی توسط بخش خصوصی را طبق استانداردهای عالی تضمین خواهد کرد» (Bew, ۲۰۱٤: ۱٦).

بند دوم- صیانت از رقابت در بازار خدمات عمومی

الف. مفهوم رقابت و تئوری کارایی

گذشته از رویکردهای مختلف اقتصادی در تعریف رقابت، به موجب دیدگاه غالب در ۲۵ سال گذشته، مهم‌ترین جنبه رقابت در یک بخش مشخص، عبارت است از اینکه قیمت بازاری یک کالا از هزینه‌های تولید آن نشأت بگیرد (رشوند بوکانی، ۱۳۹۰: ۱۷۰). علاوه بر این ویژگی، در شرایط رقابتی، تعداد زیادی تولیدکننده و عرضه‌کننده وجود دارد که به‌راحتی می‌توانند وارد بازار شده و از آن خارج شوند (Girth And Johnston And Hefetz And Warner, ۲۰۱۲: ۸۸۸). بند ۱۱ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تعریف رقابت مقرر داشته است: «وضعیتی در بازار که در آن تعدادی تولیدکننده، خریدار و فروشنده مستقل برای تولید، خرید و یا فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند؛ به طوری که هیچ‌یک از تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان، قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند یا برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن محدودیتی وجود نداشته باشد».

دستیابی به رقابت، هدفِ میانی یا واسطه‌ای در سیاست‌های تعدیل و خصوصی‌سازی است؛ چرا که هدف از ایجاد رقابت نیز ارتقاء کارایی است. بر این مبنا، هایک[۱] در تبیین رقابت معتقد است که

---

۱. Hayek F.V

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

رقابت فرایندی است که منجر به کارایی تخصیصی و تولیدی می‌شود (باتلر، ۱۳۸۷: ۸۹)؛ بنابراین، توجیه سیاست‌های توسعه رقابت این است که «ورود به رقابت فرایندی است که فارغ از نوع فعالیت، منجر به کاهش قیمت‌ها، افزایش ارزش پول، بالارفتن سطح رضایت مصرف‌کننده و نهایتاً توسعه رفاه جمعی می‌شود» (Bance, ۲۰۰۳: ۴۳). در حقوق ایران نیز هدف ارتقای کارایی در سیاست‌های خصوصی‌سازی مدّنظر بوده است؛ زیرا در مقدمهٔ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی به «ارتقاءِ کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وریِ منابع مادی و انسانی و فناوری» تصریح شده است؛ همچنین ذیل بند (ج) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی- با عنوان سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی- بر «جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری» تأکید شده است.

در بازار خدمات عمومی نیز امروزه مطلوبیت خصوصی‌سازی و ایجاد محیط رقابتی پذیرفته شده است و اتخاذ و اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در این بازار، به عنوان ابزاری برای حصول رقابت آزاد و در نتیجه، ارتقاء خدمات عمومی تلقی می‌شود و در واقع این فرض وجود دارد که بازارهای رقابتی همراه با مالکیت خصوصی، خدمات عمومی را ارتقاء داده (Asquer, ۲۰۱۰: ۸٦) و رفاه اجتماعی را حداکثری نموده و منابع را به نحو بهینه تخصیص می‌دهند (Uri, ۲۰۰٤: ۲۹٤)؛ بنابراین «فایده اصلی وارد نمودن خدمات عمومی به عرصه رقابت، بهبود کارایی است» (Bel And Fageda And Warner, ۲۰۱۰: ٥٥٤).

ب. لزوم ایجاد و حفظ محیط رقابتی در بازار خدمات عمومی

تحوّلات نظری و عملیِ نقش دولت در اقتصاد، به این تجربه ارزشمند منتهی شد که سازوکار بازار آزاد، مطلوب است به شرط تضمین رقابت. آن‌گونه که مطالعات پژوهشی متعدّد نشان داده‌اند؛ عامل مهم برای افزایش کارایی در نتیجهٔ خصوصی‌سازی، نه تغییر شکل مالکیت بنگاه‌هایی خاص، بلکه ایجاد رقابت در ساختارهاست» (Radygin And Simachev And Entov,۲۰۱٥:٥۸). به عبارت دیگر، بدون وجود رقابت آزاد و منصفانه و تضمین آن، نه تنها آزادی اقتصادی به نتایج مطلوبی منجر نخواهد شد؛ بلکه ممکن است بحران‌آفرین نیز باشد؛ از این‌رو خصوصی‌سازی صرفاً بستر و زمینه را برای افزایش کارایی و بهبود رفاه فراهم می‌کند. این زمینه‌سازی، کاملاً لازم و

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

ضروری است؛ اما به هیچ‌وجه کافی نیست. آنچه به بازار آزاد و خصوصی شده ارزش می‌دهد؛ وجود رقابت است.

در اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی، بویژه در عرصه خدمات عمومی، همواره باید به این نکته حیاتی توجه داشت که نتیجه حتمی خصوصی‌سازی، رقابت آزاد نیست. در بازارهای خدمات عمومی، شرایط برای شکل‌گیری وضعیت اقتصادی مسلّط و انحصار مهیّاست. این شرایط هنگامی پیش می‌آیند که هزینه‌های ثابت[۱] یعنی هزینه‌هایی که برای هر سطح تولیدی ضرورتاً وجود دارند؛ نسبت به تقاضا بالا باشند (Ogus, ۲۰۰٤: ۳۱). در این صورت ویژگی‌های خاص یک صنعت، اجازه فعالیت موفق را به بنگاه‌های دیگر نمی‌دهد. در واقع شرایط به گونه‌ای است که ورود بنگاه دیگر و رقابت با بنگاه موجود به هیچ‌وجه دارای صرفه اقتصادی نبوده و برای بنگاه جدید، کاملاً زیان‌ده است؛ بنابراین در شرایط معمول، هیچ بنگاهی حاضر به ورود به بازاری که دارای شرایط انحصار طبیعی است، نمی‌باشد[۲]. به عبارت دیگر در شرایط انحصار طبیعی، «...اولین شرکتی که زیرساخت‌های لازم را ایجاد کند، در صورت عدم تنظیم بازار، از مزایای هزینه برخوردار خواهد شد و همین موضوع، رقابت را برای دیگر شرکت‌ها دشوار خواهد ساخت» (هاولت و رامش،۱۳۸۰: ۴۶). این وضعیت تقریباً در تمامی خدمات عمومی مصداق دارد؛ چون «ویژگی اساسی خدمات عام‌المنفعه مثل ارائه انرژی (گاز طبیعی، برق و...)، مخابرات، حمل و نقل (زمینی و راه‌آهن)، مدیریت پسماند و... این است که به استفاده از زیرساخت‌ها نیاز دارند» (Mory, ۲۰۱۳: ٥٦)؛ از این‌رو پس از خصوصی‌سازی خدمات عمومی، حاکمیت باید به اجرای سیاست‌های تشویقی و حمایتی برای توسعه رقبای بازاری بپردازد.

گذشته از تلاش برای توسعه رقبای بازاری، ویژگی‌های خاص اقتصادی این بازارها، اهمیت مراقبت از رقابت را مضاعف می‌کند؛ «زیرا این نوع بازارها در صورت فقدان ابزارهای کنترلی، محیطی بالقوه و مناسب برای سوءاستفاده و قوی‌تر شدن زورمندان فراهم می‌کند» (غفاری فارسانی،

---

۱ . Fixed Costs

۲. در حقوق ایران، بند ۱۳ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تعریف انحصار طبیعی مقرر داشته است: «وضعیتی از بازار که یک بنگاه به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط، می‌تواند کالا یا خدمت را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد».

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

۱۳۹۱: ۵)؛ پس دستیابی به رقابت آزاد در بازار خدمات عمومی، مستلزم به‌کارگیری ابزارها و تمهیدات دیگری در کنار خصوصی‌سازی است؛ به عبارت دیگر، «جایی که دولت نقش فعال ندارد؛ رسالت آن حمایت از آزادی رقابت و بسط قانون رقابت است» (Jovanic, ۲۰۱۰: ۸)؛ بنابراین «... سیاست‌های تنظیمی، از خود خصوصی‌سازی مهم‌تر هستند» (Tarola, ۲۰۱۰: ۷۳). چرا که «بازارِ غیررقابتی و فقدان ظرفیت مدیریت عمومی، کارامدی حکومت‌ها را تضعیف می‌کند» (Jing, ۲۰۱۰: ۲٦۷) و در این صورت حکومت از دستیابی به نتایج مورد نظر از سیاست‌های خصوصی‌سازی باز خواهد ماند.

در حقوق ایران، در سطح سیاست‌گذاری عمومی، بر این مسأله تأکید شده است؛ طبق بند ۱-۲ قسمت (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی- با عنوان سیاست‌های کلی واگذاری- یکی از الزامات واگذاری‌ها عبارت است از: «نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری»؛ همچنین بند ۱ قسمت (هـ) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی- تحت عنوان سیاست‌های کلی اِعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار- بر «تداوم اِعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت» تأکید نموده است.

بند سوم- مدیریت شکست‌های بازار خدمات عمومی

الف. تئوری شکست بازار

شکست یا نارسایی یا ناتوانی بازار[۱] «به مجموعه شرایطی اطلاق می‌شود که در آن، اقتصاد مبتنی بر بازار نمی‌تواند منابع را به نحو بهینه و آن طور که باید و شاید بین بخش‌ها اختصاص دهد» (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۶۴). به عبارت دیگر، هرگاه اقتصاد بازار و دست نامرئی عرضه و تقاضا قادر به تولید و تخصیص بهینه و مطلوب منابع نباشد؛ بازار نارسایی دارد. این تئوری، یکی از مبانی اصلیِ توجیه‌کننده لزوم اِعمال حاکمیت دولت در اقتصاد (به طور کلی) و در بازار خدمات عمومی (به طور خاص) است. در واقع «...افزایش یا کاهش مشارکت دولت در اقتصاد، اغلب با نیاز به غلبه بر

۱. Market Failure

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

شکست‌های بازار مرتبط است» (Radygin And Simachev And Entov, ۲۰۱۵: ۵۷).

ب. وضعیت‌های شکست بازارِ خدمات عمومی

۱. شکست بازار در تولید خدمات عمومی

در پاسخ به نیازهای گوناگون مردم، بازارهای مختلفی شکل می‌گیرند؛ اما در برخی موارد، علی‌رغم وجود تقاضا، بازار خالی از عرضه است و یا اینکه کمتر از حد مورد نیاز، عرضه صورت می‌گیرد. به این موارد شکست تولیدی یا نقص بازار در تولید گفته می‌شود. در واقع، بازار زمانی نقص تولیدی دارد که «... حتی اگر مصرف‌کننده حاضر به پرداخت بهایی بیش از هزینه تولید آن کالا باشد، آن بازار نتواند آن کالا یا خدمت را تولید و ارائه نماید» (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۶۶).

ادّعا شده است که «همه خدمات عمومی دارای ویژگی شکست بازار هستند که اساساً به معنای بازار ناقص است؛ چه این بازار کمتر از حد لازم، این خدمات را تولید نماید و چه اینکه... به طور کامل از تولید آن‌ها قاصر باشد» (Bat l ey And Mcl oughl i n, ۲۰۱۵: ۲۷۶).

سازوکار بازار در تولید خدمات عمومیِ نسل اول کاملاً ناتوان است. نسل اول خدمات عمومی که همان خدمات عمومی کلاسیک هستند؛ در ادبیات اقتصادی، مصداق کالاهای عمومی یا مشترک[۱] محسوب می‌شوند. با توجه به دو ویژگی استثناءناپذیری[۲] و انحصارناپذیری[۳] این قبیل کالاها، موضوع رقابت در تولید کالاهای عمومی منتفی است. «زیرا بنگاه‌ها به واسطهٔ عدم قابلیت مطالبه بهاء از همهٔ اشخاصی که از کالای عمومی بهره‌مند می‌شوند؛ تمایلی برای ورود به این بازار ندارند» (Edgar, ۲۰۰۵: ۸۶۹)؛ از این‌رو معمولاً بخش خصوصی وارد عرصه تولید کالاهای عمومی نمی‌شود؛

---

۱. Public/Common Goods

۲. استثناءناپذیری: کالاهای عمومی برای ادامه حیات فردی و اجتماعی ضروری‌اند؛ بنابراین پرهیز از استفاده از آن‌ها ممکن نیست. بر این اساس، استثناءناپذیریِ کالاهای عمومی به این معناست که نمی‌توان برخی از مصرف‌کنندگان را از مصرف آنها مستثنی نمود.

۳. انحصارناپذیری: به این معنا که به محض تولید، توسط همه قابل استفاده‌اند؛ چه کسانی که بابت بهره‌مندی از آن‌ها عوضی پرداخت نموده‌اند و چه کسانی که عوضی پرداخت نکرده‌اند و منع کسانی که به منظور استفاده از کالای عمومی وجهی پرداخت نکرده‌اند؛ امکان‌پذیر نیست.

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

بنابراین، رقابت‌ناپذیری[۱]، ویژگی‌ای است که امکان اجرای خصوصی‌سازیِ کالاهای عمومی را نمی‌دهد. بدین ترتیب یکی از موارد نارسایی یا شکست بازار در حوزه خدمات عمومی، به تولید خدمات عمومی نسل اول از جمله تأمین امنیت و صلح مربوط می‌شود.

گذشته از شکست بازار در تولید خدمات عمومی نسل اول، بازار در تولید برخی دیگر از مصادیق خدمات عمومی که اتفاقاً دارای منافع عمومی گسترده‌ای هم هستند، به دلیل بالا بودن هزینه‌های اولیه تأسیس و هزینه‌های ثابت، دیربازده بودن و... نقص دارد. در واقع در فضایی که تأکید بیشتری بر مسئولیت فردی، عرضه خدمات توسط بخش خصوصی و انتخاب مصرف‌کننده وجود دارد؛ ارائه خدمات عمومیِ غیرسودآور در معرض خطر قرار می‌گیرد (Alber, ۲۰۱۰: ۱۱۸). برای مثال، بخش خصوصی اغلب به دلیل بالابودن هزینه‌های اولیه و دیربازده بودن، انگیزه‌ای به ورود در بازار انتقال نیروی برق ندارد. به همین دلیل برخی، خصوصی‌سازیِ چنین صنایعی را تجویز نمی‌کنند و معتقدند: «در صنایعی که تأمین هزینه‌های ثابت اولیه برای بخش خصوصی مشکل باشد و مزایای خارجی بر تولید مترتب باشد؛ واگذاری مالکیت به بخش خصوصی با مانع روبه‌رو بوده و در راستای منافع عمومی نخواهد بود» (متوسلی، ۱۳۷۳: ۲۳۵). بر این اساس در حقوق ایران، طبق ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شبکه‌های اصلی انتقال برق، سدها و شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی، از شمول خصوصی‌سازی و ورود بخش خصوصی خارج شده و در انحصار دولت باقی مانده‌اند؛ بنابراین لازم است دولت در این گونه بازارها نیز مداخله نماید و نقص تولیدیِ بازار را رفع کند. برای نمونه، اگر در عرضه خدمات آموزشی که نفع عمومیِ درخور توجهی دارد؛ نقص وجود داشته باشد یا برای آن هیچ عرضه‌کننده‌ای را در نظام معمول بازار نتوان یافت؛ حکومت اقدام به اجباری کردن آموزش می‌کند و یا تصمیم می‌گیرد که بدون توجه به بازار، خود به عرضه این خدمت (مدرسه) بپردازد» (Garcia And Jean And Noll, ۲۰۰۹: ۸٤).

۲. شکست بازار در توزیع خدمات عمومی

نظر به اینکه خدمات عمومی ناظر بر رفع نیازهای عمومی است؛ عدالت ایجاب می‌کند که همگان به نسبت برابر از خدمات عمومی بهره‌مند گردند (عدالت توزیعی[۲]). واگذاری مطلقِ تأمین

۱. Non-Competitiveness
۲. Distributive Justice

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

خدمات عمومی به بخش خصوصی، سبب عدم توزیع عادلانه خدمات عمومی می‌شود؛ چون: «... عوامل بازار به دلیل نفع‌طلبیِ فردگرایانه نمی‌توانند توزیع عادلانه‌ای به تمام طبقات جامعه داشته باشند... زیرا افق دید فرد، محدود است و آگاهی و علاقه‌ای به منافع و هزینه‌های اجتماعی ندارد» (مؤذنی، ۱۳۹۳: ۹۲). تئوریِ «گرفتن خامه یا سرشیر»[۱]، می‌تواند به‌خوبی شکست بازار در توزیع عادلانه منابع را توضیح دهد؛ طبق این تئوری، شرکت‌های رقابتی به دنبال استفاده از شرایطی هستند که بیشترین سود را با کمترین هزینه و در راحت‌ترین شکل برای آنها تأمین نماید. به عنوان مثال، برق‌رسانی به روستایی دورافتاده که تعداد خانوار محدودی را در خود جای داده است، برای یک شرکت خصوصیِ توزیع نیروی برق– که به دنبال حداکثرسازی سود خود است– توجیه اقتصادی ندارد و اگر دولت، برق‌رسانی به چنین نقاطی را به شرکت‌های خصوصی توزیع نیروی برق الزام نکند؛ ساکنان چنین نقاطی از بهره‌مندی از خدمت برق محروم خواهند ماند. با این تفاصیل، دخالت حاکمانه دولت برای رفع نقیصه توزیعیِ بازارِ خدمات عمومی لازم است.

۳. شکست بازار در ترمیم پیامدهای جانبیِ منفی

به طور کلی، در ادبیات اقتصادی منظور از پیامدهای جانبی یا آثار خارجی[۲] وضعیتی است «... که تولید و مصرف به هزینه‌ها یا فوایدی ناخواسته برای سایران منتهی شود» (Busan, ۲۰۱۰: ۱۸٤). در واقع، آثار و پیامدهای خارجی ممکن است برای اشخاص ثالث، مطلوب و مثبت یا نامطلوب و منفی باشند. به طور مثال، فعالیت‌های پژوهشیِ یک نهاد پژوهشی، دارای آثار جانبی مثبت برای جامعه است؛ اما آنچه در بحث ما اهمیت دارد؛ آثار جانبی منفی است. منظور از آثار خارجی منفی، پیامدهای نامطلوب ناشی از فعالیت‌های اقتصادی است که به صورت ناخواسته بر اشخاصی که در جریان تولید یا عرضه، دخالت و نفعی نداشته‌اند؛ تحمیل می‌شود. مثال کلاسیک پیامدهای جانبی منفی، آلودگیِ ناشی از انجام یک فعالیت صنعتی است. در این شرایط، سازوکار بازار اغلب قادر به ترمیم آثار خارجی منفی ناشی از فعالیت‌های بخش خصوصی نیست و در صورت عدم مداخله دولت، این هزینه‌ها به ناحق بر دیگران تحمیل می‌شود. در واقع در فعالیت‌های دارای

---

۱. Cream Skimming
۲. Externalities

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

پیامدهای خارجی منفی در صورت عدم مداخله دولت، رفتارهایی علیه منافع اجتماعی و بدون اِعمال مجازات صورت می‌گیرد (Busan, ۲۰۱۰: ۱۸۷).

این وضعیت ممکن است در تولید و عرضه خدمات عمومی نیز مصداق داشته باشد. بدیهی است که اگر دولت‌ها نسبت به جبران و یا حداقلی نمودن این آثار منفی، تمهیداتی را پیش‌بینی نکنند؛ سازوکار بازار و منطق حداکثری نمودن سود اقتصادی، نسبت به این قبیل موضوعات، حساسیتی نشان نخواهد داد؛ بنابراین ضروری است دولت به منظور تأمین منافع عمومی، با به‌کارگیری ابزارهای حاکمیتی، نسبت به حداقلی نمودنِ آثار خارجی منفی و جبران این پیامدها اقدام نماید؛ یعنی دخالت دولت هم باید ناظر بر پیشگیری از تحمیل پیامدهای جانبی منفی باشد و هم ناظر بر جبران آنها. در بُعد پیشگیری، لازم است استانداردهایی برای فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی شود. در بُعد جبرانی نیز لازم است راهکارهای لازم به منظور الزام بنگاه متولّی خدمات عمومی به جبران پیامدهای جانبی منفیِ ناشی از فعالیتش اندیشیده شود.

بند چهارم- صیانت از حقوق مصرف‌کنندگان در بازار خدمات عمومی

الف. صیانت از حق بهره‌مندی از قیمت منصفانه

یکی از حقوق مصرف‌کنندگان، حق آنها در بهره‌مندی از کالاها و خدمات با بهای متناسب و منصفانه است. طرفداران خصوصی‌سازی خدمات عمومی، بازارها و مالکیت خصوصی را تضمین‌کنندهٔ ارائه خدمات با قیمت‌های کمتر می‌دانند. در واقع، یکی از وعده‌های خصوصی‌سازی این بوده است که هزینهٔ ارائه خدمات عمومی را کاهش می‌دهد (Bel And Fageda And Warner, ۲۰۱۰: ۵۵۳)؛ اما واقعیت این است که در بازار خصوصی‌شده خدمات عمومی، با توجه به منطق سودمحورِ بخش خصوصی و ساختار عمدتاً انحصاری آن، در صورت نبودِ ابزارهای نظارتی و حاکمیتی، امکان دارد که ارائه‌کنندگان خصوصیِ خدمات عمومی، اقدام به تعیین قیمت‌هایی بسیار بالاتر از هزینه تمام‌شده و سود منطقی خود کنند. این موضوع یکی از دلایل اصلی مخالفت با خصوصی‌سازی خدمات عمومی بوده است. در واقع «جرقهٔ اولیه مخالفت با خصوصی‌سازیِ خدمات عمومی، افزایش قیمت‌ها در مقابل کیفیتی بود که بهبود نیافته و حتی بدتر شده بود» (Mory,۲۰۱۳:٦٦). بدین‌ترتیب یکی از مبانی لزوم اِعمال حاکمیت دولت بر بازار خدمات

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

عمومی، این تجربه است که آزادسازی و خصوصی‌سازی به طور خودکار منجر به خدمات ارزان‌تر نخواهد شد؛ بلکه اغلب برخلاف این است (Schulten And Brandt And Hermann, ۲۰۰۸: ۳۰۶). به عبارت دیگر، «ثابت نشده است که تولید خصوصی، ارزان‌تر از تولید دولتی است» (Warner And Bel, ۲۰۰۸: ۷۲۳).

ب. صیانت از حق بهره‌مندی از کیفیت مناسب

یکی از حقوق مصرف‌کنندگان، حق بهره‌مندی از کیفیت مطلوب است. یکی از اهداف اصلی خصوصی‌سازی نیز، ارتقای کیفیت محصولات و خدمات است (Hermann And Flecker, ۲۰۱۲: ۱۹۲). منظور از کیفیت خدمات عمومی، «اجرای خدمات عمومی به گونه‌ای است که فراتر از کارایی سودمحور، منافع اجتماعی گسترده‌ای را نیز حاصل کند؛ به طور مثال، یادگیری مؤثر در مدارس، رفتار مناسب در زندان‌ها و کاهش خشونت در رفتار پلیس» (Cabral And Lazzarini And Furquim, ۲۰۱۳: ۸).

در بازار خصوصی‌شده خدمات عمومی با توجه به منطق سودمحورِ بخش خصوصی و شرایط اقتصادی مسلّط، در صورت نبودِ ابزارهای نظارتی و حاکمیتی، امکان دارد کیفیت خدمات قربانی تمایلات تجاری بنگاه‌های متولّی خدمات عمومی شود. در واقع «از آنجا که بنگاه‌های انتفاعی نسبت به صرفه‌جویی در هزینه‌ها حساس هستند... نظارت دولت بر کیفیت خدمت ضروری است» (Mory, ۲۰۱۳: ٦٧). مخصوصاً در صورتی که بازار رقابتی نباشد؛ این ضرورت بیشتر حس می‌شود. در واقع «بنگاهی که با رقابت مواجه نیست... مستعدً کاهش کیفیت خدماتش است؛ زیرا به دلیل عدم امکان چرخش مشتریان به سمت رقباء، از چنین اقداماتی بازداشته نمی‌شود» (Edgar, ۲۰۰۵: ۸٦۹)؛ بنابراین در بازار خصوصی‌شده خدمات عمومی، «کیفیت باید در تمامی فرایندهای ارائه خدمات عمومی لحاظ شود» (Matei And Enescu, ۲۰۱۳: ٤٥٠) و برخورداری از حداقل استانداردهای لازمِ خدمات عمومی از جمله تعهدات شرکت‌های خصوصیِ خدمات عمومی باشد (Hermann And Flecker ۲۰۱۲: ۲۲). اهمیت این موضوع به حدی است که ادّعا شده است «... در اروپا، مدیریت امور عمومی مستقیماً با کیفیت خدمات عمومی مرتبط است» (Matei And Enescu, ۲۰۱۳: ٤٤٩). بنابراین یکی از مبانی لزوم اِعمال حاکمیت دولت بر

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

بازار خدمات عمومی، این تجربه است که آزادسازی و خصوصی‌سازی به طور خودکار منجر به خدمات بهتر نخواهد شد؛ بلکه اغلب برخلاف این است (Schulten And Brandt And Hermann, ۲۰۰۸: ۳۰۶). چه اینکه پولیت و اسمیت در پژوهشی نشان دادند که خصوصی‌سازی در صنعت خطآهن بریتانیا به افزایش تولید و سود منجر شد؛ اما کیفیت محصول را کاهش داد (Pollit And Smith, ۲۰۰۲: ۴۹۶-۴۹۷)؛ بنابراین شرکت‌های خصوصی متولّی خدمات عمومی باید نسبت به «کیفیت» متعهد باشند تا «... به مصرف‌کنندگان اطمینان دهند که انتقال از بنگاه سنتیِ دولتی، منجر به کاهش کیفیت خدماتی که ارائه می‌شود، نخواهد شد» (Prabhakar, ۲۰۰۴: ۳۵۶). به عبارت دیگر، لازم است تضمین شود که خدمات عمومی به هر شکلی که ارائه گردد (توسط دولت یا غیردولت) باید مطابق استانداردهای عالی باشند (Bew, ۲۰۱۴: ۱۷). به این منظور پیشنهاد شده است که به منظور حمایت از کیفیت خدمات ارائه شده به مصرف‌کنندگان در بازار خصوصی‌شده خدمات عمومی، سطح استاندارد و حداقلی از کیفیت برای خدمات تضمین گردد (Prabhakar, ۲۰۰۴: ۳۵۶).

نتیجه‌گیری

با توجه به مبانی طرح شده در این مقاله، در صورت خصوصی‌سازی و عدم اِعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی‌شده متولّی خدمات عمومی، آسیب‌هایی جدی متوجه منافع عمومی خواهد شد؛ بنابراین تکلیف بنیادین دولت در صیانت از منافع عمومی ایجاب می‌کند که نسبت به بازار خصوصی‌شده خدمات عمومی مسئولیت‌های جدیدی را بپذیرد و در نظام خدمات عمومی، در نقش‌های تازه‌ای به ایفای نقش بپردازد. از یک طرف لازم است که با تأسیس نهادهای مقررات‌گذار در هر بخش از بازار خدمات عمومی، الزاماتی را بر بنگاه‌های خصوصی‌شدهٔ متولّی خدمات عمومی تحمیل نماید تا از اصول خدمات عمومی غفلت نشود؛ کیفیت و قیمت متناسب و مطلوب خدمات عمومی تأمین گردد؛ توزیع عادلانه خدمات عمومی در سراسر کشور محقق شود و هزینه‌های پیامدهای جانبی منفی جزء هزینه‌های بنگاه‌ها قرار گیرد و به عبارتی درونی گردند. از طرف دیگر لازم است که دولت در موارد شکست تولیدی بازار در خدمات عمومی کلاسیک و خدمات عمومی دیربازده به تصدی‌گری بپردازد تا این‌گونه نیازهای عمومی بی‌پاسخ نمانند. در نهایت لازم است که

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

دولت، با حمایت از بنگاه‌های نوپا به توسعه رقبای بازار خدمات عمومی بپردازد تا رقابت بازاری شکل بگیرد؛ همچنین بازار خدمات عمومی را به طور مستمر مورد پایش قرار دهد تا رفتارهای مخلِّ رقابت شکل نگیرند و بدین‌ترتیب دستیابی به هدف نهایی خصوصی‌سازی خدمات عمومی که عبارت است از بهبود کارایی این خدمات، ممکن گردد.

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

منابع و مآخذ

منابع فارسی

باتلر، ایمون (۱۳۸۷)؛ اندیشه‌های سیاسی و اقتصادی هایک، ترجمه فریدون تفضلی، تهران: نشر نی

بانک جهانی (۱۳۷۸)؛ نقش دولت در جهان در حال تحوّل، ترجمه گروه مترجمین، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

رشوند بوکانی، مهدی (۱۳۹۰)؛ حقوق رقابت در فقه امامیه، حقوق ایران و اتحادیه اروپا، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق

غفاری فارسانی، بهنام (۱۳۹۱)؛ ضمانت اجراهای مدنی نقض قواعد حقوق رقابت، رساله دکتری به راهنمایی دکتر محمود باقری، تهران: دانشگاه تهران

متوسلی، محمود (۱۳۷۳)؛ خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار در توسعه اقتصادی، تهران: نشر مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

موذنی، روح الله (۱۳۹۳)؛ حقوق عمومی اقتصادی، مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه، تهران: انتشارات مجد

هاولت، مایکل و رامش، ام (۱۳۸۰)، مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی.

منابع انگلیسی

Alber, J (۲۰۱۰), What The European And American Welfare States Have In Common And Where They Differ: Facts And Fiction In Comparisons Of The European Social Model And The United States, Journal Of European Social Policy, Vol.۲۰, No.۲.

Asquer, A (۲۰۱۰), Regulatory Reform And Industrial Restructuring: The Cases of Water, Gas and Electricity in Italy, Competition and Regulation in Network Industries, Vol.۱۱, No.۱.

Bance, P. (۲۰۰۳), Opening Up Public Services To Competition By Putting Them Out To Tender, Annals Of Public And Cooperative Economics, Vol.۷٤, No.۱.

Batley, Richard and Mcloughlin, Claire (۲۰۱۵), The Politics Of Public Services: A Service Characteristics Approach, World Development, Vol.۷٤.

Beck, Jorgensen T. And Bozeman, B. (۲۰۰۷), Public Values: An Inventory, Administration & Society, Vol.۳۹, No.۳.

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

Bel, Germa and Fageda, Xavier and Warner, Mildred E. (۲۰۱۰), Is Private Production Of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis Of Solid Waste And Water Services, Journal Of Policy Analysis And Management, Vol.۲۹, No.۳.

Bew, Lord Paul (۲۰۱٤), Ethical Standards For Providers Of Public Services, Committee On Standards In Public Life.

Busan, Gabriela (۲۰۱۰), Environmental Externalities And Market Failure Inside Their Presence, Annals Of The Constantin Brancusi University Of Targu Jiu, Economy Series, Issue ۲.

Cabrol, Sandro And Lazzarini, Sergio G. And Furquim De Azevedo, Paulo (۲۰۱۳), Private Entrepreneurs In Public Services: A Longitucinal Examination Of Outsourcing And Statization Of Prisons, Strategic Entrepreneurship Journal, Vol.۷.

Edgar, Christopher R. (۲۰۰٥), The Traditional State Function Doctrine: A Comparative Institutional Perspective, NYU Journal Of Law & Liberty, Vol.۱, No.۲.

Garcia-Zamor, Jean-Claude And Noll, Sebastian (۲۰۰۹), Privatization Of Public Services In Leipzig: A Balancing Act Between Efficiency And Legitimacy, Public Organiz Rev, Vol.۹.

Girth, Amanda M., Johnston, Jocelyn M., Hefetz, Amir And Warner, Mildred E. (۲۰۱۲), Outsourcing Public Services Delivery: Management Responses In Noncompetitive Markets, Public Administration Review, Vol.۷۲, No.٦.

Graaf, G. (۲۰۰۳), Tractable Morality: Customer Discourses Of Bankers, Veterinarians And Charity Workers, ERIM, Rotterdam.

Hanbury, George L. (۲۰۰٤), A Pracademics Perspective Of Ethics And Honor: Imperatives for Public Service In The ۲۱st Century, Public Organization Review: A Global Journal, Vol.٤.

Hermann, Christoph And Flecker, Jorg (۲۰۱۲), Privatization Of Public Service: Impacts For Employment, Working Condition And Service Quality In Europe, First Published, New York, Routledge.

Jing, Yijia (۲۰۱۰), Prison Privatization: A Perspective On Core Governmental Functions, Crime Law Soc Change, Vol.٥٤.

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

Jovanic, T. (۲۰۱۰), The Concept Of Regulation In Administrative And Economic Public Law, University Of Pensylvania, USA.
Kernaghan, K (۲۰۰۳), Integrating Values Into Public Service, The Values Statement As Centerpiece, Public Administration Review, Vol.٦٣, No.٦.
Matei, Ani And Enescu, Elis-Bianca (۲۰۱۳), Good Local Public Administration And Performance: An Empirical Study, Procedia-Social And Behavioral Sciences, Vol.٨١.
Mory, Pier Angelo (۲۰۱۳), Customer Ownership Of Public Utilities: New Wine In Old Bottles, Journal Of Entrepreneurial And Organizational Diversity (JEOD), Vol.٢, Issue ١.
Ogus, Antony (١٩٩٤), Regulation, Legal Form And Economic Theory, Clandon Press, Oxford.
Omurgonulsen, Ugur And Oktem, M Kemal (۲۰۰۹), Is There Any Change In The Public Service Values Of Different Generations Of Public Administrators? The Case Of Turkish Governors And District Governors, Journal Of Business Ethics, Vol.٨٨.
Pollit, M.G And Smith, S.J (۲۰۰۲), The Restructuring And Privatisation Of British Rail: Was It Really That Bad? Fiscal Studies, Vol.٢٣, No.٤.
Prabhakar, Rajiv (۲۰۰٤), Do Public Interest Companies Form A Third Way Within Public Services?, Political Studies Association, BJPIR, Vol.٦.
Rayner, Julie And Lawton, Alan And Williams, Helen M. (۲۰۱۲), Organizational Citizenship Behavior And The Public Service Ethos: Whither The Organization? J Bus Ethics, Vol.١٠٦.
Radygin, Alexander And Simachev, Yury And Entov, Revold (۲۰۱٥), The State-Owned Company: State Failure Or Market Failure?, Russian Journal Of Economics Vol.١.
Schulten, Thorsten And Brandt, Torsten And Hermann, Christoph (۲۰۰۸), Liberalisation And Privatization Of Public Services And Strategic Options For European Trade Unions, Transfer ۲/۰۸.
Stewart, John And Walsh, Kieron (١٩٩٢), Change In The Management Of Public Services, Public Administration, Vol.٧٠.
Tarola, Ornella (۲۰۱۰), Public Utilities: Privatization Without Regulation, AUCO Czech Economic Review, Vol.٤, No.١.

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

Uri, Noel D. (۲۰۰٤), The Impact Of Incentive Regulation On Service Quality In Telecommunications In The United States, Journal Of Quality And Quantity, Vol.۳۸.

Warner, Mildred E. And Bel, Germa (۲۰۰۸), Competition Or Monopoly? Comparing Privatization Of Local Public Services In The US And Spain, Public Administration, Vol.۸٦, No.۳.

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